

УДК 342.843.4

Г. Ю. Шкіря,
асистент кафедри
правового регулювання економіки,
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

СПОСТЕРІГАЧІ ВІД ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЯК СУБ'ЄКТИ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

У статті розглядаються та обґрунтовуються положення стосовно необхідності закріплення законодавством спостерігача від громадських організацій як обов'язкового учасника у виборчому процесі та виділення його як окремого суб'єкта виборчого процесу.

Ключові слова: суб'єкт виборчого процесу, офіційні спостерігачі, офіційні спостерігачі від громадських організацій, незалежне спостереження.

Проблема незалежного спостереження за виборами в Україні набуває дедалі більшої актуальності. Вітчизняний та зарубіжний досвід здійснення спостереження за ходом виборів свідчить, що атмосфера гласності, яка створюється під час цих кампаній, присутність спостерігачів у відповідних комісіях, виборчих дільницях сприяють зміцненню впевненості громадян у справедливості виборів.

Разом з тим, теоретичні і правові проблеми участі спостерігачів у виборчому процесі в українському виборчому праві практично не були предметом спеціального аналізу. При цьому, окремі аспекти вказаної теми зачіпали в своїх дослідженнях С. А. Авакьян, А. А. Белкін, А. І. Ковлер, О. Корунд, Н. І. Руда, М. М. Рябець, В. В. Маклаков, Г. О. Мурашин, В. С. Основін, В. Ф. Опришко, В. Ф. Погорілко, Н. Г. Плахотнюк, В. Е. Чіркин.

Одним із найважливіших положень Закону України «Про вибори Президента України» є положення, закріплене у статті 7 Закону, — «підготовка і проведення виборів Президента України здійснюється відкрито і гласно». А отже, однією з основних засад відкритості влади, прозорості у формуванні органів публічної влади є підконтрольність виборчого процесу з боку громадських інститутів. Як свідчить виборча практика, найдієвішим механізмом контролю за дотриманням законності в реалізації виборчих процедур є присутність офіційних спостерігачів на виборчих дільницях та спостерігачів від громадських організацій, зокрема.

Так, серед складових інституту офіційних спостерігачів, на нашу думку, слід виділити спостереження за виборчим процесом не стільки політичних партій, скільки спеціалізованих громадських організацій таких, як Комітет виборців України, Всеукраїнський моніторинговий комітет тощо.

Право участі у виборах офіційних спостерігачів від громадських організацій України свого часу було закріплено в Законі України «Про вибори народних депутатів України» та в Законі України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» 1997 року. Цю можливість було надано, хоча й опосередковано, і Законом України «Про вибори Президента України» 1994 року. Проте ці норми сьогодні є не чинними.

Однак нове законодавство суттєво обмежує права українських виборців. Маємо на увазі саме відсутність положення про можливість організації спостереження за ходом виборчої кампанії з боку громадських організацій. Положення стосовно їх участі у виборчому процесі визначає стаття 74 «Офіційні спостерігачі» Закону України «Про вибори народних депутатів» 2006 року із останніми змінами. Наведена стаття закріплює перелік осіб, які беруть участь у виборчому процесі у якості офіційних спостерігачів, зокрема, ними можуть бути офіційні спостерігачі від партій (блоку), офіційні спостерігачі від громадських організацій, офіційні спостерігачі від іноземних держав та міжнародних організацій.

При цьому, в Законі України від 18 березня 2004 року «Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України»» такі відомості відсутні, на нашу думку, це є суттєвою недосконалістю законодавства. Так, закріплення в законодавстві про вибори Президента України норми стосовно участі у виборчому процесі офіційних спостерігачів від громадських організацій стане важливим кроком по наближенню національного законодавства до міжнародних стандартів проведення виборів, зокрема до параграфа 8 Копенгагенського документа.

На нашу думку, оцінка виборів спостерігачами від громадських організацій часто виявляється найбільш об'єктивною і незаангажованою, оскільки вони не є представниками заінтересованих осіб — суб'єктів, які зацікавлені в результатах виборчого процесу, тобто мають особистий інтерес у результатах виборів і беруть участь у ньому з метою обрання (офіційні спостерігачі від кандидатів на пост Президента України та офіційні спостерігачі від партій (блоку)).

