

АВЕРКІНА Н.А.

**ПОЛІТИЧНІ ЕЛІТИ ОБИРАЮТЬСЯ ШЛЯХОМ ВІЛЬНИХ ТА
СПРАВЕДЛИВИХ ВИБОРІВ**

Лютий 2009 р

Ця доповідь (початкова стаття) підготовлена у рамках міжнародного дослідницького проекту, що виконується Центром вивчення демократії Університету Квінз, Канада (ЦВДУК). Мета проекту ЦВДУК – дослідити можливості покращення ефективності та оцінки міжнародної допомоги демократичному розвитку.

Пропонована доповідь є однією з низки інших, написаних українськими науковцями – експертами в окремих галузях, у яких розглядається певний аспект (процес виборів політичних еліт) України на шляху демократичного розвитку відповідно до основного набору вимірів, що пропонує ця модель.

Стаття складається з вступу, у якому викладена методологія та джерельна база дослідження, а також загального нарису виборчої системи України, двох основних частин, висновків і рекомендацій та додатків. У першій частині наводиться аналіз та авторська оцінка положення України відносно вказаних критеріїв моделі. Друга частина містить опис та аналіз проектів міжнародної технічної допомоги (які вже реалізовували або продовжують впроваджуватись) у формуванні інститутів розвинутого громадянського суспільства та спрямовані в тому числі і на сприяння демократизації процесу виборів політичних еліт у державі.

Вступ

А. Методологія та джерела дослідження

Передусім зауважимо, що термін **міжнародна технічна допомога (МТД)** вживатимемо у розумінні як *«ресурси та послуги, що відповідно до міжнародних договорів України надаються донорами на безоплатній та безповоротній основі з метою підтримки України (постанова КМУ від 15 лютого 2002 № 153)»¹*.

Методологія дослідження спирається такі методи: описовий – для розкриття сутності виборчого процесу у сучасній Україні; системний – для аналізу особливостей виборчої моделі, як складової української політичної системи; інституціональний – для дослідження ролі і задач інституту виборів в контексті світового досвіду.

Аналіз здійснено на основі огляду сучасного виборчого законодавства України, інформації з опублікованих наукових праць, матеріалів конференцій, інших загальнодоступних джерел, з відповідними бібліографічними посиланнями; незалежного аналізу інформації з документів, даних наукових досліджень, повідомлень засобів масової інформації, звітів громадських вітчизняних та міжнародних організацій, а також рекомендацій Міжнародної Місії зі спостереження за виборами. Це все і послужило джерельною базою дослідження.

В. Виборче право та виборча система в Україні. Загальна характеристика.

«Воля народу має бути основою влади уряду; ця воля має знаходити свою реалізацію у періодичних та несфальсифікованих виборах, які мають відбуватися на основі загального і рівного виборчого права, шляхом тайного голосування...»

(Загальна декларація прав людини, Ст.21.)

Завданням демократичної держави є забезпечення політичної стабільності, здійснення владних повноважень, визначення політичного курсу, що відповідає потребам і сподіванням широких верств населення й здійснюється через інститут виборів до органів державної влади й місцевого самоврядування.

Вибори в Україні — це передбачена Конституцією та законами України форма прямого народовладдя, яка є волевиявленням народу шляхом таємного голосування щодо формування конституційного якісного і кількісного складу представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Під виборчою системою України розуміється передбачений законодавством порядок формування представницьких органів держави. Усі норми законодавства, які регламентують цей порядок, у сукупності складають виборче право. Основними його джерелами є Конституція України, Закони України: «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про місцеве самоврядування в Україні» та інші; цивільний процесуальний кодекс України; кримінальний кодекс України; кодекс України про адміністративні порушення; міжнародні виборчі стандарти; Постанови Кабінету Міністрів України; Постанови Центральної виборчої комісії; рішення Конституційного Суду України; суміжні законодавчі та нормативно-правові матеріали; Укази Президента України. Отже, нормативно-правова база України є цілком достатньою для проведення демократичних і чесних виборів.

Головні принципи виборчого права України: загальне, рівне та пряме за таємного голосування; вільне й рівноправне висування кандидатів у депутати; гласність й відкритість; рівність можливостей для всіх кандидатів у проведенні виборчої кампанії; неупередженості до кандидатів з боку державних органів, установ та організацій, органів місцевого самоврядування; свобода агітації.

Президентом України може бути обраний громадянин України, який досяг 35-річного віку, має право голосу, проживає в Україні протягом 10 останніх перед днем виборів років і володіє державною мовою. Народним депутатом України може бути обраний громадянин України, який має право голосу, на день виборів досяг 21-річного віку і постійно проживає на території України протягом останніх п'яти років. А депутатом сільської, селищної, міської, районної в місті та обласної ради народних депутатів може бути обраний громадянин України, який на день голосування досяг 18-річного віку, має виборчі права і постійно проживає або працює на території відповідної ради.

Право висувати кандидатів належить громадянам України, які мають право голосу. Вони реалізують це право через політичні партії та їхні виборчі блоки, зареєстровані відповідним чином, а також через збори виборців на виборах народних депутатів та Президента України. На вибори депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів громадянин України має право на самовисування.

Всім кандидатам опісля офіційної їх реєстрації надається можливість участі у виборчій кампанії на рівних засадах, вони мають рівне право на використання державних засобів масової інформації на території України, у них рівні можливості щодо матеріально-технічного і фінансового забезпечення їх участі у виборчій кампанії з боку держави. Кандидати можуть здійснювати передвиборчу агітацію в будь-яких формах і будь-якими засобами.

Право голосу мають усі громадяни України, яким на день голосування виповнилося 18 років.

Отже, виборча система України, як система суспільних відносин, пов'язаних із формуванням складу представницьких органів шляхом виборів, включає вибори до органів державної влади, тобто до Верховної Ради України, вибори Президента України, та органів місцевого самоврядування (політичних еліт місцевого значення або регіональних еліт). У нашому випадку аналіз питання щодо виборів в Україні політичних еліт містить дослідження цих трьох невід'ємних складових.

Щодо виборів Президента України

Останні вибори Президента України відбулися у 2004 році і проходили у три тури: I тур – 31.10.2004 р.; II тур - 21.11.2004 р. (результати голосування були визнані Верховним Судом України недійсними); III тур – 26.12.2004 р.

Закон України "Про вибори Президента України" у гл. 1 фіксує основні принципи й засади виборів Президента України. Конституція України передбачає, що Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права таємним голосуванням строком на п'ять років. Вибори Президента України можуть бути черговими, позачерговими (достроковими) і повторними. Рішення про проведення виборів Президента України ухвалює Верховна Рада не пізніше як за шість місяців до закінчення терміну повноважень Президента і за чотири місяці до дня виборів. У разі дострокового припинення повноважень Президента вибори проводяться в період 90 днів від дня припинення повноважень.

Після конституційної реформи виклад норми, яка міститься в ст. 103 Конституції, привів до певної колізії. Так, в Конституції 1996 р. мова йшла про те, що чергові вибори Президента проходять в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Президента. Після ж конституційної реформи ця норма тлумачиться по-іншому: вибори Президента проходять в останню неділю місяця п'ятого року повноважень Президента. Це і породило різні варіанти дати проведення виборів Президента - 27 грудня 2009 р., 17 січня 2010 р. і 31 січня 2010 р. і таке інше.

Організацію та проведення виборів Президента України здійснює Центральна виборча комісія, окружні та дільничні комісії. Час і місце, організація і порядок голосування, підрахунок голосів на виборчій дільниці та підведення підсумків

голосування у виборчому окрузі відбуваються в порядку, передбаченому виборчим законодавством України. Вибори вважаються такими, що відбулися, якщо в них узяло участь більше половини внесених до списків виборців. Обраним Президентом України вважається кандидат, який одержав на виборах більше половини голосів виборців, що взяли участь у голосуванні.

Щодо виборів народних депутатів України

Вибори народних депутатів України можуть бути черговими (останні відбулися 26 березня 2006 року), позачерговими або достроковими (відбулися 30 вересня 2007 року), повторними. Активність виборців у 2006 році склала 58.97%, у 2007 році - 57.94%.

Оголошення про початок виборчої кампанії здійснює Центральна виборча комісія. Чергові вибори відбуваються в останню неділю березня четвертого року повноважень Верховної Ради; позачергові - призначаються Президентом і проводяться в період 60 днів від дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень парламенту. Рішення про проведення повторних виборів, а також виборів замість депутатів, які вибули, виносить Центральна виборча комісія у випадках і в порядку, передбаченому Законом.

Усього обирається 450 депутатів; із них 225 - в одномандатних виборчих округах на основі відносної більшості, а 225 - за списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на основі пропорційного представництва.

Ще у період 2003-2004 років колишнім Президентом було ініційовано процес конституційної реформи, що мав на меті передачу деяких президентських повноважень Верховній Раді та Кабінету Міністрів. 2004 року було досягнуто політичний компроміс між силами, що підтримували Президента, та іншими політичними силами, внаслідок чого, серед іншого, було змінено виборчу систему із переходом від змішаної системи до повністю пропорційного представництва. З цією метою 25 березня 2004 року Верховна Рада проголосувала за новий закон про парламентські вибори. Втім, через подальші суперечки конституційні поправки не були прийняті. Ще тоді, коли ці конституційні поправки мали форму законопроекту, Венеціанська Комісія Ради Європи вказала на те, що деякі передбачені зміни викликають запитання, зокрема, це стосується запровадження концепції „імперативного мандату” для парламентарів та можливого регресу в захисті основних свобод внаслідок значного розширення повноважень Генерального прокурора України. Пропоновані поправки до Конституції знову набули актуальності на початку грудня 2004 р. як елемент можливого розв’язання кризи, що розгорнулася після другого туру президентських виборів 21 листопада 2004 р. 8 грудня 2004 р. Верховна Рада України прийняла декілька законодавчих актів („політичний пакет”).

Внаслідок конституційної реформи Верховній Раді надається повноваження формувати Кабінет Міністрів і подавати кандидатуру на посаду Прем’єр-міністра Президенту, за яким формально залишається право призначати Прем’єр-міністра. Інші ключові фігури, такі як Голова Антимонопольного комітету України, Голова Фонду державного майна України, Голова Державного комітету телебачення та радіомовлення України призначатимуться Верховною Радою, а не Президентом, як раніше, за яким лише збереглося право пропонувати кандидатури на ці посади.

Вибори організовують і проводять: Центральна виборча комісія; окружні виборчі комісії; дільничні виборчі комісії. Центральна виборча комісія є постійно діючим державним органом. Вона визнається юридичною особою, має печатку зі своїм найменуванням і зображенням Державного Герба України. До складу ЦВК входять 15 членів, призначуваних парламентом за поданням Президента.

Підрахунок голосів здійснюється виключно членами дільничної виборчої комісії на її засіданні. Комісія підраховує кількість голосів, поданих за кожного кандидата, а також за кожен список кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій.

Обраним вважається кандидат у депутати, котрий одержав більшість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, відносно інших кандидатів, що балотувалися в даному виборчому окрузі. Якщо найбільшу і водночас однакову кількість голосів набрали два чи більше кандидатів у депутати, проводиться повторне голосування з цих кандидатур.

Щодо виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів (регіональних політичних еліт)

Останні вибори регіональних політичних еліт відбулися 26 березня 2006 року (разом з виборами до Верховної Ради). Закон України *"Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів"* передбачає здійснення виборів депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад, а також сільських, селищних, міських голів на основі вже згаданих загальних принципів. До того ж ним встановлюється, що вибори депутатів сільської, селищної, міської, районної у місті ради проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по одномандатних виборчих округах, на які поділяється вся територія відповідно села, селища, міста, району в місті. Вибори сільського, селищного, міського голови проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по єдиному одномандатному виборчому округу, межі якого співпадають з межами села, селища, міста. А вибори депутатів районної та обласної ради проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по багатомандатних виборчих округах.

Вибори депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів можуть бути черговими, позачерговими, повторними, замість депутатів і голів, які вибули, а також у разі утворення нової адміністративно-територіальної одиниці.

Для організації і проведення місцевих виборів утворюються: 1) сільські, селищні, міські, районні у містах, районні обласні (територіальні) виборчі комісії; 2) окружні виборчі комісії; 3) дільничні виборчі комісії.

