УДК 351.342.8

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-3-7>

О. П. Бойко

кандидат наук з державного управління

НАВЧАННЯ УЧАСНИКІВ ВИБОРЧИХ ПРОЦЕСІВ ТА РЕФЕРЕНДУМІВ ЯК ІНСТРУМЕНТ СИСТЕМИ РОЗВИТКУ ФОРМ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ

У статті проаналізовано проблематику професійної підготовки учасників виборчих процесів та референдумів як одного з інструментів системи розвитку форм представницької демократії. Автором визначено основні проблеми та особливості навчання учасників виборчих процесів та референдумів. Основними проблемами організації навчального процесу є нестабільність виборчого законодавства та відсутність законодавства щодо референдумів, стислі терміни підготовки, велика кількість суб'єктів навчального процесу. Зазначено, що виборчий процес та процес референдумів мають бути чітко регламентованими. Проте такі процеси обмежені жорсткими рамками календарного плану та обумовлені вимогами норм закону. Автор наголошує на важливості дотримання організаційно-правової складової процесів виборів та референдумів, отже, актуальності навчання всіх учасників виборчого процесу. Зазначено, що питання навчання учасників виборчих процесів та референдумів є масштабною задачею державного рівня. Зокрема, проаналізовано чинне законодавство щодо регламентації навчання учасників виборчих процесів, наголошено на архаїзмі форм, методів, засобів такого навчання. Наведено приклади хибних рішень в організації професійної підготовки учасників виборчого процесу. Акцентовано на важливості правильного визначення предмета навчання залежно від суб'єкта виборчого процесу, вибору форм, методів, засобів навчання. Автором запропоновано посилити просвітницьку роботу в інформаційному напрямі з огляду на актуальність свідомого вибору виборців. Наведено приклади взаємодії громадського сектору й держави у навчанні учасників виборчих процесів. Автором наголошено на актуальності діяльності Центру управління навчанням учасників виборчих процесів при Центральній виборчій комісії. Зокрема, проаналізовано їхню роботу щодо підготовки до виборів Президента України у 2019 році. Автором зазначено, що система навчання учасників виборчих процесів та референдумів потребує вдосконалення щодо розширення переліку суб'єктів навчання, диференціації тематики залежно від суб'єкта навчання й вибору сучасних методів та засобів навчання.

Ключові слова: вибори, референдум, виборчий процес, професійна підготовка, учасник виборчого процесу.

Постановка проблеми. Виборчий процес та процес референдумів мають бути чітко регламентованими, обмеженими жорсткими рамками календарного плану та обумовленими вимогами норм закону. З огляду на важливість дотримання вимог до організаційно-правової складової під час виборів та референдумів є актуальним навчання всіх учасників виборчого процесу. Від успіху освітньої складової під час підготовки до виборів та референдумів безпосередньо залежать якість самого процесу й результати виборів та референдумів. Отже, професійна підготовка є невід'ємною складовою процесу легітимізації волевиявлення громадян у вигляді вибору представницького органу або прийняття рішень на референдумах. Варто зазначити, що освіченість учасників

виборчого процесу є запорукою не лише формування представницьких органів відповідно до закону, але й довіри до цих органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика навчання учасників виборчих процесів та референдумів досліджена А. Савковим, Ю. Ключковським, Н. Богашевою, В. Ковтунцем, М. Мельником, Н. Нижник, М. Ставнічук, В. Шаповаловим та іншими вітчизняними науковцями. Втім, сьогодні актуальним є пошук нових форм, методів, засобів у підготовці всіх учасників виборчих процесів та процесів з референдумів.

Мета статті – дослідження проблематики навчання учасників виборчих процесів та референдумів як інструмента системи розвитку форм представницької демократії.

Виклад основного матеріалу. Складність організаційних процедур проведення виборів та референдумів зумовлюється конкретизацією всіх етапів та процесів у вітчизняному законодавстві. Отже, чітке й неухильне дотримання процедур є обов'язковим для визнання результатів та уникнення оскаржень таких результатів. Таким чином, важливими етапами є навчання й професійна підготовка учасників процесів. Варто зазначити, що складнощами просвітницької роботи є, з одного боку, все часта зміна виборчого законодавства, його бюрократизованість, а з іншого боку, велика кількість учасників процесів, щодо яких у короткі терміни необхідно провести таку просвітницьку роботу.

Предметом навчальної роботи має стати перш за все вітчизняне законодавство щодо виборчих процедур та процедур референдумів, зокрема чинні Закони України «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України», «Про місцеві вибори». Зауважимо, що нині відсутнє законодавче забезпечення місцевих та всеукраїнських референдумів. Отже, їх проведення нині не вбачається можливим. Окрім того, учасники виборчого процесу мають орієнтуватись в інших нормах закону та нормативно-правових актах щодо процесів виборів та референдумів, зокрема в питаннях захисту прав і свобод щодо волевиявлення, у разі потреби захисту результатів виборів, отже, окремих нормах адміністративного, кримінального, трудового, навіть господарського права. Ще однією частиною просвітницької роботи має стати інформаційний напрям, адже сьогодні питання свідомого вибору є вкрай актуальним і стає питанням національної безпеки. Недостатня інформаційна політика щодо питань референдумів чи об'єктів виборів на фоні викривленої агітаційної політики може спричинити неправильне суспільне уявлення, наприклад, про кандидатів на виборах, отже, сформувати представницький орган, який, зрештою, не відповідатиме очікуванням та запитам виборців.

