



Рада Європи
Лабораторія законодавчих ініціатив
Венеціанська комісія
Центральна виборча комісія України
Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва
та місцевого самоврядування

**Міжнародна конференція:
ЯКІСТЬ ВИБОРІВ ЯК ОСНОВА ЗМІЦНЕННЯ ДЕМОКРАТІЇ**

ІНФОРМАЦІЙНІ МАТЕРІАЛИ

2-3 липня 2009 року, м. Одеса



ЗМІСТ

Вступ	3
1. Територіальна організація виборів	5
2. Управління виборчим процесом	7
3. Висування і реєстрація кандидатів у Президенти	11
4. Реєстрація виборців	14
5. Передвиборна агітація	15
6. Фінансування виборів Президента	20
7. Спостереження за виборами	21
8. Процедура голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів	22
9. Врегулювання виборчих спорів	24

Вступ

Протягом останніх років в Україні відбулись суттєві зрушення у напрямі приведення національного законодавства і практики його застосування у відповідність до стандартів демократичних, чесних і прозорих виборів. Зокрема, 23 лютого 2006 року було внесено низку змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України, якими розширено підстави та посилено відповідальність відповідно за правопорушення, що посягають на встановлений порядок волевиявлення громадян, та злочини проти виборчих прав громадян; 1 жовтня 2007 року набув чинності Закон „Про Державний реєстр виборців”; на розгляд Верховної Ради України внесено законопроекти, спрямовані на упорядкування територіальної організації виборів, запровадження попередньої підготовки осіб для роботи у складі виборчих комісій тощо.

У той же час, закони, які визначають порядок проведення виборів і референдумів в Україні, і досі залишаються неузгодженими між собою.

Закон України „Про всеукраїнський та місцеві референдуми” був прийнятий у 1991 році, після набуття ним чинності суттєво не переглядався, і наразі не узгоджується не лише з міжнародними стандартами у відповідній сфері, але і з вимогами Конституції та законами про вибори.

Закон „Про особливості застосування Закону України „Про вибори Президента України” при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року” від 8.12.2004 р., який враховував досвід проведення перших двох турів виборів глави держави у 2004 р., втратив чинність наступного дня після набуття повноважень новообраним Президентом. Таким чином, порядок проведення виборів Президента України нині визначається законом, застосування якого на практиці може призвести до виникнення тих самих проблем, які мали місце в ході виборчої кампанії 2004 року.

Закон „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 6.04.2004 р. значною мірою базується на виборчому законодавстві 1998 – 2001 рр., яке на сьогодні не відповідає вимогам часу.

В частині регулювання процедури підготовки і проведення виборів найбільш досконалим є Закон „Про вибори народних депутатів України”. Однак Венеціанською комісією та Місіями ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами 2006 та 2007 рр. було висловлено низку рекомендацій щодо його удосконалення, які так і не було враховано. Серед таких рекомендацій, зокрема – скасування голосування „проти всіх”, запровадження програм освіти виборців, зменшення кількості виборців на виборчих дільницях, спрощення правил формування дільничних виборчих комісій, посилення незалежності членів виборчих комісій від партій і блоків (у тому числі шляхом запровадження належної оплати праці членів комісій), підвищення якості підготовки членів виборчих комісій, прискорення впровадження Державного реєстру виборців, запровадження оприлюднення джерел доходів та витрат на вибори, визначення передвиборної агітації, посилення незалежності Національної ради з питань телебачення і радіомовлення тощо.

Приведення національного законодавства у відповідність до стандартів демократичних, чесних і прозорих виборів потребує не лише перегляду законів про вибори, але і внесення змін до інших законодавчих актів, вжиття низки організаційних заходів. Зокрема, виконання рекомендацій ОБСЄ/БДПЛ в частині впровадження Державного реєстру виборців потребує введення у промислову експлуатацію АІТС „Державний реєстр виборців”, яка наразі функціонує в експериментальному режимі.

Приведення у відповідність до міжнародних стандартів правил здійснення передвиборної агітації вимагає як внесення змін до виборчих законів, так і прийняття нових законодавчих актів, які визначатимуть процедуру роздержавлення ЗМІ, передбачатимуть впровадження суспільного мовлення, посилення незалежності Національної ради України з

Якість виборів як основа зміцнення демократії *Матеріали до міжнародної конференції*

питань телебачення і радіомовлення, підвищення прозорості власності на ЗМІ, впровадження пропорційних санкцій за порушення законодавства про телебачення і радіомовлення. У цьому контексті слід відзначити, що спроби впровадити суспільне мовлення черговий раз закінчились невдачею у червні 2009 р.¹, на розгляд парламенту не було внесено жодного законопроекту, спрямованого на посилення незалежності Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, проект закону² щодо забезпечення прозорості власності стосовно ЗМІ парламентом не розглядався, а законопроект про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації³ був відкликаний урядом 23.11.2007 р. і повторно на розгляд Верховної Ради не вносився. Не зазнали змін і положення законів про вибори.

Попри внесення змін до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення (в частині відповідальності за „виборчі” злочини та адміністративні правопорушення), встановлені законодавством санкції у ряді випадків не відповідають принципам ефективності та пропорційності – адже штрафи у розмірі від 85 до 3400 грн. не можуть вважатись дієвим інструментом запобігання, наприклад, протиправному фінансуванню виборчих кампаній та порушенням у сфері передвиборної агітації.

Особливе занепокоєння викликає той факт, що попри наближення офіційного старту президентської виборчої кампанії, Закон „Про вибори Президента України” досі не було переглянуто і перспективи його ухвалення у новій редакції залишаються невизначеними. 23 червня 2009 року Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування на своєму засіданні розглянув проект нової редакції Закону „Про вибори Президента України”⁴ і вирішив рекомендувати парламенту прийняти його за основу. При цьому варто звернути увагу на те, що: 1) у разі прийняття законопроекту за основу він готуватиметься до розгляду у другому читанні прискореними темпами (профільний комітет пропонує Верховній Раді України скоротити строки подання зауважень і пропозицій до законопроекту та встановити останній термін їх подання – 1 липня 2009 року включно), що може вплинути на якість кінцевого варіанту законопроекту; 2) за повідомленнями окремих ЗМІ⁵ активна робота над переглядом чинного Закону „Про вибори Президента України” проводиться БЮТ і Партією Регіонів, які планують внести на розгляд парламенту власний варіант нової редакції зазначеного Закону, що, з одного боку, може негативно вплинути на прийняття основного законопроекту (№ 4440), а з іншого – відстрочити дату початку виборчої кампанії та ускладнити організацію президентських виборів у січні 2010 р.

Загалом, в процесі удосконалення чинного Закону „Про вибори Президента України” мають бути вирішені два завдання: 1) завдання-мінімум – до проведення чергових виборів Президента узгодити відповідний Закон в частині процедур підготовки і проведення виборів із Законом „Про вибори народних депутатів України” та врахувати при цьому принаймні окремі рекомендації ОБСЄ/БДПЛ, підготовлені за результатами парламентських виборів 2006 та 2007 рр. (в частині голосування „проти всіх”, скасування окремих обмежень щодо

¹ 12.06.2009 р. парламент відхилив проект Закону „Про внесення змін та доповнень до Закону України „Про Систему суспільного телебачення і радіомовлення України”, реєстр. № 4198 від 12.03.2009 р., внесений н.д. Шевченком А.В.

² Проект Закону „Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прозорості відносин власності стосовно засобів масової інформації”, реєстр. № 0890 від 23.11.2007 р., внесений Кабінетом Міністрів України; http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30786

³ Проект Закону „Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації”, реєстр. № 4003 від 5.07.2007 р., внесений Кабінетом Міністрів України; http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30521

⁴ Проект Закону „Про внесення змін до Закону України „Про вибори Президента України”, реєстр. № 4440 від 22.05.2009 р., внесений н.д. Князевичем Р.П.; http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35158

⁵ Див.: БЮТ и ПР готовят новые правила президентской гонки. - <http://delo.ua/news/108499>

Якість виборів як основа зміцнення демократії *Матеріали до міжнародної конференції*

здійснення передвиборної агітації, надання права присутності на засіданнях ЦВК спостерігачам від громадських організацій тощо); 2) завдання-максимум – після проведення чергових виборів Президента здійснити уніфікацію правового регулювання виборів (загальнодержавних та місцевих) та врахувати в процесі підготовки Виборчого кодексу рекомендації ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії щодо приведення національного законодавства у відповідність до стандартів демократичних, чесних і прозорих виборів.

1. Територіальна організація виборів

1.1. Засади територіальної організації виборів глави держави та народних депутатів

Визначені Законом „Про вибори Президента України” засади територіальної організації виборів не узгоджуються із відповідними положеннями чинного Закону „Про вибори народних депутатів України”.

