
Заява передвиборчих делегацій НДІ та МФВС (IFES) щодо виборів до органів місцевого самоврядування в Україні

*Київ, Україна
8 жовтня, 2010*

Вступ

Цю заяву запропоновано до уваги двома міжнародними передвиборчими делегаціями, роботу яких було організовано Національним Демократичним Інститутом (НДІ) та Міжнародною Фундацією з Виборчих Систем (МФВС), з метою надати оцінку виборчого середовища в Україні напередодні виборів до органів місцевого самоврядування, що відбудуться 31 жовтня.

В період з 3 по 7 жовтня 2010 року делегація НДІ, яка складалася з громадських та політичних лідерів із США, Канади та Європи, провела в Києві зустрічі з лідерами партій, представниками органів державної влади, виборчих комісій, неурядових організацій (НУО), а також представниками засобів масової інформації, в той час як члени делегації МФВС мали зустрічі з різними учасниками виборчого процесу, в тому числі з Центральною виборчою комісією України, територіальною виборчою комісією, українськими організаціями спостереження за виборами, представниками політичних партій, кандидатами, а також міжнародними організаціями.

Делегації мають на меті запропонувати неупереджену оцінку виборчого середовища в світлі законів України та міжнародних стандартів, а також продемонструвати підтримку демократичних виборів міжнародною спільнотою. Роботу делегації було організовано і проведено у відповідності до законів України, а також до Декларації принципів міжнародного спостереження за виборами, що включає принципи невтручання, неупередженості й професіоналізму міжнародних спостерігачів та визнається 35 міжурядовими й міжнародними організаціями.

НДІ та МФВС особливо вітають обіцянку Президента Віктора Януковича забезпечити демократичність цих виборів, що стануть першими після його вступу у повноваження. Цю заяву зроблено в дусі підтримки таких зусиль. НДІ та МФВС не мають на меті втручатися у виборчий процес і визнають, що тільки український народ остаточно визначатиме рівень

довіри до виборів, що відбудуться в жовтні, а також будь-які майбутні зміни щодо виборчого процесу.

НДІ та МФВС хотіли би висловити подяку Агенції США з Міжнародного Розвитку, яка надала фінансування для організації роботи делегації, а також підтримує інші програми цих організацій з розвитку демократії в Україні. Делегація також висловлює вдячність уряду України за запрошення до спостереження за підготовкою до виборів, а також усім, з ким делегація мала змогу зустрітися.

РОЗДІЛ І: РЕЗУЛЬТАТИ СПОСТЕРЕЖЕННЯ НДІ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Огляд

Проведення справжніх демократичних виборів потребує, аби громадськість та учасники політичного змагання мали впевненість у тому, що влада організуватиме виборчий процес у справедливий та неупереджений спосіб, таким чином, щоб результати виборів точно відображали вільний вибір, зроблений виборцями. Делегація зазначає, що внаслідок надзвичайних політичних змін, які наразі відбуваються в Україні, існують виклики щодо підтримки такої впевненості. Крім того, ці вибори відбуватимуться в атмосфері крайньої політичної поляризації, а також недостатньої довіри до того, що політичні опоненти дотримуватимуться етичної поведінки.

Деякі лідери висловили занепокоєння з приводу нещодавнього рішення Конституційного Суду, яке відмінило конституційні реформи, що сталися під час «Помаранчевої Революції» 2004 року, а також щодо відповідних законодавчих змін, в результаті яких відбулась реструктуризація балансу між виконавчою та законодавчою гілками влади на користь інституту Президента. Зустрічі делегації показали, що такі швидкі законодавчі зміни, проведені Парламентом під час перебування делегації в Києві за умов недостатнього обговорення, дали підстави розвитку вже існуючих сумнівів щодо спроможності влади бути нейтральним адміністратором. Напередодні виборів таке сприйняття неминухо впливає на рівень довіри до справедливого ведення виборчого процесу. Наприкінці цієї заяви містяться рекомендації щодо тих кроків, які можуть сприяти більшій прозорості та впевненості у виборчих процесах під час виборів до органів місцевого самоврядування, а також наступних парламентських виборів.

Законодавча база цих виборів містить елементи вдосконалення порівняно із законами, що застосовувалися раніше, в тому числі з деякими змінами до закону про місцеві вибори, внесення яких було рекомендовано НДІ та Міжнародним Республіканським Інститутом (МРІ). Однак, необхідно невідкладно вжити додаткових заходів у застосуванні законодавства, які б підвищили рівень прозорості виборів та довіру виборців до виборчого процесу. Делегація надзвичайно стурбована повідомленнями про випадки утисків громадських активістів з боку Служби безпеки, а також численними достовірними заявами про залякування кандидатів представниками органів влади. Ще одним приводом для занепокоєння є потенційні зловживання свободою дій членів виборчих комісій. За умов надзвичайної політизації членів виборчих комісій на місцях, делегація звертає увагу

на поширені побоювання щодо того, що ті, хто матиме контроль за виборчими комісіями, зловживатимуть своїми повноваженнями під час підрахунку голосів, складання протоколів та інших дій.

Політична та виборча ситуація

Останні декілька виборів в Україні, в тому числі вибори Президента у 2010 році, були широко визнані як такі, що відповідають міжнародним стандартам демократичних виборів. Вибори до органів місцевого самоврядування, призначені на 31 жовтня 2010 року, дають можливість і надалі утверджувати та зміцнювати ці досягнення. На відміну від досвіду, який Україна отримала останнім часом, вибори, що проводилися з 1991 року до першого туру голосування на виборах 2004 року, були в більшості випадків такими, що містили фальсифікації. Найбільш поширеними проблемами були такі: широке зловживання адміністративним ресурсом, маніпуляції зі списками виборців, недостатній рівень прозорості під час підрахунку голосів і складання пртоколів, а також всеохоплююча заангажованість засобів масової інформації на користь провладних кандидатів чи партій. У передвиборчий період вільне пересування опозиційних кандидатів або їх прихильників до місць проведення агітаційних заходів та права громадян на мирні зібрання не завжди поважалися.

Загальне політичне середовище, в якому відбуватимуться осінні вибори, позначене високим рівнем політичної поляризації та недовіри виборців. Згідно даних опитування громадської думки, що проводилось МФВС у жовтні 2010 року, тільки 51% виборців вірять в те, що місцеві вибори пройдуть повністю або частково вільно та справедливо. Більше того, критики Президента звинувачують адміністрацію Януковича з моменту його вступу на посаду у спробах придушити опозицію. Журналісти висловлюють незадоволення цензурою, що поширюється в ЗМІ, а неурядові організації повідомляють про нагляд з боку Служби безпеки.

Останні політичні події не сприяли зменшенню недовіри між політичними силами. Натомість, зміни до закону про вибори, а також часу проведення виборів, викликали підозри у тому, що виборче законодавство буде предметом маніпулювання з метою досягнення певних політичних результатів. Проведення виборів до органів місцевого самоврядування було призначено на травень 2010 року, однак Парламент ухвалив рішення відкласти ці вибори до осені 2010 року. Парламент також відмінив проведення виборів у Тернопільській області та місті Києві. В липні 2010 року Верховна Рада переглянула закон про місцеві вибори за умов недостатнього обговорення. Зміни до закону про вибори стосуються формування виборчих комісій нижчих рівнів, введення одномандатних округів, змін у вимогах до реєстрації партій, ролі та повноважень Центральної виборчої комісії (ЦВК), скороченого виборчого періоду, зменшення інформації для виборців, а також введення норм про громадське спостереження. Найважливішим є те, що на цьому тижні Парламент швидко ухвалив нове законодавство, що значно посилює повноваження Президента. Це нове законодавство є наслідком судового рішення, яке позбавило чинності баланс гілок влади, що існував дотепер.

