



ЗАУВАЖЕННЯ І ПРОПОЗИЦІЇ

Консорціуму громадських організацій щодо проекту Закону „Про вибори народних депутатів України”, підготовленого до розгляду Робочою групою з питань удосконалення законодавства про вибори на засіданнях 28-29 квітня 2011 р.

Громадські організації, що об'єдналися в Консорціум для сприяння реформуванню виборчого законодавства, позитивно оцінюють той факт, що 22 квітня 2011 року Міністерством юстиції України було оприлюднено „технічний” проект Закону „Про вибори народних депутатів України”. Це сприятиме забезпеченню прозорості підготовки нової редакції закону про парламентські вибори, налагодженню діалогу між органами влади, громадськими організаціями та експертами щодо основних положень майбутнього закону, створить умови для врахування позицій потенційно зацікавлених сторін при подальшому доопрацюванні проекту.

У проекті нової редакції Закону „Про вибори народних депутатів України” враховано ряд пропозицій вітчизняних та зарубіжних експертів щодо напрямів та основних механізмів подальшого удосконалення правового регулювання виборів народних депутатів України. До позитивів законопроекту можна віднести закріплення можливості самовисування кандидатів в одномандатних виборчих округах, суттєве звуження підстав для скасування рішень про реєстрацію кандидатів у депутати, запровадження поділу виборчих дільниць на постійні та тимчасові, уточнення порядку підрахунку голосів виборців на виборчих дільницях, доповнення переліку вимог до змісту протоколів про підрахунок голосів виборців, розширення прав спостерігачів від громадських організацій щодо здійснення спостереження за виборами, покладення на ЦВК обов'язку організації навчання членів виборчих комісій, наближення регулювання процедури складання і уточнення списків виборців до норм Закону „Про Державний реєстр виборців”, уточнення окремих положень чинного Закону „Про вибори народних депутатів України” в частині регулювання передвиборної агітації тощо.

Разом з тим, необхідно наголосити, що кінцевим результатом роботи з удосконалення правового регулювання виборів має стати приведення законодавства про вибори у відповідність із загальноновизнаними міжнародними демократичними стандартами та прискорення його кодифікації, забезпечення реалізації прав громадян вільно обирати і бути обраними. Саме така мета ставилась Президентом України при прийнятті рішення про утворення Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори.

У той же час, аналіз положень „технічного” проекту Закону „Про вибори народних депутатів України” дозволяє говорити про те, що у ньому далеко не в повній мірі враховано рекомендації БДІПЛ/ОБСЄ, Венеціанської комісії, вітчизняних експертів щодо удосконалення виборчого законодавства, практику проведення виборчих кампаній.

За результатами аналізу „технічного” проекту Закону „Про вибори народних депутатів України” Консорціумом підготовлено ряд зауважень та пропозицій щодо його удосконалення, які наводяться нижче.

Зауваження та пропозиції до законопроекту

1. Виборча система. Згідно із законопроектом, вибори проводитимуться за змішаною виборчою системою, за якою 225 народних депутатів України обиратимуться за пропорційною системою з голосуванням за закриті списки кандидатів від партій, а решта депутатів обиратиметься за мажоритарною виборчою системою відносною більшості. Хоча вибір тієї чи іншої виборчої системи є питанням політичної доцільності, існує ряд аргументів, які ставлять під сумнів необхідність впровадження пропонованого у проекті варіанту виборчої системи: 1) у більшості країн Європи парламентські вибори проводяться за різними варіантами пропорційної виборчої системи, в той час як змішана система у передбаченому проектом варіанті практикується лише у поодиноких європейських країнах (Литва); 2) згідно з даними загальнонаціонального дослідження TNS-Україна, проведеного у лютому 2011 року на замовлення Лабораторії законодавчих ініціатив, лише 27,6% українських громадян підтримують запровадження змішаної виборчої системи на парламентських виборах (22,5% громадян підтримують ідею збереження пропорційної системи з голосуванням за закриті списки кандидатів); 3) практика парламентських виборів 1998 та 2002 року показала, що за рахунок застосування т.зв. „адміністративного ресурсу” в одномандатних виборчих округах правляча партія може отримати значно більшу кількість місць в парламенті, ніж отримала б за умови застосування на виборах пропорційної системи; 4) проведення виборів за змішаною системою послаблює фракційну структуру парламенту, підвищує кількість міжфракційних переходів депутатів; 5) змішана система є менш сприятливою для розвитку внутрішньопартійної демократії, порівняно з різними варіантами пропорційних систем (наприклад, з голосуванням за т.зв. „напіввідкриті” списки кандидатів у депутати від партій), оскільки передбачає збереження голосування за „закриті” партійні списки. Саме тому Консорціум виступає за проведення в рамках загальнонаціонального публічного обговорення законопроекту широкої і публічної дискусії між політиками та експертами щодо можливих альтернатив системі виборів, запропонованій у законопроекті.

