

ЗМІНИ ДО ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ЗМІСТ ТА НЕОБХІДНІСТЬ

Аналітична записка для Громадянської асамблеї України

Денис КОВРИЖЕНКО,
Лабораторія законодавчих ініціатив

Обґрунтування необхідності змін до виборчого законодавства

1. Існуючі системи виборів народних депутатів України, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів на сьогоднішній день не відповідають європейській практиці. Зокрема, пропорційні системи з голосуванням за закриті партійні списки на загальнонаціональному рівні практикуються лише в декількох країнах (Австрія, Іспанія, Італія, Португалія), на місцевому рівні кількість таких країн є ще меншою. В переважній більшості країн Європи на законодавчому рівні закріплено різноманітні механізми персоніфікації виборчих систем¹: 1) застосування мажоритарної виборчої системи (Франція, Великобританія); 2) застосування т.зв. „системи єдиного голосу, що не передається” (проміжний варіант між мажоритарною та пропорційною виборчою системою з голосуванням за відкриті списки) – Ірландія, Мальта; 3) застосування пропорційної виборчої системи з преференційним голосуванням (пропорційна виборча система з голосуванням за відкриті списки кандидатів, за якої виборець голосує не за список в цілому, а за певного кандидата у списку, черговість проходження кандидатів до складу представницького органу визначається кількістю голосів, поданих за відповідних кандидатів від партії) – Бельгія, Греція, Естонія, Латвія, Люксембург, Кіпр, Нідерланди, Польща, Словенія, Фінляндія, Швеція; 4) застосування пропорційної виборчої системи з голосуванням за напіввідкриті списки (виборець голосує не за список, а за окремого кандидата; такий кандидат вважається обраним лише за умови, якщо на його підтримку подано певну кількість голосів; кандидати, які не отримали на свою підтримку необхідної для обрання кількості голосів, проходять до представницького органу в порядку черговості, визначеної партійним списком) – Данія, Словаччина, Чехія. У цьому контексті досить цікавим є той факт, що в країнах, які практикують пропорційні системи з голосуванням за закриті списки (Австрія, Іспанія, Італія, Португалія), голосування не проводиться в одному окрузі (як це має місце в Україні): в Австрії депутати обираються у 43 багатомандатних округах, в Іспанії – у 50 округах, в Італії – у 26 територіальних округах та 4 закордонних округах, у Португалії – у 22 територіальних виборчих округах. Такий підхід також можна вважати механізмом персоніфікації виборчої системи – адже збільшення кількості округів веде до зменшення кількості депутатів, які в них обираються. Таким чином, національні системи формування складу місцевих рад та парламенту можна вважати чи не найбільш заритими в Європі. Це, у свою чергу породжує низку негативних наслідків: 1) поширення авторитарного стилю керівництва партіями (адже саме позиції керівництва партій, а не ступінь підтримки виборців, визначають можливість обрання того чи іншого кандидата до складу представницького органу); 2) зниження якісного складу представницьких органів; 3) уповільнення або згорання партійного будівництва на місцях; 4) зрощення бізнесу і влади, поширення політичної корупції тощо. Відповідно, актуальною є потреба у персоніфікації виборчих систем, що застосовуються на парламентських виборах та виборах депутатів місцевих рад.

2. Можливість висування кандидатів на виборах блоками створює умови для збереження нестабільності партійної системи України, проходження до представницьких органів маловпливових партій, які самостійно (в силу обмеженості організаційних, кадрових та фінансових ресурсів) не мали б шансів на представництво у складі парламенту та місцевих рад. Саме тому на європейських теренах висування кандидатів блоками на законодавчому

¹ Див. *Вибори в Європейському Союзі/ За ред. Ковриженка Д.С.; Лабораторія законодавчих ініціатив. – К.: ФАДА, ЛТД, 2006. – с. 39 – 79.*

рівні обмежено – в деяких країнах блоки взагалі не беруть участі у висуванні кандидатів (Австрія, Греція, Бельгія, Естонія, Іспанія, Люксембург тощо), в окремих країнах для блоків встановлено вищі бар'єри, ніж для партій (Італія (для партій – 4%, для блоків – 10%, і, додатково, для кожної партії, що входить до складу блоку – 2%), Литва (для партій – 5% - для блоків – 7%), Польща (для партій – 3%, для блоків – 5%), Чехія (для партій – 5%, для блоків – 5%, помножені на кількість партій, що входять до складу блоку). Тому існує потреба у закріпленні на законодавчому рівні механізмів, які б зменшували можливості обрання до складу представницьких органів депутатів від блоків партій та їхніх місцевих організацій.