ВИСНОВКИ

Сфери вдосконалення

1. ЗАКОНОДАВЧА БАЗА

Ці вибори стануть першими виборами до органів місцевого самоврядування, під час яких українські позапартійні організації законодавчо уповноважені мати спостерігачів на місцях. Це приємна зміна, що приводить закон України у відповідність до міжнародних демократичних стандартів, викладених у Копенгагенському Документі Організації Безпеки та Співробітництва в Європі (ОБСЄ).

Делегація також звертає увагу на дві інші позитивні зміни, нещодавно введені до закону про місцеві вибори, а також вітає волю Парламенту, який вніс ці зміни у серпні. Серед цих позитивних змін можна зазначити усунення обмежень щодо участі у виборчому змаганні партійних осередків, що були зареєстровані менше ніж за рік до виборів, а також введення додаткових посад членів територіальних виборчих комісій (ТВК) для партій, які не представлені у Парламенті.

Сфери, що продовжують викликати занепокоєння:

1. ВИБОРЧА ЗАКОНОДАВЧА БАЗА:

а. Практичні перешкоди для громадського спостереження:

Делегація звертає увагу на потенційні проблеми щодо нових процедур акредитації громадських спостерігачів. Організації зі спостереження, з якими спілкувалися представники делегації, були стурбовані тим, що процес акредитації, який вимагає розгляду та затвердження документів Міністерством юстиції та Центральною виборчою комісією, може бути занадто довгим. Зокрема, у випадку відмов та повернення документів на доопрацювання, існує загроза, що необхідне затвердження не буде отримано до дня виборів. Правила також дозволяють ЦВК відмовляти організаціям спостереження в акредитації на підставі навіть незначних проблем з єдиним прізвищем у списку спостерігачів. Така норма видається занадто суворою і такою, що не відповідає зобов'язанням параграфу 24 Копенгагенського Документу щодо правових обмежень. Таке обмеження може призводити до затягувань, які потенційно можуть спричинити певні ризики для можливості спостереження в день виборів.

б. Скорочений період виборчої кампанії

Декілька співрозмовників делегації висловили думку, що скорочення всього виборчого періоду до 50 днів, з яких тільки три тижні відводиться на власне виборчу кампанію, залишає недостатньо часу органам влади, які займаються організацією виборів, щоб провести всі адміністративні підготовчі заходи, кандидатам, щоб провести кампанію, а виборцям, щоб бути поінформованими щодо майбутнього вибору.

в. Склад територіальних виборчих комісій (ТВК)

Делегація почула різні точки зору щодо формування складу ТВК. Опозиційні партії палко осудили систему розподілу посад у ТВК як несправедливу. Вони виступають проти розподілу посад в ТВК згідно з парламентськими фракціями, який дозволив трьом партіям, що входять до парламентської більшості, отримати більше посад членів комісій та більше керівних посад у ТВК, ніж отримали дванадцять опозиційних партій. Як показує світовий досвід НДІ, рівень довіри до виборчої системи, сприйняття її як справедливої є не менш важливим, ніж дотримання букви закону. Тому у разі, коли піднімається питання справедливості виборчої системи, необхідно вживати додаткових запобіжних заходів щодо посилення прозорості процесу, навіть якщо в інших частинах закон відповідає прийнятим стандартам. У зв'язку з цим НДІ рекомендує застосувати додаткових кроків задля забезпечення відкритості та прозорості процедур ТВК, а також суворо дотримуватися існуючих процедур, і у разі необхідності розширити їх Центральною виборчою комісією, та перешкоджати зловживанням під час підрахунку голосів та інших проблематичних моментів у день голосування.

г. Вимоги до кворуму членів ТВК у день голосування

Делегація розуміє підстави, на яких чинним законом про вибори усуваються вимоги до кворуму членів ТВК у день голосування. Наміри, що викликають схвалення, у викладенні одного з членів ЦВК, полягали в тому, щоб позбавитися мотивації для тих членів ТВК, які можуть свідомо проігнорувати засідання ТВК з метою позбавлення комісії кворуму і таким чином навмисно зробити визначені результати виборів неправочинними.

На практиці скасування норми про кворум комісії у день голосування може мати ненавмисні наслідки. Це дозволяє мінімум трьом членам ТВК з вісімнадцяти ухвалювати рішення щодо визначення результатів виборів та інші визначальні рішення, в тому числі знімати кандидатів з реєстрації. Така ситуація призвела до поширення побоювань, що в роботі ТВК може домінувати думка лише декількох її членів, що може бути застосовано на користь одного з виборчих суб'єктів. Такий розвиток подій поки що носить лише гіпотетичний характер. Проте членам делегації стало відомо про випадки, коли членам ТВК від опозиції прешкоджали відвідувати засідання комісій. В інших випадках деякі засідання ЦВК та ТВК не були публічними, як того вимагає закон, що не дозволило незалежним спостерігачам відвідувати ці засідання.

д. Запрошення міжнародних спостерігачів

Більшість представників органів влади, з якими зустрічалася делегація, висловили надію, що міжнародні організації спостерігатимуть за ходом голосування. На жаль, в умовах стислих часових рамок для деяких міжнародних організацій буде складно організувати повноцінні місії спостереження.

ПРОВЕДЕННЯ КАМПАНІЇ

а. Залякування і переслідування кандидатів та громадських активістів

Делегація отримала інформацію про схеми переслідування кандидатів і громадських активістів. Шість із семи партійних лідерів (окрім Партії Регіонів), з якими зустрілася делегація, розповіли про випадки залякування своїх кандидатів представниками влади. Вони розповіли про випадки, коли потенційним кандидатам пропонувалось або не балотуватись взагалі, або балотуватись від Партії Регіонів. Найрозповсюдженішою погрозою для потенційних кандидатів-бюджетників, зокрема вчителів, було звільнення з роботи. В деяких випадках, правоохоронні органи чинили тиск, погрожуючи відкриттям кримінальної справи чи перевіркою податкової інспекції. Також отримана достовірна інформація щодо заморожування муніципальних банківських рахунків з метою завадити роботі чинного мера, що переобирається. Такі випадки обмежують можливість вільної і відкритої конкуренції на національному рівні.

Громадські організації, що не належать до жодної з партій, також отримували погрози. Три члени позапартійної громадської організації «Громадянська Мережа ОПОРА» повідомили, що, коли стало відомо про їх намір проводити спостереження на виборах, їх відвідали представники органів Служби безпеки, які розпитували як про плани щодо спостереження на виборах, так і про деякі аспекти особистого життя, що не мають стосунку до справи. Делегація глибоко стурбована насильницьким нападом на представника іншої позапартійної організації спостерігачів - Херсонського відділення ВГО «Комітет Виборців України».

б. Тиск на ЗМІ

Журналісти повідомили про загрози адміністративного впливу на бізнес-інтереси власників ЗМІ. Вони також повідомили делегації, що таким чином унеможливується висвітлення виборів в ЗМІ у небажаному для уряду світлі. Делегація також стурбована повідомленнями про збільшення кількості насильницьких нападів на журналістів за останні кілька місяців.

в. Представництво місцевих партійних осередків

Багато політичних партій під час бесід з делегацією підняли питання щодо так званого "клонування", тобто створення більш ніж одного місцевого осередку тієї самої партії, які заявляють, що саме вони представляють партію. "Клонування" підриває здатність лідера партії сформулювати списки кандидатів, які дійсно представляють його партію. Крім того, виборці можуть бути введені в оману і заплутатись у тому, котрий із осередків дійсно представляє цінності та ідеологію партії.

РЕКОМЕНДАЦІЇ НДІ

В дусі міжнародного співробітництва та задля підтримки прагнення українців до проведення справді демократичних виборів, делегація НДІ пропонує наступні рекомендації:

Усі виборчі інститути, партії, кандидати та інші суб'єкти виборчого процесу повинні діяти у відповідності з буквою і духом Закону про вибори, з метою підвищення довіри до виборчого процесу.