Проектом передбачається позбавити права висування кандидатів на виборах виборчих блоків. З необхідністю стимулювання самостійної участі партій у виборах можна цілком погодитись. Водночас, закріплення такої заборони саме за рік до виборів в умовах, коли Закон „Про політичні партії в Україні” не передбачає дієвих механізмів об’єднання партій, є досить дискусійним. Можливість участі блоків у виборах не повинна виключатись, однак для них мав би встановлюватись вищий виборчий бар’єр, ніж для партій.

2. Тривалість виборчого процесу. Проект передбачає загальне скорочення тривалості виборчого процесу із 120 до 90 днів та, відповідно, скорочення тривалості його основних стадій (формування виборчих комісій, висування і реєстрації кандидатів тощо). Це посилить навантаження на виборчі комісії, які організовуватимуть проведення виборів одночасно у загальнодержавному та одномандатних виборчих округах, а також на суди, до виключної компетенції яких пропонується віднести вирішення виборчих спорів. В межах відведених проектом коротких строків партії та кандидати не матимуть можливості ефективно реалізувати певні права (наприклад, внести уточнені подання щодо складу комісій, документи для повторної реєстрації кандидатів тощо). Скорочення тривалості етапів виборчого процесу не сприятиме ефективному захисту порушених виборчих прав, оскільки суди розглядатимуть адміністративні позови у прискореному режимі. Варто також нагадати й те, що положення Закону „Про вибори Президента України”, які передбачали скорочену тривалість виборчого процесу до 90 днів, свого часу були критично оцінені

Венеціанською комісією.¹ Саме тому загальну тривалість виборчого процесу з чергових виборів народних депутатів України необхідно продовжити до 120 днів, з відповідним збільшенням тривалості окремих етапів виборчого процесу.

3. Право виборців на усвідомлений вибір та доступ до інформації про кандидатів. В цілому, законопроект не передбачає належних механізмів інформування виборців про партії і висунутих ними кандидатів, ускладнює можливість здійснення усвідомленого вибору на користь того чи іншого суб'єкта виборчого процесу. Так, партії та кандидати не зобов'язані мати власні передвиборні програми. У свою чергу, відсутність передвиборних програм не сприятиме посиленню відповідальності партій та депутатів перед виборцями.

Проект не передбачає можливості виготовлення інформаційних плакатів кандидатів та партій за рахунок коштів Державного бюджету України. При цьому у приміщенні для голосування або безпосередньо перед ним розміщуватимуться лише виборчі списки кандидатів, вимоги до змісту яких встановлюватимуться ЦВК. Таким чином, високою є імовірність того, що у день голосування виборці не знатимуть навіть як виглядають кандидати, включені до бюлетеня. Консорціум підкреслює необхідність обов'язкового розміщення в приміщеннях для голосування повних списків кандидатів у депутати з фотографіями та зазначенням автобіографічних відомостей, які подаються до ЦВК при реєстрації кандидатів. Аналогічна інформація має оприлюднюватись на веб-сайті Центральної виборчої комісії.

