

Лабораторія законодавчих ініціатив

**ЯКІСТЬ ВИБОРІВ ЯК ОСНОВА ЗМІЦНЕННЯ
ДЕМОКРАТІЇ**

Інформаційні матеріали до міжнародної конференції

Донецьк – 2009

Якість виборів як основа зміцнення демократії
Матеріали до міжнародної конференції

ЗМІСТ

Вступ	3
1. Територіальна організація виборів	5
2. Управління виборчим процесом	8
3. Висування і реєстрація кандидатів у Президенти	12
4. Реєстрація виборців	15
5. Передвиборна агітація	17
6. Фінансування виборів Президента	22
7. Спостереження за виборами	24
8. Процедура голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів	24
9. Врегулювання виборчих спорів	27

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. Верховною Радою України в цілому був прийнятий проект Закону „Про всеукраїнський референдум”, внесений народним депутатом О.В.Лавриновичем, однак 10 липня 2009 року цей проект був ветований главою держави. В існуючій редакції законопроект далеко не повністю враховує досвід проведення виборчих і референдумних кампаній, не узгоджується з положеннями Закону „Про вибори народних депутатів України”, в ряді положень – суперечить європейській практиці, на що вказувала, зокрема, і Венеціанська комісія.

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. Відповідно, порядок проведення виборів глави держави визначається Законом „Про вибори Президента України”, застосування якого на практиці може призвести до виникнення тих самих проблем, які виникли під час підготовки та проведення перших двох турів президентських виборів.

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 поняття 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

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

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 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.

Удосконалення Закону „Про вибори Президента України” мало б здійснюватись у два етапи: 1) до проведення чергових президентських виборів у 2010 році цей Закон мав би бути узгоджений з відповідними положеннями Закону „Про вибори народних депутатів України”; 2) після проведення президентських виборів було б доцільно уніфікувати положення законів, які визначають порядок підготовки та проведення загальнодержавних і місцевих виборів (шляхом прийняття Виборчого кодексу), врахувавши при цьому відповідні рекомендації ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії.

1 липня 2009 року парламентом у першому читанні було схвалено проект Закону „Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо виборів Президента України”, внесений на розгляд Верховної Ради Лавриновичем О.В., Портновим А.В., Лукаш О.Л., Зваричем Р.М. (реєстр. № 4741 від 30.06.2009 р.). 14 липня 2009 року цей законопроект був підготовлений до розгляду у другому читанні, при цьому переважна більшість пропозицій народних депутатів України щодо удосконалення його змісту врахована не була.

Загалом, законопроект № 4741 не лише не передбачає узгодження положень чинного Закону „Про вибори Президента України” із Законом „Про вибори народних депутатів України”, але і містить низку положень, які є кроком назад у розвитку виборчого законодавства. Очевидним є те, що законопроект у разі його прийняття буде ветою главою держави. Разом з тим, очевидним є і той факт, що з огляду на результати голосування

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

за законопроект у першому читанні (він був підтриманий 366 народними депутатами України), вето Президента буде подолано і вибори відбуватимуться за законом, в основу якого буде покладено законопроект № 4741 в редакції до другого читання.

Саме тому існує потреба, з одного боку, у аналізі ключових недоліків законопроекту № 4741, а з іншого – у визначенні подальших напрямів розвитку виборчого законодавства (зокрема, у частині, що стосується президентських виборів) після проведення чергових виборів Президента у січні 2010 року.

1. Територіальна організація виборів

1.1. Основні недоліки законопроекту № 4741 в частині регулювання територіальної організації виборів

Відповідно до запропонованої законопроектом № 4741 редакції частини третьої статті 19 Закону „Про вибори Президента України” територіальні виборчі округи утворюються ЦВК з **приблизно рівною кількістю виборців** у кожному територіальному виборчому окрузі на всій території України за пропозиціями відповідно Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської і Севастопольської міських рад з урахуванням адміністративно-територіального устрою. У той же час, статтею 18 Закону „Про вибори народних депутатів України” передбачено, що територіальні виборчі округи утворюються з **приблизно рівною кількістю виборчих дільниць**. Утворення виборчих округів лише на основі кількості виборців, а не кількості виборчих дільниць, **може призвести до нерівномірного функціонального навантаження на окружні виборчі комісії**, зокрема – при опрацюванні протоколів про підрахунок голосів виборців, прийому-передачі виборчої документації, адже кількість виборчих дільниць у різних округах може суттєво відрізнятись.

Хоча законопроект № 4741 передбачає запровадження поділу виборчих дільниць на великі, середні і малі (що заслуговує на позитивну оцінку), граничну кількість виборців на великих виборчих дільницях пропонується встановити на рівні до **3000 виборців**. При цьому передбачена можливість збільшення цієї кількості у випадку, якщо надлишкову кількість виборців (понад 3000) не можна віднести до іншої виборчої дільниці. Згідно із статтею 19 Закону України „Про вибори народних депутатів України” виборчі дільниці мають утворюватись з кількістю виборців до **2500 осіб**. У своїх рекомендаціях щодо удосконалення виборчого законодавства Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДПЛ⁴ 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. Таким чином, проект не лише не враховує рекомендації ОБСЄ та Венеціанської комісії, але і прямо їм суперечить.

Законопроект № 4741 не передбачає узгодження положень чинного Закону „Про вибори Президента України” в частині порядку утворення виборчих дільниць з відповідними положеннями законодавства про парламентські вибори.