Так, відповідно до статті 19 Закону „Про вибори Президента України”, вибори глави держави проводяться у єдиному загальнодержавному одномандатному виборчому окрузі, який включає в себе всю територію України, в той час як відповідно до статті 18 Закону „Про вибори народних депутатів України” загальнодержавний виборчий округ має включати в себе всю територію України і закордонний виборчий округ. Також, на відміну від Закону „Про вибори народних депутатів України”, Закон „Про вибори Президента України” не передбачає поділу дільниць на великі, середні та малі, не конкретизує порядок утворення виборчих дільниць, у тому числі – у виняткових випадках. Відповідні недоліки та прогалини у правовому регулюванні враховано у проекті Закону „Про внесення змін до Закону України „Про вибори Президента України” (реєстр. № 4440 від 22.05.2009 р.) (далі – законопроект № 4440).

1.2. Постійні та тимчасові виборчі дільниці

Закон „Про Державний реєстр виборців” запроваджує поняття постійної виборчої дільниці (номер такої дільниці належить до персональних даних, які визначають місце та умови голосування виборця). Зі змісту статті 27 цього ж Закону випливає, що звичайні виборчі дільниці завжди є постійними, постійними також є виборчі дільниці в установах кримінально-виконавчої системи, на полярних станціях та у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами населених пунктів на значній віддалі від них. Підстави утворення тимчасових виборчих дільниць Законом не визначаються.

Забезпечення функціонування Державного реєстру виборців потребує створення належної правової бази для утворення постійних виборчих дільниць – відповідно до частини другої статті 36 Закону „Про Державний реєстр виборців” відомості про номер територіального виборчого округу (зазначення закордонного виборчого округу), номер постійної виборчої дільниці, до якої віднесений виборець, будуть внесені до бази даних Державного реєстру виборців лише після набрання чинності законом, який передбачатиме формування постійних виборчих дільниць. Поділ виборчих дільниць на постійні і тимчасові не передбачений чинними законами про вибори, не передбачається його запровадження і законопроектом № 4440.

Формування постійних і тимчасових виборчих дільниць передбачене проектом Закону „Про територіальну організацію виборів і референдумів в Україні” (реєстр. № 2630 від 11.06.2008 р., внесений н.д. Ключковським Ю.Б.). Цей законопроект 17 лютого 2009 року було прийнято у першому читанні. Після прийняття цього проекту як закону та після утворення ЦВК постійних виборчих дільниць, положення законопроекту в частині поділу

Якість виборів як основа зміцнення демократії

Матеріали до міжнародної конференції

виборчих дільниць на постійні і тимчасові, підстав і порядку їх утворення, ліквідації, зміни відомостей про дільниці, мають знайти відображення у законах про вибори, у тому числі – Законі „Про вибори Президента України”.

1.3. Кількість виборчих округів

Чинні Закон „Про вибори Президента України” (стаття 19) та Закон „Про вибори народних депутатів України” передбачають проведення відповідних загальнодержавних виборів у 225 територіальних виборчих округах. На думку Венеціанської комісії (п. 22 відповідного Висновку⁶), поділ на зазначену кількість округів базується не стільки на адміністративно-територіальному устрої України, скільки на досвіді застосування змішаної виборчої системи, за якої 225 народних депутатів України обирались у одномандатних виборчих округах. Саме тому Комісія рекомендувала оцінити „адекватність числа 225” з тим, щоб на сонові адміністративно-територіального устрою України було можливо логічно розподілити обов’язки щодо адміністрування виборчого процесу між відповідними комісіями. Виконання цієї рекомендації є можливим у більш віддаленій перспективі, коли парламентом буде визначено нову систему виборів народних депутатів України (з голосуванням у певній кількості виборчих округів за відкриті, напіввідкриті чи закриті списки партій і блоків). Відповідно, існуючу кількість виборчих округів, у яких проводяться вибори Президента, у майбутньому слід буде привести у відповідність до кількості виборчих округів, в яких проводитимуться парламентські вибори.

1.4. Кількість виборців на виборчій дільниці

Відповідно до статті 20 Закону „Про вибори Президента України”, виборчі дільниці утворюються з кількістю виборців від 20 до 3000 осіб. У той же час, згідно із статтею 19 Закону України „Про вибори народних депутатів України” виборчі дільниці мають утворюватись з кількістю виборців від 20 до 2500 осіб; аналогічне положення відображено і у статті 19 законопроекту № 4440 та у статті 13 проекту Закону „Про територіальну організацію виборів і референдумів в Україні” (реєстр. № 2630).

У своїх рекомендаціях щодо удосконалення виборчого законодавства Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДПЛ⁷ неодноразово наголошували на тому, що кількість виборців, які включаються до списків виборців на одній виборчій дільниці, має бути меншою за 2500 осіб, що має сприяти оптимізації голосування, підрахунку голосів виборців на виборчих дільницях та встановлення підсумків голосування в межах відповідних територіальних виборчих округів.

Хоча на сьогодні суттєве зменшення кількості виборців на дільницях за рахунок відповідного збільшення загальної кількості виборчих дільниць є неможливим з огляду на відсутність необхідних фінансових ресурсів для створення додаткової кількості дільниць, у перспективі кількість виборців на постійних виборчих дільницях варто було б переглянути у напрямі зменшення, принаймні до 1 500 виборців.

⁶ Opinion on the Law on elections of People’s Deputies of Ukraine by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, adopted by the Council for Democratic Elections at its 15th meeting (Venice, 15 December 2005) and the Venice Commission at its 65th plenary session (Venice, 16-17 December 2005). – p.6

⁷ Див., наприклад: Opinion on the Law on elections of People’s Deputies of Ukraine by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, adopted by the Council for Democratic Elections at its 15th meeting (Venice, 15 December 2005) and the Venice Commission at its 65th plenary session (Venice, 16-17 December 2005). – p.6; Joint Opinion on the Draft Law # 3366 about elections to the Parliament of Ukraine by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, adopted by the Council for Democratic Elections at its 29th meeting (Venice, 11 June 2009) and the Venice Commission at its 79th plenary session (Venice, 12-13 June 2009). – p. 10.

1.5. Рекомендації

1. У найближчій перспективі Закон „Про вибори Президента України” в частині визначення засад територіальної організації виборів слід привести у відповідність до засад, визначених чинним Законом „Про вибори народних депутатів України”. Відповідна уніфікація правового регулювання наразі вже передбачена законопроектом № 4440.
2. У більш віддаленій перспективі (після проведення чергових виборів Президента України) необхідно:
 - створити належну правову основу для утворення постійних та тимчасових виборчих дільниць;
 - внести відомості про номери територіальних виборчих округів, номери постійних виборчих дільниць, до яких віднесено виборців, до бази даних Державного реєстру виборців;
 - визначити (оптимізувати) кількість виборчих округів для парламентських та, відповідно, президентських виборів з урахуванням нової виборчої системи, яка застосовуватиметься для виборів народних депутатів України;
 - у відповідності до рекомендації Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ переглянути кількість виборців, що відносяться до постійної виборчої дільниці, у напрямі зменшення.

2. Управління виборчим процесом

2.1. Управління виборчим процесом виборів Президента та народних депутатів України

Закон „Про вибори Президента України” і Закон „про вибори народних депутатів України” по-різному регламентують порядок формування територіальних (окружних) та дільничних виборчих комісій, їх склад, організацію роботи, підстави припинення повноважень виборчих комісій та членів виборчих комісій. Законопроект № 4440 передбачає уніфікацію відповідного правового регулювання; але окремі його положення не узгоджуються з чинним Законом „Про вибори народних депутатів України” (наприклад, в частині суб’єктів формування виборчих комісій, граничного складу територіальних(окружних) комісій, кількості представників від відповідних категорій осіб, які мають право бути присутніми на засіданнях виборчих комісій без дозволу чи запрошення). На відміну від Закону „Про особливості застосування Закону України „Про вибори Президента України” при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року”, законопроект № 4440 не передбачає припинення повноважень територіальних виборчих комісій та формування нового складу комісій перед проведенням повторного голосування на виборах Президента України за поданнями кандидатів на пост Президента, включених до виборчого бюлетеня для повторного голосування. Таким чином, повторне голосування організовуватимуть представники тих кандидатів у Президенти, які після першого туру голосування фактично втратять статус суб’єктів виборчого процесу, що не узгоджується із загальною логікою формування виборчих комісій (виборчі комісії, згідно із законопроектом, мають формуватись за поданнями кандидатів на пост Президента – суб’єктів виборчого процесу).

Якість виборів як основа зміцнення демократії

Матеріали до міжнародної конференції

Таким чином, все ще актуальним залишається питання уніфікації підходів до формування територіальних (окружних) виборчих комісій, передбачених відповідно законопроектом № 4440 та Законом „Про вибори народних депутатів України”: на обох виборах комісії мають формуватись або лише суб’єктами виборчого процесу, або (виключно чи у тому числі) за поданнями партій (блоків), які мають партійні фракції (фракції блоків) у Верховній Раді України.