Фінансові звіти про надходження і використання коштів виборчих фондів партій за законопроектом не підлягають обов'язковому оприлюдненню, а кандидати, зареєстровані в одномандатних округах, не повинні навіть готувати такі звіти. Такий підхід не лише не узгоджується з Рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи 2003 (4) про Спільні правила проти корупції у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній, але і обмежує доступ виборців до суспільно важливої інформації про джерела фінансування передвиборної агітації суб'єктів виборчого процесу, обсяги і напрями використання відповідних коштів. Відповідні положення законопроекту у разі його прийняття також будуть негативно оцінені Групою держав проти корупції (GRECO), до якої Україна приєдналась у 2006 році. У зв'язку з цим Консорціум в черговий раз підкреслює необхідність негайного приведення положень законодавства про фінансування партій і виборчих кампаній у відповідність до європейських стандартів, у тому числі й шляхом закріплення обов'язковості оприлюднення звітів партій про доходи і видатки та звітів партій і кандидатів про надходження і використання коштів виборчих фондів.

Хоча відповідно до статті 6 Закону „Про доступ до публічної інформації” декларації про доходи осіб, які претендують на зайняття виборчих посад в органах влади, а також членів їх сімей, не належать до інформації з обмеженим доступом, законопроект не містить положень стосовно оприлюднення податкових декларацій – останні мають лише подаватись до відповідних органів податкової служби, а довідки про них – подаватись до ЦВК (ОВК) при реєстрації кандидатів. Тому до законопроекту потрібно внести зміни, які передбачатимуть оприлюднення на веб-сайті ЦВК декларацій всіх зареєстрованих кандидатів у депутати.

¹ Див. Спільний висновок Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ щодо Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів з питань виборів Президента України, прийнятого Верховною Радою України 24-го липня 2009 р., п. 21.

4. Територіальна організація виборів. Законопроект не закріплює будь-яких критеріїв (окрім граничних відхилень кількості виборців в округах на 10%), на основі яких ЦВК визначатиме межі територіальних виборчих округів (ТВО). В результаті одні й ті ж самі міста, райони та інші адміністративно-територіальні одиниці можуть бути віднесені до різних виборчих округів. Це може суттєво ускладнити взаємодію окружних виборчих комісій з органами ведення Державного реєстру виборів при складанні списків виборців (оскільки компетенція органів ведення Державного реєстру виборців обмежується межами певних адміністративно-територіальних одиниць). Крім того, неврахування при визначенні меж ТВО місць компактного проживання національних меншин не сприятиме забезпеченню представництва меншин в парламенті. У зв'язку з цим, проект необхідно доповнити положеннями, які б передбачали врахування при утворенні виборчих округів меж адміністративно-територіального поділу України, кількість виборців в межах відповідних територіальних одиниць, території компактного проживання національних меншин.

Місіями ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами неодноразово рекомендувалось зменшити кількість виборців на виборчих дільницях², однак згідно з проектом виборчі дільниці утворюватимуться з кількістю виборців до 2500 осіб, що навряд чи сприятиме належній організації голосування (у тому числі й забезпеченню його таємності) та підрахунку голосів. У зв'язку з цим кількість виборців на виборчих дільницях необхідно зменшити до 2 000, а в ідеальному варіанті – до 1 500 виборців.

Законопроектом передбачається запровадити поділ виборчих дільниць на постійні та тимчасові, що заслуговує на позитивну оцінку. Але при цьому відсутня однозначна відповідь на питання про те, якими саме (постійними або тимчасовими) мають бути спеціальні та закордонні виборчі дільниці, яким чином мають переглядатись межі постійних дільниць у позавиборчий період. Згідно з проектом, всі закордонні виборчі дільниці мають відноситись до одного з одномандатних округів. Такий округ або, принаймні, критерії його визначення мали б бути закріплені безпосередньо в законопроекті, а не визначатись на розсуд ЦВК.