3. У багатьох європейських країнах на загальнонаціональних виборах висування незалежних кандидатів *допускається*, а можливість висування *незалежних кандидатів на місцевих виборах взагалі є загальновизнаною європейською практикою*. Варто відзначити, що за результатами виборів 2006 та 2007 років Місія ОБСЄ/БДПІЛ зі спостереження за виборами рекомендувала закріпити у національному виборчому законодавстві положення, які б дозволяли висування незалежних кандидатів на виборах² (шляхом самовисування або висування списку незалежних кандидатів). Якщо доцільність надання права балотуватись незалежним кандидатам на парламентських виборах є досить дискусійною (оскільки може негативно вплинути на політичну структурованість парламенту), то у *світлі політизації роботи представницьких органів місцевого самоврядування, переорієнтації їх діяльності із представництва інтересів місцевих громад на представництво інтересів керівних органів партій, необхідність закріплення механізмів висування незалежних кандидатів на місцевих виборах не викликає сумнівів*.

4. Існуюча система обрання сільських, селищних та міських голів (мажоритарна система відносної більшості) не є типовою для більшості країн Європи. У більшості країн ЄС вибори мерів взагалі є непрямими (мери обираються безпосередньо місцевими радами – Австрія, Бельгія, Великобританія (до 2000 року), Греція, Данія, Естонія, Ірландія, Латвія, Литва, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Португалія, Фінляндія, Франція, Чехія, Швеція), у ряд країн Європи мери обираються за мажоритарною системою абсолютної більшості (Італія (для муніципалітетів з кількістю виборців понад 15 000), Німеччина, Польща, Словаччина, Словенія). Аналогічна українській система виборів муніципальних голів практикується лише в поодиноких країнах – в невеликих (до 15 000) італійських муніципалітетах, в Угорщині, Кіпрі та Великобританії (з 2000 року, за винятком Лондона). *Обсяг покладених на голів сіл, селищ та міст повноважень обумовлює доцільність перегляду системи їх обрання – варто перейти або до непрямих виборів голів (що потребує внесення змін до Конституції України), або ж до виборів голів за мажоритарною системою абсолютної більшості*.

5. З членства України у Групі держав з протидії корупції (GRECO) впливає необхідність приведення національного законодавства про вибори та політичні партії у відповідність до стандартів GRECO в частині фінансування партій і виборчих кампаній, у тому числі – Рекомендації Rec (2003)4 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам про спільні правила проти корупції у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній³. *На сьогоднішній день закони про вибори і Закон „Про політичні партії в Україні” не відповідають положенням Правил проти корупції у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній, і ця відповідність полягає у: 1) відсутності державного фінансування діяльності політичних партій (порушено статтю 1 Правил); 2) відсутності механізмів розкриття інформації про суб'єктів, що надають фінансову підтримку партіям під час*

² Див., наприклад, п.4 рекомендацій Звіту Місії ОБСЄ/БДПІЛ зі спостереження за виборами до Верховної Ради України 26 березня 2006 року. – Варшава, 23 червня 2006 року. – с. 29. - http://www.osce.org/documents/odihr/2006/06/19631_uk.pdf; п. 2 рекомендацій Звіту Місії ОБСЄ/БДПІЛ зі спостереження за позачерговими виборами до Верховної Ради України 30 вересня 2007 року. – Варшава, 20 грудня 2007 року. – с. 30. - http://www.osce.org/documents/odihr/2007/12/29054_uk.pdf

³ Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on April 2003 at the 835th meeting of the Ministers' Deputies). - [http://www.coe.int/t/dgl/greco/general/Rec\(2003\)4_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dgl/greco/general/Rec(2003)4_EN.pdf)