Висування кандидатів, на зборах виборців за місцем їх проживання, трудової діяльності або навчання, починається за 80 днів і закінчується за 45 днів до дня виборів. Усі кандидати реєструються і з цього часу наділяються певними правами. А саме, мати довірених осіб, брати участь у передвиборній агітації і т. д.

Підрахунок голосів на виборчій дільниці проводиться дільничною виборчою комісією окремо по кожному одномандатному, багатомандатному виборчому округу, по кожному кандидату.

I частина.

Оцінка ситуації сприяння системи виборів розвитку демократичної культури в Україні відповідно критеріїв моделі

1. Загальне право голосу

Згідно з чинним законодавством загальне право голосу в Україні реалізується за наступними принципами:

- *вибори є вільними* - виборець сам вирішує йти на вибори чи ні, ніхто не може його примусити;
- *вибори є загальними* - право брати участь у виборах мають всі громадяни, що відповідають вимогам виборчого права держави;
- *вибори є рівними* - один виборець має право 1 голосу;
- *вибори є прямими* - виборці мають можливість прямо висловити своє ставлення до кандидата шляхом подачі голосів, а не делегування своїх повноважень колегії виборщиків;
- *вибори є таємними* – виборець заповнює бюлетень у ізольованому приміщенні і особисто викидає його в урну;
- *відбуваються шляхом вільного волевиявлення* – право кожного виборця віддати свій голос за кандидата, який йому імпонує за політичними, економічними, освітніми, чи іншими переконаннями (ніхто не має права примусити голосувати людину за кандидата, який їй не подобається з тих чи інших міркувань).

Право обирати мають усі громадяни України, яким на день голосування виповнилося 18 років, окрім визнаних законом недієздатними, а на місцевих виборах право голосу мають громадяни, які належать до відповідних територіальних громад. Кожний виборець голосує на виборах особисто. Голосування за інших осіб, а також передача виборцем права голосу будь-якій іншій особі забороняються.

Відповідно до законодавчо встановленої процедури проведення виборів кожен виборець має право на рівний і реальний доступ на виборчу дільницю з тим, щоб здійснити своє право на голосування, а також має право бути включеним до реєстру виборців, списків виборців. У разі позбавлення права голосувати або виключення із списків виборців, виборець має право оскаржити таке рішення у судовому порядку.

Так, за звітами чисельних міжнародних спостерігачів, останні чергові парламентські вибори (26.03.2006р.) та позачергові (30.09.2007р.) були проведені переважно у відповідності із зобов'язаннями в рамках ОБСЄ, зобов'язаннями в рамках Ради Європи та іншими міжнародними стандартами демократичних виборів. В цілому поважалися громадянські та політичні права людини, в тому числі основні свободи, такі як свобода висловлювати власну думку та свобода об'єднань і зібрань. Безперешкодний процес реєстрації кандидатів та жваве медіа-середовище забезпечили справжню змагальність. Це дозволило виборцям зробити свідомий вибір між різними політичними альтернативами.

Вважається доцільним скасувати можливість голосування „проти всіх“, оскільки надання виборцям такої можливості створює умови для уникнення виборцями політичної відповідальності за результати зробленого вибору (можливість голосування „проти всіх“ не передбачена законодавством демократичних країн Європи).

2. Формальні правила та установи, що забезпечують незалежність проведення виборів

Незалежність проведення виборів в Україні забезпечує трирівнева система виборчих комісій у складі Центральної виборчої комісії, окружних виборчих комісій та дільничних виборчих комісій.

ЦВК є єдиним постійно діючим органом управління виборчим процесом. Вона складається з 15 членів, які призначаються парламентом за поданням Президента на семирічний термін. Мандат діючого складу ЦВК закінчується у 2011 р.

З метою створення механізму вільних і демократичних виборів у виборчому законодавстві України послідовно проведений принцип незалежності виборчих комісій і неприпустимості втручання в їх діяльність інших органів публічної влади. Однак незалежність виборчих комісій не означає відсутності їх взаємодії з державними органами й органами місцевого самоврядування.

Виборчі комісії в Україні за чинним законодавством являють собою особливу централізовану систему органів публічної влади, що здійснюють організаційну підготовку, проведення і контроль за здійсненням усіх стадій виборчого процесу, офіційно підтверджують юридично значущі факти в його рамках, а також юридично оформляють результати виборів у представницькі органи державної влади і місцевого самоврядування. За своєю юридичною природою вони є виборними, колегіальними органами спеціальної компетенції, що формуються відповідними представницькими органами і до складу яких з правом вирішального чи дорадчого голосу включаються представники політичних партій, виборчих блоків партій чи кандидатів на виборні посади.

Система виборчих комісій, закріплена чинним конституційним законодавством України, складається з кількох підсистем: а) по виборам Президента України; б) по виборам народних депутатів України; в) по виборам до органів місцевого самоврядування (по виборам місцевих рад і сільських, селищних, міських голів); г) по виборам до Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

При цьому кожна з підсистем складається з трьох рівнів: перший рівень складають Центральна виборча комісія, виборча комісія Автономної Республіки Крим і територіальні виборчі комісії по виборам до місцевих рад (обласні, районні, міські, районні в містах, селищні, сільські); другий - окружні (по виборах Президента України – територіальні); третій - дільничні виборчі комісії.

У відносинах із виборцями, кандидатами в депутати, партіями і виборчими блоками виборчі комісії виступають як органи публічної влади, покликані, з одного боку, сприяти зазначеним суб'єктам у цілковитій реалізації ними своїх прав, а з іншого боку - забезпечувати суворе і неухильне виконання ними вимог законності на всіх стадіях виборчого процесу.

Під час останніх парламентських виборів міжнародними спостерігачами відмічено, що засідання ЦВК були публічними, їх перебіг ретельно висвітлювався ЗМІ. Усі рішення публікувалися в офіційних друкованих виданнях - «Урядовому кур'єрі» та «Голосі України» - а також викладалися на веб-сайті ЦВК.

Таким чином, система виборчих комісій України відповідає покладеним на неї завданням і відповідає світовим стандартам організації і проведення виборів на демократичних засадах. Трирівнева система дозволяє сполучити загальнодержавний контроль за підготовкою і проведенням виборчої кампанії з наближенням місць для голосування до місця проживання виборців, забезпечити свідому участь всіх осіб, що мають активне виборче право, у голосуванні на демократичних принципах.

Разом з тим слід зауважити, що існують і неправові форми діяльності виборчих комісій. До них слід віднести: 1) проведення координаційних нарад, науково-практичних конференцій, тренінгів; 2) заслуховування звітів підконтрольних і підзвітних органів і посадових осіб; 3) особистий прийом громадян, посадових осіб органів державної влади й об'єднань громадян; 4) розгляд звернень громадян; 5) офіційні і робочі зустрічі з посадовими особами і фахівцями; 6) проведення прес-конференцій, здійснення інших форм зв'язків із громадськістю.

Жодна з неправових (організаційних) форм діяльності виборчих комісій дотепер не упорядкована ні законами України, ні постановами ЦВК. Тому вони всі ще здійснюються за рамками правового регулювання, що, з одного боку дає простір для обрання найбільше

доцільних процедур і строків для кожного випадку окремо, але з іншого боку - веде до непевності, неорганізованості, волюнтаризму при прийнятті тих чи інших рішень, а в підсумку - до зниження їх ефективності. Вважаємо, що всі аспекти виборчого процесу, у тому числі і форми діяльності виборчих комісій, цілком доречно і доцільно врегулювати у Виборчому кодексі України.²

Варто зберегти існуючий порядок формування виборчих комісій через відповідні представницькі органи як найбільш повно відповідаючий конституційним принципам народного суверенітету і демократії, однак змінити підходи до вноормування кількісного і якісного складу виборчих комісій. Так, доцільно було б установити чіткі єдині норми щодо кількісного складу виборчих комісій одного рівня. У той же час, доцільно повсюдно вивести зі складу виборчих комісій представників партій, залишивши за ними лише право брати участь на засіданнях цих органів із правом дорадчого голосу. Це гарантувало б незалежність, неупередженість виборчих комісій, і в той же час підвищило оперативність і ефективність їхньої діяльності.

3. *Механізми, що забезпечують якість та чесність у системі реєстрації виборців*

Складення списків виборців є важливою стадією виборчого процесу, оскільки становить необхідну передумову належного забезпечення реалізації громадянами своїх виборчих прав. При складанні списків виборців забезпечується також реалізація конституційного принципу рівного виборчого права, за яким один виборець включається до списку виборців лише на одній виборчій дільниці, що має забезпечити використання особою права голосу тільки один раз і лише на одній виборчій дільниці.

Єдина інформаційно-аналітична система «Вибори» (ЄІАС «Вибори») почала створюватися у 1998 році. З використанням її можливостей Центральна виборча комісія організувала проведення виборів Президента України в 1999 та 2004 роках, виборів народних депутатів України у 1998 та 2002 роках, всеукраїнського референдуму у 2000 році, забезпечила оприлюднення інформації на всіх етапах виборчих та референдумного процесів у глобальній мережі Інтернет та в засобах масової інформації.

Згодом ця система переросла у розроблене в 2005-2006 роках програмне забезпечення ІАС "Списки виборців", яке і використовували на виборах 2006-2007 рр. ІАС "Списки виборців" було стало інформаційним підґрунтям для багатьох інформаційно-аналітичних, облікових, статистичних та технологічних завдань, які вирішуються на рівні ЦВК. Це, зокрема: облік кількості виборців на кожній виборчій дільниці; формування замовлення на виготовлення виборчих бюлетенів, відкріпних посвідчень, іншої виборчої документації, скриньок для голосування; автоматизована підтримка формування складу окружних виборчих комісій, облік персональних відомостей про членів окружних виборчих комісій; облік уповноважених, довірених осіб, розпорядників виборчих фондів, офіційних спостерігачів; результати голосування в межах адміністративно-територіальних одиниць; своєчасне та повне оприлюднення інформації на всіх етапах виборчого процесу в глобальній мережі Інтернет.

Одним із найважливіших завдань, які вирішуються засобами ЄІАС «Вибори», є інформаційно-аналітичне обслуговування членів Центральної виборчої комісії та працівників її Секретаріату. Для цього в системі передбачено кілька рівнів доступу до накопиченої у банку даних інформації: формування регламентних звітів, статистичних та інформаційно-аналітичних довідок; виконання довільних запитів користувача; відображення виборчої інформації, аналітичних довідок у внутрішній мережі.

Система значно полегшила роботу над складанням та обробкою списків, але також виявила чимало проблем. Більшість проблем, пов'язаних зі списками виборців 2006-2007 рр., можна пояснити об'єктивними причинами, головними з них є: технічні та програмні недоліки ІАС «Списки виборців»; складна схема роботи над списком, встановлена

Законом; короткі терміни складання об'ємних баз списків (особливо в умовах дострокових виборів та їх зведення на рівні області). Досить актуальною була проблема так званих «двійників» коли один і той же виборець міг бути поданим в декількох відомостях різних суб'єктів з невірними даними.

Наступне ускладнення створюють самі виборці. Закон вважає виборця суб'єктом виборчого процесу і вимагає від нього не пасивного споглядання, а активного включення в цей процес, і не тільки в день голосування, а ще раніше, в період уточнення списків виборців. Але не всі виборці виконують свій громадянський обов'язок як суб'єкти виборчого процесу – не уточнюють про себе відомості, хоча неодноразово даються оголошення у пресі, на телебаченні і радіо.

Зараз існує політична воля розробити постійний централізований Державний реєстр виборців України, який зрештою має бути пов'язаний з державним реєстром населення. Закон України «Про державний реєстр виборців України» був прийнятий у лютому 2007 р., але набув чинності лише 1 жовтня 2007 р. Державний реєстр виборців являє собою автоматизовану інформаційно-телекомунікаційну систему (банк даних) призначену для зберігання та обробки даних, які містять відомості про громадян України, які мають право голосу на всіх видах виборів.

Так, після завершення первинного уточнення персональних даних Реєстру органи ведення Реєстру у встановлені Центральною виборчою комісією строки та у відповідному порядку інформують виборців про включення до Реєстру, зміст його персональних даних та надають можливість усунути невідповідності. Важливо, що цей захід також здійснюватиметься Центральною виборчою комісією за сприяння Координатора проектів ОБСЄ в Україні. Зокрема, для забезпечення проведення навчання працівників відділів ведення Реєстру Центральна виборча комісія отримує міжнародну допомогу в розмірі 850 тис. гривень.