5. Статус і порядок формування виборчих комісій. На виборчі комісії покладається обов'язок забезпечувати додержання та однакове застосування законодавства України про вибори депутатів. Але можливість ефективного здійснення комісіями цього обов'язку суттєво обмежується, оскільки проект фактично позбавляє комісії права розглядати та вирішувати виборчі спори. Хоча за рахунок політизації роботи багатьох виборчих комісій останні часто вирішували виборчі спори недостатньо ефективно, повністю позбавляти їх права на розгляд скарг суб'єктів виборчого процесу видається передчасним.

На формування всіх окружних виборчих комісій (ОВК) проектом відводиться лише 5 днів. При цьому чітко не визначено строк, протягом якого ЦВК має повідомляти партії, що запропонували кандидатури до складу ОВК, про виявлені у поданнях щодо кандидатур до складу ОВК технічні описки та неточності. Це може зумовити відхилення кандидатур, запропонованих певними партіями, зокрема – опозиційними. Гарантоване представництво у складі ОВК та дільничних виборчих комісій (ДВК) проектом закріплено лише за партіями, що сформували депутатські фракції на першій сесії парламенту поточного скликання. Оскільки фракції у парламенті поточного скликання формувались не лише партіями, але і виборчими блоками, відповідне положення законопроекту фактично надає невинуваті переваги при формуванні складу ОВК двом партіям – Партії регіонів та Комуністичній партії України, в той час як питання про представництво у складі виборчих комісій всіх

² Див., наприклад: Ukraine. Parliamentary Elections, 26 March 2006. OSCE/ODIHR EOM Final Report, p. 26.

інших партій (як парламентських, так і позапарламентських) вирішуватиметься шляхом жеребкування. Тому в законопроекті право на гарантоване представництво у складі виборчих комісій необхідно закріпити за партіями, які не лише самостійно, але й у складі виборчих блоків утворили фракції у Верховній Раді України. У цьому контексті Консорціум ще раз наголошує на тому, що представництво позапарламентських партій у складі комісій не повинно перевищувати кількість посад у складі комісій, відведених парламентським партіям; в той час як в межах відповідних квот для парламентських та позапарламентських партій місця мають розподілятися шляхом жеребкування.

Згідно з проектом, порядок розподілу керівних посад між суб'єктами подання кандидатур до складу виборчих комісій в межах часток кожної категорії керівних посад визначатиметься ЦВК (частина дев'ята статті 27, частина десята статті 28 законопроекту). Основні принципи такого порядку варто визначити безпосередньо в законопроекті, передбачивши, що відповідний розподіл здійснюється на підставі відкритого жеребкування.

6. Навчання членів виборчих комісій з питань підготовки та проведення виборів.

Практика виборчих кампаній в Україні засвідчила, що члени виборчих комісій часто не мають навіть базових знань у сфері регулювання виборів. На необхідності проходження членами виборчих комісій навчання з питань виборів наголошували також Венеціанська комісія та БДІПЛ/ОБСЄ³, проте відповідні рекомендації у проекті враховано не було. Консорціум вважає, що законопроект повинен передбачати обов'язковість проходження навчання з питань виборів членами окружних та дільничних виборчих комісій, яке мають організовувати відповідно ЦВК та окружні комісії. Таке навчання має здійснюватись за затвердженою ЦВК програмою. Прослуховування членами відповідних виборчих комісій навчальних курсів (тривалістю до 1 тижня, враховуючи короткі строки перебігу основних етапів виборчого процесу), має передувати складанню ними присяги.

7. Відкликання членів виборчих комісій партіями.