виборчого процесу (порушено статтю 3 Правил); 3) відсутності жорстких обмежень щодо фінансування партій юридичними особами (порушено статтю 5 Правил); 4) відсутності визначення пов'язаних з партією осіб (порушено статтю 6 Правил); 5) відсутності механізмів запобігання надлишковому фінансуванню виборчих кампаній (порушено статтю 9 Правил), 6) відсутності належного обліку доходів партій та відсутності механізмів розкриття інформації про осіб, що надають підтримку партіям, кандидатам – як під час виборчого процесу, так і поза його межами (порушено статтю 12 Правил); 7) відсутністю у ЦВК достатніх повноважень для контролю за фінансуванням виборчих компаній – ЦВК здійснює контроль лише за надходженням і використанням коштів виборчих фондів, в той час як фінансування виборів за рахунок інших коштів перебуває поза контролем ЦВК (порушено статтю 14 Правил); 8) відсутністю адекватних санкцій за порушення у сфері фінансування виборів (порушено статтю 16 Правил). Про необхідність внесення до виборчого законодавства змін, які б передбачали оприлюднення джерел доходів та витрат передвиборчої кампанії, йдеться також у рекомендаціях Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами⁴.

6. За результатами спостереження за парламентськими виборами 2006 та 2007 років Місіями ОБСЄ/БДПЛ було висловлено ряд рекомендацій щодо удосконалення регулювання участі ЗМІ у виборах та регулювання передвиборної агітації в цілому. Відповідними рекомендаціями пропонувалось: 1) прискорити роздержавлення державних телерадіоорганізацій та створити на їх базі суспільне телерадіомовлення; 2) створити „незалежну раду з питань ЗМІ, яка матиме чіткий мандат щодо нагляду і контролю за забезпеченням вільного, рівного та справедливого доступу до громадських каналів мовлення”; 3) посилити незалежність і повноваження Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; 4) підвищити прозорість структури власності ЗМІ; 5) чітко визначити поняття „передвиборної агітації”; 6) скоротити строк, з якого заборонено оприлюднення результатів соціологічних опитувань, пов'язаних з виборами; 7) розширити перелік санкцій, які можуть бути застосовані до ЗМІ; 8) переглянути доцільність обов'язкового висвітлення в ЗМІ діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування⁵; 9) скасувати обмеження щодо подання інформації про суб'єкта виборчого процесу за 20 хвилин до і через 20 хвилин після трансляції політичної реклами такого суб'єкта виборчого процесу⁶. *На сьогодні жодна з цих рекомендацій у законодавстві відображення не знайшла.*

7. 1 жовтня 2007 року набув чинності Закон України „Про Державний реєстр виборців”, який передбачив: 1) створення автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи обліку виборців; 2) запровадження постійних і тимчасових виборчих дільниць; 3) кардинальну зміну існуючої процедури обліку виборців, порядку складання та уточнення списків виборців; 4) передачу більшості повноважень щодо складання і уточнення списків виборців, контролю за складанням і уточненням списків виборців від дільничних і окружних виборчих комісій до органів ведення Державного реєстру виборців та регіональних органів адміністрування Реєстру. *До цього часу постійні виборчі дільниці не створено, підстави утворення тимчасових виборчих дільниць не визначено жодним виборчим законом (взагалі: поняття постійних і тимчасових виборчих дільниць у законах про вибори не відображено); робота над створенням програмного забезпечення Державного реєстру гальмується, процедура складання списків виборців, закріплена у законах про вибори, має мало спільного з процедурою, передбаченою Законом „Про Державний реєстр виборців”.*

8. Перегляд виборчого законодавства напередодні кожної чергової виборчої кампанії в Україні вже став традиційним. Це породжує дві основні проблеми: 1) неузгодженість

⁴ Див. п. 20 рекомендацій Звіту Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за позачерговими виборами до Верховної Ради України 30 вересня 2007 року. – Варшава, 20 грудня 2007 року. – с. 32.

⁵ Див. п.п. 21 - 25 рекомендацій Звіту Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за позачерговими виборами до Верховної Ради України 30 вересня 2007 року. – Варшава, 20 грудня 2007 року. – с. 32.

⁶ Див. п. 26 рекомендацій Звіту Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами до Верховної Ради України 26 березня 2006 року. – Варшава, 23 червня 2006 року. – с. 31.