Визначаючи предмет навчання, визначаємо насамперед цільову групу учасників процесів. Якщо йдеться про виборців, то акцент навчання має бути зроблений на правах та обов'язках, виваженій інформаційній політиці. Якщо йдеться про членів виборчих комісій, офіційних спостерігачів, представників учасників процесів, то акцент навчання має бути зроблений на організаційно-правовій базі. Члени виборчих штабів

та кандидати мають орієнтуватись в усіх питаннях як правового забезпечення, так і методики ведення агітаційної роботи. Навіть посадові особи, які, згідно із законом, мають сприяти процесам, також повинні проходити відповідну підготовку.

Отже, питання навчання учасників виборчих процесів є масштабною задачею державного рівня. Нині є чинним Указ Президента України «Про Концепцію підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні» від 8 грудня 2000 року, метою якого є «підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні, забезпечення реалізації конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [4]. Залишаються чинними Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження заходів щодо реалізації Концепції підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні» від 31 січня 2001 року № 88 [2] та Постанова Центральної виборчої комісії «Про Типову програму навчання членів виборчих комісій, комісій референдуму та осіб, які залучаються до роботи в комісіях» від 21 листопада 2008 року № 65 [6]. На нашу думку, ці документи є архаїчними з огляду на зміну виборчого законодавства, потребу в удосконаленні методології та пошуку нових інструментів у навчанні учасників виборчих процесів.

Прикладом хибного правового регулювання навчання членів виборчих комісій стала вже не чинна норма частини 7 статті 26 Закону України «Про вибори народних депутатів України», якою визначалось, що на керівні посади виборчої комісії можуть бути призначені особи, які пройшли навчання для роботи на керівних посадах у складі окружної виборчої комісії. Така норма Закону означала, що навчання для претендентів на керівні посади в ОВК має стати обов'язковим. Відомості про проходження навчання повинні були вноситись у відповідне подання на посади в ОВК суб'єктом подання. На виконання цієї норми Центральна виборча комісія прийняла Постанову «Про Порядок організації навчання осіб, які претендують на призначення на посади голів, заступників голів та секретарів окружних виборчих комісій з виборів народних депутатів України» від 31 січня 2013 року

№ 15, де було визначено порядок організації навчання осіб, які претендують на призначення на посади голів, заступників голів та секретарів окружних виборчих комісій з виборів народних депутатів України; затверджено теми теоретичної підготовки; затверджено форму свідоцтва про проходження навчання. Порядок обумовлював не тільки обов'язковість самого навчання, але й обов'язковість успішного складання підсумкового завдання для отримання відповідного свідоцтва (пункт 1.1) [5]. Натомість система оцінювання та критерії оцінювання не були визначені. Отже, запропонована Центральною виборчою комісією система навчання була не здатна досягти цієї мети, адже ЦВК запропонувала претендентам зайнятись самоосвітою, надала перелік питань для навчання та перелік нормативних документів, з яким потрібно ознайомитись. Така система була абсолютно формальною, а в разі запровадження ніяким чином не сприяла би досягненню мети. Не було вирішено й інші організаційні питання, зокрема не захищено трудові права учасників навчання (вони не звільнялись від виконання службових обов'язків за місцем постійної роботи на час, необхідний для навчання); не визначено, як уникнути ситуацій, коли потенційний член виборчої комісії відкликає згоду бути членом комісії, а бюджетні кошти на його навчання вже були витрачені. Згодом за поданням народного депутата України VII скликання Р. Князевича законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (щодо навчання для роботи на керівних посадах у складі ОВК)» від 31 січня 2013 року (реєстраційний номер 2151) положення частини 7 статті 26 Закону було скасовано.

Варто зазначити, що в системі навчання саме членам виборчих комісій приділяється найбільше уваги. Так, популярною стала система дистанційного навчання в онлайн-режимі «ВИБОРКОМ», яка не лише надає теоретичні знання, але й містить матеріали, зразки та форми документів, необхідні для успішного виконання своїх обов'язків. Це відкрита й безкоштовна база даних. Цю систему створено за підтримки Координатора проєктів ОБСЄ в Україні.

При Центральній виборчій комісії діє Центр управління навчанням учасників виборчих процесів. Цей Центр працює за Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) за підтримки Бюро у справах Європи та Євразії, Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та уря-

ду Канади. Наприклад, у 2019 році під час підготовки до виборів Президента України Центр провів тренінги для членів ОВК та всіх ДВК звичайних виборчих дільниць. У навчанні було задіяно 120 тренерів, сертифікованих Центром управління навчанням учасників виборчих процесів при ЦВК. Загалом проведено 106 тренінгів для членів ОВК та 387 тренінгів для членів ДВК, у яких взяли участь близько 78 тисяч представників ОВК та ДВК по всій Україні. Учасники знайомились із системою та статусом виборчих комісій, організацією роботи, роботою в день голосування, діловодством тощо, а найважливіше, вивчали процедури підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці та складання відповідного протоколу, а також порядок розгляду скарг. Центром був розроблений навчальний посібник та адаптований навчальний фільм.

