

райони) і частина України (Одеська, частини Миколаївської і вінницької областей) зводились у три губернаторства: Бессарабію, Буковину і Трансмістрію. В Бендерах, 30 серпня німецьке і румунське командування підписали угоду, з якої власне і розпочався відлік етнічної чистки населення Бессарабії і Північної Буковини. – ВПК (Россия). – 2009. – 1-7 июля. **5.** На Буковині 83 середніх учбових закладів належать румунським меншинам; засоби масової інформації; румуни входять в еліту Чернівецької області (у владні інститути та структури). – Експерт (Україна). – 2008. – 21-24 квітня. – С. 59. **6.** Найбільш крупні неурядові організації: асоціація румун Одеської області «Бессарабія», «Тірас», «Троянський вік», «Нове покоління Європи», екологічна спільнота «Ялпуг». В Одеській області функціонують приходи Бессарабської метрополії Румунської православної церкви. **7.** *Комментарии* (Україна). – 2007. – 17 августа. **8.** ЧАСПИК (Україна). – 2007. – 25 февраля. – № 7.

УДК 342.813

В. М. ЮРАХ

ЩОДО ПОТРЕБИ ПЕРЕГЛЯДУ МІНІМАЛЬНИХ ВИМОГ ДО ПРОФЕСІЙНИХ РИС У ЧЛЕНІВ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ

Розглянуто потребу перегляду мінімальних вимог до професійних рис членів виборчих комісій. На прикладі державних вимог США до працівників на виборах зауважено на важливості врегулювання цих питань у Виборчому кодексі України. Запропоновано встановити статус членів виборчих комісій і врегулювати питання освіти та кваліфікації цих членів через інститут аутсорсингу.

Ключові слова: виборчий процес, центральна виборча комісія, окружна виборча комісія, дільнична виборча комісія, професійна риса, освіта, кваліфікація.

Юрах В.М. Относительно необходимости пересмотра минимальных требований к профессиональным качествам членов избирательных комиссий

Рассмотрена необходимость пересмотра минимальных требований к профессиональным качествам членов избирательных комиссий. На примере государственных требований США к работникам на выборах отмечено важность урегулирования этих вопросов в Избирательном кодексе Украины. Предлагается установить статус членов избирательных комиссий и урегулировать вопросы образования и квалификации этих членов через институт аутсорсинга.

Ключевые слова: избирательный процесс, центральная избирательная комиссия, окружная избирательная комиссия, участковая избирательная комиссия, профессиональное качество, образование, квалификация.

Yurah Vitaly. On the need to review the minimum requirements for professional qualifications in the election commissioners

The article deals with the need to review the minimum requirements for professional qualifications of members of election commissions. By the example requirements for workers in the election of the U.S. government there is marked an importance of resolving these issues in the Electoral Code of Ukraine. It is proposed to establish the status of members of electoral commissions and resolve the issue of education and training of assignees of the through outsourcing.

© ЮРАХ Віталій Михайлович – кандидат юридичних наук, завідувач кафедри правознавства Кіровоградського державного педагогічного університету ім. Володимира Винниченка

Key words: *electoral process, the central election commission, the district election commission, the local election commission, professional quality, education, qualify.*

Українське законодавство врахувало повноваження центральної виборчої комісії, а також іншою виборчої комісії, що спрямовані на здійснення, забезпечення, організації та контролю під час виборчого процесу.

Раніше проведений систематичний аналіз статусу виборчих комісій вказує на необхідність дотримання виборчою комісією принципу організаційної єдності¹ для інституційного зміцнення, проте для ефективності юридичної особи потрібен розвиток індивідуальних здібностей членів виборчих комісій з метою поліпшення професійних рис.

Дослідженням проблем виборчого законодавства в Україні займалися чимало науковців, серед яких Ф.Г. Бурчак, С.В. Ківалов, В.В. Копейчиков, В.В. Кравченко, Л.Т. Кривенко, М.Ф. Орзіх, В.Ф. Погорілко, А.О. Селіванов, В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, О.Ю. Тодика, О.Ф. Фріцький, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко та ін.