Так, стаття 22 Закону „Про вибори народних депутатів України” визначає **процедуру утворення закордонних виборчих дільниць**: передбачається можливість утворення закордонних виборчих дільниць за межами офіційних представництв та консульських

⁴ 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.

установ України, закріплюється обов'язковість отримання МЗС від компетентних органів країни перебування згоди на утворення виборчих дільниць за межами офіційних представництв та консульських установ; встановлюються вимоги до подання МЗС щодо утворення закордонних виборчих дільниць, визначається порядок утворення виборчих дільниць у виняткових випадках (передислокація військової частини, відкриття нового офіційного представництва України за кордоном тощо). Законом „Про вибори Президента України” передбачено створення *закордонних виборчих дільниць лише при офіційних представництвах і консульських установах, у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами території України*. За таких умов *значна кількість виборців, у тому числі і тих, які перебувають на консульському обліку, фактично буде позбавлена можливості реалізувати право голосу* – адже право голосу зможе бути реалізоване лише на території офіційних представництв, які можуть розташовуватись за тисячі кілометрів від фактичного місця проживання українських громадян на території відповідної іноземної держави (що є особливо актуальним для таких країн як, наприклад, Росія, США, Канада тощо). Процедура *утворення закордонних виборчих дільниць* Законом „Про вибори Президента України” *не врегульована взагалі* – у Законі (частина восьма статті 20) лише зазначається, що закордонні виборчі дільниці мають утворюватись ЦВК за поданням МЗС. Відсутність будь-яких вимог щодо форми, змісту, обґрунтування відповідного подання МЗС, підстав внесення такого подання може призвести до того, що в одних країнах виборчі дільниці утворюватимуться без належних підстав, а в інших, навпаки, не утворюватимуться, попри наявність всіх підстав для їх утворення. Це підтверджується і досвідом практичного застосування відповідних положень Закону „Про вибори Президента України” в ході перших двох турів голосування на президентських виборах 2004 року.

Не визначає Закон „Про вибори Президента України” *і порядку утворення спеціальних виборчих дільниць* - у частині сьомій статті 20 Закону лише зазначається, що такі дільниці мають утворюватись окружними виборчими комісіями за місцем розташування стаціонарних лікувальних закладів, установ виконання покарань, за місцем прописки судна чи полярної станції. У цьому контексті варто відзначити, що процедура утворення спеціальних виборчих дільниць у Законі „Про вибори народних депутатів України” визначена окремою статтею (стаття 21), яка забороняє утворення однієї виборчої дільниці для декількох закладів і установ; передбачає утворення таких дільниць виключно на основі подань районних державних адміністрацій, міських виконавчих комітетів міст обласного (республіканського) значення, які мають відповідати визначеним законом вимогам і надійти до окружних виборчих комісій у встановлений строк; визначає виняткові випадки утворення спеціальних виборчих дільниць. Неврегульованість відповідних відносин Законом „Про вибори Президента України” може перешкодити або і взагалі унеможливити реалізацію виборчих прав громадян, дієвий контроль за роботою виборчих комісій спеціальних виборчих дільниць з боку представників кандидатів на пост Президента України.

1.2. Проблеми територіальної організації виборів Президента, які потребують вирішення після проведення чергових виборів глави держави

Запровадження поділу виборчих дільниць на постійні та тимчасові

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

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

(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.***

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 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”.

Перегляд кількості 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 Висновку⁵), 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 основі 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.

Подальше зменшення кількості виборців на виборчій дільниці

Як зазначалось вище, Венеціанська комісія та ОБСЄ рекомендували зменшити кількість виборців на виборчих дільницях – ця кількість має бути меншою за 2500 виборців. 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.

⁵ 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

1.3. Висновки і рекомендації

1. Законопроект № 4741 містить суттєві недоліки у правовому регулюванні територіальної організації виборів в Україні. На негативну оцінку заслуговують положення проекту, які: а) передбачають утворення виборчих округів без урахування кількості виборчих дільниць в межах таких округів (у кожному виборчому окрузі мала б утворюватись приблизно однакова кількість виборчих дільниць); б) передбачають утворення виборчих дільниць з кількістю виборців до 3 000 осіб, що може негативно вплинути на організацію роботи ДВК та голосування виборців; в) не передбачають уточнення існуючого порядку утворення спеціальних та закордонних виборчих дільниць на виборах Президента України. В частині регулювання територіальної організації президентських виборів положення законопроекту було б доцільно узгодити з відповідними нормами Закону „Про вибори народних депутатів України”.
2. 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 до 1500 виборців.

2. Управління виборчим процесом

2.1. Основні недоліки законопроекту № 4741 в частині регулювання порядку утворення та діяльності виборчих комісій

Згідно із законопроектом № 4741 кожен *кандидат на пост Президента України має право запропонувати по одній кандидатурі до складу окружної або дільничної виборчої комісії*. Такий підхід суттєво відрізняється від підходу, відображеного у Законі „Про вибори народних депутатів України”, згідно з яким пріоритетне право участі у формуванні складу виборчих комісій надано партіям і блокам, які у поточному складі Верховної Ради України утворили власні фракції. Хоча формування складу виборчих комісій за поданнями кандидатів у Президенти певною мірою забезпечує рівність їх можливостей в участі у виборчій кампанії, *в контексті досвіду президентських виборів 2004 року* (в яких брала участь значна кількість т.зв. „технічних кандидатів”) *закріплення відповідного положення у Законі „Про вибори Президента України” заслуговує на критичну оцінку*.