З метою інформаційної, методично-консультативної, технічної підтримки діяльності органів адміністрування та ведення Державного реєстру виборців створено внутрішній (доступ для органів Реєстру) веб-портал «Державний реєстр виборців» та внутрішню електронну пошту органів Реєстру. На веб-порталі розміщено законодавство, норматив-но-правові акти, методичні матеріали, листи роз'яснення щодо діяльності органів Реєстру, для обговорення проблем та обміну досвідом організовано форум для працівників. Для відділів ведення Реєстру, що готують списки виборців на місцевих виборах, через веб-портал здійснюється технічна підтримка програмного забезпечення ІАС «Списки виборців». Веб-портал для органів адміністрування Реєстру забезпечує здійснення обліку відділів ведення Реєстру та їх персоналу.

Реєстр ведеться в електронній формі як банк даних з єдиною базою даних, яка містить персональні дані всіх виборців України. Враховуючи, що в усіх регіонах України відповідно до статті 14 Закону вже створено і налагоджено роботу всіх 755 органів ведення Реєстру, в яких фактично працює 2152 особи (планова кількість посад 2617 - 82,2 відсотки). Запровадження Державного реєстру виборців перебуває на прикінцевій стадії і знаходиться в режимі тестування.

Існують і проблемні питання: до цього часу постійні виборчі дільниці не створено, підстави утворення тимчасових виборчих дільниць не визначено жодним виборчим законом (взагалі: поняття постійних і тимчасових виборчих дільниць у законах про вибори не відображено); процедура складання списків виборців, закріплена у законах про вибори, має мало спільного з процедурою, передбаченою Законом „Про Державний реєстр виборців". Також для первинного формування бази даних Реєстру необхідно внести відповідні зміни до статті 36 Закону, що дасть змогу використати для первинного наповнення Реєстру списки виборців, які використовувалися під час організації останніх у часі виборів, оскільки чинна редакція зобов'язує Центральну виборчу комісію використовувати застарілі списки 2006 року.

Таким чином, сьогодні вкрай необхідно докласти остаточних зусиль для своєчасного впровадження нового реєстру до початку наступного загальнонаціонального виборчого процесу (вибори Президента України 2009 року).

4. Охорона таємного голосування

Як вже зазначалось, Конституцією України встановлюється, що вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування відбуваються «шляхом таємного голосування». Забезпечення таємності волевиявлення виборців під час голосування покладаються на дільничну виборчу комісію.

Таємне голосування - порядок подання голосів, за яким виборець особисто заповнює виборчий бюлетень в недоступній для зовнішнього нагляду кабіні (виборча кабінка) й особисто опускає його до виборчої скриньки (урни). Законом, заборонена при заповненні бюлетеню(ів) присутність у виборчій кабінці будь-кого, крім особи, яка голосує. Дозволяється надавати допомогу у таємному голосуванні виборцям, які з поважних причин не в змозі самостійно здійснювати його. Разом з такими особами до кабінці (кімнати) для голосування може з відома члена дільничної виборчої комісії зайти інша особа, на розсуд голосуючого, крім члена виборчої комісії, кандидата у депутати, його довіреної особи, уповноваженої особи партії (блоку), офіційного спостерігача.

Виборець має можливість заміни помилково або неправильно заповненого бюлетеня на новий. Для його отримання виборець повинен негайно звернутися з письмовою заявою до члена виборчої комісії і повернути зіпсований бюлетень.

Хворим виборцям надається допомога у голосуванні в домашніх умовах у встановленому виборчим законом порядку. При проведенні голосування за межами приміщення для голосування мають бути присутні офіційні спостерігачі.

Виборець може перебувати у приміщенні для голосування протягом часу, необхідного для голосування.

Після виходу з приміщення для голосування останнього виборця приміщення зачиняється і в ньому залишаються тільки члени комісії та особи, яким цим Законом надано право бути присутніми на засіданні виборчої комісії.

Виборці мають бути захищені від будь-яких залякувань або обмежень, які б перешкоджали їм голосувати або віддавати свій голос. Тому, вільне волевиявлення виборців і таємниця голосування також забезпечуються встановленням за їх порушення кримінальної відповідальності та присутністю офіційних (національних і міжнародних) спостерігачів, які мають право перебувати на виборчих дільницях під час голосування; спостерігати за діями членів комісії; робити фото-, кінозйомки, аудіо- та відеозаписи; бути присутнім при видачі виборчих бюлетенів членам дільничної виборчої комісії для організації голосування виборців за межами приміщення для голосування та при проведенні такого голосування; звертатися до відповідної виборчої комісії із скаргою щодо порушень Закону в разі їх виявлення; складати акти про виявлені порушення Закону та звертатися з ними до суду.

Слід зазначити, що таємниця голосування має означати не тільки право, а й обов'язок виборця не показувати іншим особам, як він проголосував.

Виборець, включений до списку виборців на виборчій дільниці, але який за віком, у зв'язку з інвалідністю чи за станом здоров'я нездатний пересуватися самостійно, має право голосувати за місцем його перебування. ДВК надає виборцю таку можливість, але за умови отримання власноручно написаної виборцем заяви разом із доданим до неї документом, який засвідчує факт нездатності виборця пересуватися самостійно. Така заява повинна бути подана до ДВК не пізніше 20 години останньої п'ятниці перед днем виборів.

Говорячи про забезпечення таємності голосування, слід зазначити, що на виборах, які проходили в Україні 2006 року повільний хід процесу через одночасне проведення виборів до Верховної Ради та місцевих виборів часто призводило до виникнення тісняви

на виборчих дільницях. Це у свою чергу впливало на якість забезпечення таємності голосування. Фактично, вважалося, що тіснява могла зашкодити таємності голосування в 15% відвіданих виборчих дільниць. У таких випадках виборці, простоявши в довгих чергах, щоб отримати бюлетені, вже не мали бажання стояти в чергах до кабінок для голосування і тому робили позначки у своїх бюлетенях відкрито.

На позачергових виборах до Верховної Ради 2007 року ситуація покращується. Було відзначено лише малу кількість незначних процедурних проблем і невідповідностей. У 5% відвіданих виборчих дільниць не всі виборці голосували у кабінках для таємного голосування, хоча при цьому регулярні проблеми з дотриманням таємності голосування були відзначені на менш ніж 1% відвіданих виборчих дільниць.

5. *Механізми, що забезпечують якість і чесність у підбитті підсумків та оголошення результатів виборів*

Згідно з чинним виборчим законодавством, підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці здійснюється відкрито і гласно членами дільничної виборчої комісії на її засіданні, яке проводиться у тому ж приміщенні, де відбувалося голосування. Засідання дільничної виборчої комісії починається відразу після закінчення голосування, проводиться без перерви і закінчується після складення та підписання протоколу про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці.

Виборча комісія підраховує загальну кількість виборчих бюлетенів, за винятком бюлетенів, які не підлягають врахуванню. При підрахунку виборчих бюлетенів визначений виборчою комісією член комісії рахує виборчі бюлетені вголос. Під час підрахунку голосів кожен член комісії має право перевірити або перерахувати відповідні виборчі бюлетені. Результати підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці оголошуються і заносяться секретарем комісії до протоколу про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці. У разі будь-яких невідповідностей до порядку підбиття підсумків голосування даним у законодавстві, складається акти із зазначенням невідповідності та встановленою голосуванням рішенням виборчої комісії причини такої невідповідності, який підписується присутніми членами виборчої комісії. Цей акт мають право підписати довірені особи кандидатів та офіційні спостерігачі.

Дільнична виборча комісія на своєму засіданні складає протокол про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці за формою, встановленою Центральною виборчою комісією. Довіреним особам кандидатів, офіційним спостерігачам, які були присутні при підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці, на їх прохання невідкладно видаються копії протоколу, засвідчені головою і секретарем дільничної виборчої комісії та скріплені печаткою комісії, з розрахунку не більш як по одній копії кожного протоколу для кожного кандидата та для кожного офіційного спостерігача.

Дільнична виборча комісія може визнати голосування на виборчій дільниці недійсним у разі встановлення нею порушень вимог виборчого законодавства, внаслідок яких неможливо достовірно встановити результати волевиявлення виборців.

Пакети з протоколами дільничної виборчої комісії про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці, виборчими бюлетенями, контрольними талонами і списками виборців, а також, за наявності, окремими думками членів виборчої комісії, викладеними у письмовій формі, актами, заявами, скаргами та рішеннями, прийнятими комісією, невідкладно після закінчення засідання комісії доставляються до територіальної виборчої комісії.

Транспортування документів, здійснюється головою дільничної виборчої комісії або заступником голови та іншими двома членами цієї комісії, які повинні бути представниками різних кандидатів, у супроводі працівника органів внутрішніх справ. Інші члени дільничної виборчої комісії, кандидати, уповноважені особи, офіційні спостерігачі

за їх бажанням можуть також супроводжувати транспортування таких документів. Під час транспортування документів забороняється розпечатувати пакети з документацією.

З моменту закінчення голосування територіальна виборча комісія розпочинає засідання, яке продовжується безперервно до встановлення підсумків голосування у територіальному виборчому окрузі. На цей час члени територіальної виборчої комісії не можуть залучатися до виконання інших функцій, крім участі в засіданні комісії.

Центральна виборча комісія у визначені виборчим законодавством строки офіційно оприлюднює результати виборів у газетах "Голос України" та «Урядовий кур'єр».

Центральна виборча комісія після офіційного оприлюднення результатів виборів Президента України передає виборчу та іншу документацію до відповідної центральної державної архівної установи, а територіальні виборчі комісії - до відповідних місцевих державних архівних установ. Перелік виборчої та іншої документації, що підлягає зберіганню в державних архівних установах, і порядок її передачі до цих установ визначаються Центральною виборчою комісією за погодженням із спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері архівної справи.

Широке використання можливостей ЄІАС «Вибори» та інтернет-технологій при висвітленні ходу голосування, результатів підрахунку голосів виборчими комісіями в режимі реального часу на виборах Президента України, виборах народних депутатів України дало можливість громадянам України та світовій спільноті безпосередньо спостерігати процес визначення попередніх результатів виборів.

Під час виборів до Верховної Ради та місцевих органів влади 2006 року міжнародними спостерігачами було відмічено, що через неналежну організацію та недостатнє розуміння процедур процес підрахунку бюлетенів та встановлення результатів голосування відбувався не на належному рівні. Причому ситуація ще більше ускладнювалася через випадки тісняви. Процес підрахунку бюлетенів було оцінено на „погано” чи „дуже погано” у 22% виборчих дільниць, де відбувалося спостереження.

Проте вже у 2007 році під час позачергових парламентських виборів проведення процедури підрахунку голосів дістало оцінку «добре» або «дуже добре» у 90% звітів. Ані регіональних розбіжностей, ані розбіжностей між містами й сільською місцевістю виявлено не було. Найслабшою ланкою в роботі багатьох окружних виборчих комісій була організація доставки протоколів Дільничних виборчих комісій про підсумки голосування після завершення підрахунку голосів. Недоліки в організації процесу в окружних виборчих комісіях, відсутність належно обладнаних приміщень та організаційних навичок, а також умисні перешкоджання процесу подовжили термін передавання результатів.

Окрім законодавчо закріплених функцій виборчих комісій щодо відкритого і гласного способу підрахунку голосів, вважаємо, що важливим механізмом, який суттєво підвищує рівень якості та чесності у підбитті підсумків та оголошення результатів виборів є екзит-пол.

Свого часу був винайдений для привертання більшої уваги населення до виборів, а також задля отримання соціально-демографічних характеристик виборців. Окрім цього, порівнюючи дані ЦВК із даними екзит-полу, соціологи перевіряють роботу своєї мережі та вибірку.