Представникам влади

- Заради відновлення довіри до виборів у суспільстві, представники влади на найвищому рівні повинні негайно розслідувати заяви про неправомірні дії посадових осіб в ході виборчого процесу, в тому числі будь-які форми переслідувань кандидатів або спостерігачів, а також втручання в їх діяльність. Державні посадові особи повинні нести сувору відповідальність за будь-які порушення виборчого законодавства.
- Влада має вжити всіх необхідних заходів задля забезпечення рівних умов і створення сприятливого клімату для проведення вільних виборів. Наприклад, керівники правоохоронних органів, служби безпеки, а також керівники великих установ, таких як університети, повинні утримуватися від обговорення з підлеглими кандидатур або інших питань, що стосуються виборчого процесу, які можуть бути витлумачені як спроби чинення тиску чи залякування.
- Адміністративний ресурс не повинен застосовуватися в інтересах будь-кого з кандидатів чи партій.

Виборчим комісіям

ТВК і ДВК (дільничні виборчі комісії) повинні вживати додаткових заходів для зміцнення довіри до їх діяльності, а саме: сприяти участі членів комісій - представників меншості у засіданнях виборчих комісій, а їх діяльність зробити більш прозорою. Наприклад, будь-який порядок денний комісії має бути доступним для всіх членів ТВК та спостерігачів, засідання мають проводитися в розумний час, а членам комісії слід широко висвітлювати засідання.

ЦВК і Міністерству Юстиції слід оперативно розглянути запити на реєстрацію спостерігачів від всеукраїнських громадських організацій, що здійснюють спостереження. У відповідності з духом Закону про вибори, слід утриматися від невинуватих затримок під час затвердження списків спостерігачів через суто процедурні підстави.

Рекомендації на довготривалу перспективу

Наступні рекомендації не можуть бути застосовані у передвиборчий період, але до них слід звернутися у післявиборчий період та перед наступними національними виборами:

- Україна має виконати свої зобов'язання з дотримання рекомендацій щодо виборчих реформ, окреслених ОБСЄ та Радою Європи.
- Міжнародні спостерігачі повинні бути запрошені значно раніше, на початку виборчого процесу, що надасть таким організаціям як ОБСЄ, час, необхідний для повного формування місії спостерігачів у відповідності до внутрішніх протоколів та міжнародних стандартів.
- Скарги про здійснення тиску влади на бізнес-інтереси власників ЗМІ, повинні бути повністю розслідувані в рамках зобов'язань влади щодо захисту свободи слова.
- Україна має продовжувати вживати заходів щодо зміцнення незалежності судової гілки влади з метою просування верховенства права і підвищення довіри громадян до спроможності забезпечення судовою системою ефективного правового захисту при розгляді скарг.
- Положення Закону про вибори, що стосуються термінів виборів до місцевих органів влади, мають застосовуватися послідовно на всій території країни.
- Будь-яке подальше внесення змін до Закону про вибори має супроводжуватися відкритим і прозорим процесом консультацій, спрямованим на досягнення згоди серед максимально широкого кола учасників.
- Процедура реєстрації місцевих партійних осередків повинна бути переглянута задля запобігання випадкам "клонування". Українська влада повинна розглянути питання про створення спеціальної групи із представників різних партій для аналізу ролі партій, судів, органів виконавчої влади та вироблення рекомендацій для уникнення подібної ситуації на наступних виборах.
- Для подолання відсутності впевненості у неупередженості членів виборчих комісій, Верховній Раді (Парламенту) слід вивчити можливості створення позапартійних, незалежних виборчих комісій на основі досягнення згоди між основними політичними партіями.

Щоб запобігти упередженому і заполітизованому прийняттю рішень ТВК, слід виробити ефективний механізм перегляду рішень виборчих комісій, якому довірятимуть усі партії.

- Процедури реєстрації спостерігачів від всеукраїнських громадських організацій мають бути спрощені, а терміни реєстрації подовжені.
- Парламентські вибори, призначені на 2012 рік, не повинні переноситись, якщо не досягнута згода між правлячими та опозиційними політичними партіями на основі широкого громадського обговорення. Демократичне врядування вимагає регулярного проведення виборів у відповідності до чітко встановленої

періодичності та стабільності інститутів з окресленим терміном дії повноважень. Громадськість може сприйняти продовження діючим Парламентом свого терміну повноважень як конфлікт інтересів.

Ці рекомендації запропоновані з розумінням того, що правові та технічні удосконалення виборчої системи не можуть самі по собі відродити довіру до виборчих процесів в Україні. Для цього знадобиться сильна політична воля всіх учасників, зокрема влади та органів, що відповідають за організацію виборчого процесу.

II. РЕЗУЛЬТАТИ СПОСТЕРЕЖЕННЯ МІЖНАРОДНОЇ ФУНДАЦІЇ ВИБОРЧИХ СИСТЕМ (МФВС) ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Очевидним є те, що система місцевого самоврядування в Україні є надзвичайно складною і включає різні рівні місцевих рад, вибори до яких проводяться в областях, Автономній Республіці Крим, районах, містах, районах у містах, селищах та селах. На цих рівнях обираються не лише депутати місцевих рад: на багатьох з них також проводяться вибори відповідних сільських, селищних, міських голів. Виборчі системи, за якими формується склад рад, різняться між собою. Так, вибори до сільських та селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах. Всі інші ради формуються за змішаною виборчою системою, за якою половина складу відповідних рад обирається за мажоритарною виборчою системою в одномандатних виборчих округах, а друга половина – за пропорційною виборчою системою з голосуванням за закриті списки.

Порядок проведення виборів визначається Законом «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (далі – Закон про місцеві вибори), який є основою для оцінювання МФВС передвиборчої ситуації. З огляду на те, що новий Закон був прийнятий лише за 3 місяці до проведення виборів, ставлення зацікавлених суб'єктів до змін, відображених у цьому Законі, є досить неоднозначним.

Висновки стосовно правової основи проведення виборів є ключовим елементом оцінювання, проведеного МФВС, і вплив правового регулювання невід'ємно пов'язаний з іншими питаннями, дослідженими цією організацією в процесі оцінювання. МФВС намагалась пов'язати свої висновки із юридичними зобов'язаннями, взятими на себе Україною у відповідності до міжнародних договорів та національного законодавства. А також із посиланнями на міжнародні стандарти виборів та кращу практику.

1. Правова основа виборів

Правова основа виборів має фундаментальне значення для усього виборчого процесу і створює базу для вирішення всіх питань, пов'язаних з проведенням виборів. Правова основа повинна бути зрозумілою і має доповнюватись додатковим регулюванням та

рішеннями Центральної виборчої комісії у випадку необхідності додаткової конкретизації. Згідно з Кодексом належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії виборче законодавство має змінюватись не пізніше ніж за рік до проведення виборів, а у випадку, якщо воно все ж зазнає змін, дія попереднього виборчого законодавства має поширюватись на ці вибори.

Прийняття українським Парламентом нової редакції Закону про місцеві вибори у липні 2010 року, підписаного Президентом 31 липня 2010 року, та яким визначено порядок проведення місцевих виборів, що мають відбутися 31 жовтня 2010 року, є очевидним порушенням Кодексу Венеціанської комісії. Крім того, Закон про місцеві вибори був прийнятий Парламентом практично без обговорення. Незважаючи на те, що до відповідного законопроекту було запропоновано більше 1 350 поправок, лише незначна їх кількість була розглянута; при цьому між першим читанням та схваленням Закону в цілому минуло лише 12 днів.

Крім того, менш ніж за місяць до виборів – 5 жовтня – було прийнято нову редакцію Закону «Про Державний реєстр виборців». Новий Закон про місцеві вибори містив ряд положень, відмінних від положень попереднього законодавства в частині регулювання порядку проведення виборів, і потім (30 серпня 2010 року) був знову суттєво змінений. Важливим є те, що новий Закон про місцеві вибори запровадив нову виборчу систему.