2.2. Незалежність ЦВК

Однією з передумов забезпечення дотримання основоположних засад демократичних виборів є незалежність органів, що адмініструють виборчий процес, від політичних впливів. У той же час, стаття 31-1 Закону „Про Центральну виборчу комісію”, яка дозволяє главі держави у будь-який момент ініціювати перед парламентом питання про дострокове припинення повноважень всього складу комісії, а парламенту – у будь-який момент припинити повноваження ЦВК за поданням Президента, ставить ЦВК у залежне становище від глави держави і парламентських фракцій, орієнтує членів ЦВК не стільки на виконання вимог закону, скільки на забезпечення реалізації політичних інтересів тих сил, за квотами яких їх було призначено членами ЦВК. Таким чином, існує потреба у конкретизації підстав дострокового припинення повноважень ЦВК.

2.3. Підготовка членів виборчих комісій

Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДПЛ неодноразово наголошували на тому, що чинне виборче законодавство України не встановлює вимог до кваліфікації членів виборчих комісій (окрім секретарів комісій, які мають володіти державною мовою в обсязі, достатньому для ведення діловодства, хоча відповідне положення певною мірою є декларативним, оскільки обсяг володіння українською мовою секретарями виборчих комісій ніким не перевіряється). У зв’язку з цим виборчі комісії на практиці формуються з осіб, які не мають відповідної підготовки до роботи у складі комісій, що негативно впливає на якість прийнятих комісіями рішень та організацію виборчого процесу загалом. Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ у 2005, 2006 та 2007 рр. рекомендували вжити подальших зусиль для організації програм підготовки для виборчих комісій⁸. На думку ОБСЄ/БДПЛ, „така підготовка має бути більш інтерактивною й орієнтованою на процедури, які виконуються у день виборів, з особливим наголосом на більш складних процедурах – зокрема, тих, що стосуються підрахунку голосів і складання протоколів про підсумки голосування”⁹.

Законопроект № 4440 (частина перша статті 26) надає право на включення до складу територіальної виборчої комісії, дільничної виборчої комісії звичайної чи спеціальної виборчої дільниці виборцям, які мають право голосу, володіють державною мовою в обсязі, необхідному для ведення діловодства та проживають у межах території України. Позитивним нововведенням законопроекту є поширення вимог щодо володіння державною мовою на всіх членів комісій, а не лише на секретарів (щоправда, позитивні наслідки цієї новели оцінити складно, оскільки проект не визначає процедури перевірки обсягу володіння українською мовою, що зумовлює декларативний характер відповідних положень). У той же

⁸ Вибори Президента України – 31 жовтня, 21 листопада, 26 грудня 2004 р. Заключний звіт ОБСЄ/БДПЛ. – С. 51 (п. 40 Рекомендацій); Вибори до Верховної Ради України 26 березня 2006 р. Заклучний звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами. – С. 30 (п. 12 Рекомендацій).

⁹ Україна. Позачергові вибори до Верховної Ради від 30 вересня 2007 р. Заклучний звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами. – С. 30 (п. 8 Рекомендацій).

Якість виборів як основа зміцнення демократії

Матеріали до міжнародної конференції

час, зазначені вище рекомендації Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПІЛ у законопроекті відображення не знайшли.

На розгляді парламенту перебуває проект Закону „Про попередню підготовку членів виборчих комісій” (реєстр. № 2787 від 18.07.2008 р., внесений н.д. Ключковським Ю.Б., Подгорним С.П.). 20 травня 2009 року цей законопроект був схвалений парламентом у першому читанні. Після його схвалення як закону визначений законами про вибори перелік вимог до претендентів на посади членів виборчих комісій (територіальних та окружних) має бути доповнений вимогами щодо проходження ними попередньої курсової підготовки, засвідченої відповідним документом встановленого зразка.

2.4. Відкликання членів виборчих комісій кандидатами на пост Президента

Згідно з пунктом 2 частини четвертої статті 30 Закону „Про вибори Президента України”, повноваження члена територіальної, дільничної виборчої комісії припиняються достроково виборчою комісією, яка її утворила, у зв'язку з його відкликанням відповідним кандидатом на пост Президента України. Аналогічні положення щодо припинення повноважень членів виборчих комісій на підставі їх відкликання суб'єктами виборчого процесу закріплено також у Законі „Про вибори народних депутатів України”, законопроекті № 4440. На думку Венеціанської комісії¹⁰, закріплення у виборчому законодавстві відповідних положень робить членів виборчих комісій „об'єктами політичного тиску та загрожує відкликанням у випадку голосування всупереч інструкціям суб'єктів їх висування”. У п. 77 Кодексу кращої практики з виборчих питань зазначено, що відкликання членів виборчих комісій не є прийнятною практикою (оскільки суперечить принципу незалежності органів адміністрування виборчого процесу). У зв'язку з цим у законопроекті № 4440 та Законі „Про вибори народних депутатів України” слід визначити вичерпний перелік підстав для відкликання членів виборчих комісій суб'єктами відповідного виборчого процесу.

2.5. Програми освіти виборців

У Заключному звіті Місії ОБСЄ/БДПІЛ зі спостереження за позачерговими виборами до Верховної Ради України від 30 вересня 2007 року наголошується на тому, програми освіти виборців мають стати обов'язковою складовою виборів. Пунктом 11 статті 17 Закону „Про Центральну виборчу комісію” до загальних повноважень ЦВК віднесено здійснення заходів щодо підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів. Відповідні заходи здійснюються ЦВК на основі Указу Президента України від 8.12.2000 р. № 1322 та постанови Кабінету Міністрів № 88 від 31.01.2001 р. Протягом останніх років протокольними рішеннями ЦВК (№ 2 від 25.04.2008 р., № 2 від 12.03.2009 р.) затверджувались Основні напрями діяльності Центральної виборчої комісії щодо підвищення правової культури учасників виборчого процесу та референдумів відповідно на 2008 та 2009 рік. Загалом, визначені в Основних напрямках заходи відповідають рекомендаціям ОБСЄ/БДПІЛ щодо впровадження програм освіти виборців, проте окремі з цих заходів, які мають чи не найбільше значення для виборців, залишились невиконаними (наприклад, в частині створення телерадіопрограм роз'яснювального характеру тощо). У зв'язку з цим зазначені вище рекомендації все ще залишаються актуальними для України.

2.6. Участь виборчих комісій в організаціях зустрічей кандидатів з виборцями

¹⁰ Joint Opinion on the Draft Law # 3366 about elections to the Parliament of Ukraine by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, adopted by the Council for Democratic Elections at its 29th meeting (Venice, 11 June 2009) and the Venice Commission at its 79th plenary session (Venice, 12-13 June 2009). – p. 9.

Згідно із позицією Венеціанської комісії, окружні (територіальні) виборчі комісії повинні здійснювати регуляторні, контрольні та організаційні повноваження, не залучаючись безпосередньо до організації виборчої кампанії того чи іншого суб'єкта виборчого процесу (організація заходів, пов'язаних з проведенням агітаційної кампанії тим чи іншим суб'єктом виборчого процесу має здійснюватись безпосередньо таким суб'єктом, без участі органів адміністрування виборів). На підставі цього Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДПЛ рекомендували вилучити із Закону „Про вибори народних депутатів України” положення, відповідно до яких окружні виборчі комісії разом з відповідними органами виконавчої влади та місцевого самоврядування повинні сприяти організації зустрічей кандидатів з виборцями або організувати такі зустрічі. За очевидною аналогією, зазначена рекомендація у повній мірі стосується пункту 9 частини першої статті 26 Закону „Про вибори Президента України”, а також пункту 10 частини другої статті 31 законопроекту № 4440, які покладають на територіальні виборчі комісії аналогічний обов'язок.

2.7. Рекомендації

1. У короткостроковій перспективі (до проведення чергових виборів Президента) положення Закону „Про вибори Президента України” в частині порядку формування територіальних та дільничних виборчих комісій, їх граничного складу, організації роботи, підстав припинення повноважень виборчих комісій та членів виборчих комісій мають бути приведені у відповідність до відповідних норм Закону „Про вибори народних депутатів України”. При подальшому доопрацюванні законопроекту № 4440 (у разі його схвалення у першому читанні) слід врахувати окремі рекомендації Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ в частині:
 - визначення вичерпного переліку підстав для відкликання членів виборчих комісій кандидатами на пост Президента України;
 - запровадження інформування виборців щодо положень законодавства про вибори Президента України (таке інформування є особливо бажаним з огляду на те, що Закон „Про вибори Президента України” у найближчий час буде схвалено у новій редакції)
 - звільнення виборчих комісій від обов'язку сприяння зустрічам кандидатів на пост Президента України з виборцями та обов'язку організації таких зустрічей.
2. Після проведення чергових виборів Президента України необхідно створити належну правову основу для посилення незалежності ЦВК та підвищення якості підготовки членів виборчих комісій до роботи у складі комісій, зокрема:
 - визначити вичерпний перелік підстав дострокового припинення повноважень Центральної виборчої комісії Верховною Радою України за поданням Президента (стаття 31-1 Закону „Про центральну виборчу комісію”);
 - створити належну правову основу для попередньої підготовки кандидатів на включення до складу територіальних і, особливо, дільничних виборчих комісій (наприклад, шляхом прийняття окремого закону);
 - встановити в якості вимоги до кандидата на посаду члена територіальної (окружної), дільничної виборчої комісії проходження

ним попередньої курсової підготовки, засвідченої відповідним документом встановленого зразка.