Згідно з чинним Законом „Про вибори народних депутатів України”, однією з підстав для дострокового припинення повноважень члена виборчої комісії є його відкликання суб'єктом подання його кандидатури до складу відповідної комісії. Відсутність будь-яких обмежень щодо відкликання членів виборчих комісій партіями призводила до політизації роботи комісій і була критично оцінена ОБСЄ/БДІПЛ. У той же час, встановлення повної заборони на відкликання членів комісій партіями виглядає дещо передчасним. Консорціум вважає, що партії повинні мати право відкликати запропонованих ними членів комісій, але можливість реалізації цього права має передбачатись лише у певних виняткових випадках, наприклад – у разі порушення членом комісії вимог закону, встановленого рішенням комісії або судом.

8. Складання і уточнення списків виборців.

Окремі положення законопроекту в частині складання та уточнення списків виборців суперечать Закону „Про Державний реєстр виборців” і не сприятимуть належному забезпеченню принципів загального та рівного виборчого права. Попри те, що відповідно до статті 28 Закону „Про Державний реєстр виборців” звернення виборців щодо невключення, неправильного включення до списку виборців чи неправильностей у відомостях про виборця мали б розглядатись виключно органами ведення Державного реєстру виборців (ДРВ), проект дозволяє вносити зміни та уточнення до вже уточнених списків виборців голові та секретарю ДВК, до того ж – не лише на підставі повідомлень органу ведення ДРВ, але і на підставі рішення суду та ДВК

³ Спільний висновок Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ щодо Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів з питань виборів Президента України, прийнятого Верховною Радою України 24-го липня 2009 р., п. 30.

за результатами розгляду відповідних заяв виборців. При цьому зміни та уточнення до списків виборців можуть вноситись навіть у день голосування, що не відповідає Кодексу належної практики у виборчих питаннях Венеціанської комісії. У зв'язку з цим у законопроекті необхідно передбачити, що: а) складання уточнених списків виборців має здійснюватись виключно органами ведення ДРВ, у тому числі на підставі відповідних рішень суду; б) після отримання ДВК уточнених списків виборців за 2 дні до дня голосування, до них не можуть вноситись будь-які зміни, окрім виправлення технічних помилок; в) після завершення строку складання органами ведення ДРВ уточнених списків виборців звернення виборців щодо невключення, неправильного включення, неправильностей у відомостях про виборців залишаються без розгляду.

9. Висування та реєстрація кандидатів. До документів, які подаються до Центральної виборчої комісії для реєстрації кандидатів, віднесено довідку органу державної податкової служби про подану декларацію про майновий стан і доходи (податкову декларацію) або копію поданої до органу податкової служби декларації. Безпосередньо законопроектом не визначено порядок і строки видачі таких довідок, не встановлено вимог до оформлення копій декларацій. Крім того, оскільки декларації кандидатів на заміщення виборних посад та членів їх сімей відповідно до Закону „Про доступ до публічної інформації” не відносяться до інформації з обмеженим доступом, умовою реєстрації кандидата має бути подання ним не довідки про податкову декларацію, а копії декларації, порядок засвідчення якої має визначатись безпосередньо у законопроекті. У заяві про згоду балотуватись кандидатом має відображатись згода кандидата у депутати на оприлюднення його податкової декларації; при цьому копії декларацій всіх зареєстрованих кандидатів мають оприлюднюватись на веб-сайті ЦВК.

Одним з недоліків законопроекту є те, що у разі відмови у реєстрації кандидата у депутати, висунутого шляхом самовисування, внесена ним застава йому не повертається (на відміну від застави кандидата, висунутого партією, яка перераховується на рахунок відповідної партії). Тому частина третя статті 56 законопроекту потребує відповідних редакційних уточнень.

Підстави для відмови у реєстрації кандидатів у депутати законопроектом визначено недостатньо чітко. Так, у реєстрації кандидата може бути відмовлено у разі порушення ним законів України при висуванні; неналежного оформлення документів, що подаються при реєстрації. Оскільки порядок висування кандидатів у депутати визначається саме законопроектом, то підставою для відмови у реєстрації має бути порушення вимог законопроекту, а не будь-яких законів України. Аналогічно, потребує уточнення й поняття „неналежного” оформлення документів. Необхідно передбачити адміністративну відповідальність за включення до документів (наприклад, автобіографії) неправдивої інформації.