правового регулювання різних видів виборів – всі вибори, які проводяться в Україні, регулюються різними законами, які приймалися у різний час і відрізняються між собою за змістом і якістю правового регулювання; 2) необхідність постійного навчання членів виборчих комісій „з нуля” після кожного чергового перегляду виборчих законів. У звітах Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами 2006 та 2007 років наголошувалось на необхідності забезпечення стабільності виборчого законодавства напередодні виборів⁷, уніфікації правового регулювання виборів в Україні шляхом прийняття Виборчого кодексу⁸, а також запровадження обов’язкової підготовки членів дільничних виборчих комісій⁹. *Проблема виконання цих рекомендацій все ще залишається актуальною.*

9. За результатами спостереження за виборами 2006 та 2007 рр. Місією ОБСЄ/БДПЛ було також висловлено низку рекомендацій щодо покращення процедури голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів: 1) скасувати можливість голосування „проти всіх”, оскільки надання виборцям такої можливості створює умови для уникнення виборцями політичної відповідальності за результати зробленого вибору (можливість голосування „проти всіх” не передбачена законодавством демократичних країн Європи; нещодавно відповідні положення було вилучено також і з федерального виборчого законодавства Російської Федерації); 2) враховувати при встановленні підсумків голосування в окрузі та встановленні результатів виборів лише дійні, а не подані голоси виборців; 3) зменшити кількість виборців, що можуть проголосувати на виборчій дільниці (шляхом відповідного зменшення кількості виборців, які відносяться до виборчої дільниці за їхніми виборчими адресами); 4) скасування вимоги явки 50% виборців як підстави визнання позачергових виборів такими, що відбулися; 5) визначити граничні строки передачі виборчої документації від ДВК до ОВК і від ОВК до ЦВК, оптимізувати процедуру прийому виборчої документації від ДВК, у тому числі – шляхом створення груп для прийому документації з членів ОВК від різних суб’єктів подання кандидатур до складу ОВК; 6) уточнити критерії складання протоколів з позначкою „Уточнений”¹⁰.

Зміст змін до виборчого законодавства

1. У законах про вибори до загальнонаціональних та місцевих виборів мають бути передбачені механізми персоніфікації виборчих систем, які застосовуються на виборах до загальнонаціональних та місцевих представницьких органів. Як показує європейська практика, інструменти такої персоніфікації можуть бути різними – від повернення до однієї з тих виборчих систем, які застосовувались до 2006 року (мажоритарної або змішаної), до пошуку механізмів „персоналізації” в рамках існуючих пропорційних виборчих систем. В силу того, що розбудова демократії в Україні ще далека від завершення, а загроза застосування т.зв. „адміністративного ресурсу” все ще зберігається, повернення до виборчих систем з обранням народних депутатів України у невеликих (1-3 мандати) виборчих округах, на наш погляд, є недоцільним. У зв’язку з цим пошук подальших напрямів удосконалення виборчої системи для парламентських виборів має здійснюватись у площині пропорційної виборчої системи, із запровадженням певних елементів її персоніфікації. У цьому контексті можливими є декілька варіантів: 1) партії висувають загальнодержавний та окружні списки, кількість виборчих округів збільшується, а кількість мандатів, що розподіляються в округах, навпаки, зменшується; виборці голосують лише за один окружний список, мандати між

⁷ Див. п. 16 рекомендацій Звіту Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами до Верховної Ради України 26 березня 2006 року. – Варшава, 23 червня 2006 року. – с. 30.

⁸ Див. п. 1 рекомендацій Звіту Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за позачерговими виборами до Верховної Ради України 30 вересня 2007 року. – Варшава, 20 грудня 2007 року. – с. 30.

⁹ Див. п. 8 рекомендацій Звіту Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за позачерговими виборами до Верховної Ради України 30 вересня 2007 року. – Варшава, 20 грудня 2007 року. – с. 30.