3. Висування і реєстрація кандидатів у Президенти

3.1. Суб'єкти висування кандидатів у Президенти

Згідно з частиною другою статті 44 Закону „Про вибори Президента України”, кандидата на пост Президента України може висувати партія, яка зареєстрована в установленому законом порядку не пізніше як за рік до дня виборів, або виборчий блок партій за умови, що до його складу входять партії, зареєстровані не пізніше як за рік до дня виборів. Аналогічні положення (в частині строку реєстрації партії до дня виборів) закріплено також у статті 10 Закону „Про вибори народних депутатів України” та статті 51 законопроекту № 4440. В одному із своїх висновків Венеціанська комісія рекомендувала скоротити період, з якого зареєстрована в установленому порядку партія набуває право на висування кандидатів (п. 11 відповідного Висновку Венеціанської комісії)¹¹, оскільки встановлений законодавством строк істотно обмежує право на участь у виборах партій.

3.2. Підписи виборців на підтримку висування кандидатів

Відповідно до статті 53 Закону „Про вибори Президента України” на підтримку кандидата у Президенти України має бути зібрано не менше 500 000 підписів виборців, у тому числі не менше як по 20 000 підписів у кожному з двох третин регіонів (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь). Частиною тринадцятою статті 55 цього ж Закону передбачено, що Центральна виборча комісія забезпечує здійснення контролю за дотриманням положень Закону щодо підписних листів шляхом їх вибіркової перевірки членами Центральної виборчої комісії із залученням працівників секретаріату ЦВК та відповідних спеціалістів. Практика проведення президентських виборів показала, що кількість зібраних кандидатами у Президенти підписів на свою підтримку може значно перевищувати кількість поданих за них голосів; крім того, можливість проведення ЦВК вибіркової перевірки підписних листів лише окремих кандидатів створює загрозу порушення принципу рівності кандидатів (оскільки підписні листи одних претендентів на посаду Президента ЦВК перевірятиме, а інших - ні). Кількість підписів виборців, яку необхідно подати на підтримку кандидата у Президенти, не узгоджується з кращою практикою країн Європи (де зазвичай кандидат має подати на свою підтримку підписи не більше 1% виборців, включених до реєстру (списків виборців)).

Варто відзначити, що законопроект № 4440 не передбачає подання кандидатами у Президенти до ЦВК підписних листів. Відповідна новела заслугоує на позитивну оцінку.

3.3. Розмір і підстави повернення грошової застави

За чинним Законом „Про вибори Президента України” розмір грошової застави для кандидата на пост Президента, партії, яка висунула кандидата у Президенти, становить 500 000 грн. Законопроектом № 4440 пропонується підняти розмір грошової застави до 2 000 000 грн. Такий розмір видається недостатньо обґрунтованим, особливо в контексті положень Закону „Про вибори народних депутатів України” – згідно з останнім розмір

¹¹ Joint Opinion on the Draft Law # 3366 about elections to the Parliament of Ukraine by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, adopted by the Council for Democratic Elections at its 29th meeting (Venice, 11 June 2009) and the Venice Commission at its 79th plenary session (Venice, 12-13 June 2009). – p. 4.

Якість виборів як основа зміцнення демократії

Матеріали до міжнародної конференції

виборчої застави для партій і блоків становить лише 2000 розмірів мінімальної заробітної плати. Хоча відповідні положення законопроекту № 4440 не були предметом розгляду Венеціанської комісії, Комісія (з урахуванням її попередніх позицій¹²), скоріше за все, висловила б зауваження стосовно запропонованого розміру виборчої застави, оскільки він штучно звужує коло потенційних претендентів на посаду Президента.

І чинний Закон, і законопроект № 4440, надають право на повернення виборчої застави лише тим кандидатам (партіям), які (за кандидатів від яких) було подано не менше 7% голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Пунктом 57 Рекомендацій Місії ОБСЄ/БДПЛ за результатами спостереження за виборами Президента України у 2004 році було рекомендовано знизити відповідний „пориг” до 3%, оскільки „таким є рівень підтримки, необхідний для одержання права на участь у розподілі депутатських мандатів за виборчими списками партій (блоків)”.

3.4. Декларування доходів і майна кандидатами у Президенти

Статтею 50 Закону „Про вибори Президента України” запроваджено обов’язкове подання до ЦВК кандидатами у Президенти декларацій про майно і доходи щодо себе та членів своєї сім’ї за рік, що передує року проведення виборів. Достовірність відомостей, поданих у декларації, перевіряється Державною податковою адміністрацією України за дорученням Центральної виборчої комісії. Помилки і неточності, виявлені у декларації, підлягають виправленню і не є підставою для відмови у реєстрації кандидата у Президенти. Аналогічні положення закріплено також у Законі „Про вибори народних депутатів України” та законопроекті № 4440.

ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанська комісія звернули увагу на те, що підстави надання ЦВК декларацій для перевірки ДПА законодавчо не визначено, що фактично означає наділення ЦВК додатковими дискреційними повноваженнями, які можуть бути вибірково застосовані проти кандидатів від певної партії. Відповідно, за результатами аналізу вітчизняного виборчого законодавства ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанською комісією було рекомендовано визначити підстави передачі декларацій для перевірки до ДПА. На наш погляд, існує три шляхи виконання відповідної рекомендації: 1) всі декларації, подані кандидатами у Президенти, передаються до ДПА для перевірки; 2) за загальним правилом, декларації кандидатів у Президенти не подаються до ДПА, крім випадку, коли до ЦВК надходить підтверджена відповідними доказами інформація про недостовірність відомостей, відображених у декларації того чи іншого кандидата у Президенти; 3) кандидати самостійно звертаються до ДПА для підтвердження відомостей, відображених у їхніх деклараціях, і подають до ЦВК декларацію разом з відповідною письмовою довідкою ДПА (цей шлях є найбільш недосконалим, оскільки ДПА може несвоєчасно видати заявнику відповідну довідку, що за певних умов може позбавити заявника можливості балотуватись у Президенти).

3.5. Підстави скасування реєстрації кандидата у Президенти

Підставами скасування реєстрації кандидатів на пост Президента, зокрема, є звернення кандидата на пост Президента у будь-який час після його реєстрації, однак не пізніше як за 5 днів до дня виборів або дня повторного голосування, з письмовою заявою про відмову від балотування; а також звернення партії (блоку) не пізніш як за 15 днів до дня виборів про

¹² Opinion on the Law on elections of People’s Deputies of Ukraine by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, adopted by the Council for Democratic Elections at its 15th meeting (Venice, 15 December 2005) and the Venice Commission at its 65th plenary session (Venice, 16-17 December 2005). – p.11 (point 53).

Якість виборів як основа зміцнення демократії

Матеріали до міжнародної конференції

скасування рішення щодо реєстрації висунутого партією (блоком) кандидата на пост Президента України відповідно до рішення, прийнятого у тому ж самому порядку, що і рішення про висунування кандидата (п.п. 1, 3 частини першої статті 56 Закону). Такі ж підстави скасування реєстрації кандидатів на пост Президента відображено і у законопроекті № 4440.

ОБСЄ/БДПЛ за результатами спостереження за виборами Президента України у 2004 році рекомендували встановити у Законі „Про вибори Президента України” кінцевий строк, до якого бюлетені не повинні виготовлятися і після якого кандидати формально не можуть зняти кандидатуру (п. 12 Рекомендацій¹³). Оскільки відповідно до статті 72 Закону „Про вибори Президента України” бюлетені виготовляються не пізніше як за 10 днів до дня виборів (за 6 днів до дня голосування), допустимий строк подання кандидатами заяв про відмову від балотування має збігатись зі строком виготовлення виборчих бюлетенів (тобто, за 10-15 днів до дня виборів чи за 6-10 днів до дня повторного голосування).

Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДПЛ також рекомендували розглянути можливість вилучення з виборчого законодавства положень, які дозволяють партіям (блокам) відкликати висунутих ними кандидатів на виборах¹⁴. Загалом, існує потреба у посиленні відповідальності партій і блоків за висунування ним кандидатів, тому відкликання кандидатів на виборах суб'єктами їхнього висунування доцільно заборонити.

Наразі Закон „Про вибори Президента України” визначає більш вузький перелік підстав для скасування реєстрації кандидатів на виборах порівняно із Законом „Про вибори народних депутатів України”. Таким чином, існує потреба в узгодженні відповідних положень цих двох законів. При цьому варто враховувати рекомендацію ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії, згідно з якою скасування реєстрації кандидатів має обмежуватись лише одним випадком – невідповідністю кандидата встановленим законом вимогам до кандидатури¹⁵.