Під час виборів починаючи з 1999 року “Демократичні ініціативи” організували екзит-пол і результати опитування збіглися тоді з офіційними з великою точністю. Тоді вперше екзит-пол виявив свою специфічність на українських теренах — він привернув увагу не лише до виборів, а й виконав контролюючу функцію, зменшивши імовірність фальсифікацій. Досвід 2002 року показав надійність екзит-полу як засобу контролю за чесністю підрахунку голосів. Справжнім випробуванням для демократії і соціологів України стали президентські вибори 2004. Тоді Фонд “Демократичні ініціативи” провів три екзит-поли. Саме результати екзит-полу, проведеного під час другого туру виборів,

показали, що Ющенко переміг Януковича на 11%, і стали одним із реальних аргументів для Помаранчевої революції. Тож відтоді екзит-пол в Україні почали розглядати як унікальну можливість протидіяти фальсифікаціям виборчого процесу, що є досить новим явищем у світовій практиці. Опитування під час парламентських виборів 2006-2007 року, мало середню похибку не більш ніж 1.5% від офіційних результатів виборів і дає підстави вважати, що не було масових фальсифікацій. Тож проведення екзит-полів в Україні використовують для контролю за виборами і це сприяє розбудові демократичного суспільства.³

6. Регулювання фінансування партій та виборчих кампаній та забезпечення адекватного рівня справедливості у змаганні та для зміцнення впевненості у чесності системи

Діяльність політичних партій завжди так чи інакше пов'язана з використанням фінансових ресурсів. Адже реалізація політичних проектів неможлива без серйозної матеріальної бази. Особливо актуальною стає проблема фінансування партій в період передвиборчих кампаній – основні витрати пов'язані саме з цим процесом (купівля телефіру, бігборди, видання агітаційної літератури тощо).

Законом України «Про вибори народних депутатів України» встановлено обов'язковий порядок утворення виборчих фондів політичних партій (виборчих блоків політичних партій) - суб'єктів виборчого процесу. Це забезпечує принципи гласності, прозорості, чесності та рівності прав усіх кандидатів у проведенні своїх виборчих кампаній. Закон регламентує питання формування таких фондів, використання їх коштів та здійснення за ними контролю.

Так, відповідно до частини першої статті 48 Закону одним із джерел витрат на підготовку та проведення виборів народних депутатів України є кошти виборчих фондів партій (блоків), кандидати в депутати від яких будуть зареєстровані Центральною виборчою комісією. Виборчий фонд - це кошти спеціального, цільового призначення.

З метою формування виборчого фонду, акумуляції коштів та їх перерахування, в установах банків відкриваються накопичувальний та поточні рахунки. Порядок відкриття і закриття рахунків виборчих фондів партій (блоків) регламентується відповідним документом, який встановлюється Національним банком України за погодженням із Комісією (постанова Комісії від 13.10.2005 р. № 130).

Виборчий фонд має тільки один накопичувальний рахунок, тільки в національній валюті і може бути відкритий в установі банку України в місті Києві, на нього надходять кошти для фінансування передвиборчої агітації партії (блоку). Щодо поточних рахунків, то партія (блок) має право відкривати в установах банків України не більше одного поточного рахунку на території одного територіального виборчого округу. З поточних рахунків здійснюється фінансування витрат на передвиборчу агітацію партії (блоку). На поточні рахунки виборчого фонду кошти надходять виключно з накопичувального рахунку виборчого фонду партії (блоку). Також один поточний рахунок виборчого фонду може обслуговувати декілька територіальних виборчих округів, про що чітко зазначено в Законі.

Фінансування передвиборчих заходів здійснюється партією (блоком) тільки в територіальних виборчих округах. Відкриття рахунків, їх закриття та обслуговування здійснюються установами банків безкоштовно. При здійсненні операцій на поточному рахунку може використовуватися тільки безготівкова форма розрахунків. Це дає змогу здійснювати контроль з боку Центральної виборчої комісії за використанням коштів відповідними партіями (блоками) - суб'єктами виборчого процесу.

Арешт коштів на рахунках виборчого фонду партії (блоку) не допускається. Закриття рахунків, зупинення операцій по рахунках виборчого фонду партії (блоку) раніше, ніж у вищезазначений строк, здійснюється лише в разі втрати партією (блоком)

статусу суб'єкта виборчого процесу. З метою організації операцій, пов'язаних із фінансуванням передвиборної агітації партії (блоку) за рахунок коштів її виборчого фонду, партія (блок) визначає розпорядників фонду. Отже, розпорядники виборчих фондів мають виключне право на розпорядження коштами на відповідних рахунках та чітко відокремлені основні обов'язки.

Щодо джерел формування виборчого фонду, то ними є: власні кошти партії (партій, що входять до виборчого блоку) та - добровільні внески фізичних осіб.

Законом обмежуються розміри добровільних внесків. Добровільний внесок до виборчого фонду, відповідно до частини другої статті 52 Закону, однієї партії (блоку) не може перевищувати чотирьохсот мінімальних розмірів заробітної плати. Власні кошти партії (блоку), які перераховуються на накопичувальний рахунок, не підлягають обмеженням за сумою і кількістю перерахувань.

Разом з тим слід зазначити, що здебільшого партії використовують неофіційні капітали, всі можливі канали надходження коштів. Крім бюджетних коштів і коштів вітчизняних донорів партії використовували й іноземні джерела. Головна проблема полягає в тому, що фінансування українських партій закрите від суспільства, хоча воно й прагне пильно стежити за цим процесом.

З членства України у Групі держав з протидії корупції (ОКЕСО) випливає необхідність приведення національного законодавства про вибори та політичні партії у відповідність до європейських стандартів. На сьогоднішній день закони про вибори і Закон „Про політичні партії в Україні" не відповідають положенням Правил проти корупції у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній.

Основними проблемами та недоліками тут є: законодавство не стимулює скорочення витрат на виборчі кампанії; неузгоджені закони про парламентські, президентські, місцеві вибори в частині фінансування відповідних виборів; недоліки в правовому регулюванні порядку оприлюднення звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів (відсутності механізмів розкриття інформації про суб'єктів, що надають фінансову підтримку та жорстких обмежень щодо фінансування партій юридичними особами); відсутністю у ЦВК достатніх повноважень для контролю за фінансуванням виборчих кампаній в цілому; відсутність аудиту фактичної вартості виборчих кампаній для партій, блоків, і кандидатів; порушення далеко не всіх норм тягне відповідальність, окремі санкції не адекватні ступеню небезпеки діянь; незалежний моніторинг фінансування виборів також відсутній, а доступ громадськості до звітності дуже ускладнено.

У цьому напрямку 19-20 грудня 2008 року відбулася робоча зустріч «Обговорення концепції змін до законів України щодо підвищення прозорості фінансування політичних партій і виборчих кампаній», у якій взяли участь представники Міністерства юстиції України, Центральної виборчої комісії України, а також українські та міжнародні експерти. Організаторами заходу виступили Лабораторія законодавчих ініціатив і Програма дії ТАСІС для України 2004 «Підтримка незалежного врядування: проект протидії корупції в Україні – UPAC» у співпраці з Міністерством юстиції України.

Велику увагу під час обговорення було приділено аналізу зарубіжного досвіду, а також рекомендаціям міжнародних організацій щодо законодавчого регулювання питань, які розглядалися. На теперішній час експерти Лабораторії законодавчих ініціатив розробили Концепцію змін до законів України щодо підвищення прозорості фінансування політичних партій і виборчих кампаній.

Концепція має стати основою для подальшої консолідованої роботи по реформуванню законодавства про фінансування політичних партій і виборчих кампаній та важливим кроком шляху до виконання Україною взятих на себе зобов'язань у сфері боротьби з політичною корупцією. Концепція побудована за принципом аналізу наявних у системі фінансування політичних партій і виборчих кампаній проблем і можливих шляхів

їх вирішення. Основні тематичні блоки стосуються: удосконалення системи державного фінансування політичних партій; векторів удосконалення регулювання приватного фінансування політичних партій і виборчих кампаній; напрямів обмеження видатків політичних партій; способів забезпечення прозорості партійних фінансів; удосконалення контролю за фінансуванням партій і виборчих кампаній; запровадження ефективної системи санкцій за порушення вимог законодавства про партійні фінанси.⁴

Отже, створення ефективної системи фінансування політичних партій і виборчих кампаній в Україні повинно бути спрямоване на розбудову демократичної партійної системи в Україні, у якій кожна політична партія виступатиме не лише як суб'єкт виборчого процесу, а й як носій певної ідеології та виразник інтересів населення.

Висновки і рекомендації

Розглянуті вище критерії №1-6 відображають, якою мірою виборча система України відповідає демократичним стандартам щодо обрання політичних еліт. Проте, на нашу думку запропоновану модель доповнити критерієм «*механізм громадського контролю за виборами*», який в умовах України є надзвичайно важливим для підвищення демократичності виборчого процесу.

Аналіз механізму громадського контролю за виборами передбачає звернення до двох аспектів: участь ЗМІ та інститут громадського спостереження.

1. ЗМІ у виборчому процесі.

У розвинутих країнах світу необхідною умовою виборів політичних еліт – є "прозорі вибори", тобто, по-перше, це відкритість, доступність та достатність інформації про вибори, діяльність суб'єктів виборчого процесу в межах виборчого процесу, особисті характеристики кандидатів та ідеологічні чи програмні особливості політичних партій (блоків). Це також наявність доступних каналів для оприлюднення такої інформації та процедур, які гарантують рівність доступу до них всім конкуруючим кандидатам, політичним партіям (блокам). Це право на ознайомлення з офіційними документами, які мають відношення до виборів (рішення про формування складу виборчих комісій та протоколи засідань виборчих комісій, списки виборців тощо). Ще однією ознакою "прозорих виборів" є своєчасність отримання бажаної чи необхідної інформації. Вся ця інформація має створюватися та поширюватися виключно на законних підставах.⁵ Більшість з означених функцій виконують ЗМІ і саме тому відіграють конче важливу роль у таких значущих для держави подіях як вибори.

У звіті 2008 р. щодо особливостей функціонування ЗМІ в 195 країнах, складеному міжнародною організацією "Freedom House", Україна фігурує в числі держав, у яких спостерігаються суттєві проблеми зі свободою слова. Згідно з цим звітом до категорії країн з вільною пресою зараховано 37% досліджених держав, а до категорії країн, де свободи преси немає, - 33%. Таким чином, Україна разом з іншими 59 (30%) державами перебуває в проміжній зоні - це категорія країн, де ЗМІ визнаються "частково вільними".⁶

Існують проблемні моменти, де українська практика суттєво розходиться з європейською. Найбільш важливими виявилися наступні проблеми.

Українська преса згідно із законодавством про вибори не має права на власні політичні симпатії. У країнах Європи преса користується більшою свободою, має право на власну позицію і свої політичні симпатії. Натомість українське законодавство накладає на друковані ЗМІ такі саме вимоги, як на телебачення і радіомовлення.

Другий аспект – вимога до друкованих ЗМІ розміщувати платну рекламу від усіх кандидатів. Обов'язок друкованого ЗМІ розміщувати платну рекламу свого ідейного опонента не відповідає не лише європейським, а й світовим стандартам. Платна реклама в більшості європейських країн взагалі заборонена. Рівні можливості забезпечуються, зокрема, при розподілі ефірного часу на радіо й телебаченні, державних коштів й інших форм підтримки.

В Україні держава платить величезні гроші власним державним телекомпаніям за те, що ті за комерційними цінами надають ефір для кандидатів. У більшості європейських країн державні телекомпанії роблять це безкоштовно, а в деяких країнах це роблять і приватні телекомпанії. Питання розподілу ефірного часу між кандидатами в українському виборчому законодавстві врегульоване тільки в розрізі ведення ними передвиборної агітації. Щодо забезпечення збалансованості інформаційних та аналітичних передач це питання не визначене взагалі.

На відміну від Європи в Україні відсутня практика створення власних внутрішніх правил телерадіокомпаній щодо забезпечення рівності, об'єктивності та збалансованості.