¹⁰ „Запровадження ... чітких критеріїв умов, коли протокол має бути складений заново”: див. п. 31 рекомендацій Звіту Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за позачерговими виборами до Верховної Ради України 30 вересня 2007 року. – Варшава, 20 грудня 2007 року. – с. 33.:

кандидатами діляться в 2 етапи: спочатку на рівні округів, потім (нерозподілені мандати) – на загальнонаціональному рівні; 2) партії висувують загальнодержавний та окружні списки, кількість виборчих округів збільшується до такого рівня, щоб у кожному окрузі розподілялось не менше 6 і не більше 10-12 мандатів; виборці голосують за одного кандидата у списку; мандати розподіляються у 2 етапи: спочатку на рівні округів (обраними на цьому етапі вважаються кандидати, які отримали на свою підтримку певну кількість голосів виборців, рівну виборчій квоті для відповідного округу або частці квоти для відповідного округу), після чого нерозподілені в округах мандати розподіляються на загальнонаціональному рівні – у відповідності до черговості, визначеної загальнодержавним списком кандидатів у депутати; 3) партії висувують лише окружні списки кандидатів; кількість виборчих округів збільшується до такого рівня, щоб у кожному окрузі обиралось не більше 10-12 депутатів, виборці голосують за одного кандидата у списку, мандати розподіляються безпосередньо в округах (якщо таких мандатів 6 і більше, то можливим є застосування пропорційної виборчої системи, однак у цьому випадку виникає потреба у розподілі певної кількості мандатів на загальнонаціональному рівні – для компенсації спотворення принципу пропорційного представництва на рівні округів; якщо ж їх менше 6, то можливо застосовувати звичайну мажоритарну систему відносної більшості – обраними вважаються депутати у кількості, що дорівнює кількості мандатів для відповідного округу, за умови, що вони набрали більше голосів, ніж їхні конкуренти у відповідному територіальному виборчому окрузі). *Загалом, у більшості країн Європи обрано саме один з таких варіантів формування складу парламенту (у країнах з двопалатним парламентом – нижньої палати парламенту), звісно – з певними модифікаціями, які враховують особливості адміністративно-територіального устрою, компактність проживання національних менших та інші чинники.* Теоретично, в Україні можливо застосувати й будь-який інший тип виборчої системи (у тому числі й доволі „екзотичні” - із панашажем, кумулятивним вотумом, систему єдиного голосу, що передається тощо), однак практична можливість їх застосування зводиться нанівець національними реаліями організації виборчого процесу: 1) необхідністю забезпечення зрозумілості виборчої системи для виборця (що ускладнюється в умовах нестабільності виборчого законодавства та недостатності роз'яснювальної роботи держави стосовно процедур голосування); 2) необхідністю врахування специфіки національного адміністративно-територіального устрою, до якого „прив'язана” система ведення Державного реєстру виборців; 3) необхідністю забезпечення зручності голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів в умовах, коли кандидатів на виборах можуть висунути 20 і більше суб'єктів виборчого процесу (що не є типовим для, наприклад, Японії, де на парламентських виборах застосовується система т.зв. „єдиного голосу, що передається”); 4) існуванням загрози порушень виборчого законодавства.

За підрахунками, проведеними Лабораторією законодавчих ініціатив на основі даних про кількість виборців в адміністративно-територіальних одиницях районного рівня (райони в місті Києві, райони та міста обласного значення) на останніх виборах 2007 року, на базі існуючого адміністративно-територіального устрою можуть бути утворені округи з кількістю виборців від 8 (наприклад, округи в місті Києві – по 8 (нинішні ТВО 222 та 223), 8 (нинішні ТВО 219, 224) і 10 (нинішні ТВО 218, 220, 221) мандатів відповідно) до 12 (найбільший округ в Автономній Республіці Крим, якщо окремі північні райони АРК не „приєднувати” до інших сусідніх округів). Нормою для територіального виборчого округу може бути 9 – 11 мандатів (Волинська, Івано-Франківська, Кіровоградська, Рівненська, Тернопільська, Херсонська, Чернівецька області). Саме в цих межах (від 7 до 12 мандатів для одного округу) слід шукати засади територіальної організації виборів в рамках персоніфікації пропорційної виборчої системи для парламентських виборів: адже зменшення кількості мандатів до 6 і менше призведе до перетворення пропорційної виборчої системи на мажоритарну і викривлення волевиявлення виборців у загальнонаціональному масштабі, а збільшення кількості мандатів до 13 і більше – до утворення округів з віддаленими від їхніх меж

центрами та/або фактичного унеможливлення підрахунку голосів виборців на дільницях (якщо у 15-мандатному окрузі кандидати будуть висунуті 20 партіями, сумарна кількість кандидатів в окрузі наблизиться до 300). *При цьому, в силу нерівномірності концентрації виборців у різних адміністративно-територіальних одиницях, навряд чи варто фіксувати у виборчому законі кількість виборчих округів чи, тим більше, встановлювати для кожного округу однакову кількість депутатів, які можуть бути обрані у ньому.*