3.6. Рекомендації

1. У короткостроковій перспективі (до проведення чергових виборів Президента) необхідно переглянути (у напрямі зменшення до 500 000 грн. або, принаймні до 2000 розмірів мінімальної заробітної плати) розмір виборчої застави, яка вноситься згідно із законопроектом № 4440 кандидатами у Президенти (партіями, блоками, які висунули кандидатів на пост Президента), а також умови її повернення (у напрямі зменшення кількості голосів виборців, поданих на підтримку кандидата на пост Президента, з 7% до 3%). Також доцільно уточнити підстави проведення перевірок декларацій про доходи і майно кандидатів у Президенти (див. вищенаведені пропозиції); звузити перелік підстав для скасування реєстрації кандидатів у Президенти, у тому числі – за рахунок заборони можливості відкликання кандидатів суб'єктами їх висунування, а також обмеження строку подання кандидатом заяви про відмови від балотування (така заява має подаватись не пізніше дня виготовлення виборчих бюлетенів).

¹³ Вибори Президента України – 31 жовтня, 21 листопада, 26 грудня 2004 р. Заключний звіт ОБСЄ/БДПЛ. – С. 51 (п. 40 Рекомендацій); Вибори до Верховної Ради України 26 березня 2006 р. Заключний звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами. – С. 48.

¹⁴ Joint Opinion on the Draft Law # 3366 about elections to the Parliament of Ukraine by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, adopted by the Council for Democratic Elections at its 29th meeting (Venice, 11 June 2009) and the Venice Commission at its 79th plenary session (Venice, 12-13 June 2009). – p. 5 (point 14).

¹⁵ Opinion on the Law on elections of People's Deputies of Ukraine by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, adopted by the Council for Democratic Elections at its 15th meeting (Venice, 15 December 2005) and the Venice Commission at its 65th plenary session (Venice, 16-17 December 2005). – p.12 (point 57).

2. Положення законопроекту № 4440 в частині скасування подання кандидатами у Президенти підписних листів на свою підтримку заслуговують на позитивну оцінку і мають бути збережені в ході підготовки цього законопроекту до другого читання (у разі, якщо він буде схвалений парламентом у першому читанні). У випадку, якщо законодавець вирішить зберегти у законодавстві положення чинного Закону „Про вибори Президента України” в частині подання кандидатами підписів виборців на свою підтримку, необхідно: а) зменшити кількість підписів виборців, які необхідно подати кандидату, до 1% зареєстрованих виборців; б) встановити такий порядок перевірки підписних листів кандидатів, який би гарантував неупереджене ставлення ЦВК до всіх зареєстрованих кандидатів.
3. У середньо- та довгостроковій перспективі мають бути виконані рекомендації Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ в частині скорочення строку, протягом якого партія має бути зареєстрована з тим, щоб мати можливість висунути кандидатів на вибори (з 365 днів на менш короткий строк). В процесі кодифікації виборчого законодавства необхідно також узгодити підстави скасування реєстрації кандидатів на виборах, визначені законами про президентські та парламентські вибори.

4. Реєстрація виборців

Закріплені у Законі „Про вибори Президента України” положення щодо складання і уточнення списків виборців в існуючій редакції уможливають суттєві зловживання у відповідній сфері, а відтак – і порушення принципів загального та рівного виборчого права. У цьому контексті достатньо відзначити хоча б той факт, що Закон „Про вибори Президента України” дозволяє виборцю проголосувати за відкріпним посвідченням на будь-якій виборчій дільниці, а скарги на порушення, пов’язані зі складанням та уточненням списків виборців, згідно із Законом, можуть розглядатись виборчими комісіями та судами навіть у день голосування. Саме тому відповідні норми зазначеного Закону, як мінімум, мають бути приведені у відповідність до положень Закону „Про вибори народних депутатів України”.

У більш віддаленій перспективі (після введення у промислову експлуатацію АІТС „Державний реєстр виборців”) порядок складання і уточнення списків виборців має визначатись з урахуванням вимог Закону „Про Державний реєстр виборців” та останніх рекомендацій Венеціанської комісії¹⁶. Зокрема, у випадку, якщо уповноважений орган, який розглядає скарги на пов’язані з реєстрацією виборців порушення, отримує інформацію щодо порушень від третьої особи, то перед прийняттям рішення за результатами розгляду такої інформації він повинен повідомити особу, якої така інформація стосується, про її надходження, а після її розгляду – про прийняте за результатами розгляду рішення. Доцільно також передбачити, що скарги на порушення, пов’язані з реєстрацією виборців, повинні подаватись безпосередньо до органу ведення Державного реєстру виборців, а не до декількох органів за вибором скаржника (наприклад, до органу ведення Реєстру та до виборчої комісії, навіть якщо остання не розглядає скарги, а лише передає їх до органу ведення Реєстру).

¹⁶ Joint Opinion on the Draft Law # 3366 about elections to the Parliament of Ukraine by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, adopted by the Council for Democratic Elections at its 29th meeting (Venice, 11 June 2009) and the Venice Commission at its 79th plenary session (Venice, 12-13 June 2009). – p. 12 (points 44-49).

5. Передвиборна агітація

5.1. Регулювання передвиборної агітації на загальнодержавних виборах

Закон „Про вибори народних депутатів України” і Закон „Про вибори Президента України” по-різному регулюють порядок здійснення передвиборної агітації відповідно під час проведення виборів народних депутатів та виборів Президента України. Зокрема, у Законі „Про вибори народних депутатів України” закріплено поняття політичної реклами та передвиборної агітації, визначено квоти на політичну рекламу в аудіовізуальних та друкованих ЗМІ, перелік видів діяльності, які можуть відноситись до передвиборної агітації (форми агітації) тощо. Водночас у Законі „Про вибори Президента України” відповідні положення відсутні. Також Закон „Про вибори народних депутатів України” встановлює значно ширший перелік обмежень щодо здійснення передвиборної агітації, ніж перелік, закріплений у Законі „Про вибори Президента України”.

Таким чином, Закон „Про вибори президента України” має бути приведений у відповідність до Закону „Про вибори народних депутатів України”. Позитивом законопроекту № 4440 якраз і є те, що він передбачає уніфікацію правил регулювання президентських і парламентських виборів. Проте законопроект до його прийняття як закону може і повинен бути удосконалений, у тому числі – шляхом приведення його положень в частині регулювання передвиборної агітації у відповідність до рекомендацій ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії.

5.2. Квоти на політичну рекламу

Статтею 63 законопроекту № 4440 передбачається запровадити квоти на політичну рекламу у аудіовізуальних та друкованих ЗМІ. Так, пропонується встановити, що час мовлення, відведений на політичну рекламу на радіо та телебаченні, не може перевищувати 20 відсотків фактичного обсягу мовлення протягом астрономічної доби телерадіоорганізацією будь-якої форми власності. Друкована площа, відведена на політичну рекламу впродовж виборчого процесу в друкованих засобах масової інформації, у тому числі рекламних, не може перевищувати 20 відсотків обсягу друкованої площі кожного номера видання чи додатка до нього.

Європейська конвенція про транскордонне телебачення, а також Директива Ради ЄС про транскордонне телебачення, обмежують тривалість реклами на телебаченні 15% фактичного обсягу мовлення протягом астрономічної доби. Можливості збільшення цих квот зазначеними документами не передбачено, однак дозволяється їх зменшення (що і практикується низкою країн Європи на каналах суспільного мовлення, де реклама або взагалі заборонена, або її тривалість є значно меншою за тривалість, визначену Конвенцією та Директивою). На практиці більшість країн обмежує тривалість реклами на комерційному телебаченні і радіо 15% обсягу мовлення протягом доби; при цьому тривалість політичної реклами (на яку не поширюється дія законодавства про рекламу) законодавчо не обмежується взагалі. На наш погляд, встановлення квот на політичну рекламу на каналах телебачення і радіо не лише не відповідає європейським стандартам у відповідній сфері, але і може призвести до порушення принципу рівності кандидатів на виборах – адже реклама одних суб'єктів виборчого процесу включатиметься до обсягу квоти на політичну рекламу, а інших – не включатиметься, причому на законних підставах (наприклад, якщо трансляція реклами може призвести до перевищення ЗМІ встановлених виборчим законодавством квот на політичну рекламу в аудіовізуальних ЗМІ). Саме тому від квотування політичної реклами на каналах комерційного телебачення і радіомовлення варто відмовитись взагалі.

Квотування політичної реклами у друкованих ЗМІ не є поширеним у європейській практиці. Сумнівною є і відповідність такого обмеження положенням статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (квоти на політичну рекламу в друкованих ЗМІ навряд чи можна вважати особливо необхідними у демократичному суспільстві). Тому в процесі удосконалення законопроекту № 4440 його положення в частині квот на рекламу у друкованих ЗМІ слід вилучити.