Потребу здійснювати підготовку членів для виборчих комісій досліджували Я. Бачманський та В. Ковтунець, питання цієї проблеми в своїх працях висвітлювали Л. Волкова, Я. Давидович, М. Рябець, М. Ставнійчук, Т. Стеценко, Ж. Усенко-Чорна та ін.

В подальшому звернемо увагу на досвід управління виборчим процесом Європейського співтовариства, в якому зазначено, про переконливі докази з усіх регіонів світу які показують, що 80% всіх демократичних виборів знаходяться у віданні незалежних виборчих комісій або у випадку контролю за їх роботою з боку виконавчої гілки влади (53%), а при управлінні виборчим процесом виконавчою владою (27%). І зазвичай, тільки в 20% випадках демократичних виборів на них мають вплив історичні залишки старої гілки виконавчої влади, яку здійснюють урядові установи на центральному та місцевому рівнях².

У звіті Національного Демократичного Інституту, США (National Democratic Institute, USA) щодо вирішення проблем, які в сукупності загрожували проведенню чесних парламентських виборів 28 жовтня 2012 року, вказано, що «Постійні дискусії на законодавчому рівні щодо основних свобод, а також ряд змін до законів і правил, пов'язаних з виборами, збільшили навантаження на виборчі комісії, які володіють обмеженими ресурсами, що зробило важчим для громадян зрозуміти їх права та обов'язки. Кандидати і партії також змушені переглянути свої стратегії, оскільки змінилися юридичні параметри середовища виборчої кампанії. Навчання членів виборчих комісій розпочалося, але на рівні ОВК тільки голови, заступники голів та секретарі проходять підготовку. Це покладає відповідальність за підготовку решти членів ОВК на партії, багато з яких не мають можливості це забезпечити. Наразі проводяться тренінги для членів ДВК. Тим не менш, велика кількість виборчих дільниць продовжують здійснювати заміни членів, оскільки дуже дрібні партії, які отримали місця в результаті жеребкування, не в змозі або не бажають подавати кандидатури членів комісії. Крім того, деякі ДВК не отримують навчальних матеріалів раніше, аніж до середини жовтня, а за таких умов важко провести адекватне навчання»³.

Слід враховувати, що функціональність роботи виборчої комісії залежить від кваліфікованості кадрового складу. На підтримку такої позиції Р.М. Максакова стверджує, що члени виборчих комісій, які не мають фахової юридичної освіти, практично не в змозі якісно оформлювати хід виборчого процесу. Це в свою чер-

гу відображається у подальшому на легітимності результатів виборів. Тому дана ситуація вимагає введення додаткових освітніх цензів стосовно всіх членів виборчих комісій⁴.

В теперішній час діє Постанова ЦВК від 21.11.2008 N 65 «Про Типову програму навчання членів виборчих комісій, комісій з референдуму та осіб, які залучаються до роботи в комісіях»⁵. Однак, на сьогодні законодавцем не встановлені вимоги, якими мають відповідати члени дільничих виборчих комісій.

Більш того, нами стверджується відсутність в Україні інституту дискреційних повноважень. Оскільки дискреція передбачає наявність двох складових: 1) свободи розсуду та 2) здорового глузду. Треба погодитись з тим, що бюрократичний апарат потребує чітких і детальних процедур розгляду питань і прийняття рішень. Попри це, не зрозуміло, чому законотворець дозволяє посадовій особі при виконанні дискреційних повноважень спиратися виключно на внутрішню мотивацію.