Враховуючи зарубіжний досвід проведення виборів у Центральній та Східній Європі слід відмітити, що в багатьох країнах місцеві позапартійні спостерігачі від громадських організацій розглядалися як важливий компонент у справі впевненості громадськості у справедливості та демократичності виборів. Серед таких організацій варто назвати наступні:

- у Болгарії — «Българско сдружение за чесни избори и граждански права» (БСЧИГП);
- у Румунії — «Asotiatia pro Democratia»;
- у Словаччині працювала коаліція організацій «Obcanske oko»;
- у Сербії організація «CeSID».

Одними з перших ініціаторів створення інституту громадських спостерігачів можна вважати Філіппінський національний рух за вільні вибори (NAMFREL), який під час президентських виборів у 1986 році проводив збори спостерігачів та здійснював їх навчання. Організація також проводила «швидкий підрахунок голосів», здійснюючи незалежну табуляцію результатів виборів.

Позапартійне спостереження існує і в країнах Середньої Азії. У Киргизстані «Коаліція за демократію і громадянське суспільство» організувала спостереження на референдумі 2003 року, направивши на дільниці понад 3500 спостерігачів. У Казахстані активно розвивається Республіканська мережа незалежних спостерігачів.

Зазначимо, що в країнах Центральної та Східної Європи положення про місцевих недержавних спостерігачів є в законодавстві Албанії, Болгарії, Боснії та Герцеговині, Македонії, Молдові, Білорусі, частково в Польщі (контроль за фінансами) [1].

Причому законодавством цих країн по-різному регулюється ступінь участі громадських організацій у виборчому процесі. Так, Виборчим кодексом Республіки Албанія передбачено, що іноземні та національні неурядові організації, які спеціалізуються та беруть участь у розвитку та захисті прав людини, мають право направляти спостерігачів у кожний центр голосування та в кожен виборчу комісію [2]. Таким чином, в Албанії право спостерігати мають не всі, а лише правозахисні організації.

У болгарському Законі «Про вибори членів Парламенту» дається визначення терміна «спостерігачі», якими є:

- представники іноземних парламентів, ОБСЄ, іноземних партій та рухів, а також осіб, призначених партіями та коаліціями, що беруть участь у виборах, та осіб, запрошених через Міністерство іноземних справ;

— уповноважені представники болгарських неурядових організацій [3].

Певні норми щодо діяльності спостерігачів від громадських організацій встановлені у Федерації Боснії та Герцеговини. У виборчому законі Боснії та Герцеговини зазначено, що представники міжнародних спостерігачів, спілки громадян, політичні партії, блоки, списки незалежних кандидатів та незалежні кандидати (далі «спостерігачі») можуть спостерігати за виборчим процесом у Боснії та Герцеговині за умови, що вони акредитовані згідно з цим Законом [4]. А саме, спілка громадян має декларувати, що відповідна громадська організація не створюється та не субсидується політичною партією та іншими суб'єктами виборчого процесу, а також не займається жодною іншою діяльністю від імені цих суб'єктів. Ми вважаємо, що позапартійність та незалежність є суттєвою кваліфікаційною ознакою для громадських організацій.

Таким чином, у Боснії та Герцеговині законодавці роблять акцент саме на незалежному, позапартійному спостереженні з боку місцевих громадських організацій.

Дуже подібними до албанських норм є положення Закону «Про вибори до Парламенту Республіки Македонія». Стаття 107 даного закону зазначає, що за виборами та виборчою процедурою можуть спостерігати представники міжнародних організацій та асоціацій. За виборами та виборчою процедурою можуть також спостерігати представники організацій та асоціацій захисту прав та свобод людини, зареєстрованих у Республіці Македонія [5].

Стаття 63 Виборчого кодексу Республіки Молдова регламентує, що, згідно з резолюцією Центральної виборчої комісії, місцеві виборчі ради повинні акредитувати представників компетентних громадських об'єднань Республіки Молдова для спостереження за ходом виборів на дільницях. «Компетентним» громадським об'єднанням вважається те, у статуті якого визначена мета сприяти розвитку прав людини і демократичних цінностей, а також те, яке Центральна виборча комісія вважає здатним виконувати громадські обов'язки на виборах [6].

Таким чином, у законодавстві встановлено дві кваліфікаційні ознаки. Одна об'єктивна (наявність відповідних положень у статуті), а інша — суб'єктивна (думка виборчих комісій).