5.3. Регулювання діяльності комерційних ЗМІ

Чинне виборче законодавство України та законопроект № 4440 не проводить чіткого розмежування між обов'язками державних і комерційних організацій мовлення. На думку ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії, таке розмежування має бути проведене, і регулювання державою діяльності комерційних ЗМІ має бути обмеженим.

5.4. Обмеження щодо здійснення передвиборної агітації

Частина дев'ята статті 69 законопроекту № 4440 забороняє поширення завідомо недостовірних або наклепницьких відомостей про кандидата у Президенти. У цьому контексті Венеціанська комісія робить особливий наголос на тому, що оскільки кандидати роблять свідомий вибір щодо участі у змаганні за політичні посади, законодавство про захист репутації не повинно обмежувати або звужувати право особи на вільне вираження своїх політичних поглядів¹⁷. В іншому висновку (в аспекті аналогічного питання) Венеціанська комісія відзначила, що на практиці визначити „заводимість” недостовірності складно, якщо взагалі можливо. Звертається увага і на те, що порушення зазначеного обмеження згідно із Законом „Про вибори народних депутатів України” (за відповідною аналогією – законопроектом № 4440, а саме – частиною двадцять сьомою статті 69) тягне юридичну відповідальність ЗМІ за зміст поширеної завідомо недостовірної інформації, що є взагалі неприпустимим¹⁸. Таким чином, із частини дев'ятої статті 69 законопроекту № 4440 варто вилучити положення щодо заборони поширення завідомо недостовірної інформації (у той же час, збереження положень щодо заборони поширення наклепницьких відомостей загалом узгоджується з рекомендаціями ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії).

Згідно з частиною дев'ятнадцятою статті 69 законопроекту № 4440 забороняється проведення передвиборної агітації в зарубіжних засобах масової інформації, що діють на території України, а також у зареєстрованих в Україні засобах масової інформації, в яких частка зарубіжної власності перевищує п'ятдесят відсотків. Аналогічне обмеження закріплено також у частині 19 статті 71 Закону „Про вибори народних депутатів України”. На думку ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії, ця норма суперечить параграфу 26.1 Московського документу ОБСЄ, відтак її доцільно вилучити із законодавства про парламентські вибори (за очевидною аналогією – також із законопроекту № 4440).

Не відповідає європейським стандартам і частина шоста статті 69 законопроекту № 4440, відповідно до якої засобам масової інформації, їх посадовим та службовим особам і творчим працівникам під час виборчого процесу у своїх матеріалах і передачах, не обумовлених угодами, забороняється агітувати за або проти кандидатів на пост Президента України чи поширювати інформацію, яка має ознаки політичної реклами, безоплатно або яка

¹⁷ Opinion on the Law on elections of People's Deputies of Ukraine by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, adopted by the Council for Democratic Elections at its 15th meeting (Venice, 15 December 2005) and the Venice Commission at its 65th plenary session (Venice, 16-17 December 2005). – p.13 (point 61).

¹⁸ Joint Opinion on the Draft Law # 3366 about elections to the Parliament of Ukraine by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, adopted by the Council for Democratic Elections at its 29th meeting (Venice, 11 June 2009) and the Venice Commission at its 79th plenary session (Venice, 12-13 June 2009). – p. 13 (point 52).

Якість виборів як основа зміцнення демократії *Матеріали до міжнародної конференції*

оплачена з джерел, не передбачених законом, а так само поширювати будь-яку інформацію з метою спонукання виборців голосувати за або проти певного суб'єкта виборчого процесу. На думку Венеціанською комісії, встановлення такої заборони обмежує редакційну свободу ЗМІ¹⁹.

За результатами спостереження за виборами 2006 року ОБСЄ/БДПЛ рекомендували вилучити з законодавства про вибори народних депутатів України низку інших положень, зокрема²⁰ – а) в частині заборони коментування та оцінювання агітаційної програми за 20 хвилин до і через 20 хвилин після її трансляції на радіо чи телебаченні (аналогічне обмеження відображено у частині четвертій статті 66 законопроекту № 4440); б) в частині встановлення юридичної відповідальності ЗМІ за зміст поширених агітаційних матеріалів (на думку Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ, відповідальність за зміст відповідних матеріалів мають нести виключно їх замовники, навіть якщо відповідні матеріали містять заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриву її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, національної, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення).

5.5. Право на відповідь

Відповідно до частини п'ятої статті 64 Закону „Про вибори Президента України”, засіб масової інформації, що оприлюднив інформацію, яку кандидат на пост Президента України вважає явно недостовірною, не пізніше як через три дні після дня оприлюднення таких матеріалів, але не пізніше як за два дні до дня виборів зобов'язаний надати кандидату на пост Президента України, партії (блоку), щодо яких поширено недостовірні відомості, на їх вимогу можливість спростувати такі матеріали: надати такий же ефірний час відповідно на телебаченні чи радіо або опублікувати в друкованому засобі масової інформації наданий кандидатом чи партією (блоком) матеріал, який повинен бути набраний таким самим шрифтом і розміщений під рубрикою "спростування" на тому ж місці шпальти в обсязі не меншому, ніж обсяг повідомлення, що спростовується. Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДПЛ відзначили, що відповідним положенням Закону кандидату у Президенти фактично надається право самостійно вирішувати, які з поширених ЗМІ відомостей мають вважатись недостовірними, а які – достовірними²¹.

У більшості країн Європи право на відповідь реалізується наступним чином: 1) особа, права чи законні інтереси якої порушено у зв'язку із поширенням ЗМІ недостовірної інформації про неї, має право звернутись до ЗМІ з письмовим обґрунтованим клопотанням про надання права на відповідь протягом певного часу після поширення інформації; 3) у випадку, якщо ЗМІ вважає клопотання обґрунтованим, він забезпечує реалізацію права на відповідь; 4) якщо поширена ЗМІ інформація відповідає дійсності, або якщо трансляція відповіді у запропонованому варіанті може стати підставою для юридичної відповідальності ЗМІ, або якщо обсяг (тривалість) відповіді є непропорційним обсягу (тривалості) поширення інформації, на яку надається відповідь, ЗМІ має право відмовити у забезпеченні права на

¹⁹ Joint Opinion on the Draft Law # 3366 about elections to the Parliament of Ukraine by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, adopted by the Council for Democratic Elections at its 29th meeting (Venice, 11 June 2009) and the Venice Commission at its 79th plenary session (Venice, 12-13 June 2009). – p. 13 (point 53).

²⁰ *Вибори до Верховної Ради України 26 березня 2006 р. Заключний звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами.* – С. 31-32 (п. 26 Рекомендацій).

²¹ *Opinion on the Law on elections of People's Deputies of Ukraine by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, adopted by the Council for Democratic Elections at its 15th meeting (Venice, 15 December 2005) and the Venice Commission at its 65th plenary session (Venice, 16-17 December 2005).* – p.14 (point 67).

відповідь, зазначивши при цьому вичерпний перелік підстав для відмови; 5) відмова у забезпеченні права на відповідь може бути оскаржена у судовому порядку, у цьому випадку рішення суду є обов'язковим для виконання учасниками спору. Аналогічний підхід до забезпечення права на відповідь слід закріпити у національному виборчому законодавстві, зокрема – у Законі „Про вибори Президента України”.

5.6. Строки оприлюднення результатів соціологічних опитувань

Згідно із частиною тринадцятою статті 64 Закону „Про вибори Президента України”, засобам масової інформації забороняється протягом останніх 15 днів до дня виборів поширювати інформацію про результати опитувань громадської думки щодо кандидатів на пост Президента України. Аналогічні положення закріплено також у Законі „Про вибори народних депутатів України” та у законопроекті № 4440. На думку Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ цей строк є надто тривалим²². При цьому в іншому своєму висновку²³ Венеціанська комісія відзначила, що узгодження строків поширення інформації про результати опитувань громадської думки щодо кандидатів на виборах зі строками здійснення передвиборної агітації повністю відповідає міжнародним стандартам. Відповідно, Закон „Про вибори Президента України” повинен дозволяти поширювати інформацію про результати опитувань громадської думки щодо кандидатів на пост Президента України до 24 години останньої п'ятниці перед днем виборів (днем повторного голосування).

5.7. Відповідальність ЗМІ

Частина десята статті 69 законопроекту № 4440 передбачає, що у разі встановлення судом при розгляді виборчого спору повторного або одноразового грубого порушення засобом масової інформації вимог цього Закону суд приймає рішення про тимчасове (до закінчення виборчого процесу) зупинення дії ліцензії або про тимчасову заборону (до закінчення виборчого процесу) випуску друкованого видання.

За результатами спостереження за виборами 2006 року Місія ОБСЄ/БДПЛ рекомендувала „змінити процес оскарження через суди таким чином, щоб передбачати різні види санкцій як, наприклад, штрафи. Крім того, для забезпечення єдиних підходів у можливих судових рішеннях слід уточнити поняття „грубе порушення” (п. 26 Рекомендацій).