З подібною проблемою зіштовхнулися і організатори виборів у зарубіжних країнах, так у протидію їй можливим негативним наслідкам у Російській Федерації президент ініціював контрасигнацію свого Указу «Про Федеральну цільову програму підвищення правової культури виборців та організаторів виборів в Російській Федерації» від 28.02.1995 № 228⁶. Найбільш пріоритетним засобом підвищення кваліфікації членів виборчих комісій стало запровадження курсів на академічній основі, так в Курганському філіалі Уральської академії державної служби у 2005 році було підготовлено слухачів за спеціально розробленою програмою «Сучасне виборче право та законодавство в Російській Федерації» з загальним обсягом 72 навчальні години⁷. В США Комісія з сприяння виборам узяла та опублікувала в 2007 році Компендіум (Збірник) державних вимог до працівників на виборах (Compendium of State Poll Worker Requirements). В частині вказаного вище Компендіума, який встановлює вимоги до працівників виборчих рад, в штаті Алабама у абзаці другому розділу «вимоги до навчання, сертифікація та присяга» передбачено, що: «На будь-яких виборах посадова особа не може служити в будь-якому виборчому окрузі, в якому використовується електронна машина для голосування, якщо він або вона не отримала відповідних інструкцій протягом 60 днів до виборів і повну кваліфікацією для виконання обов'язків у використанні електронних машин для голосування, та отримав сертифікат від уповноваженого інструктора...»⁸.

Тепер повернемося до початку поставленої нами на початку проблеми з приводу того, яка освіта та кваліфікація потрібна (є відповідною) для члена виборчої комісії в Україні.

Варто звернути увагу на Указ Президента України «Про концепцію підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні» від 08.12.2000 № 1322/2000⁹. У розрізі підвищення рівня правових знань членів виборчих комісій, яка має «здійснюватися шляхом організації періодичних курсів інтенсивної підготовки», автору не відомі випадки проведення такого навчання з членами виборчих комісій, чи хоча б здійснення аутсорсінгу (на кшталт приведеного вище прикладу з РФ).

Вкажемо на Постанову Кабінету Міністрів України «Про перелік напрямків та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями» від 24.05.1997 № 507 зі змінами станом на 27.10.2007¹⁰. Аналіз суті існуючих напрямків підготовки/спеціальностей, проведений О. Богашовим, передбачає доцільність відне-

сення такого виду професійної діяльності до «Правознавства» та «Державного управління»¹¹. В аргумент до першої вказаної спеціальності С. Дубовик зазначає, навички юридичної техніки, як вказує практика, є досить важливими для ефективності роботи виборчих комісій, адже легітимність діяльності цих органів має прямий вплив на легітимність виборчого процесу¹².

З аргументацією позиції О. Богашова стосовно необхідності виділення двох категорій членів, взявши за основу розподілу освітній і кваліфікаційний ценз, треба погодитися. Проте, вважаємо, оскільки існують різноманітні функції, які зводяться до практичної реалізації виборчих процедур, потрібно не лише виділити, а і законодавчо унормувати (встановити) декілька категорій таких членів (наприклад: тлумачення, використання та застосування виборчого законодавства; надання допомоги будь-якій особі, яка просить роз'яснення в юрисдикції виборчого процесу, в тому числі за громадськими запитами письмово; організація руху виборців із приміщення для голосування, видача виборчих бюлетенів, відео та аудіофіксація виборів, технічна підтримка, підрахунок голосів, складення протоколів виборчої комісії про підсумки голосування та ін.

Можливо, останній коли пропонував необхідність виділення двох категорій членів виборчої комісії, за основний чинник розподілу взяв таку професійну рису, як наявність вищої освіти. Безумовно, тоді для посади голови, заступника голови та секретаря відповідної комісії, які здійснюють безпосереднє управління виборчим процесом потрібна така вимога освітнього цензу, а категорія цих членів окружних та дільничних виборчих комісій має бути першою.