Що ж стосується *місцевих виборів*, то застосовувані на них виборчі системи можуть бути різними. На виборах місцевих голів, як вже зазначалось, доцільно застосувати або непрямі вибори (після внесення відповідних змін до Конституції України), або ж мажоритарну систему абсолютної більшості – такий підхід цілком вкладається в рамки загальноєвропейських тенденцій; на виборах депутатів місцевих рад невеликих міст, селищ та сіл може застосовуватись мажоритарна виборча система з голосуванням в одномандатних або декількох багатомандатних округах; на виборах депутатів великих міст, Верховної Ради АРК – персоніфіковані варіанти пропорційної виборчої системи з „прив’язкою” меж округів в цих одиницях до їх внутрішнього адміністративно-територіального поділу. Що ж стосується виборів до районних та обласних рад, то вони мають проводитись за різними системами: в окремих округах, в яких до районної або обласної ради обирається більше 5 депутатів, вибори можуть проводитись за персоніфікованою пропорційною виборчою системою, в інших округах, в яких до районної або обласної ради обирається менше 5 депутатів, вибори *мають* проводитись за мажоритарною виборчою системою.

2. *На законодавчому рівні варто обмежити можливість висування кандидатів у депутати виборчими блоками.* Таке обмеження може бути повним, іншими словами – блоки взагалі позбавляються права висування кандидатів у депутати, або частковим – через закріплення на законодавчому рівні механізмів, за яких можливість обрання депутатів від блоків ускладнюється (зокрема, через встановлення для блоків вищих, ніж для партій, виборчих бар’єрів).

3. *У виборчому законодавстві мають бути закріплені механізми, які б запобігали постійному збереженню політичної влади в руках лише тих партій, які на сьогодні представлені в парламенті.* Це завдання може бути досягнуте декількома шляхами: 1) шляхом створення умов для висування незалежних кандидатів на виборах (через запровадження можливості самовисування або висування списку незалежних кандидатів); 2) шляхом створення умов, за яких до складу представницьких органів могли б бути обрані депутати від невеликих партій, які отримали на свою підтримку кількість голосів, яка дорівнює виборчій квоті (це передбачає, зокрема, скасування виборчого бар’єру на виборах народних депутатів України). Хоча на сьогодні застосування будь-якого з цих механізмів *на парламентських виборах несе ряд загроз* (регіоналізація парламенту, зменшення фракційної дисципліни, збільшення кількості фракцій у парламенті, постійні зміни фракційної приналежності „незалежними” депутатами, відсутність політичної підтримки уряду парламентською більшістю), *на всіх місцевих виборах можливість самовисування кандидатів доцільно передбачити*, - це повністю відповідало б кращій європейській практиці з виборчих питань.

4. З метою приведення національного законодавства про вибори і політичні партії у відповідність до стандартів GRECO необхідно: 1) запровадити державне фінансування політичних партій; 2) обмежити фінансування партій за рахунок коштів юридичних осіб; 3) обмежити витрати суб’єктів виборчого процесу на передвиборну агітацію шляхом встановлення заборони на здійснення передвиборної агітації в аудіовізуальних ЗМІ або шляхом обмеження граничної суми витрат коштів виборчих фондів суб’єктів відповідних виборчих процесів; 4) розширити контрольні повноваження окружних виборчих комісій та Центральної виборчої комісії, зокрема – шляхом покладення на партії обов’язку подання до відповідних виборчих комісій звітів не лише про надходження і використання коштів виборчих фондів, але й про всі надходження та витрати, здійснені відповідними партіями з їхніх поточних рахунків після початку виборчого процесу; 5) передбачити розкриття у