Проект Закону № 4741 *не обмежує максимальний склад окружних та дільничних виборчих комісій* – до складу комісії включаються всі запропоновані кандидатами у Президенти кандидатури. Під час останніх президентських виборів відсутність обмежень граничного складу виборчих комісій негативно вплинула на ефективність їх роботи – надані комісіям приміщення в окремих випадках ледве дозволяли розмістити членів комісій, не

Якість виборів як основа зміцнення демократії
Матеріали до міжнародної конференції

кажучи вже про осіб, які відповідно до закону мали право бути присутніми на засіданнях комісій без дозволу чи запрошення (довіrenих осіб, офіційних спостерігачів, представників ЗМІ тощо). У зв'язку з цим було б доцільно обмежити граничний склад окружних виборчих комісій 18 членами, а дільничних – 18 - 24 особами (за аналогією із Законом „Про вибори народних депутатів України”).

Відповідно до Закону „Про вибори народних депутатів України” *особа, включена до складу окружної виборчої комісії ЦВК за поданням Голови ЦВК, не може бути призначена на керівну посаду в комісії*. Також, у відповідності до частини десятої статті 27 цього ж Закону, при розподілі керівних посад у комісіях між суб'єктами подання кандидатур до складу окружних комісій має бути дотримана *приблизна рівномірність територіального розподілу відповідних посад*. У законопроекті № 4741 зазначені положення Закону „Про вибори народних депутатів України” не були відображені. Це підвищує імовірність виникнення двох ризиків: а) призначення на керівні посади у складі окружних комісій осіб, визначених ЦВК, а не кандидатами у Президенти; б) розподіл керівних посад в окружних виборчих комісіях за регіональним принципом (наприклад, представники одного кандидата призначатимуться на керівні посади в комісіях лише на заході України, представники іншого – на сході, що мало місце під час підготовки виборів глави держави у 2004 році).

Згідно із Законом „Про вибори народних депутатів України” до складу окружних та дільничних виборчих комісій звичайних чи спеціальних виборчих дільниць можуть входити виборці, *які проживають в межах території України*. Водночас відповідно до Закону „Про вибори Президента України” та законопроекту № 4741 до складу виборчих комісій можуть входити виборці, *які проживають в межах відповідного територіального округу або міста, на території якого утворено виборчий округ*. Як показала практика, формування виборчих комісій лише з представників „місцевих” виборців може знизити рівень їх незалежності та політичної нейтральності під час здійснення повноважень у комісіях. Тому зазначене обмеження не може вважатись обґрунтованим.

Частиною четвертою статті 26 Закону „Про вибори народних депутатів України” передбачено, що *до складу дільничної виборчої комісії спеціальної виборчої дільниці, утвореної у стаціонарному лікувальному закладі або в установі виконання покарань чи слідчому ізоляторі, не можуть входити працівники відповідного закладу чи установи*. У чинному Законі „Про вибори Президента України” та законопроекті № 4741 відповідне положення закріплено не було, що може негативно вплинути на рівень незалежності та неупередженості комісій відповідних спеціальних дільниць (у випадку, якщо їх склад буде сформовано переважно з працівників відповідних закладів та установ).

Закон „Про вибори Президента України” передбачає, що рішення про позбавлення права присутності на засіданні виборчої комісії осіб, які мають право бути присутніми на такому засіданні, *має прийматись двома третинами від складу комісії*. Натомість законопроектом № 4741 пропонується встановити, що відповідне рішення може бути *прийняте більшістю голосів від складу комісії*, а в день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення підсумків голосування в межах виборчого округу – більшістю голосів від присутніх на засіданні членів комісії. *Законодавче закріплення цієї норми суттєво збільшує ризик протиправного позбавлення права присутності на засіданні комісії довіrenих осіб та офіційних спостерігачів від певних кандидатів, представників ЗМІ*.

До недоліків законопроекту № 4741 слід віднести і те, що ним не *визначено порядок набуття і припинення окружною виборчою комісією статусу юридичної особи*.

2.2. Проблеми управління виборчим процесом, які потребують вирішення після проведення чергових виборів Президента України

Посилення незалежності 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 всього складу ЦВК.

Запровадження попередньої підготовки членів виборчих комісій

Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДПЛ не раз 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 комісій⁶. 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”⁷.

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.

Визначення підстав 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

⁶ 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. 30 (п. 12 Рекомендацій).

⁷ Україна. Позачергові вибори до Верховної Ради від 30 вересня 2007 р. Заключний звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами. – С. 30 (п. 8 Рекомендацій).

Якість виборів як основа зміцнення демократії

Матеріали до міжнародної конференції

повноважень членів виборчих комісій на підставі їх відкликання суб'єктами виборчого процесу закріплено також у Законі „Про вибори народних депутатів України”. На думку Венеціанської комісії⁸, 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 законах про вибори слід визначити вичерпний перелік підстав для відкликання членів виборчих комісій суб'єктами відповідного виборчого процесу.

Запровадження програм освіти виборців

У Заключному звіті Місії ОБСЄ/БДПЛ 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/БДПЛ 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.

Обмеження участі виборчих комісій в організаціях зустрічей кандидатів з виборцями

Згідно із позицією Венеціанської комісії, окружні 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”, яка покладає на окружні виборчі комісії аналогічний обов'язок.

2.3. Висновки і рекомендації

⁸ 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.