На противагу викладеному та в аргумент до нашої позиції про збільшення категорій посадових осіб виборчих комісій додамо абз. «Освіта», част. «Мінімальна кваліфікація» з директиви про «Мінімальні кваліфікаційні вимоги до директора та заступника директора виборчої ради» (Minimum Qualifications for Directors and Deputy Directors of Boards of Elections) Державного секретаря штату Огайо (США) Д. Бруне (J. Brunner): «Кандидат на посаду директора та / або заступника директора виборчої ради повинен мати щонайменше диплом середньої школи або підтвердити еквівалентним дипломом середньої школи (GED). Коледж з рівнем освіти бажано, але спеціальна підготовка та / або сертифікація в різних аспектах виборів повинна бути, як режим найбільшого сприяння серед оцінок на тлі освіти ін заявників»¹³. Тобто в США мова не йдеться про таку обов'язкову вимогу до голови та заступника голови виборчої ради, як вища освіта.

Доцільність застосування такого досвіду США не підлягає жодним сумнівам, проте треба повернутися до фахової позиції Європейського Співтовариства, куди держава Україна інтегрується.

В 2006 році Європейська комісія у Виборчому колі вказує на третій цикл «Третінги і освіта», який передбачає такі заходи:

- робочі тренінги для виборців,
- пояснення громадянських прав,
- надання повної інформації по виборах.

Вказані заходи є останніми в періоді перед голосуванням.

Як, роз'яснюють європейські колеги, управління людськими ресурсами в будь-якій галузі вимагає розвитку персоналу та навчання. На виборах цей компонент особливо делікатний, тому що вони носять періодичний характер. Виборчий процес, є заходами, які вимагають дуже високого рівня спеціальної підготовки, але для визнання легітимності виборчого процесу, цей набір навичок необхідно легко впроваджувати в нових співробітників¹⁴.

До того ж, потрібно враховувати умову короткого періоду набору членів виборчих комісій, для обрання оптимальної їх кількості для діяльності з реєстрації, голосування та підрахунку голосів. Необхідно навчити застосовувати свої риси більшу кількість працівників, а вже після тестування скоротити кількість, обравши осіб з оптимальними професійними рисами.

Освіта і кваліфікація персоналу, на різних рівнях, повинна початися відразу після того, як загальне планування електорального циклу буде схвалено. Робочі програми з навчальних дисциплін для усіх рівнів персоналу виборчих комісій (управлінські, технічні, адміністративні та оперативні), з урахуванням залучення працівників за типом договірних відносин (постійний чи тимчасовий) мають розробити на впровадити фахівці, які мають відповідний науковий ступінь.

Види навчання можуть бути: без відриву від роботи, з використанням репетитора чи спеціальних цільових курсів, а також в системі оперативної підготовки. Безліч різних уроків та матеріалів (в тому числі і навчальні посібники та відео тренінги) мають бути доступні для використання під час самонавчання.

Є нові форми розвитку персоналу, які виходять з виду внутрішніх чи інституційної аудиторської діяльності, вони можуть бути організаційно оформлені в якості повсякденної діяльності і складаються в основному із систематичних перевірок або оцінки ефективності роботи організації або відділу. Зазвичай здійснюються за допомогою зовнішніх незалежних оцінювачів, і спрямовані на поліпшення ефективності роботи персоналу та інституційного потенціалу. В таких перевірках можна виділити цільові сфери, які потребують підтримки ресурсів або подальшого розвитку, чи встановити заходи, які варто виконувати через аутсорсинг.

Заслугове на увагу питання впровадження чітких процедурних форм, які пройшли емпіричну перевірку в деяких виборчих комісіях, результати якої сприяють розумінню більшої кількості виборців послідовності своїх дій, а в широких масштабах спокуає довірі громадян до процесу.

Завершуючи додамо, що на сьогодні законодавцем в Україні не конкретизована наявність необхідного рівня освіти та кваліфікації (наявності певних професійних рис) членів виборчих комісій. Більш того, поза увагою ним залишено законодавче врегулювання питань протидії можливої недовіри суспільства членам виборчих комісій. Наприклад через родинні стосунки членів виборчих комісій.