фінансових звітах про витрати на відповідні виборчі кампанії інформації про непрямі витрати (використання власного обладнання для друку матеріалів передвиборної агітації, розміщення реклами у ЗМІ, засновниками та власниками яких є партії тощо); 6) визначити у виборчих законах вичерпний перелік дозволених витрат коштів виборчих фондів; 7) передбачити розкриття у фінансових звітах про витрати на відповідні виборчі кампанії інформації про осіб, що здійснили внески до виборчих фондів, якщо розмір таких внесків перевищує певну межу; 8) передбачити розміщення всіх фінансових звітів про надходження і витрати на відповідні виборчі кампанії на веб-сторінці ЦВК, а також їх опублікування в загальнодержавних та регіональних ЗМІ; 9) передбачити оприлюднення фінансових звітів про витрати на відповідні виборчі кампанії за певний час до дня голосування, а не після завершення виборчого процесу; 10) запровадити відповідальність розпорядників виборчих фондів за неподання або несвоєчасне подання фінансових звітів до ЦВК (на загальнодержавних виборах) або до відповідних територіальних виборчих комісій (на місцевих виборах); 11) передбачити в окремих розділах відповідних законів про вибори санкції за порушення правил фінансування виборів суб'єктами виборчого процесу, які б відповідали критеріям ефективності, адекватності та превентивності, і передбачали, наприклад, накладення на винних осіб штрафу, розмір якого є кратним сумі неправомірно використаних коштів.

5. У разі запровадження на виборах пропорційних виборчих систем із голосуванням за відкриті або напіввідкриті списки на законодавчому рівні слід врегулювати такі проблеми: 1) можливість створення окремими кандидатами на виборах власних виборчих фондів; 2) можливість здійснення окремими кандидатами на виборах агітації за себе особисто або проти інших кандидатів, а не лише агітації за чи проти певних партій; 3) можливість реєстрації в територіальних виборчих округах довірених осіб кандидатів, офіційних спостерігачів від кандидатів; 4) можливість реєстрації кандидатів на загальнонаціональних виборах безпосередньо окружними виборчими комісіями; 5) доцільність голосування у закордонному виборчому окрузі, доцільність висунування кандидатів у закордонному виборчому окрузі; порядок і особливості врахування голосів виборців, включених до списків виборців у закордонному виборчому окрузі, при встановленні результатів виборів; особливості форми і змісту виборчого бюлетеня для голосування у закордонному виборчому окрузі; 6) визначення форми виборчого бюлетеня (форм виборчих бюлетенів – у разі, якщо в територіальних виборчих округах та у закордонному виборчому окрузі використовуватимуться 2 різні форми виборчих бюлетенів); при цьому форми виборчих бюлетенів можуть передбачати друкування відомостей про кандидатів безпосередньо у бюлетенях, вписування виборцями порядкових номерів кандидатів у виборчих бюлетенях, використання зброшурованих бюлетенів тощо; 7) визначення порядку інформування виборців про висунутих в округах кандидатів у депутати, визначення доцільності друкування інформаційних плакатів за рахунок коштів Державного бюджету, визначення форм таких плакатів (або додаткових вимог до приміщень для голосування) в умовах збільшення кількості зареєстрованих в округах кандидатів; 8) визначення порядку транспортування виборчої документації до окружних виборчих комісій в умовах збільшення кількості виборчих дільниць в окрузі до 500 і більше; 9) розмежування компетенції між ЦВК (ТВК – на місцевих виборах) та ОВК щодо встановлення результатів виборів.

6. Розділи виборчих законів, які визначають порядок здійснення передвиборної агітації, потребують суттєвого доопрацювання. В ході такого доопрацювання слід дати відповідь на такі питання: 1) доцільності паралельного (одночасного) закріплення у відповідних законах понять „передвиборної агітації” та „політичної реклами”; 2) напрямів уточнення визначення поняття „передвиборної агітації”; 3) доцільності встановлення квот для політичної реклами в друкованих та аудіовізуальних ЗМІ; 4) доцільності збереження у виборчому законодавстві положень, які забороняють коментувати зміст політичної реклами, поширювати інформацію про суб'єктів виборчого процесу за 20 хвилин до і через 20 хвилин після трансляції політичної реклами відповідного суб'єкта виборчого процесу; 5) доцільності виготовлення за