Як уже зазначалося, спостереження громадських організацій за ходом виборчого процесу характерне не лише для країн Центральної та Східної Європи, а й для країн колишнього СРСР

та СНД. Наприклад, федеральний закон про вибори Президента Російської Федерації визначає, що кожний зареєстрований кандидат, кожне виборче об'єднання, кожний виборчий блок, кожне громадське об'єднання мають право призначити у відповідні дільничні виборчі комісії кілька спостерігачів, котрі в день голосування, у тому числі в день дострокового голосування, мають право по черзі здійснювати спостереження в приміщенні для голосування [7].

На відміну від Російської Федерації, Вірменія скористалася досвідом країн Центральної та Східної Європи і запровадила кваліфікаційні ознаки для громадських організацій, які бажають узяти участь у спостереженні за виборами. Так, статтею 28 Виборчого кодексу Республіки Вірменія регламентовано, що: Під час виборів 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 [8].

Отже, запроваджено дві кваліфікаційні ознаки: наявність відповідних положень у статутних документах; позапартійність та незалежність громадських організацій.

У Виборчому кодексі Республіки Киргизстан громадським організаціям також надається можливість брати участь у спостереженні. При цьому до них не застосовується жодних кваліфікаційних ознак, що є аналогічним до російських норм.

Подібні положення зафіксовані також у Виборчому кодексі Республіки Білорусь. Так, у статті 13 Кодексу зазначено, що при проведенні виборів, референдуму, відклику депутата, члена Ради Республіки мають право бути присутніми спостерігачі [9].

Таким чином, у законодавстві країн Центральної та Східної Європи, а також деяких країн СНД є кілька підходів до надання громадських організацій права спостерігати за виборчим процесом.

Перший підхід, що є характерним більше для країн колишнього СРСР, а також Болгарії полягає в тому, що право спостерігати надається всім без винятку громадським організаціям, навіть тим, для яких ця діяльність не є властивою.

Другий підхід, що частіше використовується в країнах Центральної та Східної Європи, полягає в застосуванні певних кваліфікаційних ознак для громадських організацій, які бажають спостерігати.

Ці кваліфікаційні ознаки можна звести до таких:

- 1) організації повинні займатися правозахисною діяльністю;
- 2) організації повинні принаймні задекларувати свою позапартійність;
- 3) організації повинні відповідати вимогам, які висунуть відповідні виборчі комісії;
- 4) певні види діяльності мають бути зазначені в статутних документах громадських організацій.

На нашу думку, другий підхід є більш ґрунтовним. І саме його взято за основу щодо діяльності національних спостерігачів від громадських організацій в національному законодавстві.

Відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів», громадські організації можуть спостерігати за виборами, якщо це є однією з цілей, визначених їхнім статутом, та якщо вони були зареєстровані не менше ніж за два роки до дня виборів (ч. 1 ст. 76). Остання кваліфікаційна ознака запроваджена, на нашу думку, з тим, щоб забезпечити безперешкодну роботу виборчих комісій, заважати якій може велика кількість спостерігачів. Проте, це нове правило створить невиправдані перепони для виборів. Оскільки зміни 2005 року вперше запровадили можливість для здійснення спостереження за виборами в Україні позапартійними національними спостерігачами, малоімовірно, що існує багато, якщо такі взагалі існують, громадських організацій, однією із статутних цілей яких є спостереження на виборах. Тому, бажано ввести перехідні положення для пом'якшення ефекту від існуючого правила та сприяння здійсненню спостереження за виборами в Україні позапартійними національними спостерігачами.

В ході дослідження наведених норм, нашу увагу привернуло положення стосовно того, що офіційні спостерігачі від громадської організації не є суб'єктами виборчого процесу і не мають прав суб'єкта виборчого процесу. На наш погляд, дане твердження є спірним.

У загальній теорії права суб'єктом права визначається учасник суспільних відносин, наділений правами і обов'язками та двома ознаками: соціальною та юридичною. За загальним змістом суб'єкти права розмежовуються на дві групи — громадяни і організації, що виступають як носії визначеної сукупності прав та обов'язків [10, с. 31].