Також було б доречно скоротити термін заборони (протягом 15 днів перед днем виборів поширювати інформацію про результати опитувань громадської думки щодо суб'єктів виборчого процесу) до 1-2 днів, враховуючи, що за розвитку всесвітньої мережі Internet це обмеження взагалі непотрібне. За даними сайту міжнародної інтернет-статистики загальна кількість користувачів в Україні близько 10,000,000 осіб, тобто 21.7 % відсотка населення та 4,9 % зріст щорічно.⁷

Під час виборів Президента України у 2004 р. представники ЗМІ не були визнані суб'єктами виборчого процесу і тому не мали змоги подавати скарги в суди за скороченою процедурою, що значно перешкоджало їм в здійсненні їх професійної діяльності.⁸

Згідно з ст. 71 Закону «Про вибори народних депутатів» засоби масової інформації несуть відповідальності за поширення завідомо недостовірних або наклепницьких відомостей про суб'єкта виборчого процесу або про кандидата у депутати. Тобто, виходить, що на ЗМІ покладено обов'язок аналізувати ті передвиборчі ролики, які вони розмішують. Нарешті, обов'язок укласти договори на поширення передвиборної агітації з усіма кандидатами обмежує принцип свободи, оскільки тут відкрито порушується право телерадіоорганізації самостійно приймати рішення щодо укладення договору з тією чи іншою політичною силою.

Отже, останні зміни в законодавстві так і не врегулювали повністю співіснування норм щодо підприємницької діяльності ЗМІ та норм законодавства щодо передвиборної агітації учасниками передвиборних перегонів. Дуже проблематичним є визначення складових правового статусу представників ЗМІ, а саме спеціальних прав та обов'язків, і питання диференційного відбору журналістів за їх професійними та особистими якостями для надання права на участь у виборчому процесі. Зміни лише дещо деформували цю проблему і, на жаль, саме ЗМІ при її існуванні «повинні» поступатися своїми правами, які надає їм держава.

2. Інститут громадського спостереження.

Важливою гарантією демократичності та прозорості виборів є участь громадськості у спостереженні за виборчим процесом. Спостереження за перебігом виборів безпосередньо пов'язане і запроваджується для запобігання порушенню прав людини, пов'язаних із виборами, через відкриту присутність спостерігачів.⁹ Повноваження офіційних спостерігачів починаються від дня їх реєстрації відповідною виборчою комісією і припиняються після оголошення ЦВК результатів виборів. Розрізняють офіційних спостерігачів від партії (блоку), від громадських організацій, від іноземних держав та міжнародних організацій.¹⁰

У «Керівництві зі спостереження за виборами» ОБСЄ розрізняють «довготермінове» та «короткотермінове» спостереження: «Довготермінові спостерігачі працюють протягом усіх стадій виборів, тоді як короткотермінові присутні переважно в день виборів. Метою довготермінового спостереження є здобуття поглибленого знання про різні стадії виборчого циклу. Метою короткотермінового спостереження є виконання більш класичних обов'язків спостереження за виборами. Воно забезпечує широку присутність спостерігачів на території всієї країни для оцінки заключних днів виборчої кампанії, дня виборів і підрахунку голосів»¹¹.

У нинішній час діяльність спостерігачів уже не зведена до роботи лише в день виборів чи до контролю за процесом підрахунку голосів. Ефективний процес спостереження за перебігом виборів передбачає масштабніші заходи, що починаються з розроблення положень про проведення виборів і закінчуються розслідуванням заяв і скарг про правопорушення, допущені під час виборчої кампанії та виборів.

Для того, щоб групи спостерігачів могли дати об'єктивну оцінку виборам, вони повинні мати змогу спостерігати й ретельно вивчати кожний етап виборчого процесу. Відповідно до Закону «Про вибори народних депутатів України» офіційним спостерігачем від партії (блоку) може бути громадянин України, який має право голосу. Офіційні спостерігачі мають право звертатися до виборчої комісії або суду з вимогою припинити порушення виборчого законодавства у разі їх виявлення; вживати необхідних заходів для припинення протиправних дій під час голосування й підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці; отримувати копії протоколів про передачу виборчих бюлетенів, підрахунок голосів і встановлення результатів голосування та інших документів тощо.

Громадські організації, до статутної діяльності яких належать питання виборчого процесу та спостереження за ним, зареєстровані в установленому законом порядку не менш ніж за два роки до дня виборів, мають право з дозволу ЦВК мати офіційних спостерігачів для спостереження за перебігом виборчого процесу, зокрема за голосуванням, підрахунком голосів і встановленням результатів виборів на будь-якій виборчій дільниці.

Вибори Президента 2004 року, а також вибори 2006 та 2007 років засвідчили, що саме громадські організації України, чесні журналісти та небайдужі громадяни виявилися головними опонентами влади та політичних партій, що порушували виборче законодавство. Саме вони забезпечували поширення всебічної інформації про вибори та сприяли усвідомленому вибору громадян. Більшість громадських організацій в Україні достатньо професійно виконували функцію здійснення громадського контролю за виборчими процесами.¹²

В Україні незалежне позапартійне спостереження, паралельний підрахунок голосів, опитування на виході з виборчих дільниць, довготермінове спостереження проводить Всеукраїнська громадська організація «Комітет виборців України».¹³ На дострокових парламентських виборах 2007 р. ЦВК зареєструвала спостерігачів за виборами від 14 громадських організацій України. 8 з них мали право поширювати свою діяльність за спостереженням за виборами на всю територію України, до них належали: Всеукраїнська громадська організація «Інститут Адвокасі»; Всеукраїнська громадській організації «Комітет виборців України»; Всеукраїнська молодіжна організації «Демократичні перетворення України»; Федерація профспілок України; Всеукраїнська громадська організація «Фонд сприяння демократичним виборам»; Союз української молоді в Україні; громадська організації «Всеукраїнський Союз «Берегиня України»; Всеукраїнське громадське об'єднання «Нова генерація».

На парламентських виборах 2006 року й дострокових парламентських виборах 2007 р. недержавні організації зберегли такі вже традиційні форми участі у виборах, як моніторинг ЗМІ, порушень виборчого законодавства, проведення екзит-полів. Натомість відійшли від організації масових акцій, є тенденція до зменшення таких напрямів діяльності, як розповсюдження інформаційних та агітаційних матеріалів для виборців, перевірки списків виборців, поступово зменшується кількість спостерігачів від громадських організацій під час голосування та підрахунку голосів.

Вихід на перший план важливості сприяння організації виборчого процесу порівняно з освітою виборців був головною особливістю виборів 2006 р. для представників громадськості. Ця тенденція мала продовження й на парламентських виборах 2007 р. Основний напрям зусиль громадських організацій під час виборів 2007 р. був спрямований на інформаційну кампанію з метою надання неупередженої інформації виборцям про програми та позиції кандидатів і партій.

Проте, слід відмітити також і негативний момент, зокрема те, що громадські організації можуть активно використовуватися політичними партіями (блоками) під час виборчих кампаній, у першу чергу, для посилення власного інформаційного впливу на електорат, а основні ресурси (люди та кошти) перерозподіляються в численні передвиборчі штаби.

Окремо слід сказати про міжнародне спостереження за виборчим процесом в Україні. «Міжнародне спостереження за виборами - це вияв інтересу міжнародного співтовариства до забезпечення демократичних виборів як складової розвитку демократії, включаючи повагу прав людини й верховенство права.»¹⁴ Так на парламентських виборах 2006 року й дострокових парламентських виборах 2007 р. в Україні працювали офіційні спостерігачі від 17 іноземних держав: у 2006 році – 483 особи, у 2007 році – 541. А також спостерігачі від міжнародних організацій (2006 р. -26 організацій, 2007 р. – 28 організацій). Отже міжнародне спостереження покликане сприяти підвищенню авторитетності виборчих процесів шляхом недопущення порушень і надання гласності фальсифікаціям, а також шляхом винесення рекомендацій щодо поліпшення виборчого процесу. Воно може також за необхідності сприяти підвищенню довіри громадськості, активнішій участі виборців і послабленню потенційних факторів для виникнення конфліктів під час виборів, водночас забезпечуючи на міжнародному рівні обмін досвідом та інформацією про розвиток демократії».

Таким чином, механізму громадського контролю за виборами діє через участь ЗМІ та громадське спостереження. Цим двом складовим притаманні функції комунікації, структурування, стабілізування суспільно-політичного життя, завдяки чому вони виступають своєрідними індикаторами суспільних потреб, компонентами груп тиску, інституціоналізованими каналами залучення людей до політичних процесів. Протягом останніх виборчих кампаній вітчизняні ЗМІ та неурядові організації накопичили чималий досвід у забезпеченні чесних та прозорих виборів. Зрештою, саме тут найефективніше реалізується одна з основних функцій громадянського суспільства – контроль за діяльністю влади та захист конституційних прав і свобод громадян.

Що говорячи про загальні рекомендації, які випливають із дослідження, слід відзначити наступне. Перегляд виборчого законодавства напередодні кожної чергової виборчої кампанії в Україні вже став традиційним. Це породжує дві основні проблеми: 1) неузгодженість правового регулювання різних видів виборів - всі вибори, які проводяться в Україні, регулюються різними законами, які приймалися у різний час і відрізняються між собою за змістом і якістю правового регулювання; 2) необхідність постійного навчання членів виборчих комісій „з нуля” після кожного чергового перегляду виборчих законів. Тож нагальною є необхідність забезпечення стабільності виборчого законодавства напередодні виборів, уніфікації правового регулювання виборів в Україні шляхом прийняття Виборчого кодексу, а також запровадження обов'язкової підготовки членів дільничних виборчих комісій.

Вітчизняні системи формування складу парламенту та місцевих рад можна вважати чи не найбільш закритими в Європі. Це, у свою чергу породжує низку негативних наслідків: 1) поширення авторитарного стилю керівництва партіями; 2) зниження якісного складу представницьких органів; 3) уповільнення або згортання партійного будівництва на місцях; 4) зрощення бізнесу і влади, поширення політичної корупції тощо. Відповідно у законах про вибори до загальнонаціональних та місцевих виборів мають бути передбачені механізми персоніфікації виборчих систем, які застосовуються на виборах до загальнонаціональних та місцевих представницьких органів. У зв'язку з цим пошук подальших напрямів удосконалення виборчої системи для парламентських виборів має здійснюватись у площині пропорційної виборчої системи, із

запровадженням певних елементів її персоніфікації. При цьому, в силу нерівномірності концентрації виборців у різних адміністративно-територіальних одиницях, навряд чи варто фіксувати у виборчому законі кількість виборчих округів чи, тим більше, встановлювати для кожного округу однакову кількість депутатів, які можуть бути обрані у ньому.

Що ж стосується виборів регіональних еліт, то застосовувані на них виборчі системи можуть бути різними. На виборах місцевих голів, як вже зазначалось, доцільно застосувати або непрямі вибори (після внесення відповідних змін до Конституції України), або ж мажоритарну систему абсолютної більшості; на виборах депутатів місцевих рад невеликих міст, селищ та сіл може застосовуватись мажоритарна виборча система з голосуванням в одномандатних або декількох багатомандатних округах; на виборах депутатів великих міст, Верховної Ради АРК - персоніфіковані варіанти пропорційної виборчої системи з „прив'язкою" меж округів в цих одиницях до їх внутрішнього адміністративно-територіального поділу. Що ж стосується виборів до районних та обласних рад, то вони можуть проводитись за різними системами в залежності від кількості депутатів. Також доцільно передбачити на всіх місцевих виборах можливість висування незалежних кандидатів на виборах¹⁵ (шляхом самовисування або висування списку незалежних кандидатів - це повністю відповідало б кращій європейській практиці з виборчих питань. В Україні що на виборах регіональних еліт відбувається фактичне перенесення централізованого політичного світобачення на місцевий рівень. Проте інтереси місць і регіонів часто органічно не співпадають з інтересами центру. Відтак, вони далеко не найліпшим чином вкладаються у рамки партійних програм. У світлі політизацій роботи представницьких органів місцевого самоврядування, переорієнтації їх діяльності із представництва інтересів місцевих громад на представництво інтересів керівних органів партій, необхідність закріплення механізмів висування незалежних кандидатів на місцевих виборах не викликає сумнівів.

Загалом для забезпечення повноцінного дотримання демократичних стандартів під час обрання політичних еліт в Україні слід розв'язати цілий комплекс як перспективних, так і оперативних завдань. Необхідно продовжити вдосконалення правової основи виборчих кампаній, для чого проводити роботу з: посилення ролі й відповідальності всіх учасників цих кампаній, і передовсім політичних партій; подолання негативних явищ, зафіксованих практикою виборів; забезпечення незалежності виборчих комісій, досягнення цілковитої прозорості фінансової діяльності політичних суб'єктів, які беруть участь у виборах, і не лише на передвиборному етапі, а й у міжвиборний період; створення реально працюючого механізму громадського контролю за проведенням голосування й підбиття підсумків. Потрібно також розвивати міжнародну співпрацю в галузі виборчого законодавства, розробляти критерії оцінки ефективності виборів, громадського та міжнародного контролю за їх перебігом.

