

УДК: 342.84

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.63.13>

МІСЦЕ І РОЛЬ ОФІЦІЙНИХ СПОСТЕРІГАЧІВ ВІД ІНОЗЕМНИХ ДЕРЖАВ ТА МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ НА ВИБОРАХ: ДОСВІД УКРАЇНИ І ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Марцеляк О.В.,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри конституційного права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

Марцеляк М.О.,

*студент Інституту підготовки кадрів для
органів юстиції України Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого*

Марцеляк О.В., Марцеляк М.О., Місце і роль офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій на виборах: досвід України і зарубіжних країн

У статті зазначається, що формування представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування є важливим етапом державотворення. І від того, наскільки він буде здійснюватися в рамках приписів виборчого законодавства, наскільки вітчизняним законодавцем будуть передбачені чинники протидії фальсифікації та запобіжники масовим порушенням різноманітних виборів залежить легітимність їх проведення і легітимність самих представницьких органів публічної влади в Україні.

Національна і зарубіжна практика доводить, що доволі ефективним в цьому плані є інститут моніторингу виборів, який предсталений різноманітними спостерігачами, що своєю діяльністю сприяють проведенню виборчих кампаній на демократичних засадах, відповідно до вироблених міжнародною спільнотою виборчих стандартів.

В Україні статусом офіційних спостерігачів наділяються: 1) офіційні спостерігачі від кандидатів, партій (організацій партій) – суб'єктів виборчого процесу, 2) офіційні спостерігачі від громадських організацій, яким у встановленому порядку надано дозвіл мати офіційних спостерігачів на відповідних виборах, 3) офіційні спостерігачі від іноземних держав та міжнародних організацій, які можуть вести спостереження за ходом виборчого процесу.

Виборчий кодекс України по-різному визначає статус офіційних спостерігачів, зокрема, офіційні спостерігачі від іноземних держав та міжнародних організацій не визнаються суб'єктами виборчого процесу. Проте це зовсім не применшує їх ролі у контролі за виборчим процесом в Україні за законністю дій його суб'єктів. Впровадження інституту офіційних спостерігачів від іноземних держав і міжнародних організацій розглядається як вияв довіри між державами і як свідчення прагнення цих країн і міжнародних організацій сприяти демократизації виборчого процесу у світі.

У роботі розкривається правова природа офіційних спостерігачів від іноземних держав і міжнародних організацій, висвітлюються вироблені міжнародними організаціями стандарти правового статусу офіційних спостерігачів від іноземних держав і міжнародних організацій, розглядається національний і зарубіжний досвід правового регулювання їх статусу і на основі цього обґрунтовуються положення стосовно необхідності удосконалення вітчизняного виборчого законодавства у цій сфері.

Ключові слова: вибори, суб'єкт виборчого процесу, офіційні спостерігачі, офіційні спостерігачі від іноземних держав і міжнародних організацій, моніторинг виборів, незалежне спостереження.

Martselyak O.V., Martselyak M.O., The place and role of official observers from foreign states and international organizations in elections: the experience of Ukraine and foreign countries

The article states that formation of representative state and local self-governmental authorities is an important stage of state formation. And the legitimacy of both their conduct and the representative public authorities in

Ukraine depends on the extent to which it will be carried out within the framework of the election legislation and the extent to which the domestic legislator will provide anti-fraud factors and safeguards against mass violations of various elections.

National and foreign practice proves that the institution of election monitoring that is represented by various observers who contribute to the conduct of election campaigns on a democratic basis in accordance with the electoral standards developed by the international community, is rather effective in this respect.

In Ukraine, the status of official observers is granted to: 1) official observers from candidates, parties (organizations of parties) – subjects of the election process, 2) official observers from public organizations which are duly authorized to have official observers in the relevant elections, 3) official observers from foreign states and international organizations who can observe the election process.

The Electoral Code of Ukraine defines the status of official observers differently, in particular, official observers from foreign states and international organizations are not recognized as subjects of the election process. However, this does not diminish their role in monitoring the electoral process in Ukraine by the legality of the actions of its subjects. The introduction of the institution of official observers from foreign states and international organizations is seen as expression of trust between states and as evidence of the intention of these countries and international organizations to contribute to the democratization of the electoral process in the world.

The paper reveals the legal nature of official observers from foreign states and international organizations, highlights the standards of legal status of official observers from foreign states and international organizations developed by international organizations, considers national and foreign experience of legal regulation of their status and substantiates provisions on necessity for improvement of national electoral legislation on this basis.

Key words: elections, subject of election process, official observers, official observers from foreign states and international organizations, election monitoring, independent observation.

Вітчизняний та зарубіжний досвід проведення як загальнонаціональних, так і місцевих виборів свідчить, що для гарантування їх об'єктивності, проведення виборчої кампанії на демократичних засадах, недопущення порушень прав учасників виборчих перегонів і забезпечення контролю громадськості і міжнародної спільноти за вітчизняним виборчим процесом законодавством важливу роль відіграють офіційні спостерігачі. Участь спостерігачів на виборах є важливою гарантією прозорості виборів, обов'язковим складником їх демократичності. Разом з тим, теоретичні і практичні правові проблеми статусу спостерігачів, їх участі у виборчому процесі в українському виборчому праві, за винятком окремих робіт, практично не були предметом спеціального аналізу. Тому існує потреба в дослідженні правової природи офіційних спостерігачів загалом та від іноземних держав і міжнародних організацій зокрема, у висвітленні вироблених міжнародними організаціями стандартів правового статусу офіційних спостерігачів від іноземних держав і міжнародних організацій, відповідності їм досвіду правового регулювання їх статусу в Україні. Це складає мету нашого дослідження.

Спостерігачі призначаються з метою здійснення контролю за процедурою голосування, підрахунком голосів, оформлення виборчої документації та іншої діяльності виборчих комісій в період проведення голосування й встановлення його результатів. Їх присутність у виборчих комісіях, на дільницях для голосування сприяє недопущенню фактів порушень виборчих прав громадян та виборчого процесу, зміцненню впевненості виборців у демократичності і справедливості виборів, визнанню на міжнародному рівні легітимності їх результатів. Як зазначається у спеціальній літературі: «Незалежне спостереження за виборами, наявність системи контролю з боку громадськості є важливим аспектом організації виборчого процесу та гарантією забезпечення його «прозорості» і відкритості. Атмосфера гласності виборчої кампанії, присутність спостерігачів на виборчих дільницях у день виборів підвищує впевненість громадян у чесності і справедливості виборів, сприяє їх активній участі у виборчому процесі. Крім того, це надає можливість оцінити легітимність результатів виборів, а виявлення та аналіз найбільш істотних порушень виборчих процедур сприяє удосконаленню виборчого законодавства та виборчих технологій» [1, с. 221].