5.8. Рекомендації

1. У короткостроковій перспективі (до проведення чергових виборів Президента) регулювання передвиборної агітації на виборах Президента України слід узгодити з відповідними положеннями Закону України „Про вибори народних депутатів України”. Положення законопроекту № 4440 перед його розглядом у другому читанні (у випадку схвалення законопроекту у першому читанні) потребують приведення у відповідність до рекомендацій ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії, загальноєвропейських підходів до регулювання передвиборної агітації, зокрема:
 - скасування квот на політичну рекламу в аудіовізуальних та друкованих ЗМІ;

²² Там само. – С. 14 (пункт 68).

²³ Joint Opinion on the Draft Law # 3366 about elections to the Parliament of Ukraine by the Venice Commission and the OSCE/ODIHR, adopted by the Council for Democratic Elections at its 29th meeting (Venice, 11 June 2009) and the Venice Commission at its 79th plenary session (Venice, 12-13 June 2009). – p. 14 (point 56).

- вилучення із частини дев'ятої статті 69 законопроекту положень, які встановлюють заборону на поширення „завідомо недостовірної інформації про кандидата у Президенти”;
 - вилучення із статті 69 законопроекту частини дев'ятнадцятої, яка забороняє проведення передвиборної агітації в зарубіжних засобах масової інформації, що діють на території України, а також у зареєстрованих в Україні засобах масової інформації, в яких частка зарубіжної власності перевищує п'ятдесят відсотків;
 - поширення дії частини шостої статті 69 законопроекту, відповідно до якої засобам масової інформації, їх посадовим та службовим особам і творчим працівникам під час виборчого процесу у своїх матеріалах і передачах, не обумовлених угодами, забороняється агітувати за або проти кандидатів на пост Президента України чи поширювати інформацію, яка має ознаки політичної реклами, безоплатно або яка оплачена з джерел, не передбачених законом, а так само поширювати будь-яку інформацію з метою спонукання виборців голосувати за або проти певного суб'єкта виборчого процесу, *лише на державні та комунальні засоби масової інформації*;
 - вилучення із законопроекту частини четвертої статті 66, відповідно до якої забороняється коментування та оцінювання агітаційної програми за 20 хвилин до і через 20 хвилин після її трансляції;
 - покладення відповідальності за зміст агітаційних матеріалів (політичної реклами) на її замовників, а не ЗМІ;
 - перегляд процедури реалізації права на відповідь у відповідності за загальноєвропейської практики регулювання права на відповідь (у разі відмови ЗМІ розмістити відповідь на вимогу кандидата у Президенти, спір має вирішуватись у судовому порядку);
 - продовження строку оприлюднення результатів опитувань громадської думки до 24 години останньої п'ятниці, що передує дню виборів (дню повторного голосування) – тобто на строк, протягом якого здійснюється передвиборна агітація.
2. Після проведення чергових виборів Президента України мають бути виконані й інші рекомендації ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії, зокрема в частині:
- розширення переліку санкцій, що можуть бути застосовані до ЗМІ за порушення у сфері передвиборної агітації (за рахунок адміністративної відповідальності у вигляді штрафів, розмір яких має бути пропорційним ступеню тяжкості відповідного правопорушення);
 - створення належної правової основи для реформування державного телерадіомовлення у суспільне мовлення;
 - створення належної правової основи для прискорення роздержавлення державних і комунальних друкованих ЗМІ;
 - посилення незалежності та розширення повноважень Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
 - створення належної правової основи для посилення прозорості власності на засоби масової інформації та запобігання їх концентрації.

6. Фінансування виборів Президента

6.1. Розмір статутного фонду кандидата у Президенти та розмір внеску до статутного фонду

У 2006 році Україна приєдналась до Групи держав проти корупції (ГРЕКО), яка наразі проводить моніторинг відповідності фінансування партій і виборчих кампаній положенням Рекомендації Rec (2003)⁴ Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо Єдиних правил проти корупції у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній від 8 квітня 2003 року (далі – Єдині правила). Об'єктом моніторингу ГРЕКО у недалекому майбутньому стане і Україна, у зв'язку з чим особливої актуальності набуває питання приведення національного законодавства в частині, зокрема, фінансування виборчих кампаній, до положень Єдиних правил проти корупції.

У відповідності до статті 9 Єдиних правил, державам слід розглянути можливість вжиття заходів, спрямованих на запобігання надлишковому фінансуванню потреб політичних партій, наприклад, шляхом встановлення обмежень витрат на виборчі кампанії. Положення чинного Закону „Про вибори народних депутатів України”, а також законопроекту № 4440, не узгоджуються із статтею 9 Єдиних правил, оскільки не встановлюють обмежень витрат коштів на виборчі кампанії відповідно з парламентських та президентських виборів. У зв'язку з цим виникає питання: яким має бути розмір виборчого фонду кандидата у Президенти?

Враховуючи, що максимальна сума відшкодування витрат партій (блоків) на виборчу кампанію з позачергових парламентських виборів у 2007 році складала 40 000 000 грн., то розмір виборчого фонду партії (блоку) на парламентських виборах має становити приблизно 100 000 розмірів мінімальної заробітної плати, а кандидата на пост Президента України – приблизно половину цієї суми, тобто 50 000 розмірів мінімальної заробітної плати, визначених станом на день відкриття рахунку виборчого фонду відповідним кандидатом у Президенти. Відповідно, у законопроекті № 4440 доцільно закріпити положення, відображене у частині другій статті 43 чинного Закону „Про вибори Президента України”, згідно з яким граничний розмір виборчого фонду становить 50 000 розмірів мінімальної заробітної плати, а для кандидатів, включених до виборчого бюлетеня для повторного голосування – 65 000 розмірів мінімальної заробітної плати.

Розміри внесків фізичних осіб до виборчих фондів партій (блоків) та кандидатів у Президенти, визначені відповідно Законом „Про вибори народних депутатів України” та Законом „Про вибори Президента України”, не узгоджуються між собою: для парламентських виборів розмір внеску складає 400 розмірів мінімальної заробітної плати, для президентських виборів – 25 розмірів мінімальної заробітної плати (аналогічний розмір внеску фізичної особи до виборчого фонду встановлено і законопроектом № 4440). З огляду на це розмір внеску фізичної особи до виборчого фонду кандидата у Президенти варто збільшити до 200-400 розмірів мінімальної заробітної плати.

6.2. Зміст виборчої фінансової звітності

Вимоги до змісту фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів кандидатів у Президенти згідно із законом „Про вибори Президента України”, мають встановлюватись ЦВК. На нашу думку, такі вимоги слід закріпити безпосередньо у Законі „Про вибори Президента України”. У відповідності до положень Єдиних правил та кращої європейської практики у фінансових звітах кандидатів у Президенти має відображуватись інформація про: 1) всі отримані кандидатом (починаючи з дня його реєстрації) внески у грошовій (до виборчого фонду) та негрошовій (шляхом безоплатного постачання робіт,

Якість виборів як основа зміцнення демократії

Матеріали до міжнародної конференції

товарів, послуг, надання пільг, знижок зі сплати за товари, роботи, послуги на умовах, на яких відповідні переваги не надаються іншим кандидатам у Президенти) форм; природу, вартість кожного внеску, дату його надходження, та суб'єкта здійснення внеску; 2) всі здійснені кандидатом у Президенти витрати на виборчу кампанію. З метою забезпечення достовірності та повноти відображення відомостей у фінансових звітах кандидатів на пост Президента України, у законі доцільно передбачати обов'язковість подання разом із такими фінансовими звітами аудиторських висновків (така практика є поширеною у багатьох європейських країнах).

6.3. Строки подання та оприлюднення виборчої фінансової звітності

ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанська комісія рекомендували запровадити обов'язкове подання до ЦВК фінансових звітів розпорядниками виборчих фондів як до дня голосування, так і після дня голосування, а також обов'язкове оприлюднення відповідних звітів до і після виборів²⁴. Фінансові звіти кандидатів на виборах повинні оприлюднюватись не лише у загальнодержавних ЗМІ (як передбачено чинним Законом „Про вибори Президента України”), але і на веб-сайті ЦВК (в останньому випадку – у повному обсязі).