Автора можна запідозрити в привнесенні до інститутів громадянського обслуговування непотрібних бюрократичних процедур. Проте, в розвинутих країнах питання роботи членів виборчих комісій врегульовані детально.

Підсумовуючи викладене вище, спробуємо констатувати таке:

По-перше, необхідно доопрацювати та схвалити Виборчий кодекс України. Попри те, що Венеціанська комісія вважає в ньому ст. 82, яка встановлює детальні правила навчання членів комісії, питанням суто технічним, і воно може бути врегульоване конкретними рішеннями ЦВК, а не власне Кодексом¹⁵. Нами ж доводиться (на прикладі США), що найбільш універсальним рецептом державотворення вважається саме такий підхід.

По-друге, пропонуємо в вказаному проекті кодексу законодавцю унормувати (встановити) категорії (статус) членів виборчих комісій, оскільки тоді можна буде ініціювати як питання притягнення до відповідальності, так і усунення з займаної посади, що в цілому відповідає заходам спрямованих на збереження довіри до виборчих комісій.

По-третє, існує потреба перегляду мінімальних вимог до членів виборчих комісій, а особливо освіти та кваліфікації. З цього нарешті можна дійти висновку, що законодавець має врегулювати це питання через інститут аутсорсингу, надавши можливість здійснювати навчання членів виборчих комісій у відповідних закладах Міністерства освіти і науки України.

1. Закон України «Про вибори Президента України»: Коментар / [за заг. ред. проф. С.В. Ківалова і М.О. Баймуратова]. – Одеса: Юридична література, 2004. – 488 с.

2. *Criteria for selection of Electoral Commissioners* [Електронний ресурс]: The Electoral Knowledge Network – Режим доступу: <http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/513292555>. (20.07.2013).

3. Звіт щодо впровадження рекомендацій передвиборчої делегації Національного демократичного інституту 11 жовтня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndi.org/files/NDI-Ukraine-Election-Progress-Report-UKR.pdf> (20.07.2013).

4. Маскакова Р.М. Особливості організації та проведення місцевих виборів 2006 року в Україні / Р.М. Маскокова // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. – № 2(4) – С. 86 – 91.

5. Про Типову програму навчання членів виборчих комісій, комісій з референдуму та осіб, які залучаються до [...] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0065359-08> (20.07.2013).

6. Указ Президента РФ от 28.02.1995 N 228 «О Федеральной целевой программе повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://giod.consultant.ru/page.aspx?1;1142863> (20.07.2013).

7. *О деятельности избирательных комиссий Архангельской, Воронежской и Курганской областей по повышению правовой культуры избирателей и участников избирательного процесса в 2005 году* // Весник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 2006. – № 4. – С. 121–127.

8. *Compendium of State Poll Worker Requirements. 2nd Edition* // U.S. Election Assistance Commission, August 2007 – Washington – 175 p. – p.2.

9. Про Концепцію підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні Президент України; Указ. Концепція від 08.12.2000 № 1322/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1322/2000> (20.07.2013).

10. Про перелік напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних [...] Кабінет Міністрів України: постанова, Перелік від 24.05.1997 № 507 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/507-97-п> (20.07.2013).

11. Богашов О.А. Конституційно-правовий статус органів управління виборчим процесом в Україні: монографія / Богашов О.А – К.: Центр учбової літератури, 2013. – С.119.

12. Дубовик С.О. Документування діяльності виборчих комісій / С.О. Дубовик // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. – № 1(3) – С. 24–25.

13. *Minimum Qualifications for Directorsand Deputy Directorsof Boardsof Elections* // Jennifer Brunner Ohio Secretary of state, Directive 2010-02 - January 12,2010. – 6 p.

14. *The Methodological Guide on Electoral Assistance* // European Communities, 2006 – Brussels. – 239 p.

15. Висновок № 593/2010 щодо Проекту Виборчого кодексу Верховної Ради України Рада Європи: висновок, міжнародний документ від 20.12.2010 № 593/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_a39 (20.07.2013).