Встановлюючи широкий перелік підстав для відмови у реєстрації кандидатів у депутати, законопроект суттєво обмежує право на повторне подання реєстраційних документів у разі прийняття ЦВК рішення про відмову в реєстрації кандидатів. Так, документи для реєстрації кандидатів мають подаватись до ЦВК за 68 днів до дня виборів, рішення про відмову у реєстрації кандидата приймається ЦВК не пізніше як на п'ятий день з дня їх прийняття, його копія видається представнику партії чи кандидату не пізніше наступного дня після прийняття рішення, а повторна заява про реєстрацію кандидатів має бути подана до ЦВК не пізніше ніж за 63 дні до дня виборів. З урахуванням цих часових обмежень можливість повторного подання документів для реєстрації кандидатів може бути виключено взагалі. Оскільки партії для реєстрації висунутих ними кандидатів не подають до ЦВК ні копії статутів, ні передвиборних програм, за ЦВК навряд чи варто закріплювати право перевірки

поданих партіями документів на предмет їх відповідності статті 37 Конституції, як це передбачено частиною дев'ятою статті 58 законопроекту. Більше того, навіть якщо від партій і вимагалось подання передвиборних програм, сумніви членів ЦВК у їх відповідності статті 37 Конституції не мали б тягти відкладення реєстрації кандидатів від партій до розгляду справи судом.

Оскільки підставою для прийняття рішення про реєстрацію кандидата є надання ним згоди на оприлюднення біографічних відомостей про нього, автобіографії всіх кандидатів мають оприлюднюватись на веб-сайті ЦВК. Існує також потреба в узгодженні вимог до змісту автобіографій кандидатів та вимог до відомостей про кандидатів, що відображуються у протоколі з'їзду партії (статті 53 та 54 законопроекту).

10. Передвиборна агітація. Проектом Закону все ще недостатньо чітко проведено розмежування між передвиборною агітацією, висвітленням інформації про перебіг виборчого процесу, офіційними повідомленнями про дії кандидатів у депутати, які обіймають посади в органах державної влади. Наприклад, частиною шостою статті 68 законопроекту ЗМІ заборонено поширювати інформацію з *ознаками* політичної реклами та будь-яку іншу інформацію з метою спонукання виборців голосувати за чи проти певного суб'єкта виборчого процесу, однак поняття політичної реклами та передвиборної агітації за своїм змістом є оціночними і допускають можливість неоднозначних тлумачень. У проекті не знайшло відображення положення чинного Закону „Про вибори народних депутатів України”, яким передбачалась право громадян вільно і всебічно обговорювати передвиборні програми партій, якості кандидатів тощо, оскільки таке право прямо впливає із гарантованого Конституцією права на вільне вираження поглядів та переконань.

Закріплення у законопроекті квот на передвиборну агітацію (20 % фактичного обсягу мовлення протягом астрономічної доби та 20% обсягу друкованої площі кожного номера видання чи додатка до нього) не сприятиме забезпеченню рівних можливостей суб'єктів виборчого процесу у здійсненні передвиборної агітації, оскільки у розміщенні матеріалів передвиборної агітації може бути відмовлено у разі вичерпання квоти. Варто відзначити, що в усіх країнах Європи на політичну рекламу не поширюються квоти, встановлені для комерційної реклами. Крім того, встановлення таких квот для друкованих ЗМІ не в повній мірі узгоджується із статтею 11 Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

Законопроект не передбачає виділення суб'єктам виборчого процесу ефірного часу та друкованих площ за рахунок коштів Державного бюджету України, що не відповідає загальноєвропейській практиці. Крім того, можливість здійснення передвиборної агітації за рахунок коштів лише виборчих фондів ставить партії та кандидатів, які мають у своєму розпорядженні достатні фінансові ресурси, у більш привілейоване становище порівняно з партіями та кандидатами, які не мають таких ресурсів. Відповідно, законопроект варто доповнити положеннями, які б передбачали можливість фінансування окремих видів агітаційної діяльності (ефірного часу, виготовлення інформаційних плакатів тощо) за рахунок бюджетних коштів.