Частий перегляд правового регулювання виборів призвів до зміни правил проведення виборів на пізніх етапах підготовки до виборів, до того ж – у спосіб, який міг бути розцінений як свідоме створення непорозумінь між учасниками виборів. Одним з яскравих прикладів цього може бути заборона участі у виборах виборчих блоків політичних партій. Це суперечило положенням попереднього варіанту Закону про місцеві вибори та мало значно більший вплив на опозиційні партії, ніж на правлячі партії, адже обидва суб'єкти парламентської опозиційної діяльності – Блок «Наша Україна» та Блок Юлії Тимошенко – були обрані саме як блоки. Як наслідок цього, було створено плутанину в процесі висування кандидатів та плануванні виборчої кампанії цих виборчих блоків. Це також мало суттєвий вплив на представництво цих блоків у територіальних виборчих комісіях та виборчих комісіях нижчого рівня.

Ще одна важлива зміна у Законі про місцеві вибори стосувалась права кандидатів, висунутих шляхом самовисування, балотуватись на посади. На відміну від попередньої редакції Закону про місцеві вибори, новий Закон заборонив самовисування на всіх видах місцевих виборів, окрім виборів на найнижчому рівні (виборів депутатів сільських та селищних рад, сільських та селищних голів). Це мало особливе значення для міських голів, наділених вагомими повноваженнями, які протягом тривалого часу успішно висували свої кандидатури шляхом самовисування.

Обмеження права самовисування кандидатів є порушенням міжнародних зобов'язань України та міжнародних стандартів у сфері виборів. Документ Копенгагенської наради ОБСЄ та існуючі зобов'язання щодо демократичних виборів у державах-учасницях ОБСЄ чітко закріплюють це право, вимагаючи від держав-учасниць забезпечити право осіб на доступ до публічних посад, як «в індивідуальному порядку, так і в якості представників

політичних партій... без дискримінації». Комітет ООН з прав людини у загальному коментарі до статті 25 також підкреслює, що «особи, які мають право висувати свої кандидатури на виборах, не повинні позбавлятися такого права шляхом встановлення необґрунтованих або дискримінаційних вимог». Це також може розглядатись як порушення Конституції України, стаття 64 якої забороняє звуження обсягу конституційних прав та свобод громадян, у тому числі – права бути обраним. Відповідне обмеження є однозначним звуженням обсягу права бути обраним.

Хоча на цих виборах закріплення права бути висунутим шляхом самовисування видається запізнілим кроком, у перспективі право на самовисування має бути знову закріплене за кандидатами на посади міських голів та кандидатами в одномандатних виборчих округах, які обираються за мажоритарною виборчою системою.

Закон про місцеві вибори, ухвалений 31 липня 2010 року, також закріпив можливість участі у виборах лише тих місцевих організацій партій, які було зареєстровано за рік і більше до проведення виборів. Згодом (30 серпня 2010 року) це положення було змінено: будь-яка організація партії, зареєстрована Міністерством юстиції, отримала можливість участі у виборах до органів місцевого самоврядування. Хоча ця поправка заслуговує на позитивну оцінку і розширює пасивне виборче право, пізній характер змін у правовому регулюванні виборів ускладнює планування ефективної виборчої кампанії політичними партіями. Процес прийняття нового Закону про місцеві вибори мав би розпочатись задовго до виборів, що надало б час для належного перегляду та змін у законодавстві перед оприлюдненням плану організаційних заходів з підготовки і проведення виборів.

2. Формування виборчих комісій нижчого рівня

Попри те, що Центральна виборча комісія є найвищим органом адміністрування виборчого процесу в Україні, основний тягар відповідальності за підготовку та проведення виборів лежить на сотнях територіальних виборчих комісій та більш ніж на 30 000 дільничних виборчих комісій. Порядок їх формування визначено відповідно статтями 22 та 23 Закону про місцеві вибори. Багато зацікавлених учасників висловило стурбованість процесом формування територіальних виборчих комісій. Закон про місцеві вибори закріплює за кожною представленою в парламенті політичною партією (партією, що входить до складу блоку) рівне представництво у складі територіальних виборчих комісій (3 члени), що було піддано жорсткій критиці. Сама по собі система пропорційного представництва не є недосконалою. Партії, у тому числі невеликі, часто потрапляли до Парламенту завдяки об'єднанню у блоки.

У той же час, у процесі формування територіальних виборчих комісій існує внутрішня суперечність: хоча блоки є основою для розподілу посад у територіальних виборчих комісіях, вони не мають права висувати кандидатів на місцевих виборах. Більше того, учасники блоків були вимушені змагатись між собою за місця в одній і тій самій виборчій комісії. Положення законодавства в частині процедури висування кандидатур на посади членів територіальних виборчих комісій варто переглянути з тим, щоб забезпечити більш справедливий розподіл посад у комісіях між партіями, що входять до складу виборчих блоків.

Процес внесення кандидатур до складу територіальних виборчих комісій парламентськими блоками також викликає серйозне занепокоєння. По-перше, відсутня чітка відповідь на питання про те, на яких засадах має здійснюватись відбір кандидатур, запропонованих партіями блоків – на основі рівності представництва різних партій, обмеження максимальної кількості місць у комісії для певної партії блоку тощо. Чи не єдиним положенням законодавства, яке регулює відповідні питання, є лише норма про те, що члени виборчих комісій мають призначатись на посади з урахуванням їх попереднього досвіду роботи у виборчих комісіях чи комісіях з референдумів (частина третя статті 22). У поданнях партій містились лише стисла інформація про наявність такого досвіду, і це є дуже суб'єктивним критерієм для відбору запропонованих кандидатур. Крім того, члени ЦВК курували різні регіони України, що в умовах відсутності у законі положень стосовно процедури відбору запропонованих для включення до ТВК кандидатур надавало членам ЦВК значний ступінь самостійності у відборі запропонованих кандидатур. До того ж, під час засідань ЦВК, на яких розглядалися питання затвердження складу територіальних виборчих комісій, більшість членів ЦВК мала можливість відхилити запропоновані членами ЦВК кандидатури і замінити їх «своїми» кандидатами.

Що стосується партій, які не мали представництва у парламенті, розподіл відведених їм 3 посад в територіальних виборчих комісіях здійснювався шляхом відкритого жеребкування. Однак, з огляду на часові і ресурсні обмеження, жеребкування проводилось лише один раз. За результатами жеребкування партіям було присвоєно номери від 1 до 109. Оскільки розподіл місць здійснювався по всіх територіальних виборчих комісіях одночасно, партії з найменшими порядковими номерами, які запропонували кандидатури для включення до складу ТВК, отримали представництво у складі територіальних виборчих комісій. Таким чином, за процедурою жеребкування партії з порядковими номерами 1, 2, 3, могли отримати представництво в усіх територіальних виборчих комісіях України (якщо ними було запропоновано кандидатури до всіх територіальних виборчих комісій). На практиці цього не сталось, оскільки окремі партії, що внесли невелику кількість кандидатур, отримали найменші порядкові номери, що дозволило приблизно 70% позапарламентських партій отримати представництво у складі ТВК. Згідно з інформацією ЦВК, всі партії були повідомлені про час і місце проведення жеребкування. Проведення жеребкування трансливалось на телебаченні.

Формувати територіальні виборчі комісії шляхом жеребкування варто було б і в майбутньому. У той же час, проведення жеребкування в один тур, хоча і дозволяє зекономити час, створює можливості для суттєвого викривлення представництва у складі ТВК на користь партій, що отримали нижчі порядкові номери і запропонували більшу кількість кандидатур, за рахунок партій, які отримали найвищі порядкові номери.

Що стосується порядку розподілу керівних посад в територіальних виборчих комісіях, то закон цей порядок належним чином не регламентує. Це відкриває можливості для надмірно суб'єктивного процесу відбору, який фактично нівелює принцип пропорційного розподілу посад між партіями, які формують ТВК і беруть участь у виборах. Дійсно, як показала практика, значну кількість керівних посад у територіальних виборчих комісіях отримали партії, що підтримували правлячу коаліцію. Керівні посади мають розподілятись на основі більш справедливих критеріїв, які б забезпечували

пропорційність розподілу керівних посад між партіями та блоками у територіальних виборчих комісіях та комісіях нижчого рівня.