Забезпечення дійсно демократичних виборів є частиною зусиль із запровадження більш широких процесів демократизації та створення інституцій демократичного правління. Тому, незважаючи на те, що в усіх виборчих процесах повинні знаходити відображення універсальні принципи дійсно демократичних виборів, жодні вибори не можна розглядати окремо від політичних і культурно-історичних умов, у яких вони відбуваються.

II частина.

Міжнародна технічна допомога

На сьогоднішній час Україна залишається країною-отримувачем міжнародної технічної допомоги. Впровадження проектів міжнародної технічної допомоги сприяє вирішенню тих проблем, які Україна сьогодні не в змозі вирішити самостійно, зменшує навантаження на державний бюджет, сприяє створенню додаткових робочих місць. Світовий досвід, який отримує Україна в рамках міжнародної технічної допомоги сприяє її сталому соціально-економічному розвитку, прискорює її міжнародну інтеграцію. Найбільшим донором для України були та залишаються Сполучені Штати Америки, друге місце посідає ЄС. Іншими найбільшими донорами є Канада, Великобританія, ФРН, Нідерланди, Швеція, Швейцарія, Японія, Данія, Корея, ООН, Світовий банк, ЕБРР тощо. На сьогодні впроваджено та знаходяться в стадії виконання проекти, на фінансування яких з 1992 року донорами виділено понад 6 мільярдів доларів США. Розглянувши таблицю ми маємо право стверджувати, що на сьогодні США є найбільшим донором технічної допомоги Україні. Бюджет допомоги США для України перевищує загальну суму допомоги інших донорів. Із 6 млрд. дол. США, виділених донорами з початку надання технічної допомоги, приблизно 3 млрд. дол. США виділено Урядом США.

Таблиця: *Обсяги МТД Україні в 1999 - 2006 роках (млн. доларів США)*¹⁶

Донори	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
США	284,44	272,9	232,2	253,1	227,48	143,47	172,2	265
Канада	13,5	13,5	13	12,7	14,3	14	14	14
ЄС (TACIS)	126,8	125,9	146,4	120	113,6	120	189,3	166
Нідерланди	8,3	7,1	9,75	5,8	7	7	6,15	6,15
Швеція	3,45	2,18	2,7	5,3	6,4	6,4	--	--
Великобританія	15,1	14,1	13	10,6.	15,1	12,95	12,95	--
ФРН	10,1	8,71	8,7	6,1	9,5	1,9	--	--
Швейцарія	2	5	5,35	2,9	3,43	--	--	--
ПРООН та спеціалізовані установи ООН (ЮНІДО, ЮНІСЕФ, ВОІВ, ФНООН, МАГАТЕ)	3,5	3,5	5,13	2,28	14	10	15	30
Японія	5,8	6,81	0,38	0,38	0,8	0,8	0,8	6,7
Данія	2,1	1,5	--	--	--	--	--	--
Китай	1,2	1,2	1,2	1,2	1,27	1,2	1,2	--
МИРР	6,6	7,3	3,49	10,24	5,76	4	4,5	5
ЄБРР	54	60	53	61	70	100	100	100

В Україні вже діяли проекти міжнародної технічної допомоги для сприяння демократизації і створення громадянського суспільства, забезпеченню верховенства права тощо. Переважно у формі консультацій іноземних експертів, фінансування витрат на проведення незалежних досліджень, навчання та підвищення кваліфікації кадрів, а також у вигляді нових технологій, фінансування постачання обладнання та грантів.

Основні міжнародні донори (детальний перелік проектів МТД у формуванні інститутів розвинутого громадянського суспільства – у Додатку).

США з 1992р. : Агентство США з Міжнародного Розвитку (USAID), Програма Демократичних Грантів Посольства США (більше 70 проектів), Програми Державного Департаменту США (8 програм), Фонд сприяння демократії (близько 600 проектів); проекти: «Сприяння організації виборів в Україні», «Участь громадян у виборах в Україні».

Європейський Союз: Національна Індикативна програма (НІП) TACIS; проекти: «Розбудова громадянського суспільства», « Медіа у підвищенні обізнаності виборців щодо найважливіших питань виборів», «Освіта для демократії в Україні», «Підтримка виборчого процесу», «Зміцнення засад громадянського суспільства»; Міжнародний фонд "Відродження" (МФВ): проект “Забезпечення верховенства права”; Фонд «Європа ХХІ»: проекти «Розбудова аналітичної спроможності політичних партій» та «Громадянське суспільство: крок за кроком»; Фонд «Євразія» та Фонд «Східна Європа».

Канада (54 проект и): Фонд «Демократичні інституції і практики», Центр демократичної освіти Університету Квінз, Канадсько-Український проект демократичної освіти, Канадсько-Український законодавчий і міжурядовий проект (КУЗМП), Канадська Агенція з Міжнародного Розвитку (КАМР/CIDA), проекти: «Розвиток демократії», «Голос громадськості».

ООН: Програми Розвитку Організації Об’єднаних Націй (ПРООН), Фонд демократії Організації Об’єднаних Націй.

Напрями роботи проектів МТД: сприяння демократичним перетворенням в Україні та самоврядуванню, економічне зростання та розвиток соціального сектору; захист прав людини та верховенство права, громадянське суспільство та правова і громадянська освіта, а також сприяння усвідомленню прав людини; заходи, спрямовані на запобігання конфліктам і посередництво у їх вирішенні, громадське виховання, взаємну толерантність та повагу в суспільстві, підтримка громадських ініціатив та програми ознайомлення громадян з процедурами та механізмами прозорості роботи органів влади та державних службовців різного рівня.

Цілі проектів МТД:

1. Розвиток виборчої системи, освіта виборців та моніторинг виборів, навчання членів виборчих комісій, громадянська освіта та реєстрація голосуючих; доступ громадськості до інформації; створення більш сприятливого правового середовища для ефективної діяльності громадянського сектора в цілому; сприяти демократичним перетворенням та побудові громадянського суспільства в Україні.

2. Сприяння об’єктивному та професійному висвітленню виборчих питань в регіонах України, інтенсифікація демократичних процесів, підтримка проведення чесних та прозорих виборів інформування виборців щодо їх прав та незаангажованості вибору, прозорість електорального процесу і освіта виборців.

3. Посилення спроможності незалежних організацій впливати на розвиток головних напрямків сучасної політики в Україні з метою сприяння втіленню демократичних та економічних реформ в державі.

4. Сприяння створенню умов для законодавчого та інституційного забезпечення державного управління для посилення його дієвості; сприяння розвитку українського громадянського суспільства, зокрема: зміцненню прав і повноважень громадян, демократичних принципів, зростанню свободи преси, розвитку громадських установ, зміцненню неурядових організацій; розробка наукових засад політичної діяльності шляхом дослідження та консультування; підтримка європейської інтеграції; підтримка міжнародного взаєморозуміння за допомогою інформації та зустрічей; посилення впливу

громадянського суспільства та його контролю за владою, системі громадського правозахисту й утвердженню принципу верховенства права в Україні

Заходи, які відбулися останнім часом у рамках проектів МТД.

23 листопада 2006 року відбувся заключний регіональний семінар на тему: „Зовнішня допомога розвитку для України: стратегічні сектори співпраці, моніторинг та координація”.

Серед учасників заходу – фахівці Секретаріату Кабінету Міністрів України, Міністерства економіки України, Міністерства економіки Автономної Республіки Крим, Вінницької, Житомирської, Кіровоградської, Полтавської, Сумської, Хмельницької, Чернігівської, Чернівецької, Черкаської обласних державних адміністрацій.

Також активну участь у роботі семінару взяли представники донорської спільноти, які працюють в Україні, а саме: Європейської Комісії, Міністерства з міжнародного розвитку Великобританії (DFID), Організації Об’єднаних Націй, Канадського агентства з міжнародного розвитку (CIDA), Шведського Агентства міжнародного розвитку (SIDA) та Посольства Японії в Україні.

Під час семінару було зазначено, що важливими напрямками роботи, спрямованої на підвищення ефективності використання міжнародної технічної допомоги (МТД) є спільне визначення шляхів співпраці, що будуть сприяти досягненню пріоритетів розвитку регіону, активна позиція органів місцевої влади у їх формуванні, а також створення електронної бази даних (бібліотеки) проектів МТД, які реалізуються в Україні.

За результатами роботи семінару було досягнуто домовленостей щодо посилення ролі місцевих органів влади в процесі залучення та моніторингу міжнародної технічної допомоги, запровадження дієвих механізмів, спрямованих на уникнення дублювання проектів та укріплення лідируючої ролі Уряду у визначенні пріоритетів залучення технічної допомоги.

14 лютого 2007 року Мінекономіки спільно з Представництвом ООН в Україні проведено семінар високого рівня з питань запровадження в Україні принципів Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги.

У роботі семінару взяли участь представники Секретаріату Кабінету Міністрів України, міністерств та відомств, донорських установ системи ООН, Європейської Комісії, Великобританії, Міжнародної організації з міграції, Світового банку, Швеції та Швейцарії, - фахівці, відповідальні за роботу тематичних робочих підгруп з питань міжнародної технічної допомоги.

Під час семінару презентовано запроваджений в Україні механізм координації міжнародної технічної допомоги шляхом діяльності урядово-донорської робочої групи та тематичних робочих підгруп. У ході засідання висвітлено та обговорено питання, пов’язані з імплементацією Паризької декларації в Україні, запровадження системи оцінки ефективності зовнішньої допомоги та підтримки української сторони в питаннях запровадження принципів Паризької декларації.

На початку лютого цього року Мінекономіки внесено на розгляд Кабінету Міністрів України проект Указу Президента України "Про приєднання України до Паризької Декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги". Приєднання до Паризької Декларації надасть можливість Україні брати повноправну участь у процесах гармонізації, оцінки зовнішньої допомоги, вдосконаленні систем та процедур запровадження та підзвітності за проектами відповідно до світових тенденцій.

16-17 січня 2008 року у Києві відбулася Міжнародна конференція «Європейський демократичний доробок та розвиток виборчого законодавства України», організована Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), Інститутом виборчого права, Координатором проектів ОБСЄ в Україні та Офісом Ради Європи в Україні. За підсумками обговорення доповідей та виступів учасників Міжнародна конференція «Європейський демократичний доробок та розвиток

виборчого законодавства України», прийняла Рекомендації до виборчого законодавства України.

Висновки. Оцінка результативності проектів МТД.

Міжнародні проекти зі сприяння демократизації та формування громадянського суспільства суттєво впливають на процеси трансформації в Україні. Насамперед, це пов'язано з нестачею внутрішніх фінансових ресурсів, а також з відсутністю кваліфікованих кадрів, які мають відповідні досвід, знання та навички. Втім, ефективність допомоги, що надається Україні, залишається не надто високою, в першу чергу через відсутність у донорів єдиного принципу надання цієї допомоги. Пріоритети донорів частіше визначаються на основі наявної пропозиції з їхньої сторони, а не виходячи з реальних потреб та намірів українського Уряду, які виникають в процесі здійснення реформ.

На відміну від цього, програми та проекти МТД, які реалізуються в країнах Центральної Європи і, зокрема, в Польщі, мають на меті виконання конкретних завдань, спрямованих на приведення національних інституцій до європейських стандартів. Тобто, рамки надання технічної допомоги для цих країн є спільні та чітко визначені - це підготовка до вступу до Європейського Союзу. В Україні ж такі чи будь-які інші рамки відсутні. Більше того, донори далеко не завжди визначають метою здійснення проекту практичне впровадження його результатів. Вони надають готові рекомендації, сподіваючись, що Уряд їх виконає, якщо у нього на те з'явиться політична воля.