В законопроекті збережено ряд норм чинного законодавства про вибори, які було піддано критиці Венеціанською комісією та ОБСЄ/БДІПЛ, зокрема – положення щодо заборони здійснення передвиборної агітації у ЗМІ з часткою іноземної власності понад 50%, коментування чи оцінювання змісту передвиборних агітаційних програм протягом 20 хвилин до і після їхньої трансляції тощо. У зв'язку з цим варто розглянути можливість виключення таких положень із законопроекту.

Використання приміщень органів державної влади та органів місцевого самоврядування для проведення передвиборної агітації слід заборонити в усіх випадках, а не лише якщо використання відповідних приміщень здійснюється за рахунок коштів виборчих фондів партій (як передбачено частиною третьою статті 68 законопроекту).

Правове регулювання права на відповідь не відповідає загальноєвропейській демократичній практиці: відповідні норми проекту надають партіям і кандидатам, а не суду, виключне право встановлювати достовірність поширеної про них інформації. Законопроект повинен визначати вичерпний перелік підстав для відмови ЗМІ у забезпеченні права на відповідь; але при цьому повинна передбачатись можливість оскарження такої відмови у судовому порядку.

11. Спостереження за виборами. Законопроект передбачає можливість здійснення спостереження за виборами не лише всеукраїнськими організаціями, але й організаціями з місцевим статусом; закріплює за офіційними спостерігачами від громадських організацій ті ж самі права, якими наділяються спостерігачі від політичних партій; дозволяє одночасно присутність на засіданнях виборчих комісій та у приміщенні для голосування у день виборів двох спостерігачів від однієї організації. Ці норми проекту загалом заслуговують на позитивну оцінку.

Однак передбачений законопроектом порядок реєстрації спостерігачів потребує перегляду. Проектом пропонується встановити, що спостерігачі від громадських організацій реєструються відповідними окружними виборчими комісіями, при цьому для реєстрації спостерігачів в усіх 225 виборчих округах громадській організації потрібно буде засвідчити в нотаріальному порядку 225 витягів із статуту та 225 копій свідоцтв про державну реєстрацію. Цей механізм варто було б спростити: право організації здійснювати спостереження за виборами мало б підтверджуватись рішенням ЦВК, прийнятим на підставі нотаріально засвідченої копії статуту та свідоцтва про реєстрацію, а реєстрацію спостерігачів безпосередньо у виборчих округах мали б здійснювати ОБК на підставі рішення ЦВК, подання керівника організації та заяв осіб про їх згоду бути спостерігачами від відповідної організації.

Законопроект не передбачає можливості присутності на засіданнях ЦВК без дозволу чи запрошення Комісії спостерігачів від громадських організацій. Враховуючи той факт, що ефективно спостереження є можливим лише за умови його здійснення на всіх етапах виборчого процесу, у тому числі й при встановленні результатів виборів, вбачається доцільним надати право бути присутніми на засіданнях ЦВК не лише міжнародним спостерігачам, але спостерігачам від громадських організацій.

12. Виготовлення виборчих бюлетенів, організація голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів. Згідно із законопроектом, контроль за виготовленням виборчих бюлетенів здійснює контрольна комісія, сформована ЦВК за поданнями партій, „які представлені депутатськими фракціями у поточному скликанні Верховної Ради України”. Це положення Закону може тлумачитись неоднозначно. Тому варто передбачити, що контрольна комісія формується за поданнями партій, які самостійно або у складі виборчих блоків утворили фракції, на першій сесії Верховної Ради України поточного скликання.