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

1. Основними недоліками законопроекту № 4741 є: а) відмінний від Закону „Про вибори народних депутатів України” порядок формування окружних та дільничних виборчих комісій; б) відсутність обмежень максимального складу окружних та дільничних виборчих комісій; в) можливість призначення на керівні посади в окружних комісіях осіб, визначених Головою ЦВК; г) відсутність вимог щодо розподілу керівних посад в окружних виборчих комісіях між суб'єктами подання кандидатур до складу окружних виборчих комісій на основі принципу рівномірного територіального розподілу відповідних посад; д) обов'язковість включення до складу окружних та дільничних виборчих комісій лише осіб, які проживають у межах відповідного територіального виборчого округу; е) можливість формування всього складу дільничних виборчих комісій спеціальних виборчих дільниць з числа працівників стаціонарних лікувальних закладів, працівників установ виконання покарань; є) можливість позбавлення права присутності спостерігачів, представників ЗМІ, довірених та уповноважених осіб рішенням більшості членів комісії (а не двома третинами від складу комісії, як передбачено чинними законами про загальнодержавні вибори); ж) невизначеність порядку набуття і припинення окружними комісіями статусу юридичної особи.
2. Після проведення чергових виборів Президента України необхідно:
 - 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 окружних і, особливо, дільничних виборчих комісій (наприклад, шляхом прийняття окремого закону);
 - встановити в якості вимоги до кандидата на посаду члена окружної, дільничної виборчої комісії проходження ним попередньої курсової підготовки, засвідченої відповідним документом встановленого зразка;
 - визначити вичерпний перелік підстав для відкликання членів виборчих комісій кандидатами на пост Президента України;
 - запровадити 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 фактично новій редакції);
 - звільнити виборчі комісії від обов'язку сприяння зустрічам кандидатів на пост Президента України з виборцями та обов'язку організації таких зустрічей.

3. Висування і реєстрація кандидатів у Президенти

3.1. Основні недоліки законопроекту № 4741 в частині регулювання порядку висування і реєстрації кандидатів у Президенти України

Пропонованою законопроектом № 4741 редакцією статті 49 Закону „Про вибори Президента України” пропонується передбачити, що *грошова застава у розмірі 500 000 грн., внесена кандидатом на пост Президента України або партією (блоком), яка висунула кандидата, не повертається кандидату навіть за умови його обрання Президентом*

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

України. За такого підходу суму, яка вноситься суб'єктом виборчого процесу навряд чи взагалі можна вважати заставою – вона, фактично, є примусовим внеском кандидата у Президенти на користь держави. Подібна норма не зустрічається у законодавстві жодної демократичної країни світу, що і не дивно – адже подібні положення звужують коло кандидатів у Президенти лише до осіб, які можуть оплатити своє балотування на пост глави держави.

Законопроектом № 4741 **в якості основної санкції за порушення кандидатом у Президенти більшості вимог виборчого законодавства пропонується встановити оголошення йому попередження ЦВК.** Зокрема, попередження кандидату оголошуватиметься у випадку прихованого фінансування ним власної виборчої кампанії, підкупу виборців, використання для передвиборної агітації підлеглих осіб (щодо кандидатів, які обіймають посади в органах державної влади чи місцевого самоврядування), подання про себе недостовірних відомостей, „свідомо спотворених з метою ввести в оману виборців”, агітації у заборонений час. При цьому повторне вчинення тих самих або інших порушень кандидатом матиме наслідком оголошення йому чергового попередження, яке, на відміну від Закону „Про вибори народних депутатів України”, не є підставою для скасування реєстрації кандидата. Таким чином, законопроектом **створюються передумови для безкарного нехтування кандидатами у Президенти вимогами виборчого законодавства.**

3.2. Проблеми, пов'язані з регулюванням висування і реєстрації кандидатів у Президенти, які потребують вирішення після проведення чергових виборів глави держави

Перегляд обмежень щодо строку реєстрації партій перед виборами

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”. 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)⁹, оскільки встановлений законодавством строк істотно обмежує право партій на участь у виборах.

Визначення підстав повернення грошової застави

Як зазначалось вище, законопроект № 4741 не передбачає можливості повернення виборчої застави кандидатам у Президенти, що суперечить демократичній практиці. Венеціанська комісія (з урахуванням її попередніх позицій¹⁰), скоріше за все, висловила б зауваження стосовно відповідного положення законопроекту, оскільки він не виправдано обмежує коло потенційних претендентів на посаду Президента. Таким чином, існує потреба у визначенні у Законі „Про вибори Президента України” переліку випадків, за яких виборча

⁹ 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.

¹⁰ 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*

застава повертається кандидату у Президенти. На наш погляд, застава має повертатись кожному кандидату у Президенти, який отримав на свою підтримку не менше 3% голосів виборців. На користь такої позиції свідчить пункт 57 Рекомендацій Місії ОБСЄ/БДПЛ за результатами спостереження за виборами Президента України у 2004 році, яким „поріг” повернення застави було рекомендовано знизити з 7% до 3%, оскільки „таким є рівень підтримки, необхідний для одержання права на участь у розподілі депутатських мандатів за виборчими списками партій (блоків)”.

Уточнення порядку перевірки декларацій про доходи і майно кандидатів 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.

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).

Уточнення підстав скасування реєстрації кандидатів 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.