Прикладом розширення цільової аудиторії навчання став проведений у січні 2019 року триденний тренінг для суддів адміністративних судів «Вибори Президента України 2019: окремі аспекти судового врегулювання спорів, пов'язаних із виборами». Програму курсу та посібник для суддів розроблено у співпраці з Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) та програмою USAID «Нове правосуддя». На завершення тренінгу кожен суддя отримав Сертифікат Національної школи суддів України про успішну підготовку тренерів.

Прикладом взаємодії громадського сектору й держави у навчанні учасників виборчих процесів завжди була Громадянська мережа «ОПОРА». Цього року вона започаткувала новий курс тренінгів під назвою «Ефективна поліція – забезпечення законності виборчого процесу». Поліцейські та слідчі вивчали законодавчі особливості виборчого процесу та тренувались на практичних кейсах. Метою навчання є обмін досвідом між членами «ОПОРИ», яка зазвичай є активним спостерігачем за виборчими процесами, та Національною поліцією щодо порушень, які трапляються під час виборчого процесу.

Висновки і пропозиції. Навчання учасників виборчих процесів та референдумів є одним з інструментів розвитку форм представницької демократії. Основними проблемами організації навчального процесу є нестабільність виборчого законодавства та відсутність законодавства щодо референдумів, стислі терміни підготовки, велика кількість суб'єктів навчального процесу. Отже, система навчання учасників виборчих

процесів та референдумів потребує вдосконалення щодо розширення переліку суб'єктів навчання, диференціації тематики залежно від суб'єкта навчання й вибору сучасних методів та засобів навчання.

Список використаної літератури:

1. Ковтунець В. Проблеми навчання і підвищення кваліфікації членів виборчих комісій. Вісник ЦВК. 2013. № 1 (25). С. 49–50.
2. Про затвердження заходів щодо реалізації Концепції підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів в Україні : Постанова КМУ від 31 січня 2001 року № 88. URL: <http://www.cvk.gov.ua>.
3. Про затвердження плану першочергових заходів щодо удосконалення законодавства з питань проведення виборів : Розпорядження КМУ від 4 березня 2013 року № 103-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
4. Про Концепцію підвищення правової культури учасників виборчого процесу і референдумів в Україні : Постанова ЦВК від 8 жовтня 1999 року № 336. URL: <http://www.cvk.gov.ua>.
5. Про Порядок організації навчання осіб, які претендують на призначення на посади голів, заступників голів та секретарів окружних виборчих комісій з виборів народних депутатів України : Постанова ЦВК від 31 січня 2013 року № 15. URL: <http://www.cvk.gov.ua>.
6. Про Типову програму навчання членів виборчих комісій, комісій референдуму та осіб, які залучаються до роботи в комісіях : Постанова ЦВК від 21 листопада 2008 року № 65. URL: <http://www.cvk.gov.ua>.

Boiko O. P. Training participants in electoral processes and referendums as a tool for developing a form of representative democracy

The article analyzes the issues of professional preparation of participants of electoral processes and referendums as one of the tools of the system of development of forms of representative democracy. The author defines the main problems and peculiarities of training of participants of election processes and referendums. The main problems with the organization of the educational process are the instability of the electoral legislation and the lack of legislation on referendums; short preparation times, a large number of subjects of the educational process. The article states that the electoral process and the referendum process must be clearly regulated. However, such a process is limited by the rigid framework of the calendar plan and stipulated by law. The author emphasizes the importance of adhering to the organizational and legal component of the election and referendum processes and, therefore, the relevance of training of all participants in the electoral process. The article states that the issue of training participants in electoral processes and referendums is a large-scale task of the state level. In particular, the current legislation on the regulation of the training of participants in electoral processes is analyzed; the archaism of the forms, methods and means of teaching such training is emphasized. Examples of wrong decisions in the organization of professional training of participants in the election process are given. Emphasis is placed on the importance of correctly determining the subject of study, depending on the subject of the election process, the choice of forms, methods, and means of training. The author proposes to strengthen the educational work in the informational direction in view of the relevance of the conscious choice of voters. Examples of interaction between the public sector and the state in the training of participants in election processes are given. The author emphasizes the relevance of the activities of the Center for Training of Participants in Electoral Processes at the Central Election Commission. In particular, their work on preparation for the 2019 presidential election is analyzed. The author notes that the system of training of participants in electoral processes and referendums requires improvement in terms of expanding the list of subjects of learning, differentiation of topics depending on the subject of study and the choice of modern methods and means of teaching.

Key words: elections, referendum, electoral process, professional training, participant of electoral process.