УВ свою чергу, суб'єкти виборчого права — це учасники виборчого процесу, що реалізують у ході відповідної діяльності

свій процесуальний статус із метою захисту своїх прав та законних інтересів чи прав і законних інтересів осіб яких вони представляють, а також із метою співпраці у здійсненні процесу виборів, і такі, що мають самостійно на державно-владній основі приймати рішення у даному процесі [11, с. 23—29].

При цьому, суб'єкти виборчого права, виступаючи як учасники виборчих правовідносин, повинні володіти суб'єктивними правами і юридичними обов'язками. А саме, необхідною властивістю відповідних суб'єктів є наявність правосуб'єктності [12, с. 134].

Можливість володіти тими або іншими конкретними правами з'являється у громадянина не відразу, не з дня народження, а пізніше, після досягнення певного віку або при настанні інших умов.

Так, правосуб'єктність спостерігача виникає одночасно з моменту отримання документа, що засвідчує його право брати участь у виборчому процесі.

У юридичній науці існують різні підходи до виділення елементів правосуб'єктності. Одні автори виділяють правоздатність і дієздатність, інші включають крім названих деліктоздатність і правовий статус під яким розуміється встановлена конституцією і законами сукупність першочергових, невідчужуваних прав і обов'язків людини, а також повноважень державних органів і посадових осіб.

Загальність правоздатності полягає в тому, що державна влада із самого початку наперед наділяє всіх своїх громадян однією загальною властивістю — юридичною здатністю бути носіями відповідних прав і обов'язків, з числа передбачених законом.

Що ж стосується прав та обов'язків спостерігачів від громадських організацій, то вони фактично впливають із змісту статті 76 Закону України «Про вибори народних депутатів», яка закріплює норми стосовно статусу, порядку реєстрації, прав та обов'язків офіційних спостерігачів від громадських організацій. Тепер спостерігач від громадської організації має право: 1) перебувати на виборчих дільницях під час голосування, спостерігати з будь-якої відстані за діями членів комісії, у тому числі під час видачі бюлетенів виборцям і підрахунку голосів, не заважаючи членам комісії фізично; 2) робити фото-, кінозйомки, аудіо- та відеозаписи, не порушуючи при цьому таємниці голосування; 3) бути присутнім при видачі виборчих бюлетенів членам дільничної виборчої комісії, у тому числі для організації голосування виборців за місцем перебування, та при проведенні такого голосування;

4) бути присутнім на засіданнях дільничних та окружної виборчих комісій відповідного територіального виборчого округу, в тому числі під час підрахунку голосів виборців на будь-якій виборчій дільниці, встановлення підсумків голосування в територіальному виборчому окрузі; 5) отримати копії протоколів про передачу виборчих бюлетенів, про підрахунок голосів та встановлення результатів голосування та інших документів.

Законом не передбачено можливості офіційним спостерігачам від громадської організації звертатися до відповідної виборчої комісії чи до суду з вимогою про усунення порушень Закону в разі їх виявлення, складати акт про виявлення порушення та подавати його з відповідною скаргою до виборчої комісії чи до суду, а також вживати необхідних заходів щодо припинення протиправних дій під час голосування та підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці. Що значно обмежує коло їх повноважень. На нашу думку, є необхідним включення даних повноважень до законодавства України, оскільки особа, що має право здійснювати контроль, повинна мати можливість впливу відповідними правовими заходами на порушення виборчого законодавства у разі їх виявлення.

При цьому, стаття 34 надає право відвідування засідань ЦВК без спеціального дозволу чи запрошення: 1) кандидатам та уповноваженим особам; 2) офіційним спостерігачам від іноземних держав та міжнародних організацій; та 3) представникам засобів масової інформації. Оскільки ЦВК є найвищим державним органом з підготовки та проведення виборів, доцільно було б розглянути питання надання дозволу спостерігачу від громадської організації спостерігати за роботою ЦВК на відкритих засіданнях.

Поряд із цим, офіційний спостерігач від громадської організації зобов'язаний дотримуватися обмежень стосовно безпідставного втручання в роботу виборчої комісії, чинити дії, що порушують законний хід виборчого процесу або неправомірно заважають членам виборчої комісії здійснювати свої повноваження; заповнювати замість виборця (у тому числі і на його прохання) виборчий бюлетень та недопущення бути присутнім при заповненні виборцем виборчого бюлетеня у кабіні (кімнаті) для таємного голосування або іншим чином порушувати таємницю голосування, тобто дотримання даних заборон є обов'язком. Наявність у суб'єкта виборчого процесу відповідних обов'язків є також важливою умовою правосуб'єктності. При цьому, обов'язки

офіційного спостерігача від громадських організацій чітко прописані у Законі.