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 Рекомендацій¹¹). Оскільки відповідно до статті 72 Закону „Про вибори Президента України” бюлетені виготовляються не пізніш як за 10 днів до дня виборів (за 6 днів до дня голосування), допустимий строк подання кандидатами заяв про відмову від

¹¹ 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. 48.

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).

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 кандидатури¹².

3.3. Висновки і рекомендації

1. Законопроект № 4741 містить два основних недоліки в частині регулювання порядку висування і реєстрації кандидатів у Президенти України: а) він не передбачає повернення виборчої застави суб'єктам її внесення; б) більшість порушень вимог Закону „Про вибори Президента України” кандидатом у Президенти мають наслідком оголошення йому попередження, причому повторне оголошення попередження не є підставою для скасування реєстрації кандидата.
2. Положення законопроекту № 4741 в частині скасування обов'язкового збору кандидатами у Президенти підписів виборців на свою підтримку заслуговують на позитивну оцінку.
3. Після проведення чергових виборів Президента України доцільно:
 - скоротити строк після завершення якого партія отримує право на висування кандидатів на виборах;
 - передбачити можливість повернення виборчої застави, визначати в якості підстави її повернення отримання відповідним кандидатом у Президенти не менш як 3% голосів виборців, які взяли участь у голосуванні;
 - уточнити підстави проведення перевірок декларацій про доходи і майно кандидатів у Президенти (див. вищенаведені пропозиції);
 - обмежити строк подання кандидатом заяви про відмову від балотування (така заява має подаватись не пізніше дня виготовлення виборчих бюлетенів);
 - узгодити підстави скасування реєстрації кандидатів на виборах, визначені законами про президентські та парламентські вибори.

4. Реєстрація виборців

4.1. Основні недоліки законопроекту № 4741 в частині регулювання порядку реєстрації виборців

Запропонованими законопроектом № 4741 змінами до статті 2 Закону „Про вибори Президента України” ***коло осіб, які, перебуваючи за межами України, мають право голосу на виборах, пропонується звзити лише до осіб, які перебувають на консульському обліку.*** Таким чином, всі громадяни України, які проживають за межами території України і мали

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.12 (point 57).

право голосу на попередніх виборах Президента України (хоч і не перебували на консульському обліку), фактично позбавляються активного виборчого права. Відповідно, запропонована законопроектом **новела є такою, що суперечить Конституції України, - адже Основний Закон забороняє звуження існуючого обсягу конституційних прав громадян.**

Законопроектом також пропонується **скасувати використання на виборах Президента України відкріпних посвідчень.** В результаті значна кількість громадян України у день виборів (повторного голосування) буде позбавлена можливості реалізувати свої виборчі права. Подібне нововведення звужує принцип загального виборчого права, закріплений у Конституції України.

Згідно із законопроектом, **уточнення списку виборців здійснюватиметься декількома органами одночасно** – дільничними, окружними виборчими комісіями, органами ведення Державного реєстру виборців та судами. **Засади взаємодії між цими органами чітко не визначено.** В результаті існує висока імовірність того, що одні й ті ж самі скарги щодо включення (виключення) виборців до списку виборців розглядатимуться декількома органами одночасно, за результатами розгляду цих скарг виноситимуться протилежні рішення, що навряд чи сприятиме реалізації принципу рівного виборчого права.

Запропонованою законопроектом новою редакцією статті 32 Закону „Про вибори Президента України” передбачається встановити, **що списки виборців уточнюватимуться і у день голосування (навіть протягом останньої години до закінчення голосування),** що не лише суперечить демократичним стандартам чесних і прозорих виборів, відображеним, у тому числі у Кодексі кращої практики з виборчих питань Венеціанської комісії, але і нівелює всі надбання вітчизняного виборчого законодавства останніх років. Враховуючи те, що позовні заяви і скарги про уточнення списку виборців відповідно до законопроекту зможуть подаватись до суду, органу ведення Державного реєстру виборців, виборчої комісії за одну годину до дня закінчення голосування, відповідні органи навряд чи матимуть можливість перевірити достовірність відомостей, наведених заявниками в обґрунтування своїх вимог, і прийматимуть необґрунтовані, незаконні рішення. Тим самим буде створено поживний ґрунт для спотворення результатів всенародного волевиявлення.

В окремих випадках у законопроекті закріплено взаємосуперечливі положення. Так, відповідно до нової редакції частини другої статті 35 Закону „Про вибори Президента України”, **зміни до уточненого списку виборців на виборчій дільниці вноситимуться на підставі, зокрема, рішення дільничної виборчої комісії.** У той же час, відповідно до запропонованої законопроектом редакції частини третьої цієї ж статті, при внесенні змін до уточненого списку виборців на підставах, зазначених у частині другій зазначеної статті, **рішення дільничною виборчою комісією не приймається.** Виникає запитання: на підставі чого ж саме дільнична виборча комісія має вносити зміни до уточненого списку виборців у зазначеному випадку? Оскільки відповіді на запитання Закон не дає, у день голосування на чергових виборах Президента для дільничних виборчих комісій, а то й окремих членів таких комісій, відкриється широке поле для зловживань.

4.2. Проблеми, пов’язані з реєстрацією виборців, які потребують вирішення після проведення чергових виборів глави держави

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.

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 комісії¹³. 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).