Залежно від розміру виборчих дільниць, визначеного на основі кількості виборців, граничний склад дільничних виборчих комісій (ДВК) може коливатись від 10 до 24 членів. Процедура призначення на посади членів ДВК загалом має ті ж самі недоліки, що і процедура призначення на посади членів ТВК, щоправда з урахуванням того, що ці недоліки матимуть місце в діяльності ТВК - адже саме вони, з огляду на відсутність чіткого регулювання відповідних процедур, формуватимуть склад ДВК у різний спосіб.

Необхідність включення до складу ДВК 24 членів, навіть з урахуванням розміру дільниць, є досить сумнівною. Оскільки формування ДВК лише має розпочатись, доцільно, щоб ЦВК більш чітко врегулювала процес формування дільничних виборчих комісій територіальними виборчими комісіями. Таке регулювання мало б створити передумови для рівномірного розподілу між відповідними суб'єктами виборчого процесу керівних посад у складі дільничних виборчих комісій.

3. Проведення виборів

Незалежно від представництва різних політичних партій у складі ТВК та виборчих комісій нижчого рівня, органи адміністрування виборчого процесу повинні організувати виборчий процес з дотриманням принципів незалежності та неупередженості, однаково ставлячись до різних учасників виборчого процесу. Основоположне право кожного громадянина на участь у державному управлінні на основі принципу рівності знайшло чітке відображення у Загальній декларації прав людини та Міжнародному пакті про громадянські та політичні права. Для того, щоб це право могло бути втілене в життя, вибори мають проводитись з дотриманням принципів неупередженості та недискримінації.

На жаль, зазначене зобов'язання, закріплене у міжнародному праві та міжнародних стандартах виборів, не знайшло належного відображення у національному законодавстві. В той час як члени ЦВК зобов'язані скласти присягу, що зобов'язує їх виконувати свої обов'язки з дотриманням принципів політичної нейтральності, чесності, об'єктивності та неупередженості, аналогічні зобов'язання не покладено на членів виборчих комісій нижчого рівня. Ситуацію могло б виправити напрацювання Кодексу поведінки членів виборчих комісій, який в Україні схвалено не було.

Під час проведення оцінювання українські партнери висловили стурбованість тим, що територіальні виборчі комісії та виборчі комісії нижчого рівня, сформовані без урахування принципу політичної збалансованості, організовуватимуть вибори в упереджений спосіб. Хоча обґрунтованість таких побоювань покажуть лише наступні тижні (оскільки підготовка до проведення виборів все ще триває), вже зараз було виявлено ряд проблем, які ставлять під сумнів дотримання принципу нейтральності в роботі територіальних виборчих комісій.

Однією з важливих перешкод на шляху забезпечення неупередженості організації підготовки виборів територіальними виборчими комісіями та виборчими комісіями нижчого рівня є наявність у законодавстві положень, що дозволяють політичним партіям практично у будь-який час відкликати і замінювати призначених за їхніми поданнями членів виборчих комісій (частини четверта та шоста статті 29 Закону про місцеві вибори). Це право однозначно може бути використане у випадку прийняття членом виборчої комісії рішення, що не відповідає партійним інтересам. Після призначення на посади члени виборчих комісій повинні бути захищені від необґрунтованого втручання з боку будь-яких зовнішніх суб'єктів, у тому числі партій (навіть власних). Можливість відкликання партіями запропонованих ними членів виборчих комісій не повинна передбачатись законом або ж має бути обмежена з тим, щоб відкликання не створювало можливостей для втручання в роботу члена виборчої комісії.

Прозорість діяльності територіальних виборчих комісій та комісій нижчого рівня є важливим міжнародним стандартом виборів і, водночас, вагомим механізмом запобігання корупції. Хоча Закон про місцеві вибори закріплює за суб'єктами виборчого процесу та офіційними спостерігачами право бути присутніми на засіданнях територіальних і дільничних виборчих комісій (стаття 27), однак при цьому Закон не дає відповіді на питання про те, яким чином відповідні особи (що не є членами комісій) мають повідомляти про проведення засідань комісій. На виборчі комісії має бути покладений обов'язок оприлюднення повідомлень про всі заплановані засідання, як мінімум – за 24 години до проведення відповідного засідання.

Одним із надзвичайно важливих аспектів діяльності територіальних виборчих комісій є визначення меж одномандатних виборчих округів, в яких вибори проводяться за мажоритарною складовою змішаної виборчої системи. Адже спосіб, у який визначаються межі одномандатних виборчих округів, має вагомий вплив на тих, хто бере участь у виборах. Водночас у Законі про місцеві вибори відповідні питання чітко не врегульовано. Чи не єдина норма в частині такого регулювання передбачає, що виборчі округи мають утворюватись з приблизно однаковою кількістю виборців (частина четверта статті 17). Процес встановлення меж виборчих округів відбувався недостатньо прозоро, без публічних консультацій та можливості перегляду визначених меж округів. Проблема встановлення меж округів заслуговує на значну увагу, оскільки саме шляхом встановлення меж округів може здійснюватись маніпулювання результатами виборів, що підтверджується досвідом інших країн світу.

Ще однією проблемою, яка викликає занепокоєння, є форма виборчих бюлетенів та порядок включення партій і кандидатів до виборчих бюлетенів. Кандидати на посади сільських, селищних, міських голів, кандидати, висунуті в одномандатних виборчих округах, включаються до виборчих бюлетенів в алфавітному порядку їхніх прізвищ. У свою чергу місцеві організації партій включаються до бюлетенів в порядку черговості подання ними документів для реєстрації висунутих ними кандидатів. Декілька зацікавлених суб'єктів висловили стурбованість тим, що в ході виборчого процесу мали місце факти маніпулювання процедурою включення місцевих партійних організацій до бюлетенів для голосування, що мало на меті заміщення окремими партійними організаціями місць на початку бюлетенів. У зв'язку з цим видається необхідним внесення

до Закону про місцеві вибори змін, за якими порядкові номери місцевих організацій партій та кандидатів у бюлетенях з усіх видів місцевих виборів визначалися б шляхом відкритого жеребкування.

Багато з тих, кого було опитано в ході проведення оцінювання, висловили стурбованість можливістю маніпулювання результатами виборів шляхом порушень під час складання протоколів про підрахунок голосів та встановлення результатів виборів. На сьогоднішній день на ЦВК та територіальні виборчі комісії не покладається обов'язок оприлюднення результатів голосування по окремих виборчих дільницях. Ця важлива проблема могла б бути ефективно вирішена шляхом підвищення прозорості встановлення результатів голосування і виборів. Згідно з Керівними роз'ясненнями ОБСЄ щодо аналізу законодавчого регулювання виборів (сторінка 29), вся виборча документація має бути доступною для громадськості і «кожна виборча комісія повинна оприлюднювати детальну інформацію щодо встановлення результатів голосування, у тому числі результати голосування на кожній виборчій дільниці». Окрім надання копій протоколів спостерігачам, уповноваженим і довіреним особам суб'єктів виборчого процесу на кожній виборчій дільниці, законодавство повинно передбачати оприлюднення протоколів, що передаються ДВК, одночасно із встановленням результатів виборів.

Під час обговорення змін до Закону про місцеві вибори дехто також висловив занепокоєння процедурою прийняття рішень дільничними виборчими комісіями, яка також відкриває можливості для маніпулювання. У день виборів необхідність присутності на засіданні виборчої комісії більшості її членів не вимагається, а рішення комісії можуть прийматись простою більшістю присутніх на засіданні членів, але не менше ніж трьох (частина четверта статті 27). Тим самим створюється можливість для прийняття у день голосування рішень декількома членами дільничної виборчої комісії. Така можливість має бути обмежена.