Законопроектом не визначено процедуру внесення змін до виборчих бюлетенів у разі вибуття кандидатів, висунутих в одномандатних виборчих округах, з балотування, зокрема – у випадку їх смерті. У проекті варто передбачити, що у разі смерті кандидата зміни до

виборчого бюлетеня вносяться ДВК на підставі визнання його ЦВК таким, що вибув із балотування, з використанням відповідного штампа.

Законопроект надає виборцям, які тимчасово не здатні самотійно пересуватись, можливість проголосувати за місцем їх перебування. При цьому не передбачається подання будь-яких документів, які б підтверджували нездатність виборця пересуватись самотійно. Реалізація такого положення на практиці вже приводила до того, що за місцем перебування в окремих виборчих округах голосувало до 30% виборців. Рішення про включення таких виборців до витягів зі списків приймаються виборчими комісіями. Відповідно, на практиці може виникнути ситуація, коли виборці, які реально не здатні тимчасово пересуватись, не включатимуться ДВК до витягів зі списків виборців (наприклад, якщо ДВК не зможе прийняти відповідне рішення через відсутність потрібної кількості голосів на його підтримку), а ті з них, які просто не багатимуть голосувати на дільниці – навпаки – включатимуться до витягів. Тому відповідні дискреційні повноваження ДВК і можливість голосування за місцем перебування виборців без належних підстав необхідно максимально звузити, зокрема – шляхом закріплення обов'язковості додання до заяв документів, які підтверджують нездатність виборця самотійно пересуватись.

Згідно з частиною першою статті 86 законопроекту, ДВК може визнати голосування на виборчій дільниці недійсним, якщо кількість виборчих бюлетенів у знищених або пошкоджених виборчих скриньках перевищує 20% кількості виборців, які отримали бюлетені на дільниці. Цю кількість необхідно зменшити до 10%, що відповідатиме пунктам 1 та 3 цієї ж частини статті 86 Закону. Крім того, за наявності підстав для визнання голосування на дільниці недійсним, виборча комісія повинна визнавати його недійсним (а не вирішувати відповідне питання на власний розсуд, як передбачено статтею 86 проекту Закону).

13. Оскарження рішень, дій та бездіяльності, що стосуються виборчого процесу. Проектом передбачається скасувати можливість оскарження рішень, дій та бездіяльності, що стосуються виборів, до виборчих комісій. Це може призвести до посилення функціонального навантаження на суди у період виборчого процесу, зниження ефективності захисту порушених виборчих прав. У зв'язку з цим у законопроекті необхідно передбачити можливість оскарження рішень, дій та бездіяльності, пов'язаних з виборчим процесом, до виборчих комісій.

Законопроект також не передбачає внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, хоча існує потреба в удосконаленні ряду його положень. Зокрема, варто було б встановити єдиний порядок оскарження рішень, дій та бездіяльності ЦВК (до Київського апеляційного адміністративного суду), збільшити строки вирішення судами адміністративних справ і зменшити строки подання адміністративних позовів, закріпити такий порядок розгляду справ щодо уточнення списків виборців, який би дозволяв завершити розгляд всіх таких справ до складання органами ведення ДРВ уточнених списків виборців, передбачити можливість звернення до негайного виконання окремих категорій рішень у виборчих спорах тощо.

14. Відповідальність за порушення виборчого законодавства. Положення законопроекту, якими суттєво звужуються підстави для скасування реєстрації кандидатів, заслуговують на позитивну оцінку. Водночас законопроект не передбачає удосконалення положень Кримінального кодексу України (зокрема, статей 158 та 158-1 КК України), які передбачають відповідальність за порушення виборчих прав громадян, а також внесення відповідних змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, які б

передбачали встановлення санкцій, пропорційних ступеню тяжкості вчинених порушень виборчого законодавства.

***Лабораторія законодавчих ініціатив
Український незалежний центр політичних досліджень
Громадянська мережа ОПОРА
Комітет виборців України***