6.4. Рекомендації

1. У короткостроковій перспективі (до проведення чергових виборів Президента) у законопроекті № 4440 слід врахувати положення чинного Закону „Про вибори Президента України” в частині розміру виборчого фонду кандидата у Президента (50 000 розмірів мінімальної заробітної плати; у разі участі кандидата у повторному голосуванні – 65 000 розмірів мінімальної заробітної плати). Також необхідно підвищити граничний розмір внеску однієї фізичної особи до виборчого фонду з 20 розмірів мінімальної заробітної плати до 200 – 400 розмірів мінімальної заробітної плати; передбачити подання фінансових звітів до ЦВК (з їх наступним оприлюдненням ЦВК на веб-сайті Комісії та у загальнодержавних офіційних друкованих виданнях) як до дня виборів (дня повторного голосування), так і після дня виборів (дня повторного голосування).
2. У довгостроковій перспективі, після внесення до Закону „Про політичні партії в Україні” змін, спрямованих на приведення Закону у відповідність до положень Єдиних правил проти корупції у сфері фінансування політичних партій і виборчих кампаній, необхідно:
 - закріпити у виборчому законодавстві визначення поняття внеску на користь кандидата (партії, блоку, місцевої організації партії), яке відповідатиме визначенню внеску, відображеному у Єдиних правилах (внески як у грошовій, так і у негрошовій формах);
 - уніфікувати обмеження щодо фінансування партій і виборчих кампаній (за розміром внесків від однієї особи протягом певного строку та за джерелами внесків);
 - передбачити, що фінансові звіти про джерела фінансування участі у виборах відповідного суб'єкта виборчого процесу повинні містити інформацію про всі отримані ним внески, їх вартість, природу, дату одержання, а також здійснені витрати на участь у виборах;

²⁴ Opinion on the Law on elections of People's Deputies of Ukraine by the Venice Commission and OSCE/ODIHR, adopted by the Council for Democratic Elections at its 15th meeting (Venice, 15 December 2005) and the Venice Commission at its 65th plenary session (Venice, 16-17 December 2005). – p.15 (point 61).

- передбачити обов'язкове подання до ЦВК разом з виборчою фінансовою звітністю аудиторських висновків, які засвідчуватимуть правильність складання звітів;
- закріпити за ЦВК повноваження, необхідні для змістовної перевірки виборчої фінансової звітності (право отримувати документи, пояснення, викликати розпорядників тощо);
- визначити кваліфікаційні вимоги до розпорядників виборчих фондів (фінансових розпорядників) - наявність економічної освіти або проходження відповідної підготовки;
- встановити санкції за несвоєчасне подання виборчих фінансових звітів, подання звітів, що містять недостовірні відомості про джерела фінансування участі суб'єкта виборчого процесу у виборах та напрями використання коштів, отриманих з цих джерел.

7. Спостереження за виборами

Порядок здійснення спостереження за виборами (можливість здійснення спостереження за виборами офіційними спостерігачами від громадських організацій, статус спостерігачів, порядок їх акредитації, права і обов'язки тощо) по-різному регламентуються законами „Про вибори Президента України” та „Про вибори народних депутатів України”. Саме тому Закон „Про вибори Президента України” у цій частині необхідно привести у відповідність до Закону „Про вибори народних депутатів України”.

В процесі підготовки до другого читання законопроекту № 4440 доцільно:

- надати право присутності на засіданнях ЦВК офіційним спостерігачам від громадських організацій;
- запровадити єдиний централізований порядок акредитації всіх офіційних спостерігачів з тим, щоб вони могли здійснювати спостереження за виборами в межах загальнодержавного виборчого округу, а не лише в межах окремих територіальних виборчих округів.

У більш віддаленій перспективі слід виконати рекомендацію Венеціанської комісії в частині запровадження заборони офіційним спостерігачам здійснювати фото- і відеоспостереження у день голосування.

8. Процедура голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів

8.1. Підготовка до голосування, організація голосування, підрахунок голосів та встановлення результатів виборів

Передбачений Законом „Про вибори Президента України” порядок виготовлення, прийому-передачі виборчих бюлетенів дільничним виборчим комісіям, організації голосування, підрахунку голосів на виборчій дільниці, транспортування виборчої документації до виборчих комісій вищого рівня, встановлення підсумків голосування в межах територіального виборчого округу та результатів виборів в межах загальнодержавного виборчого округу, потребує приведення у відповідність до відповідних положень Закону „Про вибори народних депутатів України”. Положення останнього враховано у законопроекті № 4440.

8.2. Використання штампа для внесення змін до виборчих бюлетенів

Чинним Законом „Про вибори Президента України” та законопроектом № 4440 передбачено, що у разі скасування рішення про реєстрацію кандидата на пост Президента України Центральна виборча комісія приймає рішення про внесення змін до виборчого бюлетеня. Такі зміни вносяться до виборчих бюлетенів членами дільничних виборчих комісій з використанням відповідного штампа. Венеціанська комісія спільно з ОБСЄ/БДПЛ вважають, що внесення змін до виборчих бюлетенів членами виборчих комісій „вручну” є вкрай небажаним, оскільки уможливорює навмисне чи необережне псування бюлетенів з відповідними наслідками, що звідси випливають.

8.3. Голосування „проти всіх”

Всі виборчі закони України (законопроект № 4440 не є винятком) на сьогодні передбачають можливість голосування „проти всіх”. Венеціанська комісія наголошує на тому, що відповідна практика, по-перше, не є типовою для усталених демократій, по-друге, - не сприяє політичній відповідальності виборців за результати здійсненого вибору, посилює політичну апатію в суспільстві. Аналогічна позиція неодноразово висловлювалась і Місіями зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ. Саме тому нова редакція Закону „Про вибори Президента України” не повинна містити положень, які б передбачали можливість голосування „проти всіх”.

8.4. Підстави визнання голосування на виборчій дільниці недійсним

Відповідно до статті 80 Закону „Про вибори Президента України” дільнична виборча комісія може визнати голосування на виборчій дільниці недійсним за наявності лише таких обставин: 1) випадків незаконного голосування (вкидання виборчого бюлетеня до виборчої скриньки за виборця іншою особою; голосування особами, які не мають права голосу; голосування особами, які не включені до списку виборців на виборчій дільниці або включені до нього безпідставно; голосування особою більше ніж один раз) у кількості, що перевищує десять відсотків кількості виборців, які взяли участь у голосуванні на виборчій дільниці; 2) виявлення у виборчих скриньках виборчих бюлетенів у кількості, що перевищує більше ніж на десять відсотків кількість виборців, які взяли участь у голосуванні на виборчій дільниці; 3) знищення або пошкодження виборчої скриньки (скриньок), що унеможливує встановлення змісту виборчих бюлетенів, якщо кількість цих бюлетенів перевищує десять відсотків кількості виборців, які взяли участь у голосуванні на виборчій дільниці.

Венеціанська комісія, ОБСЄ/БДПЛ неодноразово наголошували на тому, що такий поріг на практиці означає встановлення певного рівня допустимості порушень виборчого законодавства, що є несумісним з належним проведенням виборів. У зв'язку з цим рекомендувалось в якості підстави визнання голосування недійсним визначити вчинення порушень, які суттєво вплинули на результат голосування на виборчій дільниці.

8.5. Рекомендації

1. У короткостроковій перспективі (до проведення чергових виборів Президента) передбачений Законом „Про вибори Президента України” порядок виготовлення, прийому-передачі виборчих бюлетенів дільничним виборчим комісіям, організації голосування, підрахунку голосів на виборчій дільниці, транспортування виборчої документації до виборчих комісій вищого рівня,

Якість виборів як основа зміцнення демократії

Матеріали до міжнародної конференції

встановлення підсумків голосування в межах територіального виборчого округу та результатів виборів в межах загальнодержавного виборчого округу, потребує приведення у відповідність до відповідних положень Закону „Про вибори народних депутатів України”. Це завдання загалом вирішено законопроектом № 4440. В процесі подальшої роботи над останнім слід врахувати наступні рекомендації Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДПЛ:

- скасувати голосування „проти всіх”
 - переглянути підстави визнання голосування на виборчій дільниці недійсним (у цьому контексті можливими є два варіанти: 1) голосування на виборчій дільниці взагалі не може бути визнане недійсним; результати виборів можуть бути скасовані судом у разі виявлення системних порушень законодавства в межах загальнодержавного виборчого округу; 2) голосування на виборчій дільниці може бути визнане судом недійсним, якщо порушення в ході голосування і підрахунку голосів не дозволяють встановити результати голосування).
2. У більш віддаленій перспективі має бути запроваджена така процедура виготовлення виборчих бюлетенів, яка не передбачатиме використання штампів для внесення змін до бюлетенів членами виборчих комісій.

9. Врегулювання виборчих спорів

Порядок судового врегулювання спорів, пов’язаних з організацією та проведенням президентських виборів, має бути узгоджений з положеннями Кодексу адміністративного судочинства України, порядок досудового врегулювання цих спорів – з відповідними положеннями Закону „Про вибори народних депутатів України”. В процесі удосконалення правового регулювання оскарження рішень, дій і бездіяльності, пов’язаних з виборами, доцільно також врахувати відповідні рекомендації ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії:

- передбачити можливість продовження строків оскарження виборчих правопорушень з 5 днів на більш тривалий строк – лише для випадків, коли скаржник не знав і не повинен був знати про факт порушення;
- запровадити такий порядок розгляду скарг, який би унеможлилював одночасний розгляд однієї і тієї ж скарги судом та виборчою комісією.