4. Реєстрація виборців

Голосування є основоположним правом людини, закріпленим у Загальній декларації прав людини та Міжнародному пакті про громадянські і політичні права. Згідно із Кодексом належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії, «належне ведення реєстрів виборців є ключовим елементом забезпечення загального виборчого права». Відповідно до Існуючих зобов'язань ОБСЄ щодо демократичних виборів у державах-учасницях ОБСЄ, «списки виборців мають бути актуальними, точними, повними, доступними для перевірки виборцями».

Україна вжила ряд важливих заходів, спрямованих на виконання цих зобов'язань, зокрема – впровадила автоматизований державний реєстр виборців, який замінив систему «паперової» реєстрації, яка застосовувалась під час проведення парламентських виборів 2007 року. Ці кроки заслуговують на схвальну оцінку. Новий Державний реєстр виборців, інформаційне наповнення якого забезпечується Міністерством внутрішніх справ та іншими державними органами, почав функціонувати на президентських виборах 2010 року.

Незважаючи на впровадження цієї нової системи реєстрації виборців, процес реєстрації виборців все ж не позбавлений недоліків. Зокрема, на ранніх етапах оцінювання було висловлено занепокоєння звуженими можливостями ЦВК у сфері контролю за процесом реєстрації виборців. Хоча ЦВК є розпорядником Реєстру, вона фактично не має повноважень щодо здійснення контролю за діяльністю органів ведення Державного реєстру виборців, які підпорядковані органам влади на місцях.

Виборці мають право тимчасово змінювати свою виборчу адресу на підставі звернень до відповідного органу ведення Державного реєстру виборців. Оскільки процес зміни адреси, за якою голосуватиме виборець, є значно простішим за процес зміни місця проживання через Міністерство внутрішніх справ, багато виборців обирають саме «тимчасову» зміну виборчої адреси. Ця адреса раніше фіксувалась за виборцем і у період між проведенням виборів. У той же час, згідно з частиною першою статті 3 Закону про місцеві вибори, право голосу на виборах мають лише виборці, які належать до відповідних територіальних громад, і зміни, які були внесені до бази даних Реєстру за процедурою «тимчасової» зміни адреси, перед проведенням виборів будуть змінені. Скоріше за все, виборці не знатимуть про рішення, прийняті з відповідних питань Центральною виборчою комісією, у тому числі – станом на день проведення виборів. У такій ситуації може опинитись близько половини мільйона виборців.

Новий Закон про місцеві вибори змінює порядок голосування виборців за межами приміщень для голосування. Згідно з попереднім варіантом Закону, виборець для обґрунтування необхідності голосування за межами приміщення для голосування повинен був подавати, зокрема, відповідну медичну довідку. В нинішній редакції Закону це положення відображення не знайшло. Проведення голосування за межами приміщень для голосування завжди викликає занепокоєння – хоча б тому, що спостереження за таким голосуванням і забезпечення його проведення у відповідності до вимог закону є завданням більш складним, порівняно з забезпеченням голосування у приміщеннях для голосування. Відповідно, Закон про місцеві вибори має звужувати підстави для проведення голосування за межами приміщення голосування до тих підстав, які не викликають будь-яких заперечень, передбачаючи при цьому підтвердження їх наявності відповідними документами.

В Україні виборець все ще може бути включений до списку виборців у день проведення виборів. У Звіті Місії зі спостереження за виборами Президента 2010 року ОБСЄ/БДПЛ висловлено занепокоєння положеннями законодавства, які передбачають можливість включення виборців до списків виборців у день голосування. Згідно з п. 1.2. Пояснювального Звіту до Кодексу належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії, дільничні виборчі комісії не повинні включати виборців до списків виборців у день проведення виборів. Враховуючи негативні аспекти досвіду голосування у день виборів, варто було б виключити із Закону про місцеві вибори відповідні положення.

У Спільному висновку Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ щодо Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України», до статті 158 Кримінального кодексу України було внесено зміни в частині кратного голосування. У Висновку також відзначено, що відповідні зміни мали на меті встановити кримінальну

відповідальність за повторне голосування виборцем на виборчій дільниці. Відповідне формулювання Кримінального кодексу України може тлумачитись як таке, що дозволяє повторне голосування на різних виборчих дільницях. Відповідні зміни у КК України поширюються і на місцеві вибори. Відповідна стаття Кримінального кодексу України має бути уточнена таким чином, щоб з неї однозначно випливала заборона повторного голосування як на одній дільниці, так і на різних виборчих дільницях. Невжиття заходів, спрямованих на усунення відповідних недоліків та побоювань, створює сприятливий ґрунт для виборчих маніпуляцій і, що є навіть більш важливим, усвідомлення таких маніпуляцій знижує рівень суспільної довіри до інституту виборів та, відповідно, послаблює легітимність виборчих органів.

5. Підготовка членів виборчих комісій

Підготовка членів виборчих комісій є важливою складовою загального процесу підготовки виборів, оскільки без належної підготовки від членів виборчих комісій не варто очікувати розуміння ними своїх обов'язків, правильного застосування положень виборчого законодавства. Така підготовка має здійснюватись щодо членів комісій всіх рівнів. Її проведення є особливо необхідним через широкомасштабні зміни у виборчому законодавстві, у тому числі – у зв'язку з переходом на нові системи виборів. Необхідність підготовки членів виборчих комісій передбачена і міжнародними виборчими стандартами, відображеними у Посібнику ООН про правові, технічні аспекти та питання прав людини у виборчому процесі. Згідно з цим Посібником, «строки тривалості стадій виборчого процесу повинні передбачати належний обсяг часу для ... тренінгів і логістики».

Прийняття Закону про місцеві вибори незадовго до дати проведення виборів (в кінці липня 2010 року), а також подальше внесення до нього змін 31 серпня 2010 року, роблять забезпечення належної підготовки членів виборчих комісій практично неможливим. Підготовка, затвердження, друк і розповсюдження матеріалів на базі нового законодавства потребує часу. Аналогічно, підготовка команди тренерів (викладачів), проведення тренінгів для сотень територіальних і більш ніж 30 000 дільничних виборчих комісій є складним завданням з технічної і логістичної точок зору.

Крім того, згідно із статтею 23 Закону про місцеві вибори, ДВК мають бути утворені лише за 15 днів до дня виборів, що робить підготовку їхніх членів до виборів дуже складним завданням. Логістика тренінгів для 30 000 ДВК, кожна з яких налічує від 10 до 24 членів, є обтяжливою, оскільки до участі у тренінгах залучається близько половини мільйона членів виборчих комісій. Враховуючи, що ДВК також мають здійснювати багато змістовної роботи перед днем голосування, часові можливості для навчання членів ДВК є дуже вузькими. ДВК мають створюватись раніше, що дозволить проводити підготовку їхніх членів.

Хоча в ЦВК забезпечення підготовки членів виборчих комісій покладається як на членів Комісії, так і працівників Секретаріату Комісії, в структурі апарату ЦВК відсутній тренінговий підрозділ (школа). Відсутність такого підрозділу постійно ускладнює реагування ЦВК на виклики виборів, особливо такі, які організуються протягом короткого строку (як, наприклад, останні місцеві вибори). Як повідомила команді з оцінювання ЦВК, за виборчим законодавством на ЦВК не покладається жодних

зобов'язань щодо підготовки членів виборчих комісій. Водночас, у вересні 2010 року ЦВК зарезервувала кошти для виготовлення для ТВК примірників Закону про вибори та актів Центральної виборчої комісії.

Діяльність, пов'язана із проведенням тренінгів на минулих виборах суттєво підтримувалась міжнародними донорами. В середині 1990-х років виборчі програми, що включали вагому тернінгову складову, здійснювались Агентством США з міжнародного розвитку. Нещодавно тренінги для парламентських та президентських виборів також здійснювались Координатором проектів ОБСЄ в Україні у співпраці з ЦВК; але вже на цих виборах такі тренінги вже не проводитимуться.