4.3. Висновки і рекомендації

1. Положення законопроекту № 4741 в частині порядку складання і уточнення списків виборців, суперечать вимогам Конституції України, обмежують принципи загального і рівного виборчого права, не узгоджуються із європейськими стандартами у відповідній сфері. Це стосується, зокрема, положень, які: 1) надають право голосу на виборах у закордонному виборчому окрузі лише тим громадянам, які перебувають на консульському обліку; 2) скасовують використання відкріпних посвідчень на виборах Президента; 3) передбачають розгляд скарг щодо порушень, пов’язаних із складанням та уточненням списків виборців, чотирма суб’єктами одночасно (ОВК, ДВК, орган ведення Державного реєстру виборців, суд); 4) передбачають можливість внесення змін до списків виборців у день голосування, фактично – до моменту закінчення голосування.
2. Після проведення чергових виборів Президента України та початку повноцінного функціонування Державного реєстру виборців, положення Закону „Про вибори Президента України” (як і інших законів про вибори) мають бути узгоджені із Законом „Про Державний реєстр виборців” та рекомендаціями Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДПІЛ.

5. Передвиборна агітація

5.1. Основні недоліки законопроекту № 4741 в частині регулювання порядку здійснення передвиборної агітації

Стаття 58 Закону „Про вибори Президента України” не містить **чіткого визначення поняття передвиборної агітації** і, на відміну від Закону „Про вибори народних депутатів України”, **не визначає форм здійснення передвиборної агітації**.

Частина п’ята статті 61 Закону „Про вибори Президента України” забороняє **протягом 20 хвилин до і після трансляції агітаційної передвиборної програми кандидата на пост Президента України** коментувати або будь-яким іншим чином оцінювати зміст агітаційної програми, давати інформацію щодо кандидата у Президенти, партії (блоку), яка висунула кандидата. У цьому контексті варто нагадати, що за результатами спостереження за виборами 2006 року ОБСЄ/БДПІЛ рекомендували вилучити з законодавства про вибори народних депутатів України положення в частині заборони коментування та оцінювання

¹³ 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).

Якість виборів як основа зміцнення демократії
Матеріали до міжнародної конференції

агітаційної програми за 20 хвилин до і через 20 хвилин після її трансляції на радіо чи телебаченні¹⁴.

На відміну від Закону „Про вибори народних депутатів України”, Закон „Про вибори Президента України” **не забороняє використання приміщень органів державної влади та органів місцевого самоврядування для здійснення передвиборної агітації, дозволяє розміщення носіїв політичної реклами, а також розповсюдження політичної реклами через мережі сповіщення пасажирів, у транспортних засобах громадського користування, на станціях метрополітену, вокзалах, портах та аеропортах тощо.**

Частина п'ята статті 64 Закону „Про вибори Президента України” забороняє поширення **завідомо неправдивих 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 поглядів¹⁵. В іншому висновку (в аспекті аналогічного питання) Венеціанська комісія відзначила, що на практиці визначити „завідомість” неправдивості складно, якщо взагалі можливо. Таким чином, із частини п'ятої статті 64 Закону „Про вибори Президента України” варто вилучити положення щодо заборони поширення завідомо неправдивої інформації щодо кандидатів.

Згідно з частиною дванадцятою статті 64 Закону „Про вибори Президента України”, **забороняється проведення передвиборної агітації в зарубіжних засобах масової інформації, що діють на території України.** 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 Закону „Про вибори Президента України”).

Не відповідає європейським стандартам і частина четверта статті 64 Закону „Про вибори Президента України” відповідно до якої **засобом 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, оцінювати їхні передвиборні програми або віддавати їм перевагу у будь-якій формі.** На думку Венеціанської комісії, встановлення такої заборони обмежує редакційну свободу ЗМІ¹⁶.

Згідно із частиною тринадцятою статті 64 Закону „Про вибори Президента України”, засобом масової інформації **забороняється протягом останніх 15 днів до дня виборів поширювати інформацію про результати опитувань громадської думки** щодо кандидатів на пост Президента України. На думку Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ, цей строк є надто тривалим¹⁷. При цьому в іншому своєму висновку¹⁸ Венеціанська комісія відзначила, що узгодження строків поширення інформації про результати опитувань громадської думки

¹⁴ Вибори до Верховної Ради України 26 березня 2006 р. Заключний звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами. – С. 31-32 (п. 26 Рекомендацій).

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.13 (point 61).

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. 13 (point 53).

¹⁷ Там само. – С. 14 (пункт 68).

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. 14 (point 56).

щодо кандидатів на виборах зі строками здійснення передвиборної агітації повністю відповідає міжнародним стандартам.

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 – достовірними¹⁹.

5.2. Проблеми здійснення передвиборної агітації, які потребують вирішення після проведення чергових президентських виборів

Уніфікація регулювання передвиборної агітації

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”. З огляду на це Закон „Про вибори Президента України” має бути приведений у відповідність до Закону „Про вибори народних депутатів України”.

Скасування квот на політичну рекламу

Чинний Закон „Про вибори Президента України” не передбачає квотування політичної реклами у друкованих та аудіовізуальних ЗМІ. У той же час, відповідні квоти запроваджено Законом „Про вибори народних депутатів України”.

Європейська конвенція про трансграничне телебачення, а також Директива Ради ЄС про трансграничне 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

¹⁹ 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).

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

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). *Відповідно, квотування політичної реклами у друкованих ЗМІ має бути скасоване.*

Подальша лібералізація регулювання діяльності комерційних ЗМІ

Чинне виборче законодавство України 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.