В цьому аспекті слід зазначити, що нещодавно Колегія Рахункової палати розглядала результати перевірки та аналізу отримання Україною міжнародної технічної допомоги та стану її використання. В результаті було підсумовано, що діюча в Україні система управління і моніторингу міжнародної технічної допомоги не відповідає сучасним вимогам державного регулювання у цій сфері і потребує серйозного вдосконалення та розвитку всіх її основних складових.

Існуюча стратегія діяльності Уряду щодо залучення міжнародної технічної допомоги не визначає чіткі цілі та систему критеріїв оцінки ефективності використання цієї технічної допомоги, не узгоджується із соціально-економічними пріоритетами України. Як наслідок, програми донорів формуються, виходячи з їх власного бачення та можливостей, а не з потреб українських реципієнтів. Українські бенефіціари (організаційні координатори) в такій ситуації не мають чіткої позиції стосовно змісту проектів міжнародної технічної допомоги і не впливають на процес їх відбору та впровадження.

У той же час, Міністерство економіки України, будучи головним координатором МТД, не володіє узагальненою, повною та достовірною інформацією щодо її обсягів і структури в розрізі фінансових ресурсів, товарів, робіт і послуг, прав інтелектуальної власності тощо, а також в розрізі бенефіціарів та реципієнтів проектів МТД. Моніторинг діяльності в рамках грантів Мінекономіки проводить лише шляхом збирання інформації від отримувачів цих грантів, а власне оцінювання ефективності виконання та досягнення результатів, практично не здійснюється.

Через нескоординовані дії центральних органів державної влади щодо організації збору інформації не налагоджено дієву та ефективну підсистему обліку і статистики МТД, в результаті чого в Україні відсутня об'єктивна і систематична інформація про фактичні обсяги та форми технічної допомоги.

Звітна інформація про виконання проектів МТД не завжди відповідає дійсності. В рамках проектів МТД заплановані заходи провадяться не в повному обсязі. Не забезпечується своєчасна та повна перереєстрація проектів.

Безконтрольність та безвідповідальність бенефіціарів - міністерств і відомств України, призводить до зриву термінів виконання проектів МТД та скасування надання технічної допомоги. Після завершення проектів бенефіціарами не контролюється подальше використання та місцезнаходження придбаних за рахунок МТД матеріальних цінностей.

Нормативно-правова база щодо регулювання питань залучення та використання грантів на підготовку проектів розвитку є незавершеною та неповною. Закон України "Про міжнародну технічну допомогу" не набув чинності, а Стратегія залучення та використання МТД на 2008-2011 роки не розроблена. Діючими нормативно-правовими актами не передбачено ув'язки процедур щодо залучення та використання грантів з процедурами проектів розвитку, на підготовку яких ці гранти отримуються.

Перелік проектів МТД у формуванні інститутів розвинутого громадянського суспільства.

Сполучені Штати Америки

Агентство США з Міжнародного Розвитку (USAID) Починаючи з 1992 року, Регіональна Місія Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) в Україні надає допомогу у здійсненні переходу до ринкової економіки на широкій суспільній базі. Програми Місії здійснюються за такими основними напрямками, як демократія та самоврядування, економічне зростання та розвиток соціального сектору, захист прав людини та розвиток громадянського суспільства, підвищення ефективності, прозорості та відповідальності органів державної влади.

Програма Демократичних Грантів Посольства США - програма "Демократичних грантів" спрямована на підтримку перспективних проектів, призначених сприяти демократичним перетворенням в Україні. Починаючи з липня 1996 року, більше 70 проектів від українських недержавних неприбуткових організацій одержали фінансування за програмою "Демократичні гранти". Гранти надаються виключно українським організаціям, що мають статус недержавних та неприбуткових. До таких належать громадські організації (асоціації), благодійні фонди та аналітичні центри. Тематичні пріоритети програми "Демократичних грантів": права людини (захист прав та свобод громадян України), верховенство права, громадянське суспільство та громадянська освіта- програми в галузі правової та громадянської освіти, а також програми, що сприятимуть усвідомленню прав людини; заходи, спрямовані на встановлення довіри, запобігання конфліктам і посередництво у їх вирішенні, громадське виховання, взаємну толерантність та повагу в суспільстві з багатонаціональною культурою, підтримка громадських ініціатив та програми ознайомлення громадян з процедурами та механізмами прозорості роботи органів влади та державних службовців різного рівня.

Програми Державного Департаменту США реалізуються у напрямках — дослідницькі програми, підтримка наукових обмінів, міжнародні військові обміни та навчання. Станом на поточний момент Державний Департамент США впроваджує 8 програм загальною вартістю приблизно 19 млн. дол. США. Навчальні програми спрямовані на підвищення освітнього рівня різних верств населення України шляхом надання допомоги у проведенні досліджень на індивідуальних студіях в університетах США, створення мережі громадянської освіти та дистанційного навчання, навчання на рівні аспірантури в університетах США за фахами — управління в освіті, політика громадського управління, управління в бізнесі, економіка, право.

Фонд сприяння демократії Фонд сприяння демократії спрямований на підтримку перспективних проектів, призначених сприяти демократичним перетворенням та побудові громадянського суспільства в Україні. Фонд сприяння демократії - це цілеспрямований, але гнучкий механізм, спрямований на фінансову підтримку унікальних та перспективних проектів, особливо таких, що сприяють розвитку спроможності та самозабезпечення НДО в Україні. Починаючи з липня 1996 року, близько 600 проектів від українських недержавних неприбуткових організацій одержали фінансування за програмою "Фонду сприяння демократії". Гранти надаються виключно українським організаціям, що мають статус недержавних та неприбуткових, та зареєстровані у відповідності до українського законодавства. До таких належать: громадські організації (асоціації), благодійні фонди та аналітичні центри. Організації та їхні працівники не можуть представляти політичні партії, бути призначеними або обраними на державні посади. Тематичні пріоритети Фонду сприяння демократії: Права людини: Освіта, моніторинг, повідомлення про порушення прав людини: У заявках необхідно вказати, які прошарки населення будуть цільовими та які види діяльності заплановані в рамках проекту та після його завершення; Верховенство права та реформа в галузі права: Реформи в різних галузях права, юридичні клініки/надання юридичних консультацій, юридична просвіта громадян; судова підтримка; підтримка проектів правозахисних груп та діяльність після завершення проекту; Розвиток виборчої системи: Освіта виборців та моніторинг виборів, навчання членів виборчих комісій тощо; Антикорупційна діяльність та прозорість уряду: Освіта та ознайомлення громадськості із даними проблемами;

Програма Дому Свободи "Партнерство за реформи в Україні" Партнерство за реформи в Україні – трирічна програма, що здійснюється за підтримки USAID і спрямована на посилення ефективності та самоспроможності недержавних дослідницьких організацій в Україні. Головними напрямками проекту є надання фінансової, консультативної, освітньої та технічної допомоги

недержавним дослідницьким закладам, які активно працюють в галузі дослідження, розвитку, захисту та практичного втілення ініціатив, спрямованих на підтримку політичних та економічних реформ в Україні. Головною метою програми є посилення спроможності незалежних організацій впливати на розвиток головних напрямків сучасної політики в Україні з метою сприяння втіленню демократичних та економічних реформ в державі. Головними завданнями програми «Партнерство за реформи» можна визначити: сприяння розвитку демократичного суспільства та вільного ринку в Україні; зміцнення авторитету неурядових організацій та сприяння поширенню можливостей недержавних інституцій впливати на громадську думку та розвиток політичного процесу в державі; розбудова регіональної та міжнародної мережі неурядових організацій з метою залучити якомога більше громадських інституцій, в першу чергу українських, до роботи над спільними проектами і таким чином сприяти інформаційному обміну щодо просування реформ в країнах перехідного періоду.

Сприяння організації виборів в Україні (США)

Участь громадян у виборах в Україні (США)

Зміцнення незалежних засобів масової інформації в Україні (США)

Проект "Сприяння демократичним змінам в Україні через підсилення місцевого самоврядування" (Програма Польсько-Американсько-Українська ініціатива співпраці) партнер 2002-2003 USAID.

Європейський Союз

Європейський Союз – другий з найбільших донорів України. Допомога ЄС Україні з 1991 року сягнула 2 млрд. євро. Допомога надходить головним чином через програму TACIS (зокрема через її національну, регіональну, транскордонну і ядерну компоненти), а також через Європейську ініціативу за демократію та права людини, програми гуманітарної та макрофінансової допомоги. Технічна допомога через програму TACIS постійно зростала (2002 року вона становила 47 млн. євро, 2005 року - 88 млн. євро, а 2006 року її обсяги 100 млн. євро). Від 2007 року технічна допомога Україні надходить в рамках Інструменту європейського сусідства та партнерства (ENPI), який замінив TACIS.

Національна Індикативна програма (НІП) TACIS на 2004-2006 роки укладена між Урядом України та Європейською Комісією у листопаді 2003 р. Пріоритетні сфери: підтримка інституціональної, правової та адміністративної реформи (*напрями співробітництва: правова та адміністративна реформа; план дій у сфері юстиції та внутрішніх справ та пов'язані з цим питання; громадянське суспільство, ЗМІ та питання демократії; вища та професійно-технічна освіта*)¹⁷

Розбудова громадянського суспільства (1 344 806 EUR) Підвищення ефективності роботи неурядових організацій, які надають соціальні послуги, в обраних областях; сприяння співробітництву неурядових організацій, що працюють у соціальному секторі, з органами місцевої влади на первинному рівні.

Медіа у підвищенні обізнаності виборців щодо найважливіших питань виборів (73 165 EUR) Сприяння об'єктивному та професійному висвітленню виборчих питань в регіонах України, впрямуючи інтенсифікації демократичних процесів, що мають місце в Україні.

Проект «Підтримка виборчого процесу» (ЄС, Tасіс НІПД 2001) — 590 тис. євро

Проект «Зміцнення засад громадянського суспільства» (ЄС, Tасіс НІПД 2003) — 2 млн. євро

Проект "Належне управління за участю громадян: розбудова в Україні всеохоплюючого процесу творення політики" 2002-2003 UNDP

Канада

Урядова допомога з боку Уряду Канади надається в рамках Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Канади стосовно канадської програми співробітництва від 24.10.94 через Канадське агентство міжнародного розвитку (КАМР). Відповідно до цього Меморандуму Україна щорічно отримує від Канади технічну допомогу обсягом приблизно 20 млн. кан. дол. Метою Канадської програми співробітництва з Україною є поглиблення існуючих особливих політичних та економічних зв'язків між Канадою та Україною шляхом підтримки демократичного та сталого економічного розвитку.

За всі роки співробітництва Уряд Канади виділив 302 млн. канадських доларів на двосторонні програми з Україною. Канадське агентство міжнародного розвитку (CIDA) виділило

12,1 млн. канадських доларів (47,846 млн. гривень) на реалізацію 4 проектів технічного співробітництва, спрямованих на розвиток громадянського суспільства в Україні.

Уряд України високо оцінює результати виконання проектів технічної допомоги Канади у галузі державного управління, політичних реформ, законодавчої співпраці та освіти. Результати канадсько-українського технічного співробітництва можуть слугувати прикладом реального наповнення відносин особливого партнерства між країнами. Всього за цей час було започатковано 54 проекти. На поточний момент в Україні впроваджується 22 проекти технічної допомоги термін дії яких 2005-20013 роки.

Канадська агенція міжнародного розвитку (КАМР) є основним інструментом надання допомоги в усьому світі з метою сприяння розвитку; вона бере на себе зобов'язання підтримувати сталий поступ, зменшувати бідність і надавати гуманітарну допомогу для того, щоб світ ставав безпечнішим, справедливішим і заможнішим. Для досягнення цієї мети програма зосереджується на наступних пріоритетах: демократичне управління; розвиток приватного сектора; охорона здоров'я; основи освіти.

Проект «Розвиток демократії» при фінансуванні КАМР 2,3 млн. канадських доларів (9,085 млн. гривень) є продовженням проекту «Демократична освіта» і передбачає доопрацювання підручника «Основи демократії», збільшення кількості викладачів цього курсу, створення інтернет-версії курсу і розробку спеціальних програм для окремих груп слухачів.

Проект «Голос громадськості» (3,3 млн. канадських доларів, або 13,035 млн. гривень) передбачає допомогу 6 містам у поліпшенні послуг, серед іншого в освіті, житлово-комунальному господарстві, громадській безпеці і транспорті. Для надання допомоги обрані Луцьк, Чернігів, Макіївка (Донецька область), Алчевськ (Луганська область), Коломия (Івано-Франківська область), Комсомольськ (Полтавська область).