З урахуванням системи адміністративно-територіального устрою України, одночасно буде проведено близько 20 000 виборів. Члени виборчих комісій на одній і тій самій дільниці забезпечуватимуть проведення декількох місцевих виборів одночасно. Помилки при складанні протоколів суттєво ускладнять процедуру підрахунку голосів в Україні. Будь-які затримки у підрахунку голосів виборів на дільницях призведуть до відповідних затримок при встановленні остаточних результатів виборів. Така затримка, у свою чергу, підірватиме ступінь довіри громадськості до виборчого процесу. Ці загрози є додатковим свідченням необхідності належної підготовки членів дільничних і територіальних виборчих комісій.

6. Освіта виборців

Важливим аспектом будь-якого виборчого процесу є освіта виборців. Зокрема, освіта виборців має на меті роз'яснення для виборців змісту виборчої системи, процедури включення до списків виборців, голосування, інформування про зміст виборчих програм, заохочення виборців до участі у виборчому процесі. Обов'язок здійснення державою відповідних просвітніх заходів передбачений багатьма міжнародними документами, такими як Загальний коментар до статті 25, підготовлений Комітетом ООН з прав людини, Існуючими зобов'язаннями ОБСЄ щодо проведення демократичних виборів у державах-учасниках ОБСЄ тощо. Хоча Україні відомий досвід застосування мажоритарної та пропорційної виборчих систем як на парламентських, так і на місцевих виборах, зміни до виборчих систем для місцевих виборів 2010 року є суттєвими для виборців. Таким чином, існує значна потреба у просвіті виборців, у тому числі – шляхом поширення серед них відповідних освітніх матеріалів.

Стаття 13 Закону про місцеві вибори покладає на виборчі комісії обов'язок інформування виборців з різних питань. Серед них – питання утворення виборчих округів, прав виборців, процедури голосування. На практиці ж освіта виборців практично не здійснюється у зв'язку з браком коштів на фінансування виборчими комісіями відповідних потреб, пізнім формуванням виборчих комісій, відсутністю відповідних матеріалів, які могли б бути поширені серед виборців.

Ця сфера належить до категорії тих, які потребують активного залучення ЦВК, однак ЦВК відіграє у цій сфері мінімальну роль. Координатор проектів ОБСЄ в Україні надає допомогу ЦВК в забезпеченні підвищення поінформованості виборців щодо їхньої реєстрації, поширенні освітніх матеріалів, однак ця діяльність триває вже досить тривалий

час і на пряму не пов'язана з черговими місцевими виборами. У зв'язку з цим існує потреба у тому, щоб ЦВК відіграла ключову роль в розробці матеріалів, пов'язаних з просвітою виборців (хоча обсяг часу на відповідні цілі є дуже коротким).

Одним із питань, пов'язаних із освітою виборців, і яке безпосередньо регулюється Законом про місцеві вибори, є питання надсилання виборцям іменних повідомлень дільничними виборчими комісіями із зазначенням у них дати і місця проведення голосування. Форма запрошення затверджується Центральною виборчою комісією перед днем проведення виборів.

Згідно з попереднім варіантом Закону про місцеві вибори, кандидати, партії та блоки повинні були подавати до територіальних виборчих комісій власні передвиборні програми, які доводились до відома виборців відповідними виборчим комісіями. Ці програми були вагомим джерелом інформації при відповіді на питання про те, за кого потрібно голосувати у день виборів. У той же час, подання передвиборних програм кандидатами на виборах не вимагається.

7. Вирішення виборчих спорів

Законодавство України в частині регулювання процедури вирішення спорів є досить розвиненим. Відповідні питання врегульовано статтями 85-90 Закону про місцеві вибори. Крім того, порядок судового вирішення спорів врегульовано статтями 172-179 Кодексу адміністративного судочинства України.

Законодавство закріплює право на оскарження виборчих порушень не лише за виборцями та кандидатами на виборах, але і за іншими суб'єктами, у тому числі місцевими організаціями партій та офіційними спостерігачами. Скарги можуть бути подані на рішення, дії та бездіяльність виборчих комісій, органів державної влади, посадових осіб, кандидатів, їхніх довірених осіб, ЗМІ тощо. Хоча в цілому законодавство в частині регулювання виборчих спорів загалом є досить деталізованим і забезпечує своєчасність вирішення цих спорів, все ж можна виділити окремі напрями його удосконалення.

Згідно з Кодексом належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії, процедура подачі скарг має бути простою і неформалізованою. Процедура подання скарг має бути врегульована так, щоб не допустити відхилення скарг на істотні порушення з формальних підстав лише тому, що процедура подання таких скарг була врегульована надмірно складно. У цьому контексті частина перша статті 87 Закону про місцеві вибори вимагає відображення у скаргах досить широкого переліку даних, у тому числі – номерів телефонів, е-мейл адрес, викладу змісту вимог тощо. З цими положеннями суб'єкт звернення зі скаргами може бути необізнаний, або ж йому потрібно буде мати більш глибокий ступінь розуміння процедур оскарження, порівняно зі «звичайними» скаржниками.

Основним результатом надмірної деталізації вимог до подання скарг до виборчих комісій є те, що скаржнику значно простіше звернутись до судів у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, аніж до виборчих комісій (в порядку, визначеному законодавством про місцеві вибори). Це необґрунтовано звужує можливості

скаржників в частині права на подання скарг, у зв'язку з чим Закон про місцеві вибори в частині положень стосовно подання скарг має бути суттєво спрощений.

Друге застереження в частині вирішення виборчих спорів стосується строків вирішення цих спорів за нормами Кодексу адміністративного судочинства України та Закону про місцеві вибори. Позовні заяви до суду можуть бути подані протягом 5 днів з дня вчинення виборчого правопорушення, а скарги до виборчих комісій – протягом 2 днів після вчинення правопорушення або до закінчення голосування (щодо порушень, які відбулись у день голосування). В усіх випадках суд або виборча комісія повинні розглянути скаргу (позов) та прийняти рішення протягом 2 днів з дня надходження скарги.

Хоча зусилля у напрямі забезпечення своєчасного вирішення виборчих спорів можна лише вітати, без однозначної відповіді залишається питання про те, чи забезпечуватиметься належний процес вирішення виборчих спорів, у яких потенційно може брати участь значна кількість політичних партій. Саме тому часові обмеження щодо строків вирішення виборчих спорів варто переглянути та змінити, якщо це є необхідним для забезпечення належного вирішення виборчих спорів.

Крім того, повноваження судів в частині забезпечення ефективного захисту порушених прав, а також відповідні положення потребують окремого розгляду. Особливо це стосується своєчасності прийняття рішень судами, а також звернення судових рішень до виконання. Кодекс адміністративного судочинства України передбачає можливість негайного звернення до виконання лише тих судових рішень, які стосуються уточнення списків виборців. Всі інші рішення судів можуть бути звернені до виконання лише після їх вступу у законну силу, тобто – після завершення строків на апеляційне оскарження. Це означає, що у юридичному сенсі вимоги скаржника можуть бути задоволені, однак на практиці права скаржника не можуть бути ефективно захищені.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ МФВС

Система місцевого самоврядування України, як зазначено у Законі «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», є надзвичайно складною. Нову версію цього закону було ухвалено наприкінці липня з численними важливими змінами стосовно законодавчої бази виборів. Новий закон містить багато позитивних змін, але разом з тим багато аспектів цього закону можуть спричинити погіршення законодавчої бази для проведення виборів.

В деяких випадках зміни до закону послабили законодавчу базу та її відповідність міжнародним виборчим стандартам, в інших випадках норми закону залишилися нечіткими або такими, що позбавлені зрозумілих інструкцій. У випадку, якщо закону бракує чіткості, це може використовуватися з метою маніпулювання виборчим процесом і бути підставою для занепокоєння.

У зв'язку з цим, МФВС рекомендує уряду України та Центральній виборчій комісії забезпечити розгляд певних питань з метою проведення легітимних виборів до органів місцевого самоврядування, що відбуватимуться 31 жовтня і в майбутньому.