Про це говориться і в Документі Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЄ (1990 р.). У п. 8 цього документа вказано: «Країни-учасники вважають, що присутність спостерігачів, як іноземних, так і місцевих, може поліпшити виборчий процес у країнах, де відбуваються вибори. Вони ... запрошують спостерігачів з будь-яких інших країн НБСЄ та інших відповідних приватних інституцій та організацій, які можуть виявити бажання спостерігати за виборами для контролю за національними виборчими процесами в рамках, дозволених законодавством. Вони так само повинні намагатися сприяти проходженню подібного процесу виборів на рівні нижчому від національного. Такі спостерігачі не повинні втручатись у виборчі процедури» [2].

Також про це наголошується у Доповіді про міжнародно визнаний статус спостерігачів на виборах, прийнятій Венеціанською Комісією на 78 пленарній сесії (Венеція, 13-14 березня 2009 р.): «...Комітет Парламентської Асамблеї з правових питань та прав людини підкреслив важливість спостереження за виборами як інструменту у міжнародному співробітництві, «ключового знаряддя для оцінки виборчого процесу» та «засадничого інструменту для забезпечення (або незабезпечення) легітимності і довіри до виборчого процесу»... Сьогодні важливість спостереження за виборами широко визнана. Існує загальна і мирна згода, що воно є важливим знаряддям для оцінки якості демократичних режимів, моніторингу еволюції режимів, перехідних до демократії, та практичного запровадження виборчих та інституційних оцінок. Тому «спостереження за виборами є не самоціллю», а «одним з найбільш прозорих та методичних шляхів поширення і заохочення демократії та прав людини», а тому «вкрай цінним знаряддям для підтримки і поширення демократичних процесів та управління» [3, с. 261, 262].

Акцентується увага на цьому аспекті і у Доповіді про участь політичних партій у виборах, ухваленої Радою з демократичних виборів на 16 засіданні (Венеція, 16 березня 2006 року) та Венеціанською Комісією на 67 пленарній сесії (Венеція, 9-10 червня 2006 року): «Особливо важливо гарантувати можливість усіх партій та кандидатів мати спостерігачів. У цьому відношенні очевидно, що партії мають певні елементи – постійну організацію, членство, і т.д., які допомагають їм в цьому завданні, і що це набагато важче реалізувати іншим непартійним кандидатам. Ці спостерігачі повинні мати право наглядати за всіма сферами процесу голосування (виборчі скриньки, виборчі комісії усіх рівнів), втручатися – як мінімум, бути почутими – у вирішенні можливих конфліктів та інформувати партії, які вони представляють, про проблеми, що виникають при спостереженні, щоб останні змогли подати скаргу на будь-яке рішення, законодавчо не обґрунтоване... Протягом виборчого процесу партійні спостерігачі та представники повинні насправді мати однакові можливості для захисту своїх інтересів у будь якій сфері політичної активності. Це зовсім не означає, як згадувалося раніше, що всі партії повинні брати участь у роботі кожного органу виборчої адміністрації, але передбачає, що всі конкурентні партії повинні мати право бути почутими у процесі прийняття рішень та оскаржити будь-яке рішення, яке вони вважають протиправним. Також важливо, щоб представники політичних партій зберігали статус спостерігачів не лише доки закінчиться процес голосування, але доти, поки не розв'яжуться всі спори стосовно результатів голосування» [4].

Фахівці виділяють політичне, правове та суспільне значення інституту офіційних спостерігачів. Політичне, на їх думку, полягає передусім у відкритості, прозорості процесу виборів; доступності громадськості як вітчизняної, так і закордонної для отримання відомостей про його перебіг як різновиду політичного процесу; його складової та органічної частини; політичні позиції його суб'єктів, особливості їхньої взаємодії під час виборчого процесу; застосовувані в ньому виборчі технології тощо. Іншим моментом політичного плану називається можливість неупередженого інформування громадськості з альтернативних джерел про перебіг виборчого процесу та його результати.

Правове значення інституту офіційних спостерігачів полягає у правовому закріпленні впливу інститутів громадянського суспільства на формування чільного елемента політичної системи України – єдиного органу законодавчої влади, у підкріпленні інституту прямого народовладдя, яким є вибори парламенту; вагомим інструментом громадського спостереження; надання виборчому процесу додаткових стимулів перебувати в законному та правомірному річищі; додатковими стримувальними та обмежувальними засобами для діяльності органів і посадових осіб державної влади щодо неможливості використання адміністративного ресурсу задля надання допомоги провладним партіям і блокам під час виборчого процесу, тобто незаконного втручання в зазначений процес із метою спотворення народного волевиявлення.

Суспільне значення інституту офіційних спостерігачів виявляється у прискоренні політичної соціалізації громадськості; вихованні виборчого корпусу в атмосфері демократичних цінностей; прищепленні в суспільстві атмосфери панування правового закону, інших принципів і норм правової державності; розширенні каналів і можливостей впливу суспільства на порядок заміщення виборчих посад у країні; наданні додаткових інформаційних каналів і можливостей інформування спільноти про перебіг виборчого процесу і його результати [5, с. 459-460].

На наш погляд, можна виділити також міжнародне значення інституту офіційних спостерігачів, яке полягає у прояві довіри держави до інших країн, міжнародних організацій, їх представників; створенні їм сприятливих умов для контролю за ходом виборчого процесу, дотриманням вимог національного виборчого законодавства; інформуванні міжнародної спільноти про хід виборів в Україні та їх результати. Наявність іноземних (міжнародних) спостерігачів свідчить про демократичність країни, створює їй імідж відкритої держави, країни, яка прагне приєднатися до вироблених світовою спільнотою міжнародних виборчих стандартів.

Незважаючи на таку важливу роль спостерігачів у забезпеченні легітимності виборів, національне виборче законодавство різних країн відрізняється у регулюванні їх статусу і можна в цьому плані виділити чотири різні тенденції: 1) у національному законодавстві взагалі немає жодних положень, що стосуються участі спостерігачів у виборчому процесі (наприклад, Нідерланди, Сполучене Королівство); 2) спостерігачі допускаються, проте не встановлено, хто може бути призначений для здійснення такої ролі (наприклад, Польща, Словаччина); 3) допускаються тільки місцеві або міжнародні спостерігачі (наприклад, Угорщина, Латвія, Румунія, Туреччина); 4) допускаються як місцеві, так і міжнародні спостерігачі (наприклад, Чорногорія, Росія та Україна) [3, с. 282].

Сам же статус спостерігачів у зарубіжних країнах визначається, як правило, відповідним виборчим законодавством, наприклад, Виборчими кодексами в Албанії, Молдові, Вірменії, Білорусії, виборчими законами в Македонії, Болгарії, Російській Федерації, Боснії і Герцеговині, Україні і т. д. Реєстрація чи акредитація спостерігачів здійснюється або ЦВК, або нижчестоящими виборчими комісіями. Хоча можуть бути й винятки.

Зарубіжна практика свідчить, що спостерігачі не обмежують свою діяльність тільки контролем за дотриманням виборчого законодавства під час голосування громадян. Часто вони прагнуть здійснювати комплексний моніторинг виборів, беручи до уваги демократичність самого виборчого законодавства, його відповідність міжнародним стандартам, також контролюють стадії виборчого законодавства, процес голосування, законність визначення результатів виборів. Інколи на спостерігачів покладається обов'язок здійснювати паралельний підрахунок голосів виборців, щоб не викривлялися офіційні дані виборів, не мали місце випадки їх фальсифікації. Це вкрай важливе завдання. Наприклад, завдяки такому паралельному підрахунку голосів на Філіппінах (1986 р.) і в Панамі (1989 р.) була встановлена перемога опозиційних сил, незважаючи на спроби уряду цих країн фальсифікувати результати голосування. У Чилі (1988 р.) і Нікарагуа (1990 р.) за рахунок паралельного підрахунку правлячі партії публічно визнали перемогу опозиційних сил ще до закінчення офіційного підрахунку голосів, а у Парагваї (1989 р.) та Болгарії (1990 р.) навпаки було підтверджено перемогу правлячих партій, і опозиційні сили в подальшому відмовилися від підозр щодо фальсифікації виборів. Можна в цьому плані навести і приклад з вітчизняної практики державотворення, коли завдяки спостерігачам були виявлені численні факти фальсифікацій на президентських виборах 2004 р. завдяки чому було призначено третій тур голосування, під час якого перемогу отримав кандидат у Президенти України В.А. Ющенко.

Враховуючи значення спостерігачів, їх роботу на виборах, у деяких країнах створені спеціальні організації, які займаються підбором та підготовкою спостерігачів. Однією з перших таких організацій вважається Філіппінський національний рух за вільні вибори (NAMFREL), який уже в 1986 р. під час президентських виборів збирав та навчав спостерігачів. Організація також проводила «швидкий підрахунок голосів», здійснюючи незалежну табуляцію результатів виборів. У Болгарії функціонує Болгарська співдружність за чесні вибори та громадянські права (БСЧИГП), у Румунії – Демократична асоціація (Asotiatia pro Democratia), яка здійснює моніторинг та веде просвітницьку діяльність з роз'яснення чинного виборчого законодавства, організовує форуми кандидатів по всій країні, проводить навчання спостерігачів. У Сербії такою організацією є CeSID, у Киргизстані – Коаліція за демократію і громадянське суспільство, в Казахстані – Республіканська мережа незалежних спостерігачів, у Словаччині – коаліція організацій «Obcanske oko», в Україні – Всеукраїнська громадська організація «Комітет виборців України», «Опора». Можна серед цих організацій назвати і Африканську громадську організацію (GERDDES), яка базувалася в Беніні, і за ініціативою якою було організовано місії спостереження за виборами та програми навчання спостерігачів більш ніж у 15 західно-африканських країнах [6, с. 217-218].

В Україні статусом офіційних спостерігачів наділяються:

- офіційні спостерігачі від кандидатів, партій (організацій партій) – суб'єктів виборчого процесу,
- офіційні спостерігачі від громадських організацій, яким у встановленому порядку надано дозвіл мати офіційних спостерігачів на відповідних виборах,
- офіційні спостерігачі від іноземних держав та міжнародних організацій, які можуть вести спостереження за ходом виборчого процесу.

Загалом, передбачений Виборчим кодексом України перелік груп офіційних спостерігачів відповідає світовій практиці. Наприклад, відповідно до ст. 28 Виборчого кодексу Республіки Вірменія право спостережної місії мають: 1) міжнародні організації, 2) представники іноземних держав, 3) громадські організації Республіки Вірменія та іноземних держав, статутні завдання яких містять питання захисту демократії і прав людини, і якщо вони не сприяють кандидатам чи партіям. Згідно з виборчим законодавством Боснії і Герцеговини, спостерігати за всією виборчою кампанією можуть міжнародні спостерігачі, представники спілок

громадян, політичних партій, блоків, незалежних кандидатів та самі незалежні кандидати. У ст. 13 Виборчого кодексу Республіки Білорусь зазначено, що при проведенні виборів, референдуму, відклику депутата, члена Ради Республіки мають право бути присутніми спостерігачі – депутати Палати представників, члени Ради Республіки, депутати місцевих рад, довірені особи кандидатів у Президенти Республіки Білорусь, у депутати, представники політичних партій, інших громадських об'єднань, трудових колективів, громадян, іноземні (міжнародні) спостерігачі, а також представники засобів масової інформації в порядку, що встановлюється Центральною виборчою комісією. У Законі «Про вибори членів Парламенту Республіки Болгарії» закріплено, що спостерігачами на виборах можуть бути: а) представники іноземних парламентів, ОБСЄ, іноземних партій та рухів, а також особи, призначені партіями чи коаліціями, що беруть участь у виборах, та особи, запрошені через Міністерство закордонних справ; б) уповноважені представники болгарських неурядових організацій [6, с. 219-220].

Важливо відзначити, що Виборчий кодекс України по-різному визначає статус офіційних спостерігачів. Так, якщо офіційні спостерігачі від кандидатів, партій (організацій партій) – суб'єктів виборчого процесу, від громадських організацій, яким у встановленому порядку надано дозвіл мати офіційних спостерігачів на відповідних виборах визнаються суб'єктами виборчого процесу, то офіційні спостерігачі від іноземних держав та міжнародних організацій статусом суб'єкта виборчого процесу не наділяються. Проте це зовсім не применшує їх ролі у контролі за виборчим процесом в Україні за законністю дій його суб'єктів. Також запровадження офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій підвищує імідж України серед міжнародної спільноти, робить виборчий процес більш демократичним, доступним для його оцінки не лише для широкого кола вітчизняної громадськості, а й для зарубіжних представників, які фахового його оцінюють з точки зору міжнародних виборчих стандартів.

Впровадження інституту офіційних спостерігачів від іноземних держав і міжнародних організацій розглядається як вияв довіри між державами і як свідчення прагнення цих країн і міжнародних організацій сприяти демократизації виборчого процесу у світі. Хоча, незважаючи на це, ряд країн (наприклад, США та частина держав Західної Європи) не визнають іноземних спостерігачів як ефективну форму контролю на виборах і не допускають їх для його здійснення під час голосування. Проте слід відзначити, що це не є поширеною практикою.

Як зазначають дослідники виборів, практика міжнародного спостереження за перебігом виборчих процесів у різних країнах набула поширення під час так званої «третьої хвилі демократизації», тобто у 80-ті роки ХХ ст., коли відбулися послідовні падіння диктаторських режимів і перехід до демократичних форм організації влади в низці країн Південної та Східної Європи, Латинської Америки та Африки. Україна ж запровадила практику запрошення міжнародних спостерігачів, починаючи з Всеукраїнського референдуму та виборів Президента України 1 грудня 1991 р.

Сьогодні міжнародною спільнотою напрацьована достатньо ефективна правова база щодо впровадження та функціонування інституту міжнародних спостерігачів і навіть має місце список «спільноти» таких міжнародних спостерігачів, який охоплює:

- членів міжнародних парламентських асамблей: Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ), Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Європейського Парламенту (ЄП), Парламентської Асамблеї НАТО, Пан-Африканського Парламенту, Міжпарламентської Асамблеї держав-членів Співдружності Незалежних Держав (МПА СНД), Міжпарламентського Союзу (МПС);
- представників міжнародних організацій та інституцій: Організації Об'єднаних Націй, Бюро з демократичних інституцій та прав людини ОБСЄ (БДПЛ), Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи, Європейської Комісії, Організації Американських Держав (ОАД);
- дослідницькі центри та неурядові організації (НУО), залучені до спостереження за виборами та адміністрування виборів: Центр Картера, Національний Демократичний Інститут (НДІ), «Міжнародна фундація виборчих систем» (IFES), Європейська мережа організацій, що спостерігають за виборами (ENEMO) [3, с. 261-262].

Виходячи з цього списку, офіційними спостерігачами на вітчизняних парламентських, президентських і місцевих виборах виступають визначені міжнародною спільнотою представники різних країн світу, перш за все Європи, та міжнародних організацій. Особливо активно в цьому плані є ОБСЄ через спеціально створену установу – Бюро демократичних інститутів та прав людини (БДПЛ/ODIHR), яке є головною установою ОБСЄ, що допомагає країнам-учасникам забезпечувати повну повагу до прав та основних свобод людини й дотримуватися верховенства права, сприяти принципам демократії та будувати, зміцнювати і захищати демократичні інститути, а також сприяти толерантності у всьому суспільстві. БДПЛ є головним агентством у Європі в галузі спостереження за виборами. Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ спе-

ціально розробило «Кодекс поведінки міжнародних та національних спостерігачів», який визначає основні принципи їхньої діяльності з тим, щоб уніфікувати роботу міжнародних і національних спостерігачів та підвищити стандарти їх функціонування.

Своїх спостерігачів на вибори в Україні направляють також Парламентська Асамблея ОБСЄ, Парламентська Асамблея Ради Європи, Канадська місія спостереження за виборами CANADEM (яка діє за дорученням уряду Канади), Європейська мережа організацій зі спостереження за виборами (ENEMO), Світовий Конгрес Українців, інші міжнародні організації та іноземні країни.

Так, станом на день голосування для участі у спостереженні за позачерговими виборами народних депутатів України 21 липня 2019 року Центральною виборчою комісією було зареєстровано 1 719 офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій, з яких 1 602 спостерігачі представляли 21 міжнародну організацію, а 117 осіб – іноземні держави. Найчисленніші місії спостереження традиційно були сформовані Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ (728 представників), Канадською місією спостереження за виборами CANADEM (178 осіб), Європейською мережею організацій зі спостереження за виборами (ENEMO) (156 осіб), Світовим Конгресом Українців (143 особи). Серед іноземних держав за кількістю зареєстрованих спостерігачів лідирували Сполучені Штати Америки (42 особи). Хоч і найменшою чисельністю (2 особи), але вперше за українськими виборами спостерігали представники Йорданського Хашимітського Королівства. Також відповідний моніторинг здійснювали депутати та співробітники апаратів парламентських асамблей Організації з безпеки та співробітництва в Європі та НАТО. Окремою делегацією спостерігачів був представлений Європейський парламент. Отже, можемо констатувати, що виборча кампанія позачергових виборів народних депутатів України 21 липня 2019 року хоча й була короткостроковою, однак досить представницькою за кількістю її учасників-спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій [7].

Перевага іноземних спостерігачів полягає в тому, що уряду та іншим адміністративним органам країни, важче здійснювати на них тиск, ніж на вітчизняних спостерігачів. Як зазначається у Доповіді про міжнародно визнаний статус спостерігачів на виборах, прийнятою Венеціанською Комісією на 78 пленарній сесії (Венеція, 13-14 березня 2009 р.): «...беручи до уваги, що національні власті можуть «мати спокусу встановити неприйнятні обмеження для спостерігачів або ставити під сумнів легітимність/довіру до спостерігачів на виборах, коли від них очікують – або вони дійсно виявляють – критичне ставлення до виборчого процесу» та «ризик «вибору судді»», «міжнародно визнаний статус спостерігачів на виборах може посилити вплив та рівень довіри до спостереження за виборами» [3, с. 262].

Позитив від діяльності офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій полягає також у тому, що їх спостереження практично не обмежується часовими рамками. У «Керівництві зі спостереження за виборами» ОБСЄ чітко розрізняється «довгострокове» і «короткострокове» спостереження. На довготермінові місії, які працюють протягом усіх стадій виборів, покладається обов'язок безпосередньої організації спостереження, вивчення особливостей підготовки виборів в країні, ознайомлення з роботою центральної виборчої комісії та дослідження передвиборної політичної ситуації, тобто метою довгострокового спостереження є набуття поглиблених знань про різні стадії виборчого циклу і їх дотримання під час виборчої кампанії. В той же час короткотермінові місії прибувають зазвичай не більш як на тиждень з головною метою – для оцінки останніх днів виборчої кампанії, дня виборів і підрахунку голосів, тобто вони прибувають для ведення спостереження безпосередньо в день виборів та подальшого звітування про перебіг голосування на виборчих дільницях.

Зазначене підвищує статус офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій і робить їх роботу значно ефективнішою. Хоча при цьому не варто залишати поза увагою те, що переважна більшість офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій, як правило, недостатньо знають національне виборче законодавство, звичаї країни, мову, якою спілкуються виборці, тому можуть і не помічати деякі порушення виборчого процесу і голосування в день виборів.

Відповідно до ст. 59 Виборчого кодексу України офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій на загальнодержавних і місцевих виборах в Україні акредитуються Центральною виборчою комісією на основі пропозицій, які подаються до Центральної виборчої комісії не пізніше як за сім днів до дня голосування на загальнодержавних виборах та не пізніше як за десять днів до дня голосування на місцевих виборах.

Сам порядок акредитації офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій визначається Центральною виборчою комісією. На сьогодні такий порядок регулюється Постановою ЦВК «Про Порядок акредитації офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах» від 28 серпня 2020 р. № 205, відпо-

відно до якої пропозиції щодо акредитації спостерігачів викладаються у зверненні, що подається іноземною державою через акредитоване в Україні дипломатичне представництво цієї держави, міжнародною організацією до Центральної виборчої комісії безпосередньо або через Міністерство закордонних справ України.

У цьому зверненні за підписом керівника відповідної міжнародної організації (особи, що представляє міжнародну організацію в Україні) або акредитованого в Україні дипломатичного представництва іноземної держави зазначаються тип (вибори Президента України/народних депутатів України/місцеві вибори), назва та дата проведення виборів, під час яких передбачається здійснювати спостереження за виборчим процесом, контактна інформація виконавця підготовки документів щодо акредитації спостерігачів (прізвище, ім'я (всі власні імена), по батькові (за наявності), посада, номер телефону) та перелік осіб, яких пропонується акредитувати спостерігачами (мовою оригіналу відповідно до їх персональних даних, указаних у паспортах або інших документах, що посвідчують особу).

Разом зі зверненням подається ксерокопія сторінки паспорта або іншого документа, що посвідчує особу, на якій зазначено прізвище та ім'я відповідної особи і міститься її фотографія, а також анкета на кожну особу, яка пропонується для акредитації спостерігачем, за встановленою Центральною виборчою комісією формою (в ній зазначаються: прізвище (латинськими літерами відповідно до даних паспорта або іншого документа, що посвідчує особу), ім'я (усі власні імена латинськими літерами відповідно до даних паспорта або іншого документа, що посвідчує особу), по батькові (у разі наявності, латинськими літерами відповідно до даних паспорта або іншого документа, що посвідчує особу); громадянство (підданство); дата народження; назва та номер документа, що посвідчує особу; професія, рід занять; місце роботи; держава/міжнародна організація, від якої пропонується особа для акредитації офіційним спостерігачем; тип, назва та дата проведення виборів, на яких передбачається спостереження за ходом виборчого процесу; досвід спостереження за виборами (держава, рік); контактна адреса; контактний телефон, факс, електронна пошта; дата прибуття в Україну/початку строку дії дипломатичної картки або посвідки на постійне чи тимчасове проживання; дата вибуття з України/закінчення строку дії дипломатичної картки або посвідки на постійне чи тимчасове проживання).

Міжнародна неурядова організація до звернення також додає:

- копії установчих документів (статуту тощо), що підтверджують належність до статутної діяльності такої організації питань виборчого процесу та спостереження за ним, засвідчені підписом керівника та печаткою (у разі наявності) цієї організації;
- витяг з установчих документів (статуту тощо) українською мовою, де зазначено повну назву організації, її мету та цілі;
- копії документів на підтвердження міжнародного статусу такої організації (витяги з національних реєстрів, патенти, сертифікати, свідоцтва тощо, які підтверджують реєстрацію організації та/або її представництв/структурних одиниць більше ніж в одній державі, або інше офіційне підтвердження здійснення організацією своєї діяльності більше ніж в одній державі), засвідчені підписом керівника та печаткою (у разі наявності) цієї організації.

У випадку подання до Центральної виборчої комісії для акредитації спостерігачів звернення з неповним пакетом документів, а також якщо з поданих документів неможливо встановити тип та назву виборів, на яких просять надати акредитацію спостерігачам, таке звернення з доданими до нього документами повертається для їх виправлення листом за підписом Голови Центральної виборчої комісії чи за його дорученням іншого члена Комісії. Виправлене звернення з доданими до нього документами може бути подано до Центральної виборчої комісії не пізніше як за сім днів до дня голосування на загальнодержавних виборах та не пізніше як за десять днів до дня голосування на місцевих виборах.

Згідно ст. 59 Виборчого кодексу України не можуть бути акредитовані і не можуть бути офіційними спостерігачами від іноземних держав, міжнародних організацій громадяни України, оскільки це б протирічило правовій природі розуміння офіційного спостерігача від іноземної держави чи від міжнародної організації та входило б у конфлікт зі статусом такого спостерігача.

Також Порядок акредитації офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах передбачає, що офіційним спостерігачем від іноземних держав, міжнародних організацій не може бути особа, яка є громадянином (підданим) держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом, а також особа, пропозиції стосовно якої ініційовано або внесено такою державою. Передбачення такої категорії осіб, які не можуть бути офіційними спостерігачами на загальнодержавних чи місцевих виборах в Україні, пов'язано з окупацією Автономної Республіки Крим Російською Федерацією та військовими діями в Донецькій і Луганській областях, в яких приймає участь ця країна, яка визнана Верховною Радою України державою-агресором.

Вважаємо, що перелік осіб, які не можуть бути акредитовані офіційними спостерігачами від іноземних держав, міжнародних організацій, слід розширити також особами, засудженими за вчинення злочинів у власній країні чи в Україні, особами, визнаними в нашій країні персонами нон грата (небажаними особами). Можуть існувати й інші перепони дипломатичного чи іншого характеру, які мають слугувати для ЦВК підставою для відмови в акредитації певних осіб офіційними спостерігачами від іноземних держав та міжнародних організацій на виборах в Україні.

Так, коли ми говоримо про осіб, які не можуть бути офіційними спостерігачами від іноземних держав чи міжнародних організацій, на наш погляд, слід брати до уваги положення статті 13 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», яка передбачає підстави для заборони в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну і не дозволяє в'їзд в Україну іноземцю або особі без громадянства:

- в інтересах забезпечення національної безпеки України або охорони громадського порядку, або боротьби з організованою злочинністю;
- якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України та інших осіб, які проживають в Україні;
- якщо при клопотанні про в'їзд в Україну така особа подала про себе завідомо неправдиві відомості або підроблені документи;
- якщо паспортний документ такої особи, віза підроблені, зіпсовані чи не відповідають установленому зразку або належать іншій особі;
- якщо така особа порушила у пункті пропуску через державний кордон України правила перетинання державного кордону України, митні правила, санітарні норми чи правила або не виконала законних вимог посадових та службових осіб органів охорони державного кордону, митних та інших органів, що здійснюють контроль на державному кордоні;
- якщо під час попереднього перебування на території України іноземець або особа без громадянства не виконали рішення суду або органів державної влади, уповноважених накладати адміністративні стягнення, або мають інші не виконані майнові зобов'язання перед державою, фізичними або юридичними особами, включаючи пов'язані з попереднім видворенням, у тому числі після закінчення терміну заборони подальшого в'їзду в Україну;
- якщо така особа з порушенням встановленого законодавством України порядку здійснила в'їзд на тимчасово окуповану територію України або до району проведення антитерористичної операції чи виїзд з них або вчинила спробу потрапити на ці території поза контрольними пунктами в'їзду-виїзду.

Таким чином офіційними спостерігачами від іноземних держав чи міжнародних організацій на виборах в Україні можуть бути запропоновані для акредитації іноземною державою чи міжнародною організацією та акредитовані Центральною виборчою комісією громадяни/піддані іншої держави чи особи без громадянства, які представляють міжнародну організацію чи іноземну державу (окрім громадян (підданих) держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом, та осіб, пропозиції стосовно якої ініційовано або внесено такою державою), що мають право перебувати на території України та здійснювати спостереження за виборчим процесом відповідно до виборчого законодавства України, загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права у сфері організації та проведення виборів.

Рішення про акредитацію офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій приймається Центральною виборчою комісією не пізніше як за п'ять днів до дня голосування.

Центральна виборча комісія може відмовити в акредитації міжнародних спостерігачів у випадку невідповідності запропонованих кандидатур та/або поданих для акредитації документів вимогам Виборчого кодексу України, крім випадків, передбачених пунктами 2.6, 2.7 Порядку акредитації офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах – у разі виявлення у зверненнях, анкетах, поданих до Центральної виборчої комісії для акредитації спостерігачів, технічних помилок чи неточностей у зазначенні прізвища, імені, по батькові, дати народження спостерігача або розбіжностей щодо інших даних та у разі подання до Центральної виборчої комісії для акредитації спостерігачів звернення з неповним пакетом документів, а також якщо з поданих документів неможливо встановити тип та назву виборів, на яких просять надати акредитацію спостерігачам. Таке звернення з доданими до нього документами повертається для їх виправлення, а саме виправлене звернення з доданими до нього документами має бути подано до Центральної виборчої комісії не пізніше як за сім днів до дня голосування на загальнодержавних виборах та не пізніше як за десять днів до дня голосування на місцевих виборах.

У випадку надходження документів для акредитації спостерігачів пізніше цих строків такі документи повертаються без прийняття рішення Центральної виборчої комісії Головою Центральної виборчої комісії або за його дорученням іншим членом Комісії з відповідним супровідним листом.

У разі акредитації міжнародних спостерігачів на виборах Україна бере на себе певні зобов'язання. Як зазначається у Доповіді про міжнародно визнаний статус спостерігачів на виборах, прийнятою Венеціанською Комісією на 78 пленарній сесії (Венеція, 13-14 березня 2009 р.): «Для того щоб місія міжнародного спостереження за виборами проводилася ефективно й достовірно, повинні бути забезпечені основні умови для її роботи. Тому місія міжнародного спостереження за виборами не повинна організовуватися, поки країна, що проводить вибори, не здійснить таких дій:

- a) Вишле запрошення чи іншим способом повідомить свою волю прийняти місії міжнародного спостереження за виборами згідно з вимогами кожної організації достатньо завчасно до виборів, щоб був можливим аналіз усіх процесів, важливих для організації справжніх демократичних виборів;
- b) Гарантує безперешкодний доступ місії міжнародних спостерігачів на виборах до усіх стадій виборчого процесу та усіх виборчих технологій, включно з електронними технологіями і процесом сертифікації електронного голосування та іншими технологіями, без вимог до місії спостереження за виборами укладати угоди щодо конфіденційності чи іншого нерозголошення, що стосуються технологій чи виборчого процесу, та визнати, що міжнародні місії спостерігачів за виборами можуть не визнати прийнятними ці технології;
- c) Гарантує безперешкодний доступ до усіх осіб, які мають відношення до виборчого процесу, включно з:
 - i) посадовими особами виборчих органів на обґрунтовану вимогу;
 - ii) членами законодавчих органів та уряду, а також посадовими особами правоохоронних органів, чії функції мають відношення до організації справжніх демократичних виборів;
 - iii) усіма політичними партіями, організаціями та особами, які прагнуть боротися на виборах (включно з тими, які зареєстровані, яким відмовлено у реєстрації та які відмовилися від участі) та які утрималися від участі;
 - iv) персоналом засобів масової інформації;
 - v) усіма організаціями та особами, які зацікавлені у досягненні справжніх демократичних виборів у країні;
- d) Гарантує свободу пересування по країні для усіх членів місії міжнародних спостерігачів на виборах;
- e) Гарантує свободу місії міжнародних спостерігачів на виборах оприлюднювати без втручання публічні заяви та звіти щодо її даних та висновків про пов'язані з виборами процеси та події;
- f) Гарантує, що жоден урядовий, правоохоронний чи виборчий орган не буде втручатися у підбір окремих спостерігачів чи інших членів місії міжнародного спостереження за виборами або намагатися обмежити їх кількість;
- g) Гарантує повну акредитацію на території всієї країни (тобто надає будь-яке посвідчення чи документ, потрібний для здійснення місії спостереження за виборами до того часу, якого бажає місія, з чітко визначеними, розумними та недискримінаційними вимогами для акредитації);
- h) Гарантує, що жоден урядовий, правоохоронний чи виборчий орган не буде втручатися у діяльність місії міжнародного спостереження за виборами;
- i) Гарантує, що жоден урядовий орган не буде чинити тиску, погрозливих дій чи будь-яких репресалій щодо будь-якого громадянина чи іноземця, який працює, допомагає чи надає інформацію для місії міжнародного спостереження за виборами відповідно до міжнародних принципів спостереження за виборами».

31. У підсумку цих положень країна-господар повинна надати міжнародним спостерігачам безперешкодний доступ до:

- i) її території;
- ii) тих, хто залучений до організації та проведення виборів (включно з відповідними органами влади, політичними партіями, кандидатами, засобами масової інформації і т.д.);
- iii) виборчих технологій.

32. Ці гарантії мають за мету забезпечити, щоб місія міжнародного спостереження за виборами могла «оприлюднювати вчасні, точні і безсторонні заяви для громадськості (включно з наданням примірників до виборчих органів та інших відповідних національних організацій), презентувати свої дані, висновки та будь-які належні рекомендації, які вони вважають такими, що можуть допомогти у поліпшенні виборчих процесів» [3, с. 239-240].

Акредитованим офіційним спостерігачам від іноземних держав, міжнародних організацій Центральна виборча комісія видає на підтвердження їх статусу і повноважень спеціальне посвідчення. І вони здійснюють свої повноваження на всій території України. Це відбувається незалежно від виду виборів чи вони за-

гальдержавні (парламентські, президентські), чи місцеві. Це означає, що отримавши від Центральної виборчої комісії акредитацію офіційні спостерігачі від іноземних держав та міжнародних організацій мають право самостійно визначати регіон та конкретні адміністративно-територіальні одиниці, де вони бажають здійснювати контроль за дотриманням приписів виборчого законодавства України, загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права у сфері організації та проведення виборів, моніторити дотримання принципу рівності всіх суб'єктів виборчого процесу, недопущення порушень юридично окреслених для них умов для участі у виборчому процесі під час їх висування та реєстрації, в період проведення передвиборної агітації, а також на завершальних стадіях виборчої кампанії – при підрахунку голосів і встановленні результатів виборів.

Акредитовані Центральною виборчою комісією офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій при здійсненні своїх повноважень наділяються цілим рядом прав, обсяг яких є вичерпним і має чітко окреслений характер. Зокрема до таких прав відносяться:

1) *бути присутнім на зустрічах кандидатів, їх довірених осіб, представників, уповноважених осіб партій (організацій партій) – суб'єктів виборчого процесу з виборцями, на передвиборних зборах, мітингах, засіданнях виборчих комісій.* Таким чином офіційні спостерігачі здійснюють широкий моніторинг дотримання кандидатами, їх довіреними особами, представниками, уповноваженими особами партій (організацій партій) – суб'єктів виборчого процесу, виборчими комісіями вимог національного виборчого законодавства, виявляють випадки його порушень, недотримання, неналежного виконання, що надалі оформляється у відповідних звітах офіційних спостерігачів та доводиться до відома вітчизняної та міжнародної громадськості;

2) *ознайомлюватися з матеріалами передвиборної агітації.* Успіх у виборчій кампанії учасників виборчих перегонів багато в чому залежить від успішного проведення передвиборної агітації, яка становить важливу складову виборчого процесу. Вона охоплює підготовку та розповсюдження певної інформації агітаційного характеру, що спонукає виборців взяти участь у виборах і проголосувати за ту чи іншу політичну силу чи окремих кандидатів. Це законодавчо визначений комплекс заходів, спрямованих на ознайомлення виборців з кандидатами на пост Президента України, кандидатами в депутати, партіями, їх передвиборними програмами. При цьому акцентується увага на сильних та слабких сторонах політичних партій, що беруть участь у виборах, на особистісних, ділових та моральних якостях кандидатів у депутати та кандидатів на пост Президента України. Завдяки передвиборній агітації у громадян виробляється своє суб'єктивне бачення виборчої кампанії, формується лінія політичної поведінки (брати чи не брати участь у голосуванні), врешті-решт робиться кінцевий вибір щодо того кандидата до представницького органу чи тієї політичної сили, якій виборець віддасть свій голос. У ході проведення передвиборної агітації, партії та блоки, що є учасниками виборчих перегонів, отримують можливість доводити виборцям свої переваги, програми, ідеї, гасла, наміри щодо подальшого розвитку держави та суспільства, демонструвати свою організаційну, матеріальну, кадрову та ідеологічну потужність і в той же час показувати слабкі сторони своїх супротивників. Взагалі агітація є найбільш поширеним і дієвим інструментом політичної боротьби, який часто здійснюється з порушеннями і тому офіційні спостерігачі наділяються правом ознайомлюватися з матеріалами передвиборної агітації кандидатів до представницьких органів публічної влади України;

3) *бути присутнім із дотриманням вимог Виборчого кодексу України на засіданнях, перебувати у приміщеннях дільничних, окружних, територіальних виборчих комісій, спостерігати з будь-якої відстані за діями членів виборчої комісії, у тому числі під час видачі виборчих бюлетенів виборцям, підрахунку голосів, встановлення підсумків голосування, не заважаючи при цьому членам виборчої комісії фізично.* Такі повноваження офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій дозволяють їм на власні очі спостерігати як процес голосування у приміщеннях дільничних виборчих комісій, так і встановлення результатів голосування на відповідних виборчих дільницях, округах; бачити роботу членів виборчих комісій, оцінювати її з точки зору відповідності приписам виборчого законодавства України, загальноновизнаним принципам і нормам міжнародного права у сфері організації та проведення виборів. При цьому вітчизняний законодавець застерігає, що при виконанні цих повноважень офіційні спостерігачі не можуть фізично заважати роботі членів виборчої комісії;

4) *здійснювати фото-, відеозйомку та аудіозапис без порушення при цьому таємниці голосування виборців.* Науково-технічний прогрес має наслідком появу у світі різноманітної техніки фіксуючого характеру, яка все частіше застосовується і при проведенні виборів. Це робиться з метою документування виборчих правопорушень різноманітними суб'єктами виборчого процесу. Для цього національним виборчим законодавством передбачено право офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій здійснювати фото-, відеозйомку та аудіо запис зустрічей кандидатів, їх довірених осіб, представників, уповноважених осіб партій (організацій партій) – суб'єктів виборчого процесу з виборцями, на передвиборних

зборах, мітингах; засідань дільничних, окружних, територіальних виборчих комісій, у тому числі під час видачі виборчих бюлетенів виборцям, голосуванні (без порушення при цьому таємниці голосування виборців), підрахунку голосів, встановленні підсумків голосування тощо;

5) після проведення виборів висловлювати свої пропозиції щодо організації проведення відповідних виборів та вдосконалення законодавства України з урахуванням міжнародного досвіду, проводити прес-конференції з додержанням вимог законодавства України. У такий спосіб офіційні спостерігачі від іноземних держав та міжнародних організацій дають свою загальну оцінку проведеної виборчої кампанії щодо її законності й демократизму; роблять неупереджений аналіз виборчого законодавства України, його відповідності виробленим міжнародною спільнотою міжнародним стандартам у сфері виборів; формулюють свої висновки та висловлюють свої пропозиції щодо організації та проведення відповідних виборів, місця і ролі в ньому суб'єктів виборчого процесу, органів публічної влади й вдосконалення законодавства України з цього приводу. Безумовно, що такі оцінки, висновки та пропозиції оприлюднюються офіційними спостерігачами по завершенню виборів, оскільки їх оприлюднення до закінчення виборчого процесу розглядалося б як протиправне втручання у цей процес;

б) утворювати разом з іншими спостерігачами від іноземних держав, міжнародних організацій тимчасові групи спостерігачів для координації їхньої діяльності в межах повноважень, передбачених цим Кодексом. Зазначене повноваження спрямоване на кооперацію та координацію зусиль офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій з тим, щоб вони могли охопити якомога більшу територію контролю, здійснити щільніше наглядове покриття виборчих дільниць і таким чином забезпечити ефективний моніторинг відповідних виборів;

7) отримувати копії протоколів, інших документів у випадках, передбачених Виборчим кодексом України. Це право офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій має метою отримання ними відповідної виборчої документації для її формалізації у відповідних звітах, заявах, які підтверджують загальну оцінку проведених виборів щодо їх законності, демократизму, відповідності міжнародним виборчим стандартам.

В цілому можна підсумувати, що вищезазначені права офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій являють собою «пасивні» повноваження, оскільки вони більше спрямовані на виявлення порушень виборчого законодавства під час виборів і не націлені на активне втручання офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій у виборчий процес з метою недопущення виборчих порушень і відновлення порушених прав учасників виборчого процесу.

При здійсненні своїх повноважень офіційні спостерігачі від іноземних держав та міжнародних організацій є незалежними і самостійними. Таким чином гарантується недопустимість втручання у роботу офіційних спостерігачів як органів державної влади, органів місцевого самоврядування України, їх посадових та службових осіб, виборчих комісій різних рівнів та інших суб'єктів виборчого процесу на загальнодержавних чи місцевих виборах в Україні (внутрішнє втручання), так і органів влади, їх посадових і службових осіб від іноземних держав чи представників міжнародних організацій, які подавали пропозиції щодо акредитації відповідних спостерігачів (зовнішнє втручання). Окрім того незалежність у діяльності офіційних спостерігачів полягає і у створенні для них на національному рівні таких умов роботи, за яких вони могли б здійснювати свої функції незалежно, керуючись виключно своїм внутрішнім переконанням і виходячи із свого професійного досвіду. Натомість самостійність у роботі офіційних спостерігачів полягає у тому, що вони самостійно, на власний розсуд визначають форми і методи своєї моніторингової діяльності. Правда, вони повинні це робити з урахуванням певних обмежень, які встановлені національним законодавством та міжнародними актами.

Додатковою гарантією незалежності і самостійності діяльності офіційних спостерігачів при здійсненні ними своїх повноважень є те, що українське виборче законодавство зобов'язує Міністерство закордонних справ України, інші органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування та виборчі комісії сприяти офіційним спостерігачам від іноземних держав і міжнародних організацій у здійсненні ними своїх повноважень. Зазначені інституції мають створювати офіційним спостерігачам сприятливі умови для виконання ними своїх повноважень, надавати їм всю необхідну інформацію, не створювати офіційним спостерігачам перепон та перешкод при моніторинзі ними виборчого процесу, консультувати їх з питань, які потребують пояснень, уточнень з боку вітчизняних органів публічної влади.

Також відповідно до частини дев'ятої ст. 59 Виборчого кодексу України фінансове і матеріальне забезпечення діяльності офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій здійснюється за рахунок коштів держав чи організацій, що скерували їх в Україну, або за рахунок власних коштів зазначених спостерігачів. Таким чином Україна не фінансує діяльність міжнародних спостерігачів і матеріально не за-

безпечує їх за рахунок коштів Державного бюджету. Це відповідає світовій практиці і свідчить, що статус офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій та їх фінансове і матеріальне забезпечення вітчизняним виборчим законодавством врегульовано відповідно до положень «Кодексу поведінки міжнародних та національних спостерігачів».

Натомість частина десята ст. 59 Виборчого кодексу України закріплює принцип невтручання офіційних спостерігачів від іноземних держав, міжнародних організацій у перебіг виборчого процесу і містить ряд заборон та обмежень щодо їхньої діяльності. Зокрема, офіційним спостерігачам від іноземних держав, міжнародних організацій при здійсненні своїх повноважень забороняється:

- втручатися у роботу виборчих комісій;
- чинити дії, що порушують законний хід виборчого процесу або неправомірно перешкоджають членам виборчої комісії здійснювати свої повноваження;
- заповнювати замість виборця (у тому числі на його прохання) виборчий бюлетень або іншим чином порушувати таємницю голосування;
- використовувати свій статус у діяльності, не пов'язаній із спостереженням за ходом виборчого процесу [8].

Зазначені обмеження та заборони поширюється також на осіб, які супроводжують офіційних спостерігачів як перекладачі, під час безпосередньої роботи з офіційним спостерігачем від іноземної держави, міжнародної організації.

Окрім того Кодекс поведінки міжнародних спостерігачів на виборах декларує, серед інших, такі вимоги стосовно міжнародних спостерігачів на виборах:

- «а) Спостерігачі повинні поважати закони країни-господаря та повноваження органів, уповноважених адмініструвати виборчий процес. Спостерігач повинен дотримуватися будь-яких законних вказівок урядових, правоохоронних та виборчих органів країни. Спостерігач також повинен ставитися з повагою до посадових осіб виборчих органів та інших національних органів влади. Спостерігач повинен зафіксувати, якщо законодавчі акти, постанови чи дії держави та/або посадових осіб виборчих органів незаконно ускладнюють або перешкоджають здійсненню пов'язаних із виборами прав, гарантованих законом, конституцією чи застосовними міжнародними інструментами.
- б) Спостерігачі повинні дотримуватися суворої політичної безсторонності протягом усього часу, у тому числі вільного часу у країні-господарі. Вони не мають права виражати чи показувати будь-яку прихильність чи преференції стосовно національних органів влади, політичних партій, кандидатів, питань референдуму чи стосовно будь-яких спірних питань у виборчому процесі.
- в) Судження спостерігачів повинні базуватися на найвищих стандартах точності інформації та безсторонності аналізу, відрізнення суб'єктивних факторів від об'єктивного доказу. Спостерігачі повинні засновувати усі висновки на фактичних і перевірюваних доказах та не робити передчасних висновків».

Також місії міжнародного спостереження повинні:

- «а) налагодити зв'язок з усіма політичними конкурентами у виборчому процесі, включно з представниками політичних партій та кандидатів, які можуть мати інформацію, що стосується чесності виборчого процесу;
- б) охоче приймати інформацію, надану ними, що стосується природи цього процесу;
- в) незалежно і безсторонньо оцінювати таку інформацію;
- г) оцінювати як важливий аспект міжнародного спостереження за виборами, чи політичні конкуренти можуть на недискримінаційній основі мати доступ до перевірки чесності усіх складових і стадій виборчого процесу. Місії міжнародного спостереження за виборами повинні у своїх рекомендаціях, які можуть бути оприлюднені письмово чи презентовані в інший спосіб на різних стадіях виборчого процесу, закликати до усунення будь-яких неналежних обмежень чи втручання у діяльність політичних конкурентів, щоб забезпечити чесність виборчого процесу» [3, с. 241].

У разі встановлення фактів грубого або систематичного порушення офіційними спостерігачами Конституції та законів України Центральна виборча комісія може достроково припинити їх повноваження, прийнявши відповідне мотивоване рішення про припинення повноважень спостерігача. У цьому випадку спостерігач негайно повертає своє посвідчення спостерігача до Центральної виборчої комісії. Так само це має місце і у разі надходження звернення за підписом керівника відповідної міжнародної організації (особи, що представляє міжнародну організацію в Україні) або акредитованого в Україні дипломатичного представництва іноземної держави щодо відкликання, скасування акредитації запропонованого ними спостерігача чи його особистої заяви про складення своїх повноважень, коли Центральна виборча комісія приймає рішення про скасування акредитації такого спостерігача.

Треба сказати, що в цілому статус офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій національним виборчим законодавством урегульовано належним чином, відповідно до вироблених міжнародною спільнотою виборчих стандартів. Це пов'язано з тим, що, як ми уже писали, їх діяльності відводиться пріоритетна роль з-поміж усіх офіційних спостерігачів, оскільки їх присутність на виборах свідчить, по-перше, про бажання держави провести виборчу кампанію на демократичних засадах, відповідно до міжнародних виборчих стандартів, по-друге, робить виборчий процес прозорішим, об'єктивнішим, по-третє, піднімає авторитет самої держави на міжнародній арені. В той же час вважаємо, що перелік осіб, які не можуть бути акредитовані офіційними спостерігачами від іноземних держав, міжнародних організацій, слід розширити особами, засудженими за вчинення злочинів у власній країні чи в Україні, та особами, визнаними в нашій країні персонами нон грата. Можуть існувати й інші перепони дипломатичного чи іншого характеру, які мають слугувати для ЦВК підставою для відмови в акредитації певних осіб офіційними спостерігачами від іноземних держав та міжнародних організацій на виборах в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Вибори Президента України 1999: Інформ.-аналіт. видання /Центральна виборча комісія; Ред. кол.: М.М. Рябець (голова) та ін. Київ: ЦВК, 2000.
2. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_082#Text.
3. Доповідь про міжнародно визнаний статус спостерігачів на виборах прийнята Венеціанською Комісією на 78 пленарній сесії (Венеція, 13 – 14 березня 2009 року) //Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права: Матеріали Венеціанської Комісії. Вид. 3-е, випр. і доповн. /За ред. Ю. Ключковського. в 2-х част. Ч. 1. Київ: Логос, 2016.
4. Доповідь про участь політичних партій у виборах, ухвалена Радою з демократичних виборів на 16 засіданні (Венеція, 16 березня 2006 року) та Венеціанською Комісією на 67 пленарній сесії (Венеція, 9-10 червня 2006 року) Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : Матеріали Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи / пер. з англ. ; за ред. Ю. Ключковського. 2-е вид., випр. і доповн. К. : Логос, 2009.
5. Коментар Закону України «Про вибори народних депутатів України» /За заг. ред. А.І. Мартинюка. Київ: Юридична думка, 2006.
6. Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування /За заг. ред. Радченка Є.В. Київ: Факт, 2003.
7. Офіційний сайт Центральної виборчої комісії // <https://www.cvk.gov.ua/>
8. Виборчий кодекс України // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>