рахунок коштів Державного бюджету України (а не коштів виборчих фондів суб'єктів виборчих процесів) інформаційних плакатів суб'єктів відповідних виборчих процесів; 6) підстав відмови у забезпеченні права на відповідь (з урахуванням європейських підходів до регулювання права на відповідь); 7) порядку розподілу ефірного часу та друкованих площ між суб'єктами виборчих процесів, які надаються для розміщення передвиборних агітаційних матеріалів за рахунок бюджетних коштів (збереження принципу рівності, запровадження принципу пропорційності або, взагалі, - скасування можливості бюджетного фінансування окремих таких витрат); 8) продовження строків, протягом яких дозволяється поширювати результати опитувань громадської думки щодо суб'єктів відповідних виборчих процесів, до строку, після якого забороняється здійснювати передвиборну агітацію. Окрім внесення змін до виборчих законів, доповнення також мають бути внесені і до спеціальних законів, які регулюють діяльність ЗМІ. Зокрема, має бути прийнятий окремий закон про створення системи суспільного мовлення; внесені зміни до законів „Про телебачення і радіомовлення” і „Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”, які передбачатимуть механізми запобігання концентрації власності на ЗМІ, підвищуватимуть прозорість структури власності ЗМІ, встановлюватимуть адекватні санкції за порушення ЗМІ встановленого порядку участі у передвиборній агітації (штрафи).

7. Після впровадження автоматизованої системи обліку виборців (створення бази даних Державного реєстру виборців) виборчі закони мають бути приведені у відповідність до Закону „Про Державний реєстр виборців”. Зокрема, у законах про вибори, на нашу думку, варто передбачити: 1) утворення постійних виборчих округів, межі яких переглядатимуться у виняткових випадках, чітко визначених законами про вибори; 2) утворення єдиної системи постійних виборчих дільниць; 3) поділ виборчих дільниць на постійні і тимчасові; 4) підстави та строки утворення, ліквідації, зміни відомостей про постійні виборчі дільниці; 5) підстави утворення тимчасових виборчих дільниць на відповідних виборах; 6) перенесення навантаження зі складання списків виборців з виборчих комісій (за винятком окремих типів спеціальних дільниць) на органи ведення Державного реєстру виборців; 7) складання списків виборців виключно на підставі даних Державного реєстру виборців; 8) позбавлення виборчих комісій права розглядати скарги щодо невключення, неправильного включення, виключення зі списку виборців – відповідні повноваження мають бути закріплені виключно за органами ведення Державного реєстру виборців; 9) складання органами ведення Державного реєстру виборців попередніх та остаточних (уточнених) списків виборців; 10) чіткий порядок передачі списків виборців від органів ведення Державного реєстру виборців дільничним виборчим комісіям.

8. Положення законів, які регулюють порядок проведення різних виборів слід уніфікувати. У цьому контексті одним із варіантів вирішення проблеми може бути прийняття Виборчого кодексу. Крім того, в законах про вибори варто передбачити: 1) обов'язковість організації ЦВК, окружними (територіальними) виборчими комісіями обов'язкового навчання членів виборчих комісій (ОВК та, відповідно, ДВК) з питань організації виборчого процесу; 2) обов'язковість проходження відповідного навчання членами виборчих комісій до складання присяги члена виборчої комісії і проведення першого засідання виборчої комісії; 3) дострокове припинення повноважень члена виборчої комісії у разі відмови від проходження обов'язкового навчання (крім випадків, прямо передбачених відповідними законами про вибори).

9. Виконання рекомендацій Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами 2006 та 2007 рр. в частині процедури голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів потребує: 1) зменшення кількості виборців, які відносяться до однієї виборчої дільниці, з 2500 до 1500 – 2000 виборців; 2) скасування голосування „проти всіх”; 3) надання офіційним спостерігачам від громадських організацій права бути присутніми на засіданнях ЦВК; 4) врахування при встановленні результатів виборів, у тому числі – при визначенні квот для округів, переліку партій, що подолали виборчий бар'єр (у разі застосування такого бар'єру) лише дійсних голосів виборців, а не поданих голосів; 5) визначити процедуру

транспортування, прийому та передачі виборчої документації в умовах запровадження нової (персоніфікованої) пропорційної виборчої системи (у цьому напрямі можливими шляхами є: створення 4-ланкової системи виборчих комісій, транспортування виборчих документів не до ОВК безпосередньо, а в орган ведення Державного реєстру виборців (у разі збереження 3-ланкової системи виборчих комісій), запровадження прийому виборчих документів ОВК за графіком або, як варіант, можливість поділу складу ОВК на групи для прийому виборчих документів, чи прийняття виборчих документів спеціально найнятими працівниками тощо).