Законодавча база

- Уряд України має дати зобов'язання дотримуватися Кодексу належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії, згідно з яким виборче законодавство має змінюватись не пізніше ніж за рік до проведення виборів.
- У відповідності до усталеної політичної практики в Україні, політичним блокам слід дозволити брати участь у виборах до органів місцевого самоврядування.
- Право кандидатів брати участь у виборах в якості незалежних кандидатів без урахування партійної приналежності повинно бути надано кандидатам на посади мерів на всіх рівнях та кандидатам, що балотуються до місцевих рад в одномандатних виборчих округах при застосуванні змішаної виборчої системи.

Формування виборчих комісій нижчого рівня

- Норми закону, що стосуються подання політичними блоками кандидатів на посади членів територіальних виборчих комісій необхідно переглянути для забезпечення більш справедливого розподілу посад у комісіях серед членів політичних блоків.
- В майбутньому слід проводити окреме жеребкування для кожної територіальної виборчої комісії з метою обрання до складу цих комісій представників непарламентських партій.
- Керівні посади у виборчих комісіях слід розподіляти у більш справедливий спосіб, таким чином, щоб політичні партії та блоки отримували відносно рівне представництво на цих посадах у територіальних виборчих комісіях та комісіях нижчого рівня.
- Центральній виборчій комісії слід надати роз'яснення територіальним виборчим комісіям щодо процесу формування складу дільничних виборчих комісій, в тому числі членів цих комісій та керівників, з метою забезпечення справедливості та пропорційного представництва у комісіях.

Проведення виборів

- Центральна виборча комісія повинна розробити Кодекс поведінки посадових осіб виборчих органів, який чітко визначає обов'язки та відповідальність посадовців, які працюють у виборчих комісіях для здійснення виборів у відповідності до законодавства та положень на незалежній і нейтральній основі.
- Видалити норму закону про можливість відкликання представників політичних партій у виборчих комісіях або належним чином врегулювати цей механізм відкликання, щоб його не було використано з метою вливу на роботу члена виборчої комісії.
- Закон повинен вимагати, щоб виборчі комісії оповіщали громадськість про всі свої засідання принаймні за 24 години до початку засідання.
- Процес утворення одномандатних округів повинен бути більш чітко визначений і відкритий у майбутньому з можливістю проведення змін за участю всіх зацікавлених сторін.
- До закону про місцеві вибори слід внести поправки, що вимагають проведення публічного жеребкування для визначення черговості кандидатів і партій на всіх виборчих бюлетенях, що використовуватимуться під час місцевих виборів.

- Результати підрахунку голосів, зазначені у виборчих протоколах і подані кожною дільничною виборчою комісією, повинні бути доступними для громадськості, як тільки загальний результат опубліковано.
- Вимога щодо наявності кворуму для прийняття рішень дільничними виборчими комісіями у день виборів має бути відновлена.

Реєстрація виборців

- Центральна виборча комісія повинна інформувати виборців про те, що попередні зміни стосовно адреси голосування, подані через процедуру “тимчасової зміни адреси” не будуть застосовані під час цих місцевих виборів. Виборців потрібно також заохочувати до перевірки власних даних, щоб без перешкод проголосувати у день виборів.
- Закон про місцеві вибори повинен обмежувати голосування на дому та вимагати відповідних підтверджуючих документів від виборців, що бажають голосувати таким чином.
- Зважаючи на відомі в історії зловживання, пов’язані з реєстрацією в день виборів, розумно було б відмовитись від застосування даної практики у виборах в Україні.
- Стаття 156 Кримінального кодексу повинна бути змінена і визнавати за злочин кількаразове голосування одним виборцем на одній чи різних виборчих дільницях.

Навчання

- Дільничні виборчі комісії необхідно формувати раніше за виборчим графіком для того, щоб дати можливість членам комісій відвідати навчальні заходи.
- Центральній виборчій комісії слід створити навчальний підрозділ, що виконуватиме функції з розробки навчальних матеріалів та планів з метою отримання членами виборчих комісій відповідної навчальної підготовки напередодні будь-яких виборів.

Просвіта виборців

- Центральній виборчій комісії рекомендовано виконувати головну роль в розробці просвітницьких матеріалів для виборців під час виборів до органів місцевого самоврядування, хоча часу для цієї роботи залишилось вкрай мало.
- Необхідно розглянути питання відновлення вимоги до кандидатів та партій щодо надання ними виборчих програм як частини загального пакету документів на наступних виборах.

Розв’язання виборчих суперечок

- Процедури подання скарг до Центральної виборчої комісії згідно з Законом про місцеві вибори повинні бути спрощені таким чином, щоб суб’єкти звернення зі скаргами не були неправомірно позбавлені можливості на отримання ефективних засобів правового захисту виборчих прав.
- У разі необхідності часові рамки для винесення рішень за скаргами повинні бути переглянуті та розширені, для того щоб процес винесення рішень був належним чином дотриманий.

- Зміни до Кодексу адміністративного судочинства України повинні бути переглянуті таким чином, щоб суд мав повноваження виносити рішення для негайного виконання, щоб, в разі потреби, захистити виборчі права громадян.

РОЗДІЛ III. СКЛАД ДЕЛЕГАЦІЙ ТА МЕТОДОЛОГІЯ РОБОТИ

Склад делегації НДІ

Делегацію НДІ очолювали Девід Колленетт (Канада), та Кейті Фокс (Сполучені Штати Америки). Протягом 20 років Девід Колленетт був членом Палати Громад Канади. Він очолював ряд міністерств у Канаді, в тому числі з питань багатомовності (1983-84рр.), національної оборони (1993-96рр.), у справах ветеранів (1993-96рр.), транспорту (1997-2003рр.) і королівських корпорацій (2002-03рр.). Також він був співголовою місії НДІ зі спостереження за президентськими виборами в Україні в листопаді 2004р. Кейті Фокс є заступником директора департаменту Євразії НДІ та брала участь у спостереженні за виборами в Україні з 1998 року. Дженніфер Коллінз-Фолі, виконавчий директор Центру національної політики, працювала радником Комісії з забезпечення виборів США, здійснювала нагляд за проведенням виборів в окрузі Лос-Анджелес та інших юрисдикціях США, здійснювала спостереження на виборах у восьми країнах від НДІ та ОБСЄ та була директором московського офісу НДІ. Ека Сірадзе-Делоне є виконавчим директором Міжнародної організації чесних виборів та демократії (ISFED), провідної неурядової організації в Грузії. Ека брала участь у багатьох місіях зі спостереження за виборами ОБСЄ / ODHR. Вона представляє Європейську мережу організацій зі спостереження за виборами (ENEMO).

До складу делегації МФВС входили Гевін Вайс та Бен Голдсміт. Гевін Вайс є заступником директора з питань Європи та Азії. З 2003р. по 2008р., п.Вайс працював в Україні в різних міжнародних організаціях, втілюючи програми для розвитку демократії. Він також був спостерігачем від різних організацій під час більш ніж десяти виборів в країнах Євразії. Бен Голдсміт є керівником проекту МФВС у Пакистані, маючи понад 10 років досвіду консультування та управління проектами з підготовки та проведення виборів в постконфліктних демократіях та демократіях, що розвиваються. Він допомагав проводити вибори в Боснії, Косово, Афганістані, Іраку та Сполученому Королівстві.

Метою роботи делегацій було продемонструвати інтерес міжнародної спільноти до демократичного розвитку політичного процесу та демократичного врядування в Україні, та представити точну і неупереджену оцінку поточної ситуації. При оцінці демократичного характеру виборів особливу увагу необхідно приділити передвиборчому періоду, у тому числі підготовці до виборів та політичному середовищу. Для точної оцінки будь-яких виборів треба врахувати всі аспекти виборчого процесу. До них відносяться умови, створені законодавчою базою для проведення виборів у виборчий та передвиборчий періоди до і під час ведення кампанії.

Делегація діяла у відповідності до законів України та Декларації принципів міжнародного спостереження на виборах, що утворює принципи невторчання, неупередженості та професіоналізму міжнародних спостерігачів на виборах.