Так, суб'єктивні права і юридичні обов'язки учасників конституційних правовідносин представляють в сукупності юридичний зміст виборчих правовідносин.

Повноваження спостерігача від громадської організації наступають у ході виборів. А посада спостерігача від громадської організації з'являється у виборчому процесі після його офіційної реєстрації та видачі спеціального посвідчення, що закріплено ч. 9 ст. 76 наведеного Закону.

Тому, на нашу думку, є правильним виділяти спостерігача від громадської організації як самостійного суб'єкта виборчого процесу з подальшим закріпленням відповідного статусу у законодавстві України.

Враховуючи необхідність підвищення рівня демократичності та прозорості виборів в Україні, вважаємо, що статус спостерігачів від громадських організацій має бути прирівняний до статусу національних (офіційних) спостерігачів на президентських виборах.

Література

1. Книга: «Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування», 2003—2006 р. Лабораторія законодавчих ініціатив [Електронний ресурс].
2. Виборчий кодекс Республіки Албанія // Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи. — Вашингтон: Міжнародна фундація виборчих систем (IFES), 2002. — С. 1—39.
3. Закон про вибори членів Парламенту Республіки Болгарія // Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи. — Вашингтон: Міжнародна фундація виборчих систем (IFES). — 2002. — С. 39—71.
4. Виборчий Закон Федерації Боснії та Герцеговини // Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи. — Вашингтон: Міжнародна фундація виборчих систем (IFES), 2002. — С. 71—113.
5. Закон Про вибори до Парламенту Республіки Македонія // Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи. — Вашингтон: Міжнародна фундація виборчих систем (IFES), 2002. — С. 209—231.
6. Виборчий кодекс Республіки Молдова // Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи. — Вашингтон: Міжнародна фундація виборчих систем (IFES), 2002. — С. 231—237.
7. Федеральний Закон «О выборах Президента Российской Федерации». — М.: Редакционно-издательский отдел Аппарата ЦИК РФ, 2000. — 276 с.

8. Избирательный кодекс Республики Армения. — Ереван: ЦИК Республики Армения, 2002. — С. 84.

9. Избирательный кодекс Республики Беларусь от 11.02.2000, № 370-3 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. [Электронный ресурс] — Режим доступа: // <http://ncpi.gov.by/>

10. *Денисов А. И.* Теория государства и права: Учебник для вузов по специальности «Правоведение» / А. И. Денисов, В. Д. Зорькин, А. А. Кененова; Под ред. А. И. Денисова. — М.: Юридическая литература, 1980. — 430 с.

11. *Тищенко Н. М.* Административно-процесуальний статус громадянина України: проблеми теорії та шляхи удосконалення // Нац. юр. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Харків: Право, 1998. — 268 с.

12. *Мамут Л. С.* Історія політичних та правових учень: Учебник для студентів заведень, навчаючись по спец. и направленію «Юриспруденція» / В. Г. Графський, Н. М. Золотухин, Л. С. Мамут; Под ред. В. С. Нерсисянца. — М.: Норма — Инфра, 1999. — 727 с.

Стаття надійшла до редакції 22.06.09.

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

УДК 346.546.7

Є. П. Коломієць-Людвіг,
аспірант кафедри
правового регулювання економіки,
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ ЗЛИТТЯ, ПРИЄДНАННЯ ТА ПОГЛИНАННЯ В ЗАХІДНОМУ Й УКРАЇНСЬКОМУ ПРАВОВОМУ ПОЛІ

Дана стаття присвячена дослідженню понять злиття, приєднання, поглинання з точки зору предметного та економіко-географічного підходів. Названо критерії юридичної класифікації зазначених понять. Обґрунтовано виникнення пострадянської школи інститутів злиття, приєднання та поглинань як протилежність західної школи.

Ключові слова: злиття, приєднання, поглинання, реорганізація, встановлення контролю, пропозиція купівлі.

Аналіз понять «злиття» та «поглинання» в світових масштабах значною мірою обумовлений формуванням глобальної системи світового господарства. Вивчення «злиття», «приєднання» та