Канадсько-український Фонд «Демократичні інституції і практики» - проект Канадської Агенції з Міжнародного Розвитку (КАМР/CIDA), який був заснований з метою підтримки проведення чесних та прозорих виборів Президента України восени 2004 року. Діяльність Фонду була продовжена на 2005-2006 роки задля сприяння проведенню Парламентських виборів у 2006 році. Така підтримка передбачає покращення можливостей проведення вільних і чесних виборів для громадян України, інформування виборців щодо їх прав та незаангажованості вибору. Метою фонду є сприяння та посилення демократичного розвитку в Україні, а завданням — прозорість електорального процесу і освіта виборців. Фонд «Демократичні інституції і практики» надає гранти українським громадським організаціям на реалізацію проектів, метою яких є забезпечення прозорості та якісного управління електоральним процесом.

OSCE - Elections and Governance, Policy Advice for Reform in Ukraine

«Канадсько-Український проект демократичної освіти» партнер 1999-2002 CIDA, Центр демократичної освіти Університету Квінз (Канада), IRF

Канадсько-Український законодавчий і міжурядовий проект (КУЗМП) здійснюється в Україні з 2000 р. як проект технічної допомоги Канади Україні, основною метою якого є сприяти вдосконаленню і реформуванню законодавства України, використовуючи канадський досвід. Канадсько-Український законодавчий і міжурядовий проект став логічним продовженням Канадсько-Українського проекту «Законодавчої співпраці», що впроваджувався у 1996 - 1999 р.р. і започаткував співпрацю між Верховною Радою України і Парламентом Канади. На новому етапі до співпраці долучились і органи виконавчої влади в Україні, зокрема Кабінет Міністрів України. Це дозволило максимально врахувати позиції як законодавців так і урядовців України під час прийняття рішень в ході реалізації. Виконуючи свої завдання з сприяння удосконалення й реформування нормативно-правової бази України, проект також має на меті сприяти досягненню наступних завдань, що є пріоритетними у діяльності Канадського агентства з міжнародного розвитку: сприяння створенню умов для законодавчого та інституційного забезпечення державного управління для посилення його дієвості; сприяння розвитку українського громадянського суспільства, зокрема: зміцненню прав і повноважень громадян, демократичних принципів, зростанню свободи преси, розвитку громадських установ, зміцненню неурядових організацій.

Канадсько-українська парламентська програма Цю програму було засновано головою Фондації українських студій в Торонто з нагоди сторіччя імміграції перших українців до Канади. Вона дає можливість студентам з українських університетів працювати та навчатися в Парламенті

Канади та має на меті надати цим студентам необхідні знання для того, щоб вони могли зробити свій внесок у стале та успішне майбутнє України. Вона також допомагає продемонструвати українським студентам концепцію верховенства права, як воно практикується в Канаді.

ООН

Програми Розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) Технічна допомога в рамках програми спрямована на питання розвитку демократії та удосконалення ефективності державного управління, подолання бідності, попередження конфліктів, удосконаленні політики у секторі сільського господарства та боротьбу зі СНІДом та туберкульозом.

Фонд демократії Організації Об'єднаних Націй ФДООН був започаткований Генеральним секретарем ООН у 2005 році як Генеральний трастовий фонд ООН. ФДООН фінансує проекти, які будують та зміцнюють демократичні інститути, пропагують права людини, та забезпечують участь усіх груп у демократичних процесах. Близько 35-ти країн-членів ООН з усіх континентів зробили добровільні внески до ФДООН. Перевага надається наступним сферам діяльності: демократичний діалог та підтримка конституційних процесів; громадянська освіта та реєстрація голосуючих; доступ громадськості до інформації; права на участь та верховенство закону у підтримці громадянського суспільства; прозорість та цілісність.

Німеччина

Представництва німецьких політичних фондів в Україні Фонд Фрідріха Еберта, Фонд Конрада Аденауера, Фонд Фрідріха Науманна, Фонд Гайнріха Бюлля, Фонд Ганнса Зайделя

Фонд Конрада Аденауера ставить за мету винятково суспільно корисні цілі. Згідно із своїми завданнями він провадить діяльність у таких напрямках: сприяння програмам політичної освіти; розробка наукових засад політичної діяльності шляхом дослідження та консультування; підтримка європейської інтеграції; підтримка міжнародного взаєморозуміння за допомогою інформації та зустрічей; підтримка обдарованих та гідних за своїм характером молодих людей у їхній науковій підготовці та підвищенні кваліфікації.

Британія

Британська рада співпрацює з державними органами та громадським сектором, щоб сприяти поширенню знань та досвіду в урядуванні, захисту прав людини та соціальному залученні.

Програма "Британські Урядові Стипендії Чівнінг" учасник 2006-2007 Британська Рада

Швейцарія

Технічна допомога з боку Швейцарії *координується Швейцарським Агентством Співробітництва та Розвитку (SDC)*. Надання фінансової допомоги здійснюється через *Державний Секретаріат по Економічних Зв'язках (SECO)*.

Польща

Проект "Співробітництво органів місцевого самоврядування, як фактор прискорення розвитку місцевої демократії та побудови громадянського суспільства в партнерських містах Східної Європи" Уряд Республіки Польщі 2006

Допомога Уряду Японії Грантова допомога – надається у вигляді грантів для реалізації проектів, відповідним чином погоджених між українською та японською сторонами. Гранти загального типу – надаються один раз в 2-6 років на суму до 7 млн. дол. США. Культурні гранти – надаються щорічно з метою підтримки закладів культури та освіти на суму до 700 тис. дол. США, проте за інформацією Посольства Японії в Україні з 2007 року сума гранту може становити до 2,7 млн. дол. США¹⁸.

Міжнародний фонд "Відродження" (МФВ) Завдання Фонду — фінансово та організаційно сприяти становленню демократичного, відкритого суспільства в Україні шляхом підтримки значущих для його розвитку громадських ініціатив. 2006 року МФВ надав фінансову підтримку на суму до 7 мільйонів доларів США на проекти, що сприяють розвиткові європейської інтеграції, посиленню впливу громадянського суспільства та його контролю за владою, системі громадянського правозахисту й утвердженню принципу верховенства права в Україні, проведенню

пенітенціарної реформи, розвитку громадської активності національних меншин, реформам у сферах освіти, охорони здоров'я, видавничій справі, проведенню справедливих та чесних виборів. Переважну більшість грантів МФВ розподіляє між недержавними організаціями.

Програма “Забезпечення верховенства права” Міжнародного фонду “Відродження”

Представництво Європейської Комісії Головними завданнями в діяльності Представництва є наступні: Сприяти політичним та економічним зв'язкам між країною перебування та Європейським Союзом шляхом підтримання ефективного діалогу з урядовими установами та підвищення поінформованості про Європейський Союз, його установи та програми; Відстежувати впровадження Угод про партнерство та співробітництво між Україною і ЄС; Інформувати громадськість щодо розвитку Європейського Союзу, роз'яснювати та відстоювати окремі аспекти політики ЄС; Брати участь у впровадженні Програми TACIS Європейського Союзу, в рамках якої надаються гранти для втілення ноу-хау в сфері розвитку ринкової економіки та демократичного суспільства у країнах СНД.

Український освітній центр реформ (УОЦР) – міжнародна благодійна організація, що діє в Україні та США. Головним напрямком діяльності Центру є інформаційна підтримка економічних, політичних і соціальних перетворень в Україні, дедалі більше залучення українських громадян до реформування, що сприятиме побудові демократичної держави з ринковою економікою та розвитку громадянського суспільства. Центр одержав гранти від Агентства США з міжнародного розвитку, Фонду Чарльза Стюарта Мотта, Міжнародної організації з міграції, ПРООН, Національного фонду демократії, Міжнародного фонду "Відродження" та Фундації "Ейвон".

Фонд «Європа ХХІ» Вважаючи інтеграцію до європейських і євро-атлантичних структур першочерговим внутрішньополітичним питанням для України, Фонд "Європа ХХІ" зосереджує свої зусилля на проведенні досліджень політичних процесів та розвитку громадянського суспільства в Україні і в Європі загалом, організуючи конференції та інші публічні заходи, створюючи інформаційні ресурси та беручи участь у розробці і реалізації спільних українських і міжнародних проектів у галузі європейської інтеграції. Серед проектів Фонду «Європа ХХІ» - програми з розвитку НУО, політичних партій та виборчих технологій; програми з питань європейської інтеграції для журналістів; серія "круглих столів" для українських та іноземних політиків, фахівців у галузі зовнішньої політики та міжнародних відносин і журналістів "Україна: Європейський вимір", проекти "Розбудова аналітичної спроможності політичних партій" (за підтримки Вестмінстерського фонду демократії), "Громадянське суспільство: крок за кроком" (фінансоване Національним фондом підтримки демократії), "Сприяння поширенню толерантності у полі етнічному суспільстві" (за підтримки Фонду проектів у галузі прав людини Міністерства закордонних справ і Співдружності Великобританії).

Фонд «Євразія» Фонд підтримує проекти, спрямовані на: підвищення ефективності роботи державних службовців, покращення фінансового управління у місцевих органах влади та вдосконалення законодавчого поля їхньої діяльності; підвищення активності громадян у прийнятті суспільно важливих політичних і економічних рішень; зміцнення громадських організацій та незалежних ЗМІ як складових громадянського суспільства та на підвищення їхньої фінансової стабільності, а також створення більш сприятливого правового середовища для ефективної діяльності громадянського сектора в цілому. З 2007 р. найуспішніші програми Фонду «Євразія» в Україні продовжує Фонд «Східна Європа».

Фонд Чарльза Стюарта Мотта Однією з програм Фонду є надання грантів благодійним організаціям для розвитку демократичного, плюралістичного суспільства в країнах Центральної та Східної Європи. Фонд спрямовує свою роботу в цьому регіоні на підтримку громадянського суспільства. Місією цієї програми є сприяння розвитку та надання підтримки громадянському суспільству в країнах ЦСЄ. Реалізація цілей програми досягатиметься шляхом зміцнення неприбуткового сектора, через просування громадянських прав і обов'язків та покращення расових та етнічних взаємовідносин.

-
- ¹ Інформаційно-аналітичний матеріал про міжнародну технічну допомогу Україні // Official [Development Assistance In Ukraine, Ministry of Economy of Ukraine] // <http://oda-coordination.org.ua/ua/s/84>.
- ² Виборчі комісії: правовий статус і організація роботи <http://www.lawbook.by.ru/vak/aref/text/021.shtml>
- ³ <http://old.dif.org.ua/ua/activity/286/pr041007.vis>
- ⁴ http://www.parlament.org.ua/index.php?action=news&id=12&ar_id=1826&ch_id=2&as=0
- ⁵ Прозорі вибори та ЗМІ в Україні: правове регулювання / О. Винников, Л. Чорній. - К. : Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2003. - 16 с.
- ⁶ Звіт міжнародної організації "Freedom House" щодо проблем свободи слова (2008 рік) <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&year=2008>
- ⁷ <http://www.internetworldstats.com/stats4.htm>
- ⁸ <http://www.yur-gazeta.com/oarticle/2033/>
- ⁹ Руководство по наблюдению за выборами ОБСЕ / БДИПЧ. – Варшава, 1977.
- ¹⁰ Международный пакт о гражданских и политических правах. – М., 1998. – С. 39.
- ¹¹ Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве. – М., 1997. – С. 154 – 155.
- ¹² Лациба М.В. Громадські організації на виборах / Укр. незалеж. центр політ. дослід. – К., 2005. – С. 4.
- ¹³ Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування / За заг. ред. Радченка С.В. – К.: Факт, 2003. – С. 216, 222.
- ¹⁴ Декларація принципів міжнародного спостереження за виборами.
- ¹⁵ Див., наприклад, п.4 рекомендацій Звіту Місії ОБСЕ/БДПЧ зі спостереження за виборами до Верховної Ради України 26 березня 2006 року. - Варшава, 23 червня 2006 року. - с. 29.
- ¹⁶ www.icps.com.ua
- ¹⁷ Там само
- ¹⁸ <http://oda-coordination.org.ua/ua/s/84>