Скасування обмежень на здійснення передвиборної агітації, що суперечать демократичним стандартам

Із Закону „Про вибори Президента України” у відповідності до рекомендацій ОБСЄ та Венеціанської комісії доцільно виключити положення, які: а) встановлюють заборону на поширення завідомо недостовірних відомостей про кандидатів на виборах; б) забороняють проведення передвиборної агітації у зарубіжних ЗМІ; в) забороняють засобам масової інформації, їх посадовим та службовим особам і творчим працівникам під час виборчого процесу у своїх матеріалах і передачах, не обумовлених угодами з кандидатами оцінювати передвиборні програми кандидатів або віддавати їм перевагу у будь-якій формі; г) забороняють коментувати чи оцінювати агітаційну програму за 20 хвилин до і через 20 хвилин після її трансляції на радіо чи телебаченні, поширювати іншу інформацію щодо партії, блоку, кандидата.

Удосконалення регулювання процедури реалізації права на відповідь

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; 2) у випадку, якщо ЗМІ вважає клопотання обґрунтованим, він забезпечує реалізацію права на відповідь; 3) 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 відповідь, зазначивши при цьому вичерпний перелік підстав для відмови; 4) відмова у

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

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”.

Збільшення строків оприлюднення результатів соціологічних опитувань

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).

Перегляд санкцій, що можуть застосовуватись до ЗМІ

За результатами спостереження за виборами 2006 року Місія ОБСЄ/БДПЛ рекомендувала передбачати запровадження за порушення у сфері здійснення передвиборної агітації різних видів санкцій, зокрема - штрафів.

5.3. Висновки і рекомендації

1. Після проведення чергових виборів Президента доцільно:
 - узгодити регулювання передвиборної агітації на виборах Президента України з відповідними положеннями Закону України „Про вибори народних депутатів України” та демократичними стандартами у відповідній сфері;
 - виключити із законів про вибори положення, які запроваджують квоти на політичну рекламу в аудіовізуальних та друкованих ЗМІ;
 - виключити із виборчого законодавства положення, які встановлюють заборону на поширення завідомо недостовірної інформації про кандидатів на виборах;
 - виключити із виборчого законодавства положення, які забороняють 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 визначений відсоток;
 - поширити дію положень законів про вибори, відповідно до яких 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 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*;
 - виключити із законів про вибори положення, які забороняють коментування та оцінювання агітаційної програми за 20 хвилин до і через 20 хвилин після її трансляції;
 - передбачити покладення відповідальності за зміст агітаційних матеріалів (політичної реклами) на їх (її) замовників, а не ЗМІ;

- переглянути процедуру 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);
- продовжити строк 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;
- розширити перелік 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);
- створити належну правову основу для реформування державного телерадіомовлення у суспільне мовлення;
- створити належну правову основу для прискорення роздержавлення державних і комунальних друкованих ЗМІ;
- посилити незалежність та розширити повноваження Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення;
- створити належну правову основу для посилення прозорості власності на засоби масової інформації та запобігання їх концентрації.

6. Фінансування виборів Президента

6.1. Розмір статутного фонду кандидата у Президенти

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 видатків на виборчі кампанії. Положення Закону „Про вибори народних депутатів України” та законопроекту № 4741 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. Таким чином, у перспективі видається за доцільне відновити дію положення частини другої статті 43 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.

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, товарів, послуг, надання пільг, знижок зі сплати за товари, роботи, послуги на умовах, на яких відповідні переваги не надаються іншим кандидатам у Президенти) формах; 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 виборів²⁰. 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. Висновки і рекомендації

1. 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:
 - обмежити граничні розміри виборчих фондів кандидатів на вибори;
 - 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);

²⁰ 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).

Якість виборів як основа зміцнення демократії

Матеріали до міжнародної конференції

- 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;
- 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 (статус спостерігачів, порядок їх акредитації, права і обов'язки тощо) по-різному регламентуються законами „Про вибори Президента України” та „Про вибори народних депутатів України”. Крім того, Закон „Про вибори Президента України” *не передбачає участі спостерігачів від громадських організацій у спостереженні за виборами Президента України.*

Після проведення чергових виборів Президента України необхідно:

- надати громадським організаціям право мати офіційних спостерігачів на виборах Президента України, узгодити визначений Законом „Про вибори Президента України” порядок здійснення спостереження за виборами з відповідними положеннями Закону „Про вибори народних депутатів України”;
- 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. Основні недоліки законопроекту № 4741 в частині регулювання процедури голосування, підрахунку 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, *не узгоджується з положеннями Закону „Про вибори народних депутатів України”. Законопроект № 4741 вирішення цієї проблеми не передбачає.*

Пропонованими законопроектом № 4741 змінами до статті 83 Закону „Про вибори Президента України” передбачається встановити, що окружна виборча *комісія зобов’язана встановити підсумки голосування в межах територіального виборчого округу не пізніше ніж на п’ятий день з дня проведення виборів.* При цьому ні законопроект, ні чинний Закон „Про вибори Президента України” не дають відповіді на питання про те, чи повинна окружна виборча комісія перед встановленням підсумків голосування в межах територіального виборчого округу опрацювати *всі* протоколи про підрахунок голосів виборців. За таких умов створюється висока імовірність того, що окремі ДВК затягуватимуть складання протоколів про підрахунок голосів виборців, а окружна виборча комісія у встановлений строк (на п’ятий день після дня голосування) *встановить підсумки голосування в межах територіального виборчого округу на підставі наявних протоколів про підрахунок голосів виборців.*

Законопроектом № 4741 також пропонується передбачити, що у разі неподання до Центральної виборчої комісії у визначений строк протоколу окружної виборчої комісії про встановлення підсумків голосування (у тому числі уточненого), Центральна виборча комісія встановлює результати виборів у цьому окрузі *на підставі наявних протоколів дільничних виборчих комісій. Закріплення у Законі цього нововведення може створити умови для масового порушення виборчих прав громадян та суттєвого спотворення результатів волевиявлення виборців у загальнонаціональному масштабі.*

8.2. Проблеми регулювання процедури голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів, які потребують вирішення після проведення чергових президентських виборів

Обмеження використання штампів для внесення змін до виборчих бюлетенів

Чинним Законом „Про вибори Президента України” 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 уможливує навмисне чи необережне псування бюлетенів з відповідними наслідками, що звідси випливають.

Скасування голосування „проти всіх”

Всі виборчі закони України 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”.

Перегляд підстав для 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 унеможлиблює 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 наголошують 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.

8.3. Висновки і рекомендації

1. Чинний Закон „Про вибори Президента України” суттєво поступається за якістю правового регулювання процедури голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів Закону „Про вибори народних депутатів України”. При цьому законопроект № 4741 вирішення цієї проблеми не передбачає. У законопроекті № 4741 міститься низка положень, які у разі їх прийняття можуть створити умови для порушення виборчих прав громадян та спотворення результатів голосування під час виборів глави держави. Це стосується, зокрема, положень, у відповідності до яких: а) окружні виборчі комісії повинні встановити підсумки голосування у територіальному виборчому окрузі не пізніше визначеного строку; б) ЦВК повинна встановити результати виборів у визначений строк незалежно від наявності всіх протоколів окружних виборчих комісій, на підставі наявних протоколів дільничних виборчих комісій про підрахунок голосів виборців.
2. Після проведення чергових виборів Президента України в процесі удосконалення виборчого законодавства 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).
3. 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

9.1. Основні недоліки законопроекту № 4741 в частині процедури врегулювання виборчих спорів

Відповідно до статті 92 Закону „Про вибори Президента України”, скарги, що стосуються призначення, підготовки і проведення виборів Президента України, можуть бути подані на рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій та їх членів, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, закладів та організацій, їх посадових і службових осіб, акти та дії об'єднань громадян, крім тих, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян належать до їх внутрішньої організаційної діяльності або їх виключної компетенції, дії та бездіяльність засобів масової інформації, їх посадових та службових осіб, а також інших суб'єктів виборчого процесу. Пропонованими законопроектом № 4741 змінами до статті 92 Закону „Про вибори Президента України” **пропонується суттєво звузити предмет оскарження** – передбачається встановити, що скарги, можуть бути подані лише **на рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій та їх членів, дій кандидатів на пост Президента України, їх довірених осіб. Закріплення у Законі „Про вибори Президента України” відповідних положень призведе до суттєвого зростання функціонального навантаження на суди.**

Пропонованими змінами до статті 99 Закону „Про вибори Президента України” пропонується визначити вичерпний перелік виборчих спорів, підвідомчих судам. Такий підхід суперечить Конституції України, відповідно до якої юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, які виникають у державі. Змінами до цієї ж статті, крім того, передбачається **закріпити положення, у відповідності до якого нерозглянуті судом у встановлений строк позови залишаються без розгляду.** Ця новела суперечить Конституції і створює передумови для масових порушень виборчих прав громадян.

Законопроектом № 4741 пропонується встановити, **що рішення Вищого адміністративного суду України, у тому числі прийняті ним як судом першої інстанції, є остаточними і оскарженню не підлягають.** Таким чином, Верховний Суд України пропонується позбавити права перегляду рішень ВАСУ, навіть якщо такі рішення було прийнято з порушенням норм матеріального чи процесуального права.

Законопроектом передбачається внесення низки суттєвих змін до Кодексу адміністративного судочинства України, **однією з яких судам забороняється постановляти ухвали про вжиття заходів забезпечення адміністративних позовів.** Звідси прямо випливає, що адміністративним судам забороняється зупиняти дію рішень, що оскаржуються, навіть за умови, якщо такі рішення містять очевидні ознаки їх протиправності.

9.2. Проблеми процедури врегулювання виборчих спорів, які потребують вирішення після проведення чергових президентських виборів

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.

9.3. Висновки і рекомендації

1. На критичну оцінку заслуговують положення законопроекту № 4741 в частині:
а) звуження предмету оскарження у виборчих комісіях, що призведе до суттєвого посилення функціонального навантаження на суди; б) встановлення вичерпного переліку справ, підвідомчих адміністративним судам, що суперечить Конституції України; в) закріплення положення, у відповідності до якого нерозглянуті судом у встановлений строк позовні заяви залишаються без розгляду; г) виключення можливості перегляду рішень Вищого адміністративного суду України Верховним Судом України; д) заборони зупинення дії оскаржуваних у судах рішень в порядку вжиття заходів забезпечення адміністративних позовів.
2. Після проведення виборів Президента України положення Закону „Про вибори Президента України” в частині позасудового врегулювання виборчих спорів слід узгодити з відповідними положеннями Закону „Про вибори народних депутатів України”. В частині судового врегулювання виборчих спорів положення обох законів про вибори необхідно узгодити з Кодексом адміністративного судочинства України. При цьому слід врахувати відповідні рекомендації ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії.