

Громадський консорціум виборчих ініціатив, у складі Комітету виборців України, Громадянської мережі ОПОРА, Українського незалежного центру політичних досліджень і Лабораторії законодавчих ініціатив, об'єднав профільні недержавні організації з метою ефективного впливу на процес реформування виборчого законодавства та забезпечення його публічного характеру.

Першочерговими цілями Консорціуму є створення умов для широкого залучення громадськості до публічних обговорень реформи виборчого законодавства та донесення громадських ініціатив до суб'єктів прийняття рішень, сприяння проведенню відкритих та прозорих парламентських виборів 2012 року, громадський моніторинг виборчої кампанії.

Цільовою групою Консорціуму є суб'єкти прийняття рішень (Президент, Верховна Рада України), учасники виборчого процесу (виборчі комісії, політичні партії, органи влади та місцевого самоврядування), громадські організації, експерти, науковці та ЗМІ.

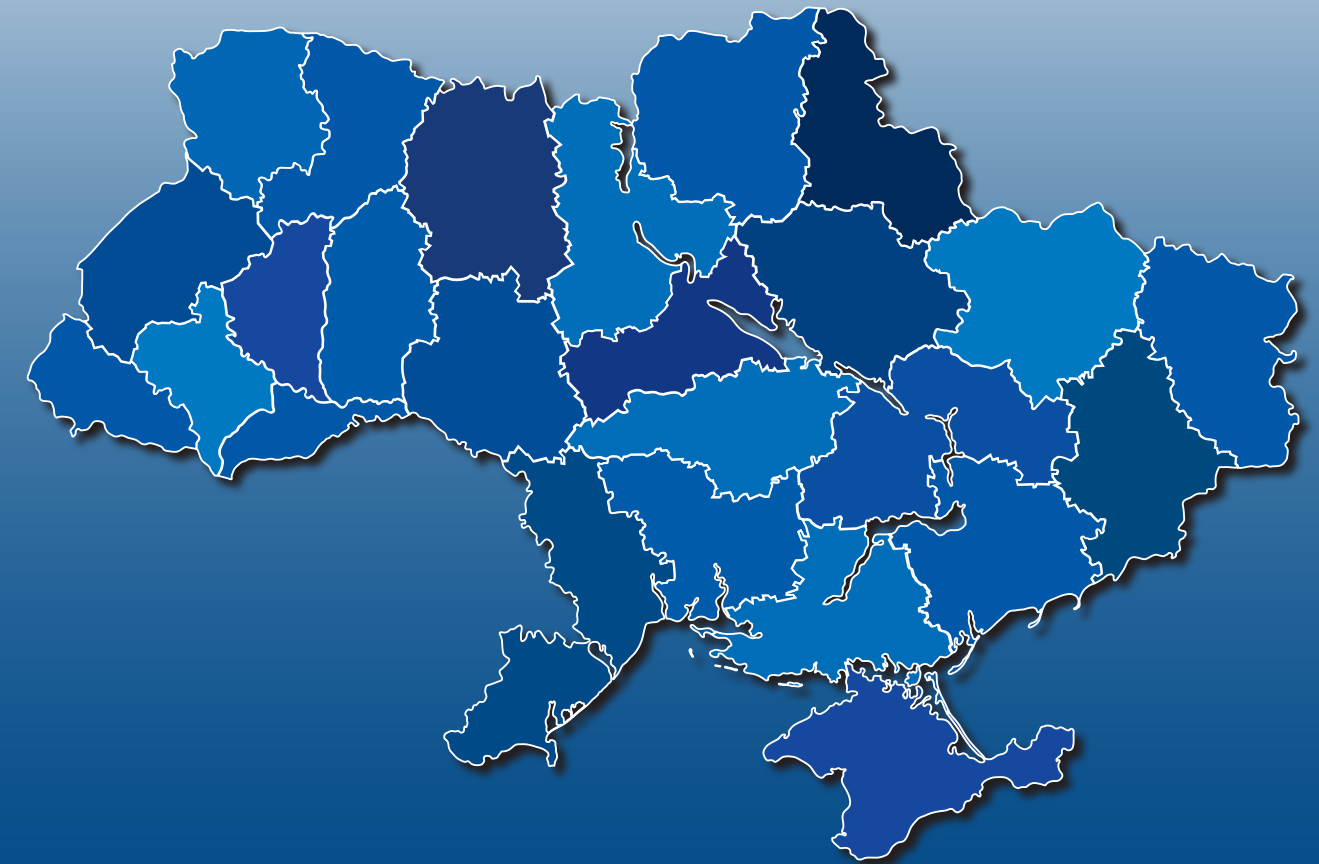


громадянська мережа  
**ОПОРА**  
www.opora.org.ua



ЛАБОРАТОРІЯ  
ЗАКОНОДАВЧИХ  
ІНІЦІАТИВ  
www.parliament.org.ua

## Виборча реформа очима громадськості



### Контактна інформація організацій-учасниць Громадського консорціуму виборчих ініціатив:

Всеукраїнська громадська організація  
**«Комітет виборців України»**  
Адреса для листування: Київ, 04212, а/с 56  
Телефон/факс: (044) 425-21-66  
(044) 425-23-01  
(044) 425-37-20  
Електронна пошта: [cvu@cvu.kiev.ua](mailto:cvu@cvu.kiev.ua)  
Веб-сторінка: [www.cvu.org.ua](http://www.cvu.org.ua)

Громадська організація  
**«Лабораторія законодавчих ініціатив»**  
м. Київ, 04071, вул. Нижній Вал, 33, оф. 8  
Телефон: (044) 531-37-68  
Факс: (044) 425-25-33  
Адреса для листування: м. Київ, 04070, а/с 20  
Електронна пошта: [info@laboratory.kiev.ua](mailto:info@laboratory.kiev.ua)  
Веб-сторінка: [www.parliament.org.ua](http://www.parliament.org.ua)

Громадська мережа **ОПОРА**  
Київ, вул. Підвисоцького, 10/10, оф. 3  
Телефон: (044) 286-26-70  
Електронна пошта: [info@opora.org.ua](mailto:info@opora.org.ua)  
Веб-сторінка: [www.opora.org.ua](http://www.opora.org.ua)

Український незалежний центр політичних досліджень  
м. Київ, 01034, вул. Лисенка, 8, оф. 9  
Телефон/факс: (044) 279-24-35  
(044) 599-42-51  
(044) 222-98-48  
Електронна пошта: [ucipr@ucipr.kiev.ua](mailto:ucipr@ucipr.kiev.ua)  
Веб-сторінка: [www.ucipr.kiev.ua](http://www.ucipr.kiev.ua)

Дане видання підготовлене в рамках проекту «Сприяння подальшому зміцненню виборчих процесів в Україні», що реалізується Координатором проектів ОБСЄ в Україні за підтримки Європейського Союзу



**ОБСЄ** Організація з безпеки та співробітництва в Європі  
Координатор проектів ОБСЄ в Україні

Думки, висловлені тут, належать виключно авторам та не обов'язково відображають точку зору Координатора проектів ОБСЄ в Україні та донора проекту.

Аналітичний звіт за результатами проекту  
«Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні»  
(жовтень – листопад 2011 р.)



## ЗМІСТ

ВСТУП .....	3
I. ЗАГАЛЬНИЙ ОПИС ДІЯЛЬНОСТІ В РАМКАХ ПРОЕКТУ „ОРГАНІЗАЦІЯ ШИРОКОГО ТА ВІДКРИТОГО ГРОМАДСЬКОГО ОБГОВОРЕННЯ ПИТАНЬ УДОСКОНАЛЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ” .....	4
II. РЕЗУЛЬТАТИ ГРОМАДСЬКОГО ОБГОВОРЕННЯ ПИТАНЬ УДОСКОНАЛЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ .....	6
Кодифікація виборчого законодавства .....	6
Виборчі системи для загальнодержавних та місцевих виборів.....	14
Виборчі комісії. Статус членів виборчих комісій .....	42
Списки виборців.....	61
Фінансування виборчих кампаній .....	71
Висування і реєстрація кандидатів .....	82
Передвиборна агітація.....	93
Спостереження за виборам .....	103
Голосування, підрахунок голосів та встановлення результатів виборів.....	108
Оскарження рішень, дій та бездіяльності щодо виборів.	
Відповідальність за порушення виборчого законодавства.....	114
Скорочення тривалості виборчого процесу .....	120
III. ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	121
IV. ДОДАТКИ.....	124
Додаток 1. Загальний опис методології фокус-груп в рамках реалізації проекту „Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні” .....	124
Додаток 2. Загальний опис методології проведення громадських обговорень в рамках реалізації проекту „Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні” .....	127
Додаток 3. Результати експертного опитування щодо реформування виборчого законодавства України .....	129
Додаток 4. Фоторепортаж з регіональних громадських обговорень виборчої реформи.....	145

## ВСТУП

Процес удосконалення виборчого законодавства України носить перманентний характер і триває протягом усього періоду незалежності України. Фактично зміни до українського виборчого законодавства вносились перед кожними загальнонаціональними виборами. Разом з тим протягом 2004–2009 років у сфері виборів було напрацьовано законодавство, що дозволило провести принаймні 3 виборчі кампанії, що були оцінені, як такі, що відповідали більшості міжнародних стандартів. Планувалось, що пізніше положення різних законів у сфері виборів буде уніфіковано в єдиний документ – Виборчий кодекс, запровадження якого протягом тривалого часу є рекомендацією міжнародних та місцевих спостерігачів за виборами. Не зважаючи на те, що проект Виборчого кодексу був зареєстрований у Верховній Раді в 2010 році і пройшов експертизу Венеціанської комісії, до остаточного його ухвалення справа так і не дійшла. Разом з тим протягом останніх років у виборчому законодавстві України почали проявлятися тенденції, спрямовані не на уніфікацію регулювання виборів, а, навпаки, на розведення регулювання виборчих процедур.

У 2012 році відбудуться чергові парламентські вибори, і вже традиційно вони будуть проходити на основі нового виборчого закону, який кардинально змінює попередній як в частині виборчої системи, так і в частині виборчих процедур. Ще на початковому етапі роботи над новим законом стало очевидно, що громадськість не повинна залишатись осторонь цього процесу і має впливати на нього, аби закон було прийнято з врахуванням широкого спектру думок усіх зацікавлених сторін. Саме з метою забезпечення широкого та відкритого громадського обговорення і було утворено Громадський консорціум виборчих ініціатив, який об'єднав Комітет виборців України, Громадянську мережу ОПОРА, Лабораторію законодавчих ініціатив та Український незалежний центр політичних досліджень.

З метою залучення до обговорення виборчої реформи якомога ширшого кола зацікавлених сторін, впродовж жовтня–листопада 2011 року було проведено цілу низку заходів: експертне опитування в 21 обласному та 9 районних центрах, 30 громадських обговорень, 16 фокус-груп, в яких загалом взяли участь 1593 учасників: представники громадських організацій та політичних партій, експерти, науковці, представники засобів масової інформації, посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування, нинішні та колишні члени виборчих комісій, представники відділів ведення Державного реєстру виборців.

Аналітичний звіт, що пропонується до вашої уваги, є підсумком цієї роботи.

Приємно відзначити, що значна кількість рекомендацій за результатами громадського обговорення виборчої реформи знайшла відображення у новому Законі „Про вибори народних депутатів України”, за яким проводитимуться вибори 2012 р. Разом з тим багато висновків і рекомендацій обговорень потребують подальших дискусій та відображення у майбутньому виборчому законодавстві. Автори звіту сподіваються, що він стане основою для подальшого продуктивного діалогу та співпраці між громадськими експертами, представниками різноманітних політичних сил, а також владних інституцій, депутатами та організаторами виборів в питаннях удосконалення і уніфікації виборчого законодавства.

# ЗАГАЛЬНИЙ ОПИС ДІЯЛЬНОСТІ У РАМКАХ ПРОЕКТУ „ОРГАНІЗАЦІЯ ШИРОКОГО ТА ВІДКРИТОГО ГРОМАДСЬКОГО ОБГОВОРЕННЯ ПИТАНЬ УДОСКОНАЛЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ”

## **I. ЗАГАЛЬНИЙ ОПИС ДІЯЛЬНОСТІ У РАМКАХ ПРОЕКТУ „ОРГАНІЗАЦІЯ ШИРОКОГО ТА ВІДКРИТОГО ГРОМАДСЬКОГО ОБГОВОРЕННЯ ПИТАНЬ УДОСКОНАЛЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ”**

Проект „Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства України” здійснювався Громадським консорціумом виборчих ініціатив, що об'єднав профільні громадські організації у складі *Комітету виборців України, Громадянської мережі ОПОРА, Українського незалежного центру політичних досліджень і Лабораторії законодавчих ініціатив*, що займаються проблематикою виборчого законодавства та виборчих процесів. Він реалізовувався у рамках проекту «Сприяння подальшому зміцненню виборчих процесів в Україні» за фінансової підтримки Європейського Союзу та за сприяння Координатора проектів ОБСЄ в Україні.

Основна мета проекту полягала в організації широкого і відкритого громадського обговорення реформи виборчого законодавства, у тому числі розробки законопроекту про парламентські вибори, а також інформуванні громадськості та експертної спільноти про процес розробки виборчого законодавства.

У рамках проекту з 7 жовтня по 21 грудня 2011 року було проведено наступну діяльність:

- 1) Підготовлено брошуру „Виборча реформа для всіх і для кожного”, у якій були висвітлені найбільш дискусійні питання виборчої реформи, запропоновано аналіз існуючого виборчого законодавства та міжнародного досвіду. Також у брошурі було окреслено зміст основних міжнародних документів з порушених питань, висновки та рекомендації Венеціанської комісії, Міжнародної фундації виборчих систем, Групи держав проти корупції. Брошура стала відправною точкою для громадських обговорень, проведених у переважній більшості областей України.
- 2) Проведено експертне опитування щодо подальших напрямів розвитку виборчого законодавства України. До участі в опитуванні було залучено 571 експерта з м. Києва, 21 обласного та 9 районних центрів. До анкети опитування було включено 22 питання, які стосувались найбільш гострих проблем, що впливали зі змісту законопроекту Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори. Результати експертного опитування були представлені в ході прес-конференцій, під час слухань з питань удосконалення виборчого законодавства, організованих Комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, громадських обговорень виборчої реформи в регіонах.
- 3) Проведено 16 тематичних регіональних фокус-груп з метою з'ясувати оцінку спеціалізованими цільовими групами потреб і завдань виборчої реформи в Україні. Цільову аудиторію груп склали представники партій, виборчих комісій, органів ведення Державного реєстру виборців, журналісти та інші особи. Загальна кількість учасників фокус груп – 173 особи. У ході фокус-груп було обговорено питання виборчих систем для різних видів виборів, регулювання перед-виборної агітації, окремі аспекти фінансування виборів, проблеми доступу до інформації про кандидатів, організації роботи виборчих комісій, особливостей складання і уточнення списків виборців.
- 4) Організовано та проведено 30 громадських обговорень виборчої реформи, в ході яких було презентовано результати експертного опитування, поширено брошуру „Виборча реформа для всіх і для кожного”, визначено ключові проблеми виборчого законодавства та напрацьовано шляхи їх вирішення. Обговорення проходили із широким залученням усіх зацікавлених сторін, які мають відношення до організації та проведення виборів, представників партій та громадських організацій, виборчих комісій, органів влади, експертів, науковців та журналістів. Загальна кількість учасників склала 849 осіб.
- 5) За результатами вказаних заходів підготовлено даний аналітичний звіт „Виборча реформа очима громадськості”, який узагальнює результати всієї копії і напруженої роботи організацій – членів Консорціуму з проведення відкритого і широкого обговорення виборчої реформи. У звіті особлива увага приділена тим питанням, які найбільш активно дискутувались у процесі обговорення.

## **РЕЗУЛЬТАТИ ГРОМАДСЬКОГО ОБГОВОРЕННЯ ПИТАНЬ УДОСКОНАЛЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ**

## II. РЕЗУЛЬТАТИ ГРОМАДСЬКОГО ОБГОВОРЕННЯ ПИТАНЬ УДОСКОНАЛЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

### КОДИФІКАЦІЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

#### 1. Загальний огляд обговорених питань

За результатами аналізу українського законодавства про вибори та практики його застосування в ході виборчих компаній, ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія неодноразово рекомендували уніфікувати правове регулювання виборів шляхом прийняття Виборчого кодексу. На необхідності його ухвалення також особливо наголошується у Резолюції ПАРЄ 1755 (2010) „Функціонування демократичних інститутів в Україні”. В ряді країн Європи порядок проведення виборів врегульовано виборчими кодексами. Серед таких країн, зокрема, Азербайджан, Албанія, Білорусь, Болгарія, Боснія і Герцеговина, Вірменія, Грузія, Іспанія, Казахстан, Люксембург, Македонія, Молдова, Нідерланди, Польща, Норвегія, Фінляндія, Франція, Швеція. Водночас у багатьох європейських державах виборчі кодекси відсутні, там порядок проведення загальнонаціональних та місцевих виборів врегульовано окремими виборчими законами. До таких країн можна віднести, наприклад, Австрію, Велику Британію, Данію, Естонію, Ісландію, Італію, Латвію, Литву, Мальту, Португалію, Румунію, Сербію, Словаччину, Словенію, Угорщину, Узбекистан, Хорватію, Чехію та Чорногорію. У тих країнах, де виборчі кодекси відсутні, забезпечено різний рівень уніфікованості виборчих процедур.

Хоча на розгляді Верховної Ради перебуває два проекти Виборчого кодексу (№ 4234 від 19.03.2009 р., внесений народним депутатом І. Крілем, та № 4234-1 від 23.03.2010 р., внесений групою народних депутатів, які представляють різні фракції, Ю.Ключковським, С. Гриневецьким, С.Подгорним та іншими) жоден з них прийнятий не був. Кодифікації виборчого законодавства перешкоджає декілька основних факторів:

- 1) **нестабільність виборчого законодавства.** Закон „Про вибори народних депутатів України” з часу його прийняття (25.03.2004 р.) встиг змінитись 12 разів, Закон „Про вибори Президента України” – 10 разів (з 5.03.1999 р.), Закон „Про вибори депутатів Верховної ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” – 2 рази, при тому що він був прийнятий лише 10.07.2010 р. Нестабільність виборчого законодавства є одним із чинників, що перешкоджають його кодифікації. Для прийняття Виборчого кодексу необхідно, щоб виборчі процедури зафіксувались на певний час, а не кардинально переглядались під кожні вибори;
- 2) **відсутність консенсусу щодо необхідності кодифікації та концептуальних положень майбутнього Виборчого кодексу.** На сьогоднішній день серед політиків та експертів відсутнє єдине розуміння того, за якими виборчими системами проводитимуться наступні (після 2012 р.) парламентські та місцеві вибори. Разом з тим саме виборчою системою визначається ряд виборчих процедур – порядок утворення округів, система комісій, розподіл повноважень між комісіями, форма і порядок виготовлення виборчих бюлетенів, механізми встановлення результатів виборів, порядок здійснення агітації тощо. Відсутність консенсусу щодо виборчих систем ускладнює пошук консенсусу щодо змісту регулювання ключових виборчих процедур;
- 3) **відсутність належної правової основи для кодифікації виборчого законодавства.** 7 липня 2005 р. парламентом було схвалено нову редакцію Закону „Про вибори народних депутатів України”, в якій було враховано досвід проведення президентських виборів 2004 р. і яка загалом була позитивно оцінена Венеціанською комісією. Саме цей закон з урахуванням внесених до нього у листопаді 2005 р. змін міг стати основою для подальшої кодифікації виборчого законодавства. На жаль, протягом 2007 – 2010 рр. до виборчого та суміжного законодавства було внесено численні зміни, спрямовані не на узгодження правового регулювання різних видів виборів, а на розведення правил проведення виборчих кампаній на загальнодержавному та місцевому рівнях. Прийнятий парламентом 17 листопада 2011 р. Закон „Про вибори народних депутатів України” містить ряд позитивних нововведень, однак низка його положень погіршують правове регулювання парламентських виборів у порівнянні із Законом

„Про вибори народних депутатів України” 2005 р. Деякі норми нового закону не відповідають Конституції. Тому питання про те, чи може він лягти в основу майбутнього виборчого кодексу залишається відкритим. Однозначно в основу кодифікації виборчого законодавства не можуть бути покладені закони про президентські та місцеві вибори, щодо концептуальних положень яких (в нинішній редакції) міжнародною та вітчизняною експертною спільнотою були висловлені численні і суттєві критичні зауваження;

- 4) **дискусії щодо предмету регулювання Виборчого кодексу.** Між проектами виборчого кодексу, які перебувають на розгляді парламенту, існують суттєві розбіжності у предметі регулювання. Наприклад, проект Виборчого кодексу № 4234-1 від 23.03.2010 р., внесений групою народних депутатів, які представляють різні фракції, (Ю.Ключковським, С.Гриневецьким, С.Подгорним та іншими) є більш системним порівно із проектом Виборчого кодексу № 4234 від 19.03.2009 р., внесеним народним депутатом І.Крілем. Він не лише зводить воєдино всі закони та законопроекти, так чи інакше пов'язані з виборами (у тому числі Закон „Про Державний реєстр виборців”, Закон „Про Центральну виборчу комісію” тощо), але й враховує положення законопроектів щодо територіальної організації виборів та навчання членів виборчих комісій, рекомендації міжнародних інституцій та правозастосовчу практику. Водночас відображений у проекті Виборчого кодексу Ю. Ключковського на інших депутатах системний підхід до уніфікації регулювання має й іншу негативну сторону – депутатам потрібно буде значно більше часу для пошуку компромісу щодо ключових його положень, аніж вимагалось б, якби ряд питань було виведено зі сфери його регулювання і віднесено до предмету регулювання окремих законів. З іншого боку, виведення таких питань зі сфери регулювання кодексу не сприяло б уніфікації виборчих процедур. Тому прийняття Виборчого кодексу вимагає погодження більшістю депутатів його концептуальних положень і винесення тих питань, навколо яких відсутня єдність, за межі регулювання кодексу.
- 5) **кодифікація виборчого законодавства не вирішує проблему стабільності виборчого законодавства.** Майбутній Виборчий кодекс не застрахований від постійних переглядів так само, як і будь-який інший закон.

Саме з урахуванням цих проблем Громадським консорціумом виборчих ініціатив було вирішено обговорити проблеми кодифікації виборчого законодавства в ході регіональних громадських обговорень, що здійснювались в рамках проекту „Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні”.

## 2. Огляд результатів громадських обговорень

### 2.1. Необхідність прийняття Виборчого кодексу

Загалом учасники всіх громадських обговорень **зійшлись на необхідності кодифікації виборчого законодавства**. В ході обговорень учасники зійшлись на тому, що практика постійного „перепишування” виборчого законодавства під кожні вибори ускладнює роботу членів виборчих комісій, є одним з чинників недовіри виборців до виборчого процесу, породжує прогалини у правовому регулюванні, які заповнюються ЦВК, в той час, як відповідно до Конституції, порядок проведення виборів мав би визначатись виключно законами України. Нижче наведено позиції учасників обговорень щодо необхідності кодифікації законодавства про вибори.

*„Закон має бути стабільним - не можна постійно змінювати виборчі закони за рік до виборів.”*

(А.Ковальський, заступник голови Кримської республіканської організації партії

*„Фронт змін”, громадське обговорення виборчої реформи в м. Сімферополь)*

*„Система, для її нормального функціонування повинна устоятися. Ні в якому разі виборчий закон не повинен переписуватись діючою владою. Практику написання законів про вибори «під себе» зміг би вирішити Виборчий кодекс.”*

(О.Гончаров, міська виборча комісія, громадське обговорення виборчої реформи у м. Білгород-Дністровський, Одеська обл.)

*„Якщо говорити в цілому, то новий закон „Про вибори народних депутатів України” стосується лише виборів до Верховної Ради України і як такий він не відповідає положенням резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1755 (параграф 7.1.1) від 10 жовтня 2010 року і довгостроковим рекомендаціям Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ щодо того, що всі правила, які регулюють вибори, мають бути кодифіковані в єдиний виборчий кодекс для того, щоб гарантувати уніфікованість процедур, які застосовуються на виборах всіх рівнів.”*

(С.Пасічник, заступник Голови Черкаської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Черкаси)

*„На сьогодні вибори є найбільш врегульованою формою безпосереднього народовладдя, що є цілком виправданим, оскільки вибори проводяться систематично. Разом з тим виборчому законодавству України притаманна нестабільність, відбуваються постійні зміни виборчих систем, виборчих процедур тощо. На розгляді Верховної Ради перебувають два Виборчих кодекси, п`ять проектів Закону України „Про вибори народних депутатів України”, що є логічним, оскільки незабаром розпочнеться виборчий процес чергових парламентських виборів. Неодноразово авторитетними міжнародними організаціями (зокрема Венеціанською комісією), науковцями та практиками ставилося питання про кодифікацію виборчого законодавства України, яка б допомогла уніфікувати виборчі процедури президентських, парламентських та місцевих виборів. Уніфікація виборчих процедур сприятиме посиленню гарантій виборчих прав громадян України, рівності прав суб`єктів виборчого процесу на всіх видах виборів.”*

(О.Галус, старший викладач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права ХУУП, громадське обговорення виборчої реформи в м. Хмельницький)

*„Виборчий кодекс необхідно прийняти якнайшвидше. Це допоможе виборцям краще орієнтуватись у законі, навіть у таких питаннях як час відкриття і закрит-*

*тя дільниць, строки і порядок внесення змін до списків виборців, адже у різних законах ці норми прописані по-різному. Прийняття кодексу дозволило б уніфікувати регулювання багатьох питань – запровадити однаковий порядок оскарження, внесення змін у списки виборців, незалежно від того, які вибори відбуваються: місцеві, парламентські чи президентські. Тоді б не виникало безліч юридичних колізій, які необхідно вирішувати у юридичному руслі.”*

(О.Хорошенко, заступник начальника Головного управління юстиції у Хмельницькій області, громадське обговорення виборчої реформи в м. Хмельницький)

*„У нас так часто змінюється виборче законодавство, що його суб`єкти часто плутають технічні норми, наприклад, порядок підрахунку голосів.”*

(Н.Васківська, Голова громадської організації „Центр правової підтримки”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Коростень, Житомирська обл.)

*„Безперервна змінюваність виборчих законів може нести в собі загрозу правовій безпеці, конституційній традиції правонаступності (тяглості) правових норм, реалізації волевиявлення виборців. Конституційний Суд України також висловив свою думку щодо неприпустимості внесення змін до виборчого законодавства в ході виборчого процесу, оскільки це буде мати непередбачувані наслідки. Немає у світовій практиці випадків, коли кожна виборча кампанія постійно здійснюється за новими правилами. Тим більше, коли виборчий закон змінюється за місяць, а то й за тиждень до дня голосування. Отже ми всі мусимо зробити висновок: нарешті в Україні повинне з`явитися стабільне виборче законодавство, конче необхідно розпочати процес його кодифікації. І такий досвід у зарубіжних країнах існує. До прикладу, Виборчі кодекси існують у Франції, Бельгії, Єгипті, Алжирі, Філіппінах, Мадагаскарі, Сенегалі, Коста-Ріці, Камеруні, а також у Польщі, Молдові, Албанії, Вірменії, Киргизстані.”*

(І.Верігіна, Голова Луганської обласної організації ВО „Батьківщина”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Луганськ)

*„Слід визнати, що саме кодифікація – це шлях до сталого, досконалого та ефективного виборчого законодавства, адже в процесі кодифікації відбувається змістовне удосконалювання законодавства, скасування застарілих і неефективних, вироблення нових норм, заповнення прогалин, усунення дублювання, розбіжностей і протиріч.”*

(В.Ткалич, Голова Луганської обласної організації Української народної партії, громадське обговорення виборчої реформи у м. Луганськ)

*„Постійна зміна виборчого закону є одним із факторів, які зменшують довіру виборця до будь-кого, хто перемагає на виборах. Парламентарі не реагують на потреби людей, а бавляться у свої брудні ігри. І це розуміє виборець. Політична фрустрація виборців загостриться, що може призвести до зростання напруги у суспільстві і недовіри до того складу парламенту, який буде обрано.”*

(О.Дащаківська, Голова Дрогобицької організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Львів)

*„Міняти правила гри перед кожними виборами – це є не зовсім чесно перед виборцями. Тільки із цих міркувань потрібно уніфікувати процедури.”*

(І.Матковський, Львівська обласна організація партії „Фронт змін”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Львів)

## 2.2. Запобігання постійним переглядам майбутнього Виборчого кодексу парламентом

Підтримавши ідею прийняття Виборчого кодексу, учасники обговорень також звернули увагу на необхідність забезпечення його стабільності, впровадження певних механізмів захисту Кодексу від перманентних переглядів. Деякі учасники обговорень наголосили на тому, що в межах чинної Конституції України Виборчий кодекс зазнаватиме таких самих частих переглядів, як і чинні виборчі закони. Однак деякі експерти наголосили на необхідності внесення змін до Конституції, які б передбачали обов'язковість ухвалення окремих категорій законів, зокрема закону, яким встановлюватиметься порядок проведення виборів, кваліфікованою більшістю (двома третинами) голосів від складу парламенту.

*„Кожна влада намагається підлаштувати закон під себе. Кодекс їх навряд би зупинив, але процедура була б більш тривалою і складною. У громадськості та й в опозиції було б більше часу, більше шансів. Врешті, кодекси успішно працюють в цілому ряді країн з «молодою демократією.»*

(С.Пасічник, заступник Голови Черкаської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Умань, Черкаська обл.)

*„Необхідно підвищити статус виборчого законодавства до конституційного рівня та приймати у такому разі зміни до виборчої системи не менше ніж 300 голосами у ВРУ. Тільки тоді можна буде уникнути частих змін у виборчому законодавстві.“*

(Г.Максак, керівник Поліського фонду міжнародних та регіональних досліджень, громадське обговорення виборчої реформи у м. Чернігів)

*„Виборчу систему необхідно зафіксувати у Конституції України, як це зроблено в деяких європейських країнах. Це дозволить встановити на довгий період зрозумілі для всіх правила гри. Крім того, це ускладнить прийняття постійних поправок до закону про вибори, особливо за місяць чи два до дня виборів.“*

(О.Раманюк, Асоціація політологів України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Харків)

У цьому контексті варто відзначити, що у ряді країн Європи порядок проведення виборів визначається конституційними (органічними) законами (наприклад, в Іспанії, Португалії та деяких інших країнах), схвалення і внесення змін до яких потребує підтримки кваліфікованої більшості від складу парламенту. Такий підхід не дозволяє правлячим партіям переглядати виборчі закони лише у власних інтересах – вони мають враховувати також й інтереси опозиції. Крім того необхідність схвалення закону кваліфікованою більшістю голосів від складу парламенту посилює рівень його захищеності від частих переглядів. Реалізація пропозицій учасників обговорень в частині необхідності схвалення законів про вибори 2/3 голосів від складу парламенту потребує внесення змін до Конституції.

## 2.3. Необхідність проведення подальших експертних та громадських обговорень питань, пов'язаних з кодифікацією виборчого законодавства

Окрему увагу учасники обговорень приділили також процедурі підготовки Виборчого кодексу. Попри те що проект Виборчого кодексу № 4234-1 від 23.03.2010 р. загалом готувався із широким залученням експертної спільноти, учасники обговорень ще раз підкреслили **необхідність активного залучення експертів та громадськості до підготовки/обговорення майбутнього Виборчого кодексу.**

*„Проекти кодифікованих актів потрібно винести на обговорення експертів.“*

(Н.Васківська, Голова громадської організації «Центр правової підтримки», громадське обговорення виборчої реформи у м. Коростень, Житомирська обл.)

*„Проблема нашого виборчого законодавства на сьогоднішній день полягає в тому, що у всіх трьох законах лежать різні процедурні норми. Вони повинні бути єдині для всіх видів виборів. Для того, щоб кодифікація виборчого законодавства не мала зворотний ефект і не призвела в результаті до повного недотримання майбутнього кодексу, необхідно на найпершій фазі його розробки залучати аналітиків, які зможуть відповісти на питання, що буде найбільш доцільним для народу України. Лише потім до процесу повинні долучатися юристи, які все грамотно запишуть.“*

(Ф.Кобринський, помічник народного депутата України, Голова Союзу громадських організацій „Згода“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Одеса)

*„Далеко не останнє значення для кодифікації законодавства є принцип демократизму. Перш за все, втілення цього принципу залежить від ступеню участі і впливу громадян, громадських організацій, неурядових структур на процес і характер кодифікаційної діяльності. Іншими словами, принцип демократизму передбачає винесення на обговорення спільноти проектів кодифікованих актів, залучення громадян до безпосередньої участі в розробленні кодифікаційного акту через експертні ради, публічні семінари, колоквиуми тощо, де громадяни можуть висловити свої думки, ідеї стосовно проекту, в даному випадку, Виборчого кодексу. Інша справа, чи будуть такі ідеї мати обґрунтування та зміст, чи будуть доцільними і враховуватись при підготовці кодексу. Сама участь громадськості та публічне обговорення кодифікаційного процесу несе в собі ознаки демократизму... Дослідження актуальних проблем, пов'язаних з кодифікацією виборчого законодавства, доцільно розпочати з встановлення ідей, що повинні бути закладені в основі такої кодифікації, тобто встановити принципи кодифікації законодавства, оскільки від їхнього правильного розуміння й з'ясування залежить і подальший успіх діяльності по створенню Виборчого кодексу.“*

(О.Качан, колишній Голова Луганської міської територіальної виборчої комісії, громадське обговорення виборчої реформи у м. Луганськ)

*„Виборче законодавство часто змінюється через політичну обстановку в країні. Саме тому необхідно проаналізувати всі «за» і «проти» прийняття Виборчого кодексу, визначитись із змістом законодавства на кілька десятиліть, залучивши до процесу експертів, з тим, щоб учасники виборчого процесу мали змогу грати за постійними правилами, які не змінюються щороку.“*

(Г.Куц, незалежний аналітик, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпродзержинськ, Дніпропетровська обл.)

## 2.4. Посилення ролі неурядових організацій у кодифікації виборчого законодавства

У ряді регіонів експерти дійшли висновку, що процес перегляду виборчого законодавства в основному зводиться до написання політиками виборчих законів для себе і під себе. У зв'язку з цим деякі учасники обговорень виборчої реформи окремо наголосили на необхідності посилення ролі неурядових організацій у розробці змін до виборчого законодавства та його кодифікації.

*„Політична доцільність змушує партії та владу приймати нове виборче законодавство перед кожними виборами. Це переконливе свідчення того, що кожна сила, що знаходиться при владі, бажає отримати за рахунок виборчого закону неконкурентні переваги на виборах. І ця ситуація не змінюється вже протягом багатьох років, не зважаючи на те яка партія чи політична сила знаходиться при владі. Єдиний вихід з цієї ситуації – це громадський тиск.“*

(С.Ткаченко, Голова правління Донецької обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Новоазовськ, Донецька обл.)

*„Виникає питання, чому до сьогодні жодна політична сила не ставить питання про прийняття Виборчого кодексу. Напевно, це їм не вигідно. Перед кожними виборами*

*приймається новий закон, вигідний владі. Громадськості необхідно наполягати на прийнятті Виборчого кодексу, у якому будуть чітко виписані всі процедури.*

(Ю.Ануфрієв, Голова Хмельницької обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Хмельницький)

### 2.5. Оптимальний час для прийняття Виборчого кодексу

Практично в усіх регіонах учасники громадських обговорень виборчої реформи погодились з тим, що Виборчий кодекс навряд чи буде прийнятий до проведення чергових виборів народних депутатів України у 2012 р. Саме тому було запропоновано повернутись до обговорення проблем, пов'язаних з кодифікацією виборчого законодавства, вже після виборів. Водночас, на думку експертів, прийняття кодексу не варто відкладати до виборів, які відбуватимуться після 2012 р.

*„Виборчий кодекс – це справа не найближчих виборів, це робота, яка потребує часу, бажання та відповідної кваліфікації. Але все одно приводить до ладу закони про вибори необхідно.“*

(К.Захаров, керівник аналітичного відділу Дніпропетровської обласної організації політичної партії „Україна майбутнього“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпропетровськ)

### 2.6. Дискусії щодо ступеня деталізації регулювання у майбутньому Виборчому кодексі

Варто відзначити, що прийняття Виборчого кодексу аж ніяк не виключає можливості врегулювання окремих аспектів виборчого процесу в інших законах. Зокрема, у багатьох країнах Європи (наприклад, у Бельгії, Франції, Фінляндії тощо) порядок фінансування виборчих кампаній врегульовано спеціальними законами. Окремими законами встановлено відповідальність за порушення виборчого законодавства та визначено порядок висвітлення виборчих кампаній у ЗМІ. В деяких країнах (наприклад, в Італії) окремим законом визначено порядок голосування виборців, які проживають за кордоном, запроваджено автоматизоване голосування (Бельгія). Таким чином, кодифікація виборчого законодавства не є всеохоплюючою. Як зазначалось вище, проекти Виборчого кодексу, які перебувають на розгляді парламенту, різняться за предметом регулювання. Законопроект № 4234-1 регулює ті питання, які не знайшли відображення у законопроекті № 4234, зокрема, питання територіальної організації виборів, навчання членів виборчих комісій тощо.

Хоча учасники регіональних обговорень виборчої реформи загалом утримались від коментарів щодо питання про те, які саме відносини мають бути предметом регулювання виборчого кодексу, вони приділили увагу питанню про ступінь деталізації виборчих процедур. При цьому було висловлено дві кардинально різні позиції. Одні експерти наголосили на необхідності спрощення регулювання, яке на сьогоднішній день стало надмірно деталізованим (окремі розділи чинних виборчих законів нагадують інструкції з правозастосування і включають багато питань, які мали б регулюватись підзаконними актами). Інші група учасників обговорень навпаки підкреслювала потребу у максимальній деталізації виборчих процедур. Нижче наведено цитати обговорень виборчої реформи, які узагальнюють зміст зазначеної дискусії.

*„У багатьох західноєвропейських країнах виборчий кодекс, який регламентує вибори до всіх органів влади, навіть до Європейського парламенту, за своїм обсягом є меншим, ніж Закон «Про вибори народних депутатів» в Україні.“*

(Г.Максак, керівник Поліського фонду міжнародних та регіональних досліджень, громадське обговорення виборчої реформи у м. Чернігів)

*„У Виборчому кодексі мають бути чітко прописані процедурні питання, детально розписані процедури роботи ЦВК, ОВК/ТВК та ДВК.“*

(Ю.Паперний, незалежний політичний оглядач, журналіст Інформ-агенції „Чернігівський монітор“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Чернігів)

*„Складається ситуація, коли суб'єкти виборчого процесу керуються законами про вибори, органи реєстру - Законом України «Про Державний реєстр виборців», а на всі*

*протириччя, що існують між цими законами, всі учасники виборів шукають відповіді у численних постановках ЦВК, які часто суперечать законам. Виборчий кодекс повинен комплексно вирішити цю проблему.“*

(В. Пащенко, Дніпропетровський національний університет, доцент кафедри політології, політичний оглядач, сертифікований тренер членів ОВК, ДВК, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпропетровськ)

### 2.7. Визначення правової основи для майбутньої кодифікації виборчого законодавства

У більшості регіонів експерти відзначили, що законопроект „Про вибори народних депутатів України“ № 9265-1 і навіть прийнятий на його основі закон про парламентські вибори (який усуває значну кількість недоліків законопроекту № 9265-1) навряд чи зможе слугувати основою для подальшої кодифікації виборчого законодавства, оскільки багато його положень, у тому числі концептуального характеру, залишаються досить дискусійними. Новий закон в ряді статей відрізняється від Закону „Про вибори народних депутатів“, який було прийнято у 2005 р., причому далеко не у кращий бік. Однак в окремих регіонах експерти наголосили на тому, що новий закон про парламентські вибори все ж створює основу для кодифікації виборчого законодавства. Він не містить багатьох недоліків закону про місцеві вибори і передбачає впровадження змішаної виборчої системи, яку було апробовано на місцевих виборах 2010 р. і яка навряд чи зазнає суттєвих змін після парламентських виборів 2012 р. Деякі учасники обговорень також підтримали ідею одночасного проведення парламентських та президентських виборів з тим, щоб виключити можливість протистояння між главою держави та законодавчим органом влади.

*„Новий Закон відкриває шлях до кодифікації виборчого законодавства. Запроваджується змішана система за принципом „50/50“ на виборах до Верховної Ради, аналогічна система виборів працює і на виборах до органів місцевого самоврядування. Необхідна уніфікація виборчого законодавства. Під вибори до Верховної Ради необхідно підвести вибори Президента. Їх однозначно треба звести у часі. Одночасний прихід до влади Президента разом з політичною силою, яка його підтримує, підвищить ефективність влади і зніме протистояння між гілками влади, яке щоразу виникає після обрання чи то Президента, чи то парламенту окремо. Приклад такої взаємодії між гілками влади є в Кременчуці після перемоги мера міста О.Бабаєва і політичної сили що прийшла разом з ним. Влада – мер і міська рада діють узгоджено, і система влади не розривається внутрішніми протириччями. Необхідно системно і концептуально підходити до реформування виборчого законодавства.“*

(В.Чурсін, депутат Автозаводської районної ради (1998-2002), депутат Кременчуцької міської ради (2002-2006), член виконкому Кременчуцької міської ради (2006-2010), громадське обговорення виборчої реформи у м. Кременчук, Полтавська обл.)

## 3. Резюме результатів громадських обговорень проблем кодифікації виборчого законодавства

Учасники громадських обговорень виборчої реформи в регіонах в основному погодились, що:

- існує потреба в уніфікації правового регулювання виборів шляхом прийняття Виборчого кодексу;
- Виборчий кодекс не повинен переглядатись часто під кожні вибори; варто розглянути можливість внесення змін до Конституції України, які б передбачали обов'язковість схвалення певних законів (зокрема, законів, які встановлюють порядок проведення виборів) кваліфікованою (2/3) більшістю голосів від складу парламенту. Внесення відповідних змін до Конституції дозволило б врахувати інтереси опозиції при перегляді виборчого законодавства, а також захистити виборче законодавство від постійних переглядів;
- до питання кодифікації виборчого законодавства необхідно повернутись відразу після проведення чергових парламентських виборів 2012 р. з тим, щоб виборче законодавство не доводилось переглядати за короткий час перед наступними виборами;
- існуючі (zareєстровані у парламенті) та нові проекти Виборчого кодексу мають розглядатись та схвалюватись парламентом лише після широких публічних дискусій щодо їхніх концептуальних положень, до яких залучатимуться всі зацікавлені сторони – представники провладних та опозиційних партій, органів державної влади та місцевого самоврядування, експерти, редактори ЗМІ та журналісти;
- неурядовим організаціям необхідно докласти більше зусиль для лобювання прийняття Виборчого кодексу, забезпечення його стабільності та ефективності застосування на практиці.



## ВИБОРЧІ СИСТЕМИ ДЛЯ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИХ ТА МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ

### 1. Загальний огляд обговорених питань

#### 1.1. Виборчі системи для загальнодержавних та місцевих виборів

Від вибору того чи іншого варіанту виборчої системи для загальнодержавних або місцевих виборів значною мірою залежить активність політичної конкуренції у боротьбі за владу, розвиток внутрішньопартійної демократії, ступінь підзвітності обраних представників перед виборцями, можливості зловживання адміністративними ресурсами на виборах, стабільність роботи виборчих органів та їх відповідальність за результати такої роботи. Саме тому питання виборчої системи є одним з найбільш складних питань виборчої реформи. В Україні пошук найбільш оптимальних варіантів виборчих систем для виборів триває вже багато років. На виборах в Україні було апробовано різні типи мажоритарних виборчих систем, змішану та пропорційну системи із закритими партійними списками.

Оскільки вибір виборчої системи є питанням політичної доцільності, в основних міжнародних документах з „виборчої тематики” відсутні будь-які рекомендації щодо запровадження певного типу виборчої системи. У Кодексі належної практики у виборчих справах Венеціанська комісія прямо наголосила на тому, що за умови дотримання принципів виборчого права може бути обраний будь-який варіант виборчої системи. У контексті питання про виборчі системи варто згадати і ще один принцип, зафіксований у Копенгагенському документі ОБСЄ 1990 р.: держави мають поважати право громадян змагатись за політичні і державні посади як самостійно, так і в якості представників певних політичних партій, без дискримінації. З цим принципом не узгоджувався Закон „Про вибори народних депутатів України”, який не передбачав можливості самовисування кандидатів на виборах. Саме тому він неодноразово зазнавав критики з боку БДІПЛ/ОБСЄ та Венеціанської комісії.

У світі застосовується багато варіантів виборчих систем - мажоритарна система відносно більшості, мажоритарна система абсолютної більшості, система альтернативного голосування, система блокуючого голосування, система єдиного голосу, що передається, „зв’язана” змішана система та пропорційна система з голосуванням за партійні списки, „незв’язана” (або паралельна система), система єдиного голосу, що не передається, система обмеженого голосу. Переваги та недоліки цих систем більш детально розглянуто у брошурі „Виборча реформа для всіх і для кожного”, підготовленої в рамках реалізації проекту „Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні”.

Попри таке різноманіття виборчих систем, в Україні пошук найбільш оптимальних виборчих систем не виходить за рамки найбільш простих їх варіантів – мажоритарної, змішаної (паралельної) та пропорційної системи з голосуванням у єдиному окрузі за закриті партійні списки. Зокрема, Законом „Про вибори народних депутатів України”, прийнятим парламентом 17 листопада 2011 р., парламентські вибори 2012 р. пропонується проводити за змішаною виборчою системою, що застосовувалась на виборах до Верховної Ради у 1998 та 2002 р.

*„Безумовно, що якщо ставити за пріоритет державний інтерес треба розуміти, що сьогодні потрібна Україні виборча система, яка відповідала б національній традиції, зберігала б найкращі досягнення національного виборчого законодавства, виборча система, яка б структурувала парламент, яка б дала можливість розвиватись повноцінному парламентаризму. І зрештою надзвичайно є важливим питання уніфікації і кодифікації самого законодавства, як основи для вибору найкращих виборчих процедур, бо яка б система не застосовувалась - якщо не має демократичної, легітимної процедури, тоді в нас справді не має вільного волевиявлення.”*

(Д.Клочкова, Інститут регіональної політики, громадське обговорення виборчої реформи у м. Луганськ)

*„Система має бути максимально спрямована на політичну структурування суспільства і на залучення виборців до вибору не тільки між партіями, а й персонального.”*

(В.Іщенко, незалежний аналітик і політолог, громадське обговорення виборчої реформи у м. Луганськ)

Між тим на європейських теренах дедалі більшого поширення набуває пропорційна виборча система з голосуванням у невеликих виборчих округах за т.зв. „напіввідкриті” списки кандидатів у депутати. Вона застосовується на парламентських виборах у таких країнах як Бельгія, Боснія і Герцеговина, Греція (окрім 12 з 300 членів парламенту, які обираються за закритими списками), Данія, Естонія, Ісландія, Кіпр, Латвія, Ліхтенштейн, Люксембург, Нідерланди, Норвегія, Польща, Словаччина, Словенія, Фінляндія, Чехія, Швейцарія (195 членів палати обираються за пропорційною системою з відкритими списками, 5 – за мажоритарною системою), Швеція. Пропорційна виборча система з голосуванням за закриті списки у єдиному багатомандатному окрузі практикується лише у двох європейських державах: у Сербії та Чорногорії, де за нею формується склад парламентів цих країн. У відносно небагатьох державах парламентські вибори проводяться на основі пропорційної системи з голосуванням за закриті списки у невеликих округах. Серед цих держав - Австрія, Албанія, Італія, Македонія, Португалія, Туреччина. Не дуже поширеною на парламентських виборах є і змішана („паралельна”) система – вона застосовується в Болгарії, Іспанії, Литві, Угорщині та Хорватії. При цьому той варіант змішаної системи, який пропонується впровадити на парламентських виборах 2012 р. в Україні, практикується лише у двох країнах – Грузії та Вірменії.

Аналізуючи проект Закону „Про вибори народних депутатів України”, підготовлений Робочою групою з питань удосконалення виборчого законодавства, Венеціанська комісія та Міжнародні фундація виборчих систем особливо наголосили на тому, що: 1) впровадження на парламентських виборах 2012 р. змішаної виборчої системи не відповідає попереднім рекомендаціям ПАРЕ; 2) питання про оптимальний різновид системи, на основі якої мають проводитись майбутні парламентські вибори, про величину виборчого бар’єру та про позбавлення виборчих блоків права висування кандидатів (як і вилучення виборчих блоків з переліку суб’єктів виборчого процесу загалом) має вирішуватись шляхом відкритої дискусії за участі всіх політичних партій, експертів та інших зацікавлених сторін.

На момент проведення громадських обговорень виборчої реформи в рамках реалізації проекту „Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні” була відсутня ясність стосовно питання, за якою саме системою і з якими особливостями такої системи проводитимуться чергові парламентські вибори 2012 р. Однак навіть в умовах повної ясності щодо цього питання, потреба у проведенні дебатів стосовно оптимальної системи виборів народних депутатів все одно б не виключалась, тим більше з урахуванням того, що після виборів 2012 р. виборче законодавство може змінюватись, у тому числі й у напрямі його кодифікації. Саме тому питання стосовно того, за якою саме системою мали б проводитись парламентські вибори було включено до анкети експертного опитування проекту „Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні” та обговорено фокус-групами в ході регіональних обговорень, проведених в межах проектної діяльності за зазначеним проектом.

#### 1.2. Величина виборчого бар’єру

Нова редакція Закону „Про вибори народних депутатів України” від 17.11.2011 р. передбачає збільшення величини виборчого бар’єру для партій за пропорційною складовою змішаної системи з 3% до 5%. Такий підхід має свої переваги та недоліки. З одного боку, він сприятиме зменшенню рівня фракційної роздробленості у парламенті, яка може виявитись досить значною з урахуванням значної кількості кандидатів-„самовисуванців” та представників невеликих партій, яких буде обрано до парламенту за мажоритарною складовою системи. З іншого боку, такий підхід може зменшити шанси на представництво у майбутньому парламенті невеликих та середніх партій, рейтинги підтримки яких коливаються в межах 3-5%. Цей ризик особливо посилиться у разі визнання Конституційним Судом неконституційними тих положень нового закону про парламентські вибори, які передбачають можливість одночасного балотування у загальнодержавному та одному з одномандатних округів. Саме тому питання оптимальної величини бар’єру для партій і блоків на парламентських виборах було предметом обговорення в ході засідань регіональних круглих столів. Основні позиції учасників заходів щодо запропонованої законом величини бар’єру наведено у п. 2 цього розділу.

### 1.3. Засади територіальної організації виборів

Проект Закону „Про вибори народних депутатів України”, підготовлений Робочою групою з питань удосконалення законодавства про вибори, а також напрацьований на його основі законопроект № 9265-1 містив ряд недоліків в частині регулювання територіальної організації виборів. Зокрема, обидва законопроекти включали положення, що порушували принципи рівного виборчого права (наприклад, в частині організації голосування виборців на закордонних виборчих дільницях), не передбачали врахування меж міст обласного значення та районів при утворенні виборчих округів, дозволяли утворювати виборчі округи незадовго до початку виборчого процесу, що могло ускладнити планування потенційними кандидатами на виборах власних виборчих кампаній. Також законопроекти передбачали можливість регулювання питань територіальної організації виборів окремим законом, перспективи прийняття якого були невизначеними. На ці недоліки законопроекту Робочої групи звернули увагу Венеціанська комісія та Міжнародна фундація виборчих систем. Новоприйнятий парламентом Закон „Про вибори народних депутатів України” від 17 листопада 2011 р. усунув частину вад зазначених проектів в частині територіальної організації виборів. Зокрема, відносно успішно було вирішено проблему голосування на закордонних виборчих дільницях (такі дільниці на виборах 2012 р. будуть рівномірно розподілені між округами, утвореними в межах м. Києва), суттєво продовжено строки утворення виборчих округів, враховано межі областей при „нарізці” округів. Однак ряд питань врегульовано так і не було. Наприклад, новий закон не містить вимог щодо неперервності меж виборчих округів, не передбачає обов’язковості врахування меж міст обласного значення та районів при утворенні округів, виключає можливість утворення тимчасових закордонних дільниць, що в перспективі позбавить багатьох виборців можливості реалізувати право голосу, адже таке право можна буде реалізувати лише на дільниці, утвореній при дипломатичному представництві, що може бути складною задачею у країнах з великою територією (США, Російська Федерація тощо). У прийнятому законі збережено положення, за яким територіальна організація виборів встановлюватиметься окремим законом, перспективи прийняття якого видаються невизначеними. У таких умовах багато важливих питань, пов’язаних з утворенням виборчих дільниць та округів, вирішуватиме безпосередньо ЦВК, що не повністю відповідає вимогам статті 92 Конституції України. Передбачена новим законом величина граничного відхилення між кількістю виборців в одномандатних округах хоч і відповідає міжнародним стандартам, однак вона є досить значною (12%), що дозволяє в окремих регіонах утворювати більшу кількість виборчих округів, в інших – меншу. Питання, пов’язані з територіальною організацією виборів, було включено до анкети експертного опитування щодо напрямів удосконалення законодавства про вибори, а також обговорено фокус-групами та під час регіональних круглих столів. Більш детально результати відповідної проектної діяльності висвітлено у параграфі 2 цього розділу звіту.

## 2. Виборча система, величина бар’єру, принципи територіальної організації виборів та інші суміжні питання: огляд результатів експертного опитування та громадських обговорень

### 2.1. Оптимальна виборча система для парламентських та місцевих виборів

#### 2.1.1. Загальний огляд результатів експертного опитування та обговорень

Протягом жовтня 2011 р. Громадським консорціумом виборчих ініціатив було проведено експертне опитування „Напрями удосконалення законодавства про вибори народних депутатів України”. Опитування мало на меті виявити позиції представників партій, експертів та журналістів щодо ключових проблем виборчого законодавства. Зокрема, стосовно оптимальної виборчої системи для парламентських виборів. Участь в опитуванні загалом взяв 571 респондент із 22 регіонів України.

За результатами проведеного опитування переважна більшість експертів виступила за необхідність перегляду виборчої системи, за якою обирався парламент у 2006 та 2007 рр. (пропорційної системи з голосуванням за закриті списки кандидатів від партій і блоків у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі). Таким чином, лише 5% респондентів з 571 опитаного вважали за необхідне застосовувати цю систему на парламентських виборах у майбутньому. Ідея збереження пропорційної системи

із закритими списками, навіть за умови збільшення кількості виборчих округів та зменшення кількості кандидатів в округах, все одно не підтримувалась в експертному середовищі. Такий тип виборчої системи був підтриманий лише 6 експертами з 571 опитаного (1%).

Натомість переважна більшість експертів схилилась до того, що на парламентських виборах має забезпечуватись можливість голосування не за закриті партійні списки, а за конкретних кандидатів від партій та самовисуванців. Таким чином, ідея переходу на пропорційну систему з відкритими партійними списками від партій та незалежних кандидатів була схвалена майже 38% опитаних. Наступною за рівнем популярності виявилась змішана виборча система, яка застосовувалась на парламентських виборах 1998 та 2002 рр. – за необхідності її введення виступило майже 26% опитаних респондентів. При цьому за необхідності впровадження такого варіанту змішаної системи, який забезпечує можливість самовисування кандидатів в одномандатних виборчих округах, висловився 21% опитаних, а за змішану систему без можливості самовисування кандидатів (цей варіант застосовувався на місцевих виборах 2010 р.) – 5% респондентів. Трійку найбільш популярних серед опитаних виборчих систем виборів народних депутатів замкнула мажоритарна виборча система з голосуванням у 450 одномандатних округах, яка допускає можливість самовисування кандидатів – ця система була підтримана 14% респондентів. Цей самий варіант системи, але без можливості самовисування кандидатів, був підтриманий 3% учасників опитування.

Експертам також було запропоновано самостійно описати той варіант виборчої системи, впровадження якого на парламентських виборах вони підтримують. Цією можливістю скористались 10% експертів. 3% респондентів підтримали мажоритарну виборчу систему з голосуванням у невеликих багатомандатних виборчих округах, за якої обраними вважаються кандидати, котрі отримали найбільшу кількість голосів виборців в окрузі, у кількості, яка дорівнює кількості мандатів, що розподіляються в окрузі.

Змішана виборча система як альтернатива пропорційній системі із закритими списками та єдиним загальнодержавним округом користувалась найвищим рівнем популярності лише в центральних регіонах нашої держави. Там вона була підтримана 29% респондентів. В інших регіонах рівень її підтримки є приблизно однаковим і відносно невисоким (від 25% на сході України до 26-27% на заході та півдні України). Пропорційна виборча система з відкритими списками мала найбільшу кількість прихильників на заході і сході України: в західних регіонах держави її підтримали 44% експертів регіону, на сході – 41% експертів. В інших регіонах частка прихильників цієї системи була помітно меншою: 36% в південних регіонах України, 33% - в центральній Україні. Пропорційна система з голосуванням за закриті партійні списки у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі користувалась найбільшим рівнем популярності в південних та центральних регіонах держави. Там вона була підтримана 5% опитаних; в інших регіонах частка її прихильників не перевищувала 1-2%. Мажоритарна система з голосуванням за кандидатів, висунутих у 450 одномандатних округах, найменше підтримувалась на сході України (12%), найбільше – на півдні України (20%). Таким чином, за результатами проведеного експертного опитування можна стверджувати, що відносна більшість вітчизняних експертів (38%) виступає за необхідність впровадження пропорційної виборчої системи з голосуванням за відкриті списки кандидатів. Водночас не варто забувати і про те, що така система все ж не має абсолютної підтримки в експертному середовищі.

Результати проведених в регіонах обговорень та фокус-груп щодо питання про найбільш оптимальну виборчу систему, за якою варто було б проводити парламентські вибори, в основному корелювались з результатами експертного опитування. І хоча значна кількість учасників відповідних заходів підтримала ідею впровадження на виборах депутатів пропорційної системи з голосуванням за відкриті списки кандидатів, досить значною була частка і тих, хто виступав за впровадження змішаної та мажоритарної систем. Цікаво, що з-поміж представників політичних партій пропорційна система з голосуванням у декількох округах за відкриті списки підтримувалась в основному позапарламентськими та парламентськими опозиційними партіями, в той час як представники партій більшості (Партії регіонів, Комуністичної партії України та Народної партії) відстоювали ідею переходу якщо і не мажоритарну систему відносної більшості, то однозначно на змішану систему. Не було єдності щодо цього питання і в середовищі експертів, які взяли участь в обговоренні.

Впровадження на парламентських виборах пропорційної системи з відкритими списками було підтримано більшістю учасників громадських обговорень у Кременчуці (Полтавська обл.), Кам’янці-Подільському (Хмельницька обл.), Чернігові, Рівному та багатьох інших містах, переважно на заході та півночі України. В інших регіонах, хоч учасники дискусії загалом схилились до необхідності впрова-

дження пропорційної системи з відкритими регіональними списками, значною була і частка тих, хто відстоював мажоритарну систему відносною більшої та змішану систему. В окремих випадках опонентів пропорційної системи з відкритими списками було набагато більше, ніж її прихильників.

У Білгород-Дністровському (Одеська обл.) частина експертів відстоювала необхідність переходу на мажоритарну систему відносною більшої, що б збільшило шанси таких невеликих міст як Білгород-Дністровський виносити проблематичні питання міста/району на розгляд народних депутатів. Ще одним аргументом на користь саме цієї системи у Білгород-Дністровському стало те, що вона є найбільш простою та найбільш зрозумілою для українського виборця. З аналогічних міркувань впровадження на парламентських виборах змішаної системи було підтримано й учасниками громадського обговорення, яке відбулось у м. Дніпродзержинськ (Дніпропетровська обл.). Місцеві фахівці відзначили, що аргументом проти пропорційної системи з відкритими списками є її „громіздкий” характер (незручність для виборця, складнощі при голосуванні, підрахунку голосів та встановленні результатів виборів) та нерозвиненість партійної системи. Під час громадського обговорення в Новоазовську (Донецька обл.) учасники дискусії в основному схилились до пропорційної системи з відкритими списками, однак представники Комуністичної партії та Ради ветеранів Новоазовського району підкреслювали, що лише мажоритарна система виборів може „виховати у депутатів відповідальність перед виборцями та змінити ситуацію в країні”.

У Черкасах та деяких інших регіонах учасники обговорення взагалі пропонували зберегти на парламентських виборах пропорційну виборчу систему з голосуванням за закриті партійні списки у єдиному загальнодержавному окрузі, запровадивши при цьому певні механізми демократії при складанні партійних списків. На місцевих виборах учасниками громадського обговорення виборчої реформи в Черкасах було запропоновано або зберегти існуючу змішану систему з впровадженням відкритих списків за її пропорційною складовою, або ж перейти на мажоритарну систему відносною більшої, яка застосовувалась на місцевих виборах до 2006 р.

З урахуванням того, що жодна з виборчих систем не змогла отримати підтримку більшої частини учасників дискусій в регіонах, необхідним є проведення подальших експертних дебатів щодо виборчих систем, які могли б застосовуватись на парламентських та місцевих виборах. Очевидно, що проводити такі дебати варто було б вже після парламентських виборів 2012 р.

### 2.1.2. Мажоритарна система відносною більшої, змішана система, пропорційна система з відкритими чи закритими списками? Аргументи „за” та „проти”

Під час громадських обговорень виборчої реформи та проведених в рамках проекту фокус-груп учасники висловили ряд аргументів на користь та проти виборчих систем, за якими могли б проводитись наступні парламентські та/або місцеві вибори. Деякі з них наголошували на тому, що саме питання виборчої системи не є дуже важливим – головне, як застосовується система на практиці, і чи створюють процедурні аспекти закону можливості для зловживань.

*„Не важливо, яку систему буде обрано, а важливо, які технології по проведенню всього виборчого процесу буде закладено.”*

(В.Кочуєв, керівник Донецької міської організації „Агентство розвитку місцевого самоврядування”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Донецьк)

*„Кожна виборча система, яка існувала в Україні за роки незалежності має право на існування, але за однієї умови: закон повинен виконуватись, а не писатись під вимоги влади.”*

(С.Веселов, Голова фракції „Батьківщина” в Одеській обласній раді, громадське обговорення виборчої реформи у м. Одеса)

*„Абсолютно поганих чи, навпаки, абсолютно хороших виборчих систем не існує. Проблема полягає у виконанні закону та в тому, що виборча система повинна максимально відображати потреби України.”*

(А.Бойко, Голова Одеської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Одеса)

*„Головне - необхідно, щоб виборче законодавство гарантувало справедливі і чесні вибори.”*

(С.Давидов, Голова ради підприємців, громадське обговорення виборчої реформи у м. Луганськ)

*„Виборча система не має вирішального значення. Головним є забезпечення прозорості та чесності волевиявлення громадян на парламентських виборах 2012 року. При дотриманні цих умов те, за якою саме системою формуватиметься Верховна Рада, відіграватиме другорядне значення.”*

(О.Осуховський, ВО „Свобода”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Рівне)

агалом під час громадських обговорень значна частина учасників висловила за подальший розвиток пропорційної системи з голосуванням за партійні списки, відзначаючи її політичні можливості:

- відповідність політичних уподобань виборців політичній структурі парламенту;
- стимулювання зміцнення партійної системи і посилення ролі партій у суспільно-політичному процесі;
- точніший розподіл мандатів відповідно до кількості отриманих голосів і низький рівень втрати голосів виборців при переведенні у мандати;
- запобігання подрібненню фракцій в парламенті;
- вужчі можливості для адміністративного впливу на хід виборів і відповідно можливість представити у парламенті опозиційні партії та забезпечити змінюваність політичного складу парламенту.

Однак загальне несприйняття викликала ідея збереження пропорційної виборчої системи з голосуванням за закриті партійні списки у єдиному загальнодержавному окрузі. Показово, що ця система критикувалась як представниками партій влади, так і представниками опозиційних (у тому числі позапарламентських) партій, а також експертною спільнотою. До основних недоліків пропорційної системи у тому її варіанті, який застосовувався на парламентських виборах 2006 та 2007 рр., було віднесено наступні:

- відсутність належного обсягу інформації про кандидатів у списках;
- відсутність належних механізмів комунікації обраних депутатів з виборцями;
- уникнення прямої відповідальності депутатів перед виборцями;
- корупційні і непрозорі способи складання списків кандидатів;
- „олігархізація” партій, створення умов для розвитку партійних проектів лідерського типу та одночасне послаблення партій у перспективі;
- примітивізація передвиборчої комунікації, стимулювання здійснення агітації за рахунок реклами та спрощення змісту і сенсу політичної комунікації;
- негативний вплив на професійний рівень складу парламенту та дискредитація парламенту як представницького органу.

*„Перший серйозний негатив, що непокоїть багатьох політичних експертів, - це збереження закритості партійних списків для виборця. Відсторонення виборців від процесу формування списків небезпечно з кількох причин. Зокрема, це продовжує традицію формування „акціонерних” партій, коли представники бізнесу, що фінансують виборчу кампанію, отримують місця у парламенті шляхом лобіювання власного списку кандидатів від партії на партійному з’їзді.”*

(П.Зайцев, заступник Голови Луганської обласної організації партії „Громадянська позиція”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Луганськ)

*„Проблема виборчої системи, яка зараз діє в Україні уже давно набила оскомину усім, хто безпосередньо чи опосередковано бере участь у політичному житті. В світовій політичній науці існує єдиний показник ефективності виборчої системи - це кількісна та якісна відповідність новосформованих органів влади реальному волевиявленню виборців. Якщо депутат проходить в законодавчий орган за списком певної партії, то він повинен послідовно обстоювати її ідеали та інтереси. Партія у свою чергу після виборів змушена втілювати в життя всі свої обіцянки та вести спільну політичну діяльність з тими політичними силами, співпраця з якими була задекларована у передвиборчий період. Не потрібно бути політичним експертом, щоб помітити, що цей принцип в Україні не діє. Не діє він із декількох причин. І в першу чергу, напевне, через відсутність відповідальності*

перед виборцями у тих людей, які проходять у ради від однієї політичної сили, а згодом ведуть боротьбу в інтересах іншої. Слід також згадати і керівників партійних організацій, які своїм вольовим рішенням іноді йдуть на політичні союзи з іншими партіями всупереч несумісності ідеологій та здоровому глузду. Таким чином виходить парадоксальна ситуація. Громадянин голосує за партію, як за політичного суб'єкта, який пропонує йому свою ідеологію, кадри, програму дій. В обмін на голос виборця партія найчастіше забуває про свої обіцянки, відходить від ідеології та втрачає значну частину кадрів, зокрема й у фракціях. Це схоже на договір купівлі-продажу, коли покупець чесно віддає певну суму за прорекламований продавцем товар, а отримує далеко не те, на що сподівався.

Отже, ми визначились, що першою причиною невідповідності волевиявлення виборців та перебігу політичних процесів є безвідповідальність керівництва та членів партій. Проте є й інша причина, яка значною мірою провокує попередню. Це - виборча система. В ідеалі вона повинна бути таким собі бар'єром для тих кандидатів у народні обранці, які йдуть до різного рівня рад вирішувати власні інтереси, а не працювати для народу. Що ми маємо зараз? Зараз ми маємо систему, яка для таких людей не бар'єр, а навпаки щит, що дозволяє їм вільно купувати місця в партійних списках і таким чином через певний період часу гордо носити на грудях значок депутата. Україна одна з двох держав світу поряд із Молдовою, у якій діє пропорційна виборча система із жорсткими списками. Основними рисами цієї системи є те, що партії отримують кількість мандатів відповідну відсотковому результату за підсумками виборів та формують виборчий список без втручання виборців. Саме неможливість виборців впливати на список партії і є однією з причин неприйняття цієї системи жодною демократичною державою. Єдина її перевага відносно чітка структура парламенту, але це характерна особливість усіх типів пропорційних виборчих систем. Аргументи "проти" значно серйозніші, ніж аргументи "за". Це чимось нагадує процедуру формування КПРС, коли партія сама висувала список кандидатів, а роль виборця зводилася лише до проставлення ритуальної "галочки". Даний тип виборчої системи вважається лише перехідним. Держава, яка почала змінювати свою виборчу систему на пропорційну, повинна після її найпримітивнішого зразка закритого типу зробити наступний крок і перейти до відкритих списків. Саме така система існує у консолідованих демократіях Швеції, Фінляндії, Швейцарії, Бельгії та державах, які ще відносно нещодавно були комуністичними Латвії, Польщі, Чехії, Естонії."

(О.Новакова, доктор політичних наук, громадське обговорення виборчої реформи у м. Луганськ)

Щоправда, в поодиноких випадках окремими учасниками обговорень було висловлено підтримку ідеї подальшого збереження пропорційної системи з голосуванням за закриті списки кандидатів у єдиному загальнодержавному окрузі.

"Я поки не бачив перспектив для впровадження системи відкритих списків в Україні. Українське суспільство поки до такої системи не готове. Збереження пропорційної системи із закритими списками – найкращий варіант для розвитку державності в Україні."

(О.Мельник, Голова Чернігівської обласної організації „Громадянська позиція“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Чернігів)

"На сьогодні більш оптимальною моделлю є виборча система, за якою проводилися вибори 2006 та 2007 року. По-перше, як виборці так і учасники політичних процесів, вже звикли до неї, що є запорукою формування стабільних і однакових правил гри в суспільстві. По-друге, 3-х відсотковий прохідний бар'єр дозволяє враховувати максимальну кількість виборців, які проголосували за парламентські партії. Тобто – кількість неврахованих голосів при розподілі місць у парламенті, значно менша ніж при вищих бар'єрах та змішаній системі."

(О.Конотопцев, політолог, громадське обговорення виборчої реформи у м. Харків)

"Вибори 2012 року потрібно проводити за чинним законом, щоб вже зараз було зрозуміло, які у нас є правила гри, а не впроваджувати нову систему і проводити вибори за новими правилами."

(С.Дмитрук, Голова районної організації партії „Фронт змін“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Коростень, Житомирська обл.)

Оцінюючи змішану (паралельну) виборчу систему, переважна більшість експертів, які взяли участь в громадських обговореннях та фокус-групах, зазначила, що ця система пропонується як вимушений і тимчасовий захід. Деякі учасники фокус-груп та регіональних обговорень говорили про те, що у змішаній системі „немає нічого поганого“ або констатували її переваги порівняно з усіма іншими системами. Як правило, про переваги змішаної системи говорили в основному на сході, півдні, центрі України; при цьому апологетами системи виступали насамперед представники тих політичних партій, депутати від яких внесли на розгляд парламенту законопроект про перехід на змішану виборчу систему.

"Повернення до змішаної системи – це є компроміс, бо до системи відкритих списків люди ще не готові, а закриті – себе вже дискредитували. Ну, а повна «мажоритарка» - це значний крок назад."

(Е.Гугнін, заступник декана соціології та управління Запорізького національного університету, кандидат соціологічних наук, громадське обговорення виборчої реформи у м. Запоріжжя)

"Змішана система є компромісом, який дозволяє і утримати партійне представництво хоча б в якомусь форматі, і дати територіальне вираження волі громадян."

"Особисто я вважаю, що все-таки потрібна змішана система. Наприклад, людина в регіоні йде за мажоритарним округом. Можливо, в неї немає ніяких ідеологічних прагнень до жодної з партій, але ця людина в своєму регіоні може багато зробити, протягом багатьох років вже щось робить, її всі знають, підтримують, але вона ніколи не замислювалася над тим, щоб вступити в якусь партію чи йти на вибори. І, наприклад, під тиском чи на запрошення своїх громадян вона балотується. Це є баланс справедливості між партійними і тими, хто не є в партіях."

(фокус-група в м. Києві)<sup>1</sup>

"Партія регіонів", вивчивши думки громадян країни та врахувавши наш попередній досвід, вирішила ініціювати запровадження змішаної системи виборів. Аналіз думок громадян говорить про те, що саме мажоритарну або змішану систему хочуть бачити виборці, які прагнуть знати свого депутата."

(А.Мельник, депутат Волинської обласної ради, "Партія регіонів", обговорення виборчої реформи у м. Луцьк)

"Варто пам'ятати, що в Україні вибір типу виборчої системи та її правова регламентація завжди було політичним питанням, а не правовим. Визначальну роль тут відіграють парламентські партії. Саме вони, за допомогою корегування законодавства, визначають власні шанси й шанси своїх конкурентів на майбутніх виборах. Досі історія України не знала випадків, коли при голосуванні за виборчі закони парламентарі керувалися інтересами виборців, а не своїми власними. Змішана виборча система не є ідеальною. Як правило, вона використовується в тих країнах, де йде пошук і становлення виборчих систем, або необхідно досягти компромісу між принципом представництва в парламенті різних політичних сил та стабільністю сформованого ними уряду. Тому така форма проведення виборів повинна стати перехідною, тимчасовою – поки український виборець і його політична культура дозріє до впровадження більш відповідальних і справедливих виборчих систем. А більш справедлива система виборів автоматично означатиме більш легітимну."

(Г.Тараканов, керівник Луганської обласної організації Союзу Лівих Сил, громадське обговорення виборчої реформи у м. Луганськ)

"Змішана система дозволить максимально врахувати думку виборців, обрати професійний парламент, який би враховував інтереси й держави, й території."

(О.Мовчан, секретар Сумської міської ради, "Партія регіонів", громадське обговорення виборчої реформи у м. Суми)

<sup>1</sup> Тут і далі тези учасників фокус-груп наводяться без зазначення авторства. Це обумовлено тим, що фокус-групові дослідження проводились на основі методу глибинного інтерв'ю і учасникам інтерв'ю гарантувалось збереження конфіденційності.

*„Я був під час останньої виборчої кампанії у Польщі, там пропорційна система з відкритими списками працює добре. Але не слід забувати, що там за нею обирають тільки нижню палату. Верхня – Сенат обирається тільки за мажоритарною системою. Тому там забезпечено представництво місцевих територіальних утворень у вищій законодавчій владі. Як система з відкритими списками може спрацювати у нас? Не відомо. Ми за змішану систему, де до парламенту обиратимуть 225 представників партій за списками та 225 мажоритарників.“*

(А.Кавунець, член виконкому Вінницької обласної організації Партії регіонів, громадське обговорення виборчої реформи у м. Вінниця)

Схвальні відгуки деяких учасників публічних заходів, проведених в рамках проекту, отримала і мажоритарна система відносно більшості, за якою пропонувалось проводити як парламентські, так і місцеві вибори. Адепти цієї системи вважали, що мажоритарна система дозволяє вирішити низку завдань, зокрема:

- забезпечити підзвітність депутата виборцям в окрузі та налагодити ефективні канали комунікації між депутатами та електоратом;
- забезпечити представлення інтересів виборців округу шляхом лобювання його інтересів у Верховній Раді;
- забезпечити проходження до парламенту «незалежних» кандидатів, які користуються авторитетом серед виборців округу;
- знизити фінансові затрати на виборчу кампанію для популярних, але неможливих кандидатів.

*„Мажоритарну систему треба впроваджувати з двох причин: перш за все повинен зберігатись зв'язок між виборцем та депутатом, по-друге, саме ця система є найбільш зрозумілою для виборця.“*

(М. Дімов, член Соціалістичної партії України, депутат Білгород-Дністровської міської ради, громадське обговорення виборчої реформи у м. Білгород-Дністровський, Одеська обл.)

*„Я вважаю, що на місцевих виборах повинна бути мажоритарна система. Не в кожному населеному пункті повноцінно представлені політичні партії. І якщо до сільських рад і на цих виборах обирали депутатів-мажоритарників, то вже в районні та обласну ради за списками зайшов, хто хотів. Відповідно ні про яку звітність перед виборцями “депутатів-списочників” говорити не доводиться. Звичайно, якби списки формувалися прозоро, в ідеалі - з урахуванням думки партійців через праймеріз або рейтинговим голосуванням – це би була інша справа. А так на місцеві вибори однозначно має повернутись “мажоритарка”.“*

(О.Давиденко, колишній депутат Черкаської міської ради, підприємець, громадське обговорення виборчої реформи у м. Черкаси)

*„На мій погляд, ціль закону – це максимально врахувати думку виборців, обрати професійний парламент, який би враховував інтереси і держави, і територій. Це дозволяє зробити мажоритарна система. Саме завдяки «мажоритарці» до парламенту у свій час потрапили такі відомі народні депутати, як Рибак, Бахтєєва, Ландик, Звягільський.“*

(С.Богачов, заступник Голови Донецької міської організації Партії регіонів, громадське обговорення виборчої реформи у м. Донецьк)

*„Українські партії ще не мають такого розвитку, як у більш демократичних країнах, не мають тих політичних ознак (осередки, лідери, тощо), які повинні мати партія. І враховуючи нерозвиненість партійної системи, вибори до парламенту необхідно проводити за мажоритарною системою.“*

(С.Милославський, незалежний аналітик, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпродзержинськ, Дніпропетровська обл.)

*„Вибори мають бути тільки мажоритарними, щоб кожен депутат залежав тільки від своїх виборців.“*

(В.Гончарук, підприємець, активіст Уманської громади, громадське обговорення виборчої реформи у м. Умань, Черкаська обл.)

*„Одномандатна система себе зарекомендувала найкраще. Депутат несе персональну відповідальність перед виборцями свого округу.“*

(Г.Рахматулін, Уманська асоціація виборців, громадське обговорення виборчої реформи у м. Умань, Черкаська обл.)

*„Депутати “мажоритарними” повинні бути, бо вони іноді ставлять інтереси регіону, який представляють, вище, ніж інтереси своєї політичної сили. Можна навести приклад одного з депутатів фракції “Наша Україна”, який голосував всупереч позиції своєї фракції при захисті інтересів вітчизняного автовиробника і інтересів літакобудівників, які є важливими підприємствами у Запоріжжі.“*

(Д.П'ятигорець, “Партія регіонів”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Запоріжжя)

Разом з тим, ідея повернення до мажоритарної та змішаної системи не була підтримана багатьма учасниками регіональних обговорень та фокус-груп. В якості аргументів проти їх впровадження наводились такі: значна кількість втрачених голосів виборців за мажоритарної системи чи мажоритарної складової змішаної системи; можливість спотворення результатів виборів за рахунок застосування адміністративного ресурсу, підкупу та інших технологій на рівні одномандатних округів; послаблення ролі партій у формуванні державної політики та деструктивний вплив мажоритарної системи на партійну систему загалом; посилення рівня фракційної роздробленості у парламенті. Окремі експерти говорили й про те, що ефективний зв'язок виборця з округом за мажоритарної системи – це міф, адже ніщо не перешкоджає провладному кандидату “купити” виборців округу, не з'являючись в окрузі взагалі, а на наступних виборах – висунути свою кандидатуру вже в іншому окрузі. В контексті переходу на змішану виборчу систему багато учасників обговорень нагадали про досвід і результати її застосування на парламентських виборах 1998 та 2002 рр., а також на минулих місцевих виборах 2010 р.

*„Змішана система провокує розбіжності в електоральному розподілі, з одного боку, і стратифікації парламенту – з іншого. Її впровадження знову створює проблему консервації влади. Крім того ми вже бачили 2002 рік, коли перемогли одні, а більшість сформували інші. Причому сформована вона була якраз за рахунок “одномандатників”, які орієнтуються не на людей і не на партію, а на сильнішого – на Президента.“*

(фокус-група у м. Львів)

*„Мажоритарка” – це вирок партіям і усій партійній системі загалом.“*

*„Мажоритарники” самостійно все одно не зможуть в парламенті вирішувати проблеми свого округу, їм необхідно буде об'єднуватись. А коли вони об'єднуються, то вже і забудуть про інтереси свого округу.“*

(О.Якубський, Голова Громадської ради при Білгород-Дністровській державній районній адміністрації, громадське обговорення виборчої реформи у м. Білгород-Дністровський, Одеська обл.)

*„Введення «мажоритарки» є обманом виборців, оскільки така виборча система дозволяє їх підкуповувати. Крім того говорити про необхідність встановлення зв'язку між депутатом і виборцями округу недоречно – депутат має представляти інтереси держави, а не бути “сантехніком” і вирішувати питання місцевого значення. Для цього є органи місцевого самоврядування.“*

(А.Грицюк, керівник обласної організації ВО “Батьківщина”, депутат Волинської обласної ради, громадське обговорення виборчої реформи у м. Луцьк)

*„Аргументи прибічників мажоритарної системи про те, що „виборець хоче знати свого конкретного депутата“ є необґрунтованими, бо якщо депутат не бажає працювати в окрузі, він не буде там працювати хоч за якою системою він би не обирався і навпаки.“*

(Т.Ніколаєва, завідувач кафедри політології Запорізького національного університету, кандидат політологічних наук, громадське обговорення виборчої реформи у м. Запоріжжя)

*„Депутат, тим більше народний, не повинен вирішувати питання ремонту дахів, доріг тощо. Він повинен приймати закони або нести відповідальність за неналежне виконання своїх обов'язків. За неналежне виконання своїх програм та діяльність, яка не розуміється або не підтримується виборцями партії несуть навіть більшу відповідальність, ніж „депутати-мажоритарники“. І приклад СПУ зразка 2007 р. є яскравим тому підтвердженням. Тому повернення до мажоритарної чи змішаної системи виглядає необґрунтованим.“*

(В.Кузнєцов, Перший секретар Запорізького обкому Соціалістичної партії України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Запоріжжя)

*„В Україні зараз збудоване феодальне суспільство зразка 21 століття, і сьогодні на закріплення цього суспільства спрямоване виборче законодавство. В Україні повинна діяти пропорційна система, бо мажоритарна забезпечує проходження у парламент кандидатів з капіталом.“*

(М.Скоробагатько, другий секретар Чернігівського міського комітету Комуністичної партії України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Чернігів)

*„Як показує досвід існування мажоритарної системи в Україні, обрання депутата в окрузі не дає гарантії прив'язки його до цього округу і системної роботи на захист інтересів своїх виборців. Яскравий приклад в Чернігові стосувався обрання одного депутата під час проміжних виборів до Верховної Ради України у 2003 році. Незадовго до виборів він викупив контрольний пакет акцій великого чернігівського підприємства. Це був приклад класичного „кандидата-парашутиста“, який з'явився в окрузі, зробив переможну кампанію на обіцянці відродити завод, став депутатом і більше його в Чернігові не бачили. Зрозуміло, що на наступних виборах такий кандидат буде вже в іншому окрузі, в новому образі, з новими обіцянками і з усіма шансами на перемогу. Схожу ситуацію ми можемо отримати на Чернігівщині ще з одним відомим депутатом парламенту поточного скликання, який активно працює у багатьох округах області.“*

(П.Пущенко, Голова Чернігівського освітнього центру „Ініціатива“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Чернігів)

*„А чи потрібна прив'язка „кандидата-мажоритарника“ до свого округу? Адже максимум, що він зможе зробити, - це пролобіювати невеличку частину бюджетних коштів у регіон та відкрити громадську приймальню. Суспільству потрібен не „мажоритарник-господарник“, а законотворець, який буде мати зворотній зв'язок у регіоні та вносити відповідні зміни до законодавства.“*

(О.Ломако, експерт, колишній член територіальної виборчої комісії, громадське обговорення виборчої реформи у м. Чернігів)

*„Найбільш вірогідна, з точки зору прийняття, - це змішана модель виборів, яку відстоює влада. Вона повинна забезпечити владі необхідну більшість (можливо і конституційну) за рахунок мажоритарників. Влада аргументує бажання повернутись до змішаної системи необхідністю повернути мажоритарних депутатів, які нібито будуть ближчими до виборців, будуть представляти інтереси територій в парламенті.“*

*Але рік змішаної системи на місцевому рівні показує, що „мажоритарники“ практично не працюють з виборцями.“*

(О.Мошнягул, директор Херсонської обласної громадської організації „Причорноморський центр політичних та соціальних досліджень“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Херсон)

*„Повернення до змішаної системи є неприйнятним, оскільки „мажоритарними“ позбавлені ідеології. Необхідно вводити в пропорційну систему з відкритими списками.“*

(О.Урсулєнко, депутат Херсонської міської ради, „Фронт Змін“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Херсон)

*„Вибори у 2012 році відбудуться за схемою 2002 року. Результат буде той самий. Це повернення у минуле. За системою виборів Україна близька до Філіппін, де діє або підкуп, або клоунада. Потрібен перехід до меритократії.“*

(К.Юхно, депутат Кременчуцької міської ради, адвокат юридичної фірми «Юрбізнесконсалтинг», громадське обговорення виборчої реформи у м. Кременчук, Полтавська обл.)

*„Знищивши під корінь пропорційну систему, ми не стільки закріпимо зв'язок «депутат - громада», скільки перекреслимо розвиток середніх партій як суб'єктів політичного життя, їх реальну низову організованість. Адже ми пам'ятаємо і знаємо, хто «проходить» у мажоритарних округах, під кого створюють ці округи і хто реально керує депутатами-мажоритарниками на місцях. Всі вони були залежні від міських та інших голів, купували їх посадами та виділенням грошей. Проблема не у формі, а в змісті. Тобто не в партійних списках, а в їхньому наповненні, в якості самих депутатів. Тому необхідно залишити пропорційну систему, але зробити її відкритою. Переконалий, пропорційну систему потрібно зберегти. При цьому ліквідувати перекося, до яких призвела нині існуюча пропорційна виборча система з закритими партійними списками.“*

(В.Ткалич, Голова Луганської обласної організації Української народної партії, громадське обговорення виборчої реформи у м. Луганськ)

*„Запропонована законодавцями виборча система призведе до ще більшої зневіри виборця. Адже ця система дає можливість багатьом із діючих депутатів розраховувати на попадання до наступного складу парламенту. Це при тому, що за останніми соціологічними дослідженнями, тільки 3% населення України довіряє цій Верховній Раді. Але найбільше прикро, що така виборча система вигідна як теперішній більшості, так і теперішній опозиції.“*

(О.Дащаківська, виконавчий директор Львівської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Львів)

*„Змішана система виборів з високою часткою „депутатів-мажоритарників“ спотворює реальну ситуацію. Якщо враховувати рівень явки виборців і „згорання голосів“ за мажоритарної системи відносною більшістю, то половина нашого парламенту буде обрана 60% голосів всіх виборців, а інша половина буде обрана лише 20-25% голосів, які візьмуть участь у голосуванні. Ми вже проходили змішану виборчу систему на багатьох виборах, і ні до чого доброго її застосування не призвело.“*

(А.Бойко, Голова Одеської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи в м. Одеса)

*„Тип виборчої системи залежить від фінансових можливостей держави, але загальновідомо, що найдешевші вибори за пропорційною системою з закритими спи-*

сками, а найдорожчі – за змішаною. Постає питання: чи варто Україні повертатися до змішаної виборчої системи в нинішніх економічних умовах? Відповідь очевидна.”

(Т.Герасимчук, регіональний представник Асоціації політичних консультантів України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Рівне)

„За останній рік статки п’яти найбагатших людей країни збільшилися на 15 мільярдів доларів. Що на сьогодні потрібно, щоб отримати перемогу в мажоритарному окрузі? Напевно,десь 20 тисяч голосів. За умови розпорошення голосів за представників демократичних сил, для представника партії влади отримати таку кількість голосів виборців буде нескладно. Що таке 20 тисяч голосів і чому я про це зараз говорю? Я знаю, що правляча партія робить ставку на багатих, навіть дуже багатих людей. Людей, які можуть витратити кілька мільйонів доларів на свою виборчу кампанію. Для прикладу, якщо ми 20 тисяч голосів купимо за 100 доларів кожен це, умовно, два мільйони доларів. При тому, що статки лише за один рік зросли на 15 мільярдів, два мільйони на одного, множити на 225 це 500 мільйонів доларів. Для цих людей це на сьогодні - не гроші. Що ми отримуємо на виході? У парламенті сформована „ручна” більшість. Саме тому мажоритарна та змішана системи не витримують критики.”

(В.Сидорчук, „Фронт Змін”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Рівне)

„Існує небезпека того, що частина „депутатів-мажоритарників” посилить провладну партію вже будучи обраними до парламенту. За кілька місяців до виборів з найбільш рейтинговими кандидатами будуть проводити «розмови», їм скажуть – ми не будемо тобі палиці в колеса встромляти, але ти будеш до нас лояльним. Серед „мажоритарників” буде небагато сильних духом, які відмовляться співпрацювати з владою. Таким чином, фактично до початку виборів вже буде сформована провладна група підтримки із „мажоритарників”.”

(Д.Філіпчук, депутат Сквирської районної ради, громадське обговорення виборчої реформи у м. Сквиря, Київська обл.)

„Цей закон прописаний в інтересах великих партій. Ми за 20 років здійснили перехід від мажоритарної до пропорційної системи, а зараз зробили крок назад, повернулися до змішаної. Ми маємо впровадити пропорційну систему з відкритими списками.”

(О.Кошель, політолог, громадське обговорення виборчої реформи у м. Сквиря, Київська обл.)

„Досвід проведення виборів до парламенту у 1998 і 2002 роках демонструє, що українцям слід остерігатися мажоритарної складової змішаної системи та мажоритарної системи. Якщо порівняти мажоритарну складову з пропорційною, то картина вимальовується дещо краща. У 1998 році долю переможців визначило 66% виборців, і лише 25% – не підтримали кандидатів, які стали переможцями виборчих перегонів. У 2002 році відсоткове відношення суми голосів переможців до суми втрачених голосів склало 76% до 18%... Ми всі пам’ятаємо, за якою системою проходили останні місцеві вибори 2010 р., якими були результати цих виборів, і які оцінки дали їм як вітчизняні, так і міжнародні інститути. Це, мабуть, були найгірші місцеві вибори за всю історію української незалежності. І зараз ми беремо цю саму систему за основу при виборів до парламенту? Це абсурд.”

(О.Хоруженко, директор Центру досліджень регіональної політики, громадське обговорення виборчої реформи у м. Суми)

Учасники фокус-груп звернули увагу на необхідність проведення активної інформаційно-роз’яснювальної роботи серед виборців щодо ролі та місії депутата, оскільки у багатьох виборців депутати ще з радянських часів асоціюються з особами, які мають вирішувати проблеми місцевого значення. Натомість у будь-якій демократичній державі депутати мають опікуватись загальнонаціональними інтересами, а не будівництвом дитячих майданчиків, ремонтом будинків тощо.

„Ми зараз говоримо не про обрання своїх представників, а про Дідуся Мороза, про депутата, який має працювати на окрузі, будувати дитячі майданчики,

дахи тощо. А перед цим була теза, що парламент перестав бути законодавчим органом держави. І знову ми говоримо: головне – щоб на округ приїжджав. Фактично підміняв собою районні ради або підштовхував. Треба, на мою думку, примусити виборців зрозуміти, що ми обираємо не Дідуся Мороза, а законодавця. Подивіться на нього і подумайте, зможе він написати самостійно законопроект чи ні. Хоча б якийсь один за п’ять років. Можливо, треба якось міняти трохи свідомість і пояснювати людям, що на місцевих виборах ми обираємо Дідуся Мороза Вітю Шевчука, який вкручує лампочки, а на парламентських ми всеж таки маємо обрати законодавця, свого представника в законодавчому органі. Якщо так станеться і вдасться, то, можливо, й „мажоритарка” буде непоганим варіантом. Це буде позитив тільки в тому випадку, коли ми будемо обирати законодавця свідомо.”

(фокус-група у м. Херсон)

Учасники обговорень, які критикували мажоритарну систему відносно більшості та змішану виборчу систему, в основному відстоювали ідею впровадження пропорційної системи з голосуванням за відкриті списки (окремих кандидатів у списках) в регіональних виборчих округах. Саме така система, на думку учасників фокус-груп та регіональних круглих столів, дозволить:

- змінити філософію добору кандидатів партіями;
- підвищити вимоги до кандидатів та їх готовність до роботи у разі обрання за рахунок посилення міжпартійної і внутрішньопартійної конкуренції;
- спонукати депутатів до вищого рівня персональної відповідальності перед виборцями;
- активізувати поширення інформації про кандидатів і створити умови для здійснення більш свідомого вибору;
- забезпечити регіональне представництво та активізувати місцеві еліти за рахунок проведення виборів у регіональних округах;
- створити умови для формування атмосфери довіри між суспільством, партіями і парламентом.

„Нам треба розвивати інститут політичних партій в Україні, що дозволить це робити. Відкриті списки дозволять громадянину брати участь у виборах у своєму окрузі, допомагати громадам, люди будуть орієнтуватися на обраного у списку депутата. Тільки відкритість списків здатна започаткувати процес повернення довіри до партій і до влади загалом.

Система відкритих списків діє в Польщі, де вона є ефективною. Відкриті списки дозволять звернути увагу на тих, хто є в цих списках, і обрати людям самим, а не призначити кандидатів партійним вождям.

Загалом виборча система повинна вирішувати задачі різних рівнів і поєднувати політичну, персональну та регіональну ідентифікацію кандидата. Щоб не було 80% у парламенті киян.”

(фокус-група у м. Львів)

„Мажоритарні округи не дадуть народного представництва у Верховній Раді. При цьому старий закон, за яким проходили вибори 2006 та 2007 років, більш демократичний за той, що пропонують зараз. Проблема останніх парламентських виборів полягає у тому, що закриті списки не дали якісного наповнення парламенту, тому потрібно списки робити відкритими.”

(О.Сичевський, головний редактор газети „Меркурій”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Житомир)

„Інколи говорять, що не важливо, яка виборча система. Головне, щоб люди проголосували. Насправді, це не так. Виборча система дуже важлива, адже саме вона впливає на основні методи формування влади. Особисто я категорично проти

мажоритарної і змішаної системи в Україні. Для нас вони не підходять. Оптимальною, на сьогоднішній день, могла б бути пропорційна система з відкритими партійними списками.”

(С.Рибачок, викладач кафедри політології Національного Університету „Острозька академія”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Рівне)

„Розвинута партійна система необхідна для побудови демократії. Розвинути партійну систему можливо за допомоги виборчої системи. „Мажоритарка” цю задачу виконати не зможе. Відкриті партійні списки – гібрид мажоритарної та пропорційної систем, це коли виборці будуть знати своїх кандидатів, а партії будуть розвиватися, тому що вони будуть вже залежати від кандидатів, а не навпаки: кандидати від партій.”

(А.Бойко, Голова Одеської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Білгород-Дністровський, Одеська обл.)

„Система з відкритими регіональними списками не така вже й складна ні з точки зору розуміння виборцями, ні з точки зору її технічного впровадження.”

(В.Кочуєв, керівник Донецької міської організації „Агентство розвитку місцевого самоврядування”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Донецьк)

„Особисто для мене, один із мотивів «за» пропорційну виборчу систему з відкритими списками - це створення можливостей для ротатії народних депутатів. Аргументом «за» пропорційну виборчу систему за відкритими списками стало також посилення політичної відповідальності.”

(В. Пащенко, Дніпропетровський національний університет, доцент кафедри політології, політичний оглядач, сертифікований тренер членів ОВК, ДВК, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпропетровськ)

„Якщо в нашій країні влада вважає необхідним посилювати партії, то потрібно не впроваджувати мажоритарну систему виборів, а відкривати списки, щоб кожен громадянин зміг побачити, хто буде керувати країною”

(С.Цонєв, незалежний аналітик, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпродзержинськ, Дніпропетровська обл.)

„Усі виборчі системи мають свої плюси й мінуси, однак у становищі, в якому опинилась Україна, варто все ж віддавати перевагу пропорційній системі з відкритими списками. Відкриті списки передбачає і Виборчий кодекс, до обговорення якого народні депутати ніяк не приступлять. А це дозволило б розгорнути широку внутріпартійну конкуренцію, зробити вибори справді чесними, відкритими й прозорими.”

(В.Чорноус, магістр державного управління, депутат Івано-Франківської міської ради, громадське обговорення виборчої реформи у м. Івано-Франківськ)

„І на місцевому, і на рівні країни люди повинні бачити який депутат відповідає за який округ. Це можна забезпечити або через мажоритарну систему, або через відкриті списки з прив'язкою до регіонів.”

(В.Васильчук, журналіст, громадське обговорення виборчої реформи у м. Коростень, Житомирська обл.)

„Треба підтримати болгарську модель пропорційної системи – виборець голосує за список партії і складає свій преференційний рейтинг кандидатів. Кращого в українських реаліях ми не придумаємо.”

(В.Іщенко, незалежний аналітик і політолог, громадське обговорення виборчої реформи у м. Луганськ)

„Світовий досвід показує, що на виборах в парламент найбільш прийнятною є система відкритих списків, а на місцевому рівні ті ж самі відкриті списки або „мажоритарка” (в залежності від специфіки політичної системи). Проте, важливо пам'ятати, що абсолютно поганих виборчих систем, як таких не існує. Бувають системи, які підходять або не підходять тій чи іншій країні в певний період часу. Те, що Україна змінила три типи виборчих систем – нормальне явище, оскільки поряд із розвитком держави, її політичної системи повинна змінюватись і виборча. Цей шлях проходили і проходять всі молоді демократії. Проблема в іншому: пропорційна система за закритими списками вже віджила себе, як перехідна ланка і повинна бути змінена. Змішана система має свої переваги. Можливо у 2012 р. необхідно провести вибори за змішаною системою, а в 2017 р. – переходити до пропорційної системи з відкритими списками. Якщо цього не відбудеться, то ми й далі тупцюватимемо на місці. Ці зміни потрібні державі для того, аби забезпечити формування справді народної і ефективної влади.”

(О.Блюмінов, журналіст, громадське обговорення виборчої реформи у м. Луганськ)

„Одна з найбільших проблем в Україні зараз – це той факт, що громадськість відсторонена від політичного процесу. Цілком очевидно, що політики мають надзвичайно низьку популярність серед населення. Втім народ віддалений не лише від окремих політиків, але і від партій. І причина в тому як формуються ці партії. Зараз Україна є лише наполовину демократичною державною. Народ може вибирати партії, але не має жодного впливу на те, ким наповнюються їх виборчі списки. Так що першочерговим завданням сьогодні, на мою думку, є дати можливість українському виборцю прямо впливати на те, хто саме представлятиме його у парламенті, а це означає відкриті партійні списки.”

(В.Семістяга, старший викладач кафедри історії України Луганського національного педагогічного університету ім. Т.Шевченка, громадське обговорення виборчої реформи у м. Луганськ)

„Зміна системи не має сприйматися такою, що підриває довіру виборців, політичних партій та громадянського суспільства до виборчого процесу. І якби влада дослухалась до рішення Венеціанської комісії, яка повторює свою рекомендацію щодо необхідності запровадження виборчої системи, яка складається з пропорційної системи на основі відкритих списків та множинних регіональних виборчих округів, то це був би крок в бік Європи і демократії.”

(Богдан Теленько, головний редактор газети Хмельницької міської ради „Проскурів”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Хмельницькому)

„Намагаючись удосконалити виборчу систему та підтримати формування політичних партій, було запроваджено змішану систему виборів. На думку багатьох політичних журналістів, оглядачів та активних громадян, ця система для українських реалій може вважатись найвдалішою на сучасному етапі. Пропорційна система відповідала досвіду європейських держав та мала б завершити реформування виборчої системи.”

(Юрій Резніков, Голова Громадської ради при Хмельницькій обласній державній адміністрації, громадське обговорення виборчої реформи у м. Хмельницький)

„Пропорційну модель (з відкритими списками) підтримують переважно представники опозиції та громадськості. Вона, з одного боку, зберігає і розвиває політичну структуру суспільства, з іншого - робить вибір більш прозорим. На відміну від «закритих» списків, вибір кандидатів здійснюється не лише керівництвом партії, але й виборцями - її прихильниками. Тому вони нестинуть спільну відповідальність за обранців.”

(О.Мошнягул, директор Херсонської обласної організації „Причорноморський центр політичних та соціальних досліджень”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Херсон)



*„Ми кажемо, що в європейських країнах, в тій же Польщі, застосовуються відкриті списки. Як ви думаєте, там теж члени комісій відмовляються працювати, кажуть, що це неможливо? Давайте переймати досвід. Це технічні питання, вони повинні вирішуватися. Це не підстава для того, щоб казати: через те, що важко порохувати голоси, давайте будемо повертатися до „мажоритарки.“*

(фокус-група у м. Херсон)

Одночасно учасники обговорень вказали на певні недоліки, пов'язані з впровадженням пропорційної системи з відкритими регіональними списками:

- ймовірність перемоги в округах більш відомих, а не більш кваліфікованих кандидатів;
- зниження рівня партійної дисципліни та привнесення нездорових методів конкуренції в партії;
- ускладнення підрахунку голосів і встановлення результатів виборів;
- створення можливостей для маніпулювання довірою виборців з боку партій;
- ймовірність раціоналізації представництва в парламенті в разі зменшення величини округів.

*„З моєї точки зору, система відкритих списків у Польщі має два дуже великі недоліки. Поляки обирають нижню палату саме за відкритими списками. Перший великий недолік цієї системи полягає в тому, що для обрання до парламенту кандидат має бути висунутий партією, яка подолає бар'єр. Тобто людина може в цьому окрузі отримати 98% голосів, але якщо партія не пройшла бар'єр по країні, така людина до парламенту не потрапить. І з наступних 2% голосів виграє людина (конкретно від 8 до 12 чоловік з одного з 40 округів по країні), яка отримує найбільшу кількість голосів з цих 2%. Таким чином, система не є чесною. Другий момент, на який мені жалілися самі польські політики, -- це те, що вони змагаються всередині партії, а не з конкурентами. Якщо їх є 20-30 чоловік у партійному списку, вони змагаються зі своїми ж однопартійцями. Все місто обліплене плакатами з обличчями, меншою мірою партіями – це теж мінус.“*

(фокус-група у м. Львів)

*„Пропорційна система з відкритими списками надає виборцям право вибору, але технічно її впровадити важко. Ви уявіть цілі брошури з прізвищами кандидатів, в яких сама активна частина виборців – бабусі та дідусі – просто заплутаються. Тому, можливо, оптимальною системою наразі є змішана (50/50).“*

(С.Дяченко, журналіст газети „Знамя Дзержинки“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпродзержинськ, Дніпропетровська обл.)

*„Словосполучення „відкриті списки“ останнім часом стало дуже модним. Про них говорять усі кому не ліньки, на всіх каналах і на всіх ток-шоу. Мовляв, це ліквідує проблему безправного парламенту, де все вирішують п'ять осіб. А інші депутати взагалі не розуміють, навіщо їх обрали й що вони роблять. Біда лише в тому, що багато «експертів», які успішно «осіддали» цю тему, ніколи цим не займалися й не знають, що таке пропорційна система з відкритими списками. Насправді, не існує такого юридичного поняття як відкриті виборчі списки. Існують системи і методи голосування, яких у світі близько 70. Скажімо, в Італії виборець сам вписує прізвище депутата в бюлетень. Але це вже зовсім «екзотичний» варіант. Так би мовити «класичні» відкриті партійні списки — це пронумерований, розташований в алфавітному порядку список кандидатів у депутати, що подається партіями у виборчу комісію до виборів. Але тут виникає банальна проблема — довжина бюлетенів. Уже зараз, за пропорційної системи, виборець отримує на руки метрові „простирадла“ з назвами політичних сил, що вельми утрудняє процес вибору. За відкритих списків усе буде набагато складніше. Змішана система сама по собі досить прогресивна. Насправді сьогодні питання пропорційної системи з відкритими списками не стоїть на порядку денному. Схоже, вітчизняний політикум знайшов компроміс – повернення до змішаної системи виборів. Такий варіант у тій чи іншій мірі задовольняє і Януковича, і Литвина, і партії-учасниці парламентської більшості.“*

(А.Матушко, начальник юридичного відділу Луганської обласної організації Партії регіонів, громадське обговорення виборчої реформи у м. Луганськ)

*„Ви собі уявляєте практичну сторону того, що таке пропорційна система з відкритими списками? Я на цих виборах була головою окружної комісії. Ми ледве стягували членів комісій дільничних, у нас ротація кожен день йшла по 150-200 чоловік на округ, ми не встигали все це робити. Хто тоді буде займатися виборами? Ми людей не наберемо. З практичної сторони це просто неможливо.“*

*„В контексті питання про перехід до пропорційної системи з відкритими списками у мене не виникає питань по комісіях, тому що це залежить від законодавця – який формат він обере. Якщо буде прописана нормальна система підрахунку голосів, то я не бачу для комісій жодних проблем. Якщо нормальний буде закон, який буде підходити під фізичні реалії підрахунку. Для мене по пропорційній системі і відкритих списках головна проблема – виборці. Як вони будуть обирати, кого вони будуть обирати, як доносити до них можливість вибору? Я гадаю, що просто „процесори“ в головах полетять.“*

(фокус-група у м. Херсон)

*„Існує проблема нестабільності виборчих систем, адже для того щоб дізнатися чи виборча система є ефективною і задовольняє суспільство, вона повинна діяти 3-4 виборчі цикли. Натомість в Україні вона змінюється майже під кожні вибори. В українських реаліях відкриті списки – це ілюзія, бо них має бути готова еліта.“*

(Ю.Кресак, Голова Волинської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Луцьк)

## 2.2. Оптимальна величина виборчого бар'єру

Поряд з питанням про оптимальні виборчі системи для парламентських та місцевих виборів під час фокус-груп та регіональних громадських обговорень виборчої реформи досить активні дебати відбувались навколо питання про величину виборчого бар'єру для партій у загальнодержавному виборчому окрузі. Загалом учасники дискусій поставилися до підвищення виборчого порога від 3% до 5% при змішаній системі як до кроку, що переслідує політичні цілі. Відзначаючи потребу в структуризації парламенту, вони зауважили неузгодженість підвищення бар'єру із застосуванням одночасно мажоритарної системи, яка створює в парламенті ефект неструктурованості. Також експерти розцінили підвищення порога як намір найбільших партій відсікти потенційних конкурентів від представництва у парламенті засобами законодавчого регулювання. Щодо відповідних положень закону експертами було висловлено кардинально різні позиції. Однак у більшості випадків зазначене законодавче нововведення було оцінено негативно:

*„Піднімаючи бар'єр, ми знову говоримо: „Ті самі партії, приходьте в Верховну Раду знову“. Основне завдання влади – зберегти себе у владі через підняття бар'єра, заборону блоків. Бар'єр слід знизити, щоб допустити максимум партій у парламент. Часто говорять – а як давати раду великій кількості партій у парламенті? Це означає, як нам ними управляти, якщо їх так багато. Але не в цьому питання. А в тому, щоб оновити нарешті склад парламенту.“*

(фокус-група у м. Львів)

*„Пропонована змішана виборча система на користь влади. Йде активне спекулювання на руку одній партії, провладній партії, Партії Регіонів. Це не подобається, тому що вони будуть ставити великий бар'єр, а такі партії, як «Удар» та інші 5% не візьмуть, тому їх голоси заберуть вони собі, бо в них буде більшість. Зараз ми повертаємося до системи 1998 р. Виходить, що все, що ми напрацювали, надбали вже нікому не потрібно. Якщо цей закон все ж таки буде прийнятий, це буде 2 кроки назад.“*

(фокус-група у м. Ужгород)

*„Прийняттям цього закону парламентська опозиція залишила собі місця в парламенті, зацементувавши систему влади та позбавивши реальну опозицію можливості впливати на владу підняттям прохідного бар'єру до 5%.”*

(С.Галата, Голова Кременчуцької міської організації ВО «Свобода», громадське обговорення виборчої реформи у м. Кременчук, Полтавська обл.)

*„Підвищення прохідного бар'єру не сприяє представленості у владі інтересів більшості виборців.”*

(К.Юхно, депутат Кременчуцької міської ради, адвокат юридичної фірми „Юрбізнесконсалтинг”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Кременчук, Полтавська обл.)

*„Нині в країні така ситуація, що той 5% бар'єр на сьогоднішній день пододало б тільки три партії. Отже, 5% бар'єр для українських реалій є завищеним. 2% - це найоптимальніше для України. Лише тоді ми зможемо побачити нові обличчя в Верховній Раді.”*

(В.Калюжна, Народна партія, громадське обговорення виборчої реформи у м. Новоазовськ, Донецька обл.)

*„Виборчий бар'єр необхідно знизити до 1%, щоб забезпечити представництво в парламенті України міноритарних політичних груп. Можливо, його варто скасувати взагалі.”*

(В.Сакира, політтехнолог, громадське обговорення виборчої реформи у м. Сєвєродонецьк, Луганська обл.)

*„Прохідний бар'єр” не може підвищуватись за змішаної системи, бо це призводить до суттєвого викривлення волевиявлення громадян.”*

(Е.Леонов, Голова Кримської республіканської організації ВО „Свобода”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Сімферополь)

*„Маловпливові партії не потрапляють до парламенту навіть при 3% виборчому бар'єрі, а тому підняти його до 5% непотрібно.”*

(А.Вітів, депутат Волинської обласної ради, керівник Волинської обласної організації ВО „Свобода”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Луцьк)

Разом з тим деякі учасники регіональних обговорень говорили про те, що встановлення виборчого бар'єру на рівні 5% не можна вважати серйозною проблемою. Адже опозиція, за умови об'єднання, могла б легко подолати виборчий бар'єр. Крім того на думку деяких учасників обговорень, підвищення виборчого бар'єру має зменшити вплив однієї з зважливих особливостей змішаної системи – подрібнення фракційної структури парламенту за рахунок обрання у мажоритарних округах самовисуванців та кандидатів, висунутих дрібними партіями.

*„На мою думку, проблема виборчого бар'єру є надуманою. Більша проблема – амбіції політиків. Хто забороняє певним лідерам (Тягнибоку, Кириленку, Гриценку та іншим) об'єднатись і пройти у парламент, подолавши виборчий бар'єр? Це – риторичне запитання.”*

(А.Дуткевич, експерт громадської організації „Інститут політичних технологій”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Львів)

*„Що ж стосується прохідного бар'єру (3% чи 5%), то найголовніше, щоб в парламент потрапили професіонали: економісти, правознавці, фінансисти.”*

(С.Богачов, заступник Голови Донецької міської організації Партії регіонів, громадське обговорення виборчої реформи у м. Донецьк)

*„Остаточна величина бар'єру – 3%, 4% чи навіть 5% – це не так і важливо. Його треба встановити один раз і надовго, виходячи з європейського досвіду, та досвіду*

*виборів в Україні, враховуючи інтереси зміцнення та розвитку політичних партій як важливого інструменту розбудови громадянського суспільства... Виборчий бар'єр повинен виконувати дві функції – ставити бар'єр перед розмноженням численних, але маленьких, невливових, кишенькових чи диванних партій, і водночас – не загубити партії, які мають стабільний електорат, але поки що не можуть приєднатися до партій-гігантів.”*

(Е.Гугнін, заступник декана соціології та управління Запорізького національного університету, громадське обговорення виборчої реформи у м. Запоріжжя)

### 2.3. Територіальна організація виборів

Громадський консорціум виборчих ініціатив під час здійснення проектної діяльності не міг врахувати положення нового закону, який напрацьовувався парламентом і приймався у першому читанні та в цілому без залучення представників громадськості, позапарламентських партій та інших зацікавлених суб'єктів. Тим не менше окремі важливі питання територіальної організації виборів було включено до анкети експертного опитування щодо напрямів реформування виборчого законодавства, а також обговорено в ході фокус-груп та регіональних круглих столів. Обговорювані питання в основному базувались на законопроекті Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори, а також проекті Закону „Про вибори народних депутатів України” № 9265-1, внесеному на розгляд парламенту представниками парламентської більшості (О.Єфремовим та іншими). Частина висловлених експертами позицій знайшла відображення і у новоухваленому Законі „Про вибори народних депутатів України”, однак ряд пропозицій зберігають свою актуальність і досі (див. нижче).

У рамках експертного опитування експертам було запропоновано дати відповідь на ряд проблемних питань, пов'язаних з територіальною організацією виборів:

- Яким законом (безпосередньо законом про вибори, законом про територіальну організацію виборів чи обома законами водночас) мають регулюватись питання територіальної організації виборів?
- На скільки широкими мають бути межі повноважень ЦВК при визначенні меж виборчих округів?
- Які саме принципи утворення виборчих округів мають бути закріплені в законі?
- Чи існує потреба у проведенні ЦВК публічних консультацій щодо можливих меж округів перед прийняттям рішення про їх утворення?
- В які строки ЦВК має приймати рішення про утворення виборчих округів та перегляд їхніх меж?

Окремі з цих питань також було обговорено в ході регіональних круглих столів та фокус-груп.

#### 2.3.1. Доцільність прийняття окремого закону про територіальну організацію виборів

Відповідаючи на перше питання експертного опитування, 55% опитаних експертів наголосили на тому, що відносини, пов'язані з територіальною організацією виборів, мають регулюватись безпосередньо Законом „Про вибори народних депутатів України”. Такий результат був цілком закономірним, адже ухвалення закону про територіальну організацію виборів до початку виборчого процесу з чергових виборів народних депутатів України 2012 р. зовсім не гарантувалось, і якщо цей закон прийнято не буде, утворення постійних дільниць та виборчих округів здійснювалося б на власний розсуд ЦВК, що могло ускладнити планування партіями і кандидатами своїх виборчих кампаній, а також призвести до певних зловживань. Лише 14% опитаних експертів зійшлись на тому, що принципи територіальної організації виборів мають визначатись окремим законом про територіальну організацію виборів, в той час як у Законі „Про вибори народних депутатів України” мають закріплюватись лише ті положення, які недоцільно відображувати у законі про територіальну організацію виборів. 28% опитаних респондентів вважали, що засади територіальної організації виборів мають визначатись у Законі „Про вибори народних депутатів України”, тоді як у законі про територіальну організацію виборів варто зафіксувати ті принципи територіальної організації виборів, які будуть спільними як для парламентських, так і для президентських та місцевих виборів. Зміст нової редакції Закону „Про вибори народних депутатів України” в частині регулювання

територіальної організації виборів певною мірою йде у розріз з експертними позиціями. І хоча закон містить деякі вимоги до утворення округів та дільниць, значену частину питань територіальної організації виборів (утворення постійних дільниць) регулюватиме закон про територіальну організацію виборів, на розробку і прийняття якого залишається вкрай мало часу.

### **2.3.2. Обмеження ступеня самостійності ЦВК при визначенні меж виборчих округів**

І законопроект Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори, і новоприйнятий парламентом Закон „Про вибори народних депутатів України” відносять питання визначення меж округів до сфери компетенції ЦВК. Щоправда, у законі закріплено ряд принципів утворення одномандатних округів, які мають враховуватись Центральною виборчою комісією. Ним передбачено, наприклад, що округи мають утворюватись в межах областей, АРК, міст Києва та Севастополя. В рамках експертного опитування респондентам було запропоновано окреслити межі повноважень ЦВК при визначенні меж округів. 47% опитаних вважали, що межі округів мали фіксуватись безпосередньо в законі. Половина опитаних експертів відзначила, що закон повинен визначати загальні принципи утворення округів, тоді як ЦВК мала приймати рішення про утворення округів з обов'язковим врахуванням цих принципів. Лише 3% експертів погодились з тим, що ЦВК має визначати межі округів на власний розсуд. Новий Закон „Про вибори народних депутатів України” загалом узгоджується з позицією значної частини опитаних респондентів – межі округів визначатиме ЦВК, однак при цьому враховуватимуться вимоги, встановлені виборчим законодавством. Щоправда, обсяг дискреційних повноважень ЦВК все ще залишатиметься значним, що несе ризик політизації процесу „нарізки” округів, особливо з урахуванням того, що ЦВК далеко не повністю захищена від політичних впливів.

### **2.3.3. Встановлення вимог до утворення округів, які запобігали б зловживанням при утворенні округів**

В умовах, коли межі виборчих округів не визначаються безпосередньо в законі, особливої важливості набуває питання про те, якими саме вимогами до утворення округів має керуватись ЦВК при прийнятті рішення про утворення округів. Адже повна відсутність таких вимог може призводити до порушення принципу рівного виборчого права при „нарізці” округів (наприклад, у випадку, коли кількість виборців в одному окрузі чи декількох округах суттєво перевищуватиме кількість виборців в інших округах), т.зв. „джеррімендерінгу” (коли округи утворюватимуться з територій, де зареєстровані лише прихильники певних партій чи кандидатів) або ускладнювати ведення агітації певним кандидатам (наприклад, в регіонах, де опозиція користується значним рівнем електоральної підтримки округи можуть утворюватись з сільських та міських територій, тоді як в регіонах із значним рівнем підтримки провладних партій або кандидатів – лише з територій міст або сіл, що ставитиме опозиційних і провладних кандидатів у нерівні умови при здійсненні передвиборної агітації). У зв'язку з цим Громадський консорціум виборчих ініціатив вирішив запропонувати експертам обрати принципи утворення округів, які варто було б закріпити на законодавчому рівні. При цьому респонденти мали можливість обрати довільну кількість варіантів відповідей. Половина опитаних респондентів погодились з тим, що при утворенні виборчих округів має враховуватись адміністративно-територіальний поділ України (до рівня районів та міст обласного значення), а самі округи – утворюватись з обов'язковим врахуванням меж областей. Другою за рівнем популярності вимогою до утворення виборчих округів виявилась заборона утворення округів з територій, які не межують між собою. На необхідності її закріплення в законі наголосило 48% експертів. Майже кожен третій респондент вважає, що законом має встановлюватись граничне відхилення у кількостях виборців між округами. Закріплення величини такого відхилення є однією з умов втілення в життя принципу рівного виборчого права. Найменший рівень підтримки експертів отримала така популярна у багатьох європейських країнах вимога до утворення округів, як врахування при утворенні округів місць компактного проживання національних меншин (16% опитаних).

З результатами експертного опитування значною мірою корелюються результати регіональних обговорень проблем реформування виборчого законодавства. Зокрема, практично в усіх регіонах експерти говорили про те, що закон має встановлювати такі вимоги до утворення округів, які б запобігали маніпуляціям та зловживанням з боку ЦВК чи провладних партій. Деякі експерти (наприклад, в Херсоні, Житомирі та Луганську) наголошували на необхідності фіксації меж виборчих округів безпосередньо в законі. Нижче наведено основні позиції щодо можливих ризиків маніпуляцій з утворенням виборчих округів та основних вимог до утворення округів, які мали б бути зафіксовані в законі.

*„Новий закон не передбачає врахування меж адміністративно-територіальних одиниць на рівні районів та міст, а також нерозривності виборчих округів. Таким чином, є небезпека, що наприклад, один район буде відноситися до різних округів, або округ буде взагалі складатися з незв'язаних між собою територій. Наприклад, виборчий округ, який завжди створювали Тячівський та Рахівський райони. Там кількість виборців переважає граничну норму передбачену для округу законом. Тож виходить, що ЦВК або потрібно робити виключення в об'єднанні, або частина Рахівщини чи Тячівщини голосуватиме в складі іншого округу.”*

(О.Солонтай, експерт Інституту політичної освіти, громадське обговорення виборчої реформи у м. Ужгород)

*„У законі про вибори необхідно чітко закріпити критерії, за якими будуть нарізатися округи, щоб дати можливість кандидатам та представникам округів постійно працювати з населенням та бути впевненими, що їх робота не буде перекреслена ЦВК перед наступними виборами.”*

(Г.Куц, незалежний аналітик, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпродзержинськ, Дніпропетровська обл.)

*„Округи мають утворюватись з урахуванням меж районів в областях і обов'язково після загального обговорення з місцевою владою.”*

(С.Цонев, незалежний аналітик, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпродзержинськ, Дніпропетровська обл.)

*„Влада дивиться, де минулого разу переміг представник опозиції, і намагається змінити ці межі так, щоб опозиція більше не мала шансів. Тому можливість свавільного перегляду меж округів треба зводити до мінімуму.”*

(С.Цонев, незалежний аналітик, громадське обговорення виборчої реформи у м. Херсон)

*„В законопроекті №9265-1 Єфремова та інших запропонований порядок формування виборчих округів та виборчих комісій не сприятиме проведенню справедливої та чесної виборчої кампанії. Є загроза формування округів під конкретну політичну силу або кандидата. Формування округів під конкретного кандидата або проти конкретного кандидата – це відома технологія, застосування якої ще більше полегшиться на цих виборах через потенційно незбалансований склад тервиборчкомів, що може мати місце... Лише закон повинен встановлювати межі округів і тільки. Таким чином ми зможемо уникнути можливим маніпуляціям з боку ЦВК.”*

(О.Качан, колишній Голова Луганської міської територіальної виборчої комісії, громадське обговорення виборчої реформи у м. Луганськ)

*„Максимальна рівність чисельності населення в округах може вирішити проблему рівності представлення інтересів громад в Верховній Раді.”*

(О.Маркевич, директор телекомпанії „Тіра-ТВ”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Білгород-Дністровський, Одеська обл.)

*„Коли центром округу на одні вибори був Нікополь – місто обласного значення, а потім центр переносять до смт Кринички, це певним чином погіршує і процес організації та проведення виборів, і процес взаємодії ОВК з ДВК... Для збереження раціональності в принципах формування округів, питання щодо центру округу має вирішуватись після консультацій з регіонами.”*

(О.Корнілов, юрист з питань виборчого законодавства, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпропетровськ)

*„Необхідно передбачити, що ЦВК має утворювати виборчі округи та дільниці на постійній основі. При цьому потрібно передбачити норму про утворення округів не лише в межах регіонів, але і з урахуванням кордонів районів та міст обласного значення (крім міст з чисельністю виборців понад 200 тисяч) з приблизно рівною кількістю виборців. Закон також повинен забороняти розривати округи територіями інших округів, тобто їхні межі мають бути неперервними.“*

(В.Байса, радник Дрогобицького міського голови, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дрогобич, Львівська обл.)

*„Округи потрібно законодавчо зробити стаціонарними. При цьому повинні враховуватись відстані від ОВК до ДВК, а не лише кількість виборців.“*

(Н.Васківська, голова громадської організації „Центр правової підтримки“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Коростень, Житомирська обл.)

*„Формування одномандатних виборчих округів має відбуватись з чітким дотриманням кількісно-територіальних критеріїв. Межі округів мають відповідати адміністративним межах населених пунктів та областей, а кількість виборців має бути приблизно однаковою у кожному окрузі... Зараз один з відомих політиків за результатами соціологічних опитувань впевнено пройшов би до парламенту від міста Сімферополь по мажоритарному округу. Однак немає жодної гарантії того, що якщо він не домовиться з владою, місто Сімферополь не буде поділено між 2-3 округами, переможцями в яких стануть менш відомі, але більш лояльні до влади люди, в той час як цей політик опиниться „за бортом“ виборчого марафону.“*

(Е.Леонов, голова Кримської республіканської організації ВО „Свобода“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Сімферополь)

*„12% граничне відхилення кількості виборців в округах саме по собі дає достатнє поле для маневру. Зокрема, Центральна виборча комісія у Донецькій області може утворити від 21 до 23 виборчих округів, у Луганській області – від 11 до 12 виборчих округів, у м. Києві – 12-13 виборчих округів. Крім того виборці, які будуть голосувати за кордоном (438 877 осіб за даними ЦВК станом на 31 жовтня 2011р.) будуть розподілені між виборчими округами м. Києва, і відповідно кількість виборців у цих виборчих округах буде перевищувати допустиме законодавством відхилення від середньої кількості. Або ж на території Києва буде утворено значно більше округів, ніж у 2002 р.... Процедура утворення виборчих округів може поставити ЦВК у досить цікаву ситуацію. У випадку, якщо округи будуть нарізані у точній відповідності із вимогами закону і з однаковим підходом до усіх регіонів, то у базових для Партії Регіонів областях (Донецькій та Луганській) вони «недорахуються» 3 округи у порівнянні із 2002 роком.“*

(О.Ганущин, депутат Львівської обласної ради, Народний Рух України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Львів)

*„Так як система передбачає обрання мажоритарних депутатів, то є критично важливим передбачити утворення виборчих округів на постійній основі поза межами виборчого процесу і з врахуванням адміністративно-територіального поділу. Тоді це мінімізує можливість нарізки округів під конкретного кандидата.“*

(А.Гнида, член правління Львівської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Львів)

*„Відсутність вимог до формування виборчих округів може призвести до зловживання поняттям «виборчої географії». Спосіб, який пропонується авторами законопроекту № 9265-1, є занадто ліберальним - замало критеріїв для того, щоб при формуванні виборчих округів не було застосовано нечесні правила гри у відношенні до опозиційних політичних партій.“*

(О.Помещенко, громадська організація „Фонд розвитку громад Новоазовського району“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Новоазовськ, Донецька обл.)

*„Виборчий закон повинен мінімізувати можливість маніпуляцій з нарізкою виборчих округів в інтересах діючої влади.“*

(Д.Яковлев, доктор політичних наук, громадське обговорення виборчої реформи у м. Одеса)

*„Законопроект Єфремова [9265-1] відводить дуже стислий строк на утворення округів. Сказано, що питання територіальної організації виборів регулюватиме окремий закон, який буде прийнято не пізніше ніж через три місяці після ухвалення закону про вибори. Відповідно, є ризик того, що визначення меж округів затягнеться, і політичні сили та окремі кандидати не матимуть достатньо часу для підготовки до парламентських виборів 2012 року.“*

(М.Макуха, Громадянська мережа ОПОРА, громадське обговорення виборчої реформи у м. Черкаси)

Частина пропозицій експертів все ж таки знайшла відображення у новій редакції Закону „Про вибори народних депутатів України“. Серед таких пропозицій – врахування меж областей при утворенні виборчих округів, встановлення величини граничного відхилення кількості виборців в округах на рівні 12% (що відповідає загальноєвропейській практиці та Кодексу належної практики у виборчих справах). Однак у новому Законі відсутнє положення про обов'язковість врахування меж районів та міст обласного значення при утворенні виборчих округів та про неперервність меж округів.

#### 2.3.4. Проведення публічних консультацій щодо меж виборчих округів

Як відзначалось вище, аналізуючи законопроект Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори, Міжнародна фундація виборчих систем особливо наголосила на тому, що ЦВК має ухвалювати рішення про утворення виборчих округів у прозорий спосіб, з максимальним залученням всіх потенційно зацікавлених суб'єктів. Подібну вимогу закріплено також у Кодексі належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії. В рамках проведеного опитування експерти мали відповісти на питання про те, чи дійсно існує потреба у проведенні ЦВК публічних консультацій щодо можливих меж виборчих округів перед прийняттям комісією рішення про їх утворення. З необхідністю проведення таких консультацій погодився 81% опитаних. Новий Закон „Про вибори народних депутатів України“ не покладає на ЦВК обов'язок проведення публічних консультацій щодо можливих меж виборчих округів, що варто віднести до його недоліків.

#### 2.3.5. Утворення виборчих округів у строки, які б дозволяли оскаржувати рішення про утворення округів та ефективно планувати виборчі кампанії

Ухваленим 17 листопада 2011 р. Законом „Про вибори народних депутатів України“ утворення виборчих округів передбачається винести за межі виборчого процесу. Аналізуючи законопроект Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори, Міжнародна фундація виборчих систем особливо наголосила на тому, що виборчі округи мають утворюватись задовго до початку виборчого процесу, що дозволить своєчасно вирішити всі судові спори, пов'язані з „нарізкою“ виборчих округів. Якщо ж округи утворюватимуться безпосередньо перед початком виборчого процесу, наприклад, за 110 днів до дня виборів, розгляд судових спорів щодо їх утворення здійснюватиметься не у прискореному режимі, встановленому для розгляду виборчих спорів, а у загальному порядку, передбаченому для розгляду інших категорій адміністративних справ. Відповідно розгляд цих спорів у судах може завершитись вже після проведення виборів. За результатами проведеного опитування переважна більшість експертів (92%) погодилась з тим, що утворення, перегляд меж округів та вирішення відповідних спорів у судовому порядку має завершитись до початку виборчого процесу.

З результатами експертного опитування корелюються і результати регіональних експертних обговорень. Наведемо лише тези окремих учасників.

*„Було б прекрасно, якби округи були постійними, а їх межі переглядалися десь раз на 10 років. Але якщо це неможливо, то межі округів повинні бути відомі заздалегідь до початку виборчої кампанії.“*

(Г.Куц, незалежний аналітик, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпродзержинськ, Дніпропетровська обл.)

*„В Україні міграційні процеси не є бурхливими; демографічні процеси не настільки різняться від європейських, а отже, немає перешкод для формування округів на певний довгий термін, наприклад, років 10. Нарізати округи під ситуацію – це порочна практика, яку треба викреслювати з політичного та виборчого життя країни.“*

(С.Черевач, незалежний аналітик, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпродзержинськ, Дніпропетровська обл.)

*„Межі виборчих округів треба визначити в законі. Якщо ні, то вони мали б визначатись хоча б за рік до виборів.“*

(О.Мошнягул, директор Херсонської обласної організації „Причорноморський центр політичних та соціальних досліджень“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Херсон)

*„Потрібні стабільні територіальні округи. За цим принципом округи повинні формуватися не на одні вибори, а на певний час, оптимально – на 10 років. Зрозуміло, що враховуючи демографічні та інші процеси, цей термін не може бути більшим за 10 років.“*

(В. Пашенко, Дніпропетровський національний університет, доцент кафедри політології, політичний оглядач, сертифікований тренер членів ОВК, ДВК, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпропетровськ)

*„Принципи, за якими будуть нарізатися територіальні округи, необхідно чітко визначити в законі, а відповідальним за нарізку визначити Центральну виборчу комісію, оскільки ЦВК – постійно працююча структура. Максимально ефективним терміном формування округів можна визначити за півроку до початку виборчого процесу.“*

(С.Жолудев, виконавчий директор Дніпропетровської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпропетровськ)

*„Територіальна організація виборів має бути зрозумілою, а округи повинні утворюватись на 10 років.“*

(В.Івановський, головний редактор газети „Сільське життя“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Житомир)

Згідно із новим Законом „Про вибори народних депутатів України“ виборчі округи утворюватимуться ЦВК за 180 днів до дня голосування, тоді як за законопроектом № 9265-1 вони мали утворюватись безпосередньо перед початком виборчого процесу. Такий підхід до визначення строків утворення округів в більшій мірі узгоджується з позицією переважної більшості опитаних експертів, аніж підхід, закріплений у законопроекті № 9265-1.

#### 2.4. Механізми посилення зв'язку обраних депутатів з виборцями

Питання про необхідність закріплення у законодавстві спеціальних механізмів, які б забезпечували ефективний зв'язок обраних депутатів з виборцями, загалом не виносилось на обговорення учасників фокус-груп та регіональних круглих столів з проблем реформування виборчого законодавства. Це пояснюється головним чином тим, що у більшості демократичних країн такий зв'язок забезпечує виборча система та покладення на депутатів формального зобов'язання підтримки зв'язків з електоратом, яке фіксується у законодавстві про статус члена парламенту, регламентах законодавчих органів або правилах депутатської етики. В Україні протягом багатьох років окремими політиками послідовно відстоювалась ідея закріплення у законодавстві нетипових для європейської практики підходів до посилення зв'язку обраних депутатів з виборцями, зокрема, впровадження імперативного або партійного мандату (ця ідея була втілена у життя у 2004 р., коли парламентом було схвалено зміни до Конституції, що впроваджували т.зв. „партійний мандат“), закріплення депутатів, обраних у загальнодержавному окрузі, за конкретними округами тощо.

В контексті питання про реформування виборчих систем для парламентських та місцевих виборів багато учасників регіональних обговорень в тій чи іншій мірі порушували питання про необхідність впровадження конкретних механізмів підзвітності депутатів перед виборцями

округів. Як не дивно, в середовищі місцевих політиків та експертів все ще жива ідея доповнення Конституції положеннями про дострокове припинення повноважень депутата у разі зміни його фракційної приналежності чи невиконання передвиборних обіцянок перед виборцями, „зради“ їхніх інтересів, невиконання „наказів“ громадян. У параграфі цього звіту, присвяченому питанням пошуку найбільш оптимальної системи для парламентських та місцевих виборів, наведено цитати окремих учасників обговорень стосовно того, що депутат не є „сантехніком“ і не повинен опікуватись питаннями суто місцевого значення, а його зобов'язання по взаємодії з виборцями носить суто моральний характер, що активність взаємодії залежить від ступеня персоналізованості виборчої системи та інших чинників, а не спеціальних механізмів, покликаних посилити зв'язок обраного представника з електоратом. Однак така думка поділяється далеко не всіма учасниками обговорень. Сама по собі ідея імперативного мандату та відкликання парламентаря сягає корінням у радянське минуле, але той факт, що вона все ще знаходить підтримку в частині експертної спільноти, до того ж – у багатьох регіонах (Дніпропетровськ, Дрогобич, Харків, Кременчук, Рівне, Луцьк, Запоріжжя, Кам'янець-Подільський, Сєверодонецьк тощо), дозволяє говорити про необхідність проведення додаткових обговорень стосовно можливості впровадження сучасних, типових для європейської практики, механізмів посилення відповідальності депутатів за свою діяльність, які залишаються невідомими для багатьох представників експертного середовища. Нижче наводяться окремі цитати учасників обговорень, які переконливо обґрунтовують потребу у таких обговореннях.

*„У виборчому законодавстві було б бажано виписати процедуру відзиву депутатів, які не виконують свої обов'язки.“*

(О.Корнілов, юрист з питань виборчого законодавства, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпропетровськ)

*„Необхідно змінювати громадську свідомість і законодавчо закріпити реальні механізми звітності депутатів перед виборцями аж до відкликання. Без цього дискусія про модель виборів немає сенсу, особливо сьогодні, коли у Верховній Раді не приймаються рішення, а відбувається „кнопкодавство.“*

(В.Кондзьолка, Голова товариства «Юрій Дрогобич», громадське обговорення виборчої реформи у м. Дрогобич, Львівська обл.)

*„Необхідно переглянути Закон «Про статус народного депутата України» у питаннях соціального забезпечення, гарантій діяльності, пільг, привілеїв, підвищення відповідальності та ефективності роботи на виборчому окрузі для депутатів-мажоритарників, звітування перед виборцями тощо.“*

(О.Тутов, Голова Секретаріату Харківської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Харків)

*„Проблема полягає в контролі за виконанням закону. Щоб зробити депутатів відповідальними перед виборцями, що їх обрали, і партіями, що їх висунули, потрібен імперативний мандат.“*

(О.Кацай, завідувачий сектором внутрішньої політики виконавчого комітету Кременчуцької міської ради, громадське обговорення виборчої реформи у м. Кременчук, Полтавська обл.)

*„Необхідно передбачити процедуру відкликання депутатів, щоб вони не просто сиділи свої місця у Верховній Раді, а працювали.“*

(Н.Лебедюк, партія „Україна майбутнього“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Рівне)

*„Зараз у парламенті та місцевих радах відбувається міграція депутатів з одних фракцій в інші. Така практика є ненормальною. Припинити її може лише відновлення імперативного мандату. Також треба підвищити виборчий поріг, що дасть можливість «відсіяти» дрібні партії та залишити у парламенті 4-5 потужних політичних сил, які і відповідатимуть за ситуацію в країні.“*

(А.Грицюк, керівник Волинської обласної організації ВО „Батьківщина“, депутат Волинської обласної ради, громадське обговорення виборчої реформи в м. Луцьк)

*„Повинні бути прописані механізми відкликання депутата, або його заміни у виборчому списку, якщо він зрадить партії, від якої він потрапив до парламенту.”*

(Р.П'ятигорець, Голова Запорізької обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Запоріжжя)

*„До депутатів, які не працюють чи не відвідують засідання парламенту, потрібно застосовувати норми Кодексу законів про працю – якщо вони не з'являються на роботі, їх треба звільнити.”*

(В.Максимов, депутат Запорізької міської ради, ВО „Батьківщина”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Запоріжжя)

*„Для прив'язки депутата, обраного у мажоритарному окрузі, до виборців варто застосувати імперативний мандат.”*

(П.Пущенко, голова Чернігівського освітнього центру „Ініціатива”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Чернігів)

Пропозиції щодо закріплення у законодавстві імперативного мандату та можливості відкликання депутатів виборцями звучали і в ході засідань фокус-груп (Ужгород, Рівне, Одеса, Львів, Київ). Респонденти у кожному із випадків будували доволі утопічні способи реалізації цієї ідеї; крім того така точка зору піддавалася критиці з боку інших учасників групи, котрі наголошували на відповідальності виборця та необхідності його усвідомленого ставлення до політики. Аргументом „проти” була інформація щодо рішення Конституційного Суду з питання відкликання депутата місцевої ради за рішенням партії від 27 травня 2008 року (справа про конституційність окремих положень закону „Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад” від 12 січня 2007 року). Ще одним аргументом проти ідеї відкликання депутатів виборцями було те, що „такий інструмент може застосовуватися і адмінресурсом, якому, до речі, значно легше організувати кампанію відкликання опозиційного депутата, ніж виборцям, які хочуть відкликати провладного депутата”, а також те, що „така норма ще більше закріпачить депутатів, обраних за списками від голови партії і змусить їх у своїй роботі більше уваги звертати на партійну позицію, ніж інтереси регіону”. Один з учасників громадського обговорення виборчої реформи у Херсоні відзначив, що „в Україні немає ідеологічних партій, тому кожен кандидат, який ставить на меті лише проходження до Верховної Ради, не повинен комплексувати або бути покараним за перехід до іншої партії”. В якості найбільш прийнятної з точки зору демократичної практики альтернативи імперативному мандату та відкликанню в окремих регіонах (наприклад, у Дніпропетровську, Чернівцях та Ужгороді) було запропоновано скоротити строк повноважень парламенту до 2-3 років – в умовах постійних виборчих кампаній депутати були б змушені більш активно комунікувати з виборцями, ніж у випадку, коли парламентські вибори проводяться раз на 5 років.

### 3. Резюме результатів експертного опитування, громадських обговорень та фокус-груп

Загалом проведене експертне опитування, громадські обговорення та фокус-групи не дали однозначної відповіді на питання про те, за якою системою мають проводитись наступні парламентські та місцеві вибори. Хоча ідея впровадження пропорційної системи була підтримана відносною більшістю учасників регіональних обговорень у більшості регіонів України та 38% з 571 опитаного, вона все ж поки що не підтримується переважною більшістю політиків та експертів. В основному це пов'язано з тим, що пропорційна система з голосуванням за відкриті регіональні списки може застосовуватись у багатьох варіантах, які потребують додаткового обговорення і роз'яснення. Основні побоювання щодо цієї системи пов'язані з її технічною складністю (складність донесення суті системи до виборця, підрахунку голосів, встановлення результатів виборів тощо), можливістю руйнації партій за рахунок надмірної конкуренції між висунутими ними представниками в округах, які боротимуться не стільки проти політичних опонентів, скільки один проти одного. Основними аргументами на користь її впровадження є зменшення впливу адміністративного ресурсу на результати виборів, поживлення внутрішньопартійної конкуренції, „прив'язка” депутатів до конкретних округів та надання виборцям

можливості впливати на персональний склад парламенту, збереження за партіями провідної ролі у формуванні політики (в силу пропорційного характеру системи).

Відсутній і єдиний погляд на питання про оптимальну величину виборчого бар'єру на парламентських виборах, хоча більшість експертів, які взяли участь у регіональних круглих столах та фокус-групах, схиляються до того, що підняття виборчого бар'єру до 5% є дещо передчасним.

Все ще поширеною в експертному середовищі залишається ідея впровадження в Україні недемократичних практик посилення підзвітності депутатів перед виборцями, таких як імперативний мандат та відкликання депутатів виборцями. Для відмови від цієї ідеї вбачається доцільним проведення більш активної роз'яснювальної роботи серед місцевих політиків та експертів стосовно демократичних механізмів забезпечення підзвітності і відповідальності депутатів перед електоратом та партіями.

Разом з тим більший ступінь одностайності серед експертів спостерігається в питанні щодо впровадження найбільш оптимального механізму територіальної організації виборів.

З урахуванням вищезазначеного видається необхідним:

- провести подальші публічні обговорення питань, пов'язаних з реформуванням виборчих систем для парламентських та місцевих виборів, які б зосереджувались, зокрема, на питаннях про можливе змістовне наповнення пропорційної виборчої системи з голосуванням за відкриті списки, можливості самовисування кандидатів за такої системи, процедури конвертації голосів виборців у мандати, оптимальної величини виборчого бар'єру;
- розглянути можливість популяризації в експертному середовищі та серед політиків можливих механізмів забезпечення зв'язку обраних депутатів з виборцями, які б враховували демократичні стандарти та кращу європейську практику;
- розглянути можливість врахування у новому Законі „Про вибори народних депутатів України” та майбутньому виборчому законодавстві (у т.ч. Виборчому кодексі) пропозицій вітчизняних експертів та міжнародних організацій в частині: створення виборчих округів та дільниць на постійній основі за такий строк до початку виборчого процесу, який би забезпечував можливість ефективного планування виборчих кампаній та оскарження порушень, пов'язаних з утворенням виборчих округів; проведення публічних консультацій щодо меж округів перед прийняттям рішення про їх утворення; врахування при утворенні округів меж районів та міст обласного значення; визначення порядку утворення дільниць та округів безпосередньо у законі про вибори, а не додатковому законодавчому акті, що сприяло б уніфікації (а не розпорошенню) правового регулювання відносин, пов'язаних з утворенням і переглядом меж виборчих, територіальних округів та виборчих дільниць.

## ВИБОРЧІ КОМІСІЇ. СТАТУС ЧЛЕНІВ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ

### 1. Загальний огляд обговорених питань

Проведення виборів у відповідності до демократичних стандартів значною мірою залежить від якості організації виборчого процесу. У свою чергу одну з головних ролей в організації виборів відіграють виборчі комісії. Від рівня неупередженості, професійності і законслухняності їхніх членів, процедур і ступеня відкритості роботи виборчих комісій значною мірою залежать як результати виборів, так і ступінь захисту виборчих прав громадян, реалізація прав інших учасників виборчого процесу, рівень поваги до виборчого законодавства і його реалізація на практиці.

Положення чинних законів України в частині процедури формування комісій, організації їхньої роботи та статусу членів комісій не узгоджено між собою (більш детально цю проблему висвітлено у брошурі „Виборча реформа для всіх і для кожного“, підготовленій в рамках реалізації даного проекту). На момент початку реалізації проекту „Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства“ актуальними залишились ряд проблем, пов'язаних з функціонуванням комісій. Наприклад, законопроект парламентської більшості (№ 9265-1) передбачав такий механізм формування виборчих комісій, який дозволяв би партіям, які утворили у парламенті власні фракції, повністю контролювати роботу виборчих комісій. Він закріплював за кожною з таких фракцій право подання 3 кандидатур до складу комісії (в той час як всі партії, які входили до фракції блоку, сумарно могли бути представленими у складі комісії не більш як 3 членами), забороняв відкликання членів комісії суб'єктами внесення їхніх кандидатур до складу комісії; передбачав можливість заміщення члена комісії, повноваження якого було припинено достроково, представником від того ж самого суб'єкта подання кандидатури лише у випадку зменшення складу комісії до мінімально можливої межі тощо. Також цей проект виключав можливість представництва у складі окружних комісій кандидатів, висунутих шляхом самовисування, що обумовлювалось особливою реєстрацією кандидатів в одномандатних округах („мажоритарники“ за законопроектом мали реєструватись після утворення ОВК, що виключало їх представництво у складі ОВК). Суттєвим недоліком законопроекту № 9265-1 було і те, що він допускав можливість прийняття виборчими комісіями рішень меншістю від їхнього складу, що породжувало ризики політичних маніпуляцій і суперечило попереднім рекомендаціям Венеціанської комісії та Міжнародної фундації виборчих систем. Проектом передбачалось проходження членами комісій навчання, однак відповідні норми мали набутти чинності лише після чергових парламентських виборів 2012 р.; до того ж сама процедура проходження навчання не була законодавчо врегульована, а обов'язок проходження навчання стосувався лише керівного складу ОВК, в той час як лівова частина роботи з підготовки та організації виборів лягала саме на дільничні виборчі комісії. Також Венеціанська комісія свого часу рекомендувала зменшити граничний кількісний склад ДВК з тим, щоб спростити їх діяльність (особливо в умовах відсутності належних приміщень для роботи комісій), однак у законопроекті парламентської більшості ця рекомендація відображення не знайшла. Актуальними залишались і питання оплати праці членів комісій. На оплачуваній основі за законопроектом № 9265-1 мало працювати лише декілька членів комісій, тоді як більшість членів комісій мала працювати фактично на громадських засадах. При цьому розмір оплати праці членів комісій завжди залишався на рівні, який не міг гарантувати їх незалежність та запобігати спокусі „перекупування“ з боку партій і кандидатів.

Частину зазначених проблем з можливими варіантами їх вирішення було включено до анкети експертного опитування щодо напрямів удосконалення законодавства про вибори, решту – обговорено під час фокус-груп та регіональних круглих столів. Результати обговорень та опитування відображено у параграфі 2 цього розділу звіту. Відзначимо, що частина експертних пропозицій знайшла відображення у новому Законі „Про вибори народних депутатів України“ від 17.11.2011 р., хоча далеко не всі рекомендації місцевих політиків та експертної спільноти було враховано.

### 2. Формування виборчих комісій та статус членів комісій: результати експертного опитування та громадських обговорень

#### 2.1. Формування виборчих комісій

У чинних законах про вибори відсутній єдиний підхід до формування складу окружних та дільничних виборчих комісій. На парламентських виборах право подання кандидатур до складу комісій

закріплено за парламентськими фракціями (від яких до кожної комісії в обов'язковому порядку включається по 1 представнику), а також партіями (блоками) – суб'єктами виборчого процесу (від яких до складу кожної комісії включається не більш як по 1 представнику, які визначаються шляхом жеребкування). Подібний підхід зрештою було закріплено і в новому Законі „Про вибори народних депутатів України“, прийнятому парламентом 17 листопада 2011 р. За ним до складу окружних виборчих комісій в обов'язковому порядку включається по 1 представнику від кожної фракції, решта вакантних посад заміщується шляхом жеребкування, до участі у якому допускаються всі партії – суб'єкти виборчого процесу; при цьому від кожної такої партії до складу комісії включається не більше 1 кандидатури. Аналогічно на виборах 2012 р. розподілятимуться і місця в дільничних виборчих комісіях. Єдина відмінність від процедури формування ОВК полягатиме у тому, що до участі у жеребкуванні допускатимуться кандидати, висунуті шляхом самовисування в одномандатних виборчих округах. Натомість на президентських виборах застосовується інший підхід. Кожен кандидат у Президенти має право на включення двох своїх представників до складу кожної виборчої комісії. На місцевих виборах право подання кандидатур до складу комісій належить місцевим організаціям партій, фракції яких зареєстровано у парламенті (кожна фракція може подати по 3 кандидатури до складу кожної комісії), а також місцевим організаціям партій, які мають намір висунути кандидатів на виборах (від таких місцевих партійних організацій до складу комісії сумарно може бути включено не більше 3 членів; по 1 від кожної партійної організації; кандидатури для включення визначаються шляхом жеребкування). У законопроектах про вибори народних депутатів, які у період реалізації даного проекту перебували на розгляді Верховної Ради України, також відображувались кардинально різні підходи до формування складу виборчих комісій. Наприклад, у законопроекті № 9265 від 6.10.2011 р., внесеному О.Чорноволенком, Б.Тарасюком та іншими, комісії пропонувалось формувати на тих самих засадах, що й на президентських виборах (всі суб'єкти виборчого процесу мали рівні права на включення їхніх представників до складу комісії). Законопроектом № 9265-1 формувати склад комісій на чергових парламентських виборах пропонувалось у тому ж порядку, що й на місцевих виборах (пріоритетне право на включення кандидатур до складу комісій закріплено за фракціями (від яких сумарно до складу комісії мало включатись 15 членів, по 3 від кожної фракції; представництво інших партій у складі комісії мало визначатись за результатами жеребкування; при цьому кожна позапарламентська партія могла бути представлена у складі комісії не більш як одним представником). У законопроекті № 9265-2 закріплювався підхід до формування складу комісій, аналогічний тому, який передбачено у чинному Законі „Про вибори народних депутатів України“.

Саме у зв'язку з відсутністю єдності політиків навколо питання про оптимальний механізм формування виборчих комісій, Громадський консорціум виборчих ініціатив вирішив запропонувати експертам дати відповідь на питання про те, за чиїми саме поданнями має формуватись склад окружних виборчих комісій. Експертам було запропоновано 5 варіантів формування комісій; у разі незгоди із запропонованими варіантами вони також мали можливість зазначити в анкеті опитування власний (шостий) варіант формування комісій. З-поміж запропонованих відповідей можна було обрати довільну кількість варіантів відповідей.

Майже половина (49%) опитаних експертів погодилась з тим, що право на представництво у складі окружних комісій повинні мати позапарламентські партії. Досить значною (43% опитаних) була й частка тих, хто вважав, що право пропонувати кандидатури до складу ОВК мало бути надане „кандидатам-самовисуванцям“. У цьому контексті варто наголосити на тому, що законопроект № 9265-1 не передбачав можливості представництва самовисуванців у складі окружних виборчих комісій. Не передбачено такої можливості і новою редакцією Закону „Про вибори народних депутатів України“. Частка прихильників закріплення права подання кандидатур до складу ОВК за фракціями виявилась помітно меншою (28% респондентів), навіть нижчою за частку тих, хто вважав, що право подання кандидатур до складу комісій повинно бути надане парламентським партіям, які висуватимуть кандидатів на виборах 2012 р. (31%). Сам факт представленості тієї чи іншої партії в парламенті, на думку учасників опитування, не мав бути передумовою надання такої партії права на висунення кандидатур до складу ОВК – лише 17% опитаних вважали, що парламентські партії, які не висуватимуть кандидатів на виборах 2012 р., повинні мати представництво у складі окружних комісій. Окремі чинні закони та деякі законопроекти, що перебували на розгляді парламенту, передбачали закріплення за парламентськими партіями гарантованого представництва у складі окружних та дільничних виборчих комісій певною кількістю членів. Експертам було запропоновано дати відповідь на питання про те, чи повинні парламентські партії (фракції) мати пріоритет у заміщенні посад у складі комісій. Результати опитування засвідчили, що майже 60% експертів вважали, що парламентські партії та фракції не повинні мати гарантованого представництва у складі комісій. Вирішення питання про обрання їхніх представників до складу ОВК та ДВК мало б здійснюватись шляхом жеребкування по всіх кандидатурах, запропонованих до складу комісій.

Саме такий підхід, знайшов відображення у проекті нової редакції Закону „Про вибори народних депутатів України”, внесеному на розгляд парламенту народними депутатами Б.Тарасюком, О.Чорноволенком та іншими (реєстр. № 9265 від 6.10.2011 р.). Натомість законопроекти №№ 9265-1 та 9265-2 закріплювали за парламентськими партіями (фракціями) гарантоване представництво у складі ОВК та ДВК. Аналогічні положення також було відображено і у новому Законі „Про вибори народних депутатів України” від 17.11.2011 р.

Під час громадських обговорень учасники загалом не дійшли згоди щодо оптимального механізму формування виборчих комісій. Наприклад, окремі з них пропонували ділити місця в комісіях порівну між парламентськими та позапарламентськими партіями, а в межах 50% квот для партій проводити жеребкування.

*„Члени комісій мають визначитись за допомогою принципу жеребкування, в якому прийматимуть участь як парламентські партії, так і непарламентські. Але частка перших і других повинна бути приблизно однаковою, тому кількість позапарламентських партій, які приймають участь в жеребкуванні повинна дорівнювати кількості парламентських. А право на участь позапарламентських партій повинне визначатись через критерій чисельності.”*

(В.Гуцін, міська виборча комісія м. Білгород-Дністровський, громадське обговорення виборчої реформи у м. Білгород-Дністровський, Одеська обл.)

*„Особливий тиск на членів комісії під час виборчого процесу справляють кандидати, що висувалися у мажоритарних округах. Мінімізації у порушенні виборчого законодавства можна досягти тільки тоді, коли комісії будуть сформовані у рівних пропорціях провладних та опозиційних сил.”*

(С.Соломаха, заступник голови Чернігівської обласної організації Української народної партії, громадське обговорення виборчої реформи у м. Чернігів)

Інші пропонували ділити всі посади в комісіях шляхом жеребкування, без надання преференцій на представництво у складі комісій партіям, представленим у парламенті, або парламентським фракціям.

*„Нині прослідковується тенденція монополізації парламентськими партіями права на формування виборчих комісій, а наділення виборчих комісій надмірними повноваженнями щодо скасування реєстрації кандидатів викликає закономірні побоювання.”*

(О.Клюжев, політолог, громадське обговорення виборчої реформи у м. Донецьк)

*„Необхідно законодавчо урівняти право усіх політичних партій-учасниць виборчого процесу на подання кандидатур до складу окружних та дільничних виборчих комісій, не виокремлюючи політичних партій, які мають свої фракції у Верховній Раді України поточного скликання.”*

(М.Николаїшин, Голова коаліції громадських організацій Дрогобиччини, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дрогобич, Львівська обл.)

*„У процесі формування комісій не треба підносити одні партії за рахунок прав інших. Я думаю, що було б справедливо, якби склад комісій повністю формувався шляхом жеребкування – тоді і влада, і опозиція, мали б рівні шанси потрапити до комісій.”*

(Р.Кошовий, Голова правління Львівської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Львів)

*„Законопроект провладної більшості фактично ставить комісії під контроль парламентських партій. Лише декілька осіб потраплять до складу комісій на основі жеребкування, тоді як інші – залишаться за бортом. Тому давати гарантовані місця в комісіях парламентським партіям, та ще й насамперед таким, які матимуть свої фракції досить сумнівна ідея.”*

(О.Клюжев, політолог, громадське обговорення виборчої реформи у м. Новоазовськ, Донецька обл.)

*„Виборчі комісії слід формувати з усіх політичних партій, зареєстрованих в Україні, які беруть участь у даних виборах, шляхом жеребкування. Але при цьому повинна бути запроваджена професійна підготовка членів комісій, їхнє якісне навчання.”*

(С.Нікітенко, кандидат історичних наук, громадське обговорення виборчої реформи у м. Херсон)

*„Парламент вже не поділений на більшість і опозицію, тому формування комісій виключно парламентськими партіями буде виключно на користь владі.”*

(О.Мошнягул, директор Херсонської обласної організації „Причорноморський центр політичних та соціальних досліджень”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Херсон)

*„Нелогічно, коли в нас прив'язують принцип формування комісій до наявності релевантних парламентських гравців. Наприклад, давайте ми місцеві вибори будемо проводити для всіх, але рахувати голоси будуть лише ті партії, які вже у парламенті представлені. Логіки немає, бо тоді виходило, що до формування комісій, наприклад, не мала відношення партія «Свобода», яка перемогла на місцевих виборах, але мали відношення ті партії, які на теренах України, скажімо, партія Литвина, взагалі на нульовому рейтингу у нас.”*

(фокус-група у м. Івано-Франківськ)

*„Якщо ми говоримо про рівність суб'єктів виборів, то де ж тут рівність, якщо парламентська партія отримує відразу три представники, а хтось – жодного? Тільки рівний доступ.”*

*„Я не бачу підстав, щоб давати їм [парламентським партіям] перевагу. Якщо ми говоримо про оновлення політики, то це має передбачати і те, щоб новим партіям давали такі самі можливості, а то виходить, що я сиджу в парламенті, сам придумую закони, по яких я буду сидіти в парламенті вічно – то бар'єр підвищу, то комісії сам формуватиму.”*

(фокус-група у м. Львів)

*„Новий виборчий закон має передбачати при формуванні виборчих комісій можливість обов'язкового представництва всіх партій - суб'єктів виборчого процесу та опозиційних партій.”*

(В.Притуляк, Заступник голови Хмельницької організації ВО „Свобода”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Кам'янець-Подільський, Хмельницька обл.)

*„При формуванні виборчих комісій треба забезпечити квоти для партій, які не є парламентськими.”*

(О.Рибак, колишній член виборчих комісій різних рівнів, громадське обговорення виборчої реформи у м. Кам'янець-Подільський, Хмельницька обл.)

*„Яким чином ця система взагалі будується, якщо пріоритетне місце в списках виборчих комісій надається знову ж таки парламентським партіям? Якщо всіх поставити в рівні умови, то на виході ми можемо мати зовсім інші результати, ніж ті, які необхідні для тих людей, які цей законопроект писали.”*

(фокус-група у м. Вінниця)

*„Надання у формуванні комісій переваг будь-кому не є справедливим і демократичним.”*

(В.Бабенюк, депутат Сквирської міської ради, громадське обговорення виборчої реформи у м. Сквиря, Київська обл.)



*„При формуванні комісії має бути дотриманий паритет влади та опозиції.“*

(А.Грицюк, керівник Волинської обласної організації ВО „Батьківщина“, депутат Волинської обласної ради, громадське обговорення виборчої реформи у м. Луцьк)

*„Дискримінації непарламентських партій не повинно бути. Чим більше представників маленьких непарламентських партій будуть приймати участь у роботі комісії та підрахунку голосів, тим більше буде довіри у виборців до підсумків голосування, бо вони менш зацікавлені у фальсифікації ніж ті партії, що проходять до парламенту.“*

(В.Кузнєцов, Перший секретар обкому Соціалістичної партії України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Запоріжжя)

*„Порядок формування виборчої комісії – це ключове процедурне питання всього закону. Подивившись у законі, як пропонується формувати територіальні виборчі комісії, вже можна зразу сказати, вибори пройдуть чесно чи нечесно. На мій погляд, якщо не буде забезпечено паритет членів виборчої комісії між владою і опозицією, то вибори чесно не пройдуть.“*

(фокус-група у м. Дніпропетровськ)

Однак ідея зрівняння у правах парламентських та позапарламентських партій при формуванні складу комісій абсолютної підтримки учасників регіональних обговорень все одно не знайшла. Багато експертів висловились за те, щоб парламентським партіям надавався пріоритет у формуванні комісій. Під час фокус-груп та регіональних круглих столів аргументом проти розширення прав позапарламентських партій у формуванні комісій була неспроможність малих партій забезпечити представництво в комісіях, особливо у ДВК. Також було висловлено сумнів у здатності великої кількості малих партій організувати своє представництво в комісіях і захистити результати голосування.

*„Парламентські партії здатні повноцінно приймати участь у формуванні та роботі комісій. Дрібні партії в комісіях виконують технічну роль, представляючи інтереси великих гравців, що негативно впливає на виборчий процес.“*

(В.Шапран, депутат Кременчуцької міської ради, Комуністична партія України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Кременчук, Полтавська обл.)

*„Формування комісій всіма партіями може взагалі зірвати вибори.“*

(О.Мошнягул, директор Херсонської обласної організації „Причорноморський центр політичних та соціальних досліджень“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Херсон)

*„Існують численні приклади того, як маленькі партії продавали печатки під час місцевих виборів, торгували своїми квотами під час формування виборчих комісій, бо саме через них великі партії проводили до складу комісій своїх додаткових людей. До складу комісій повинні включатися насамперед досвідчені люди. Як правило, так і є. Більшість комісій – це підготовлені люди з досвідом роботи. Питання у іншому. Вони не повинні належати до політичних партій, які приймають участь у виборах і готові йти на фальсифікації.“*

(Д.П'ятигорець, „Партія регіонів“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Запоріжжя)

*„Те, що малі партії не будуть представлені в комісіях – не така вже й велика проблема. Якщо вони на матимуть місць в ДВК і ОВК, то ніхто ж їм не забороняє активно використовувати інститут спостерігачів. Таким чином вони й захистяться від фальсифікацій.“*

(І.Костенко, депутат Запорізької міської ради, ВО „Батьківщина“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Запоріжжя)

Доволі критичну оцінку учасників громадських обговорень виборчої реформи отримали і норми законопроекту Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори (аналогічні положення було відображено і у новому Законі „Про вибори народних депутатів України“ від 17.11.2011 р.), якими кандидати в одномандатних виборчих округах позбавлялись права висувати кандидатури до складу окружних виборчих комісій. Варто нагадати, що на необхідності надання їм такого права наголошувала і значна кількість експертів, які взяли участь в експертному опитуванні щодо напрямів удосконалення виборчого законодавства.

*„Система формування комісій за законопроектом Єфремова в цілому є досить адекватною, проте його значним недоліком є те, що мажоритарники не зможуть бути представлені у складі ОВК – законопроект таку можливість виключає.“*

(В.Семененко, редактор Інтернет-видання „Незлим тихим словом“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Черкаси)

*„Вилучення положення, що зобов'язувало окружні виборчі комісії сприяти організації зустрічей з кандидатами в рамках виборчої кампанії піде на користь роботі комісій. Проте мені особисто не подобається, що повторюється ситуація з місцевими виборами, коли „кандидати-мажоритарники“ абсолютно ніяк не впливають ні на формування комісій, ні на їх діяльність, ні тем більше на процедуру голосування та підрахунку голосів.“*

(О.Давиденко, колишній депутат Черкаської міської ради, підприємець, громадське обговорення виборчої реформи у м. Черкаси)

*„При змішаній системі мажоритарники повинні мати своїх членів комісій.“*

(С.Черевач, незалежний аналітик, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпродзержинськ, Дніпропетровська обл.)

*„Наразі „кандидат-мажоритарник“ не може включити свого представника до складу комісії. Про яку демократичність процесу може йти мова в такому випадку?“*

(Е.Гугнін, заступник декана соціології та управління Запорізького національного університету, кандидат соціологічних наук, громадське обговорення виборчої реформи у м. Запоріжжя)

У фокус-групах деякі експерти наголошували й на можливостях маніпуляції під час жеребкування щодо складу комісій та обрання керівництва комісій. В цих оцінках вони орієнтувалися на досвід попередніх виборів, зазначаючи, що навіть норми закону з формування комісій на практиці не дотримувались.

*„Буває так, що просто не було жеребкування. Видалили пресу, видалили всіх і визначили, які комісії будуть за ким закріплені.“*

*„Частина місць у комісії має бути закріплена за парламентськими партіями, частина розподілена за жеребкуванням. Але лише те жеребкування прозоре, яке відбувається за встановленим механізмом. А не так, як у нас в Криму ніякого жеребкування ніхто не бачив, а комісії вже сформовані, оскаржити рішення неможливо. Це було дуже неправильно. Це потрібно заборонити, це не повинно повторюватися.“*

(фокус-група у м. Сімферополь)

## 2.2. Захист виборчих комісій від зовнішнього (у т.ч. політичного) втручання

Рекомендації щодо забезпечення проведення виборів незалежними органами, захищеними від впливу з боку суб'єктів їх формування, відображено у Кодексі належної практики у виборчих справах. Ряд політиків та експертів неодноразово говорили про те, що незалежність виборчих комісій в Україні забезпечується шляхом включення до їх складу представників різних політичних сил, які здійснюють взаємний контроль над діями один одного. У законах про вибори відображено і ряд додаткових механізмів посилення незалежності комісій – прямо заборонено незаконне втручання у їхню діяльність; закріплено принцип неможливості призначення керівництва комісій від одного

суб'єкта висування кандидатур до складу комісії; розподілено обов'язки між членами комісії у день голосування, причому таким чином, щоб один член комісії мав можливість контролювати дії іншого тощо. Натомість звіти місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами вказують на те, що члени комісії далеко не повністю захищені від політичних впливів, а політичні чинники мають якщо і не вирішальний, то далеко не останній вплив на роботу не лише ОВК та ДВК, але і Центральної виборчої комісії. На незахищеності комісії від зовнішнього втручання наголошували й учасники фокус-груп та регіональних круглих столів. Окремі експерти підкреслювали необхідність розведення політичних та адміністративних функцій у роботі комісії, запровадивши інститут професійних членів комісії (створення реєстру членів комісії, визначення членів комісії, які працюють на постійній основі, у тому числі і в міжвиборчий період тощо); інші – говорили про потребу у перегляді порядку підрахунку голосів та встановлення результатів виборів. Всі ці ідеї потребують додаткового обговорення, оскільки новий Закон „Про вибори народних депутатів України” не передбачає їх втілення в життя.

*„В Україні немає цивілізованої практики адміністрування і проведення виборів. Враховуючи те, що будь-яка законодавча інновація не дає жодного позитивного результату, оскільки і нагорі, і на місцях будь-яку інновацію зіпсують намаганням впливати на виборчий процес. З моєї практики, влада постійно хоче втручатися у виборчий процес, хоче впливати на перебіг цього виборчого процесу. І на це ми повинні зважати. Поки немає цих стандартів, про посилення впливу влади або створення постійних виборчих комісій мова йти, на мою думку, не може.”*

*„Є три підходи до формування комісії. Перший – це коли уряд і адміністративні органи самостійно адмініструють вибори. Другий – коли уряд адмініструє вибори під наглядом спеціально створених контролюючих органів, суддів, політичних партій, журналістів тощо. І третій підхід – це незалежні виборчі комісії, в яких беруть участь представники політичних партій, бувають судові органи тощо. Яка цікава і ілюстративна тенденція? Там, де вибори адмініструє виключно уряд самостійно – це Західна Європа і Північна Америка, тобто там, де є сталі практики виборів. Ви скажете, нам треба до цього йти. Але інша картина, інші дані достатньо цікаві. У Східній і Центральній Європі, в Азії, Африці вибрана інша модель – незалежних виборчих комісій. Чому? Тому що не можна перейти до ситуації, коли уряд якісно адмініструє сам вибори, не пройшовши цей етап. Тому що у нас немає практики виборів. Ми повинні спочатку пройти цей етап, коли є репрезентативність політичних інтересів у виборчих комісіях, вони незалежні від адміністративних органів тощо. Тому я вважаю, що ми в кінцевому результаті прийдемо до того, що уряд буде самостійно адмініструвати вибори з точки зору технічних процедур. Там вже не потрібно буде жодних контролюючих органів. Але це коли у нас буде практика проведення чесних виборів. Тому що виборча комісія – це другорядна проблема. Уявімо собі, що у Великій Британії виборчі комісії виходять на перший порядок денний політичний. Такого не може бути в принципі. Тому я вважаю, що треба зберегти зараз систему, яка існує, коли політичні партії формують виборчі комісії. Єдине, що треба чітко розписати всі ті ризики, які є.”*

(фокус-група у м. Донецьк)

*„На Заході вибори проходять більш чесно, тому що там є баланс інтересів і сил. Все ж таки депутати отримують певну свою ренту від депутатства, і все ж зважають на людей як на ресурс, який їм потрібний для того, щоб перепідтвердити своє право на владу. Є інший цікавий баланс: чим бідніше виглядає влада країни, тим багатше живе сама країна. Чим дорожчі машини, на яких приїжджає влада під свої установи, тим бідніша ця країна. Я думаю, що це заслуга певною мірою лівого руху, масового соціального протесту, перед лицем якого, перед страхом соціалістичної революції, яка змете забуржуйовану, корумповану владу, Захід дотримується цих правил. Хоча очевидно є корупція, є приклади фальсифікацій. Наприклад, в тій самій Англії ходили по цвинтарях і переписували недавно померлих. Але це скоріше казуси. В Німеччині, наприклад, це просто не прийнято. Ми говорили з членами дільничної комісії, і задали голові комісії пряме питання. Вас тут 6 людей. Ви сформовані яким чином? Ніхто не хоче йти в цю комісію, бо платять тільки 19 євро на день, це мало грошей, багато роботи. От хтось із вас захоче заробити сотню-другу, вкинути бюлетень? Голова комісії почервонів, розсердився і сказав: нас тут шестеро, якби хтось один захотів*

*сфальшувати, п'ятеро витягають мобільні телефони і негайно дзвонять в поліцію. І ця людина негайно буде арештована. Тобто це – культура.”*

(фокус-група у м. Київ)

*„Ще один момент - це вплив політичних партій на роботу членів комісії та питання про те, як цього уникнути. Була практика, коли члени комісії не погоджувалися з думкою штабу партії, і через це їх виводили зі складу виборчої комісії. Офіційно знаходилися інші причини. А люди проявили принципову позицію. Це неправильні дії партій. Як це унеможливити? Про це мають подумати законодавці.”*

(фокус-група в м. Ужгород)

*„Необхідно залишити за дільничними комісіями лише одну процедурну функцію, а саме – організацію процесу голосування. Підрахунок голосів і підбиття підсумків проводити в комісіях вищого рівня (окружних чи територіальних). Це дозволить без зайвих проблем, не переймаючись кваліфікацією людей, в день голосування лише на 12-15 годин задіювати дільничні комісії. В комісії вищого рівня для підрахунку голосів слід взяти людей більш кваліфікованих і достойно фінансово мотивованих. І головне, що це значно знизить політичну напругу на самих дільницях і взагалі унеможливить використання адміністративного впливу на місцях під час підрахунку голосів. Для розробки цієї моделі можна використати досвід виборів Київського міського голови 1999 року.”*

(М.Камчатний, Харківська обласна організація Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Харків)

*„У керівному складі комісії має бути хоча б один юрист. Члени комісії мають пропонуватись тими політичними силами, які мають постійно діючі місцеві осередки та несуть відповідальність за своїх членів комісії. У складі ДВК варто створити лічильну комісію, для підрахунку голосів, яка б працювала після закриття дільниць. Таким чином, основний склад комісії матиме змогу вночі відпочити.”*

(С.Черевач, незалежний аналітик, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпродзержинськ, Дніпропетровська обл.)

*„Важливою проблемою є те, що до складу комісії під виглядом представників різних партій демократичного спрямування вводяться люди від партії влади. Буває й так, що члени комісії від опозиції не представляють інтереси опозиції, а працюють на партію влади. Дуже часто на одних виборах член комісії представляє одну партію, на наступних виборах - іншу, причому кардинально іншого політичного спрямування, на третіх виборах – третю.”*

(М.Майборода, член партії ВО «Батьківщина», колишній голова, заступник голови ОВК, громадське обговорення виборчої реформи у м. Кременчук, Полтавська обл.)

*„Президентські вибори 2010 року були проведені більш якісно у порівнянні з місцевими виборами, бо на них дільничні комісії були сформовані за допомогою парламентських фракцій. Але й там були слабкі місця. На той час дуже популярним став інструмент застосування «технічних» партій, які мали фактично тільки печатки, але владні структури використовували їх для введення своїх членів у лави дільничних та окружних виборчих комісій.”*

(Г.Максак, керівник Поліського фонду міжнародних та регіональних досліджень, громадське обговорення виборчої реформи у м. Чернігів)

*„Гравці не повинні самі себе судити. Закон про вибори народних депутатів необхідно починати із закону про державну службу, тобто провести деполітизацію виборчкомів, поширивши закон про держслужбу на членів комісії.”*

(М.Шутов, депутат Одеської обласної ради, доктор економічних наук, професор, громадське обговорення виборчої реформи у м. Одеса)

*„Кандидати все одно знайдуть механізми, як проштовхнути до комісії своїх представників, тому головне питання в тому, як максимально дотриматись принципу рівності для усіх кандидатів у депутати на представлення в виборчій комісії.“*

(О.Іщенко, депутат Одеської міської ради, громадське обговорення виборчої реформи у м. Одеса)

*„Я брав участь у всіх виборчих кампаніях часів незалежності. І в мене склалося таке враження, що з 2006 року різко змінився якісний склад усіх комісій та мотивація суб'єктів виборчого процесу. Більшість вважає вибори засобом заробітку: у комісіях, агітаторами та спостерігачами працюють студенти, пенсіонери, безробітні. Про яке володіння нормами закону може бути мова, коли я був свідком голосування однієї з виборчих комісій за рішення, що прямо суперечило законодавству. З минулих виборів пам'ятаю людину, яка була головою ДВК від „Партії регіонів“, працювала агітатором у штабі «Батьківщини» і спостерігачем від іншої політичної сили.“*

(О.Парвадов, депутат Вінницької міської ради, громадське обговорення виборчої реформи у м. Вінниця)

*„Обговорювати питання хто повинен бути представлений в виборчих комісіях - чи то лише парламентські партії, чи то представники усіх суб'єктів виборчого процесу - виборчі комісії повинні бути деполітизовані.“*

(І.Костенко, депутат Запорізької міської ради, ВО „Батьківщина“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Вінниця)

*„До складу БЮТ входило три партії – ПРП, „Батьківщина“ та УСДП. УСДП на місцевих виборах виступала в ролі союзника „Партії регіонів“. Всі партії блоку подавали свої кандидатури для включення в комісії, але підконтрольні владі комісії вищого рівня призначали саме представників УСДП.“*

(громадське обговорення виборчої реформи у м. Запоріжжя)

### 2.3. Можливість відкликання членів комісій суб'єктами подання кандидатур до складу комісій

З проблемою забезпечення незалежності комісій від зовнішнього, у тому числі й політично вмотивованого втручання, тісно пов'язане питання можливості або неможливості відкликання членів комісій суб'єктами подання їх кандидатур до складу комісій. Законопроект „Про вибори народних депутатів України“, підготовлений Робочою групою з питань удосконалення законодавства про вибори прямо забороняв відкликати членів комісій. Відповідні норми загалом були схвально оцінені Венеціанською комісією та Міжнародною фундацією виборчих систем, які розглядали це нововведення як один з можливих механізмів посилення незалежності членів комісій та приведення відповідних норм законодавства у відповідність до Кодексу належної практики у виборчих справах. З такою оцінкою не збігалась позиція представників опозиційних партій, які стверджували, що неможливість відкликання членів комісій може призвести до їх масового перекупування чи іншого „стимулювання“ до приєднання до провладної більшості у складі комісій. Деякі експерти говорили про те, що самі партії мають добирати таких членів комісій, які були б віддані партійним ідеалам, а не опікувалися б пошуком можливостей для власного збагачення в ході виборчого процесу. В цілому ж нововведення законопроекту Робочої групи в Україні оцінювалось різко негативно. Саме тому відповідне питання було включено до анкети експертного опитування та обговорено під час фокус-груп і регіональних круглих столів.

Результати проведеного опитування показали, що 85% опитаних експертів виступили проти позбавлення суб'єктів виборчого процесу права відкликати членів комісій, призначених за їхніми пропозиціями. З цих 85% респондентів 63% опитаних вважали, що партії та кандидати повинні мати право відкликати членів комісій за будь-яких підстав, 22% - у випадках, передбачених законом. Частка прихильників підходу до врегулювання питання про можливість відкликання членів комісій, відображеного у законопроекті № 9265-1 та законопроекті Робочої групи, склала лише 15% всіх респондентів.

З результатами експертного опитування загалом корелюються і висновки регіональних заходів, проведених в рамках проекту „Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні“. Лише окремі експерти говорили про те, що законодавство не повинно передбачати можливості відкликання членів комісій тими, хто запропонував їхні кандидатури до складу комісій.

*„Відзивати членів комісій необхідно заборонити, оскільки було витрачено кошти на їхнє навчання. Основним підходом до формування комісій мають стати професіоналізм та врахування громадської думки.“*

(В.Кошак, член ТВК, керівник штабу Народної партії, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпродзержинськ, Дніпропетровська обл.)

Натомість у переважній більшості випадків учасники дискусій наголошували на необхідності повернення до виборчого законодавства положень, які дозволяли партіям та кандидатам відкликати призначених за їх поданнями членів.

*„У нас часто рівень спостерігачів вищий, ніж у членів комісій. Треба дати можливість ротачії в процесі роботи. Ну, помилились в партії з людиною, нехай виправлять помилку.“*

(В.Гончарук, підприємець, активіст Уманської громади, громадське обговорення виборчої реформи у м. Умань, Черкаська обл.)

*„Неможливість відкликати члена виборчої комісії суб'єктом, що його подав, несе в собі корупційний ризик, оскільки з'являється можливість перекупування членів виборчків фінансово більш заможними суб'єктами. Відкликання несумлінних членів дільничних комісій партіями, що їх подавали, є найнефективнішим способом забезпечення працездатності виборчих комісій... У законі повинна бути передбачена можливість відкликання члена виборчої комісії суб'єктом висування винятково у зв'язку з неналежним виконанням ним обов'язків члена виборчкому. У законі повинен бути передбачений обов'язок члена комісії брати участь у роботі комісії в день голосування, підрахунку голосів і підведення підсумків, і адміністративна відповідальність за неналежне невиконання цих обов'язків.“*

(Є.Байрамов, незалежний експерт, громадське обговорення виборчої реформи у м. Сєверодонецьк, Луганська обл.)

Нова редакція закону про парламентські вибори загалом враховує рекомендації учасників громадських обговорень виборчої реформи та фокус-груп. Законом передбачена можливість заміщення членів комісій суб'єктами подання їхніх кандидатур без наведення додаткових аргументів на користь заміщення. Цей підхід являє собою компроміс між варіантом, відображеним у законопроекті Робочої групи (повна заборона відкликання членів комісій) та чинним законом, адже заміщення передбачає призначення на посаду іншої особи, тоді як відкликання – ні.

### 2.4. Впровадження обов'язкового навчання членів виборчих комісій

Міжнародні місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ неодноразово рекомендували запровадити підготовку членів виборчих комісій з питань організації та проведення виборів. Проведення навчання членів комісій з питань організації виборчого процесу передбачено всіма законами про вибори. Проте його проходження (на відміну від, наприклад, складання присяги) не є підставою набуття членом виборчої комісії повноважень, а його непроходження після призначення на посаду – підставою для припинення повноважень. На розгляді парламенту знаходиться декілька проектів, якими пропонується запровадити обов'язкове навчання членів виборчих комісій. Йдеться насамперед про проект Виборчого кодексу (реєстр. № 4234-1 від 23.03.2010 р., внесений народними депутатами України Ю.Ключковським, С.Гриневецьким та ін.), а також прийнятий у першому читанні проект Закону „Про попередню підготовку членів виборчих комісій“ (реєстр. № 2787 від 18.07.2008 р., внесений Ю.Ключковським та С.Подгорним). Щоправда, жоден з них парламентом ухвалений (як закон) не був. Положення щодо проходження членами виборчих комісій навчання було відображено і в проекті Закону „Про вибори народних депутатів України“, внесено-

му Робочою групою з питань удосконалення законодавства про вибори. Разом з тим процедура проходження навчання у проекті не деталізувалась, що посилювало ризики маніпуляцій при організації, проходженні навчання, підтвердженні факту його проходження певними документами тощо. На ці недоліки законопроекту звертала увагу і Міжнародна фундація виборчих систем. У новому Законі „Про вибори народних депутатів України” також закріплено норму, за якою керівний склад окружних комісій проходить навчання, яке організовуватиме ЦВК. Однак знову ж таки, проходження цього навчання не є обов’язковим (тобто його непроходження не тягне будь-яких юридичних наслідків, наприклад, у вигляді ненабуття або дострокового припинення повноважень члена комісії); крім того навчання охоплюватимуться далеко не всі члени комісій. Процедуру проходження навчання на рівні закону не визначено, а можливість організації його проведення залежатиме від коштів, які будуть виділені ЦВК на виконання відповідних завдань.

Саме тому Громадський консорціум виборчих ініціатив запропонував експертам відповісти на питання про те, чи повинен закон передбачати обов’язковість проходження претендентами на посади членів виборчих комісій навчання з питань підготовки та проведення виборів. Результати експертного опитування показали, що більш ніж дві третини опитаних експертів вважали, що закон повинен передбачати обов’язкове проходження навчання з питань виборів як для членів ДВК, так і для членів ОВК; і лише 7% респондентів були переконані у тому, що таке навчання не має бути обов’язковим. На необхідності підвищення рівня професійної підготовки членів виборчих комісій наголошували й учасники відкритих громадських обговорень, організованих в рамках проекту „Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні”. Переважна більшість експертів та представників партій, що взяли участь у засіданнях регіональних круглих столів зійшлась на тому, що навчання повинно організовуватись для членів всіх виборчих комісій або, як мінімум, для їх керівного складу. Нижче наведено основні думки з цього приводу.

*„Найбільша проблема роботи ДВК – відсутність професійних навичок у її членів. Робота в виборчих комісіях потребує переходу на професійну основу, наприклад, за допомогою сертифікації їхніх працівників.”*

(Н.Чиджавадзе, колишній член окружної виборчої комісії, громадське обговорення виборчої реформи у м. Одеса)

*„Члени комісії повинні дійсно бути фахівцями, саме держава повинна підготувати таких людей, щоб вони йшли і як голови працювали. Тоді вони будуть розуміти, що держава витрачає кошти, і якщо на цій ділянці будуть якісь незаконні моменти, то вони відповідатимуть.”*

(фокус-група у м. Черкаси)

*„Професіонали – це найкращий варіант. Всі, хто працювали, це розуміють. А для того, щоб зберегти момент демократичного підходу до цього, це утопія, напевно, але все ж таки за принципом суду присяжних. Є певна кількість на дану область тих, хто працює, 200 людей, а вже далі випадковий жереб на ті чи інші округи. Той, хто професіонал, працює на цій ділянці вже 20 років. Зрозуміло, що й до професіонала знайдеться підхід, бо ми країна перехідного етапу і грошей не вистачає всім. Тому вирішити питання завжди можна. А цей елемент на окружних буде. На ділянках – то вже проблема.”*

*„Вже не перший рік про професійних членів комісій - це все абсолютно вірно, ніхто з цим не сперечатиметься. Вони ж не йдуть на роботу постійно. У них є сертифікат, є право займатися певним видом діяльності. Жодної проблеми немає. Це можуть бути ті самі вчителі, лікарі. Вони просто проходять перекваліфікацію раз на два роки чи раз на рік, короткі курси впродовж місяця. Я думаю, національні університети цілком здатні це забезпечити. Але ключове питання – чому цього не роблять і не збираються робити? Тому що в цьому не зацікавлені суб’єкти виборчого процесу. Цього не було, зараз цього немає. І, я думаю, ще не буде довго.”*

(фокус-група у м. Запоріжжя)

*„Найважливішим питанням є підготовка кваліфікованих кадрів до ТВК та ДВК. Але окрім відповідної освіти, необхідно враховувати і досвід членів комісій.”*

(В.Кошак, член ТВК, керівник штабу Народної партії, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпродзержинськ, Дніпропетровська обл.)

*„Потрібен єдиний реєстр потенційних членів ОВК і ДВК для формування якісного складу комісій.”*

(Г.Куц, незалежний аналітик, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпродзержинськ, Дніпропетровська обл.)

*„В принципі система роботи цих комісій схожа на систему роботи суду присяжних. Обирається певна кількість людей, їх навчають. Це люди грамотні, їх же не з вулиці взяли. Його навчили на державному рівні, він пройшов сертифікацію. І тоді з нього можна щось спитати. Він знає, що йому робити, що таке межі комісії, і яка його міра відповідальності.”*

(фокус-група у м. Луганськ)

*„Усіх членів виборчих комісій необхідно навчати. Якщо у держави немає коштів професійно навчати усіх, то треба навчати хоча б голів, їх заступників та секретарів, які в свою чергу потім навчають інших членів. Після проходження навчання усі в обов’язковому порядку до початку виборчого процесу повинні задовільно пройти атестацію.”*

(О.Гончаров, міська виборча комісія м. Білгород-Дністровський, громадське обговорення виборчої реформи у м. Білгород-Дністровський, Одеська обл.)

*„Практика останніх місцевих виборів показала, що без навчання частина членів комісій різного рівня відіграють роль статистів.”*

(І. Гаврада, доцент кафедри політології та державного управління ЧНУ ім. Ю.Федьковича, громадське обговорення виборчої реформи у м. Чернівці)

*„Великим недоліком нового закону, як і всіх попередніх, є те, що в ньому не передбачене обов’язкове навчання членів виборчих комісій, що в умовах короткої виборчої кампанії – 90 днів – призведе до значного напруження в роботі комісій, збільшення непорозумінь та помилок в їх роботі.”*

(В.Карагяур, Чернівецька обласна організація всеукраїнської молодіжної організації “Студентська Республіка”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Чернівці)

*„Закон має передбачати навчання членів виборчків, причому проводити таке навчання повинні самі партії, у період між виборами, а не за місяць-два до початку виборчого процесу.”*

(Е.Леонов, Голова Кримської республіканської організації ВО „Свобода”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Сімферополь)

Водночас деякі експерти пропонували підходити зважено до закріплення у законодавстві вимог щодо проходження навчання членами комісій. Вказувалось, зокрема, що відсутність належного регулювання такого навчання може породжувати ряд проблем або перетворити навчання на формальну вимогу, подібну до „права керування транспортним засобом, яке можна вільно купити.”

*„Вимога щодо навчання членів комісії потенційно є корупційною, є ризик, що сертифікати про його проходження попросту будуть купувати.”*

(Е.Байрамов, незалежний експерт, громадське обговорення виборчої реформи у м. Северодонецьк, Луганська обл.)

*„Творці законопроекту [Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори] нарешті передбачили обов'язковість проходження навчання керівним складом окружних виборчих комісій. Це сприятиме підвищенню якості роботи відповідних комісій. Проте воно може мати і негативні наслідки для опозиційних партій – порядок проходження такого навчання визначить ЦВК, а не закон. Відповідно у керівному складі виборчих комісій домінуватимуть представники лише певних партій, які успішно пройдуть навчання. Крім того, керівний склад дільничних комісій, на який лягатиме основне навантаження з підготовки до виборів, не буде зобов'язаний проходити навчання.“*

(О.Медуниця, директор громадської організації „Бюро аналізу політики“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Суми)

*„Проектом закону передбачається обов'язкове навчання керівного складу комісій, але хто буде навчати, як, і головне - кого (поки невідомий керівний склад), проект відповіді не дає.“*

(В.Дяків, голова обласної виборчої комісії (2006-2010 рр.), громадське обговорення виборчої реформи у м. Вінниця)

### 2.5. Перегляд граничного кількісного складу комісій

Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ неодноразово критикували положення виборчих законів, якими передбачалось формування комісій у складі більш ніж 20 осіб (наприклад, ДВК великих дільниць). Зауваження міжнародних організацій обґрунтовувались тим, що за такої значної кількості членів комісій, а також осіб, які мають право бути присутніми на засіданнях комісій без дозволу та запрошення, організація роботи комісій, зокрема, у день голосування, може бути істотно ускладненою. Другим аргументом проти такого значного кількісного складу була складність організації роботи самої комісії – необхідність скликання значної кількості членів, високі ризики неявки на засідання і відсутності кворуму тощо. Разом з тим, значний кількісний склад комісій дозволяв забезпечити широке представництво в них не лише парламентських парій, але й інших суб'єктів виборчого процесу.

Враховуючи, що це питання має дещо менше значення для ефективної роботи комісій порівняно з багатьма іншими (як-то порядку формування, вимог до легітимності засідань і прийнятих рішень, можливості відкликання членів комісій) воно окремо не включалось до анкети експертного опитування, що проводилось в рамках реалізації цього проекту, та не було предметом обговорення в ході регіональних заходів. Разом з тим, деякі учасники його все ж порушували в контексті зменшення граничної кількості виборців у списках виборців на дільницях (основні думки з цього приводу наводяться нижче). Щоправда ідея зменшення граничного складу дільничних та окружних комісій загалом підтримана не була.

*„Як на мене, варто розглянути можливість скорочення встановленої верхньої межі чисельності складу окружних виборчих комісій, а також верхньої та нижньої межі чисельності складу дільничних виборчих комісій, для того щоб досягти узгодженості діяльності комісій. Це сприятиме покращенню роботи дільничних та окружних виборчих комісій та вирішенню питання переповнення у дільничних виборчих комісіях у день виборів, особливо беручи до уваги велику кількість виборців на деяких виборчих дільницях та обмеження площі цих дільниць.“*

(С.Пасічник, заступник Голови Черкаської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Черкаси)

Новий Закон „Про вибори народних депутатів України“ передбачає створення виборчих комісій у тому ж складі, що і законопроект, розроблений за участі Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори. Питання зменшення кількісного складу окружних та дільничних комісій потребує подальшого обговорення, яке може бути „прив'язане“ до питання про оптимальну кількість виборців у списках виборців на виборчих дільницях.

### 2.6. Кворум проведення засідань та вимоги до кількості голосів членів комісії, необхідних для ухвалення рішення комісії

Протягом останніх років до українського виборчого законодавства було внесено ряд змін, спрямованих на лібералізацію вимог до правомочності засідань виборчих комісій та ухвалення ними рішень. Наприклад, на президентських виборах засідання комісії вважається повноважним за будь-якої кількості присутніх членів, причому у день голосування теоретично можливим є прийняття рішень 2 з 3 присутніх на засіданні членів комісії. Щоправда, на виборах глави держави до дня голосування виборчі комісії повинні приймати свої рішення більшістю від свого складу. Закон про місцеві вибори пішов ще далі, передбачивши можливість ухвалення виборчими комісіями всіх без винятку рішень меншістю від складу комісії. Такий підхід критикувався Венеціанською комісією та ОБСЄ/БДІПЛ. Хоча встановлення підвищених вимог до правомочності засідань комісій та ухвалення рішень породжує ряд проблем (наприклад, блокування роботи комісій внаслідок відсутності необхідної для кворуму кількості членів), навряд чи доцільно впадати в іншу крайність, передбачаючи можливість прийняття рішень комісією мінімально можливою кількістю членів. Адаже хоча такий підхід і стимулює явку на засідання комісії значної кількості членів, він відкриває можливості для зловживань, особливо у випадках, коли певних членів комісії навмисно не повідомляють про день і час проведення засідань.

Розробники проекту нової редакції Закону „Про вибори народних депутатів України“, який готувався із залученням Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори, не дослухались до наведених вище аргументів і передбачили у законопроекті можливість прийняття виборчими комісіями рішень більшістю від присутніх на засіданні членів за умови присутності на засіданні більш ніж половини членів від складу комісії. Враховуючи дискусійний характер цього положення і його потенційні ризики, положення законопроекту було обговорено в ході фокус-груп та регіональних круглих столів. Загалом учасниками було висловлено різі міркування з цього приводу, суть яких часто визначалась політичною афлійованістю учасника. Однак більшість експертів та політиків все ж погодилась з тим, що принаймні для окремих категорій рішень (наприклад, про скасування реєстрації кандидатів тощо) закон повинен передбачати необхідність їх ухвалення абсолютною (а в деяких випадках і кваліфікованою) більшістю голосів від складу комісії. Експерти також схилились до того, що рішення комісії мали б прийматись більшістю від їх складу, що є характерним для багатьох органів. Наголошувалось, наприклад, що в ряді країн деякі категорії законів мають прийматись абсолютною або кваліфікованою більшістю голосів депутатів, що забезпечує дотримання права опозиції.

*„Кворум – це стандартна процедура абсолютно будь-якого закону. Половиною присутніх щоб приймалося рішення – такого немає.“*

(фокус-група у м. Сімферополь)

*„Стосовно прийняття рішення. Напевно, в жодному органі немає такого, щоб якісь рішення приймала більшість від присутніх. Зрозуміло, що легітимне рішення може бути тільки тоді, коли це буде більшість від загального складу комісії. Я не кажу «дві третини», хоча би більшість. І останнє. Та новела, яка була на останніх виборах Президента, коли комісії взагалі не приймають рішення в день голосування, протокол зачитують, а комісія навіть не голосує -- це показало, що тут можна будь-який протокол принести, і немає жодного механізму у членів комісії показати, що це сфальсифікований протокол. Тільки особлива думка. Члени окружної комісії взагалі не голосували ні за один протокол, ні за загальний протокол.“*

(фокус-група у м. Дніпропетровськ)

*„Необхідно збільшити кворум для прийняття рішень дільничними виборчими комісіями. Законопроектом передбачено, що засідання комісії є повноважним, якщо у ньому бере участь більше половини членів від загального складу. Рішення ж приймаються більшістю від присутніх на засіданні. Таким чином, рішення можуть прийматись мало не чвертю від загального складу комісії.“*

(О.Кормілецький, громадянська мережа ОПОРА, громадське обговорення виборчої реформи у м. Луганськ)

*„Новий закон призведе до великої кількості нелегітимних рішень через надання права комісіям примати ключові рішення простою більшістю від присутніх, тому треба врегулювати питання кворуму комісій (2/3 від складу комісій – засідання легітимне, ті ж 2/3 голосів від складу комісій повинні бути при голосуванні з ключових рішень). Особливо важливим є рішення, наприклад, щодо зняття кандидатів з реєстрації, і такі важливі рішення повинні прийматись лише 2/3 від загального складу комісій.“*

(С.Нікітенко, кандидат історичних наук, громадське обговорення виборчої реформи у м. Херсон)

Новим Законом „Про вибори народних депутатів України“ передбачено, що до дня голосування рішення виборчих комісій мають ухвалюватись більшістю від їхнього складу. Саме засідання комісії вважатиметься повноважним за умови присутності на ньому більшості від складу комісії. Особливий порядок ухвалення рішень передбачено лише для дня голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів. Міжнародна фундація виборчих систем позитивно оцінила це законодавче нововведення, яке являє собою спробу досягти баланс між редакцією Закону „Про вибори народних депутатів України“ 2005 р. та законодавством про місцеві і президентські вибори. Загалом можна стверджувати, що новий закон значною мірою враховує побоювання експертів, висловлені в ході громадських обговорень виборчої реформи, оскільки ним фактично виключено можливість ухвалення рішень меншістю від складу комісій (окрім засідань у день голосування, підрахунку голосів тощо).

### **2.7. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення роботи виборчих комісій**

Закони про вибори суттєво обмежують кількість членів комісій, які можуть здійснювати свої повноваження на оплачуваній основі (2-4 особи залежно від категорії виборів). У брошурі „Виборча реформа для всіх і для кожного“ особливо наголошувалось на тому, що безоплатний характер роботи більшості членів виборчих комісій робить їх залежними від тіньового фінансування та вразливими до корупції. Тому забезпечення їх незалежності, як відзначалось у брошурі, потребує не лише впровадження механізмів захисту від політичних впливів (наприклад, обмеження можливості відкриття банківських рахунків, але й переведення на роботу на оплачуваній основі якомога більшої кількості членів комісій з одночасним посиленням відповідальності за вчинення ними правопорушень. Ідея підвищення розміру оплати праці членів комісій та збільшення кількості осіб, які мають право на оплату праці, загалом була підтримана більшістю учасників регіональних обговорень, особливо – колишніми членами виборчих комісій. Проте значна частина учасників дискусії підкреслила і той факт, що посилення рівня фінансового забезпечення членів комісій все одно не вирішить проблеми їх „перекуповування“ певними політичними силами чи кандидатами.

Хоча на законодавчому рівні в цілому закріплено достатньої дієві гарантії належного матеріально-технічного та кадрового забезпечення комісій, учасники регіональних обговорень часто скаржились на те, що норми законодавства належним чином не виконуються. Членам комісій часто-густо доводиться працювати в абсолютно непридатних для роботи приміщеннях, самостійно оплачувати послуги телефонного зв'язку тощо. Зверталась увага і на необхідність посилення інформаційної підтримки комісій, особливо – дільничних, рівень професіоналізму членів яких залишає бажати кращого. В ході громадського обговорення виборчої реформи у м. Чернігові деякі експерти говорили про те, що проблему інформаційного супроводу роботи ДВК і ОВК могло б вирішити створення представництв Секретаріату ЦВК. Ця ідея заслуговує на увагу, з урахуванням того, що створення таких представництв прямо передбачене Законом „Про Центральну виборчу комісію“. Учасники порушували й загальні питання інфраструктурного забезпечення виборів. Деякі з них навіть говорили про те, що вибори не варто проводити у холодну пору року, оскільки це може ускладнювати транспортування протоколів по розмитих дощами дорогах і змушувати членів комісій працювати у неопалюваних приміщеннях. Негативно було оцінено й закріплену у законопроекті Робочої групи (пізніше вона була відображена і у новому Законі „Про вибори народних депутатів України“) ідею скорочення строку тривалості виборчого процесу. На думку учасників обговорень, таке скорочення змусить членів комісій працювати в авральному режимі, в той час як якість роботи комісій з підготовки до виборів суттєво знизиться.

*„Низькі зарплати і фінансування членів ДВК партіями ставить їх в залежність від цих партій і сприяє неправомірним вчинкам з боку окремих членів ДВК.“*

(О.Рибак, колишній член виборчих комісій різних рівнів, громадське обговорення виборчої реформи у м. Чернівці, Хмельницька обл.)

*„Потрібно, щоб закон давав достатньо часу та фінансування для роботи комісій. Особливо, щоб члени ДВК могли спокійно розпочати роботу. Члени комісій також повинні бути фінансово зацікавлені в роботі. Особлива проблема із комісіями з сіл, коли люди не можуть приїхати на консультацію, а телефонувати в ОВК доводиться за власні кошти. Також проблема існує з наявністю приміщень для дільниць. Все більше з них стають приватними, а власники не дуже йдуть на зустріч, оскільки їм це не вигідно.“*

(Н.Тертична, колишня голова окружної виборчої комісії, ВО „Батьківщина“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Коростень, Житомирська обл.)

*„У проведенні виборів потрібно врахувати сезонний фактор. Якщо проводити вибори у теплу пору року знімається багато питань і з опаленням дільниць та відповідно з умовами роботи комісій і з доставкою документів, оскільки в дощі до деяких дільниць в північних регіонах області дістатись практично нереально.“*

(С.Зінкевич, депутат Коростеньської міської ради, „Партія регіонів“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Коростень, Житомирська обл.)

*„Комісії мають бути фінансово незалежними. Вони мають фінансуватись не за рахунок партійних організацій чи кандидатів „у конвертах“, а за рахунок застав і виборчих фондів учасників виборчого процесу через формування єдиного „кошику“ оплати роботи ДВК та ОВК (ТВК).“*

(Б.Галенко, політолог, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпропетровськ)

*„Під дільничні комісії часто відводять приміщення, елементарно не пристовані для нормальної роботи. Члени комісій сидять один у одного „на голові“, а у день голосування на великих дільницях приміщення комісій переповнені. Можливо, для комісій слід використовувати приватні приміщення, наприклад, зали супермаркетів, зобов'язуючи їхніх власників надавати приміщення примусово.“*

(Т.Бузак, колишній член дільничних виборчих комісій, громадське обговорення виборчої реформи у м. Херсон)

*„Тільки три людини зі складу ДВК отримують зарплатню, інші отримують лише дводобові компенсації, а працювати їх залучають постійно протягом всієї виборчої кампанії. Тому в багатьох виникає спокуса отримувати кошти „на стороні“ та займатись фальшуванням результатів виборів на дільницях.“*

(О.Лещенко, колишній депутат Херсонської міської ради, громадський діяч, громадське обговорення виборчої реформи у м. Херсон)

*„Зарплата, яку отримують три члена комісії, недостатня в порівнянні з їхніми повноваженнями, обов'язками та відповідальністю.“*

(В.Богданов, депутат Херсонської міської ради 5 скликання, громадське обговорення виборчої реформи у м. Херсон)

*„На рівні округів комісії повинні бути штатними, постійно працювати, а не від виборів до виборів. Краще, щоб навесні вибори не співпадали з переводом годинників. Щоб не було фальсифікацій, рівень оплати праці членів комісій потрібно підняти, а у законі прописати не тільки коли гроші повинні прийти в ЦВК, але й до окружних комісій. Членам комісії потрібно створити нормальні умови праці та забезпечити дотримання трудового законодавства. Всі ці кроки підвищать якість виборів та вирішать багато проблем в роботі комісій.“*

(О.Соборницький, колишній заступник голови окружної виборчої комісії, громадське обговорення виборчої реформи у м. Житомир)

*„Залишається без відповіді і питання: хто буде працювати у виборчих комісіях, якщо календарні терміни проведення виборів не будуть розумно узгоджені із можливостями членів комісій в умовах, що діють в нашій державі. Наприклад, з фінансування робіт. Не кажучи вже про оплату праці керівників комісій. Тим більше, що неофіційна винагорода від політичних партій автоматично може вважатися підкупом членів комісій.“*

(В.Дяків, голова обласної виборчої комісії (2006-2010 рр.), громадське обговорення виборчої реформи у м. Вінниця)

*„У нас існують постійні проблеми організаційного, матеріально-технічного характеру та недостатня фінансова мотивація для залучення до роботи в комісіях більш кваліфікованих людей.“*

(О.Туттов, Голова Секретаріату Харківської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Харків)

*„Наприклад, в обласній комісії був момент, коли людина, яка набирала базу даних, яка займалася повністю комп'ютерним забезпеченням, за кілька тижнів до виборів просто взяла і звільнилася. Або звільнили. Питання стало про те, що на якийсь момент вже на фінішному етапі була розбалансована робота комісії. Не могли елементарну інформацію дати, поки нова людина вникнула в роботу. Також потрібно врегулювати це питання на рівні навіть законодавства. Тому що люди, які йдуть в комісію, повинні брати якийсь рівень відповідальності.“*

(фокус-група у м. Вінниця)

Новий Закон в цілому передбачає збереження тих самих підходів до фінансового та матеріально-технічного забезпечення роботи виборчих комісій, які відображено у законодавстві про президентські та місцеві вибори. Його відповідні положення не сильно відрізняються і від відповідних норм проекту Закону „Про вибори народних депутатів України“, підготовленого за участі Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори. Таким чином, врахування наведених вище пропозицій і зауважень експертів є питанням більш віддаленої перспективи.

### **2.8. Відповідальність членів комісій та інші питання, пов'язані з регулюванням діяльності комісій**

Хоча виборчі комісії є колегіальними органами, що виключає можливість притягнення їхніх членів до юридичної відповідальності за прийняття колегіальних рішень, ряд учасників регіональних обговорень наголосували на необхідності впровадження санкцій за участь у голосуванні за завідомо незаконні рішення (див. нижче). Зверталась увага і на той факт, що після закріплення у Кримінальному кодексі та Кодексі про адміністративні правопорушення санкцій за злочини і порушення, що посягають на виборчі права громадян, такі санкції застосовувались у небагатьох випадках, тоді як випадки засудження членів комісій – фальсифікаторів виборів – до реальних термінів позбавлення волі з відбуттям покарання взагалі можна перерахувати на пальцях однієї руки (більш детально це питання розглянуто у розділі цього звіту, присвяченому оскарженню та відповідальності). Зазначені нижче пропозиції учасників обговорень носять дискусійний характер і потребують окремої та більш фахової дискусії стосовно можливості їх практичної реалізації. Що ж стосується недовіри існуючих санкцій, то вирішення цієї проблеми лежить у площині якості роботи правоохоронних органів, а не у площині законодавчого регулювання, хоча, звісно, ряд положень чинного законодавства в частині відповідальності за протиправні посягання на виборчі права громадян потребують подальшого удосконалення.

*„Члена комісії важко якось покарати. Виникає дискредитація самого інституту виборчої комісії, де ти, будучи в комісії, сам не можеш нічого вирішувати. На цьому фоні руйнується сам інститут довіри до структури цієї. Коли можна було раніше ще якось впливати, моральний тиск чинити, тощо – сьогодні це не потрібно. Сьогодні циркуляри штабів будуть вирішувати більше, ніж той самий закон.“*

*„На останніх виборах справа доходила просто до анекдотів. Я ніколи в житті не стикався з таким фактом, коли голова дільничної комісії ставить на голосування питання про те, будемо ми сьогодні цієї норми закону дотримуватися чи не будемо. І вони голосують, що „не будемо“.*

(фокус-група у м. Вінниця)

*„Проблема на минулих виборчих процесах також полягала в тому, що в руках у голів комісій знаходилась більшість повноважень, що створювало повну свободу їх дій, у т. ч. і у сфері фальсифікацій. Таким чином, не дивно, що з кожними виборами, довіра електорату до них поступово падала, що спричиняло зниження відвідуваності виборцями дільниць у день виборів.“*

(С.Соломаха, заступник Голови Чернігівської обласної організації Української народної партії, громадське обговорення виборчої реформи у м. Чернігів)

*„Треба однозначно встановлювати кримінальну відповідальність. У нас хто-небудь де-небудь бачив, щоб член комісії заплатив хоча б штраф за переписаний на коліні протокол? Я розумію, колегіальність рішень, але ж відповідати повинен кожен окремо.“*

(фокус-група у м. Львів)

*„Обов'язково треба вирішити питання персональної відповідальності членів виборчих комісій за неправомірне голосування.“*

(фокус-група у м. Ужгород)

Варто відзначити, що новий Закон „Про вибори народних депутатів України“ не передбачає внесення змін до законодавства про відповідальність, які хоча б мінімально враховували висловлені учасниками обговорень рекомендації. Відповідно, висловлені зауваження і пропозиції зберігають свою актуальність.

### **3. Резюме результатів експертного опитування, громадських обговорень та фокус-груп**

За результатами експертного опитування, громадських обговорень та фокус-груп можна зробити висновок про те, що в середовищі політиків та експертів загалом відсутній єдиний погляд на процедуру формування складу окружних та дільничних комісій. Єдине, у чому зійшлась абсолютна або відносна більшість учасників здійснених заходів, це те, що у складі комісій мають бути представлені як парламентські, так і позапарламентські партії, а також кандидати, висунуті шляхом самовисування; крім того у складі комісій має бути досягнутий баланс між представництвом провладних партій та опозиції. Новий Закон „Про вибори народних депутатів України“ частково враховує відповідні позиції – він запобігає надмірному представництву у складі комісій партій влади та створює (принаймні у порівнянні із законопроектом № 9265-1) достатні гарантії представництва у складі комісій позапарламентських партій. На жаль, у законі не враховано рекомендацію експертів щодо забезпечення представництва у складі ОВК „кандидатів-самовисуванців“, хоча впровадження реєстрації кандидатів ЦВК дозволяє забезпечити таке представництво.

Експерти також зійшлись у тому, що проходження навчання членами комісій має бути обов'язковим і охоплювати, по можливості, склад всіх комісій, а не лише керівництво ОВК. Учасники обговорень також наголосили на необхідності детального регулювання процедури проходження навчання з тим, щоб факт навчання не був підставою зменшення представництва у складі комісій небажаних для партій влади кандидатур. Новий закон не передбачає обов'язкового навчання всіх членів комісій. Тому виконання відповідних експертних рекомендацій залишається актуальним питанням.

Хоча неможливість відкликання членів комісій суб'єкти подання кандидатур до складу комісій відповідає рекомендаціям міжнародних інституцій, більшість експертів виступила за збереження можливості відкликання у чинному законодавстві. У новій редакції закону про парламентські вибори цю позицію враховано.

Учасники дискусій підкреслили потребу у посиленні фінансового, кадрового (технічні працівники) та матеріально-технічного забезпечення роботи комісій. Реалізація відповідних рекомендацій впирається виключно у фінансові можливості держави, які на сьогоднішній день є недостатніми.

У новій редакції закону про парламентські вибори загалом враховано зауваження експертної спільноти стосовно того, що рішення комісій не повинні прийматись меншістю від складу комісій.

Додаткового обговорення та обґрунтування потребують пропозиції учасників заходів в рамках проекту стосовно впровадження відповідальності членів комісій за участь у прийнятті завідомо незаконних рішень, розведення функцій адміністрування виборів та підрахунку голосів (який дехто пропонував віднести до компетенції спеціально утвореної „лічильної групи“) та деяких інших питань.

З урахуванням вищезазначеного видається необхідним:

- розглянути можливість закріплення у законодавстві положень, які передбачатимуть представництво у складі окружних виборчих комісій кандидатів, висунутих шляхом самовисування;
- розглянути можливість створення належної правової, фінансової та організаційної основи для проведення навчання членів окружних та дільничних виборчих комісій з питань виборів, передбачивши обов'язковість проходження такого навчання та визначивши його процедуру;
- вивчити питання про можливість посилення рівня фінансового та матеріально-технічного забезпечення роботи виборчих комісій, збільшення рівня оплати праці членів комісій та розширення кола осіб, які матимуть право на роботу в комісіях на оплачуваних засадах;
- додатково обговорити та вивчити питання про можливість посилення відповідальності членів комісій за власні рішення, дії та бездіяльність; зменшення кількісного складу виборчих комісій; оптимізацію функціонального навантаження на комісії та їхніх членів, зокрема, з урахуванням скорочення строків тривалості виборчого процесу.

## 1. Загальний огляд обговорених питань

Належне регулювання процедури реєстрації виборців дозволяє втілити в життя принципи загального та рівного виборчого права, зокрема, забезпечити можливість голосування всіх виборців, які бажають взяти участь у голосуванні, незалежно від місця їх перебування, запобігти кратному включенню виборців до списків виборців, включенню до списків померлих, осіб, які не мають права голосу тощо. Від якості складання списків виборців в кінцевому підсумку часто залежать і результати народного волевиявлення.

Водночас в частині складання і уточнення списків виборців вітчизняне законодавство поки що є далеким від досконалості. Отже, процедура реєстрації виборців кожним з чинних виборчих законів врегульована по-різному. Найбільш наближеним до міжнародних стандартів до недавнього часу залишався Закон „Про вибори народних депутатів України“ 2005 р., який фактично виключав можливість внесення змін до списків виборців у день голосування, передбачаючи при цьому можливість голосування виборців, які в день виборів з тих чи інших причин не можуть проголосувати на своїй виборчій дільниці. Хоча новий Закон „Про вибори народних депутатів України“ містить ряд позитивних нововведень, які відрізняють його від законопроекту Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори, він посилює ризики для певних зловживань під час реєстрації виборців. В цілому його навряд чи можна вважати кроком вперед у напрямі удосконалення порядку складання і уточнення списків виборців, порівняно із Законом про парламентські вибори 2005 р.

Законами про президентські та місцеві вибори передбачена можливість внесення змін до списків виборців у день голосування. Відповідні положення обох законів не узгоджуються з Кодексом належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії. Можливість внесення змін до списків виборців у день голосування (однак лише на підставі судових рішень) передбачалась законопроектом Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори та новим законом про парламентські вибори. Це нововведення є доволі дискусійним, і воно було обговорене в рамках заходів, організованих Громадським консорціумом виборчих ініціатив.

На відміну від Закону „Про вибори народних депутатів України“, закони про президентські та місцеві вибори не передбачають використання відкріпних посвідчень. Такий підхід є виправданим лише на місцевих виборах, оскільки на них виборчі округи географічно є меншими за округи на загальнодержавних виборах, і право голосу виборця на місцевих виборах визначається його приналежністю до певної територіальної громади. Натомість застосування цього підходу на виборах глави держави навряд чи узгоджується з принципом загального виборчого права, оскільки фактично позбавляє значну кількість виборців права голосу на виборах. Цю проблему певною мірою вирішує Закон „Про Державний реєстр виборців“, згідно зі статтею 7 якого за мотивованим зверненням виборця, який має право голосу на відповідних виборах, орган ведення Державного реєстру виборців може тимчасово (на період проведення виборів) змінити виборцю місце голосування (дільницю) без зміни його виборчої адреси. Можливість зміни місця голосування без зміни виборчої адреси передбачалась законопроектом Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори, а також знайшла відображення у новому Законі про парламентські вибори. Проте порядок такої зміни належним чином законом не врегульовано і він може породжувати ризики кратного включення виборців до списків виборців, масових міграцій виборців у день голосування та інші негативні наслідки, більш детально розглянуті у брошурі „Виборча реформа для всіх і для кожного“. Відповідно шляхи подолання цих ризиків було обговорено в рамках проекту „Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні“.

Ще одне важливе питання, пов'язане як зі складанням і уточненням списків виборців, так і з процедурою голосування – питання про порядок голосування за місцем перебування виборців. Чинними законами про вибори не передбачено подання документів, які б підтверджували факт тимчасової нездатності виборця пересуватись самостійно. Аналогічний підхід був закріплений у законопроекті Робочої групи. Питання про доцільність покладення на виборців обов'язку подання підтверджуючих документів для реалізації права голосу „на дому“ було включено до анкети експертного опитування, проведеного в рамках реалізації даного проекту та обговорено в ході робочих груп.



Існуюча процедура реєстрації виборців, складання і уточнення списків виборців містить і ряд інших недоліків. Наприклад, законодавство передбачає недостатньо ефективні механізми публічного контролю за веденням Державного реєстру виборців, не в повній мірі узгоджується із законодавством про захист персональних даних, містить деякі інші недоліки (більш детально відповідні питання розглянуто у брошурі „Виборча реформа для всіх і для кожного“). Щодо окремих з цих питань учасники громадських обговорень також висловили власне бачення.

## 2. Складання і уточнення списків виборців: результати експертного опитування та громадських обговорень

Можливі напрями удосконалення процедури складання та уточнення списків виборців було визначено на основі експертного опитування щодо напрямів реформування виборчого законодавства, фокус-груп та громадських обговорень виборчої реформи. До анкети експертного опитування було включено два основних питання: 1) про доцільність голосування „на дому“ без підтверджуючих документів та 2) про доцільність внесення змін до списків виборців у день голосування. В ході фокус-груп та громадських обговорень було порушено і ряд інших питань (більш детально див. параграф 1 цього розділу).

### 2.1. Незадовільна якість списків виборців та її можливі причини

Під час регіональних обговорень та фокус-груп ряд експертів відзначили, що попри початок реального функціонування Державного реєстру виборців, якість списків виборців залишається поганою. На думку учасників обговорень, все це зумовлено бажанням влади (не стільки навіть на загальнодержавному, скільки на місцевому рівні) використовувати реєстрацію виборців як інструмент впливу на результати виборів.

*„Списки – це засіб влади для фальсифікації, і вона ніколи не дасть, щоб їх зробили якісними. Ми всі бачили „каруселі“ на місцевих виборах, мене декілька разів за те, що я намагався перешкоджати „каруселям“, забирав міліція. Я викликав міліціонера, коли хапав за руки фальсифікаторів, але той отримав вказівку з УМВС не виїжджати. У всіх випадках мова йшла про махінації із списками виборців. По кілька разів голосували одні й ті ж самі люди. Повторюю, списки – це найсильніша зброя влади, і вона не піде на їх покращення.“*

(В.Богданов, депутат Херсонської міської ради 5 скликання, громадське обговорення виборчої реформи у м. Херсон)

*„На сьогоднішній день орган ведення Держреєстру залежить від влади. Вони отримують усні вказівки керівництва – у день виборів того-то і того-то включити у список. І скільки таких людей може бути включено Бог його знає. Тому включати лише через суд. Суди також можуть бути політично залежні, але якщо проводити відкрите судові засідання, допускати туди спостерігачів, оприлюднювати список рішень, щоб було видно, кого включили і де, то в такому разі суди виступлять посередниками у цьому процесі.“*

(фокус-група у м. Одеса)

Однак окремі експерти говорили і про те, що деякі співробітники органів ведення Державного реєстру виборців недостатньо обізнані з колом своїх функціональних обов'язків, що також негативно впливає на якість їх роботи з ведення реєстру.

*„На президентських виборах 2010 року, коли реєстр запрацював на повну силу, ми об'їхали всі 19 районів. У нас на кожному тренінгу був присутній представник реєстру, потім консультувалися, що вони мають робити. Вони були в такому шоці від того, що вони, виявляється, мають робити, як вони мають виключати, як включати і що це вони мають робити. Там тисячі людей гуляють по кожному району. Реєстр вирішує багато проблем. Але ця проблема ніколи не вирішиться до кінця, тому що більшість фальсифікацій робляться на списках. Те, що реєстр ведеться надзвичайно погано –*

*це факт. Тому що я і в списках 2007 року, і в списках 2010 року знаходжу одну й ту ж давно померлу людину. Конкретно у нас в місті в театрі Чкалова була купа виборців прописана. В театрі у нас „живе“ 50 чоловік, на місцевих виборах це було.“*

(фокус-група у м. Миколаїв)

Багато хто нарікав на те, що навмисні „махінації“ з даними реєстру не тягнуть будь-якої відповідальності (деякі учасники помилково говорили про необхідність введення кримінальної відповідальності за порушення, пов'язані з реєстрацією виборців, однак відповідні санкції вже передбачено законом, інша справа, що вони не застосовуються на практиці).

*„Треба підвищити відповідальність працівників ведення реєстру за його якість та тих посадовців, які приймають участь в цьому процесі.“*

(О.Мошнягул, директор Херсонської обласної організації „Причорноморський центр політичних та соціальних досліджень“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Херсон)

*„Реєстр виборців – одне велике питання. Гроші на його створення витратили, а приходиш – і кожен раз помилка в списках для голосування, або й немає цілих будинків. Тому треба кримінальну відповідальність за це вводити. Це державна структура, яка робить реєстр виборців. Зробили. Якщо людина заробляє гроші на цьому, за це відповідає головою своєю. А туди-сюди ходити, по судах – це все від лукавого. Я маю факти, коли з 10 людей, які могли би піти в суд, 8 не звертається. Воно йому треба? Немає [у списках] – то й немає.“*

(фокус-група у м. Черкаси)

Ще одна причина низької якості списків виборців – недоліки у взаємодії між органами ведення Державного реєстру виборців, органами, що подають відомості до органів ведення, а також виборчими комісіями і судами. Вказувалось і на недоліки у фінансуванні та технічному забезпеченні органів, причетних до реєстрації виборців та складання списків, а також на той факт, що після голосування змінені на дільницях списки здавались до архівних установ, що виключало можливість використання внесених до них змін у день голосування при уточненні даних Державного реєстру виборців. Присутні на заходах представники органів ведення Державного реєстру виборців говорили про те, що багато дільничних комісій не мають належного технічного забезпечення, елементарних засобів комунікації - електронної пошти, факсу. Тому й шириться практика інформування про включення виборців до Реєстру по телефону, без належних документальних підтверджень.

*„В цьому році запровадили суттєву новинку. Оновлення реєстру відбувається не щоквартально, а щомісяця. Для тих людей, які з цим працюють, це буде стандартна, традиційна, методична робота. З точки зору технологій, кадрового забезпечення, технічного, тобто друку цих списків, там немає серйозних проблем на сьогоднішній день. Абсолютно точно відпрацьована взаємодія зі всіма тими органами, які покликані наповнювати цю систему: паспортні столи, РАГС, медичні установи, судові органи, військові частини тощо. Абсолютно точно налагоджена взаємодія з формами в електронному вигляді тощо. При цьому існує система, яка пов'язана по всій країні, тобто всі 775 відділів ведення реєстру зав'язані в одну систему і можуть абсолютно оперативно взаємодіяти один з одним. Тобто свою роботу, те, що залежить від державного органу – дати список за 20 днів, за 2 дні – це буде зроблено. У цьому немає сумнівів. Інше питання – це вже взаємодія після того, як попередні списки були віддані, взаємодія між комісіями, непрофесійними, і органами реєстру. Так, тут питань багато. Але, на жаль, їх не буде вирішено зараз, тому що це складні технічні моменти. Припустимо, зміни до списку мають подаватися відповідному органу у відповідній формі, затвердженій постановою ЦВК. Цю форму необхідно підписати, поставити печатку. Її потрібно відправити факсом. Але це все утопія, міфологія. Дай бог, щоб у сільській комісії був телефон. Тобто взаємодія між комісіями і органами реєстру безпосередньо перед виборами налагоджена дуже слабо. Тільки тому, що ми живемо в Україні, на жаль. І тут нічого не зміниться, однозначно. Тому що факсів ніяких там не буде.“*

(фокус-група у м. Запоріжжя)

*„На президентських виборах 2010 року були уточнені списки, які в день голосування ще уточнювалися і були нібито ідеальними. Далі їх запечатували - і в архів. Другий тур – дістаємо знову ті самі, перші...”*

(фокус-група у м. Миколаїв)

*„Попередні списки виборців складаються органами ведення Державного реєстру виборців відповідно до Закону України „Про Державний реєстр виборців” та у порядку, встановленому ЦВК. Та й нарікань на якість списків стало значно менше. Але витрати і на диски, і просто поштові витрати покладаються на державні органи. А це тільки на рівні нашої області потрібно 200 тис. на місяць. Весь світ вже користується Інтернетом, електронною поштою, а ми все ще пишемо на диски і пересилаємо. Потрібно йти в ногу з технічним прогресом і все це передбачати в законі.”*

(О.Хорошенко, заступник начальника Головного управління юстиції у Хмельницькій області, громадське обговорення виборчої реформи у м. Хмельницький)

*„На місцевих виборах 2010 року члени дільничних комісій по телефону від Державного реєстру виборців, без будь-яких документів, включали людей на дільниці. Це неприпустимо.”*

(фокус-група у м. Дніпропетровськ)

*„Спираючись вже на існуючий досвід, напевно найбільш розумним було б забезпечити максимально оперативну передачу інформації про виборців до працівників Держреєстру; досвід свідчить про те, що якість списків вище там, де представники Державного реєстру самі працюють у паспортних столах.”*

(А.Бойко, голова Одеської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Одеса)

*„Відомості про студентів, зареєстрованих у гуртожитках, подаються до органів ведення Державного реєстру лише у листопаді, а не у вересні. Якщо вибори проводяться у жовтні, то відобразити зміну реєстрації студента, що прописався у гуртожитку, неможливо технічно. Певні особливості передачі даних існують і у випадку військовослужбовців та деяких інших осіб. Тому повністю покласти на орган ведення вини за відсутність в реєстрі якихось даних, мабуть, не зовсім доречно.”*

(Я.Фриндак, Голова Закарпатської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Ужгород)

У деяких випадках, як стверджували учасники громадських обговорень та фокус-груп, низька якість списків виборців пояснюється навмисними діями членів комісій та працівників партійних штабів. Наприклад, іменні запрошення виборцям або не надсилаються взагалі, або надсилаються лише „потрібним” виборцям, сумнівів у змісті волевиявлення яких немає.

*„Є досвід, коли проходила ціла група моніторингу, проводили соціопитування, як ви ставитеся до тієї партії, до того і до цього, підписували соцугоди ще щось. З ким цю угоду було укладено, тому запрошення приходило. Списки були правильні. Тим, хто відмовлявся підписувати цю соцугоду, ніякого запрошення не було.”*

(фокус-група у м. Сімферополь)

*„Комісії недостатньо працюють над інформуванням виборців, не приносять їм іменні запрошення, через що багато хто не знає про вибори взагалі.”*

(Н.Кравець, незалежний експерт, громадське обговорення виборчої реформи у м. Херсон)

*„У Харкові у 2010 році на президентських виборах 18% були набрані за рахунок підвезення і вивезення тих літніх людей, яким надали транспорт. Людина була най-*

*нята, ходила по квартирах, складала списки, потім складала маршрути, привозила людей, розвозила гроші. Технологія полягає в тому, що коли ми опускаємо в урну, маючи порядку п'яти урн, я вам влаштую такий цирк, що ви не побачите, звідки я приніс бюлетені.”*

(фокус-група у м. Харків)

## 2.2. Доцільність внесення змін до списків виборців у день голосування

Кодексом належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії рекомендується не вносити зміни до списків виборців у день голосування. В українському виборчому законодавстві цю рекомендацію враховано далеко не послідовно. Наприклад, за Законом „Про вибори народних депутатів України” 2005 р. будь-які зміни до списків виборців (окрім виправлення помилок і неточностей) вносити не можна було взагалі. Закон „Про вибори Президента України” дозволяє вносити зміни до списків виборців у день голосування на підставі судових рішень, рішень ДВК і ОВК, повідомлень органів ведення Державного реєстру виборців; Закон „Про вибори депутатів Верховної ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” – на підставі рішень суду. По-різному регулювалось питання уточнення списків виборців у день голосування і в проектах нової редакції Закону „Про вибори народних депутатів України”, які під час реалізації цього проекту перебували на розгляді Верховної Ради України. Наприклад, згідно із законопроектами №№ 9265 та 9265-1 у день голосування зміни до списків виборців могли вноситись на підставі судових рішень, тоді як законопроект № 9265-2 забороняв змінювати списки у день виборів взагалі (за винятком виправлення неточностей та помилок).

Результати проведеного експертного опитування показали, що частка прихильників внесення змін до списків виборців у день голосування на підставі судових рішень є майже такою ж, як і частка прихильників заборони будь-яких змін списків виборців у день виборів. Натомість надмірно ліберальний підхід до уточнення списків виборців у день голосування, який знайшов відображення у чинному Законі „Про вибори Президента України”, був підтриманий лише 8% респондентів. Показово, що за винятком західних регіонів нашої держави, кількість прихильників заборони внесення будь-яких змін до списків виборців у день голосування є приблизно такою ж, як і кількість прихильників надання ДВК дозволу внесення змін до списків виборців на підставі судових рішень.

За результатами проведених обговорень та фокус-груп було висловлено різні погляди на зазначену вище проблему. Наприклад, у ході фокус-груп експерти в основному дотримувались точки зору про недоцільність включення виборця у списки дільничною комісією у день голосування, що співпадало з рекомендаціями Венеціанської комісії (Кодекс належної практики у виборчих справах). Натомість у ході громадських обговорень висловлені позиції були менш одноставними. Основні тези учасників заходів щодо заборони практики перегляду списків виборців у день голосування відображено нижче.

*„У день виборів не слід змінювати списки виборців. За тиждень мають скласти всі списки. Ті люди, які є в списках, голосують, яких немає – не голосують.”*

(фокус-група у м. Ужгород)

*„Вносити людину у список в день голосування через рішення суду немає сенсу. По-перше, практика останніх виборів показала, що рішення суду практично в усіх випадках негативні для виборців, по-друге, у реєстру виборців є єдина система, яка допоможе чітко і оперативно з'ясувати чи існує необхідність вносити зміни до списків, а по-третє, якщо така необхідність є, то людина відразу ж буде занесена до Державного реєстру виборців чого не можна гарантувати у випадку вирішення цього питання через суди, особливо коли суди відмовляють виборцям в їх вимогах.”*

(Т.Вахмяніна, представник відділу ведення Державного реєстру виборців, громадське обговорення виборчої реформи у м. Білгород-Дністровський, Одеська обл.)

*„Для чого ми створювали Державний реєстр виборців України і впроваджували складні процедури? Люди, які працюють в Державному реєстрі, несуть кримінальну відповідальність, вони мають відтворювати чітко всі процедури, які передбачені Законом „Про Державний реєстр виборців”. Складна система для того, щоб не можна*

було втручатися. Але ми знову повертаємося до політичної доцільності. Як тільки треба відразу ці всі процедури відштовхують на другий план для того, щоб в день виборів або за кілька днів вносити неконтрольовані зміни у список виборців і отримати той результат, який хочуть отримати від виборів. Процедура складання і уточнення списків виборців має бути такою, щоб не було жодних нарікань на можливість впливати на їх зміст. В усіх міжнародних документах, у тому числі документах Європейської комісії за демократію через право, ОБСЄ сказано, що складність процедури складання списку виборців і уточнення не є порушенням виборчих прав людини. Ми кого хочемо виховати? Громадянина, який прокинувся в день виборів, вирішив піти чи не піти на вибори. І він, звичайно, висуває претензії - чого його немає у списках виборців. Але те, що з рік йшов процес уточнення Державного реєстру виборців, йому все одно. Ми такого хочемо виборця виховати? Чи такого, який знає і несе відповідальність за свою участь або неучасть у виборах? Він знає, що він повинен перевірити себе у списках виборців. Тому, я вважаю, треба створити систему, що в день виборів зміни у список виборців взагалі не вносяться."

(фокус-група у м. Донецьк)

*"Вже набридла практика, коли ми намагаємось всіх тягнути на вибори, а це є право громадян, а не їхній обов'язок."*

(Т.Бузак, депутат районної ради, „Фронт змін“, колишній член дільничних виборчих комісій, громадське обговорення виборчої реформи у м. Херсон)

*"На останніх президентських виборах [2010 року] один мій знайомий сказав, що є чисті бланки з печаткою адміністративного суду. Як він пояснив, на вихідні цією печаткою дали покористуватися. Можна було безліч людей привести, включити у виборчу дільницю згідно з цією печаткою. Я бачила, як судді приймають ці рішення. Ніхто не перевіряє паспорт у заявника. Надаються документи, заява, копія паспорта, а самі розумієте, що таке копія ніким не завірена. Це можна такого натворити! Ніхто не перевіряє цю людину. Штапується рішення. Відповідно я проти цього категорично."*

(фокус-група у м. Черкаси)

*"Я проти внесення змін до виборчих списків в день голосування, бо мені відомі випадки винесення печаток з приміщень суду в день голосування і про факти задоволення всіх скарг без розгляду їх по суті."*

(М.Колісник, депутат Черкаської обласної ради, громадське обговорення виборчої реформи в м. Черкаси)

*"На мою думку, списки треба закривати в день голосування, кожен має можливість виправити списки до виборів. Якщо ти не встиг, то твій поїзд поїхав."*

(В.Семененко, редактор Інтернет-видання „Незлим тихим словом“, громадське обговорення виборчої реформи в м. Черкаси)

*"Треба, щоб виборець розумів свою відповідальність. Хочеш проголосувати – перевір себе у списках завчасно. А то прибігають, шукають себе.. Уже коли треба голосувати, вони починають бігати по судах."*

(фокус-група у м. Львів)

*"Зміни до списків виборців не потрібно вносити в день голосування. Можна лише виправляти неточності. Суди та позасудове внесення змін створює хаос на дільницях та може призвести до фальсифікацій."*

(О.Гресь, депутат Коростеньської міської ради, Комуністична партія України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Коростень, Житомирська обл.)

*"Перевірити списки виборців громадяни можуть під час проведення всієї виборчої компанії, і не потрібно залишати це питання на останній день виборів. Оскільки до судів звертається не так багато виборців, то потрібно заборонити взагалі вносити зміни до списків виборців в день голосування, лише технічні помилки можна виправляти. Окрім того, якщо в день голосування не треба буде вносити виборців до списків, це значно полегшить роботу членів комісії особливо її керівного складу. А членам комісії в день голосування роботи вистачає."*

(С.Милославський, журналіст газети „Антимафія“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпродзержинськ, Дніпропетровська обл.)

Однак таку позицію поділяли далеко не всі учасники обговорень. У багатьох регіонах думки розділились: частина експертів категорично відкидала можливість перегляду списків виборців у день голосування і наводила досить переконливі аргументи на підтримку такої позиції (аргументи наведено вище), друга частина – говорила про те, що виборці у той чи інший спосіб мали б включатись до списків виборців і в день голосування. Багато учасників схилились до того, що включення мало б здійснюватись лише органом ведення реєстру виборців, а не судом чи тим більше ДВК.

*"Беручи до уваги функціонування в Україні Державного реєстру виборців як автоматизованої системи, доцільно зберегти у виборчому законодавстві норму про можливість включення виборців до уточненого списку виборців у день голосування лише на підставі рішення суду. Однак воно має прийматись після уточнення інформації про виборця шляхом звернення до відповідного органу ведення реєстру."*

(Б.Николаїшин, Голова Дрогобицької організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дрогобич, Львівська обл.)

*"Державний реєстр функціонував під час Президентських та місцевих виборів 2010 року. Як свідчить практика та досвід, проблем щодо механізму внесення змін до попереднього списку виборців немає. Проблемним залишається процес внесення змін вже до уточненого списку виборців. Є два шляхи вирішення цього питання: а) вносити виборців до уточненого списку виборців лише на підставі рішення суду. Але тоді виключити із законодавства поняття – зміни виборчої адреси, щоб не давати можливість голосувати більше одного разу; б) заборонити вносити виборців до уточненого списку виборців. При цьому зміна виборчої адреси залишається. Але цей спосіб розрахований на більш свідомого виборця, який прийде до органів реєстру та перевірить себе в списку напередодні виборів."*

(фокус-група у м. Одеса)

*"Заборонити вносити зміни в списки виборців в день голосування неможливо, інакше виборчий процес буде постійно зриватись через низьку обізнаність громадян щодо необхідності перевірки себе у списках виборців заздалегідь."*

(Н.Чиджавадзе, колишній член окружної виборчої комісії, громадське обговорення виборчої реформи у м. Одеса)

*"Якщо ти [виборець] не потурбувався завчасно і не зайшов на дільницю, то навіщо в неділю бігти в суд і стояти чергу? І це стільки проблем додає комісіям, що краще або дозволити вносити прямо на дільницях по паспорту."*

(Д.Цюрко, колишній член виборчих комісій різного рівня, громадське обговорення виборчої реформи у м. Умань, Черкаська обл.)

*"Ви би бачили, що твориться на дільницях у день виборів! І які прокльони доводиться вислуховувати членам дільничних комісій, якщо постає питання про те, що когось немає у списку і що треба йти в суд чи ще щось! Включення треба залишити."*

(фокус-група у м. Львів)

Як вже відзначалось вище, новою редакцією Закону про парламентські вибори передбачена можливість внесення змін до списків виборців виключно на підставі рішення суду. При цьому у Законі та Кодексі адміністративного судочинства одночасно закріплюється положення, за яким суди при розгляді відповідної категорії виборчих спорів зобов'язані звертатись за уточненням інформації про виборця до органу ведення Державного реєстру виборців. Щоправда, при цьому не було внесено змін до іншої норми Кодексу адміністративного судочинства, за якої суди мають розглядати позови про уточнення списків виборців, подані в останню п'ятницю перед днем голосування, невідкладно. Іншими словами, на сьогодні існує суперечність між різними вимогами одного й того ж самого законодавчого акту. Якими саме вимогами КАС керуватимуться суди – покажуть вибори 2012 р. Оскільки серед політиків та експертів так і не було досягнення консенсусу щодо питання про можливість внесення змін до списків виборців у день голосування, можна вважати, що у новому Законі про парламентські вибори враховану частину позицій експертного середовища.

### 2.3. Необхідність підтвердження підстав для голосування за місцем перебування виборців додатковими документами

Як відзначалось вище, чинними виборчими законами не передбачено обов'язковості подання документів, які б підтверджували наявність підстав для голосування за місцем перебування виборців, а саме – нездатності виборця пересуватись самостійно у зв'язку з віком, інвалідністю чи за станом здоров'я. На президентських виборах 2004 р. відсутність у законі відповідних вимог призводила до того, що в окремих регіонах виборці зловживали правом на голосування за місцем перебування, через що значна їх кількість голосувала саме „на дому”, а не в приміщеннях для голосування на виборчих дільницях. Аналізуючи проект Закону „Про вибори народних депутатів України”, підготовлений за участі Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори, Венеціанська комісія рекомендувала чітко визначити у ньому перелік документів, якими мають підтверджуватись підстави для голосування „на дому”.

Результати проведеного в рамках проекту експертного опитування засвідчили, що переважна більшість експертів схилилась до того, що законодавство про вибори має передбачати обов'язковість подання виборцями, які бажають проголосувати у день голосування за місцем свого перебування, документів, які б підтверджували наявність підстав для голосування на дому (74%). У західному регіоні такої думки дотримувалось майже 50% респондентів, на півдні – 73%, на сході – 80%, в центральних регіонах – 71% респондентів. Варто відзначити, що закріплення в законі положень, які б передбачали подання документів на підтвердження необхідності голосування на дому не суперечить Рішенню Конституційного Суду України від 24 грудня 2004 р. № 22-рп/2004 у справі про особливості застосування Закону України „Про вибори Президента України” – тоді положення законодавства про необхідність підтвердження підстав для голосування „на дому” додатковими документами було визнано неконституційними лише через ускладнену процедуру підготовки та подання таких документів до ДВК (необхідність виготовлення копій документів, їх засвідчення, подання до виборчої комісії не пізніше певного часу тощо), а, також звуженням кола осіб, які мали право голосувати „на дому”, а не тому, що подання відповідних документів взагалі вимагалось.

Результати проведених в рамках проекту фокус-груп та регіональних круглих столів в основному корелюються з результатами експертного опитування: більшість учасників відповідних заходів (хоча й не всі) погодилась з тим, що підстави для голосування за місцем перебування виборців мають підтверджуватись документально, або, принаймні, процедура такого голосування має бути захищена від потенційних зловживань:

*„В 2002 році почалися перші спроби, в 2004-му було доведено до абсурду ситуацію з голосуванням „на дому”, коли хворіли по 40-50% людей в окрузі. Вже не було Здолбунівського району, але лікар затверджував печаткою цього району.”*

(фокус-група у м. Рівне)

*„Щодо голосування вдома. Коли я була головою дільничної виборчої комісії, мені напередодні виборів принесли стос роздрукованих заяв з проханням проголосувати вдома. Приніс це, як потім виявилось, депутат від однієї з партій. Я у нього приймати цей стос відмовилася. Він мені говорить: „Ви не маєте права за законом забирати у людей можливість голосувати”. Але у мене було таке законне обґрунтування, що заява має бути написана своєю рукою. Я ці заяви не прийняла, тому що там видно було, що це стос паперів, де за рогом чекає автобусик. Все було і так ясно.*

*Мені здається, варто закріпити, щоб громадянин міг написати заяву, власноруч обов'язково, і подавати це також у визначені законом, обмежені строки.”*

(фокус-група у м. Сімферополь)

Новий Закон „Про вибори народних депутатів України” передбачає необхідність підтвердження підстав для голосування за місцем перебування виборців довідкою медичної установи. Це нововведення є досить прогресивним – воно не знайшло відображення в інших законах про вибори; враховує рекомендації міжнародних інституцій та експертів, які взяли участь в опитуванні та обговореннях, проведених в рамках цього проекту.

### 2.4. Можливість зміни місця голосування без зміни виборчої адреси та інші проблеми, пов'язані з голосуванням виборців

На початку цього розділу Звіту вже йшла мова про те, що Закон „Про Державний реєстр виборців”, законопроект Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори та новоприйнятий Закон „Про вибори народних депутатів України” передбачають можливість зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси. Порядок цієї зміни належним чином законами не врегульовано – він визначається лише Постановою ЦВК № 57 від 1.04.2011 р. У брошурі „Виборча реформа для всіх і для кожного” визначено основні недоліки регулювання зміни місця голосування та вказано на основні ризики зловживань при зміні місця голосування. Масова зміна місця голосування напередодні дня голосування може призвести не лише до кратного включення виборців до списків виборців, але й забезпечити додаткову електоральну підтримку певним кандидатам (за рахунок підвезення на дільниці виборців з інших адміністративно-територіальних одиниць в межах округу). З урахуванням незначного запасу виборчих бюлетенів на дільницях, міграції виборців у день голосування можуть призвести до того, що виборцям на одних дільницях не вистачить виборчих бюлетенів, тоді як на інших – залишиться значний запас невикористаних бюлетенів, які зможуть бути використані для фальсифікацій. В ході громадських обговорень та фокус груп експерти загалом зійшлися на тому, що процедура голосування зі зміною місця голосування без зміни виборчої адреси створює поживний ґрунт для зловживань. У зв'язку з цим було висловлено дві основні пропозиції – скасувати можливість голосування без зміни виборчої адреси взагалі або ж ускладнити порядок відповідного голосування, наприклад – шляхом запровадження відкріпних посвідчень, з одночасним впровадженням механізмів запобігання протиправному використанню відкріпних посвідчень.

*„Зміна місця голосування без зміни виборчої адреси, рішення судів у день голосування – це все методи для фальсифікації. Людина повинна бути свідомою. Піди, будь ласка, за 2-3 дні і перевір себе у списках.”*

(фокус-група у м. Черкаси)

*„В цьому новому законі є небезпечна норма. Передбачений такий варіант голосування, при якому відкріпних посвідчень ніби й немає, але реально вони є. Названо це „голосуванням зі зміною місця голосування без зміни виборчої адреси”. Прозорість такої зміни є мінімальною, спостерігачі і члени комісій процес не контролюватимуть, можна очікувати сумнозвісні „каруселі” та інші фальшування й махінації. Слід або повернутись до відкріпних посвідчень у жорсткому варіанті зразка 2004-2005 рр., або скасувати цю процедуру взагалі.”*

(Ю.Потикун, громадська організація „Інститут політичної освіти”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Харків)

*„Можливість тимчасової зміни виборчої адреси може бути використано при певних організаційних можливостях для перемоги деякими мажоритарними кандидатами.”*

(О.Ільків, громадська рада при Львівській обласній державній адміністрації, громадське обговорення виборчої реформи у м. Львів)

Учасниками фокус-груп висловлювалася пропозиція щодо запровадження поширеної в Європі (Швеція, Норвегія, Фінляндія, Бельгія, Німеччина, Італія, Швейцарія, Португалія) практики електро-

ного голосування, що дозволить економити час і кошти. Однак існує розуміння, що такий спосіб голосування потребує значної довіри до органів адміністрування виборчого процесу, тому його впровадження є питанням далекої перспективи:

*„Механізм один – електронна система голосування. Вже давно можна було б цю систему створити, яка перепинить цей безлад, який у нас відбувається на кожних виборах. Та це нікому не потрібно.”*

*„Існує найслабший фактор – людина. Яка би система тричі надійна не була, якщо існує зацікавлений системний адміністратор, то 100% там будуть фальсифікації.”*

(фокус-група у м. Луганськ)

*В ході обговорення на фокус-групах також порушувалось питання про голосування на спеціальних дільницях – в лікарнях, зокрема. Учасники звернули увагу, що поширеними є випадки, коли голосують люди, психічно хворі, але не визнані недієздатними.*

*„Вони не визнані недієздатними, однак очевидно, що самостійно зробити усвідомлений вибір і проголосувати вони не можуть. На таких дільницях завжди пачками голосують за одного кандидата, на якого вказала адміністрація. Це питання також треба вирішувати, а ми все соромимось.”*

(фокус-група у м. Львів)

### 3. Резюме результатів експертного опитування, громадських обговорень та фокус-груп

За результатами діяльності, проведеної в рамках проекту „Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні” учасники експертного опитування, громадських обговорень та фокус-груп загалом зійшлись на тому, що якість списків виборців все ще залишається незадовільною, попри те, що повноцінне функціонування Державного реєстру виборців розпочалось ще на президентських виборах 2010 р. Основні причини цього – існування певної зацікавленості в збереженні проблем у цій сфері з боку представників влади, недоліки у взаємодії між органами ведення Реєстру, виборчими комісіями, іншими органами влади; неефективне застосування санкцій за порушення, пов'язані з реєстрацією виборців; навмисні дії членів комісій та виборчих штабів. Стосовно можливості внесення змін до списків виборців у день голосування було висловлено різні позиції: частина експертів виступала за можливість внесення відповідних змін, але лише на підставі рішень суду, інші – пропонували „закривати” списки до дня голосування. Більш одностайною була позиція стосовно голосування „на дому”: закон повинен передбачати механізми запобігання зловживанням при голосуванні за місцем перебування виборців. Також наголошувалось на необхідності закріплення у законодавстві норм, які б не дозволяли виборцям зловживати можливістю зміни голосування без зміни виборчої адреси.

Лише частина цих рекомендацій знайшла відображення у новій редакції Закону „Про вибори народних депутатів України”. Останній передбачає можливість внесення змін до списків виборців у день голосування виключно на підставі рішень суду; вимагає підтвердження підстав для голосування за місцем перебування виборця довідкою медичної установи. Процедура зміни голосування без зміни виборчої адреси на рівні закону належним чином не врегульована, тобто – відповідні зауваження експертів враховано не було.

З урахуванням вищезазначеного видається необхідним:

- розглянути можливість впровадження заборони внесення змін до списків виборців у день голосування з одночасним проведенням інформаційно-роз'яснювальної роботи серед виборців стосовно перевірки відомостей про себе у Державному реєстрі виборців та у списках виборців;
- розглянути можливість вжиття додаткових організаційних заходів у напрямі посилення підготовки працівників органів ведення Державного реєстру виборців до виконання покладених на них завдань; підвищення ефективності взаємодії органів ведення Реєстру з виборчими комісіями, судами та іншими державними органами; посилення контролю за притягненням осіб, винних у порушенні встановленого порядку реєстрації виборців, до відповідальності;
- запровадити такі механізми та процедури зміни місця голосування без зміни виборчої адреси, які б повністю виключали можливість кратного включення виборців до списків виборців, а також зловживання правом на зміну місця голосування.

## 1. Загальний огляд обговорених питань

Належне регулювання фінансування виборчих кампаній дозволяє виборцям отримати необхідну інформацію стосовно джерел і обсягу фінансування партій і кандидатів, що є важливою умовою здійснення поінформованого вибору та запобігання корупції в політиці, а партіям дозволяє зменшити рівень залежності від приватного фінансування, отримати відносно рівні (порівняно з іншими суб'єктами виборчого процесу) умови для здійснення передвиборної агітації, направити зекономлені кошти на внутрішньопартійний розвиток, а не на фінансування агітаційних витрат, поживавити внутрішньопартійну конкуренцію, забезпечити висування більш підготовлених до роботи на виборних посадах кандидатів. Зрештою якісне регулювання виборчих фінансів є вигідним і для держави, оскільки дозволяє зменшити рівень корупції у політиці, підвищити якість ухвалюваних представницькими органами влади рішень внаслідок зменшення впливу бізнесу на формування політики, стимулювати розвиток партійної системи, забезпечити відносно рівні „правила гри” для суб'єктів виборчого процесу, наблизити правове регулювання фінансування партій і виборів до міжнародних стандартів.

Регулювання фінансування виборчих кампаній в Україні далеко не в повній мірі узгоджується з міжнародними стандартами. Наприклад, законами чітко не визначено поняття внеску на користь партії, не передбачено обмежень щодо фінансування виборів постачальниками робіт, товарів і послуг для державних потреб. У частині джерел та розміру внесків на користь партій Закон „Про політичні партії в Україні” не відповідає нормам законів про вибори. Міжнародна фундація виборчих систем свого часу вказувала на те, що законопроект Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори встановлює необґрунтовано великий розмір допустимого внеску до виборчого фонду (400 мінімальних заробітних плат). Фінансування передвиборної агітації за рахунок коштів виборчих фондів залишається непрозорим – не останню роль у цьому також відіграють недоліки виборчого законодавства. Ще одним суттєвим недоліком регулювання виборчих фінансів є відсутність належних механізмів контролю за фінансуванням виборчих кампаній. Санкції за порушення вимог законодавства щодо фінансування виборів передбачено Кодексом України про адміністративні правопорушення (КУпАП) та Кримінальним кодексом України. Ці санкції не відповідають критеріям ефективності, пропорційності та превентивності. До вад законодавства слід віднести і те, що воно не передбачає будь-яких прямих та непрямих обмежень витрат на виборчі кампанії, що призводить до постійного зростання видатків на передвиборну агітацію.

У зв'язку з тим, що всі ці проблеми мають неабияке значення, найбільш дискусійні з них було включено до анкети експертного опитування щодо напрямів удосконалення законодавства про вибори, деякі обговорено під час фокус-груп та регіональних круглих столів.

## 2. Фінансування виборчих кампаній: результати експертного опитування та громадських обговорень

Можливі напрями удосконалення регулювання фінансування виборчих кампаній було визначено на основі експертного опитування щодо напрямів реформування виборчого законодавства, фокус-груп та громадських обговорень виборчої реформи. До анкети експертного опитування було включено два основних питання: 1) про оптимальний механізм запобігання витрат партій і кандидатів на здійснення передвиборної агітації та 2) про фінансову інформацію щодо суб'єктів виборчого процесу, яка має оприлюднюватись для забезпечення здійснення усвідомленого вибору (це питання було складовою частиною більш широкого питання про те, яка саме інформація, на думку експертів, необхідна для здійснення виборцями усвідомленого вибору). В ході фокус-груп та громадських обговорень було порушено і ряд інших питань, пов'язаних з фінансуванням передвиборної агітації за рахунок приватних коштів.

### 2.1. Оптимальні механізми запобігання зростанню витрат партій і кандидатів на здійснення передвиборної агітації

Протягом останніх років в Україні спостерігається стійка тенденція до збільшення витрат суб'єктів відповідних виборчих процесів на проведення агітаційної діяльності. В умовах відсутності державного фінансування партій, будь-яких обмежень розміру внесків на користь партій, непрозорості

фінансування партій та інших недовідків законодавства, потреба у збільшенні фінансування агітаційних заходів породжує дві основні проблеми – залежність партій від фінансування т.зв. „олігархів“ і пов'язану з нею проблему корупції в політиці, а також проблему нерівності можливостей партій і кандидатів у здійсненні агітаційної діяльності, адже менш популярні партії отримують на фінансування своєї передвиборної агітації значно менше коштів, порівняно з тими суб'єктами виборчого процесу, які користуються значним рівнем електоральної підтримки. Саме тому у документах міжнародних організацій постійно наголошується на необхідності посилення прозорості фінансування партій і виборчих кампаній, впровадження механізмів, спрямованих на запобігання надмірним витратам на агітаційну діяльність. В Україні серед політиків та експертів відсутня єдина позиція стосовно того, за рахунок яких саме механізмів мало б забезпечуватись скорочення витрат на здійснення передвиборної агітації. Наприклад, багато хто вважає, що впровадження в Україні такого популярного у багатьох європейських країнах (в Албанії, Бельгії, Болгарії, Боснії і Герцеговині, Греції, Естонії, Ірландії, Кіпрі, Латвії, Литві, Молдові, Польщі, Португалії, Угорщині, Франції, Чорногорії) механізму запобігання зростанню витрат на агітаційну діяльність, як встановлення граничної величини виборчих фондів, може призвести до „тінізації“ фінансування виборчих кампаній та вибіркового застосування санкцій до порушників встановлених обмежень. Саме тому Громадський консорціум виборчих ініціатив в анкеті експертного опитування щодо напрямів удосконалення законодавства про вибори запропонував експертам самостійно обрати ті механізми, які, на їхню думку, могли б найбільш ефективно запобігали зростанню витратів на виборчі кампанії.

Найбільш популярним серед експертів механізмом запобігання зростанню витрат на агітацію стало закріплення в законі обов'язковості оприлюднення звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів до дня голосування (40%). Дещо менший рівень підтримки респондентів отримали пропозиції щодо встановлення обмежень розміру виборчих фондів (33%), а також обмежень стосовно розміщення політичної реклами на радіо та телебаченні. Близько 11% опитаних запропонували власні механізми запобігання надмірним витратам на агітаційну діяльність, зокрема встановлення обмежень на розміщення зовнішньої політичної реклами тощо. Ідея повної заборони політичної реклами на радіо і телебаченні (такий підхід практикується у багатьох західноєвропейських країнах, зокрема у Великій Британії, Бельгії, Данії, Франції, Німеччині, Ірландії, Мальті, Норвегії, Португалії, Румунії, Чехії, Швеції, Швейцарії) була підтримана лише 6% респондентів.

З результатами експертного опитування загалом корелюються і результати проведених в рамках проекту заходів. Думки переважної більшості експертів схилялись до того, що з огляду на тіньовий характер фінансування виборчих кампаній встановлювати обмеження виборчих фондів було б передчасним. Як приклад, зокрема, наводився досвід місцевих виборів, коли в умовах обмежень необґрунтовано низьких обмежень розміру виборчого фонду кандидати були вимушені фінансувати свої кампанії за рахунок тіньових джерел. Висловлювалась думка і про те, що обмеження могли б використовуватись вибірково владою для переслідування опозиційних партій і кандидатів. Ще одним аргументом на користь відсутності обмежень виборчого фонду було те, що кошти виборчого фонду – це лише частина „айсбергу“, а в умовах відсутності дієвих контрольних механізмів встановлювати будь-які обмеження витрат коштів було б недоречно.

*„Зробити фінансування виборів прозорим все одно не вдасться, а тому навіщо встановлювати якісь обмеження взагалі?“*

(О.Крамар, депутат Білгород-Дністровської міської ради, партія „Сильна Україна“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Білгород-Дністровський, Одеська обл.)

*„Введення санкцій за перевищення виборчих фондів буде використовуватись владою задля обвинувачень опозиційних сил і навіть задля зняття з виборчого процесу взагалі.“*

(О.Іщенко, депутат Одеської обласної ради, громадське обговорення виборчої реформи у м. Одеса)

*„У теорії, звісно, необхідно обмежувати верхню стелю витрат. Тут проблема інструментів, як це зробити. У нас до 50% економіки – в тіні. Це те, що ви не можете контролювати. Ви можете офіційно забороняти що завгодно, але в реальності будуть заносити в коробки з-під ксерокса гроші, як це робилося у всі роки. Будуть йти гроші куди завгодно: в суди, в комісії. Так, щось можна відслідкувати: оплату*

*реклами, бігбордів. Але основні тіньові потоки ніколи в нашій ситуації ви не зможете відслідкувати. І від цього потрібно відштовхуватися.“*

(фокус-група у м. Харків)

*„В умовах коли в країні економічні відносини знаходяться в тіні, фінансової прозорості учасників виборчого процесу не може бути апіорі. Тому всі ці законодавчі вимоги до обмеження виборчого фонду та фінансової прозорості залишаються суто декларативними і не мають конкретних наслідків для тих, хто їх порушує.“*

(О.Тутов, Голова Секретаріату Харківської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Харків)

*„Ми маємо 70% тіньової економіки. Відповідно ми маємо повну неконтрольованість фінансування політичних партій. Ми не маємо чіткого визначення, що таке політична реклама. Ми маємо таку обставину, що виборчий закон регулює фінансування партій тільки в період певного чітко визначеного часу і дуже короткого проміжку часу. Коли ми зважимо всі ці суб'єктивні обставини, які ми маємо, я можу дійти висновку, що всі технічні моменти з приводу регулювання фінансування політичних партій не будуть працювати.“*

(С.Пінчук, Голова правління Рівненського центру соціального партнерства, громадське обговорення виборчої реформи у м. Рівне)

*„Безумовно, граничний показник витрат політичних сил і кандидатів повинен бути, аби ті кандидати, які мають надзвичайно великі фінансові ресурси, не домінували у виборчому процесі. Це світова практика, що гранична сума витрат має бути такою, щоб її перевищення не загрожувало конкурентності виборів. Але тут є проблеми, пов'язані з тим, що у нас основні виборчі витрати знаходяться в тіні.“*

(фокус-група у м. Донецьк)

*„Якщо зберегти існуючий стан [відсутності обмежень граничного розміру виборчих фондів], то це, хоча й суперечить рекомендаціям Венеціанської комісії, але проконтролювати витрати на вибори в Україні однаково неможливо. Так ці витрати хоча б будуть прозорими, легальними.“*

(Є.Байрамов, незалежний експерт, громадське обговорення виборчої реформи у м. Сєвєродонецьк, Луганська обл.)

*„У 2010 році на 850 гривень можна було вести кампанію кандидату в мери обласного центру. Чи я маю стати сільським головою на Рівненщині, чи я маю стати мером Дніпропетровська – одна встановлена норма, 850 гривень. Було смішно спостерігати, яким чином цих обмежень уникають, як друкується на власному ризографі поліграфія. Для чого це робити?“*

(фокус-група у м. Рівне)

*„Всі, хто брав участь у виборчих компаніях, розуміють, що офіційний фонд – це лише айсберг. Отож, якщо не має дієвих засобів контролювати і карати порушників, то нехай зовсім обмежень не буде, щоб самих себе не дурити.“*

(Р.П'ятигорець, Голова Запорізької обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Запоріжжя)

*„Виборці самі оцінять, наскільки кандидат гідний бути обраний, незалежно від того, скільки він коштів витратив. Чим більше заборонних і обмежувальних норм буде в законі, тим більше ризиків його вибіркового застосування проти політичних супротивників. Ви самі розумієте, які тепер правила.“*

(О.Савченко, громадська організація „Народна Рада“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Умань, Черкаська обл.)

*„Якісно проконтролювати видатки суб'єктів виборчого процесу неможливо в принципі. Якщо ж спробуємо ввести цей контроль, то одразу виникне загроза вибіркового застосування закону. Влада діятиме за принципом: друзям – все, ворогам – закон. Тому відсутність загального обмеження в проекті закону від більшості, хоча й суперечить різним міжнародним стандартам, але на даному етапі влаштовує всіх – і владу, і опозицію.“*

(А.Шатохін, соціолог,  
громадське обговорення виборчої реформи у м. Умань, Черкаська обл.)

*„Відсутність обмежень дозволяє зробити це все відкритим. І слід припинити заганяння всіх партій в Ощадбанк. Це жах – виборчі розрахунки через Ощадбанк. Це істерика всіх головбухів. За кожну платіжку гроші мільйон разів переписуєш, а в тебе строки, в тебе післязавтра закінчується виборча кампанія. Тобі за Бюджетним кодексом треба оплачувати тільки авансом. Навіщо це обмеження? Кому ми всі брешемо? У нас всі все знають.“*

(фокус-група у м. Луганськ)

Щоправда, деякі учасники обговорень все ж говорили про те, що у перспективі розмір виборчих фондів треба буде обмежити – це створить різні умови для учасників виборів та запобігатиме залежності кандидатів і партій від „грошових мішків“.

*„Закон не обмежує суми видатків на ведення передвиборчої кампанії кандидатів, що створює нерівні умови. Часто перемагає той, хто має більше грошей, а не бідний та популярний.“*

(В.Чурсін, депутат Автозаводської районної ради (1998-2002), депутат Кременчуцької міської ради (2002-2006), член виконкому Кременчуцької міської ради (2006-2010), громадське обговорення виборчої реформи у м. Кременчук, Полтавська обл.)

*„Через те, що нема ніяких обмежень фондів на виборах перемагатимуть мішки з грошима, а не програми, ідеології чи особисті риси кандидатів.“*

(А.Абрамов, депутат Луганської обласної ради, Комуністична партія України,  
громадське обговорення виборчої реформи у м. Сєверодонецьк, Луганська обл.)

В якості механізму запобігання зростанню витрат на вибори пропонувалось обмежити певні типи реклами. Однак ця думка, як і ідея встановлення граничних розмірів виборчих фондів, була підтримана лише деякими учасниками дискусій.

*„Щоб зупинити виборчу агітаційну вакханалію, необхідно обмежити фінансові видатки на передвиборчі агітаційні заходи, обмежити агітацію в ЗМІ. Можливо передбачити бюджетне фінансування партій яке б покривало обмежену кількість агітаційних матеріалів, аби забезпечити рівні умови. Для унеможливлення підкупу виборців треба перш за все працювати у напрямку правового та морального виховання виборців та кандидатів так, щоб у виборців не виникало думки скористатися можливістю продажу голосу, а у кандидатів не виникало ідеї підкупу.“*

(В.Чурсін, депутат Автозаводської районної ради (1998-2002), депутат Кременчуцької міської ради (2002-2006), член виконкому Кременчуцької міської ради (2006-2010), громадське обговорення виборчої реформи у м. Кременчук, Полтавська обл.)

*„Треба заборонити за місяць до початку кампанії політичну рекламу. Партії повинні працювати весь період постійно, а не задурювати виборцям голову під час кампанії.“*

(В.Підлобников, Голова Запорізької обласної організації ВО „Свобода“,  
громадське обговорення виборчої реформи у м. Запоріжжя)

*„Цілком можливо забезпечити кожній партії чи кандидату рівну кількість реклами у ЗМІ, а додаткову, за кошти – заборонити. Тоді, до речі, вирішиться багато пи-*

*тань щодо позафондового, отожд, і незаконного фінансування виборчих кампаній, оскільки саме на рекламу витрачається найбільша кількість грошей в цілому і „тіньових“, зокрема.“*

(В.Кузнєцов, Перший секретар Запорізького обкому Соціалістичної партії України,  
громадське обговорення виборчої реформи у м. Запоріжжя)

У новому Законі „Про вибори народних депутатів України“ загалом відображено підхід, який відображує думку більшості експертів, які взяли участь у громадських обговореннях – ним не передбачено ні граничних обмежень розміру виборчих фондів, ні обмежень чи заборон щодо здійснення передвиборної агітації. Разом з тим відсутність відповідного регулювання не відповідає міжнародним стандартам і в подальшому буде сприяти нарощуванню видатків на вибори, а отже ще більшій залежності учасників виборів від т.зв. „олігархів“.

## 2.2. Посилення прозорості фінансування виборчих кампаній

Більш ефективним механізмом запобігання надмірним витратам на вибори експерти вважають не обмеження виборчого фонду, а опублікування фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчих фондів до дня голосування. Як відзначалось вище, таку ідею підтримало близько 40% експертів, які взяли участь у експертному опитуванні. В рамках проведеного опитування експертам також було запропоновано дати відповідь на питання про те, яка саме інформація про кандидатів у депутати мала б в обов'язковому порядку оприлюднюватись до дня голосування. В анкеті опитування було запропоновано 10 видів такої інформації, з яких експерти могли обрати не більше 7 видів. 82% експертів виступили за необхідність оприлюднення інформації про кримінальне минуле кандидатів (тобто, про минулі судимості за вчинення злочинів), 79% - за оприлюднення передвиборних програм кандидатів, 75% - за оприлюднення інформації про цінне рухоме і нерухоме майно та доходи кандидатів за рік, що передує року проведення виборів. Більшість експертів (61%) також погодилась з тим, що закон має передбачати розкриття інформації про фінансові інтереси депутатів (частки у капіталі підприємств, їх розмір, типи підприємств, посади в юридичних особах тощо). 41% опитаних вважав, що в обов'язковому порядку має оприлюднюватись інформація про тих, хто фінансував виборчі кампанії (тобто про осіб, які здійснили внески до виборчих фондів). Хоча наведені дані ілюструють не стільки потребу у розкритті чи нерозкритті інформації про джерела внесків коштів до виборчих фондів, скільки пріоритети стосовно тієї інформації про кандидатів, яка мала б оприлюднюватись, частка осіб, які виступають за прозорість наповнення виборчих фондів є значною (41%) і корелюється з попереднім питанням експертного опитування (щодо оптимального механізму запобігання надмірному фінансуванню агітації).

Загалом з необхідністю прозорого фінансування виборів погодились і учасники фокус-груп та громадських обговорень. Під час фокус-груп йшлося про потребу незалежного моніторингу витрат партій (кандидатів) у ході передвиборчої кампанії та оприлюднення їхніх звітів до дня голосування, що, на думку спеціалістів, дозволило б порівняти відомості звітів партій із фактичними витратами на кампанію та вказівкою на усіх донорів чи донорів, що здійснили найбільші внески. Однак вказувалося на неможливість суворо і точно визначити витрати партій (кандидата), враховуючи участь третіх осіб у здійсненні передвиборчої агітації на користь партій (кандидатів). Серед пропозицій експертів, що брали участь у фокус-групах – забезпечити законодавчу регламентацію фінансових процедур виборчих кампаній та діяльності партій загалом таким чином, щоб вони отримали публічний характер. Підконтрольним і прозорим потрібно зробити менеджмент виборчих кампаній, в яких задіяні тисячі людей, мільйони доларів. Було висловлено впевненість, що прозорість обігу коштів у кампаніях стане тим механізмом, який спонукає учасників виборів до зменшення витрат на ряд операцій.

*„Звітність обов'язково має бути. Коли ми потім публікували звіти про використання коштів, було видно. Все місто обклеєне синіми плакатами, а в результаті якась партія, яка не набрала й 3%, якої і реклами ніде видно не було, витратила ледь не вдвічі більше коштів, тому що вона дійсно йшла і оплачувала за найвищими ставками всі послуги. А хтось за одну гривню брав собі площі, бігборди.“*

*Але тут має бути обов'язковий фінансовий контроль і санкції за порушення закону. Не так, як було прописано в законі про вибори до місцевих рад 2010 року, впродовж 30 днів з моменту оголошення результатів потрібно подати фінансову*

звітність. А ми не подали. Нічого, жодних санкцій не було. В законі нічого немає. А навіщо?...”

(фокус-група у м. Сімферополь)

„Законопроект [Робочої групи] передбачає обов'язкове оприлюднення звітів, але немає жодних вимог до оформлення і змісту цих звітів. Тому кожен туди може написати що захоче. Мають бути чіткі вимоги, як цей звіт має бути оформлений, що до нього має входити.”

(фокус-група у м. Донецьк)

„Законопроект більшості говорить про те, що звіти про фонди мають подаватись і оприлюднюватись. Але ніде в законі не сказано, що саме має бути в цих звітах.”

(Т. Гладченко, кандидат наук з державного управління, доцент Донецького державного університету управління, громадське обговорення виборчої реформи у м. Донецьк)

„Доцільно звернути увагу й на те, що у законі, який обговорюється, не встановлено будь-яких вимог щодо фінансової звітності з використання коштів на організацію і проведення виборів як політичними партіями, так і кандидатами у мажоритарних округах, не передбачено обмежень витрат на проведення передвиборної агітації. Треба, щоб виборці ще до дня голосування знали, скільки коштів зайшло у фонд, скільки і куди пішло, скільки витрачено на телерекламу, бігборди тощо. Бо те, що є зараз, сприяє корумпованості політиків, і ніхто не знає які сили стоять за перемогою кандидата. В ідеалі було б чудово, якби кампанія фінансувалася самими виборцями (так звана горизонтальна кампанія), тоді депутати були б приречені на постійний контакт з виборцем. Але в українських реаліях ми можемо лише мріяти про таку виборчу культуру, яка сприяла б раціональному усвідомленому політичному вибору.”

(Т.Герасимчук, регіональний представник Асоціації політичних консультантів України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Рівне)

Позитивом нової редакції Закону „Про вибори народних депутатів України” є те, що звіти про надходження і використання коштів виборчих фондів партій і кандидатів оприлюднюватимуться на веб-сайті ЦВК. Однак його основними недоліками є те, що, по-перше, самі звіти дають лише мінімальне уявлення про справжній рівень фінансування виборів (оскільки лівова частина виборчих фінансів „обертається” за межами виборчих фондів); по-друге, звіти подаватимуться лише після проведення виборів, що не відповідає рекомендаціям Венеціанської комісії та ГРЕКО і не дозволяє виборцям отримати уявлення про суму офіційно використаних на агітаційні потреби фінансів до дня виборів; по-третє, у звітах не відображатиметься інформація про осіб, які здійснили внески понад встановлений рівень. Також при прийнятті нового закону не було внесено зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, які б встановлювали санкції за неподання чи несвоєчасне подання фінансових звітів, що створює поживний ґрунт для нехтування розпорядниками виборчих фондів своїх обов'язків із надання звітності.

### 2.3. Інші проблеми, пов'язані з фінансуванням виборчих кампаній

#### 2.3.1. Впровадження ефективного контролю за фінансуванням виборів

Окремі учасники обговорень звернули увагу на інші недоліки регулювання фінансування виборів за рахунок приватних коштів. Зокрема, говорилось про неефективність існуючого контролю за фінансуванням виборів, що є однією з основних причин тіньового фінансування агітації.

„І, звичайно, не остання проблема – контроль за дотриманням законодавства у сфері виборчих фінансів. Хто має здійснювати цей контроль, в якому порядку – це дуже серйозна проблема. Сьогодні він здійснюється ЦВК разом з установами банку, де відкриті рахунки. Чи потрібно сюди залучати Державну податкову адміністрацію,

Головне державне контрольно-ревізійне управління і інші подібні суб'єкти? У мене є багато сумнівів. Це дуже важливі питання, з якими необхідно нам розібратися.”

(О.Качан, колишній Голова Луганської міської територіальної виборчої комісії, громадське обговорення виборчої реформи у м. Луганськ)

У цьому питанні думки учасників зійшлися в основному у тому, що контроль за фінансуванням агітації з боку податкової служби та інших органів, що перебувають в системі виконавчої влади, може призвести до тиску на опозицію. З іншого боку говорилось про те, що і сама ЦВК не захищена від політичних впливів, а тому посилення її контрольних повноважень у сфері контролю за виборчими фінансами не матиме позитивних наслідків – такий контроль матиме такий самий вибірковий характер, як і, приміром, контроль з боку Державної податкової адміністрації. Більш ефективним міг би бути громадський контроль, однак питання про те, чи буде влада реагувати на надану неурядовими організаціями та ЗМІ інформацію про порушення – велике питання. У будь-якому разі, експерти зійшлися на тому, що без ефективного контролю за фінансуванням та перевірки реальних витрат на вибори фінансування виборів і надалі залишатиметься в тіні.

В контексті питання про контроль за надходженням і використанням коштів на вибори також порушувалось питання про використання готівки для фінансування агітації та про тіньове фінансування виборів т.зв. „третіми особами”. Хоча використання готівки і фінансування агітації за рахунок інших, ніж кошти виборчого фонду коштів, прямо заборонено виборчим законом, на практиці ця заборона не дотримується.

„Ще одна проблема, пов'язана з використанням коштів виборчих фондів – доцільність/недоцільність здійснення витрат на виборчу кампанію готівкою. Однозначних шляхів вирішення останньої проблеми також не існує. Наприклад, навряд чи доцільним є перерахування коштів за безготівковим розрахунком з Києва у віддалене село. Але з іншого боку, дозвіл використання готівки у розрахунках унеможливить контроль за здійсненням витрат на виборчу кампанію. І остання проблема – участь у фінансуванні передвиборної агітації третіми особами, тобто суб'єктами, які прямо не зв'язані ні з кандидатом, ні з суб'єктом його номінації. Це можуть бути справді не зв'язані суб'єкти, а можуть бути суб'єкти формально не зв'язані чи позірно незв'язані, які насправді виконують доручення підставних осіб, підставних суб'єктів.”

(О.Кормілецький, громадянська мережа ОПОРА, громадське обговорення виборчої реформи у м. Луганськ)

Однозначних шляхів вирішення проблеми використання готівкових коштів на потреби ведення агітації та фінансування виборів за рахунок внесків третіх осіб запропоновано не було. У деяких країнах використання готівки чи анонімних внесків (розмір яких зазвичай обмежується законом, однак така практика засуджується Групою держав проти корупції (ГРЕКО)). Немає єдності і в країнах Європи щодо оптимального вирішення проблеми фінансування виборів „третіми особами”. У Великій Британії такі особи реєструються виборчою комісією, і лише за умови реєстрації мають право фінансувати агітацію кандидатів. У багатьох інших європейських державах ця проблема не вирішується взагалі, про що зазначає ГРЕКО у своїх моніторингових звітах. Тому ці проблеми носять загальний характер і механізми їх можливого вирішення потребують окремого обговорення. У новому Законі „Про вибори народних депутатів України” шляхи їх розв'язання не пропонуються (окрім встановлення вже згаданих вище заборон, які ніким не контролюються і на практиці не дотримуються).

Новий Закон „Про вибори народних депутатів України” вперше закріплює положення, за яким на ЦВК покладається обов'язок проведення аналізу фінансових звітів суб'єктів виборчого процесу. Міжнародна фундація виборчих систем позитивно оцінювала таке нововведення, вважаючи його кроком у напрямі впровадження реальної системи контролю за фінансуванням виборчих кампаній. Разом з тим вплив такого аналізу на посилення прозорості фінансування виборів і дотримання положень законодавства буде мінімальним: як правило, фінансові звіти не містять серйозних недоліків і відображують лише рух коштів на рахунках виборчих фондів; вони не дають повного уявлення про реальну картину фінансування виборів. Закон також не закріплює за ЦВК достатніх повноважень для того, щоб комісії могли перевіряти фінансування виборів загалом, а не лише рух коштів на рахунках суб'єктів виборчого процесу. Таким чином, проблема дієвості контролю за фінансуванням передвиборної агітації залишається актуальною.



### 2.3.2. Уточнення поняття витрат на передвиборну агітацію

На окремих заходах, проведених у рамках проекту „Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні”, учасники піднімали й ще одну важливу проблему відсутності у чинному законодавстві чіткої відповіді на питання про те, які саме витрати на вибори мають відноситись до витрат на передвиборну агітацію. Хоча єдиного рецепту вирішення проблеми запропоновано так і не було, присутні на обговоренні загалом погодились з тим, що з метою перекриття каналів тіньового фінансування закон має чітко визначати різні типи агітаційних витрат, які потім відображуватимуться у фінансовій звітності суб'єктів виборчого процесу.

*„На сьогодні як у Законі «Про вибори народних депутатів України» закріплено положення, згідно з яким за рахунок виборчих фондів здійснюється фінансування лише передвиборної агітації. Разом з тим всім добре відомо, що видатки за рахунок коштів виборчих фондів здійснюються не лише на передвиборну агітацію. Наприклад, агітація за партію або кандидата може здійснюватись не лише шляхом розміщення відповідних матеріалів на радіо, телебаченні та в пресі, але і шляхом обходу будинків виборцями представниками штабу партії, блоку. Знову ж таки виникає питання: чи мають організаційні витрати (на транспорт, оплату праці партійних активістів тощо), здійсненні на таку агітацію, відноситись до витрат на передвиборну агітацію? Законопроект Єфремова однозначної відповіді на це питання не дає. Відповідь вже вкотре даватиме ЦВК.»*

(О.Кормілецький, громадянська мережа ОПОРА, громадське обговорення виборчої реформи у м. Луганськ)

Новий Закон „Про вибори народних депутатів України” не дає однозначної відповіді на питання про те, які саме витрати мають відноситись до витрат на здійснення передвиборної агітації і, відповідно, покриватись за рахунок виборчих фондів. З попередньої практики очевидно, що відповідь на це питання дасть ЦВК шляхом затвердження форм фінансових звітів (у таких формах зазвичай чітко визначено, які саме витрати на здійснення агітації мають відображуватись у фінансових звітах). Але такий підхід (регулювання відповідних питань підзаконними актами) заслуговує на критичну оцінку. Категорії витрат, можливі пільги (наприклад, з оплати праці агітаторів та працівників штабів) мали б чітко визначатись законом, що відповідає б духу статті 92 Конституції.

### 2.3.3. Обмеження розміру внесків до виборчих фондів

У ході окремих громадських обговорень учасниками пропонувалось зменшити рівень залежності кандидатів і партій від вузької групи донорів шляхом зменшення величини гранично допустимого внеску до виборчого фонду. Ця пропозиція також носила дискусійний характер. Стверджувалось, що технологи виборчих штабів досить легко обійдуть таке обмеження шляхом подрібнення великих внесків на декілька невеликих, які вноситимуться підставними особами. Нижче відображено результати цієї дискусії.

*„Треба обмежити розмір добровільного внеску до виборчого фонду однієї партії однією фізичною особою 10 розмірами мінімальних заробітних плат. 400 зарплат – це забагато, партії фінансуватимуться 2-3 олігархами.»*

(Г.Грицай, член Ради політичної партії „Єдиний центр”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дрогобич, Львівська обл.)

*„Встановлювати обмеження просто немає сенсу. Завжди знайдеться можливість ці обмеження обійти. Крім того обмеження порушують права деяких суб'єктів виборчого процесу, оскільки виборчі компанії опозиційних сил потребують затрат значно більших фінансових ресурсів.»*

(А.Бойко, Голова Одеської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Одеса)

*„...не сприятиме прозорості і обмеження величини внеску до виборчого фонду від однієї особи. Для технологів політичної сили, яка бере участь у виборах, ніяких склад-*

*ностей, окрім додаткових витрат, це не створить.»*

(О.Тутов, Голова Секретаріату Харківської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Харків)

*„Можна зменшити разовий внесок до виборчих фондів. Але чого ми досягнемо у кінцевому підсумку? Внесок розіб'ють на декілька внесків і так само внесуть до фонду. Тільки зайві складнощі для партій і кандидатів породимо.»*

(В.Семененко, редактор Інтернет-видання „Незлим тихим словом”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Черкаси)

Але деякі учасники фокус-груп говорили про те, що ризик подрібнення внесків можна ускладнити. Оптимальний механізм – забезпечити ефективний контроль за майновим і фінансовим станом громадян. Якщо виборець вноситиме до виборчого фонду підозріло великий внесок, то в органів державної податкової служби завжди буде привід поцікавитись, за рахунок яких саме джерел здійснено цей внесок.

*„Звісно, фінансові потоки виборів потрібно виводити з тіні. На виборах гроші практично повністю тіньові. А те, що дозволено за законодавством, що можна робити, дуже складно реалізується через ті можливості, які прописані в законі. Обмежень на розмір фонду встановлювати не варто, він може бути який завгодно. А поповнення – це вже робота податкової інспекції. Якщо приходить фізична особа і зараховує на рахунок 50 тисяч гривень, то, напевно, ця фізособа має показати, де вона ці 50 тисяч заробила.»*

(фокус-група у м. Миколаїв)

*„Я б не обмежував верхній поріг використання виборчих фондів. Я би навпаки підняв мінімальну суму, яку потрібно задекларувати суб'єкту виборчого процесу на момент реєстрації. Якщо у партії є задекларовані кошти, це дало б можливість збільшити кошторис, вести легальні витрати і достойно оплачувати роботу найманих працівників на виборах.»*

(фокус-група у м. Черкаси)

У новій редакції Закону „Про вибори народних депутатів” пропонується встановити той самий граничний розмір внеску до виборчого фонду партії, який було передбачено попередньою редакцією цього ж закону (40 000 мінімальних заробітних плат). Таким чином, ідеї прихильників зменшення допустимої величини внеску у законі відображення не знайшли. Загалом, виходячи зі змісту регіональних обговорень, можна говорити про те, що питання про розмір внесків має вирішуватись не самостійно, а у комплексі з іншими проблемами, пов'язаними з фінансуванням передвиборної агітації суб'єктів виборчого процесу.

### 2.3.4. Запобігання обходу обмежень та встановлення дієвих санкцій за порушення

Як відзначалось вище, багато хто з учасників громадських обговорень відзначав, що будь-які обмеження щодо фінансування виборів встановлювати недоцільно взагалі. Через специфіку правової культури українських громадян ці обмеження будуть обійдені; їх встановлення породжує ризик вибірковості застосування та інші недоліки. Однак деякі учасники говорили про те, що подібні тези аж ніяк не виключають необхідність усунення із законодавства прогалин, які сприяють обходу встановлених обмежень. В якості найбільш переконливої ілюстрації прихильники такого підходу наводили приклад Закону „Про політичні партії в Україні”, який нині не узгоджується з виборчим законодавством і дозволяє дуже легко обійти ті обмеження щодо фінансування виборів, які передбачено виборчими законами.

*„Підприємство може дати партії декілька мільйонів гривень, потім партія перерахує ці кошти до свого виборчого фонду. Формального порушення закону не буде, бо внески партій не підлягають обмеженням. Але неузгодженість законодавства створює шпарину для того, щоб закон про вибори не виконувався. Кандидат може взяти у*

*банку кредит і внести його до свого фонду на фінансування агітації. Таких прикладів, коли обійти закон не велика проблема, можна навести багато.”*

(О.Хорженко, директор Центру досліджень регіональної політики, громадське обговорення виборчої реформи у м. Суми)

Тому як мінімум було запропоновано узгодити положення цих двох законів. У цьому контексті висловлювались досить радикальні позиції. Наприклад, учасники громадського обговорення у м. Рівне пропонували заборонити фінансування юридичними особами не лише виборів, але й партій загалом. Такий підхід значною мірою узгоджується з міжнародними стандартами, однак потребує додаткового обговорення, оскільки внески юридичних осіб складають значну частину „партійних кас”.

Окремі учасники відзначали, що поживний ґрунт для обходу вимог законодавства створює відсутність адекватних санкцій за порушення та банальне невиконання вимог закону.

*„Останні вибори закінчилися тим, що жодна з комісій не оприлюднила суми фінансових витрат кандидатів на виборчі кампанії, хоча закон це передбачав. А відбувалося це за ініціативи голів комісій.”*

(С.Соломаха, заступник голови Чернігівської обласної організації Української народної партії, громадське обговорення виборчої реформи у м. Чернігів)

*„Зараз законодавство не передбачає відповідальності за ненадання фінансових звітів про виборчі фонди. Не подав звіт взагалі, або подав через 3 роки після виборів, хоча треба через 15 днів – жодних санкцій. Чи будуть виконані вимоги закону у цій ситуації? Відповідь очевидна.”*

(О.Тутов, Голова Секретаріату Харківської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Харків)

*„У нас у Кримінальному кодексі записано – якщо порушив правила фінансування, зробив протиправний внесок чи прийняв його – відповідай за законом. Але напевне ніхто не чув про те, щоб когось посадили за грати чи бодай наклали штраф за незаконне фінансування. Проблема не у санкціях, а у тому, хто їх застосовує. Суддя або прокурор карати кандидатів від влади чи, тим більше, депутатів явно не будуть, бо в іншому випадку можна поповнити лави безробітних. Тому система на практиці не працює.”*

(О.Хоруженко, директор Центру досліджень регіональної політики, громадське обговорення виборчої реформи у м. Суми)

Учасники фокус-груп також відзначали, що положення законодавства часто обходяться тому що притягти до відповідальності за ряд порушень можна лише суб'єкта виборчого процесу. У свою чергу, статус суб'єкта виборчого процесу кандидат набуває з моменту його реєстрації – саме з цього моменту на нього поширюються обмеження і заборони в частині фінансування, агітації тощо. До того як виборець не був зареєстрований кандидатом, він вважається просто виборцем і може вільно агітувати за себе без загрози застосування будь-яких санкцій. Саме така практика і має місце в Україні. Здійснення агітації розпочинається задовго до початку виборчого процесу, і така агітація в цілому перебуває поза межами правового регулювання, хоча у ряді європейських країн державою контролюються видатки на політику, здійснені як під час виборчого процесу, так і у період між виборчими кампаніями.

*„Згідно з законом, політична реклама вважається такою з того моменту, як кандидат у депутати був зареєстрований. До цього це звичайна реклама. От і знайшли лазівку в законі. Пам'ятаєте, коли у нас реклама N висіла на Українському театрі скрізь від партії влади?”*

(фокус-група у м. Сімферополь)

Новим Законом „Про вибори народних депутатів України” не передбачено дієвих механізмів вирішення проблеми обходу встановлених обмежень та відсутності дієвих санкцій за порушення виборчого законодавства. Ця проблема може бути розв'язана лише шляхом комплексного перегляду як норм законів про вибори, так і Закону „Про політичні партії в Україні” та кодексів, які встановлюють відповідальність за виборчі порушення.

### 3. Резюме результатів експертного опитування, громадських обговорень та фокус-груп

За результатами діяльності, проведеної в рамках проекту „Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні” учасники експертного опитування, громадських обговорень та фокус-груп загалом зійшлися на тому, що пріоритетним напрямом реформування виборчого законодавства в частині фінансування виборів має стати забезпечення максимальної прозорості витрат на вибори. Це передбачає визначення безпосередньо в законі вимог до відповідних фінансових звітів, узгодження правил фінансування партій з правилами фінансування виборів (що запобігало б обходу встановлених обмежень), конкретизацію поняття витрат на здійснення передвиборної агітації, вирішення проблеми фінансування виборів „третіми особами”, оприлюднення звітів не лише після виборів, але і до їх проведення, розкриття інформації про найбільших донорів партій і кандидатів на виборах, впровадження дієвого контролю за фінансуванням виборів та ефективних санкцій за порушення у цій сфері.

Ідея встановлення різноманітних обмежень у сфері фінансування виборчих кампаній учасниками дискусій в цілому підтримана не була. Так у меншості опинились експерти, які пропонували становити граничний розмір виборчого фонду, обмежити величину внесків до виборчих фондів партій (порівняно з 400 мінімальними заробітними платами, передбаченими новим Законом „Про вибори народних депутатів України”). Далеко неоднозначно було сприйнято і пропозицію щодо запровадження заборони на фінансування партій юридичними особами, хоча це питання у будь-якому випадку має однаково вирішуватись як у партійному, так і у виборчому законодавстві.

З урахуванням вищезазначеного видається необхідним:

- основну увагу при удосконаленні положень чинного законодавства в частині фінансування виборів необхідно приділити не встановленню обмежень, а посиленню прозорості фінансування виборчих кампаній; обмеження виборчих фондів та величини внесків на користь суб'єктів виборчого процесу варто впроваджувати тоді, коли буде гарантовано неможливість вибіркового застосування законодавства;
- провести подальші громадські та експертні обговорення найбільш проблемних питань, пов'язаних з фінансуванням виборів (фінансування виборів „третіми особами”, можливі механізми запобігання тіншовому фінансуванню виборів тощо);
- розглянути можливість закріплення у законодавстві положень, спрямованих на забезпечення прозорості фінансування виборчих кампаній, у тому числі передбачити вимоги до звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів, узгодити виборче законодавство із законодавством про політичні партії; визначити перелік витрат, які стосуються витрат на здійснення агітації; запровадити обмеження чи механізми обліку витрат на виборчі кампанії „третіх осіб”, передбачити оприлюднення звітів не лише після виборів, але і до дня голосування, передбачити розкриття у звітності й оприлюднення інформації про найбільших донорів партій і кандидатів на виборах, впровадити дієвий контроль за фінансуванням виборів та ефективні санкції за порушення у сфері фінансування передвиборної агітації.

## ВИСУВАННЯ І РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ

**1. Загальний огляд обговорених питань**

Від якості і змісту правового регулювання процедури висування і реєстрації кандидатів на виборах значною мірою залежить рівень політичної конкуренції у боротьбі за виборні посади, ступінь розвитку партій як на загальнодержавному, так і на регіональному та місцевому рівнях, можливість громадян реалізувати своє право бути обраними тощо. Саме тому законодавець має приділяти регулюванню відповідних процедур посилену увагу.

В частині регулювання порядку висування і реєстрації кандидатів на виборах українське законодавство має ряд недоліків.

Конституцією України та законами про вибори встановлено ряд обмежень пасивного виборчого права, які давно критикуються Венеціанською комісією та ОБСЄ/БДІПЛ з огляду на їх невідповідність міжнародним стандартам. Йдеться насамперед про такі умови висування кандидатур на виборах, як проживання на території України протягом останні 5-10 років (залежно від виду виборів), а також позбавлення права висування кандидатур на виборах осіб, які мають судимість за вчинення умисного злочину, за винятком випадку, коли судимість було знято або погашено у встановленому порядку.

Можливість самовисування кандидатів до недавня передбачалась лише на президентських виборах, а також виборах депутатів сільських та селищних рад, сільських та селищних голів; попередня редакція Закону „Про вибори народних депутатів України” також забороняла самовисування кандидатів. Такий підхід прямо суперечить параграфу 7.5 Копенгагенського документа ОБСЄ, згідно з яким держави мають поважати право громадян добиватись політичних та публічних посад не лише в якості представників політичних партій чи організацій, але й індивідуально, без дискримінації. Щоправда, остання редакція Закону „Про вибори народних депутатів України” закріпила за кандидатами в одномандатних округах право на самовисування. Однак самовисування не передбачено у загальнодержавному окрузі на парламентських і більшості місцевих виборів.

Закон „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” не передбачає можливості висування кандидатів виборчими блоками. Аналогічне положення було включено і до нової редакції Закону „Про вибори народних депутатів України” від 17 листопада 2011 р. Такий підхід має свої переваги та недоліки, однак аналізуючи проект нової редакції закону про парламентські вибори, напрацьований за участі Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори, Венеціанська комісія та Міжнародна фундація виборчих систем особливо підкресливали, що встановлення заборони висування кандидатів блоками на парламентських виборах має бути результатом широкого обговорення із залученням всіх зацікавлених сторін. Саме тому питання про доцільність закріплення цього обмеження було включено до анкети експертного опитування щодо напрямів удосконалення законодавства про вибори, а також обговорено в ході фокус-груп та регіональних круглих столів, що здійснювались у рамках цього проекту.

Проектом нової редакції Закону „Про вибори народних депутатів України” № 9265-1, внесеним О.Єфремовим, А.Мартинюком та іншими, закріплювалась можливість одночасного балотування одного і того самого кандидата у загальнодержавному та одномандатному виборчому окрузі. Аналогічне положення свого часу було визнано Конституційним Судом України таким, що не відповідає Конституції, оскільки ним порушувався принцип рівності кандидатів. Це саме положення знайшло відображення і у новій редакції Закону „Про вибори народних депутатів України”, схваленому парламентом 17.11.2011 р. З огляду на його важливість воно також було обговорене в ході регіональних заходів, організованих в рамках даного проекту.

Ще одне проблемне положення, яке потребувало громадського обговорення – питання про умови та порядок висування і реєстрації кандидатів, зокрема, про підстави для відмови кандидатам у реєстрації, можливість та доцільність скасування реєстрації у випадку вчинення певних правопорушень, переліку документів, що мали б подаватись для реєстрації кандидатів, оптимальний розмір виборчої застави, суб'єктів та строків реєстрації кандидатів. Необхідність проведення громадського обговорення цих питань пояснювалась тим, зокрема, що вже згаданим вище законопроектом № 9265-1 передбачалось встановити різний порядок реєстрації кандидатів, залежно від способів їхнього висування (положення, за якими кандидати в одномандатних округах мали реєструватись окремими виборчими комісіями, а кандидати у загальнодержавному окрузі Центральною вибор-

чою комісією свого часу також було визнано неконституційним). Проект також відводив доволі короткі строки на прийняття рішень про реєстрацію кандидатів в одномандатних округах, що породжувало ризик того, що окремі з них не зможуть своєчасно зареєструватись на наступних парламентських виборах. Також не передбачалась обов'язкова наявність у кандидатів в одномандатних округах передвиборних програм. Як і в багатьох чинних законах, у проекті закріплювалась можливість відмови у реєстрації кандидатів у випадку порушення законодавства при висуванні кандидатів; передбачалась і можливість скасування реєстрації кандидата у випадку повторного вчинення порушення, за яке кандидату було оголошено попередження. Хоча розмір передбаченої проектом виборчої застави був доволі помірним, порівняно із Законом „Про вибори Президента України” (2 500 000 грн. на президентських виборах), з урахуванням „чутливості” цього питання його також було винесено на громадське обговорення.

У брошурі „Виборча реформа для всіх і для кожного”, підготовленій в рамках виконання цього проекту, було піднято і ряд інших питань в частині регулювання висування і реєстрації кандидатів, які також передбачалось обговорити на регіональних заходах і фокус-групах. Наприклад, питання про доцільність встановлення мінімального строку реєстрації партії як умови висування нею кандидатів (відповідні положення містяться у чинному Законі „Про вибори Президента України” та були відображені у попередній редакції Закону „Про вибори народних депутатів України”), про можливість вибіркової перевірки декларацій про майно і доходи кандидатів, про межі державного втручання у внутрішньопартійну демократію (виборчими законами встановлено ряд вимог до проведення партійних з'їздів, що не в повній мірі відповідало демократичним стандартам) тощо. Більшість з них, щоправда, обговорено не у зв'язку з або втратою актуальності (наприклад, питання про доцільність встановлення вимог щодо строку реєстрації партії як умови висування нею кандидатів, яке у новій редакції Закону „Про вибори народних депутатів України” закріплене не було) або тим, що учасники обговорень віддали перевагу обговоренню інших проблемних аспектів висування і реєстрації кандидатів.

Нижче наведено результати обговорення тих проблемних аспектів висування і реєстрації кандидатів, на яких учасники обговорень вирішили зосередити свою увагу.

**2. Висування і реєстрація кандидатів: результати експертного опитування та громадських обговорень****2.1. Встановлення заборони на висування кандидатів виборчими блоками**

Як зазначалось вище, нова редакція закону про парламентські вибори та чинний закон про місцеві вибори не передбачають можливості висування кандидатів виборчими блоками. У контексті положень закону про парламентські вибори це обмеження критикувалось як Венеціанською комісією, так і міжнародною фундацією виборчих систем. Дискусійний характер цього положення зумовив включення відповідного питання до експертного опитування та його подальше громадське обговорення в рамках діяльності за цим проектом.

Виключення блоків з переліку суб'єктів виборчого процесу знайшло відображення у двох основних законопроектах з питань парламентських виборів, які перебували на розгляді парламенту до прийняття нової редакції Закону „Про вибори народних депутатів України”: законопроекті № 9265-1, внесеному О.Єфремовим та іншими та законопроекті № 9265-2, зареєстрованому у парламенті народними депутатами Ю.Ключковським та іншими. У рамках опитування „Напрями удосконалення законодавства про вибори народних депутатів України” респондентам було запропоновано висловити свою позицію щодо цього нововведення.

Результати опитування засвідчили, що ідея позбавлення блоків права висування кандидатів на виборах підтримується меншістю опитаних експертів: лише 36% респондентів вважали, що блоки мали втратити право висування кандидатів вже у 2012 році. Натомість більшість опитаних (53%) схилилась до того, що блоки не варто позбавляти права висування кандидатів на парламентських виборах. Вони мають висувати кандидатів на тих самих засадах, що і партії (28%), або ж для них має встановлюватись вищий виборчий бар'єр, ніж для партій (25%). Загалом практично в усіх регіонах кількість тих, хто підтримував ідею заборони участі блоків у парламентських перегонах 2012 р., була приблизно такою ж, як і кількість тих, хто вважав, що блоки мають висувати кандидатів на рівних умовах з партіями.

У ході експертних опитувань більшість учасників погодилась з тим, що у тій чи іншій формі блоки

мали б бути допущені до участі у виборах. Учасники заходів говорили про те, що висування кандидатів блоками підвищує шанси на представництво в парламенті для невеликих партій, які отримують можливість акумулювати кадрові, організаційні, фінансові та інші ресурси. Однак багато хто з виступаючих говорив про те, що для блоків необхідно встановити вищий виборчий бар'єр, ніж для партій. Значна частина учасників обговорень категорично виступала проти участі блоків у виборах. В якості основних аргументів наводились тези про те, що блоки не несуть відповідальності перед виборцями, виступають джерелом політичної нестабільності у виборному органі, створюють умови для потрапляння в парламент „випадкових людей“. Основні тези з результатів цих дискусій наведено нижче.

*„Виборчі блоки нарешті прибрали з виборчого процесу. Це дуже добре, бо вони все одно не несуть ніякої політичної відповідальності перед виборцями.“*

(О.Тутов, Голова Секретаріату Харківської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Харків)

*„Блоки треба залишити учасниками виборчого процесу, але бар'єр для них треба підняти до 3-4%.“*

(В.Стасюк, начальник відділу адміністрування Державного реєстру виборців апарату Волинської обласної державної адміністрації, громадське обговорення виборчої реформи у м. Луцьк)

*„У законі потрібно передбачити можливість брати участь у виборах блокам партій для забезпечення представництва в законодавчому органі різним соціальним групам населення, особливо невеликим.“*

(М.Аносов, заступник Голови громадської організації „Гідність“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Кам'янець-Подільський, Хмельницька обл.)

*„Блоки партій повинні мати право брати участь у виборах, це буде захистом для маленьких партій, можливістю для них отримати представництво у Верховній Раді. Дискусію варто вести лише про бар'єр – той самий, що для партій, чи вищий.“*

(Т.Ніколаєва, завідувач кафедри політології Запорізького національного університету, кандидат політологічних наук громадське обговорення виборчої реформи у м. Запоріжжя)

*„Блоки є одним з найбільших інструментів різних фальсифікацій, тому те, що їх виключають з висування кандидатів – це позитивна норма.“*

(Д.П'ятигорець, „Партія регіонів“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Запоріжжя)

*„Участь у парламентських виборах можуть брати лише партії, оскільки партійні блоки не відповідають за обіцянки своїх лідерів.“*

(С.Богачов, заступник Голови Донецької міської організації „Партії регіонів“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Донецьк)

*„Стосовно блоків потрібно заборонити, оскільки вони себе не виправдовують. За списками блоків у владу заходять випадкові люди.“*

(І.Сабій, Голова фракції „Свобода“ у Хмельницькій обласній раді, громадське обговорення виборчої реформи у м. Хмельницький)

В цілому у новій редакції Закону „Про вибори народних депутатів України“ рекомендація більшості опитаних експертів щодо надання блокам права висування кандидатів відображення не знайшла. Такий підхід заслуговує на критичну оцінку, оскільки можливість блокування партій рекомендована Керівними роз'ясненнями ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанської комісії щодо регулювання політичних партій, а також передбачена законодавством багатьох європейських країн (у деяких з них, наприклад, Чехії, для блоків встановлено вищі, ніж для партій, виборчі бар'єри). Тому у перспективі варто розглянути можливість доповнення виборчих законів положеннями які б передбачали можливість висування кандидатів блоками. Негативні наслідки від цього могли б бути компенсовані встановленням для блоків на відповідних виборах вищих виборчих бар'єрів, ніж для партій.

## 2.2. Уточнення загального порядку висування та реєстрації кандидатів на виборах

Порядок реєстрації кандидатів, передбачений законопроектом № 9265-1, що мав найбільші шанси на ухвалення парламентом, містив ряд дискусійних положень в частині регулювання висування і реєстрації кандидатів. Серед них – різний порядок реєстрації кандидатів в одномандатних та багатомандатному окрузі (такі кандидати мали реєструватись ЦВК та ОВК і фактично ставились в нерівні умови при здійсненні агітації), можливість відмови у реєстрації кандидатів у випадку порушення вимог закону при висуванні кандидатів, можливість скасування реєстрації у випадку вчинення кандидатом певних типів порушень. Оскільки більшість громадських обговорень виборчої реформи проходила саме після реєстрації цього законопроекту у Верховній Раді, більшість учасників дискусій приділила увагу основним ризикам проекту. В цілому учасники регіональних круглих столів зійшлись на тому, що закон повинен передбачати реєстрацію всіх кандидатів ЦВК, що враховувало б вимоги Конституції України, виступали за максимальне скорочення підстав для скасування реєстрації (законопроект Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори взагалі не передбачав можливості скасування реєстрації у випадку вчинення порушень виборчого законодавства, але у законопроекті № 9265-1 така можливість передбачалась). Більшість експертів погодилась також і з тим, що закон повинен передбачати достатній строк для подання реєстраційних документів і можливість виправлення в них помилок. Висловлювались і досить „екзотичні“ пропозиції, наприклад, щодо встановлення заборони обіймання депутатського мандата більше двох разів. Таке положення не відповідає Конституції та є нетиповим для європейської практики. З метою забезпечення демократичності процедури висування кандидатів партіями дехто з учасників пропонував законодавчо врегулювати праймеріз. Реалізація цієї ініціативи навряд чи була б схвалена Венеціанською комісією, яка висловлювала критичні зауваження навіть щодо норм закону в частині регулювання порядку скликання і проведення партійних з'їздів, не кажучи вже про праймеріз. Основні думки учасників регіональних обговорень наведено нижче.

*„На мій погляд, чим більше запобіжників, тим більше можливостей фільтрувати небажаних кандидатів.“*

*„Я б обережно підходив до обмежень. На мою думку, морально і правильно було б, якби парламент не приймав правил гри для самого себе. Парламентарії нібито не проти вводити нові правила реєстрації, але не для себе. Тому може варто було б говорити про закон для виборів через вибори.“*

(М.Макуха, Громадянська мережа ОПОРА, громадське обговорення виборчої реформи у м. Черкаси)

*„Законопроект владної більшості суттєво скорочує час на проведення передвиборчої кампанії, і таким чином опозиція ставить в менш привабливі умови за рахунок різного способу реєстрації для різних кандидатів. Окружні комісії дуже залежні від влади, і тому займатися реєстрацією кандидатів і приймати рішення про її скасування має ЦВК, а не окружні комісії.“*

(В.Миколаєнко, депутат Херсонської міської ради, громадське обговорення виборчої реформи у м. Херсон)

*„Необхідно дуже обережно підходити до питання зняття кандидата з реєстрації, тому що в процесі передвиборчої боротьби при наданні широких повноважень виборчим комісіям щодо зняття кандидата з реєстрації можливі провокації з боку конкурентів і несправедливі дії комісії.“*

(В.Маркітантов, Кандидат політичних наук, викладач Кам'янець-Подільського національного університету, громадське обговорення виборчої реформи у м. Кам'янець-Подільський, Хмельницька обл.)

*„Те, що мажоритарники реєструються після реєстрації політичних партій, зменшує можливість та обмежує шанси на перемогу для даної категорії кандидатів в депутати.“*

(С.Пасічник, заступник Голови Черкаської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Умань, Черкаська обл.)

*„Практика скасування реєстрації кандидатів, фактично, без будь-якого серйозного обґрунтування, відпрацьовувалась на місцевих виборах 2010 року.”*

(Юрій Лисюк, Голова Івано-Франківської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Івано-Франківськ)

*„Процедура висунення кандидатів повинна бути простою і тривати достатній час для усунення ймовірних неточностей при оформленні подань. Мажоритарників повинна реєструвати ЦВК... У процедурі зняття кандидата з реєстрації треба замінити формальне рішення комісії рішенням суду.”*

(Е.Леонов, Кримська республіканська організація ВО „Свобода”, громадське обговорення виборчої реформи в м. Сімферополь)

*„Повинен бути збільшений строк, передбачений законом для висунення кандидатів у мажоритарних округах, малий строк висунення кандидатів може стати інструментом для „зачищення” округу від кандидатів, що не мають на момент висунення сильних команд.”*

(Є.Байрамов, незалежний експерт, громадське обговорення виборчої реформи у м. Сєвєродонецьк, Луганська обл.)

*„Потрібно забезпечити в законі кандидатів від їх зняття з реєстрації в останній день. Знімати можна лише за конституційними підставами.”*

(В.Савченко, партія „Реформи і Порядок”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Житомир)

*„Треба передбачити висунення кандидатів громадою. Потрібно заборонити бути депутатом парламенту більше 2-х скликань, це оновить склад Верховної Ради. В законодавстві потрібно передбачити праймеріз на всіх виборах.”*

(В.Івановський, головний редактор газети „Сільське життя”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Житомир)

*„У законопроекті Єфремова виписана норма про зняття кандидатів комісією без рішення суду за два попередження – це засіб боротьби з опозицією. Треба цю норму із законопроекту виключити.”*

(В.Максимов, депутат Запорізької міської ради, ВО „Батьківщина”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Запоріжжя)

*„Тільки у нас кандидата можуть зняти заангажовані комісії за дві фальшиві листівки, які де-факто видав від його імені його конкурент.”*

(Е.Гугнін, заступник декана соціології та управління Запорізького національного університету, кандидат соціологічних наук, громадське обговорення виборчої реформи у м. Запоріжжя)

*„Викликає занепокоєння обмеження термінів реєстрації та проведення реєстрації кандидатів в ОВК. Мажоритарники, яким не сприятиме адміністративний ресурс, можуть не встигнути відкрити виборчі фонди та виконати інші умови, значно ускладнено процедуру реєстрації. Скасування реєстрації слід взагалі виключати із законодавства, бо цю норму використають для того, щоб прибрати з участі у виборах опозиційних політиків.”*

(К.Юхно, депутат Кременчуцької міської ради поточного скликання, адвокат юридичної фірми „Юрбізнесконсалтинг”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Кременчук, Полтавська обл.)

Варто відзначити, що деякі учасники дебатів не погоджувались з необхідністю максимального звуження підстав для скасування реєстрації кандидатів. В обґрунтування своєї позиції вони наводили тезу про те, що оголошення попередження не може бути ефективною санкцією за вчинення порушень виборчого законодавства, яка б запобігала вчиненню нових правопорушень. Однак якби законодавство передбачало можливість застосування до порушників інших санкцій – не настільки м'яких як попередження і не настільки суворих як скасування реєстрації, вони б, як заявляли деякі з них, погодились би переглянути свої позиції.

*„Закон фактично дозволить одному кандидату викупити весь ефір, роздати кожному виборцеві по 100 грн. і йому за це нічого не загрожує, він не буде знятий з перегонів... Те, що кандидата взагалі не можна зняти з реєстрації, не так вже і добре. Роби будь-що, окрім злочинів чи хуліганства – буде лише попередження. Непрямо підкупив виборців – попередження, поагітував з порушенням законодавства – попередження. Можливо, скасування реєстрації - надто серйозне покарання при певних порушеннях, але якщо лише попереджатимуть постійно, то навіщо взагалі щось забороняти чи обмежувати? Попередження ніяк не стимулює дотримання вимог законодавства. Навіть якщо його десь там друкуватимуть – чи багато людей заходить на веб-сайт ЦВК? Чи читають „Голос України”? А тому попередження потрібне лише за найменші порушення.”*

(К.Юхно, депутат Кременчуцької міської ради поточного скликання, адвокат юридичної фірми „Юрбізнесконсалтинг”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Кременчук, Полтавська обл.)

*„Закон повинен давати вичерпний перелік підстав для зняття з реєстрації кандидата і таке право варто залишити лише за ЦВК.”*

(Ю.Кресак, Голова волинської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Луцьк)

У новому законі про парламентські вибори в цілому враховано зауваження експертів: він не передбачає можливості відмови у реєстрації кандидатам у випадку порушення вимог законів при їх висуненні, впроваджує реєстрацію всіх кандидатів ЦВК, відводить достатні строки для подання реєстраційних документів. Не знайшло відображення в законі і положення законопроекту № 9265-1, яке дозволяло ЦВК скасовувати реєстрацію кандидатів у випадку вчинення ними повторних порушень виборчого законодавства.

### 2.3. Забезпечення гендерного балансу у виборних органах

Питання забезпечення адекватного представництва у виборних органах представників обох статей вже давно піднімається не лише на міжнародному, але й на національному рівнях. Можливим способом забезпечення гендерного балансу у парламенті та інших представницьких органах присвячено ряд документів ООН, Ради Європи та інших поважних міжнародних інституцій. На громадські обговорення в рамках даного проекту це питання не виносилось, хоча в одному з проектів Виборчого кодексу (поданому Ю.Ключковським, С.Подгорним та іншими), що перебуває на розгляді парламенту, пропонується закріпити квоту для представництва жінок у виборчих списках на рівні 20%. Окремі учасники регіональних круглих столів порушували питання про необхідність вжиття додаткових заходів щодо забезпечення адекватної представленості жінок у парламенті.

*„Україна займає 115 місце із 145 країн світу за квотою жінок, які беруть участь в управлінні державою. Така ситуація є неприпустимою. Тому потрібно передбачити у виборчих законах норму про обов'язкову присутність кандидата-жінки у кожній п'ятірці виборчого списку.”*

(О.Пастушенко, Голова Львівської обласної організації „Союз українок”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Львів)

Нова редакція Закону „Про вибори народних депутатів України” не містить положень, які б передбачали збалансоване представництво обох статей у списках кандидатів від партій у загальнодержавному виборчому окрузі. Враховуючи той факт, що мажоритарна система сама по собі не сприяє гендерному балансу, можна очікувати, що частка жінок у парламенті наступного скликання ще більше зменшиться, хоча Цілями Тисячоліття ООН рекомендовано до 2015 р. забезпечити представництво жінок у законодавчих органах на рівні 35%.

#### 2.4. Обмеження можливості одночасного висунання кандидатів у загальнодержавному та одномандатному окрузі

Законопроект „Про вибори народних депутатів України”, напрацьований за участі Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори, прямо забороняв можливість балотування кандидатів у декількох виборчих округах, у тому числі у загальнодержавному та одному з одномандатних округів. Враховуючи підвищення рівня виборчого бар'єру у загальнодержавному окрузі до 5%, ті парламентські партії, рейтинги яких дозволяли їм сумніватись у власній спроможності подолати бар'єр, наполягли на включенні до остаточного тексту закону про парламентські вибори норми про можливість одночасного балотування у одномандатному та багатомандатному окрузі. Ця норма дозволяє партійним лідерам, які сумніваються у перемозі очолюваних ними політичних сил на виборах, одночасно очолювати виборчий список кандидатів та балотуватись в одномандатному окрузі для підвищення шансів на потрапляння до парламенту. Разом з тим, вона не враховує рішення Конституційного Суду України № 1-рп/98 від 26 лютого 1998 р., яким аналогічне положення чинного на той час Закону „Про вибори народних депутатів України” було визнано неконституційним. В ході громадських обговорень виборчої реформи цю норму було розкритиковано саме як неконституційну, однак у кінцевому підсумку рекомендації експертів у новому законі відображення не знайшли.

*„Висунання в мажоритарному окрузі і за партійним списком – це нонсенс з точки зору конституційності. Конституційний Суд вже дав відповідь на це питання багато років тому: не можна одночасно балотуватись, а ми знову до цього повернулись. Це положення треба прибрати з закону до старту кампанії, бо ті, хто балотуватимуться, можуть опинитись у не дуже зручному становищі, якщо Конституційний Суд повторить своє рішення.”*

(Б.Ніколаїшин, Голова Дрогобицької організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дрогобич)

*„Питання щодо подвійного балотування кандидата у списку партії та одномандатному виборчому окрузі є доволі дискусійним. З одного боку, ця норма не відповідає рішенням Конституційного Суду України, а з іншого – це є нормальною практикою в деяких розвинутих демократичних країнах.”*

(О.Туттов, Голова Секретаріату Харківської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Харків)

*„Проблема полягає у тому, що рішення Конституційного Суду щодо неможливості висунання в одномандатному і багатомандатному окрузі поширювалось лише на закон, який давно втратив чинність. Конституційність нового закону поки що офіційно не оцінювалась. Тому допоки норма закону Тимчасової комісії не буде оцінена Конституційним Судом, говорити про її неконституційність дещо передчасно.”*

(В.Лемак, доктор юридичних наук, професор Ужгородського національного університету, громадське обговорення виборчої реформи у м. Ужгород)

*„Можливість кандидатам висуватись одночасно як по партійних списках, так і по мажоритарних округах – є нормою в проекті закону Єфремова та інших, що суперечить Конституції України, і відповідне рішення Конституційний суд вже виносив.”*

(В.Бабенюк, депутат Сквирської міської ради, громадське обговорення виборчої реформи у м. Сквиря, Київська обл.)

#### 2.5. Обов'язковість наявності передвиборних програм в окремих кандидатів на виборах

Одним із суттєвих нововведень законопроекту № 9265-1 було звільнення кандидатів в одномандатних округах від обов'язку подання до окружних виборчих комісій власних передвиборних програм. Іншими словами, згідно з цим законопроектом кандидати в одномандатних округах, на відміну від партій, не зобов'язані мати свої передвиборні програми. Втілення цього нововведення

в життя могло послабити рівень підзвітності членів парламенту перед електоратом, адже виборці не мали б можливості контролювати виконання народними обранцями своїх передвиборних обіцянок з огляду на те, що такі обіцянки не були б формалізовані і давалися б лише в усній формі. Саме з огляду на це до анкети експертного опитування експертами Консорціуму виборчих ініціатив було включено окреме питання про те, чи повинен закон передбачати обов'язкову наявність у партій та кандидатів в одномандатних округах власних передвиборних програм.

Результати проведеного опитування показали, що 77% експертів вважали, що закон повинен передбачати наявність передвиборних програм як у партій, так і у кандидатів, в той час як лише 5% опитаних виступали за те, щоб питання про наявність або відсутність передвиборної програми вирішувалось на власний розсуд партії чи кандидата, а не на законодавчому рівні. На думку 14% респондентів, на висунутих партіями кандидатів не повинен покладатись обов'язок мати власні програми – він має покладатись безпосередньо на партії та „кандидатів-самовисунанців”. Частка прихильників нововведення, відображеного у законопроекті № 9265-1, загалом не перевищила 4%.

З результатами експертного опитування в основному корелювались і результати громадських обговорень виборчої реформи у регіонах. Більшість учасників відповідних заходів наголошувала на тому, що і для партій, і для окремих кандидатів в одномандатних округах наявність програм має бути обов'язковою. Дехто з політиків та експертів пішов навіть далі, запропонувавши визначити у законі вимоги до програм, запровадити державний контроль за їх виконанням та встановити відповідальність за їх невиконання. Однак ця пропозиція широкою підтримки серед інших учасників не здобула.

*„Кожний висунанець повинен мати програму, в якій необхідно чітко прописати пункти обіцяних для реалізації заходів, що повинні також бути вимірюваними. Це повинно бути забезпечено законом.”*

(П.Пущенко, Голова Чернігівського освітнього центру „Ініціатива”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Чернігів)

*„Якщо розглядати поняття „політична партія” – це добровільне об'єднання громадян, прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах. Тобто партія повинна мати свою програму. Аналіз всіх законопроектів виборів до парламенту у 2012 році з точки зору необхідності формування політичних програм має невтішні результати... Наразі жоден проект закону не має чітких вимог до структури програмних документів. Дані норми повинні обов'язково бути внесені до виборчого законодавства. Також крім структури, закон повинен визначити чіткі часові рамки програм та вимагати фінансове обґрунтування кожного пункту документу. На сьогодні є відсутньою юридична відповідальність за невиконання пунктів передвиборчих програм кандидатами. Крім того відсутня зовнішня структура, яка б слідувала за включенням суб'єктами виборчих перегонів певних пунктів до своїх програм, а потім слідувала б за їх виконанням.”*

(Г.Максак, керівник Поліського фонду міжнародних та регіональних досліджень, громадське обговорення виборчої реформи у м. Чернігів)

*„Програми змушують політичні партії і кандидатів показати, чи здатні вони щось реалізувати у найближчій перспективі. Тому вони потрібні.”*

(М.Скоробагатько, другий секретар Чернігівського міського комітету Комуністичної партії України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Чернігів)

*„Треба запровадити як обов'язкову передвиборчу програму для мажоритарників.”*

(В.Миколаєнко, депутат Херсонської міської ради, громадське обговорення виборчої реформи у м. Херсон)

*„Необхідно фіксувати на законодавчому рівні вимоги до виборчих програм. Щоб там було чітко сказано, що партія чи кандидат планує зробити, коли і якими інструментами.”*

(С.Мініч, партія „УДАР”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Рівне)

*„Програми кандидатів повинні залишитись, але також включати терміни виконання обіцянок. Контроль за їх виконанням можна покласти на членів постійних окружних комісій. Невиконання обіцянок повинне бути підставою для недопущення кандидата на участь у наступних виборах.“*

(В.Івановський, головний редактор газети „Сільське життя“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Житомир)

*„Необхідно передбачити у законі обов'язкове проведення дебатів, аби люди мали можливість порівняти кандидатів та дати рівні можливості для кандидатів.“*

(В.Радчук, незалежний експерт, громадське обговорення виборчої реформи у м. Житомир)

*„Виборчі програми повинні бути як у всіх партій, так і у окремих кандидатів в мажоритарних округах. І повинні відображувати як основні питання внутрідержавної діяльності, так і основний вектор зовнішньої діяльності.“*

(В.Павленко, незалежний аналітик, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпродзержинськ)

Одним із позитивів нового Закону „Про вибори народних депутатів України“ є те, що він передбачає обов'язкову наявність передвиборних програм як у партій, так і у кандидатів. Більше того всі передвиборні програми партій та кандидатів будуть оприлюднені на веб-сайті ЦВК, що сприятиме забезпеченню доступу до них всіх бажаючих.

## 2.6. Оптимізація розміру виборчої застави

В ході громадських обговорень виборчої реформи експерти також приділили увагу питанню про оптимальний розмір виборчої застави та порядок її повернення. Хоча передбачений новою редакцією Закону „Про вибори народних депутатів України“ розмір виборчої застави і не є надмірним (2 000 мінімальних заробітних плат для партій та 12 мінімальних заробітних плат для кандидатів в одномандатних округах), багато хто з учасників відзначив, що відповідні розміри є завеликими. Деякі експерти недостатньо обґрунтовано стверджували, що необхідність внесення виборчої застави є своєрідним виборчим цензом, не враховуючи при цьому той факт, що в одному із своїх рішень Конституційний Суд України прямо наголосив на тому, що застава не може вважатись майновим цензом. В якості альтернативи заставі для „бідних“ партій і кандидатів пропонувалось передбачити можливість подання ними певної кількості підписів на підтримку їх висунення. Проти такої пропозиції загалом не було висловлено заперечень.

*„Можливість висувати свою кандидатуру повинні мати як представники партій, так і безпартійні громадяни в якості самовисунення, тому використання таких високих виборчих застав, які пропонує нам проект закону від Єфремова та інших, призведе до того, що у виборах зможуть приймати участь лише дуже великі партії та бізнесмени, а ось маленькі партії, які можуть нести в собі перспективу, та й просто порядні громадяни, такої можливості будуть позбавлені.“*

(С.Круп, депутат Білгород-Дністровської міської ради, Комуністична партія України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Білгород-Дністровський, Одеська обл.)

*„Мене дуже вразила наступна норма - партії, які висувують список кандидатів, повинні внести задаток еквівалентом в 2000 мінімальних заробітних плат (приблизно 180000 євро), а кандидати від одномандатних округів повинні внести задаток еквівалентом в 12 мінімальних заробітних плат (приблизно 1100 євро). Цей задаток можуть повернути собі лише ті партії, які виграють право брати участь в розподілі мандатів, а також ті кандидати від одномандатних округів, які виборють місця. Всі інші задатки будуть передані до державного бюджету.“*

*ту. Це звичайно може обмежити участь усіляких неадекватних кандидатів та політичних проектів, проте чи зможе звичайний громадянин України шляхом самовисунення взяти участь у виборчих перегонках? Однозначно ні. Крім того ця фінансова вимога може призвести до меншого рівня участі малих партій та окремих осіб, які висувуються самостійно, які не мають достатніх партійних чи особистих ресурсів, щоб ризикувати втратити задаток. Якщо немає законних, пов'язаних з виборами, причин для цієї вимоги, то варто розглянути питання щодо пониження суми задатку для забезпечення того, щоб всі партії та особи, які мають бажання брати участь у виборах як кандидати, були здатними на це.“*

(А.Карасевич, декан історичного факультету Уманського педагогічного університету, професор, громадське обговорення виборчої реформи у м. Умань, Черкаська обл.)

*„Грошову заставу для кандидатів слід взагалі зняти, оскільки вона обмежує право бути обраним.“*

(В.Ковальчук, Голова Центру економічних та соціальних досліджень, громадське обговорення виборчої реформи у м. Луцьк)

*„Виборче законодавство повинно максимально враховувати можливості усіх політичних сил щодо внесення застави. В цьому плані великі політичні сили отримують деякі преференції перед малими. Внесення застави в розмірі 12 заробітних плат є своєрідним виборчим цензом на право участі в передвиборчих перегонках.“*

(С.Дібров, экс-кандидат у депутати, громадське обговорення виборчої реформи у м. Одеса)

*„Те, що всі кандидати повинні вносити великі застави, нелогічно. Якщо вчитель чи ще якась людина з невеликими заробітками хоче висунутись на виборах і перемогти – їй треба декілька років гроші збирати, чи як? Тим більше, що заставу повертають лише переможцям кампанії. Раніше передбачався збір підписів, були нарікання на недоліки при їх перевірці, але має бути альтернатива: якщо кандидат не має 12 000 грн. на те, щоб підтримати своє висунення, то нехай збирає підписи. Така практика працює у багатьох країнах.“*

(О.Мошнягул, директор Херсонської обласної організації „Причорноморський центр політичних та соціальних досліджень“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Херсон)

## 3. Резюме результатів експертного опитування та громадських обговорень

За результатами діяльності, проведеної в рамках проекту „Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні“ учасники експертного опитування, громадських обговорень та фокус-груп загалом зійшлися на тому, що встановлення повної заборони на висунення кандидатів виборчим блоками видається дещо передчасним, і у перспективі законодавство має закріплювати за блоками статус суб'єктів виборчого процесу. Для усунення негативних наслідків блокування партій (низького рівня внутрішньої дисципліни в блоках тощо) для них можна встановити вищі виборчі бар'єри, ніж для партій. Законодавство повинно максимально звужувати можливості для скасування реєстрації кандидатів, однак попередження не можна вважати адекватною санкцією за порушення виборчого законодавства. Тому, якщо можливість скасування реєстрації за порушення не передбачатиметься взагалі, порушення виборчого законодавства мають тягти інші санкції, які б відповідали рівню небезпеки порушення та запобігали вчиненню нових або повторних порушень. На увагу заслуговує і пропозиція щодо демократизації порядку висунення кандидатів на виборах, однак це питання лежить у площині внутрішньопартійного регулювання. Реєстрація всіх без винятку кандидатів на одних і тих самих виборах має здійснюватись в однаковому порядку з тим, щоб не порушувався принцип рівного виборчого права. Підстави

відмови у реєстрації мають чітко визначатись законом. Заслугує на підтримку пропозиція окремих експертів стосовно вживання державою заходів щодо стимулювання збалансованого представництва обох статей у виборних органах. У відповідності до рішень Конституційного Суду законодавство не повинно передбачати можливості одночасного балотування кандидатів в одномандатному та багатомандатному окрузі. Учасники обговорень також дійшли згоди щодо того, що законодавство повинно зобов'язувати кандидатів подавати при реєстрації свої передвиборні програми. З метою розширення можливостей для балотування фінансово незалежних кандидатів, варто також передбачити можливість подання ними підписів на підтримку висування замість виборчої застави.

З урахуванням вищезазначеного видається необхідним:

- розглянути можливість відновлення за виборчими блоками права на висування кандидатів на виборах, встановивши при цьому для блоків вищій виборчий бар'єр, порівняно з партіями;
- виключити можливість скасування реєстрації кандидатів на виборах у випадку вчинення порушень, передбачивши при цьому можливість застосування ефективних та превентивних санкцій за порушення;
- передбачити у виборчому законодавстві єдиний порядок реєстрації кандидатів (спільний для одних і тих же виборів); розглянути можливість виключення із виборчого законодавства положень, які передбачають можливість одночасного балотування на одних і тих самих виборах у декількох округах;
- вжити заходів щодо розширення представництва жінок у виборних органах, у тому числі парламенті;
- передбачити в усіх виборчих законах обов'язковість наявності у кандидатів власних передвиборних програм;
- вивчити можливість закріплення за кандидатами на виборах права обирати між внесенням виборчої застави та поданням підписів виборців на підтримку свого висування.

## 1. Загальний огляд обговорених питань

Від змісту законодавчих положень у частині регулювання передвиборної агітації значною мірою залежить рівень поінформованості виборців щодо учасників виборчих перегонів, ступінь свободи ЗМІ у висвітленні подій, пов'язаних з підготовкою та перебігом виборів, рівність можливостей суб'єктів виборчого процесу у донесенні інформації про себе та свої програмні цілі до громадян, обсяг витрат партій і кандидатів на виборчу кампанію. З урахуванням досвіду проведення виборів 2004 року до українського виборчого законодавства було внесено ряд суттєвих змін, спрямованих на забезпечення рівних можливостей суб'єктів виборчого процесу у здійсненні передвиборної агітації. Хоча відповідні зміни в цілому дозволили значною мірою зрівняти можливості учасників виборчих перегонів у здійсненні агітаційної діяльності, вони породили ряд інших проблем, зокрема, проблему надмірного регулювання діяльності комерційних ЗМІ та втручання у свободу висловлювань, що було критично оцінено як Венеціанською комісією, так і ОБСЄ/БДІПЛ. Рекомендації цих організацій, які стосувались не лише регулювання власне агітації, але й проведення більш широких реформ у медійній сфері (роздержавлення ЗМІ, посилення прозорості власності на ЗМІ тощо), значною мірою залишаються невиконаними і досі.

Зокрема, діяльність друкованих ЗМІ під час перебігу виборчого процесу врегульовано невиправдано „жорстко“, що є нетиповим для загальноєвропейської практики. Виборчі закони не проводять суттєвих відмінностей у регулюванні діяльності комерційного та державного телерадіомовлення, покладаючи на них приблизно однакові обов'язки. Зокрема, всі організації мовлення зобов'язані встановлювати однакові розцінки вартості ефірного часу для розміщення політичної реклами суб'єктів виборчого процесу, доводити відповідні розцінки до відома ЦВК у визначений строк до дня голосування, надавати ефірний час всім суб'єктам виборчого процесу на рівних умовах тощо. Між тим на європейських теренах детально регулювання діяльності комерційних мовників під час виборчого процесу є скоріше винятком, аніж усталеною практикою.

У попередній та новій редакції Закону „Про вибори народних депутатів України“ також відображено ряд норм, які неодноразово критикувались міжнародними інституціями. Серед них – положення в частині заборони участі іноземців та осіб без громадянства у здійсненні передвиборної агітації (у тому числі через журналістську діяльність чи у формі участі в концертах, виставах, спортивних змаганнях, інших публічних заходах, що проводяться на підтримку чи за підтримки суб'єкта виборчого процесу), заборони проведення передвиборної агітації в зарубіжних ЗМІ, що діють на території України, а також зареєстрованих в Україні ЗМІ, в яких частка зарубіжної власності перевищує 50%, заборони коментування й оцінювання змісту передвиборних агітаційних програм протягом 20 хвилин до і після їх трансляції; заборона на оприлюднення результатів соціологічних опитувань щодо суб'єктів виборчого процесу за певний, досить суттєвий, строк до дня голосування (15 днів до дня голосування за попередньою редакцією Закону „Про вибори народних депутатів України“ та 10 днів за новою редакцією цього ж закону). Міжнародна фундація виборчих систем, аналізуючи положення законопроекту про парламентські вибори, підготовленого за участі Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори, звертала увагу на непропорційність передбачених ним санкцій, що могли бути застосовані до ЗМІ у разі вчинення порушень виборчого законодавства, ступеню суспільної небезпеки вчинених діянь; неналежне регулювання права на відповідь (яке фактично дозволяло партіям і кандидатам отримувати ефірний час чи друковані площі без належних на те підстав для оприлюднення відповіді на недостовірну інформацію) тощо. Більшість розкритикованих положень законодавства знайшла відображення і в новому законі про парламентські вибори.

Однією з новел законопроекту Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори було повне скасування державного фінансування передвиборної агітації на виборах народних депутатів України. Як відомо, попередньою редакцією закону про парламентські вибори 2005 р. передбачалось фінансування за рахунок коштів Державного бюджету України виготовлення інформаційних плакатів партій і блоків, опублікування в ЗМІ передвиборних програм, виділення партіям і блокам ефірного часу на державних каналах телебачення і радіомовлення. Оскільки державне фінансування агітації є певною гарантією забезпечення рівності можливостей суб'єктів виборчого процесу у здійсненні агітаційної діяльності, а також у зв'язку з тим, що певні форми державної підтримки партій і кандидатів при здійсненні агітації існують у більшості європейських країн, питання про доцільність вилучення із законодавства відповідних положень потребувало



додаткового вивчення. Саме тому його було включено до анкети експертного опитування щодо напрямів удосконалення законодавства про вибори та обговорено в ході регіональних круглих столів.

З відсутністю у законопроекті Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори положень щодо державного фінансування агітації тісно пов'язана ще одна проблема – забезпечення виборців достатньою інформацією про партії кандидатів, необхідною для здійснення усвідомленого вибору. Оскільки за законопроектом виготовлення інформаційних плакатів за рахунок бюджетних коштів не передбачалось, на кандидатів в одномандатних округах не покладался обов'язок мати передвиборні програми, а у приміщенні виборчих дільниць мали розміщуватись лише списки кандидатів у депутати від партій та списки кандидатів в одномандатних округах (без будь-якої уточнюючої інформації), створювалась реальна можливість того, що виборці не матимуть доступу до інформації, необхідної для здійснення усвідомленого вибору. У зв'язку з цим Громадським консорціумом виборчих ініціатив було прийнято рішення з'ясувати у експертів, яка саме інформація про кандидатів є найбільш необхідною для виборців з тим, щоб їх волевиявлення було свідомим та поінформованим. Відповідне питання було включено до анкети експертного опитування щодо напрямів реформування законодавства про вибори та обговорено в ході фокус-груп та регіональних круглих столів.

Зрештою перед багатьма попередніми виборчими кампаніями парламентом неодноразово впроваджувався мораторій на здійснення перевірок діяльності засобів масової інформації. Перед черговими виборами народних депутатів 2012 р. парламентом такого рішення прийнято не було. Тому в ході обговорень порушувалось питання про те, чи має впроваджуватись такий мораторій. Крім того у законопроекті Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори закріплювався ряд принципово нових положень щодо обов'язків ЗМІ та інформаційних агентств з висвітлення перебігу виборчого процесу. Наприклад, ЗМІ мали висвітлювати події, пов'язані з виборами, на основі принципів збалансованості, об'єктивності, неупередженості тощо. Водночас у законопроекті містилась норма, за якою систематичне або одноразове грубе порушення ЗМІ вимог законодавства тягне зупинення дії ліцензії або випуску друкованого видання у другу на весь період виборчого процесу. Всі норми у їх системному взаємозв'язку породжували ризики додаткового тиску на засоби масової інформації з боку органів влади та певних політичних сил. В ході дискусій у регіонах це питання також було порушене, і деякі учасники заходів мали можливість висловити свої позиції та погляди на проблему і шляхи її розв'язання.

## 2. Передвиборна агітація: результати експертного опитування, громадських обговорень та фокус-груп

### 2.1. Форми державного фінансування передвиборної агітації

Як вже частково було зазначено вище, чинними законами про президентські та місцеві вибори, а також попередньою редакцією Закону „Про вибори народних депутатів України” 2005 р., передбачено ряд форм державного фінансування агітаційної діяльності суб'єктів виборчого процесу, зокрема, виділення безкоштовного ефірного часу на радіо та телебаченні, безкоштовне опублікування передвиборних програм у державних та комунальних ЗМІ, виготовлення інформаційних плакатів про суб'єктів виборчого процесу для кожної виборчої дільниці. Законопроектом Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори та проектом Закону № 9265-1 пропонувався ліквідувати всі існуючі форми державної підтримки агітаційної діяльності партій і кандидатів, передбачивши фінансування останньої виключно за рахунок коштів виборчих фондів. Такий підхід був критично оцінений Міжнародною фундацією виборчих систем; не на користь його закріплення у законодавстві свідчив і європейський досвід. У переважній більшості країн Європи держава або відшкодовує частину видатків партій на вибори, або ж забезпечує виділення безкоштовного ефірного часу на телебаченні для розміщення політичної реклами або дебатів між учасниками виборчих перегонів.

У рамках експертного опитування „Напрями удосконалення законодавства про вибори народних депутатів України” Громадський консорціум виборчих ініціатив вирішив з'ясувати, в якій мірі ідея повного скасування державного фінансування агітації підтримується експертним середовищем, і які саме види агітаційної діяльності мають фінансуватись за рахунок бюджетних коштів. Результати опитування показали, що повна ліквідація державного фінансування агітації підтримувалась 40% експертів, в той час як 60% експертів вважало, що держава все ж має виділяти певні кошти на ті чи інші форми агітаційної діяльності. Так, 43-45 % респондентів відзначили, що за рахунок дер-

жавного бюджету має фінансуватись виготовлення інформаційних плакатів про учасників перегонів для виборчих дільниць. Інші напрями потенційного витрачання бюджетних коштів виявились менш популярними і отримали значно менший рівень підтримки опитаних експертів (25%-27%).

Переважна більшість учасників фокус-групових досліджень зійшлася на думці про те, що участь держави у фінансуванні передвиборної агітації повинна зазнати перегляду в сторону зменшення обсягів фінансових витрат. На думку переважної більшості експертів, держава не повинна оплачувати агітаційні матеріали кандидатам (партіям), оплачувати їм доступ до ефіру і газетних площ, однак пропонувалось зберегти функцію держави у забезпеченні доступу до інформації про учасників виборів безпосередньо на дільницях шляхом виготовлення за бюджетні кошти інформаційних плакатів про кандидатів і партії. Така позиція співвідноситься з результатами експертного питання, учасники якого також рекомендували переорієнтувати державну підтримку агітаційної діяльності переважно на виготовлення інформаційних плакатів. Та ж сама позиція, що і на фокус-групах, була висловлена в ході громадських обговорень виборчої реформи. Багато експертів говорили про те, що обсяг державного фінансування агітації є настільки незначним, що не відіграє будь-якої ролі у плануванні партіями своїх виборчих кампаній та їх фінансуванні. Говорилось також і про те, що публікувати програми в офіційних друкованих виданнях немає сенсу, оскільки такі видання виборці практично не читають і отримують уявлення про передвиборні обіцянки політиків переважно з телевізійних та радіопрограм. Ще одним аргументом на користь скорочення видатків держави на передвиборну агітацію було те, що вибори в державі проводяться дуже часто, що призводить до невиправданого зростання бюджетних видатків, у тому числі на агітацію.

*„Ідеш на вибори – формуй фонд, збирай гроші, здійснюй агітацію. А рівність умов держава, звісно, повинна забезпечити. Якщо є скарга, що когось не пускають в ефір тоді, як інші звідти не виходять, то правоохоронні органи повинні діяти відповідно. А сплачувати за ефір кожній із 190 партій? Ні.”*

*„Загалом потрібно, щоб держава дбала про правову культуру, фінансувала такі [просвітницькі] програми й передачі в період поза виборами, а агітація – діло учасників. Участь держави в фінансуванні агітації – рудимент радянського часу, коли у кандидатів самих не було ні грошей, ні думки, щоб собі робити агітацію.”*

*„Нехай на дільницях висять плакати, виготовлені за державний рахунок, бо ж самому за себе в день виборів агітувати – зась. Тут держава повинна надати інформацію.”*  
(фокус-група у м. Львів)

*„Участь держави у фінансуванні виборчої кампанії повинна бути мінімальною. Єдине, на що необхідно виділяти бюджетні кошти – інформаційні плакати про кандидатів на виборчих дільницях.”*

(В. Пащенко, Дніпропетровський національний університет, доцент кафедри політології, політичний оглядач, сертифікований тренер членів ОВК, ДВК, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпропетровськ)

*„Жодна партія, жоден кандидат все ж таки не робить ставку саме на державне фінансування. Один ефір погоди не зробить, а витрати з бюджету по всій країні суттєві.”*

(фокус-група у м. Черкаси)

*„На мою думку, бюджетне фінансування має виділятися на стандартизовані агітматеріали для всіх кандидатів.”*

(С.Пасічник, заступник Голови Черкаської обласної організації комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Черкаси)

*„...Хто крім бабусь і дідусів буде читати програми? І навіть бабусі та дідусі цілими днями сидять, дивляться Шустера. Вони живуть в телевізорі. Там всі програми, там всі зобов'язання, які дають. І витратити гроші ще на цю макулатуру, на ці програми,*

*які надруковані дрібним шрифтом? У нас всі вибори або на початку, або в кінці зими. Хтось буде дві години стояти на морозі біля програми? Прийшли додому, увімкнули телевізор, подивилися і почули, що кандидат пообіцяв. Те, що він сказав і не зробив, нічим не відрізняється від того, що він надрукував і не зробив. Тільки на програмі Шустера гроші витрачені на телебачення і його гроші, а тут витрачені державні гроші, щоб надрукувати йому програму, яку потім викинуть."*

*"Для різних цільових аудиторій, можливо, потрібні різні методи. Для когось потрібно посидіти перед телевізором, подивитися, комусь програми. Це знову ж таки якість цієї програми: в якому вона буде форматі, як вона буде виглядати, якими словами вона буде написана."*

*"Звичайно, програма потрібна. З чим ти тоді йдеш до людей?"*

(фокус-група у м. Донецьк)

*"У нашій країні виборчий процес майже не закінчується, і в останні роки ми переходимо з одних виборів до інших. Тому необхідно мінімізувати витрати держави на виборчий процес. Обов'язок фінансування повинен лежати на партіях та кандидатах, які прагнуть бути обраними. Можливо, лише інформаційні плакати про біографію та програми партій і кандидатів повинна зробити держава, щоб урівняти представлену інформацію на виборчій дільниці про тих, що балотуються."*

(С.Цонєв, незалежний аналітик, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпродзержинськ, Дніпропетровська обл.)

Новим Законом „Про вибори народних депутатів України” державне фінансування передвиборної агітації фактично було відновлено. Закон знову передбачив безоплатне надання партіям ефірного часу, публікацію передвиборних програм учасників виборів у друкованих ЗМІ та на веб-сайті ЦВК, виготовлення інформаційних плакатів для виборчих дільниць. Таким чином, закон повністю врахував позицію тих експертів, які виступали за відновлення фінансування друку інформаційних плакатів, однак не відобразив позицію тих фахівців та експертів (а їх за даними експертного опитування – майже 60%), які пропонували переглянути форми державної підтримки агітаційної діяльності партій і кандидатів у бік скорочення їх переліку.

## **2.2. Забезпечення рівних умов для суб'єктів виборчого процесу при здійсненні агітації**

Під час громадських обговорень та фокус-груп експерти звернули увагу на те, що положення чинного законодавства в частині забезпечення рівних умов для суб'єктів виборчого процесу у здійсненні передвиборної агітації на практиці не забезпечується. Причини цього, на думку фахівців, криються у невиконанні законодавчих вимог, надмірній концентрації медіа власності в руках т.зв. „олігархів”, тісно пов'язаних з політиками та інших факторах. Було висловлено різні позиції стосовно оптимальних механізмів забезпечення рівного доступу кандидатів і партій до ЗМІ. Так, одні учасники обговорень виступали за максимальну лібералізацію правового регулювання агітації. Стверджувалось, що багато існуючих обмежень не виконуються на практиці і не можуть бути виконанні через недоліки у визначенні поняття політичної реклами та агітації, афілійованість власників ЗМІ з політичними діями та корумпованість деяких журналістів, які розміщують приховану політичну рекламу (т.зв. „джинсу”), існування у кандидатів, які обіймають посади у владних інститутах, ширших можливостей з донесення інформації про себе (до того ж - безкоштовно) до виборців. Інші фахівці, навпаки, говорили про необхідність встановлення більш жорстких вимог до ЗМІ в частині забезпечення доступу учасників виборів до телерадіомовлення і преси. Зверталась також увага і на те, що окремі види політичної реклами у ЗМІ під час виборчого процесу на сьогоднішній день перебувають за межами правового регулювання. Наприклад, обов'язки щодо встановлення і оприлюднення розцінок на рекламу, створення умов для розміщення агітаційних матеріалів законодавство покладає лише на друковані ЗМІ, телебачення і радіомовлення, тоді як для власників носіїв зовнішньої реклами, інформаційних агентств жодних зобов'язань закон не передбачає. Деякі експерти звернули увагу на те, що законопроект Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори не передбачає дієвих механізмів захисту ЗМІ та журналістів в

процесі висвітлення подій, пов'язаних із виборами. Ряд розкритикованих учасниками обговорень положень законопроекту Робочої групи було закріплено і в новій редакції Закону „Про вибори народних депутатів України”. Наприклад, щодо збалансованого і неупередженого висвітлення виборчого процесу, безумовного забезпечення права на відповідь тощо. Зверталась увага на необхідність закріплення у законодавстві про телебачення і радіомовлення та виборчому законодавстві більшого спектру санкцій за порушення, оскільки і за новим законом, а за чинними законами про президентські та місцеві вибори судам дуже легко зупинити дію ліцензії чи випуск друкованих видань у світ. Говорилось також про те, що встановлення квот на політичну рекламу, окрім того, що воно обмежує діяльність ЗМІ, також перешкоджає виконанню ЗМІ обов'язків із забезпечення доступу учасників виборчого процесу до розміщення агітаційних матеріалів на рівних умовах. На думку присутніх на обговореннях журналістів, відсутність мораторію на проведення податкових перевірок дає владі додаткові важелі впливу на ті ЗМІ, які симпатизують або симпатизуватимуть опозиційним політикам. При цьому було позитивно оцінено нововведення останньої редакції Закону, відповідно до якого ЗМІ мали нести відповідальність за поширення завідомо недостовірних та наклепницьких відомостей лише у тому випадку, коли недостовірний характер відомостей було встановлено рішенням суду, про яке ЗМІ було достовірно відомо. Також було висловлено думку, що у майбутньому виборчому кодексі чи законах про вибори варто лібералізувати обмеження щодо поширення інформації, коментування та оцінювання агітаційних матеріалів таких суб'єктів виборчого процесу. Новим законом вже зроблено перший крок у цьому напрямку – скасовано обмеження щодо поширення інформації про суб'єкта виборчого процесу до і після трансляції його агітаційної програми, яке було дуже складно виконати на практиці, адже основна частина політичної реклами розміщувалась у вечірній час до або одразу випусків новин, в яких могла поширюватись інформація про замовників політичної реклами.

*"Законодавчо задекларовано принцип рівності кандидатів та політичних сил у можливості ведення передвиборної агітації: рівна площа для розміщення безкоштовних агітаційних матеріалів у пресі, рівний час для безкоштовного висвітлення програмних положень через теле-, радіопередачі, рівний обсяг виготовлення друкованих агітаційних матеріалів за рахунок бюджетних коштів. Однак на цьому практично закінчуються законодавчо декларовані норми рівності. Вибори останніх років переконливо свідчать, що можливості для учасників виборчого процесу при висвітленні своїх передвиборних позицій залишаються різними... Практично мінімальними були можливості переважної більшості кандидатів та політичних сил використати ресурси ЗМІ під час передвиборної агітації за рахунок коштів своїх виборчих фондів. Хоча законодавство й передбачає вимогу для ЗМІ оприлюднювати вартість використання інформаційних ресурсів різних мас-медіа під час ведення агітації, проте дана норма залишалася практично декларацією. Вона не була гарантією того, що той чи інший вид агітації через ЗМІ буде проведено. Право на вільний доступ учасників виборчого процесу до інформаційних ресурсів залишалось лише принципом, який повною мірою був реалізований лише окремими кандидатами та політичними силами... Невирішеним залишається на сьогодні й питання прихованої політичної реклами, адже саме ця проблема була однією з ключових на виборах останніх років. Активне її використання дозволяло окремим кандидатам та політичним силам як зекономити кошти виборчих фондів, так і вивести з-під контролю питання передвиборної агітації, оскільки саме прихована політична реклама зовсім не врегульована чинним законодавством. Практика спостереження за правотворчим процесом у парламенті вказує, що при врегулюванні цього питання виникає безліч проблем, які потребують комплексного аналізу та вивчення."*

(О.Новакова, доктор політичних наук, громадське обговорення виборчої реформи у м. Луганськ)

*"Збереження квот на політичну рекламу не сприятиме забезпеченню рівності кандидатів, а скасування фінансування передвиборної агітації за рахунок коштів держбюджету ставить окремі партії у такі умови, коли всі рівні, але дехто - більш рівніший."*

(В.Чабада, редактор газети „Суми і сумчани”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Суми)

*„Тут слід створити більш рівні можливості. Коли ми приходимо в одне інформаційне агентство, ми не можемо жодного бігборда, жодного сітілайта отримати, не можемо свою передвиборчу програму вивісити. Я ж не можу на стовпі почепити програму, це вже суперечить законодавству.“*

(фокус-група у м. Сімферополь)

*„Найстрашніше у передвиборчих кампаніях, коли виборець чекає від кандидата подарунків та підкupu. ЗМІ не будуть піддаватися впливу тільки однієї політичної сили, оскільки замовлень на місце на сторінках буде багато, тому щось модифікувати у законодавстві стосовно використання ЗМІ не треба. А партіям взагалі фінансово доцільніше випускати власний політичний рупор, чим успішно займаються деякі мажоритарні кандидати у Чернігівській області.“*

(Ю.Паперний, незалежний політичний оглядач, експерт, журналіст Інформ-агенції „Чернігівський монітор“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Чернігів)

*„ЗМІ належать переважно приватним особам, які обслуговують олігархів та владу, тому практично неможливо забезпечити до них рівний доступ кандидатів та партій. Закон прописує порядок використання ЗМІ, приміщень, але в ньому нічого не сказано про зовнішню рекламу. Порядок використання біг-бордів, плакатів, рекламних розтяжок тощо взагалі не врегульовано законом.“*

(О.Лещенко, депутат Херсонської міської ради 5 скликання, громадське обговорення виборчої реформи у м. Херсон)

*„Питання передвиборчої агітації важливе, але не завжди головне. Як приклад, можна навести ситуацію у Запоріжжі, коли при тотальній присутності „Партії регіонів“ і кандидата від неї на посаду міського голови, перемогу отримав представник БЮТ, який мав дуже обмежені можливості у ЗМІ.“*

(Д.П'ятигорець, „Партія регіонів“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Запоріжжя)

Загалом новий Закон „Про вибори народних депутатів України“ містить ті ж самі положення в частині регулювання передвиборчої агітації, що і його попередня редакція. Основні зміни торкнулись питань висвітлення перебігу виборчого процесу (у законі закріплено основні принципи такого висвітлення) та деяких положень попереднього закону, наприклад, в частині відповідальності за поширення наклепницької та недостовірної інформації про кандидатів і партії, заборони поширення будь-якої інформації про суб'єктів виборчого процесу до та після трансляції їхніх агітаційних програм. Таким чином, більшість вищенаведених висновків і рекомендацій учасників фокус-груп та громадських обговорень продовжує залишатись актуальною. Варто відзначити той факт, що в середовищі політиків, експертів та журналістів відсутній консенсус у питанні оптимальної моделі регулювання агітації в ЗМІ: думки коливаються від встановлення максимальних обмежень (такий підхід, хоч і є недемократичним, застосовується у деяких країнах Європи, наприклад, на Мальті та в Румунії) до повної лібералізації регулювання. Тому ця модель має стати предметом для подальших дискусій за участі всіх потенційно зацікавлених сторін.

### 2.3. Обмеження щодо здійснення передвиборчої агітації

Учасниками громадського обговорення виборчої реформи також пропонувалось переглянути деякі обмеження щодо здійснення агітації, які було відображено у законопроекті Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори та новому Законі „Про вибори народних депутатів України“. Багато хто з учасників висловив сумнів у доцільності збереження у законодавстві заборони поширювати результати опитувань громадської думки щодо виборів за 10 днів до дня голосування. Одним з аргументів стало те, що „виборча соціологія“ не має помітного впливу на електоральну поведінку виборця, оскільки часто оприлюднюються замовні опитування, дані яких суттєво різняться. Другим аргументом стало те, що мережа Інтернет, особливо блоги, соціальні мережі тощо перебувають поза межами законодавчого регулювання, а отже відомості про результати соціологічних опитувань можуть оприлюднюватись буквально у день голосування. Тому багато хто з експертів схилився до того, що час заборони поширення результатів соціологічних опитувань має збігатись з часом дії заборони на здійснення передвиборчої агітації.

Експерти, які взяли участь у фокус-групах та регіональних круглих столах, також приділили значну увагу питанню лібералізації положень законодавства в частині заборони здійснення агітації державними службовцями. Багато фахівців, які взяли участь у дискусії, до недоліків нового закону віднесли положення, за яким участь в агітації державних службовців забороняється лише у робочий час. На думку експертів, це створюватиме поживний ґрунт для активного використання адміністративного ресурсу і використання праці підлеглих службовців у поза робочий час, у тому числі й у день голосування. Пропозиції іноземних інституцій в частині скасування та перегляду деяких з існуючих обмежень щодо здійснення агітації було підтримано лише частково. Як правило, за лібералізацію обмежень виступали журналісти та експерти, які підтримували модель максимального спрощення регулювання агітації. Ті ж, хто виступав за впровадження більш жорсткого регулювання, навпаки, виступали за встановлення додаткових обмежень. У новій редакції Закону „Про вибори народних депутатів України“ висловлені експертами позиції загалом враховано не було. Питання про можливість їх врахування є питанням більш віддаленої перспективи. Нижче наведено окремі міркування учасників дискусії стосовно обмежень здійснення агітаційної діяльності.

*„У виборчому законі необхідно забезпечити реальну свободу слова, а не обмежувати професійну діяльність журналістів.“*

(Г.Лоб, редактор газети „Гомін Галичини“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дрогобич, Львівська обл.)

*„По суті, більшість обмежувальних моментів в частині закону про вибори, що стосуються агітації регулюють внутрішні відносини суб'єктів агітації - кандидатів, ЗМІ, органи влади та місцевого самоврядування, але мало зачіпають виборця. І до речі, більшість передвиборчих «знахідок» штабів також мало впливають на вибір – тому зайва зарегульованість агітаційного процесу просто дозволяє знаходити кандидатам підстави для претензій один до одного та не стоїть на сторожі принципу вільного волевиявлення або об'єктивності ЗМІ... Необхідно виключити норму про визначення спеціальних місць для агітації, які своїми рішеннями визначають органи місцевого самоврядування. На практиці це використовується для обмеження як наглядної так і «польової» агітації, постійних затримок під приводом порушення громадського спокою агітаторів, переважно від опозиції. Краще затвердити перелік об'єктів державної та комунальної власності, які не можна використовувати для розміщення агітації (заборону розміщувати агітаційні матеріали на об'єктах культурної спадщини, доповнити закладами дошкільної, середньої, позашкільної та вищої освіти, охорони здоров'я, територіальними центрами соціального обслуговування, центрами зайнятості тощо).“*

(Ю.Біденко, політолог, кандидат політичних наук, громадське обговорення виборчої реформи у м. Харків)

*„Треба скасувати „день тиші“, як такий, що не несе ніякої практичної користі (чи загрози). В деяких розвинутих демократичних країнах агітація не заборонена і в день голосування. У нас навпаки, це здебільше використовується провладною політичною силою, представники якої в цей день під виглядом виконання службових доручень проводять агітацію. Тому достатньо, лише в день голосування заборонити агітацію на виборчих дільницях. Це стосується і граничних строків оприлюднення результатів опитувань у ЗМІ. Висновки деяких „фахівців“ про те, що соціологічні опитування підсвідомо впливають на виборців, на практиці є лише міфом. Досвід показує, що виборці в абсолютній своїй більшості визначаються зі своїм вибором заздалегідь. Законодавчо достатньо обмежити соціологічні дослідження лише одним днем до дня виборів... Всі посадовці, що балотуються, на час кампанії повинні вийти у відпустку.“*

(О.Тутов, Голова Секретаріату Харківської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Харків)

*„Ні в якому разі не можна надати можливість кандидатам-держслужбовцям агітувати (нехай й не в робочий час), а кандидатів-журналістів цієї можливості позбавити.“*

(А.Бойко, Голова Одеської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Білгород-Дністровський, Одеська обл.)

*„При введенні обмежень провладні кандидати матимуть інші канали для агітації, ніж позиція, діяльність якої буде обмежена. Проте я виступаю за обмеження, особливо це стосується оприлюднення результатів соціологічних опитувань. За їх рахунок „підтягують“ кандидатів на потрібний рівень.“*

(М.Макуха, Громадянська мережа ОПОРА, громадське обговорення виборчої реформи у м. Черкаси)

*„Питання використання результатів соціопитувань є елементом етики соціологів і ЗМІ.“*

(Т.Єщенко, експерт Черкаського експертного клубу, громадське обговорення виборчої реформи у м. Черкаси)

*„У законі повинні бути зазначені всі види агітації дозволеної, та покарання за спробу вплинути на громадян України забороненою агітацією.“*

(В.Цимбал, колишній член територіальної виборчої комісії, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпродзержинськ, Дніпропетровська обл.)

#### **2.4. Забезпечення доступу виборців до суспільно-важливої інформації про кандидатів**

Законопроект Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори передбачало, що основна інформація про суб'єкти виборчого процесу – автобіографії, передвиборні програми партій, декларації про доходи, майновий стан, витрати і зобов'язання фінансового характеру тощо мала оприлюднюватись переважно на веб-сайті ЦВК. У законопроекті також закріплювались положення щодо спеціального інформаційного забезпечення виборів, за якими суспільно важлива інформація мала оприлюднюватись і в ЗМІ, однак порядок такого оприлюднення чітко визначено не було. Відповідно положення законопроекту щодо загального та спеціального інформаційного забезпечення виборів носили суто декларативний характер. У цілому законопроект суттєво звужував можливості доступу громадян до найбільш важливої інформації. Адже кількість користувачів мережі Інтернет є недостатньо великою (доступ до Інтернет є ускладненим у багатьох селах та селищах; значна частина громадян ним не користується взагалі тощо), відповідно далеко не всі бажаючі могли б зайти на сайт ЦВК і ознайомитись з інформацією про кандидатів. Також, як вже було зазначено вище, на виборчих дільницях мали оприлюднюватись лише списки кандидатів у депутати, однак не їх біографії, програми та інша інформація, необхідна для здійснення поінформованого вибору у день голосування.

Відповідно Громадським консорціумом виборчих ініціатив було вирішено включити до анкети експертного опитування запитання про те, яка саме інформація про кандидатів у депутати мала б обов'язково оприлюднюватись до дня голосування. Можливі варіанти відповідей не звужувались лише змістом положень чинного законодавства – до переліку можливих відповідей було включено варіанти, які практикуються у багатьох європейських країнах. Наприклад, експерти мали змогу висловити позицію щодо доцільності чи недоцільності оприлюднення інформації про фінансові інтереси кандидатів – корпоративні права, посади в керівних органах юридичних осіб (у тому числі почесні тощо). Всього було запропоновано 10 видів такої інформації, з яких експерти могли обрати не більше 7 видів. 82% експертів виступили за необхідність оприлюднення інформації про кримінальне минуле кандидатів (тобто про минулі судимості за вчинення злочинів, у тому числі зняті та погашені в установленому порядку), 79% - за оприлюднення передвиборних програм кандидатів, 75% - за оприлюднення інформації про цінне рухоме і нерухоме майно та доходи кандидатів за рік, що передуює року проведення виборів. Найменший рівень експертної підтримки отримали пропозиції щодо оприлюднення до дня голосування інформації про напрями витрат коштів виборчих фондів кандидатів (29%) та про фінансові зобов'язання кандидата за рік, що передуює року проведення виборів. Досить популярними серед експертів були й пропозиції щодо оприлюднення інформації про фінансові та інші інтереси кандидатів у депутати, зокрема, про підприємства, частками у капіталі яких

володіє той чи інший кандидат, а також про керівні посади в юридичних особах, які обіймались кандидатом за останні 2-3 роки перед проведенням виборів.

Певні думки щодо шляхів забезпечення можливості здійснення усвідомленого і поінформованого вибору було висловлено і в ході громадських обговорень виборчої реформи у регіонах.

*„Мені здається, що сьогодні з боку влади йде „антиагітація“. Тобто серед широких мас розповсюджується інформація, що прямо або опосередковано зменшує активність виборців. Інформація має негативний характер і стосується поганої якості виборчого законодавства, невиконання партіями своїх програм тощо. А низька активність виборця збільшує ймовірність фальсифікацій.“*

(С.Соломаха, заступник Голови Чернігівської обласної організації Української народної партії, громадське обговорення виборчої реформи у м. Чернігів)

*„Хотілося б звернути увагу на відсутність належних механізмів інформування виборців: на виборчих дільницях розміщуватимуться лише списки кандидатів без передвиборних програм і іншої елементарної інформації. Прийшовши на дільницю, багато виборців голосуватимуть невідомо за кого – вони не знатимуть цих людей в обличчя.“*

(В.Шульга, депутат Сумської обласної ради, ВО „Батьківщина“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Суми)

*„Народним обранцям слід переглянути Закони „Про засоби масової інформації“ та „Про вибори народних депутатів“ щодо лібералізації діяльності ЗМІ в ситуації висвітлення позицій експертів, кандидатів, громадян, проведення журналістських розслідувань тощо. Бо на ЗМІ покладено ряд обов'язків, яких вони мають дотримуватись. Багато з них недемократичні і створюється ризик зупинення ліцензій та друку видань за дрібні порушення.“*

(Ю. Біденко, політолог, кандидат політичних наук, громадське обговорення виборчої реформи у м. Харків)

*„Виборцям повинна надаватися можливість мати доступ до різнобічної, об'єктивної та неупередженої інформації, потрібної для здійснення усвідомленого, поінформованого та вільного вибору. Для цього принциповим є вільний доступ представників ЗМІ до всіх етапів виборчого процесу. Вітається той факт, що в даному законопроекті ця норма присутня.“*

(С.Пасічник, заступник Голови Черкаської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Умань, Черкаська обл.)

Одним із позитивів нової редакції Закону „Про вибори народних депутатів України“ є те, що ним передбачено оприлюднення на веб-сайті ЦВК широкого спектру інформації про кандидатів (декларації про активи, передвиборні програми, автобіографічні відомості, звіти про надходження і використання коштів виборчих фондів тощо). На відміну від законопроекту Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори, новий закон передбачає обов'язковість виготовлення за рахунок коштів державного бюджету України та розміщення на виборчих дільницях інформаційних плакатів про суб'єкти виборчого процесу. Разом з тим подальшого розширення потребує перелік відомостей про кандидатів, які мають включатись до їхніх автобіографій (інформація про попередні судимості, у т.ч. зняті та погашені, фінансові інтереси кандидатів, що можуть породжувати конфлікт інтересів після набуття депутатських повноважень тощо).

### 3. Резюме результатів експертного опитування, громадських обговорень та фокус-груп

За результатами діяльності, проведеної в рамках проекту „Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні” учасники експертного опитування, громадських обговорень та фокус-груп загалом зішлись на потребі в існуванні державного фінансування передвиборної агітації, одночасно погодившись з необхідністю перегляду існуючих форм державного фінансування агітаційної діяльності. Переважна більшість експертів вважає, що у будь-якому разі має бути збережене виготовлення за рахунок бюджетних коштів інформаційних плакатів суб'єктів виборчого процесу. У новому Законі „Про вибори народних депутатів України” закріплено той самий підхід до регулювання державної підтримки агітаційної діяльності, що й у законі про парламентські вибори 2005 р.

Експерти загалом не дійшли згоди щодо оптимальної моделі регулювання здійснення агітації у засобах масової інформації. Основні пропозиції варіювались від встановлення жорстких вимог та обмежень для ЗМІ до повної лібералізації регулювання. Загалом було підтримано ідею встановлення пропорційних санкцій для ЗМІ за порушення вимог законодавства про вибори та звуження переліку підстав для зупинення дії ліцензії та випуску у друк друкованих ЗМІ до завершення виборчого процесу. Учасники обговорень підтримали ідею впровадження мораторію на перевірки діяльності ЗМІ у період виборчого процесу контролюючими органами. На увагу заслуговує пропозиція щодо поширення існуючого регулювання політичної реклами та реклами, що розміщується на зовнішніх носіях. Також було схвалено ідею максимального обмеження участі в агітації державних службовців. В цілому загальноприйнятною (за окремими винятками) виявилась і пропозиція стосовно подальшого скорочення строків оприлюднення результатів опитувань громадської думки щодо учасників виборчого процесу.

З урахуванням вищезазначеного видається необхідним:

- зберегти державне фінансування передвиборної агітації з подальшим уточненням її можливих форм та скасуванням державної підтримки тих форм агітаційної діяльності, які не є ефективними (наприклад, публікація в офіційних ЗМІ передвиборних програм);
- провести подальші публічні обговорення із залученням представників політичних партій, ЗМІ, гравців рекламного ринку з метою визначення напрямів подальшого розвитку існуючої моделі регулювання розміщення політичної реклами у ЗМІ; вивчити питання про поширення існуючого режиму регулювання політичної реклами також на зовнішню рекламу та діяльність інформаційних агентств;
- встановити мораторій на проведення контролюючими органами перевірок засобів масової інформації у період виборчого процесу; уточнити вимоги щодо висвітлення перебігу виборчого процесу у ЗМІ; розширити перелік санкцій, що можуть бути застосовані до ЗМІ у разі порушень виборчого законодавства; передбачити можливість застосування найбільш суворих санкцій (зупинення дії ліцензії, випуску друкованих ЗМІ) лише у виняткових випадках вчинення найбільш серйозних правопорушень;
- розглянути можливість врахування у майбутньому виборчому законодавстві рекомендацій міжнародних інституцій (Міжнародної фундації виборчих систем, ОБСЄ/БДІПЛ, Венеціанської комісії) щодо удосконалення регулювання передвиборної агітації; розглянути можливість подальшого скорочення строків оприлюднення опитувань громадської думки щодо суб'єктів виборчого процесу;
- вжити заходів, у тому числі внести зміни до майбутніх виборчих законів, спрямованих на створення можливості здійснення свідомого і поінформованого вибору у день голосування, зокрема, передбачити обов'язковість розкриття інформації про колишні судимості кандидатів на виборах, про фінансові інтереси, активи і витрати кандидатів на виборах.

### 1. Загальний огляд обговорених питань

Створення державою умов для ефективного здійснення міжнародними та національними спостерігачами спостереження за перебігом виборчого процесу на всіх його етапах є однією з передумов проведення виборів у відповідності до міжнародних стандартів, посилення прозорості роботи органів адміністрування виборів, підвищення довіри громадян і учасників виборчих перегонів до виборів як форми безпосередньої демократії. Встановлені спостерігачами факти порушень законодавства можуть використовуватись в обґрунтуванні судових рішень у виборчих спорах, а звіти спостерігачів за результатами виборів – лягати в основу подальшого удосконалення виборчого законодавства.

Правове регулювання спостереження за виборами в Україні має ряд недоліків. Наприклад, на виборах Президента України можливість здійснення громадськими організаціями спостереження за виборами не передбачена взагалі, в той час як на парламентських виборах (за попередньою редакцією Закону „Про вибори народних депутатів України” 2005 р.) та місцевих виборах законодавство не передбачає єдиного підходу до регулювання спостереження. Зокрема, на парламентських виборах спостерігачі можуть спостерігати за виборами лише в межах тих виборчих округів, в яких їх було зареєстровано, а на місцевих виборах такого обмеження не передбачено. На парламентських виборах право на здійснення спостереження закріплено як за всеукраїнськими, так і місцевими організаціями, тоді як на місцевих виборах – лише за всеукраїнськими. По-різному відповідними законами регулювалась і низка інших питань – щодо строків реєстрації спостерігачів, підстав припинення повноважень спостерігачів та підстав позбавлення їх права присутності на засіданні виборчої комісії, одночасної присутності „громадських” спостерігачів на засіданнях виборчих комісій тощо.

Ще однією важливою проблемою виборчого законодавства в частині регулювання спостереження також є те, що за різними категоріями спостерігачів закріплено неоднаковий обсяг прав. Найбільш привілейованою категорією офіційних спостерігачів на всіх виборах до недавнього часу були спостерігачі від партій, блоків і кандидатів. На відміну від всіх інших спостерігачів, вони мали статус суб'єктів виборчого процесу, що дозволяло їм звертатись зі скаргами до виборчих комісій та адміністративними позовами до судів. Крім того додатково до тих прав, якими наділено спостерігачів від громадських організацій, спостерігачі від партій, блоків та кандидатів мали ще декілька суттєвих прав – право звертатись до комісій і судів з вимогами про усунення порушень закону у разі їх виявлення, складати акти про порушення, вживати необхідних заходів для припинення протиправних дій під час голосування і підрахунку голосів на дільниці. Суттєвим позитивом законопроекту Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори, а також напрацьованої на його основі нової редакції Закону „Про вибори народних депутатів України” стало те, що за офіційними спостерігачами від громадських організацій було закріплено статус суб'єктів виборчого процесу, тобто вони були зрівняні у правах з іншими категоріями спостерігачів. Однак основний недолік законопроекту та нового закону полягає у тому, що офіційні спостерігачі не мають права звертатись до виборчих комісій зі скаргами на порушення виборчого законодавства.

Попередня редакція закону про парламентські вибори, чинні закони про президентські та місцеві вибори, а також новий Закон „Про вибори народних депутатів України” не створюють достатніх умов для здійснення довгострокового спостереження на виборах. Таким чином, спостерігачі набувають передбачених законодавством прав лише після їх реєстрації окремими виборчими комісіями. У свою чергу окремні виборчі комісії утворюються лише за певний строк до дня голосування. Відповідно будь-яка діяльність, пов'язана з підготовкою та проведенням виборів, яка здійснюється до формування окружних комісій і реєстрації спостерігачів, не є предметом громадського спостереження.

За попереднім законом про парламентські вибори право здійснювати спостереження на виборах надавалось громадським організаціям, зареєстрованим за 2 роки до дня проведення виборів. На місцевих виборах громадська організація мала бути зареєстрована за 365 днів до дня виборів і лише за цієї умови вона могла отримати право мати спостерігачів на місцевих виборах. За новим законом про парламентські вибори від 17.11.2010 р. право мати спостерігачів на виборах надано всім громадським організаціям незалежно від часу їх реєстрації. З одного боку, такий підхід відповідає попереднім рекомендаціям Венеціанської комісії, яка свого часу пропонувала лібералізувати вимоги щодо строків реєстрації громадських організацій, але з іншого боку новели закону можуть

привести до появи значної кількості організацій, які „спостерігатимуть” за виборами в інтересах певних політичних сил, оприлюднюватимуть діаметрально протилежні оцінки виборчого процесу і, таким чином, дискредитуватимуть саму ідею громадського спостереження. Питання про строки реєстрації та інші кваліфікаційні вимоги, які мають висуватись до організацій–претендентів на здійснення спостереження, було одним з дискусійних питань, що обговорювалося під час регіональних круглих столів, організованих у рамках проекту „Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні”.

## 2. Спостереження за виборами: результати громадських обговорень

### 2.1. Загальні питання регулювання та здійснення спостереження за виборами

Переважає більшість учасників обговорень наголосила на тому, що законодавство повинно передбачати дієві механізми здійснення спостереження на загальнодержавних та місцевих виборах. Наголошувалось на тому, що спостерігачі від громадських організацій повинні мати той самий обсяг прав, що і спостерігачі від політичних партій та кандидатів. Учасники обговорень загалом поділяли тезу про те, що чинне законодавство створює достатні умови для здійснення короткострокового спостереження, однак довгострокове спостереження значною мірою перебуває поза межами правового регулювання. Щоправда, далеко не всі погоджувались з тим, що відсутність належної правової основи для здійснення спостереження як така виключає можливість його здійснення, адже ніщо не заважає громадським організаціям слідувати за процедурою утворення виборчих округів та дільниць, своєчасністю прийняття та змістом актів ЦВК з питань, пов'язаних з організацією виборчого процесу, навіть якщо такі акти прийматимуться задовго до початку реєстрації спостерігачів від громадських організацій. Багато хто з присутніх на заходах наголошував на тому, що ефективність спостереження залежить не лише від якості правового регулювання його здійснення, але і від кількості спостерігачів від громадських організацій на території округів та у загальнонаціональному масштабі, методології організації спостереження та коштів, які буде виділено донорською спільнотою для проведення спостереження, оскільки останнє є досить затратною справою навіть з організаційної точки зору. Окремі учасники обговорень говорили про те, що спостереження за майбутніми парламентськими виборами є завданням менш пріоритетним, аніж інформування виборців про партії, кандидатів, передвиборчі програми тощо. Однак ця теза підтримана не була, оскільки новий Закон „Про вибори народних депутатів України” хоч і відрізняється від законопроекту № 9265-1 О.Єфремова та інших у кращий бік, однак все одно містить ряд недоліків, насамперед в частині регулювання територіальної організації виборів, складання і уточнення списків виборців, регулювання голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів, оскарження рішень, дій та бездіяльності щодо виборів та відповідальності за порушення виборчого законодавства. Саме тому необхідність створення достатніх організаційних, правових та фінансових умов для повномасштабного і активного спостереження за перебігом виборчої кампанії 2012 р. загалом заперечень не викликала. Нижче наведено окремі тези учасників регіональних обговорень.

*„Якість спостереження залежатиме від обсягу фінансування спостережних кампаній з боку міжнародних донорських організацій та якості роботи українських організацій громадянського суспільства в цьому напрямку. Багато чого залежатиме від активності міжнародних спостерігачів.”*

(О.Ломако, експерт, колишній член територіальної виборчої комісії, громадське обговорення виборчої реформи у м. Чернігів)

*„На мій погляд, міжнародні донорські структури повинні витратити кошти не на спостереження за виборами, а на політичну просвіту виборців. Оскільки таким чином не завжди досягається очікуваний рівень підготовки спостерігачів.”*

(Ю.Паперний, незалежний політичний оглядач, експерт, журналіст Інформ-агенції „Чернігівський монітор”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Чернігів)

*„Можливість фальсифікацій значно зменшиться, якщо підвищуватиметься явка виборця. А це забезпечується шляхом проведення масштабної інформаційної кампанії серед населення. Таке завдання вже лягає на плечі громадських інституцій.”*

(С.Соломаха, заступник Голови Чернігівської обласної організації Української народної партії, громадське обговорення виборчої реформи у м. Чернігів)

Нова редакція Закону „Про вибори народних депутатів України” загалом сприяє підвищенню ефективності здійснення громадського спостереження на наступних парламентських виборах. Разом з тим закон не вирішує ряд проблем у відповідній сфері. Ним не створено достатніх умов для здійснення спостереження за виборами на ранніх етапах виборчої кампанії; офіційні спостерігачі здійснюватимуть свої повноваження лише в межах виборчих округів, а не в цілому по Україні, як рекомендувалось Міжнародною фундацією виборчих систем та окремими учасниками регіональних обговорень в рамках цього проекту. Уніфікація правового регулювання спостереження потребує або внесення змін до трьох чинних законів про вибори, або врегулювання процедури здійснення спостереження в окремому кодифікованому акті.

### 2.2. Кваліфікаційні вимоги до громадських організацій, що бажають набути право на здійснення спостереження за виборами

Законопроект Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори та новою редакцією закону про парламентські вибори право мати офіційних спостерігачів на виборах надано всім зареєстрованим громадським організаціям, до статутної діяльності яких належать питання виборчого процесу та спостереження за ним. Таким чином, як зазначалось вище, жодних вимог щодо часу реєстрації організацій, які звертатимуться до ЦВК за отриманням дозволу мати спостерігачів на парламентських виборах, законом не передбачено. Під час громадських обговорень виборчої реформи в регіонах багато експертів говорили про те, що відсутність таких вимог може перетворити процес спостереження на виборчу технологію, за якою після дня голосування оприлюднюватимуться сотні звітів різних організацій, висновки яких щодо виборів кардинально різняться. Деякі учасники обговорень звертали увагу на те, що перелік вимог виборчого законодавства до організацій, що планують здійснювати спостереження, є досить вузьким. Наприклад, право мати спостерігачів на виборах пропонувалось надати також правозахисним організаціям, що не позбавлено логіки, оскільки правозахисні організації опікуються захистом різних категорій прав, у тому числі виборчих прав.

*„У новому законі про вибори народних депутатів необхідно виписати вимоги до громадських організацій, які мають право реєструвати своїх спостерігачів. Якщо таких критеріїв не буде, спостереженням можуть зайнятися «громадські організацій-метелики», які нічого спільного не мають із спостереженням за виборами або, які створені на виборчий період з метою тенденційної інтерпретації результатів виборів внаслідок наперед запланованих висновків їхнього спостереження.”*

(Ю.Ануфрієв, Голова Хмельницької обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Кам'янець-Подільський, Хмельницька обл.)

*„Виборче законодавство повинне чітко встановлювати критерії для відбору суб'єктів громадського спостереження, оскільки в іншому випадку ми можемо отримати таку ситуацію, коли за виборами будуть спостерігати непрофесійні організації, які дуже далекі від питань виборчого законодавства, що несе в собі додаткові ризики.”*

(А.Бойко, Голова Одеської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Одеса)

*„Спостереження повинні проводити всі зацікавлені сторони, включаючи спостерігачів від кандидатів, партій, представників ЗМІ, громадські організації. Доступ до всіх процесів повинен бути максимально відкритим і прозорим.”*

(Н.Васківська, Голова громадської організації „Центр правової підтримки”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Коростень, Житомирська обл.)

*„Треба включити у виборчий процес громадські організації, перед усім, правозахисні.”*

(П.Вольвач, наукове товариство ім. Т.Шевченка, громадське обговорення виборчої реформи у м. Сімферополь)

*„Необхідно створити певний фільтр у вигляді доступу до спостереження лише організацій, що мають досвід у його проведенні і виборчий моніторинг у своїх ста-*

*тутних завданнях. Інакше не буде протидії дискредитації ідеї громадського спостереження.*"

(С.Пасічник, заступник Голови Черкаської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Умань, Черкаська обл.)

*„У проекті Закону, який поданий до парламенту депутатом Єфремовим та іншими, передбачаються спостерігачі від громадських організацій зі статусом суб'єкта виборчого процесу. Але відсутність у ньому чітких критеріїв та вимог до громадських організацій, які мають право реєструвати своїх спостерігачів, може призвести до ризику профанації та імітації громадського спостереження. Коли на виборчих дільницях з'явиться велика кількість громадських спостерігачів від різних організацій, що нічого спільного не мають з спостереженням за виборами – це може становити додаткові ризики для проведення самого дня голосування та стабільної роботи виборчих комісій.*"

(А.Бондарчук, експерт громадської організації „Асоціація молодих депутатів“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Новоазовськ, Донецька обл.)

### 2.3. Права громадських організацій щодо здійснення спостереження

Хоча законопроект Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори та новий виборчий закон закріпили за офіційними спостерігачами від громадських організацій статус суб'єктів виборчого процесу, офіційним спостерігачам при цьому не було надано права звертатись зі скаргами до виборчих комісій. Учасники регіональних обговорень виборчої реформи підкреслили, що надання спостерігачам такого права є однією з передумов проведення виборів у відповідності до демократичних стандартів, адже на відміну від спостерігачів від партій та кандидатів, „громадські“ спостерігачі прямо не зацікавлені у приховуванні фактів порушень в інтересах певних політичних сил, і їх діяльність спрямована не на відстоювання інтересів певного суб'єкта виборчого процесу, а на дотримання вимог закону та міжнародних зобов'язань при проведенні виборів. Тому практично всі експерти погодились, що виборче законодавство має закріплювати за спостерігачами право на подання скарг до виборчих комісій та позовів до адміністративних судів.

*„Спостерігачі здатні зробити процес підрахунку голосів більш прозорим, але для повноцінного функціонування інституту спостереження за виборами необхідно ще й надати спостерігачам право оскаржувати рішення комісій, подавати скарги.*"

(М.Дімов, депутат Білгород-Дністровської міської ради, Соціалістична партія України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Білгород-Дністровський, Одеська обл.)

*„...водночас у новому законі про вибори не передбачено право спостерігачами від громадських організацій подання скарг до виборчих комісій. Що знижує загальний вплив громадськості із забезпечення контролю за учасниками виборчого процесу.*"

(П.Цимбал, незалежний експерт, громадське обговорення виборчої реформи у м. Харків)

*„Права спостерігачів не повинні створювати проблем для роботи комісії. А то як часто буває? Що один спостерігач псує нерви і „строїть“ усю виборчу комісію! Або інший приклад, коли всі 50 партій приводять по 2-3 своїх спостерігача, а як наслідок на дільниці більше спостерігачів, ніж виборців. Мають же ж бути якісь межі! Нарешті рівень! Одна справа, коли спостерігачі від Комітету виборців, які мають на руках закон, проходять підготовку якусь фахову. Більше того часто голова або інші члени комісії ще в них і консультуються. А зовсім інше, коли спостерігачів набрали від партії або від якоїсь організації чи видання, які невідомо чим займаються і вони там стоять на дільниці для „масовки.*"

(В.Кислинський, Голова міськрайонної спілки „Рада громадських організацій“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Умань, Черкаська обл.)

*„Важливою складовою процесу спостереження є дотримання балансу між нормальною організацією процесу волевиявлення та правом суб'єктів виборчого процесу контролювати усі етапи виборчого процесу.*"

(С.Пасічник, заступник Голови Черкаської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Умань, Черкаська обл.)

*„Спостерігачі повинні мати дозвіл на фото- та відео зйомку та можливість складання скарг на порушення, зафіксовані під час виборчого процесу.*"

(С.Цонєв, незалежний аналітик, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпродзержинськ, Дніпропетровська обл.)

### 3. Резюме результатів громадських обговорень

За результатами діяльності, проведеної в рамках проекту „Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні“, учасники громадських обговорень загалом зійшлись на тому, що новий Закон „Про вибори народних депутатів України“ загалом вирішує ряд питань, пов'язаних зі здійсненням громадського спостереження на виборах, які не було вирішено іншими законами про вибори. Водночас існує необхідність у подальшому удосконаленні виборчого законодавства в частині положень про порядок здійснення спостереження за виборами. На думку експертів, закон повинен передбачати механізми запобігання дискредитації спостереження шляхом встановлення додаткових вимог до організацій, що планують здійснювати спостереження (наприклад, щодо часу їхньої реєстрації). Також експерти погодились з тим, що спостерігачі повинні реєструватись на ранніх етапах виборчого процесу і мати можливість здійснювати довгострокове спостереження; за ними має бути закріплене право на подання скарг до виборчих комісій та позовів до адміністративних судів. Статус спостерігачів в усіх законах має визначатись однаково.

З урахуванням вищезазначеного видається необхідним:

- розглянути можливість встановлення додаткових вимог до громадських організацій, що планують здійснювати спостереження за виборами, наприклад, вимог до часу їх реєстрації;
- переглянути процедуру надання дозволу мати спостерігачів на виборах та порядок реєстрації спостерігачів від громадських організацій з тим, щоб громадські організації могли здійснювати спостереження на ранніх етапах виборчого процесу і не обмежувати свою діяльність зі здійснення спостереження лише тими регіонами, в яких будуть зареєстровані спостерігачі;
- закріпити за офіційними спостерігачами право звернення зі скаргами до виборчих комісій;
- уніфікувати регулювання спостереження на всіх видах виборів, які проводяться в державі.

## ГОЛОСУВАННЯ, ПІДРАХУНОК ГОЛОСІВ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ВИБОРІВ

**1. Загальний огляд обговорених питань**

Належне регулювання голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів дозволяє запобігати спотворенню результатів волевиявлення виборців, втілювати в життя основоположні принципи виборчого права, оперативно опрацьовувати попередні та проміжні результати голосування (виборів), забезпечувати довіру до виборів у суспільстві, забезпечувати відповідність справжнього волевиявлення виборців його офіційним результатам. Саме тому в Україні регулюванню відповідних питань законодавець приділяє якщо і не найбільшу, то далеко не другорядну увагу. Попри таку увагу, міжнародні інституції (зокрема, ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія) і національні експерти неодноразово звертали увагу на ряд недоліків правового регулювання відповідних процедур.

Зокрема, порядок виготовлення бюлетенів, процедура голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів різними законами про вибори визначена по-різному. Наприклад, за попередньою редакцією закону про парламентські вибори та чинним законом про президентські вибори номери виборчих бюлетенів мають друкуватись у виборчому бюлетені, тоді як на місцевих виборах номери дільниць до бюлетенів вписуються від руки. По-різному визначено і кількість запасних бюлетенів для дільниць на виборах – на парламентських виборах (за попередньою редакцією закону) бюлетені мали виготовлятися із запасом 2% для кожної дільниці, в той час як на президентських та місцевих виборах – із запасом 0.5%. На попередніх парламентських виборах 2006 та 2007 рр. акти прийому-передачі виборчих бюлетенів від підприємства-виготовлювача до ЦВК мали оприлюднюватись на веб-сайті ЦВК; також допускалась можливість виготовлення нових бюлетенів у разі скасування реєстрації кандидатів. У законах про президентські та місцеві вибори такі положення відображення не знайшли. Законом про місцеві вибори не визначено вимог до площі приміщень для голосування на дільницях; натомість попередньою редакцією Закону „Про вибори народних депутатів України” 2005 р. та чинним Законом „Про вибори Президента України” такі вимоги передбачено. Закон „Про вибори народних депутатів України” 2005 р. передбачав можливість визнання голосування на дільниці недійсним у випадку створення перешкод для роботи членів комісій та спостерігачів; у законах про президентські та місцеві вибори такі положення відсутні. Перелік таких законодавчих неузгодженостей можна було б продовжити (більш детально основні відмінності між Законом „Про вибори народних депутатів України” 2005 р. та законами про президентські та місцеві вибори висвітлено у брошурі „Виборча реформа для всіх і для кожного”).

Окрім неузгодженості правового регулювання, Закон „Про парламентські вибори” 2005 р. та чинні закони про місцеві вибори та вибори глави держави містять ряд інших проблем, частину з яких не було вирішено у новій редакції Закону „Про вибори народних депутатів України”. Наприклад, за Законом „Про вибори Президента України” виборчі дільниці можуть утворюватись з кількістю виборців до 3 000 осіб, за двома іншими законами – з кількістю виборців до 2 500 осіб. В останньому випадку законами передбачалась можливість перевищення цього відхилення. Відповідні положення законів та законопроекту Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори (яким пропонувалось встановити, що виборчі дільниці утворюються з кількістю виборців до 2 500 з можливістю перевищення цього граничного відхилення не більш ніж на 10%) критикувались Венеціанською комісією, ОБСЄ/БДІПЛ та Міжнародною фундацією виборчих систем, які пропонували зменшити кількість виборців на дільницях з метою запобігання їх переповненості у день голосування. За новим Законом „Про вибори народних депутатів України” виборчі дільниці мають утворюватись з кількістю виборців до 2 500 виборців і ця гранична величина не може бути перевищена. Така кількість виборців на дільницях не відповідає рекомендаціям міжнародних інституцій, а неможливість перевищення граничної межі кількості виборців на дільницях породжує ряд проблем, на які також звернули увагу учасники регіональних обговорень.

Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ неодноразово пропонували заборонити використання штампу „вибув” для внесення змін до бюлетенів для голосування на виборчих дільницях. Сама рекомендація носить доволі дискусійний характер, оскільки потребує перегляду існуючих форм виборчих бюлетенів. Вона не знайшла відображення у законах про президентські та місцеві вибори, а також новій редакції Закону „Про вибори народних депутатів України”. Об-

говоренню можливості використання штампу „вибув” приділили увагу й учасники регіональних круглих столів, організованих у рамках даного проекту.

Також міжнародні інституції не раз рекомендували виключити із законів про вибори положення в частині можливості голосування „проти всіх”. У цьому контексті Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ наголошували на тому, що можливість голосування „проти всіх” може посилювати політичну апатію серед виборців та створювати у них ілюзію, що голоси „проти всіх” мають певне значення для результатів виборів, тоді як насправді ці голоси не відіграють будь-якої ролі. Законопроект Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори не передбачав можливості голосування „проти всіх”. Оскільки в середовищі політиків та експертів ця новела оцінювалась неоднозначно, питання про доцільність скасування можливості голосування „проти всіх” було включено до анкети експертного опитування в рамках проекту „Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні” та обговорено в ході регіональних круглих столів.

Серед інших рекомендацій міжнародних організацій, які протягом тривалого часу не знаходили підтримки вітчизняного законодавця, рекомендація враховувати при визначенні підсумків голосування та результатів виборів лише дійсні голоси. Недійсні голоси та голоси проти всіх не відображували чіткого політичного вибору виборців та ускладнювали подолання виборчого бар'єру на виборах партіями і блоками. Законопроектом Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори передбачалось, що при встановленні результатів виборців у загальнодержавному виборчому окрузі враховуються лише голоси, подані за партії, тобто лише дійсні голоси.

Критикували ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія і передбачені законами про вибори підстави для визнання голосування на виборчій дільниці недійсним. Так, за всіма виборчими законами (у тому числі й новим Законом „Про вибори народних депутатів України” від 17.11.2011 р.) голосування на дільниці може бути визнане недійсним лише у випадку, якщо кількість випадків незаконного голосування чи порушень при голосуванні перевищує певний визначений законом відсоток голосів виборців. На думку експертів міжнародних інституцій, такий підхід до визначення підстав для визнання голосування недійсним фактично означає встановлення певних порогів терпимості до порушень виборчого законодавства, що не може бути сумісним з належним проведенням виборів. Міжнародні інституції також пропонували переглянути не лише підстави визнання голосування на дільниці недійсним, але і змінити порядок прийняття відповідних рішень. Виборчим законодавством передбачено, що рішення про визнання голосування недійсним може прийняти дільнична виборча комісія, тоді як іноземні експерти рекомендували віднести вирішення відповідних питань до сфери компетенції комісій вищого рівня або судів. Через дискусійний характер таких рекомендацій їх було винесено на обговорення експертів в ході регіональних круглих столів, що проводились в рамках даного проекту.

Жодним із виборчих законів, у тому числі й новим Законом „Про вибори народних депутатів України”, не передбачено можливості визнання виборів недійсними як у цілому в межах держави, так і в межах окремих виборчих округів. Такий підхід не враховує рішення Верховного Суду України від 3.12.2004 р. щодо справи за скаргою на рішення, дії і бездіяльність Центральної виборчої комісії зі встановлення результатів повторного голосування на виборах Президента України 21 листопада 2004 р. Хоча на той час Закон „Про вибори Президента України” не передбачав можливості визнання виборів глави держави недійсними, Верховний Суд України дійшов висновку про те, що порушення конституційних принципів виборчого права та засад виборчого процесу виключали можливість достовірно встановити результати дійсного волевиявлення виборців у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі. Варто відзначити і те, що можливість скасування результатів виборів у випадках порушень, які не дозволяють визначити зміст волевиявлення виборців, передбачена конституціями або законами більшості країн Європи (окрім деяких, наприклад, Латвії та Нідерландів). Можливість визнання результатів виборів недійсними прямо впливає з Кодексу належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії, згідно з яким орган, що розглядає скарги, повинен бути наділений повноваженнями щодо скасування результатів виборів у випадку вчинення порушень, які вплинули на результати виборів.

Нижче наведено основні результати громадських обговорень та експертного опитування з питань, пов'язаних з регулюванням процедури виготовлення виборчих бюлетенів, організації голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів.



## 2. Голосування, підрахунок голосів та встановлення результатів виборів: результати експертного опитування та громадських обговорень

### 2.1. Загальні недоліки регулювання

Учасники регіональних обговорень виборчої реформи звернули увагу на те, що порядок виготовлення виборчих бюлетенів, голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів законопроектом Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори регулювався недосконало. Зокрема, говорилось про те, що для відповідних положень законопроекту, як і для виборчого законодавства України загалом, характерний високий ступінь деталізації. Частина учасників дебатів зійшлась на тому, що це позитив, який дозволяє запобігти фальсифікаціям і вирішенню питань, пов'язаних з підготовкою до голосування, самим голосуванням та підрахунком голосів на власний розсуд членів комісії, особливо з урахуванням того, що далеко не всі прогалини у праві можуть бути виправлені ЦВК. Багато колишніх членів виборчих комісій, навпаки, говорили про те, що такий ступінь деталізації є непотрібним, оскільки вимоги закону часто неможливо виконати фізично. У цьому контексті наголошувалось і на тому, що далеко не всі порушення у день голосування та невдовзі після нього (наприклад, в частині порядку видачі бюлетенів, організації голосування „на дому” тощо) передбачають юридичну відповідальність. За невиконання членом комісії своїх обов'язків у день голосування можна достроково припинити його повноваження, однак після дня голосування ця санкція значною мірою втрачає свою роль. Загалом учасники регіональних круглих столів так і не змогли знайти оптимального шляху вирішення проблеми надмірної деталізації процедур, пов'язаних з організацією голосування, його проведенням та підрахунком голосів.

Практично на всіх круглих столах у рамках даного проекту експерти позитивно оцінили норму про неврахування недійсних голосів при встановленні результатів виборів. Наголошувалось на тому, що врахування недійсних бюлетенів може перешкодити окремим партіям подолати виборчий бар'єр, особливо, якщо вони отримали кількість голосів, трохи меншу за величину бар'єру, що вже мало місце на практиці під час парламентських виборчих кампаній.

Також учасники регіональних обговорень виборчої реформи особливо підкреслили той факт, що законопроект № 9265-1 містив ряд положень, запозичених із законодавства про місцеві вибори, які створювали поживний ґрунт для фальсифікацій. Присутні говорили про те, що він не містив положень щодо обов'язковості оприлюднення на веб-сайті ЦВК усіх актів прийому-передачі виборчих бюлетенів від підприємства-виготовлювача до ЦВК (за законопроектом на сайті ЦВК мала оприлюднюватись лише зведена інформація щодо кількості бюлетенів, отриманих ЦВК), передбачав виготовлення обмеженої кількості протоколів комісій про підрахунок голосів та підсумки голосування в межах виборчого округу (3 або 4 примірники для окружних та дільничних виборчих комісій відповідно), зобов'язував дільничні виборчі комісії інформувати окружні комісії (після завершення голосування) лише про кількість виборців у списках виборців, а не про кількість виборців, які проголосували у приміщенні виборчої комісії та за місцем свого перебування, як передбачалося Законом „Про вибори народних депутатів України”. Учасники дискусії також звернули увагу на те, що у протоколі ДВК про підрахунок голосів виборців на дільниці не потрібно було зазначати кількість бюлетенів у кожній виборчій скриньці, що було розцінено як погіршення правового регулювання. В умовах, коли законопроект № 9265-1 дозволяв змінювати місце голосування без зміни виборчої адреси, учасниками експертних обговорень було критично оцінено положення законопроекту в частині граничної кількості бюлетенів для голосування, що мали виготовлятися для виборчих дільниць (0,5%). У зв'язку з цим було запропоновано зберегти положення попередньої редакції Закону „Про вибори народних депутатів України”, за яким бюлетені мали виготовлятися із запасом, що на 2% перевищував кількість виборців на виборчій дільниці. До недоліків законопроекту № 9265-1 також було віднесено і те, що право підписання стрічки, якою опечатувався сейф із бюлетенями в приміщенні дільничної комісії, мали лише члени комісії, а не всі особи, присутні на засіданні. Негативно було оцінено і відсутність у законопроекті вимоги щодо кількості кабін для голосування у приміщенні для голосування. Нижче наведено основні тези учасників громадських обговорень виборчої реформи щодо основних недоліків законопроекту Робочої групи та законопроекту № 9265-1 в частині регулювання виготовлення бюлетенів, організації голосування та підрахунку голосів.

*„Розділи законів про вибори щодо голосування і підведення підсумків виборів вже нагадують якісь інструкції – хто де має стояти, що робити тощо. При цьому ніхто не порадився з членами комісій з приводу того, чи можливо все це виконати на*

*практиці. Зрозуміло, що в законодавстві не повинно бути шпарин, які б використовувались для фальсифікацій. Але не має бути й іншої крайності, коли зарегламентовано все і працювати стає просто нереально. Має бути розумний баланс.”*

(В.Гавриленко, громадський діяч, громадське обговорення виборчої реформи у м. Білгород-Дністровський, Одеська обл.)

*„У законопроекті Робочої групи ті ж самі недоліки, що і в законі про місцеві вибори. На сайті ЦВК буде лише зведена інформація про те, скільки виготовлено бюлетенів, сама кількість бюлетенів для дільниць невелика. Якщо на тій чи іншій дільниці з'явиться багато виборців, що змінять місце голосування, їм може не вистачити бюлетенів. Номери дільниць вписуватимуть вручну, як і на місцевих виборах. Тому бюлетені на незручних дільницях можна буде легко поспувати, забувши вписати номер дільниці або вписавши номер не тієї дільниці. Ще можна підвезти бюлетені з іншої дільниці, вписати номери і зробити викидання бюлетенів в урни. Створили хороші умови для фальсифікацій.”*

(О.Рись, керівник Клубу молодого політолога, громадське обговорення виборчої реформи у м. Чернігів)

*„У законі має бути норма, що номери друкуються в бюлетені, а бюлетень виготовляється на папері з водяними знаками. Інакше друкують десь „за кутом”, потім привозитимуть на дільниці і пачками викидатимуть у скриньки для фальсифікації голосування. Ще потрібно проставляти підписи на стрічці, якою сейф опечатується, бо у законопроекті цього немає – підписують лише члени комісій, а спостерігачі та інші присутні підписи там поставити не мають права. Кому ця норма заважала – невідомо. Мабуть, спеціально включили до проекту, щоб були можливості для маневру.”*

(В.Матрошенко, громадська організація „Майбутнє Коростеня”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Коростень, Житомирська обл.)

*„Законопроект Єфремова містить ряд норм, які робитимуть можливими фальсифікації. Перше – відсутність згадки про друк номерів дільниць у бюлетенях. Такі номери вписуватимуть від руки. Друге – немає зазначення, що ступені захисту бюлетенів встановить ЦВК, хоча ця стаття є в законах про національні вибори. Протоколи на руки отримують навіть не всі члени комісій, бо їх буде лише 3-4, а не склад комісії плюс три-чотири. Третє – неможливо скасувати вибори в окрузі, навіть коли на 99% дільниць вони будуть недійсними. 10-20% для визнання голосування недійсним – теж неоднозначна норма. Можна підкинути пачку бюлетенів з голосами у сумі 9%, і це не буде порушенням, а там, де перемагає незручний кандидат з невеликим відривом від представника влади – вкинути на дільницях по 11% бюлетенів, щоб відібрати у нього голоси. Плюс визнавати чи не визнавати вибори недійсними – це право ДВК та ОВК. Тому можна вкинути 100% бюлетенів, а ДВК чи ОВК візьме і не визначе голосування недійсним. У протоколі непотрібно писати кількість бюлетенів у кожній скриньці. Можна висипати всі бюлетені зі скриньок на стіл і почати рахувати. Тут є ризик – якщо в якійсь з урн будуть вкинуті бюлетені, то буде неможливо визначити, в якій саме. Якщо Рада прийме цей закон, то у 2012 р. матимемо такі ж вибори, як на місцях у 2010.”*

(О.Савченко, секретар громадської організації „Народна Рада”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Умань, Черкаська обл.)

За ступенем деталізації процедур голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів новий Закон „Про вибори народних депутатів України” є подібним до попередньої редакції цього ж закону, прийнятої у 2005 р. У новому законі про парламентські вибори враховано ряд застережень, на яких наголошували учасники громадських обговорень, проведених в рамках реалізації цього проекту. Наприклад, законом передбачено, що номери виборчих дільниць друкуються у виборчому бюлетені, а не вписуються від руки (хоча закон містить певні суперечності, зумовлені прискореними темпами його розгляду, наприклад, у статті 80 йдеться про те, що номер

дільниці у бюлетені друкується, хоча у статті 82 зазначено, що номери дільниць члени окружних комісій вписуватимуть від руки), передбачено виготовлення бюлетенів із ступенями захисту від підробок (ступінь захищеності визначатиметься ЦВК). Протоколи про підрахунок голосів виборців на дільниці та про підсумки голосування в межах виборчого округу виготовлятимуться у кількості примірників, яка передбачалась попередньою редакцією Закону „Про вибори народних депутатів України” 2005 р. (на три або чотири примірники більше за склад комісії, залежно від типу протоколу). Однак деякі рекомендації учасників громадських обговорень виборчої реформи у новій редакції закону про парламентські вибори відображення не знайшли. Йдеться, зокрема, про рекомендації щодо збільшення запасу бюлетенів для дільниць до 2% (законом передбачено, що запас бюлетенів не повинен перевищувати 0.5%), визначення кількості кабін для голосування для кожного типу дільниць (у законі відповідні положення відсутні), зазначення у протоколі про підрахунок голосів кількості бюлетенів у кожній скриньці для голосування, інформування окружної виборчої комісії після завершення голосування про кількість виборців, які проголосували у приміщенні для голосування та за місцем свого перебування (за законом ДВК інформуватимуть ОВК лише про загальну кількість виборців, які проголосували на дільниці), обов'язковості оприлюднення на сайті ЦВК всіх актів прийому-передачі бюлетенів (за законом на веб-сайті комісії розміщуватиметься лише зведена інформація про виготовлені і передані ЦВК бюлетені), підписання стрічки, якою опечатуватимуться сейфи з бюлетенями, всіма присутніми при опечатуванні, а не лише присутніми членами комісії тощо.

## 2.2. Виключення можливості голосування „проти всіх”

У зв'язку з дискусійним характером положення законопроекту Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори щодо виключення можливості голосування „проти всіх”, експерти Громадського консорціуму виборчих ініціатив вирішили включити питання про доцільність скасування голосування „проти всіх” до анкети експертного опитування щодо напрямів удосконалення законодавства про вибори. Проведене опитування показало, хоча ідея скасування можливості голосування „проти всіх” відповідає рекомендаціям міжнародних організацій (зокрема, ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанської комісії), в українському експертному середовищі вона загалом не підтримується. Згідно з результатами опитування, лише 80% опитаних експертів вважали, що виборчий бюлетень повинен містити графу „не підтримую жодного кандидата від жодної партії”. Питання про доцільність позбавлення виборців права голосувати проти всіх кандидатів від всіх партій також було обговорено в ході регіональних круглих столів, що проводились у рамках цього проекту. Результати обговорення в основному корелювались з даними експертного опитування: переважна більшість учасників виступала за збереження у законодавстві положень щодо голосування „проти всіх”, мотивуючи це необхідністю надання виборцю права виразити своє ставлення до кандидатів. При цьому присутні говорили про те, що закон повинен також встановлювати або поріг явки виборців, недосягнення якого мало б бути підставою для визнання виборів такими, що не відбулись, або ж передбачати можливість проведення повторних виборів у випадку, коли „проти всіх” проголосував значний відсоток виборців. Щоправда, останні пропозиції поділила меншість учасників обговорень. Варто відзначити, що ідея скасування голосування проти всіх, хоча і була оцінена критично більшістю учасників обговорень, все ж знайшла підтримку деяких експертів. Їх аргументи на користь вилучення графи „проти всіх” з виборчого бюлетеня в основному відтворювали позицію, висловлену експертами Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ. Тези учасників, які підтримували скасування можливості голосувати „проти всіх”, а також тези їх опонентів на обговореннях наведено нижче.

*„Щодо графи „проти всіх”. Доцільніше було б не виключати цю графу, а передбачити в законі певний критичний відсоток явки, при якому вибори визнавалися б недійсними.”*

(М.Каспрук, колишній Голова Чернівецької виборчої комісії, громадське обговорення виборчої реформи у м. Чернівці)

*„Доцільно у виборчому бюлетені виключити графу „не підтримую жодного кандидата (жодну політичну партію)”. У такий спосіб виборець матиме реальне право вибору.”*

(В.Кирилич, журналіст газети „Франкова Криниця Підгір'я”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дрогобич, Львівська обл.)

*„З виборчого бюлетеня потрібно виключити норму «не підтримую жодного». Бо голосування «проти всіх» – це як дуля в кишені.”*

(Р.Новоженець, заступник Голови Львівської обласної організації Української республіканської партії, громадське обговорення виборчої реформи у м. Львів)

*„У виборців повинна бути можливість голосувати проти всіх - у якості протестного голосування проти погіршення умов життя.”*

(В.Сакира, політтехнолог, громадське обговорення виборчої реформи у м. Сєверодонецьк, Луганська обл.)

Нова редакція закону про парламентські вибори не передбачає включення до виборчого бюлетеня позиції „не підтримую жодного кандидата у депутати від жодної партії”. Таким чином, закон не відображає позицію більшості вітчизняних експертів, хоча і враховує позицію міжнародних інституцій та загальноєвропейську практику щодо вирішення цього питання.

## 2.3. Підстави визнання голосування на дільниці недійсним

Експерти, які взяли участь у регіональних круглих столах, проведених у рамках цього проекту, загалом не прийшли до консенсусу в питанні перегляду існуючих підстав для визнання голосування на виборчій дільниці недійсним. Так, позиція одних учасників дискусії загалом відображувала аргументи, які свого часу наводились у висновках Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ щодо Закону „Про вибори народних депутатів України” 2005 р.: встановлення „порогів” визнання голосування недійсним фактично означає запровадження певного рівня толерантності до виборчих порушень. Експерти говорили також про те, що існуючі підстави визнання голосування недійсним дозволяють маніпулювати результатами волевиявлення – створювати підстави для визнання голосування недійсним на дільницях, де може перемагти „небажаний” кандидат, „вкідати” невелику кількість бюлетенів (яка не перевищує величини порогу у 10%) на дільницях, де перемагає „бажаний” кандидат тощо. Однак не всі погодилися і з тим, що підстави визнання голосування на дільницях мають визначатись абстрактно. Наприклад, не підтримувалась ідея визначення в якості підстав для визнання голосування недійсним вчинення таких порушень, які не дозволяють достовірно встановити результат голосування на дільниці. В основному це було аргументовано залежністю судів від політичних впливів і можливістю вибіркового застосування законодавства, особливо якщо його положення було б сформульовано нечітко. В новому Законі „Про вибори народних депутатів України” встановлено ті ж самі підстави визнання голосування недійсним, що і у попередній редакції цього ж закону.

*„У Законі недостатньо чітко прописані передумови скасування результатів виборів на дільниці. Що це за норма? Якщо в урні виявлено більш, ніж 10% недійсних бюлетенів, тоді всі бюлетені визнаються недійсними. Таких бюлетенів знайшли, припустимо, 50 штук, а 10% - це 60, значить, все нормально на цій дільниці?”*

(Н.Вазеловська, керівник Асоціації сільських та селищних громад, громадське обговорення виборчої реформи у м. Херсон)

## 2.4. Неможливість визнання виборів недійсними

Законопроект Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори прямо забороняв визнавати результати виборів в одномандатних та загальнодержавному виборчих округах недійсними. Учасники громадських обговорень звернули увагу на те, що такий підхід дозволяє обрати кандидата в одномандатному окрузі депутатом за результатами голосування лише на одній виборчій дільниці, наприклад у випадку, якщо на інших дільницях голосування буде визнано недійсним. Експерти в цілому зійшлися на тому – якщо на певній, визначеній законом кількості виборчих дільниць голосування визнається недійсним, то і вибори в окрузі також мають визнаватись недійсними. На підставі цього було рекомендовано доповнити законопроект Робочої групи відповідним положенням. Однак в кінцевому варіанті Закону „Про вибори народних депутатів України” ця рекомендація закріплення не знайшла.

*„Треба викреслити положення про визнання виборів в окрузі дійсними, навіть якщо на більшості дільниць голосування визнали недійсним. Це робить марними усі намагання контролювати виборчий процес.”*

(А.Крисько, незалежний експерт, громадське обговорення виборчої реформи у м. Сімферополь)

Більш дискусійним виявилось питання про можливість визнання недійсними у межах загальнодержавного округу. Одна група експертів підкреслила, що у випадку вчинення системних порушень під час підготовки до голосування, у день голосування, при підрахунку голосів і встановленні результатів виборів, вибори мали б визнаватись недійсними. Такий підхід був застосований на практиці на виборах 2004 р., коли попри відсутність у Законі „Про вибори Президента України” положень щодо можливості визнання виборів недійсними, їх було визнано недійсними на підставі норм Конституції, які мають пряму дію. Друга група учасників зауважила, що закріплення у законі відповідних положень було б вигідне владі, оскільки у разі отримання меншої, ніж розраховувалось, кількості голосів виборців на підтримку провладних партій, останні могли б ініціювати перегляд результатів волевиявлення шляхом проведення повторних виборів у загальнодержавному масштабі. Вірогідність саме такого сценарію учасники пояснювали відсутністю дієвих гарантій незалежності органів судової влади від політичного впливу. Зверталась увага і на те, що проведення виборів потребує значного фінансування, а процедура проведення повторних виборів у загальнодержавному масштабі потребує визначення у законі. В умовах обмеженості фінансових можливостей держави імовірність виділення коштів на проведення повторних загальнодержавних виборів є незначною. Приблизно аналогічно і з тими самими аргументами „за” та „проти” було оцінено й ідею закріплення в якості підстави для визнання результатів виборів в одномандатному окрузі недійсними вчинення правопорушень, які не дозволяють достовірно встановити результат волевиявлення виборців у межах округу.

### **2.5. Встановлення порогу явки виборців як умови визнання виборів такими, що відбулися**

Деякі учасники обговорень пропонували повернутись до практики парламентських виборів 2007 року, коли змінами до чинної на той момент редакції Закону „Про вибори народних депутатів України” було внесено зміни, які встановлювали поріг явки виборців на дільниці, недосягнення якого мало наслідком проведення повторних виборів. Це питання порушувалось переважно в контексті питання про доцільність скасування голосування „проти всіх”. Ті, хто все ж погоджувався з тим, що виборців доцільно позбавити права голосувати „проти всіх”, часто пропонували доповнити закон нормою щодо явки виборців. Однак ця пропозиція не була підтримана більшістю учасників обговорень. Не була вона відображена і у новому Законі „Про вибори народних депутатів України”.

*„Треба відновити 50% бар’єр явки для виборців, тому що не можуть 9% мешканців обирати депутатів, як сталося в Херсоні під час виборів міського голови.”*

(О.Пещенко, депутат Херсонської міської ради 5 скликання, громадське обговорення виборчої реформи у м. Херсон)

*„Необхідно у законі передбачити норму, за якою вибори вважаються такими, що відбулися, у випадку, якщо в голосуванні прийняли участь 50% виборців.”*

(В.Ткачук, колишній член окружних виборчих комісій у 2004 та 2010 рр., громадське обговорення виборчої реформи у м. Сєвєродонецьк, Луганська обл.)

### **3. Резюме результатів експертного опитування та громадських обговорень**

Більшість учасників експертного опитування, проведеного в рамках проекту „Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні” погодилась з тим, що виключення із Закону „Про вибори народних депутатів України” положень, які передбачали можливість голосування виборців „проти всіх” є передчасним. З необхідністю збереження можливості голосування „проти всіх” погодилась і більшість експертів, які взяли участь у громадських обговореннях виборчої реформи в регіонах. Під час регіональних круглих столів експерти також зійшлись на тому, що положення законопроекту Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори та підготовленого на його основі законопроекту „Про вибори народних депутатів України” (№ 9265-1) містили ряд положень та прогалін, які могли негативно вплинути на результати парламентських виборів 2012 р. Хоча багато рекомендацій експертів знайшло відображення у новому Законі „Про вибори народних депутатів України”, низку зауважень експертів у ньому враховано все ж не було.

Зокрема, нова редакція закону про парламентські вибори не передбачає збільшення запасу виборчих бюлетенів з 0.5% до 2% від кількості виборців на дільницях, не містить вимог щодо оприлюднення на веб-сайті ЦВК актів прийому-передачі виборчих бюлетенів від підприємства-виготовлювача до Центральної виборчої комісії, не встановлює вимог щодо кількості кабін для голосування на виборчих дільницях, не передбачає підписання стрічки, якою опечатуватимуться бюлетені в сейфі приміщення ОВК всіма присутніми на відповідному засіданні ОВК особами. Також за новим законом у протоколі про підрахунок голосів не відображатиметься кількість бюлетенів у кожній скриньці для голосування, а результати виборів в одномандатних округах визнаватимуться дійсними навіть, якщо голосування буде визнано недійсним на більшості дільниць округу. Недоліком закону є і те, що на відміну від його попередньої редакції 2005 р., він не передбачає обов’язковості інформування ДВК окружної комісії про кількість виборців, які взяли участь у голосуванні за місцем свого перебування.

З урахуванням вищезазначеного видається необхідним:

- розглянути можливість закріплення у законах про вибори положень, які дозволятимуть голосувати „проти всіх”, зокрема, для випадків, за яких не передбачено можливості самовисування на виборах;
- уніфікувати (там, де це є можливим) регулювання процедури виготовлення бюлетенів, підготовки до голосування, голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів для всіх виборів, які проводяться в державі, встановлення додаткових вимог до громадських організацій, що планують здійснювати спостереження за виборами, наприклад, вимог до часу їх реєстрації;
- розглянути можливість внесення до нового Закону „Про вибори народних депутатів України” змін, які передбачатимуть збільшення запасу виборчих бюлетенів для виборчих дільниць з 0.5% до 2%, визначення кількості кабін для голосування на виборчих дільницях, оприлюднення актів прийому-передачі бюлетенів від підприємства-виготовлювача на веб-сайті ЦВК, підписання стрічки, якою опечатуватимуться сейф з бюлетенями всіма присутніми на відповідному засіданні комісії особами, відображення у протоколі про підрахунок голосів кількості бюлетенів у кожній скриньці, обов’язковості інформування ДВК окружної комісії про кількість виборців, які проголосували у приміщенні комісії та за місцем свого перебування (окремо), можливість визнання виборів в одномандатному окрузі недійсними у випадку визнання голосування недійсним на певній визначеній законом кількості виборчих дільниць в межах округу.

ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ТА БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ЩОДО ВИБОРІВ.  
ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

### 1. Загальний огляд обговорених питань

Впровадження дієвого механізму оскарження рішень, дій та бездіяльності, пов'язаних з виборами, а також ефективних, пропорційних і превентивних санкцій за порушення виборчого законодавства є важливими передумовами належного захисту виборчих прав громадян від протиправних посягань, їх швидкого поновлення у разі порушень, створення рівних і конкурентних умов для партій і кандидатів, забезпечення належної поваги до закону з боку суб'єктів виборчого процесу, зменшення кількості злочинів і порушень виборчого законодавства. Водночас у частині регулювання порядку оскарження рішень, дій та бездіяльності щодо виборів, а також питань відповідальності за виборчі правопорушення чинне законодавство містить ряд недоліків та прогалин.

Однією з головних проблем є те, що відповідні положення законодавства не узгоджено між собою. Наприклад, на президентських та місцевих виборах офіційні спостерігачі не мають права звертатись зі скаргами до виборчих комісій, в той час як донедавна Законом „Про вибори народних депутатів України” така можливість передбачалась. Закони про президентські та місцеві вибори також суттєво звужують коло питань, з яких можуть подаватись скарги до виборчих комісій. Наприклад, за цими законами до виборчих комісій не можуть оскаржуватись рішення, дії та бездіяльність органів влади, засобів масової інформації, об'єднань громадян. Натомість за попередньою редакцією Закону „Про вибори народних депутатів України” ці категорії справ могли розглядатись не лише судами, але і виборчими комісіями. По-різному законами про вибори визначено і строки подання та розгляду скарг до виборчих комісій. Наприклад, на президентських та парламентських виборах скарги можуть бути подані до комісій у 5-денний строк з дня прийняття рішення, вчинення дії або допущення бездіяльності, в той час як на місцевих виборах – протягом 2 днів після порушення. На президентських та місцевих виборах, а за новим Законом „Про вибори народних депутатів України” від 17.11.2011 р. і на парламентських виборах, скарги мають розглядатись комісіями у дводенний строк з дня їх надходження. Проблема ускладнюється тим, що строки судового та позасудового оскарження виборчим законодавством визначено по-різному, що дозволяє суб'єктам виборчого процесу самостійно обирати орган оскарження, залежно від наявних у їх розпорядженні строків, зручності та інших подібних умов. Окремі категорії судових рішень є остаточними і не підлягають перегляду в апеляційному порядку. Враховуючи дискусійний характер цих питань, Громадський консорціум виборчих ініціатив вирішив обговорити їх під час регіональних круглих столів, що проводились в рамках даного проекту.

Регулювання відносин, пов'язаних з відповідальністю за порушення виборчого законодавства, також є далеким від досконалості. Наприклад, порушення багатьох положень законодавства про вибори має наслідком оголошення кандидату чи партії попередження. У ряді випадків ця санкція є неадекватною ступеню тяжкості вчинених порушень. З іншого боку, за деякі порушення законом передбачене скасування реєстрації кандидата, тоді як відповідні порушення могли б не менш ефективно каратись альтернативними санкціями, наприклад, штрафами. Передбачені Кодексом про адміністративні правопорушення штрафи загалом є невеликими за розміром і не можуть спонукати суб'єктів виборчого процесу до дотримання законодавства. Деякі кримінально карані діяння передбачають надто суворі покарання. Наприклад, викрадення одного виборчого бюлетеня (незалежно від мети викрадення) фактично прирівнюється до викрадення протоколу про підрахунок голосів, карається штрафом у розмірі 6 800–11 900 грн. чи обмеженням або позбавленням волі на строк до 5 років. Стаття 158-1 Кримінального кодексу сформульована досить невдало. Згідно з нею, кримінальну відповідальність тягне голосування виборцем, який бере участь у виборах або референдумі на виборчій дільниці більше ніж один раз. З одного боку, цю статтю можна тлумачити так, що на дільниці виборець може проголосувати лише один раз, незалежно від кількості виборів, які відбуваються одночасно. З іншого боку, цю статтю можна розуміти й так, що нею заборонено багаторазове голосування лише на одній виборчій дільниці, тоді як голосування на декількох дільницях не тягне кримінальної відповідальності взагалі. На останній недолік, до речі, свого часу вказувала й Венеціанська комісія. За окремі порушення положень виборчого законодавства взагалі не передбачено будь-яких санкцій. Це стосується, наприклад, заборони оприлюднення результатів опитувань виборців щодо їх голосування до завершення голосування, перебування виборця на виборчій дільниці після опускання ним бюлетеня до скриньки для голосування, неподання у встановлений строк звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, невиконання головою окружної виборчої комісії обов'язків щодо припинення окружної комісії як юридичної особи тощо. Саме через ці недоліки і прогалини питання відповідальності за порушення виборчого законодавства було вирішено обговорити в ході регіональних круглих столів, що проводились в рамках проекту „Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні”. Нижче наведено основні результати обговорень питань оскарження та відповідальності за виборчі порушення.

## 2. Питання оскарження та відповідальності за виборчі порушення: результати громадських обговорень

### 2.1. Оскарження рішень, дій та бездіяльності щодо виборів

У ході громадського обговорення виборчої реформи загалом не було висловлено єдиної позиції стосовно питання про доцільність звуження компетенції виборчих комісій щодо вирішення виборчих спорів. Одні експерти підкреслювали, що через простоту процедури розгляду скарг порівняно з процедурою розгляду позовів, значне навантаження на суди та інші чинники за виборчими комісіями варто зберегти повноваження щодо вирішення спорів, тим більше, що до повноважень комісій віднесено здійснення контролю за дотриманням і однаковим застосуванням виборчого законодавства. Інші експерти стверджували, що заполітизованість роботи виборчих комісій фактично виключає неупередженість розгляду ними виборчих спорів і згоду з прийнятим комісією рішенням, а відтак існує потреба у тому, щоб виборчі комісії були позбавлені права вирішувати виборчі спори взагалі. Разом з тим учасники обговорень зійшлися на тому, що якщо закон дозволить комісіям вирішувати певні категорії справ, то регулювання процедур їх розгляду має здійснюватись в однаковому порядку незалежно від виборів. Учасники обговорень піддали критиці і відображений у законах про вибори підхід до визначення кола суб'єктів звернення зі скаргами до виборчих комісій. Наголошувалось на тому, що потреби у позбавленні спостерігачів права подавати скарги до комісій немає. Також учасники дискусій погодились з ідеєю продовження строків подання і розгляду скарг та позовів до 5 днів (а не 2 днів, як передбачено деякими законами про вибори та Кодексом адміністративного судочинства). На їхню думку, підготувати скаргу чи позов за два дні, а також розглянути їх у цей самий строк, до того ж неупереджено, всебічно та об'єктивно, фактично неможливо. Короткі строки оскарження та розгляду виборчих спорів не сприяють ефективному захисту виборчих прав. Деякі тези учасників обговорень щодо процедури регулювання оскарження наведено нижче.

*„Під час виборів кількість справ у юристів перевищує усі можливі межі, тому строки на подання скарг повинні бути збільшені.”*

(С.Славський, юрист з виборчих питань,  
громадське обговорення виборчої реформи у м. Одеса)

*„У новому законі про вибори в частині оскарження рішень, дій чи бездіяльності щодо виборів строк подання скарг до виборчих комісій складає 5 днів. У цілому ж порядок подання і розгляду скарг не зазнав принципових змін у порівнянні з минулими виборами. Не зважаючи на подовження терміну оскарження, на жаль звужено коло суб'єктів звернення зі скаргами (наприклад, офіційні спостерігачі не матимуть права подавати скарги до комісій), що значно ускладнює вирішення „проблем” на дільницях, особливо в день голосування.”*

(Ю.Потікун, громадська організація „Інститут політичної освіти”,  
громадське обговорення виборчої реформи у м. Харків)

*„Потрібно збільшити термін розгляду справ щодо виборів, у нових законопроектах його скорочено з 5-ти до 2-х діб. За 2 дні нормально розглянути справу фактично нереально.”*

(О.Токаленко, юрист Херсонської обласної організації Комітету виборців України,  
громадське обговорення виборчої реформи у м. Херсон)

*„Потрібно, щоб закон передбачав можливість оскарження виборчих порушень лише в суді, бо комісії належним чином скарги не розглядають. Існування комісій в процесі тільки збільшує строки вирішення справ”*

(С.Черевач, незалежний аналітик,  
громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпродзержинськ, Дніпропетровська обл.)

*„Основним органом, до якого можна оскаржувати порушення виборчого законодавства, повинен бути суд, рішення якого має бути обов'язковим до виконання. Але*

*оскільки виборчі комісії вищого рівня відповідальні за ті комісії, які вони створили, необхідно закріпити в законодавстві перелік тих порушень виборчого законодавства, які можна оскаржити в комісії вищого рівня. При цьому вища комісія повинна мати право усувати порушення, а не просто скасовувати рішення нижчої комісії.*

(В. Пащенко, Дніпропетровський національний університет, доцент кафедри політології, політичний оглядач, сертифікований тренер членів ОВК, ДВК, громадське обговорення виборчої реформи у м. Дніпропетровськ)

У новому законі „Про вибори народних депутатів України” позиції учасників обговорень щодо регулювання процедури оскарження було враховано лише частково. Наприклад, строк подання скарг продовжено з 2 днів (як передбачалось законопроектом Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори) до 5 днів. Однак за новим законом скарги розглядатимуться протягом 2 днів з дня їх надходження, а спостерігачі не матимуть права звертатись до комісій зі скаргами. Закон також не передбачає внесення суттєвих коректив у процедуру судового врегулювання виборчих спорів, визначену Кодексом адміністративного судочинства України.

## 2.2. Відповідальність за порушення виборчого законодавства

Під час громадських обговорень виборчої реформи у регіонах експерти підкреслили, що основною проблемою є не стільки відсутність або непропорційність санкцій за порушення виборчого законодавства, скільки небажання представників влади застосовувати їх до порушників. Стверджувалось, зокрема, що за роки дії Кримінального кодексу до відповідальності за злочини проти виборчих прав громадян були притягнені одиниці, небагато злочинців було засуджено і до відбування покарання. Кодекс про адміністративні правопорушення практично не застосовується на практиці. Учасники також погодились з тим, що за ряд порушень законодавством взагалі не передбачено відповідальності. У цьому контексті було запропоновано або лібералізувати існуючі обмеження, які без санкцій не дотримуються на практиці, або ж провести ретельний аналіз виборчого законодавства і передбачити санкції за порушення всіх обмежень та заборон. Зверталась увага й на непропорційність окремих санкцій, наприклад, попередження. На загальну думку експертів, підстави для оголошення попередження, як і підстави для скасування реєстрації кандидатів, мають бути звужені до мінімуму. Ці санкції варто замінити більш ефективними, наприклад, штрафами тощо. Досить популярної серед експертів є й ідея посилення відповідальності членів виборчих комісій за ухвалення завідомо незаконних рішень. Однак з урахуванням колегіального характеру роботи комісій вона поділялась не всіма учасниками обговорень. У новому законі про парламентські вибори позиції та рекомендації учасників обговорень загалом відображення не знайшли, якщо не враховувати звуження переліку підстав для скасування реєстрації кандидатів.

*„Про яку відповідальність можна говорити, якщо за підсумками попередніх виборів ніхто так і не був притягнений до відповідальності. Можливо кілька голів дільничних виборчих комісій і отримали покарання, але ж системні фальсифікації відбуваються на вищих рівнях. Наочний приклад – один із членів ЦВК у 2004 р., який фактично винний у зриві другого туру виборів Президента у 2004 році... В проекті закону не врегульовано питання стосовно негрошових пожертвувань, можна припустити, що її надання не дозволене, проте як це буде контролюватися? Яка буде відповідальність у випадку порушення?”*

(О.Савченко, секретар громадської організації „Народна рада”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Умань, Черкаська обл.)

*„Прописувати у законі відповідальність за порушення законодавства про вибори немає потреби, оскільки відповідальність за порушення передбачається Кодексом адміністративних правопорушень а також Кримінальним кодексом.”*

(О.Івашенко, депутат Одеської міської ради, громадське обговорення виборчої реформи у м. Одеса)

*„По-перше, посилити відповідальність членів комісій шляхом більш жорсткого покарання, по-друге, за порушення законодавства карати не лише членів комісій, а й партії, до яких вони належать.”*

(Є.Орлов, колишній заступник голови ДВК, громадське обговорення виборчої реформи у м. Білгород-Дністровський, Одеська обл.)

*„Закон не передбачає дієвих механізмів притягнення кандидатів до відповідальності за порушення. Це призведе до збільшення порушень та використання механізмів підкупу виборців. Попередження, передбачені законом, нічого не дадуть, порушення, що безумовно вплинуть на результати волевиявлення, будуть продовжуватися і надалі. Така ситуація може виникнути через відсутність норми про зняття з реєстрації суб'єкта за порушення законодавства про вибори.”*

(К.Юхно, депутат Кременчуцької міської ради поточного скликання, адвокат юридичної фірми „Юрбізнесконсалтинг”, громадське обговорення виборчої реформи у м. Кременчук, Полтавська обл.)

*„Справа стосується більше небажання суб'єктів виборчого процесу та влади застосовувати суворі санкції до порушників виборчого законодавства. Покарання винних є скоріше випадковістю, ніж звичайною практикою. Більшість категорій справ – адміністративні. За 10 останніх років винесено лише 11 кримінальних вироків по всій Україні.”*

(О.Токаленко, юрист Херсонської обласної організації Комітету виборців України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Херсон)

*„Закон, який працював на виборах до парламенту у 2006 та 2007 роках був загалом нормальним, і вибори, що відбулися відповідно до нього, були визнані міжнародними спостерігачами легітимними. Але у 2010 році до влади прийшла нова команда. Проблема не в законах і відповідальності, а в тому, що до влади прийшли сили, що демонструють свою зневагу до законодавства, до Конституції та прав і свобод людини.”*

(О.Ломако, експерт, колишній член територіальної виборчої комісії, громадське обговорення виборчої реформи у м. Чернігів)

## 3. Резюме результатів громадських обговорень

Більшість учасників громадських обговорень виборчої реформи, проведених в рамках проекту „Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні” вважають необхідним:

- передбачити у законодавстві такі строки подання та розгляду скарг і адміністративних позовів щодо рішень, дій та бездіяльності щодо виборів, які б дозволяли належним чином підготувати скаргу та позов, а також розглянути їх на основі принципів повноти, всебічності та неупередженості (наприклад, 5 днів як для подання, так і для розгляду, крім справ, пов'язаних з рішеннями, діями та бездіяльністю, прийнятими (вчиненими, допущеними) безпосередньо перед виборами та незабаром після їх завершення);
- вивчити питання про можливість вирішення всіх категорій виборчих спорів виборчими комісіями або ж про позбавлення виборчих комісій права вирішувати виборчі спори взагалі (в останньому випадку вирішення виборчих спорів має належати до компетенції суду);
- передбачити можливість подання скарг та позовів всіма суб'єктами відповідних виборчих процесів, у тому числі спостерігачами на виборах;
- провести ретельний аналіз положень чинного законодавства на предмет наявності санкцій за порушення обмежень та заборон, за результатами аналізу лібералізувати відповідні обмеження, або ж передбачити санкції за порушення всіх обмежень та заборон;
- встановити такі санкції за порушення, які б відповідали принципам пропорційності та превентивності, а також забезпечити неухильність виконання положень законодавства про відповідальність за порушення виборчого законодавства.

## СКОРОЧЕННЯ ТРИВАЛОСТІ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Законопроект Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори передбачало суттєве скорочення тривалості виборчого процесу. Так, на відміну від чинної на момент підготовки законопроекту редакції Закону „Про вибори народних депутатів України“, за законопроектом виборчий процес мав починатись за 90 днів до дня голосування, в той час як за чинним на той момент законом – за 120 днів до дня голосування. Скорочення тривалості виборчого процесу пропонувалося досягти за рахунок винесення за його межі утворення виборчих округів та постійних виборчих дільниць. Однак скорочення тривалості виборчого процесу спровокувало проблему скорочення тривалості основних виборчих процедур, не пов'язаних з утворенням округів та дільниць. Саме тому питання про доцільність скорочення строку виборчого процесу було включено до експертного опитування, проведеного в рамках реалізації даного проекту, а також обговорено в ході круглих столів у регіонах.

Результати проведеного експертного опитування показали, що частка тих експертів, які вважали, що чинну тривалість виборчих перегонів (120 днів) необхідно зменшувати, була значно меншою, порівняно з часткою тих, хто вважав, що тривалість виборчого процесу мала б становити 120 днів. 64% експертів вважали за необхідне зберегти існуючу тривалість виборчого процесу, тоді як лише 33% респондентів відзначили, що виборчий процес має починатись за 90 днів до дня голосування. Скорочення тривалості виборчого процесу найбільше підтримувалося експертами із західних областей України (40% експертів). У решті регіонів частка прихильників цієї ідеї становила близько третини опитаних респондентів (33% - на півдні і сході України, 31% - у центральних областях).

З результатами експертного опитування корелюються і результати проведених громадських обговорень виборчої реформи – більшість учасників регіональних круглих столів критично поставились до ідеї скорочення загальної тривалості виборчого процесу. Серед основних аргументів проти цієї ідеї – скорочення строків основних стадій виборчого процесу та зростання ризику недостатньо якісної організації виборів, посилення функціонального навантаження на членів комісій та інші негативні фактори.

*„Не можна допускати зменшення строків виборчої кампанії, оскільки це призводить до безладу у виборчих комісіях через неможливість освоєння великих обсягів роботи у стислі терміни. Крім того зменшення строків також дає «фору» провладним політичним силам, оскільки вони готові до всього, бо володіють інформацією про можливі зміни завчасно.“*

(М.Скоробагатько, другий секретар Чернігівського міського комітету Комуністичної партії України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Чернігів)

*„Суттєво скорочується час на проведення передвиборчої кампанії, і, таким чином, опозиція ставить в менш привабливі умови.“*

(В.Миколаєнко, депутат Херсонської міської ради 5 скликання, громадське обговорення виборчої реформи у м. Херсон)

*„Скорочення виборчого процесу, а також те, що не встановлено для мажоритарників дату початку реєстрації, а лише кінцевий строк за 75 днів до виборів, створить певні проблеми для деяких кандидатів. Декому з кандидатів допоможуть зареєструватися раніше. Невизначено, коли відкривається рахунок ЦВК для внесення грошової застави, а лише з документом про сплату застави можлива реєстрація кандидата. Скорочення кампанії до 2-х місяців ускладнює її ведення.“*

(К.Южно, депутат Кременчуцької міської ради поточного скликання, адвокат юридичної фірми „Юрбізнесконсалтинг“, громадське обговорення виборчої реформи у м. Кременчук, Полтавська обл.)

*„ЦВК за 90 днів не встигне зробити всю технічну роботу з підготовки та проведення виборів якісно.“*

(О.Качан, колишній Голова Луганської територіальної виборчої комісії, громадське обговорення виборчої реформи у м. Луганськ)

*„Недостатнім є строк виборчої кампанії в 90 днів, його варто було б збільшити.“*

(А.Абрамов, депутат Луганської обласної ради, Комуністична партія України, громадське обговорення виборчої реформи у м. Сєвєродонецьк, Луганська обл.)

За новим Законом „Про вибори народних депутатів України“ виборчий процес розпочинатиметься за 90 днів до дня виборів, іншими словами висновки учасників громадських обговорень виборчої реформи щодо необхідності збільшення строку тривалості виборчого процесу у законі відображення не знайшли. Разом з тим питання про необхідність збільшення тривалості виборчого процесу варто вирішувати вже після проведення чергових виборів народних депутатів України, коли стане зрозуміло, яким чином скорочення строку кампанії вплине на якість підготовки і проведення виборів у 2012 році.

## III. ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

За результатами обговорень, проведених Громадським консорціумом виборчих ініціатив у рамках проекту „Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні“ були напрацьовані висновки та рекомендації, частина з яких вже знайшла відображення у новому Законі „Про вибори народних депутатів України“.

Зокрема, у новому виборчому законі було уточнено вимоги до виборчих округів, передбачено збалансоване представництво у складі виборчих комісій представників провладних та опозиційних партій, можливість заміни членів комісій суб'єктами подання кандидатур до складу комісій, відновлення державного фінансування передвиборної агітації, обов'язковість наявності у кандидатів передвиборних програм, збільшення строків, відведених на подання скарг до виборчих комісій, реєстрацію всіх кандидатів на виборах ЦВК. Також було враховано пропозиції учасників обговорень щодо максимального звуження переліку підстав для відмови у реєстрації і скасування реєстрації кандидатів, щодо приведення регулювання процедури підготовки до голосування, його проведення, а також підрахунку голосів у відповідність до Закону „Про вибори народних депутатів України“.

Разом з тим не було враховано пропозиції учасників громадського обговорення стосовно забезпечення представництва у складі окружних виборчих комісій кандидатів, висунутих шляхом самовисування, виключення можливості одночасного балотування кандидатів у депутати у загальнодержавному та одномандатному окрузі, посилення прозорості фінансування виборів, продовження строків розгляду скарг і позовів з 2 до 5 днів, визначення підстав визнання результатів виборів в одномандатних округах недійсними та деяких інших питань.

За результатами громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства експерти, політики та інші учасники обговорення дійшли наступних висновків і внесли наступні рекомендації:

- 1) існує потреба в уніфікації правового регулювання виборів шляхом прийняття Виборчого кодексу, робота над яким має розпочатись незабаром після проведення парламентських виборів у 2012 р.;
- 2) розгляд та прийняття Виборчого кодексу мають передувати публічні дискусії щодо його концептуальних положень, до яких залучатимуться всі зацікавлені сторони – представники провладних та опозиційних партій, органів державної влади та місцевого самоврядування, виборчих комісій, засобів масової інформації, експерти та науковці;
- 3) хоча ні мажоритарна, ні пропорційна, ні змішана виборча система не підтримується абсолютною більшістю експертів та політиків, відносно більшість учасників громадських обговорень (зокрема, 38% з 571 опитаного в рамках проекту респондента) схиляється до запровадження на парламентських виборах пропорційної виборчої системи з голосуванням за т.зв. „відкриті“ списки;
- 4) якщо після виборів 2012 р. виникне потреба у подальшому перегляді змішаної системи, за якою проводитимуться парламентські вибори, такий перегляд має здійснюватись за результатами відкритих і широких консультацій, до яких залучатимуться представники всіх політичних партій, експерти та інші потенційно зацікавлені суб'єкти;
- 5) у середовищі політиків та експертів все ще поширеною залишається ідея впровадження в Україні недемократичних практик посилення підзвітності депутатів перед виборцями, таких як імперативний мандат та відкликання депутатів виборцями; у зв'язку з цим вбачається доцільним проведення більш активної роз'яснювальної роботи серед політиків та експертів стосовно демократичних механізмів забезпечення підзвітності і відповідальності депутатів перед електоратом та партіями;
- 6) учасники громадського обговорення критично оцінили відсутність у новому Законі низки вимог до утворення виборчих округів, зокрема, вимоги щодо неперервності меж округів, щодо врахування при їх утворенні меж районів та міст обласного значення; багато експертів завернули увагу на те, що передбачена законом величина граничного відхилення між кількістю виборців в округах (12% від орієнтовної кількості виборців) є надмірно великою і потребує зменшення;
- 7) у майбутньому виборчому законодавстві необхідно максимально чітко визначити вимоги до утворення виборчих округів, передбачивши при цьому проведення публічних консультацій щодо їхніх можливих меж;
- 8) хоча у середовищі політиків та експертів відсутній єдиний погляд на процедуру формування складу окружних та дільничних комісій, більшість учасників регіональних обговорень зійшлась на тому, що до складу окружних та дільничних виборчих комісій мають включатись представники як парламентських партій, так і партій, які не представлені у парламенті, а також представники кандидатів, висунутих шляхом самовисування; у складі виборчих комісій мають бути збалансовано представлені як правлячі, так і опозиційні партії;
- 9) учасники громадського обговорення зійшлися на тому, що виборче законодавство повинно передбачати обов'язковість проходження навчання не лише керівним складом окружних виборчих комісій, але й усіма членами комісій як окружних, так і дільничних;
- 10) при врегулюванні процедури проходження членами комісій (чи претендентами на посади членів комісій) обов'язкового навчання особливу увагу варто приділити впровадженню механізмів, які б виключали можливість корупції при проведенні навчання та його використання з метою впливу на рівень представництва в комісіях (в тому числі у керівному складі комісій) тих чи інших партій або кандидатів;
- 11) законодавство має передбачати можливість відкликання членів комісій суб'єктами подання кандидатур до складу комісій;
- 12) учасники громадського обговорення особливо підкреслили необхідність посилення фінансового, кадрового

- го (технічні працівники) та матеріально-технічного забезпечення роботи комісій, що сприяло б зменшенню корупційних ризиків у роботі комісій та дозволило б підвищити ефективність їхньої роботи;
- 13) рішення виборчих комісій мають прийматись більшістю від складу комісій, крім рішень, які приймаються у день голосування, зокрема, при підрахунку голосів та встановленні результатів виборів, за умови присутності на засіданні менш ніж двох третин від складу комісії (такі рішення мають прийматись двома третинами від присутніх), рішень про позбавлення офіційних спостерігачів права бути присутніми на засіданні виборчої комісії, про звернення до виборчої комісії вищого рівня з поданням про заміну голови, заступника голови чи секретаря комісії (такі рішення мають прийматись двома третинами від складу комісії);
  - 14) попри початок функціонування Державного реєстру виборців, якість підготовлених на основі його даних списків виборців продовжує залишатись невисокою; учасники обговорення пов'язували це з існуванням певної зацікавленості у збереженні проблем у цій сфері з боку представників влади, недоліками у взаємодії між органами ведення реєстру, виборчими комісіями, іншими органами влади; неефективним застосуванням санкцій за порушення, пов'язані з реєстрацією виборців; навмисними діями членів комісій та виборчих штабів;
  - 15) в органах, на підставі відомостей яких здійснюється поновлення бази даних Державного реєстру виборців, необхідно запровадити уніфіковані внутрішні процедури обліку відомостей про виборців, а до Кодексу про адміністративні правопорушення внести зміни, які передбачатимуть більш суворі санкції за порушення встановлених законом порядку та строків подання відомостей про виборців до органів ведення Державного реєстру виборців;
  - 16) серед учасників обговорень загалом відсутній єдиний підхід стосовно доцільності встановлення заборони на внесення змін до списків виборців у день голосування на підставі судових рішень;
  - 17) якщо виборчим законодавством передбачатиметься можливість внесення змін до списків виборців у день голосування на підставі судових рішень, у Кодексі адміністративного судочинства варто прямо передбачити, що рішення про включення виборців до списків мають прийматись судами не невідкладно після надходження адміністративного позову, а лише за умови отримання відповідних повідомлень від органів ведення Державного реєстру виборців, що запобігатиме кратному включенню виборців до списків виборців;
  - 18) у випадку впровадження повної заборони на внесення змін до списків виборців у день голосування (окрім виправлення опісок та неточностей) варто одночасно провести інформаційно-роз'яснювальну роботу серед виборців стосовно перевірки відомостей про себе у Державному реєстрі виборців та у списках виборців та наслідків невиконання до списків виборців до дня голосування;
  - 19) учасники громадського обговорення підкреслили необхідність закріплення у законі переліку документів, якими має підтверджуватись нездатність виборця самостійно пересуватись, тобто підстави для голосування за місцем перебування;
  - 20) учасники громадського обговорення наголосили на тому, що процедура зміни місця голосування без зміни виборчої адреси законом врегульована рамково, а відтак створює ризики зловживань (за посвідченнями про тимчасову зміну місця голосування виборці голосуватимуть не на одній дільниці в межах округу, а на різних дільницях, що послаблюватиме контроль за таким голосуванням та може призвести до нестачі бюлетенів на окремих дільницях; законом не передбачені будь-які обмеження загальної кількості таких посвідчень, належний контроль за їх видачею виборцям, що посилює ризики кратного включення виборців до списків виборців та зловживання правом на зміну місця голосування);
  - 21) з метою запобігання можливим зловживанням при зміні місця голосування без зміни виборчої адреси у законах про вибори варто передбачити засвідчення зміни місця голосування відкріпними посвідченнями, кількість, порядок виготовлення, обліку та використання яких мають бути детально визначені у законі (в основу відповідного регулювання можуть бути покладені положення Закону „Про вибори народних депутатів України“ 2005 р.)
  - 22) учасники громадських обговорень дійшли висновку про те, що встановлення обмежень граничного розміру виборчих фондів, звуження джерел фінансування виборчих кампаній та зменшення граничної величини внесків до виборчих фондів в існуючих політико-правових реаліях може породжувати ризики вибіркового застосування положень законодавства щодо фінансування агітації, а тому встановленню таких обмежень має відводитись другорядна роль. Пріоритетним напрямом удосконалення правового регулювання у сфері фінансування передвиборної агітації, на думку учасників громадського обговорення, має стати забезпечення його прозорості;
  - 23) посилення прозорості фінансування виборів може бути забезпечене шляхом визначення безпосередньо в законі вимог фінансових звітів суб'єктів виборчого процесу, узгодження правил фінансування партій з правилами фінансування виборів (що запобігало б обходу встановлених обмежень), конкретизації поняття витрат на здійснення передвиборної агітації, вирішення проблеми фінансування виборів „третіми особами“, оприлюднення звітів не лише після виборів, але і до їх проведення, розкриття інформації про найбільших донорів партій і кандидатів на виборах, впровадження дієвого контролю за фінансуванням виборів та ефективних санкцій за порушення у цій сфері;
  - 24) більшість учасників вважають, що встановлення повної заборони висунування кандидатів на виборах виборчими блоками є передчасним; однак разом з тим законодавство має стимулювати партії саме до самостійної участі у виборах (за рахунок, наприклад, встановлення для виборчих блоків вищих виборчих бар'єрів, ніж для партій);
  - 25) можливість скасування реєстрації кандидатів на виборах повинна передбачатись лише у випадку втрати кандидатом права бути обраним з підстав, визначених Конституцією та законами про вибори, в той час як оголошення попередження – лише за вчинення дрібних правопорушень; за інші види порушень виборчого законодавства мають передбачатись альтернативні санкції, які б були пропорційними, запобігали вчиненню нових порушень і ефективно застосовувались на практиці;
  - 26) реєстрація кандидатів на одних і тих самих виборах має здійснюватись за однаковою процедурою і одними й тими ж комісіями; підстави відмови у реєстрації мають чітко визначатись законом і не передбачати можливості їх довільного тлумачення;
  - 27) заслугують на увагу пропозиції учасників щодо забезпечення збалансованого представництва у виборчих списках партій представників обох статей, такий підхід сприяв би збільшенню представництва жінок у виборчих органах;
  - 28) учасники громадського обговорення виступили за те, щоб законодавство не передбачало можливості одночасного балотування кандидатів на одних і тих самих виборах у різних виборчих округах;
  - 29) подання передвиборних програм при реєстрації кандидатів виборчими комісіями має передбачатись як для партій, так і для окремих кандидатів;
  - 30) встановлення обов'язковості внесення значної за розміром виборчої застави певною мірою обмежує можливість участі у виборах незаможних кандидатів, у зв'язку з чим багатьма учасниками обговорень пропонувалось передбачити у законі можливість вибору між виборчою заставою та поданням певної кількості підписів виборців на підтримку висунування кандидата (кандидатів);
  - 31) політики та експерти, які взяли участь у громадському обговоренні питань удосконалення виборчого законодавства в Україні, наголосили на необхідності існування певних форм державного фінансування передвиборної агітації, зокнайменше у формі виготовлення за бюджетні кошти інформаційних плакатів про суб'єктів виборчого процесу для виборчих дільниць; при цьому було висловлено сумніви у доцільності фінансування за рахунок коштів бюджету публікації передвиборних програм у друкованих ЗМІ;
  - 32) експерти загалом не дійшли згоди щодо оптимальної моделі регулювання здійснення агітації у засобах масової інформації – пропозиції варіювались від встановлення жорстких вимог та обмежень для ЗМІ до повної лібералізації відповідного регулювання;
  - 33) варто провести подальші публічні обговорення із залученням представників політичних партій, ЗМІ, гравців рекламного ринку з метою визначення напрямів подальшого розвитку чинної моделі регулювання розміщення політичної реклами у ЗМІ; вивчити питання про поширення чинного режиму регулювання політичної реклами також на зовнішню рекламу та діяльність інформаційних агентств;
  - 34) варто встановити мораторій на проведення органами контролю перевірок засобів масової інформації у період виборчого процесу; уточнити вимоги щодо висвітлення перебігу виборчого процесу у ЗМІ; розширити перелік санкцій, що можуть бути застосовані до ЗМІ у разі порушень виборчого законодавства; передбачити можливість застосування найбільш суворих санкцій (зупинення дії ліцензії, випуску друкованого ЗМІ) лише у виняткових випадках вчинення найбільш серйозних правопорушень;
  - 35) учасники громадського обговорення звернули увагу на те, що певні форми агітаційної діяльності, наприклад, розміщення зовнішньої реклами, виборчим законодавством належним чином не врегульовано, у зв'язку з чим пропонувалось встановити для таких форм агітації той самий регуляторний режим, який впроваджено для агітації в друкованих та аудіовізуальних ЗМІ;
  - 36) врахувати у майбутньому виборчому законодавстві рекомендації міжнародних інституцій (Міжнародної фундації виборчих систем, ОБСЄ/БДПЛ, Венеціанської комісії) щодо удосконалення регулювання передвиборної агітації; розглянути можливість подальшого скорочення строків оприлюднення опитувань громадської думки щодо суб'єктів виборчого процесу;
  - 37) забезпечити умови для здійснення виборцями свідомого і поінформованого вибору у день голосування, зокрема, передбачити обов'язковість розкриття інформації про колишні судимості кандидатів на виборах, про фінансові інтереси, активи і витрати кандидатів на виборах;
  - 38) з метою запобігання впливу адміністративного ресурсу на результати виборів, законодавство має заборонити участь в агітаційну діяльність державних службовців як у робочий, так і позаробочий час;
  - 39) надати право офіційним спостерігачам на виборах звертатись зі скаргами до виборчих комісій, оскільки його відсутність заважає ефективному захисту виборчих прав та швидкому усуненню порушень, і таким чином послаблює роль спостерігачів у здійсненні спостереження на виборах;
  - 40) учасники громадського обговорення загалом не підтримали ідею скасування можливості голосування на виборах „проти всіх“;
  - 41) хоча думки учасників громадського обговорення щодо ступеня деталізації правового регулювання процедури виготовлення виборчих бюлетенів, голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів не були однотайними, в умовах недостатньо високої правової культури суб'єктів виборчого процесу варто зберегти існуючий підхід до регулювання відповідних процедур, тобто, зберегти їх детальну регламентацію;
  - 42) у законах про вибори варто передбачити обов'язковість оприлюднення актів прийому-передачі виборчих бюлетенів підприємством-виготовлювачем, зазначення номера виборчої дільниці у бюлетені друкарським способом, інформування дільничними виборчими комісіями окружних комісій про кількість виборців, які проголосували за місцем свого перебування, зазначення у протоколі про підрахунок голосів виборців кількості бюлетенів у скриньках для голосування, а також інші положення, які унеможливуватимуть фальсифікації та зловживання, створюватимуть належні умови для громадського контролю за організацією відповідних процесів, забезпечуватимуть їх прозорість;
  - 43) строк розгляду скарг і позовів виборчими комісіями і судами має забезпечувати можливість їх повного, всебічного і неупередженого розгляду; розгляд скарг і позовів на основі цих принципів протягом 2 днів, як передбачено законодавством, є ускладненим або взагалі неможливим;
  - 44) необхідно провести аналіз положень виборчих законів на предмет наявності санкцій за порушення встановлених ними обмежень; у випадку відсутності санкцій передбачити їх або скасувати відповідні обмеження;
  - 45) варто уточнити зміст положень статті 158-1 Кримінального кодексу України, передбачивши кримінальну відповідальність за голосування не лише на одній, але й на різних дільницях, а також переглянути адміністративні та кримінальні санкції за порушення виборчого законодавства з тим, щоб ступінь їх тяжкості відповідав ступеню небезпечності відповідних порушень, а самі санкції запобігали вчиненню нових правопорушень;
  - 46) учасники громадського обговорення дійшли висновку про те, що скорочення тривалості виборчого процесу може негативно вплинути на планування і ведення виборчих кампаній кандидатів, посилити функціональне навантаження на членів виборчих комісій та негативно вплинути на загальну якість підготовки і проведення виборів.

## IV. ДОДАТКИ

### Додаток 1. Загальний опис методології фокус-груп в рамках реалізації проекту „Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні”

У період від 22 жовтня до 28 листопада 2011 року УНЦПД виконав діяльність із поглибленого вивчення позицій експертних груп щодо низки питань реформування виборчого законодавства в Україні.

**Ціль** опитування – з’ясувати оцінку спеціалізованими цільовими групами потреб і завдань виборчої реформи в Україні.

Таке вивчення базувалося на методі групової динаміки, сфокусованому на певній проблематиці як ефективному і повсюдно прийнятному методі якісних соціологічних досліджень, що застосовуються, зокрема, в сфері аналізу позицій груп.

Діяльність включила в себе наступні етапи:

- організація
- проведення
- модерування
- укладання стенограм
- укладання 12 проміжних звітів за результатами поглиблених експертних інтерв’ю в кожній із груп експертів 15 листопада
- укладання проміжного звіту активності 15 листопада
- укладання 4 проміжних звітів за результатами поглиблених експертних інтерв’ю в кожній із груп експертів 26 листопада
- укладання фінального звіту активності 26 листопада
- укладання фінального аналітичного звіту 26 листопада

#### Цільову аудиторію груп склали

- представники політичних партій
- представники дільничних (територіальних або окружних) виборчих комісій
- представники відділів адміністрування Державного реєстру виборців
- представники місцевих органів виконавчої влади
- кандидати у депутати (у період виборів)
- довірені особи кандидатів у депутати (у період виборів), співробітники штабів
- депутати місцевих представницьких органів влади
- представники НУО, науковці, діяльність яких співвідноситься з тематикою розвитку демократичних процедур, з різними аспектами виборів
- журналісти, які висвітлюють теми суспільно-політичних змін

#### Загальна кількість учасників в рамках 16 опитувань: 173 особи

- представники політичних партій - 28
- представники дільничних (територіальних або окружних) виборчих комісій - 16
- представники відділів адміністрування Державного реєстру виборців - 13
- представники місцевих органів виконавчої влади - 13
- кандидати у депутати (у період виборів) - 23
- довірені особи кандидатів у депутати (у період виборів), співробітники штабів - 17
- депутати місцевих представницьких органів влади - 17
- представники НУО, діяльність яких співвідноситься з тематикою розвитку демократичних процедур, з різними аспектами виборів - 30
- журналісти, які висвітлюють теми суспільно-політичних змін - 16

За вказаний період відповідно до запланованого графіку проведено **16 інтерв’ю** з групами експертів у різних містах, що представляють **загальноукраїнську географію експертної аудиторії**.

**Південь:** Сімферополь, Миколаїв, Херсон, Одеса

**Схід:** Запоріжжя, Дніпропетровськ, Луганськ, Харків, Донецьк

**Центр:** Вінниця, Черкаси, Київ

**Захід:** Львів, Рівне, Івано-Франківськ, Ужгород

Нижче у таблиці наведено **графік проведення опитувань**

Дата	№	Місто	Відповідальні організатор/модератор
23-25 жовтня	1	Сімферополь	Чекмишева/Суворова
23-25 жовтня	2	Вінниця	Горобчишина/Шарий
27-29 жовтня	3	Львів	Чекмишева/Суворова
27-29 жовтня	4	Запоріжжя	Горобчишина/Шарий
31 жовтня–2 листопада	5	Миколаїв	Горобчишина/Шарий
31 жовтня–2 листопада	6	Черкаси	Чекмишева/Суворова
3-5 листопада	7	Херсон	Горобчишина/Шарий
3-5 листопада	8	Дніпропетровськ	Чекмишева/Суворова
7-9 листопада	9	Івано-Франківськ	Горобчишина/Шарий
7-9 листопада	10	Одеса	Чекмишева/Суворова
10-12 листопада	11	Луганськ	Чекмишева/Суворова
10-12 листопада	12	Рівне	Горобчишина/Шарий
14-16 листопада	13	Харків	Горобчишина/Шарий
14-16 листопада	14	Донецьк	Чекмишева/Суворова
17-19 листопада	15	Київ	Чекмишева/Суворова
17-19 листопада	16	Ужгород	Горобчишина/Шарий

#### Дослідження включало в себе три теми:

- доцільна виборча система для формування національного парламенту
- виклики сучасного законодавства у сфері організації та проведення виборів до парламенту у 2012 році
- відповідність стану виборчого законодавства міжнародним стандартам і рекомендаціям міжнародних організацій (ОБСЄ/БДІПЛ, Венеціанської комісії, Міжнародної фундації виборчих систем)

Питання для обговорення були підібрані з урахуванням актуальності виборчої тематики в Україні та на основі головних положень брошури «Виборча реформа для всіх і для кожного», укладеної в рамках діяльності Громадського консорціуму виборчих ініціатив.

1. **Оцінка попередньої практики експертів.** З якими особливостями в організації та проведенні виборів Вам доводилося зіткнутися у своїй попередній практиці? Наскільки виборчий процес відповідав Вашим очікуванням?
2. **Вибір виборчої системи для різних видів виборів.** Яку виборчу систему у даних суспільно-політичних умовах Ви б рекомендували як найбільш доцільну для формування відповідального підзвітного виборцем парламенту? Яких цілей дозволяє досягти запропонована Вами система? Чи вважаєте Ви змішану систему, яка пропонується для обрання парламенту, адекватною Вашим очікуванням?
3. **Передвиборна агітація.** Чи відповідає принципу рівності кандидатів усунення держави із процесу фінансової підтримки передвиборчої агітації?
4. **Окремі аспекти фінансування виборів.** Чи доцільно встановлювати механізми обмеження витрат із виборчих фондів суб’єктів виборів (кандидатів, партій)? Чи слід в якийсь бік змінити граничну суму внеску на користь партії, яка зараз пропонується в обсязі 400 мінімальних зарплат?
5. **Доступ до інформації про кандидатів.** Якою інформацією про кандидатів у депутати і в якому обсязі Ви хотіли б володіти у період передвиборчої кампанії? Який порядок доступу до неї Ви вважаєте найбільш доцільним?



6. **Особливості формування списків виборців.** Чи потрібно надати виборцям можливість включати себе у списки для голосування на дільниці безпосередньо у день виборів? Чи слід зобов'язати виборців, які хочуть проголосувати вдома, надати довідку про неможливість самостійно пересуватися?
7. **Організація діяльності комісій.** Який порядок формування комісій Ви би запропонували, враховуючи необхідність дотримання рівних прав суб'єктів виборів? Які механізми, на Вашу думку, необхідні для недопущення прийняття нелегітимних рішень виборчими комісіями?

**Типова фокус-група** відбувалась за наступним сценарієм:

Попередній відбір учасників.

#### 1. Вступна частина.

5-7 хвилин

- представлення, знайомство, вітання;
- пояснення методології та суті проблеми, що обговорюється.

#### 2. Структуроване групове інтерв'ю.

100 хвилин

- постановка питань за методом групової динаміки.

**Типологія питань** (за Wheatley and Flexner, 1988)

- 1) основні;
- 2) скеровуючі, сформульовані з урахуванням мови респондентів, що містять питання «чому»;
- 3) уточнювальні;
- 4) фактологічні, для уточнення фактів і деталей;
- 5) питання, безпосередньо не пов'язані з темою дискусії, спрямовані на організацію роботи групи.

#### 3. Завершення.

10 хвилин

- запитання учасників, уточнення
- підбиття підсумків, визначення основних позицій, подяка експертам.

#### 4. Розшифровка аудіофайлів, підготовка письмових стенограм.

**Тривалість** фокус-групи – 2 години.

За результатами обговорення у кожній групі укладено **16 звітів**, що відображають

- місце та дату проведення поглибленого групового інтерв'ю
- склад учасників
- динаміку обговорення
- зміст думки
- мотивацію вибору відповіді кожним із учасників
- посилення на заяви учасників (цитати)
- висновки.

На основі експертних даних усіх передбачених проектом 16 фокус-груп укладено аналітичний звіт, що включає в себе інтегровані висновки та рекомендації до реформування виборчого законодавства в Україні.

## Додаток 2. Загальний опис методології проведення громадських обговорень в рамках реалізації проекту „Організація широкого та відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства в Україні”

Громадські обговорення виборчої реформи було проведено у період з 28 жовтня по 25 листопада 2011 р. Основні завдання цих заходів полягали у: а) презентації попередніх напрацьованих Громадського консорціуму виборчих ініціатив в рамках проекту „Організація широкого і відкритого громадського обговорення питань удосконалення виборчого законодавства”, зокрема, брошури „Виборча реформа для всіх і для кожного”, в якій висвітлювались основні проблеми виборчої реформи за 10 ключовими напрямками, проведеного в рамках проекту експертного опитування щодо напрямів удосконалення виборчого законодавства України, а також б) обговоренні основних проблем виборчої реформи та визначенні можливих шляхів їх вирішення. Громадські обговорення проводились за однаковою програмою у обласних та районних центрах України (більш детальна інформація наведена нижче). До участі у них було залучено представників політичних партій, неурядових організацій, наукових інституцій, органів влади, ЗМІ та інших зацікавлених суб'єктів процесу реформування виборчого законодавства. Результати цих заходів та підготовлені за наслідками обговорень звіти лягли в основу підготовки цього аналітичного звіту.

Дата	Місто	Місце проведення	Час проведення
28.10.2011	Коростень (Житомирська область)	м. Коростень, вул. Грушевського, 22	15.00-20.00
03.11.2011	Хмельницький	м. Хмельницький, Майдан Незалежності, 1, кім. 203	10.00-15.00
	Умань (Черкаська область)	м. Умань, вул. Шевченка, 17	12.00-17.00
	Донецьк	Будинок вчителя (лекційний зал) м. Донецьк, пр. Титова, 15	10.00-14.00
04.11.2011	Луганськ	готель «Шахтар Плаза» (червоний зал) м. Луганськ, вул. Радянська, 73	10.00-15.00
05.11.2011	Северодонецьк (Луганська область)	ТЦ «Кристал» (великий конференц-зал)	11.00-17.00
08.11.2011	Дрогобич (Львівська область)	м. Северодонецьк, вул. Леніна, 32а	15.00-20.00
	Черкаси	м. Дрогобич, майдан Шевченка, 1	12.00-17.00
10.11.2011	Херсон	м. Черкаси, бул. Шевченка, 249, оф.308	12.00-17.00
	Житомир	м. Херсон, вул. Радянська, 7	14.00-19.00
	Суми	офісний центр «Конгрес-хол»	12.00-17.00
11.11.2011	Одеса	м. Житомир, площа Перемоги, 6	14.00-19.00
	Запоріжжя	готель «Житомир» (конференц-зал)	12.00-17.00
	Кам'янець-Подільський (Хмельницька область)	м. Суми, Покровська площа, 9/1	14.00-19.00
12.11.2011	Дніпропетровськ	м. Одеса, вул. Пантелемонівська, 25	14.00-19.00
	Вінниця	готель «Чорне море»	10.00-15.00
14.11.2011	Новоазовськ (Донецька область)	м. Кам'янець-Подільський, вул. Татарська, 19, готель «Клеопатра»	10.00-15.00
	Сімферополь	м. Дніпропетровськ, вул. Героїв Сталінграда, 8-Г	10.00-15.00
	Чернігів	м. Вінниця, вул. Козицького, 51	11.00-17.00
16.11.2011	Білгород-Дністровський (Одеська область)	магі-центр (зал «Панорама»)	10.00-15.00
17.11.2011	Дніпродзержинськ (Дніпропетровська область)	м. Новоазовськ, вул. Леніна, 6а	10.00-15.00
	Рівне	м. Сімферополь, вул. Воронського, 17	10.30-16.00
	Луцьк	готель «Маракант» (конференц-зал)	10.00-15.00
18.11.2011	Івано-Франківськ	м. Чернігів, вул. Шевченка, 99а	10.00-15.00
		готельно-туристичний комплекс «Придеснянський» (конференц-зал)	10.00-15.00
		м. Білгород-Дністровський, вул. Леніна, 56	12.00-17.00
		м. Дніпродзержинськ, вул. 9 Травня, 18	15.00-20.00
		приміщення Міжрегіональної Академії управління персоналом	11.00-16.00
		м. Рівне, вул. С. Петлюри, 17	10.00-15.00
		конференц-зал ОКП «Рівненський будинок вчених»	10.00-15.00
		М. Луцьк, вул. Словацького, 2	10.00-15.00
		готель «Україна» (конференц-зал)	10.30-16.00
		Івано-Франківськ, вул. Чорновола, 7	
		готель «Станіславів»	

Дата	Місто	Місце проведення	Час проведення
19.11.2011	Чернівці	м. Чернівці, Ломоносова, 2	11.00-16.00
	Кременчук	ТОВ «Український Народний Дім» м. Кременчук, вул. Леніна, 7	11.00-16.00
22.11.2011	Львів	ТРК «Європа» (конференц-зал), 3 поверх	11.00-16.00
	Харків	м. Львів, проспект Шевченка, 11 (приміщення Прес-клубу)	11.00-16.00
23.11.2011	Ужгород	м. Харків, вул. Плеханівська, 65 стадіон «Металіст» (станція метро «Спортивна»)	12.00-17.00
25.11.2011	Сквира (Київська область)	м. Ужгород, вул. Кошицька, 6 готель «Дует Плюс»	10.00-15.00
		м. Сквира, вул. Леніна, 14 «Університет «Україна» (конференц-зал)	11.00-16.00

Загалом у громадських обговореннях виборчої реформи взяли участь 849 осіб:

- представників політичних партій - 231
- експертів від громадських організацій/науковців - 308
- представників засобів масової інформації - 152
- посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування - 111
- колишніх членів виборчих комісій - 24
- представники відділів ведення Державного реєстру - 23

Усім учасникам було забезпечено рівноцінні умови для участі в обговоренні.

Місто	Партії	НУО та науковці	ЗМІ	Органи влади	Колішні члени комісій	Загальна кількість учасників	Органи ведення реєстру
Білгород-Дністровський (Одеська область)	4	4	2	1	0	11	0
Дніпродзержинськ (Дніпропетровська область)	7	3	3	3	0	16	0
Дніпропетровськ	8	5	6	8	0	27	0
Донецьк	7	32	5	14	0	81	23
Дрогобич (Львівська область)	10	14	5	2	2	33	0
Житомир	12	11	6	2	0	31	0
Запоріжжя	11	11	5	2	0	29	0
Івано-Франківськ					0	0	0
Кам'янець-Подільський (Хмельницька область)	6	12	4	3	0	25	0
Коростень (Житомирська область)	13	5	6	4	0	26	0
Кременчук	13	8	7	7	0	35	0
Луганськ	20	8	6	1	0	35	0
Луцьк	8	8	5	4	2	27	0
Львів	11	12	8	2	0	33	0
Новоазовськ (Донецька область)	4	8	0	8	10	30	0
Одеса	14	20	13	3	0	50	0
Рівне	8	17	2	3	0	30	0
Северодонецьк (Луганська область)	6	6	4	1	0	17	0
Сімферополь	8	17	4	2	0	31	0
Сквира (Київська область)	5	5	2	8	0	20	0
Суми	6	5	7	3	0	21	0
Ужгород	8	11	5	6	0	30	0
Умань (Черкаська область)	5	10	7	4	7	33	0
Харків	9	17	8	1	1	36	0
Херсон	5	15	4	6	0	30	0
Хмельницький	6	18	5	6	0	35	0
Черкаси	4	7	6	2	1	20	0
Чернівці	2	6	9	2	0	19	0
Чернігів	11	13	8	5	1	38	0

Типове громадське обговорення в середньому тривало 4,5 години, в ньому брало участь в середньому по 25 осіб в області і по 15 в районі, порядок денний громадського обговорення включав вступне слово модератора, який виголошував цілі, завдання обговорення та регламент, далі йшла презентація результатів експертного опитування і виступи 3-х спікерів стосовно обраних ними тем з проблематики виборчого законодавства України, після кожного виступу експертів учасникам відводився час для запитань доповідачам, також надавалось 1,5-2 години для загального обговорення викладених проблем, на середині заходу відбувалась перерва на каву, наприкінці заходу модератор підбивав підсумки.

### ДОДАТОК 3. Результати загальноукраїнського експертного опитування щодо реформування виборчого законодавства України

Протягом жовтня 2011 р. Громадським консорціумом виборчих ініціатив було проведено експертне опитування „Напрями удосконалення законодавства про вибори народних депутатів України“. Опитування мало на меті виявити позиції представників партій, експертів та журналістів щодо ключових проблем виборчого законодавства. Зокрема, стосовно оптимальної виборчої системи для парламентських виборів, тривалості виборчого процесу, доцільності заборони участі блоків у виборах та скасування можливості голосування „проти всіх“, механізмів утворення виборчих округів, формування виборчих комісій, способів запобігання зростанню партійних витрат на вибори, можливості внесення змін до списків виборців у день голосування, необхідності документального підтвердження підстав для голосування на дому, розширення доступу виборців до інформації про учасників виборчих перегонів.

Опитування здійснювалось шляхом письмового анонімного анкетування респондентів. У ньому взяли участь 571 респондент із 22 регіонів України, зокрема, 190 представників політичних партій, 120 колишніх членів виборчих комісій, 139 незалежних експертів, 98 представників ЗМІ та 24 науковці.

**Діаграма 1.** Категорії респондентів, опитаних в рамках загальноукраїнського експертного опитування щодо реформування виборчого законодавства?



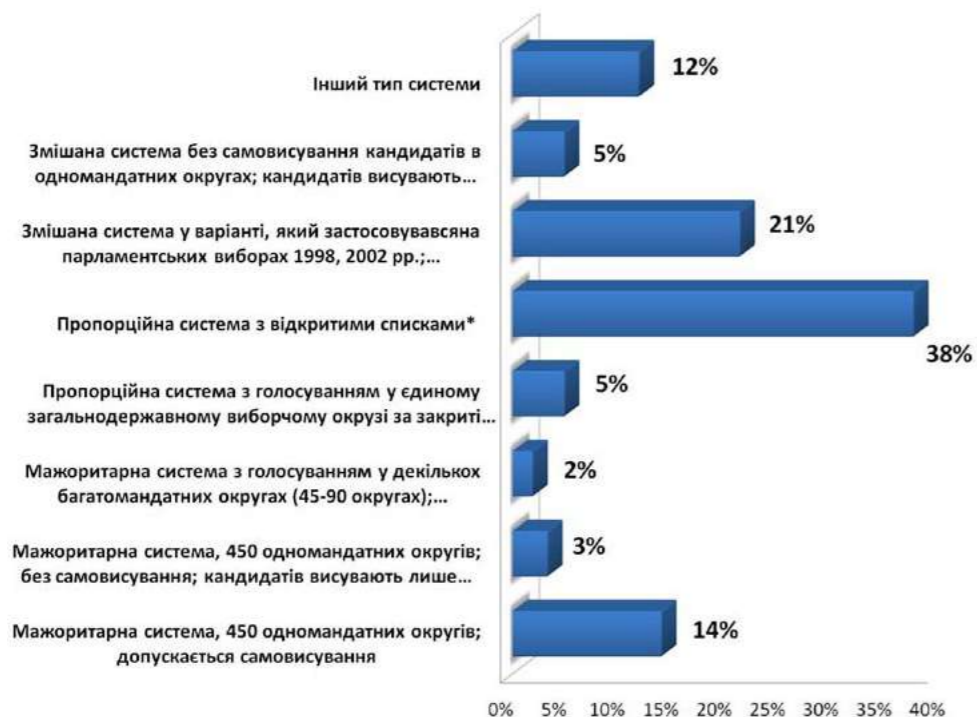
Нижче наведено результати опитування за питаннями, включеними до анкети експертного опитування.

#### 1. Виборча система для парламентських виборів

Результати проведеного опитування дозволяють говорити про те, що переважна більшість експертів в регіонах виступає за необхідність перегляду виборчої системи, за якою обирався парламент у 2006 та 2007 рр. (пропорційної системи з голосуванням за закриті списки кандидатів від партій і блоків у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі). Таким чином, лише 5% з 571 опитаного респондента вважають за необхідне застосовувати цю систему на парламентських виборах у майбутньому. Ідея збереження пропорційної системи із закритими списками, навіть за умови збільшення кількості виборчих округів та зменшення кількості кандидатів в округах, все одно не підтримується в експертному середовищі. Такий тип виборчої системи, який застосовується в деяких європейських країнах, наприклад, в Австрії, Албанії, Македонії, Португалії, був підтриманий лише 6 експертами з 571 опитаного (1%).

Натомість переважна більшість експертів схильна до того, що на парламентських виборах має забезпечуватись можливість голосування не за закриті партійні списки, а за конкретних кандидатів від партій та самовисуванців. Таким чином, ідея переходу на пропорційну систему з відкритими списками від партій та незалежних кандидатів була схвалена майже 38% опитаних. Ця система, до речі, застосовується у переважній більшості європейських країн, зокрема, в Бельгії, Боснії і Герцеговині, Греції, Данії, Естонії, Іспанії, Кіпрі, Латвії, Ліхтенштейні, Люксембурзі, Нідерландах, Норвегії, Польщі, Словаччині, Словенії, Фінляндії, Швейцарії та Швеції. Наступною за рівнем популярності виявилась змішана виборча система, яка застосовувалась на парламентських виборах 1998 та 2002 рр. За необхідність її введення виступило майже 26% опитаних респондентів. При цьому за впровадження такого варіанту

**Диаграма 2.** Яка виборча система є найбільш політично доцільною для виборів народних депутатів?



змішаної системи, який забезпечує можливість самовисування кандидатів в одномандатних виборчих округах, висловився 21% опитаних, а за змішану систему без можливості самовисування кандидатів (цей варіант застосовувалася на місцевих виборах 2010 р.) – 5% респондентів. Трійку найбільш популярних серед опитаних виборчих систем для виборів народних депутатів замкнула мажоритарна виборча система з голосуванням у 450 одномандатних округах, яка допускає можливість самовисування кандидатів. Цю систему підтримали 14% респондентів. Цей самий варіант системи, але без можливості

**Диаграма 3.** Яка виборча система є найбільш політично доцільною для виборів народних депутатів? Регіональний зріз (% опитаних в регіонах)?



самовисування кандидатів, був підтриманий 3% учасників опитування. Експертам також було запропоновано самостійно описати той варіант виборчої системи, впровадження якого на парламентських виборах вони підтримують. Цією можливістю скористались 10% експертів. 3% респондентів підтрима-

ли мажоритарну виборчу систему з голосуванням у невеликих багатомандатних виборчих округах, за якою обраними вважаються кандидати, котрі отримали найбільшу кількість голосів виборців в окрузі, у тій кількості, що дорівнює кількості мандатів, розподілених в окрузі.

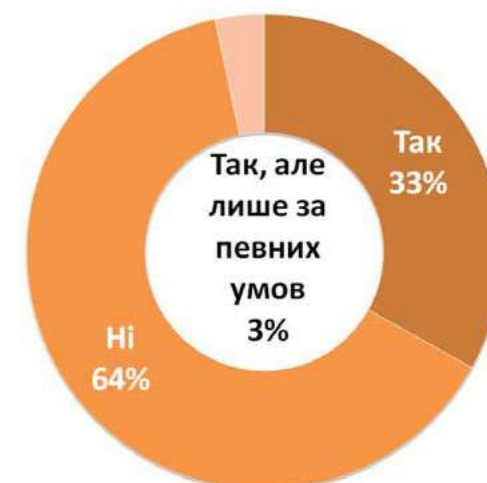
Змішана виборча система як альтернатива пропорційній системі із закритими списками та єдиним загальнодержавним округом користується найвищим рівнем популярності лише в центральних регіонах нашої держави – там вона була підтримана 29% респондентів. В інших регіонах рівень її підтримки є приблизно однаковим і відносно невисоким (від 25% на сході України до 26-27% на заході та півдні України). Пропорційна виборча система з відкритими списками має найбільшу кількість прихильників на заході і сході України. У західних регіонах держави вона підтримується 44% експертів регіону, на сході – 41% експертів. В інших регіонах частка прихильників цієї системи є помітно меншою: 36% - в південних регіонах України, 33% - в центральній Україні.

Пропорційна система з голосуванням за закриті партійні списки у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі користується найбільшим рівнем популярності в південних та центральних регіонах держави. Там вона була підтримана 5% опитаних, в інших регіонах частка її прихильників не перевищує 1-2%. Мажоритарна система з голосуванням за кандидатів, висунутих у 450 одномандатних округах, найменше підтримується на сході України (12%), найбільше – на півдні України (20%).

## 2. Початок виборчого процесу: 120 до 90 днів до дня виборів?

На розгляді Верховної Ради України перебуває ряд законопроектів, які передбачають скорочення загальної тривалості виборчого процесу зі 120 до 90 днів. Йдеться, зокрема, про законопроекти № 9265-1, внесений на розгляд парламенту 10.10.2011 р. народними депутатами України О.Єфремовим, І.Шаровим та іншими, та № 9265-2 від 18.10.2011 р., внесений народними депутатами Ю.Ключковським, М.Томенком та іншими. У цих законопроектах тривалість виборчого процесу пропонується скоротити за рахунок винесення за межі виборчого процесу утворення виборчих округів та постійних виборчих дільниць. У зв'язку з цим Громадським консорціумом виборчих ініціатив було вирішено перевірити, на скільки таке нововведення підтримується в експертному середовищі.

Результати опитування продемонстрували, що частка тих експертів, які вважають, що нинішню тривалість виборчих перегонів (120 днів) необхідно зменшувати, є значно меншою, порівняно з часткою тих, хто вважає, що тривалість виборчого процесу має становити 120 днів. 64% експертів вважають за необхідне зберегти існуючу тривалість виборчого процесу, тоді як лише 33% респондентів вважають, що виборчий процес має починатись за 90 днів до дня голосування. Скорочення тривалості виборчого процесу найбільше підтримується експертами із західних областей України (40% експертів). В решті регіонів частка прихильників цієї ідеї становить близько третини опитаних респондентів (33% - на півдні і сході України, 31% - в центральних областях).



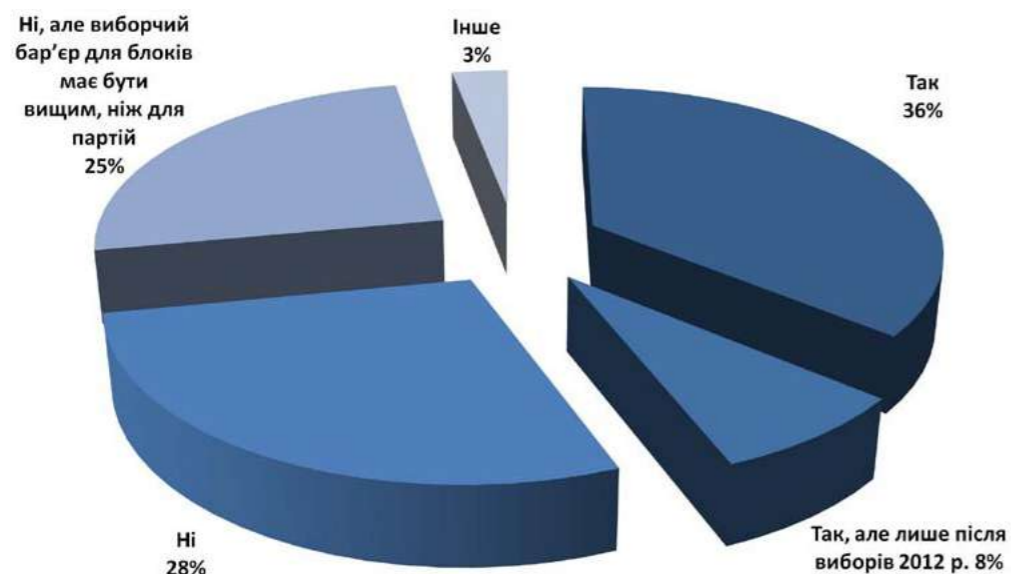
**Диаграма 4.** Чи існує потреба у скороченні загальної тривалості виборчого процесу зі 120 до 90 днів?

## 3. Заборона висування кандидатів виборчими блоками

Вищезгаданими законопроектами № 9265-1 та 9265-2 виборчі блоки пропонується позбавити права висування кандидатів у народні депутати України. У рамках опитування „Напрями удосконалення законодавства про вибори народних депутатів України” респондентам було запропоновано висловити свою позицію щодо цього нововведення.

Результати опитування засвідчили, що ідея позбавлення блоків права висування кандидатів на виборах підтримується меншістю опитаних експертів. Лише 36% респондентів вважають, що блоки мають втратити право висування кандидатів вже у 2012 році. Натомість більшість опитаних (53%) схиляється до того, що блоки не варто позбавляти права висування кандидатів на парламентських виборах: вони мають висувати кандидатів на тих самих засадах, що і партії (28%), або ж для них має бути встановлений вищий виборчий бар'єр, ніж для партій (25%). Загалом, практично в усіх регіонах кількість тих, хто

**Діаграма 5.** Чи необхідно встановлювати заборону на вісунування кандидатів виборчими блоками? (% від опитаних)?



підтримує ідею заборони участі блоків у парламентських перегонах 2012 р., є приблизно такою ж, як і кількість тих, хто вважає, що блоки мають висувати кандидатів на рівних умовах з партіями.

#### 4. Територіальна організація виборів

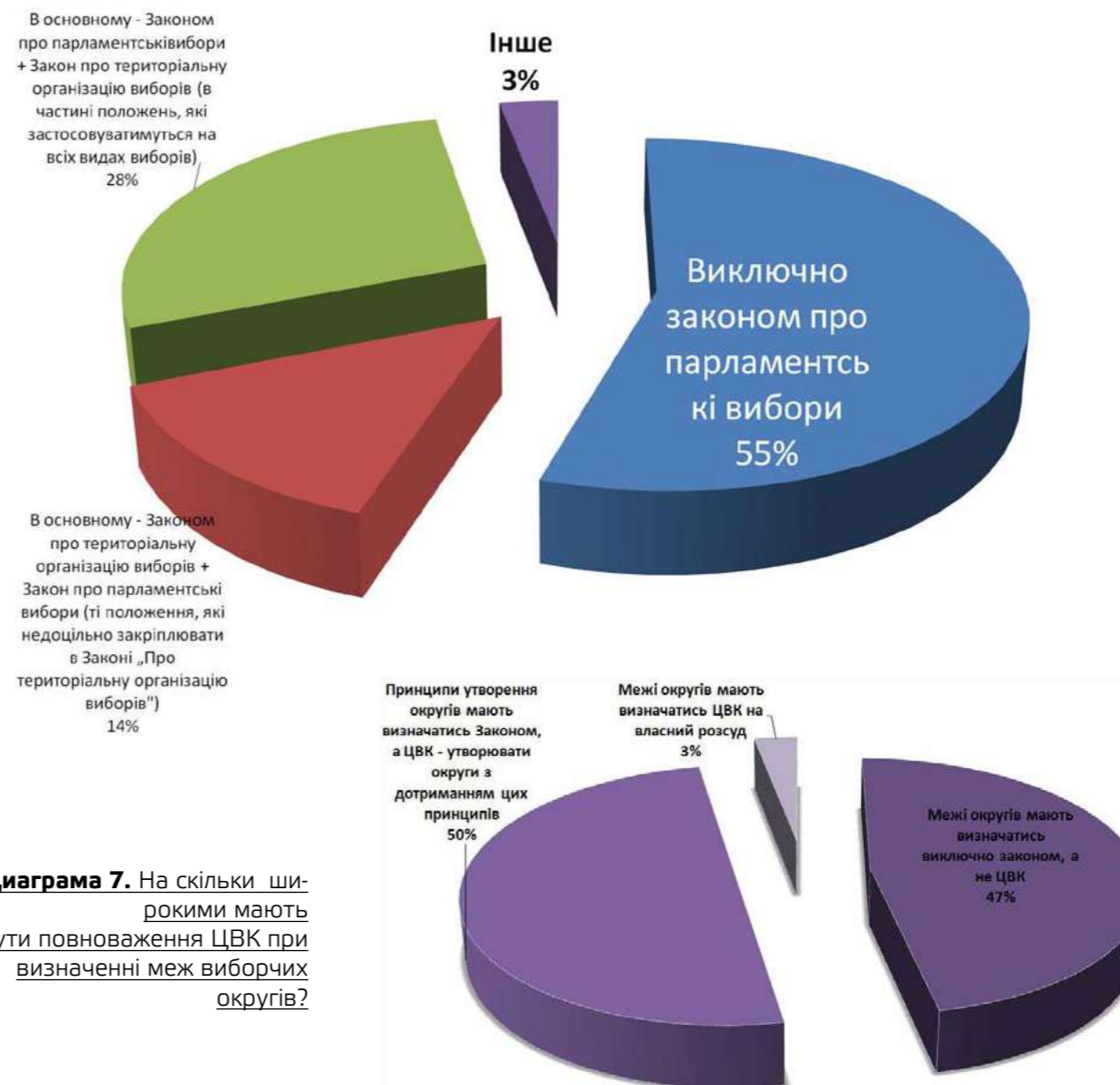
Проектами нової редакції Закону „Про вибори народних депутатів України” (№№ 9265-1 та 9265-2) пропонується істотно змінити засади територіальної організації виборів, зокрема, у зв'язку із зміною виборчої системи (законопроект № 9265-1 вибори пропонується проводити за змішаною виборчою системою, законопроект № 9265-2 – за пропорційною системою з голосуванням за т.зв. „напіввідкриті” списки кандидатів у депутати, висунутих у регіональних виборчих округах), а також впровадженням поділу виборчих дільниць на постійні та тимчасові. При цьому в обох законопроектах відносини, пов'язані з утворенням, зміною та ліквідацією постійних виборчих дільниць не врегульовано – вони регулюватимуться окремим законом про територіальну організацію виборів, який парламентом поки що прийнято не було. Обома законопроектами утворення постійних виборчих дільниць (законопроект № 9265-1 також утворення виборчих округів) передбачається винести за межі виборчого процесу. У законопроекті № 9265-2 межі виборчих округів визначено безпосередньо у тексті проекту (в основному вони збігатимуться з межами регіонів, окрім Донецької, Дніпропетровської областей та міста Києва, в цих адміністративно-територіальних одиницях утворюватиметься по 2 регіональних округи). Натомість, згідно із законопроект № 9265-1, визначення меж 225 одномандатних округів здійснюватиме ЦВК. У рамках експертного опитування експертам було запропоновано дати відповідь на ряд проблемних питань, пов'язаних з територіальною організацією виборів:

- Яким законом (безпосередньо законом про вибори, законом про територіальну організацію виборів чи обома законами одочасно) мають регулюватись питання територіальної організації виборів?
- На скільки широкими мають бути межі повноважень ЦВК при визначенні меж виборчих округів?
- Які саме принципи утворення виборчих округів мають бути закріплені в законі?
- Чи існує потреба у проведенні ЦВК публічних консультацій щодо можливих меж округів перед прийняттям рішення про їх утворення?
- В які строки ЦВК має приймати рішення про утворення виборчих округів та перегляд їхніх меж?

Відповідаючи на перше питання, 55% опитаних експертів наголосили на тому, що відносини, пов'язані з територіальною організацією виборів, мають регулюватись безпосередньо Законом „Про вибори народних депутатів України”. Такий результат є цілком закономірним, адже ухвалення закону про територіальну організацію виборів до початку виборчого процесу з чергових виборів народних депутатів України 2012 р. зовсім не гарантовано, і якщо цей закон прийнято не буде, утворення постійних дільниць та (у випадку законопроекту № 9265-1) виборчих округів здійснюватиме на власний розсуд ЦВК, що може ускладнити планування партіями і кандидатами своїх виборчих кампаній, а також призвести до певних зловживань. Лише 14% опитаних експертів зійшлись на тому, що принципи територіальної

організації виборів мають визначатись окремим законом про територіальну організацію виборів, в той час як у Законі „Про вибори народних депутатів України” мають закріплюватись лише ті положення, які недоцільно закріплювати у законі про територіальну організацію виборів. 28% опитаних респондентів вважають, що засади територіальної організації виборів мають визначатись у Законі „Про вибори народних депутатів України”, тоді як у законі про територіальну організацію виборів варто зафіксувати

**Діаграма 6.** В умовах відсутності Виборчого кодексу яким законом мають регулюватись питання територіальної організації виборів? (% опитаних)?



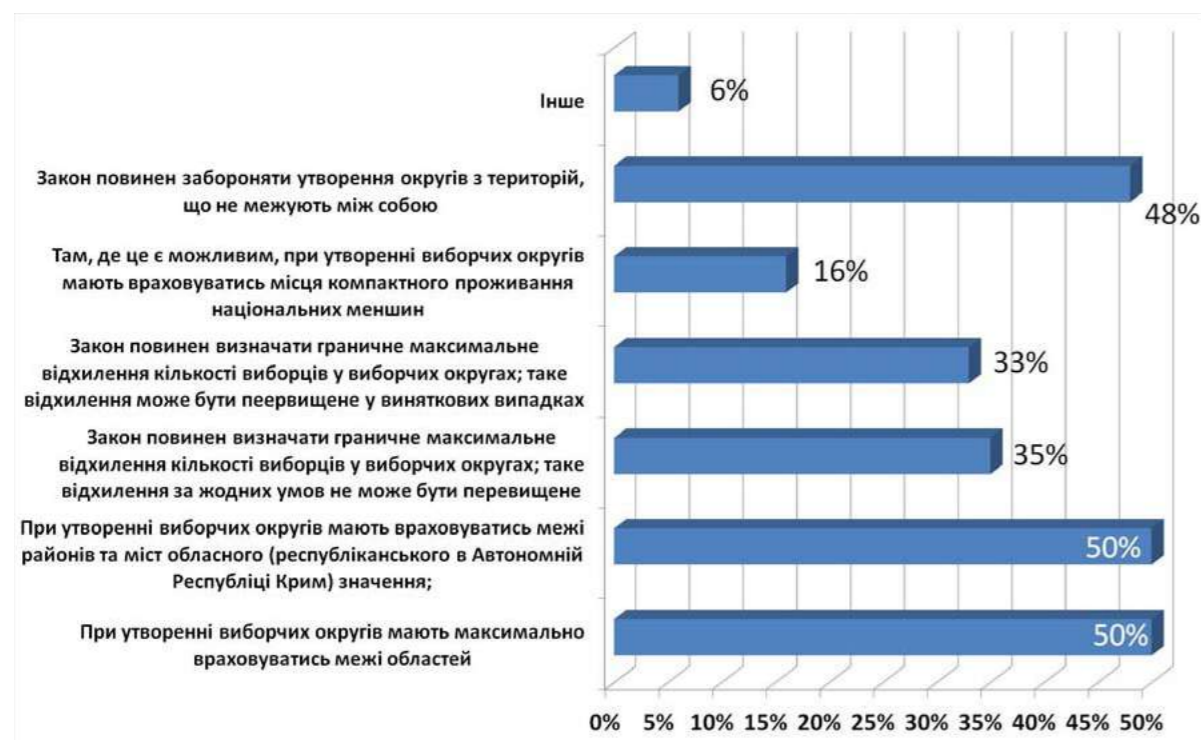
**Діаграма 7.** На скільки широкими мають бути повноваження ЦВК при визначенні меж виборчих округів?

ті принципи територіальної організації виборів, які будуть спільними як для парламентських, так і для президентських та місцевих виборів.

Як зазначалось вище, у законопроекті № 9265-2 межі регіональних округів (за окремими винятками) визначено безпосередньо у тексті законопроекту, тоді як проект закону № 9265-1 відносить питання визначення меж округів до сфери компетенції ЦВК. Щоправда, в останньому законопроекті закріплено ряд принципів утворення одномандатних округів, які мають враховуватись Центральною виборчою комісією. Ним передбачено, наприклад, що округи мають утворюватись в межах областей, АРК, міст Києва та Севастополя, а їх межі мають бути неперервними. В рамках експертного опитування респондентам було запропоновано окреслити межі повноважень ЦВК при визначенні меж округів. 47% опитаних вважають, що межі округів мають фіксуватись безпосередньо в законі. Половина опитаних експертів відзначила, що закон повинен визначати загальні принципи утворення округів, тоді як ЦВК має приймати рішення про утворення округів з обов'язковим врахуванням цих принципів. Лише 3% експертів погодились з тим, що ЦВК має визначати межі округів на власний розсуд. В умовах, коли межі виборчих округів не визначаються безпосередньо в законі, особливої важливості

набуває питання про те, якими саме вимогами до утворення округів має керуватись ЦВК при прийнятті рішення про утворення округів. Адже повна відсутність таких вимог може призводити до порушення принципу рівного виборчого права при „нарізці“ округів (наприклад, у випадку, коли кількість виборців в одному окрузі чи декількох округах суттєво перевищуватиме кількість виборців в інших округах), т.зв. „джеррімендерінгу“ (коли округи утворюватимуться з територій, де зареєстровані лише прихильники певних партій чи кандидатів) або ускладнювати ведення агітації певним кандидатам (наприклад, в регіонах, де опозиція користується значним рівнем електоральної підтримки, округи можуть утворюватись з сільських та міських територій, тоді як в регіонах із значним рівнем підтримки провладних партій або кандидатів – лише з територій міст або сіл, що ставитиме опозиційних і провладних кандидатів у нерівні

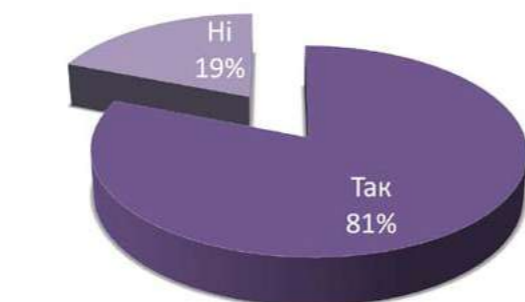
**Діаграма 8.** Які саме принципи утворення виборчих округів мають бути закріплені в законі?



умови при здійсненні передвиборчої агітації). У зв'язку з цим Громадський консорціум виборчих ініціатив вирішив запропонувати експертам обрати принципи утворення округів, які варто було б закріпити на законодавчому рівні. При цьому респонденти мали можливість обрати довільну кількість варіантів відповідей. Результати опитування щодо зазначеного питання наведено у діаграмі нижче.

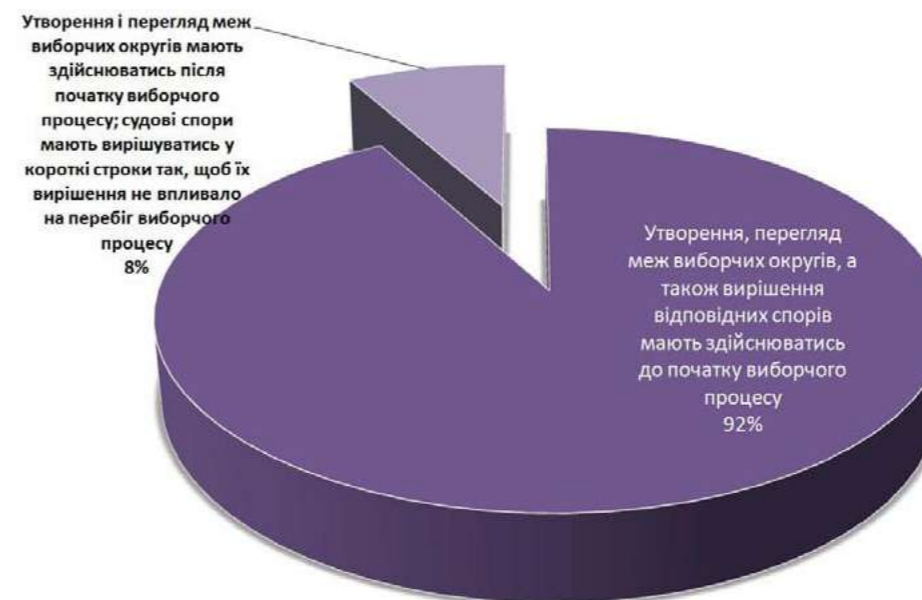
Половина опитаних респондентів погодилась з тим, що при утворенні виборчих округів має враховуватись адміністративно-територіальний поділ України (до рівня районів та міст обласного значення), а самі округи – утворюватись з обов'язковим врахуванням меж областей. Другою за рівнем популярності вимогою до утворення виборчих округів виявилась заборона утворення округів з територій, які не межують між собою. На необхідності її закріплення в законі наголосило 48% експертів. Майже кожен третій респондент вважає, що законом має встановлюватись граничне відхилення у кількостях виборців між округами. Закріплення величини такого відхилення є однією з умов втілення в життя принципу рівного виборчого права. Найменший рівень підтримки експертів отримала популярна у багатьох європейських країнах вимога до утворення округів: врахування при утворенні округів місць компактного проживання національних меншин (16% опитаних).

Аналізуючи законопроект Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори (пізніше цей законопроект у зміненому варіанті було зареєстровано в парламенті під № 9265-1), Міжнародна фундація ви-



**Діаграма 9.** Чи існує потреба у проведенні ЦВК публічних консультацій щодо можливих меж округів перед прийняттям рішення про їх утворення?

**Діаграма 10.** В які строки ЦВК має приймати рішення про утворення виборчих округів та перегляд їхніх меж?



борчих систем особливо наголосила на тому, що ЦВК має ухвалювати рішення про утворення виборчих округів у прозорий спосіб, з максимальним залученням всіх потенційно зацікавлених суб'єктів. Подібну вимогу закріплено також у Кодексі належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії. В рамках проведеного опитування експерти мали відповісти на питання про те, чи дійсно існує потреба у проведенні ЦВК публічних консультацій щодо можливих меж виборчих округів перед прийняттям Комісією рішення про їх утворення. З необхідністю проведення таких консультацій погодився 81% опитаних (див. діаграму 9).

Законопроекти № 9265-1 та № 9265-2 утворення виборчих округів пропонують винести за межі виборчого процесу. Згідно з першим із зазначених проектів, одномандатні округи утворюватимуться за 110 днів до дня голосування, тобто за 20 днів до початку виборчого процесу. Згідно із законопроектом № 9265-2, на парламентських виборах 2012 р. 225 територіальних округів утворюватимуться ЦВК до 1 червня 2012 р.; у цей самий строк ЦВК визначатиме межі тих регіональних округів, які утворюватимуться у Донецькій, Дніпропетровській областях та м. Києві (межі решти округів за законопроектом збігатимуться з межами областей). Аналізуючи законопроект Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори (який ліг в основу законопроекту № 9265-1), Міжнародна фундація виборчих систем особливо наголосила на тому, що виборчі округи мають утворюватись задовго до початку виборчого процесу, що дозволить своєчасно вирішити всі судові суперечки, пов'язані з „нарізкою“ виборчих округів. Якщо ж округи утворюватимуться безпосередньо перед початком виборчого процесу, наприклад, за 110 днів до дня виборів, розгляд судових суперечок щодо їх утворення здійснюватиметься не у прискореному режимі, встановленому для розгляду виборчих спорів, а у загальному порядку, передбаченому для розгляду інших категорій адміністративних справ. Отже, розгляд цих спорів у судах може завершитись вже після проведення виборів. За результатами проведеного опитування переважна більшість експертів (92%) погодилась з тим, що утворення, перегляд меж округів та вирішення відповідних спорів у судовому порядку має завершитись до початку виборчого процесу. Звідси випливає, зокрема, що підхід до визначення строків утворення округів, відображений у законопроекті № 9265-2, більше відповідає позиції переважної більшості опитаних експертів, аніж підхід, закріплений у законопроекті № 9265-1.

## 5. Формування виборчих комісій та статус членів виборчих комісій

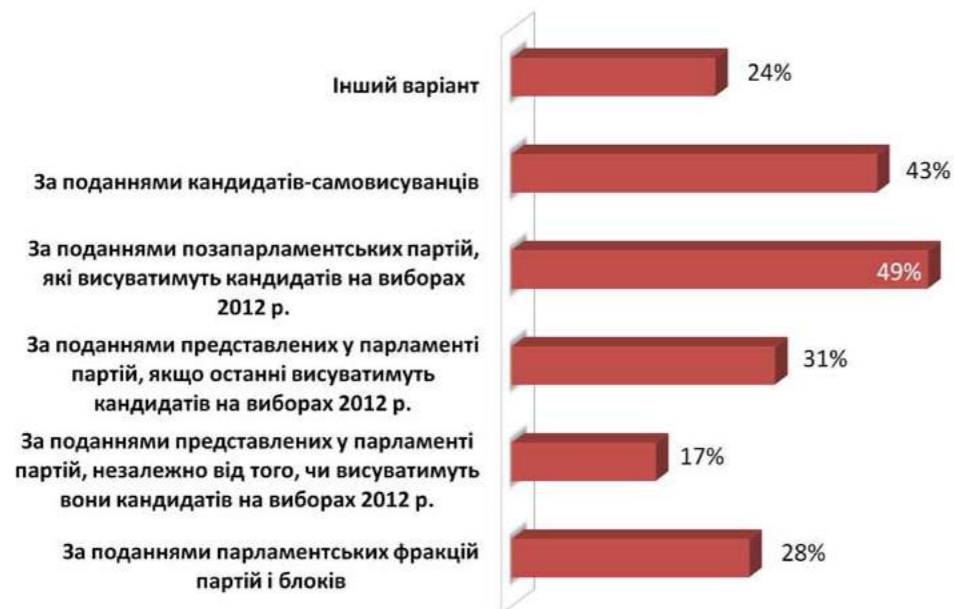
Як відомо, у чинних законах про вибори відсутній єдиний підхід до формування складу окружних та дільничних виборчих комісій. На парламентських виборах право подання кандидатур до складу комісії закріплено за парламентськими фракціями (від яких до кожної комісії в обов'язковому порядку включається по 1 представнику), а також партіями (блоками) – суб'єктами виборчого процесу (від яких до складу кожної комісії включається не більш 1 представника, який визначається шляхом жеребкування). На президентських виборах застосовується інший підхід: кожен кандидат у Президенти має право на включення двох його представників до складу кожної виборчої комісії. На місцевих виборах право подання кандидатур до складу комісії належить місцевим організаціям партій, фракції яких зареєстровано у парламенті (кожна фракція може подати по 3 кандидатури до складу кожної комісії), а також місцевим організаціям партій, які мають намір висунути кандидатів на виборах (від таких місцевих партійних організацій до складу комісії сумарно може бути включено не більше 3 членів – по 1 від кожної

партійної організації; кандидатури для включення визначаються шляхом проведення жеребкування). У законопроектах про вибори народних депутатів, що перебувають на розгляді Верховної Ради України, також відображено кардинально різні підходи до формування складу виборчих комісій. Наприклад, у законопроекті № 9265 від 6.10.2011 р., внесеному О.Чорноволенком, Б.Тарасюком та іншими, комісії пропонується формувати на тих самих засадах, що й на президентських виборах (всі суб'єкти виборчого процесу мають рівні права на включення їхніх представників до складу комісії). Законопроектом № 9265-1 формувати склад комісій на чергових парламентських виборах пропонується у тому ж порядку, що й на місцевих виборах (пріоритетне право на включення кандидатур до складу комісії закріплено за фракціями (від яких сумарно до складу комісії включається 15 членів, по 3 від кожної фракції; представництво інших партій у складі комісії визначатиметься за результатами жеребкування; при цьому кожна позапарламентська партія зможе бути представлена у складі комісії не більш як одним представником). В законопроекті № 9265-2 закріплено підхід до формування складу комісії, аналогічний тому, який передбачено у чинному Законі „Про вибори народних депутатів України”.

Саме у зв'язку з відсутністю єдності політиків навколо питання про оптимальний механізм формування виборчих комісій, Громадський консорціум виборчих ініціатив вирішив запропонувати експертам дати відповідь на питання про те, за чиїми саме поданнями має формуватись склад окружних виборчих комісій. Експертам було запропоновано 5 варіантів формування комісій; у разі незгоди із запропонованими варіантами вони також мали можливість зазначити в анкеті опитування власний (шостий) варіант формування комісії. З-поміж запропонованих відповідей можна було обрати довільну кількість варіантів відповідей.

Майже половина (49%) опитаних експертів погодилась з тим, що право на представництво у складі окружних комісій повинні мати позапарламентські партії. Досить значною (43% опитаних) була й частка тих, хто вважає, що право пропонувати кандидатури до складу ОВК має бути надане кандидатам-самовисуванцям. У цьому контексті варто наголосити на тому, що законопроект № 9265-1 не передбачає можливості представництва самовисуванців у складі окружних виборчих комісій. Частка прихильників закріплення права подання кандидатур до складу ОВК за фракціями виявилась помітно меншою (28% респондентів), навіть нижчою за частку тих, хто вважає, що право подання кандидатур до складу ко-

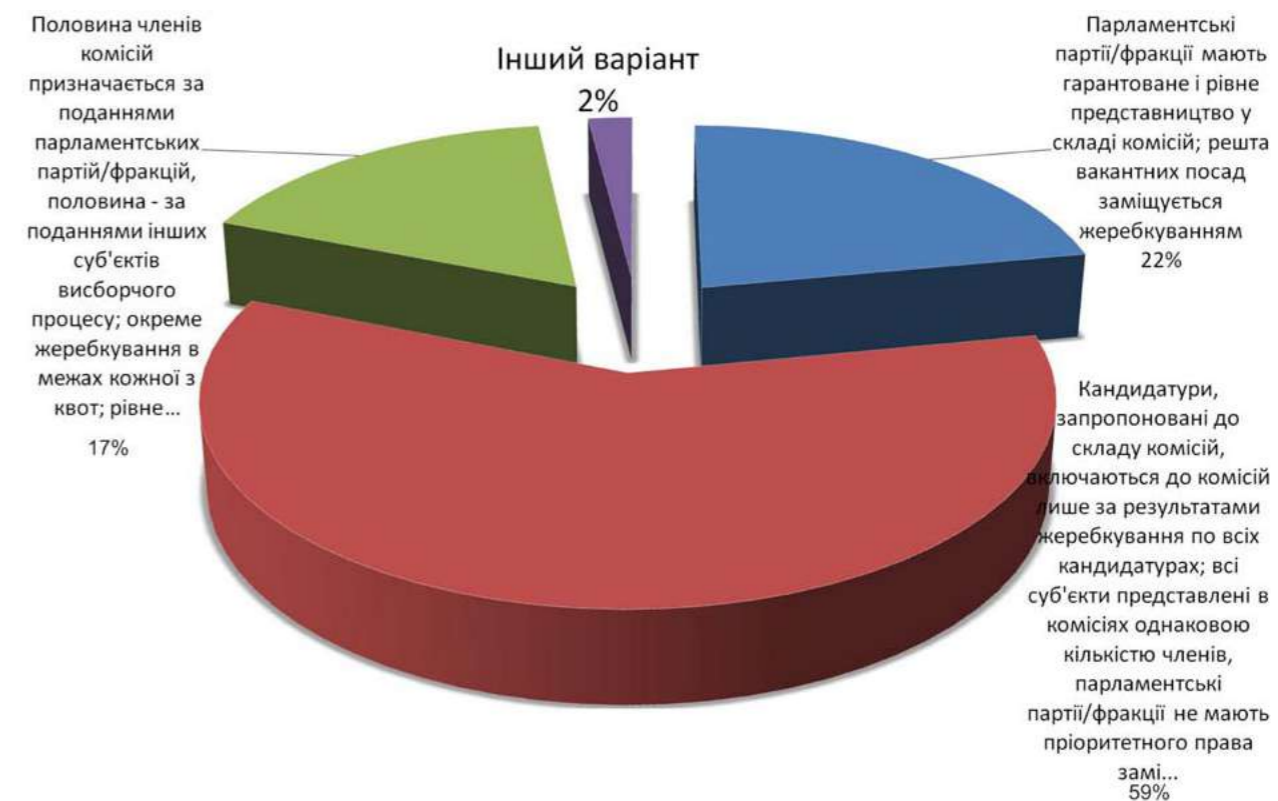
**Диаграма 11.** За чиїми поданнями має формуватись склад ОВК на виборах 2012 року?



місій повинно бути надане парламентським партіям, які висуватимуть кандидатів на виборах 2011 р. (31%). Сам факт представленості тієї чи іншої партії в парламенті, на думку учасників опитування, не повинен бути передумовою надання такій партії права на висунення кандидатур до складу ОВК. Лише 17% опитаних вважають, що парламентські партії, які не висуватимуть кандидатів на виборах 2012 р., повинні мати представництво у складі окружних комісій.

Окремі чинні закони та деякі законопроекти, що перебувають на розгляді парламенту, передбачають закріплення за парламентськими партіями гарантованого представництва у складі окружних та дільничних виборчих комісій певною кількістю членів. Експертам було запропоновано дати відповідь на питання про те, чи повинні парламентські партії (фракції) мати пріоритет у заміщенні посад у складі комісій. Результати опитування засвідчили, що майже 60% експертів вважають, що парламентські партії та фракції не повинні мати гарантованого представництва у складі комісії. Вирішення питання про обрання їхніх представників до складу ОВК та ДВК має здійснюватись шляхом жеребкування по

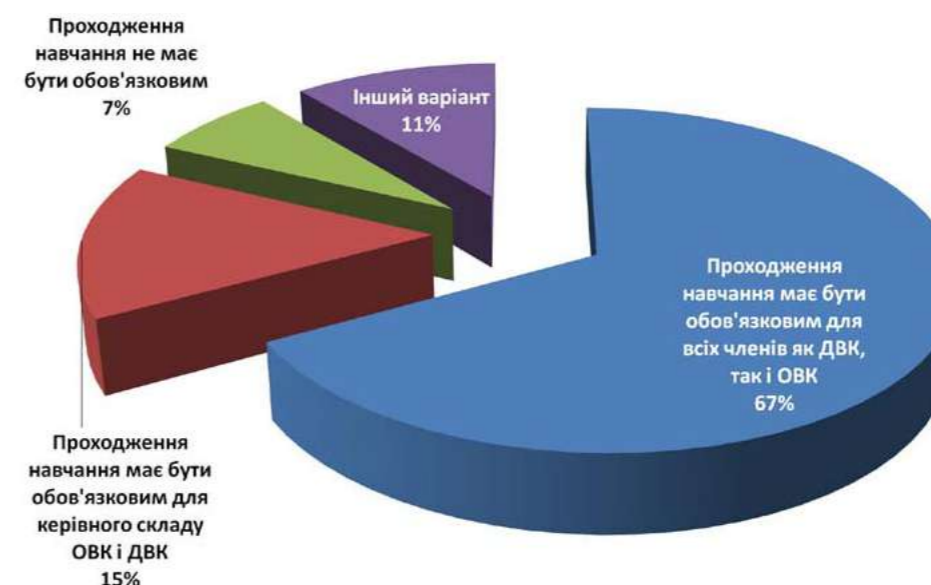
**Диаграма 12.** Чи повинні парламентські партії (фракції) мати пріоритет у заміщенні посад в комісіях?



всіх кандидатурах, запропонованих до складу комісії. Саме такий підхід, до речі, знайшов відображення у проекті нової редакції Закону „Про вибори народних депутатів України”, внесеному на розгляд парламенту народними депутатами Б.Тарасюком, О.Чорноволенком та іншими (реєстр. № 9265 від 6.10.2011 р.). Натомість законопроекти №№ 9265-1 та 9265-2 закріплюють за парламентськими партіями (фракціями) гарантоване представництво у складі ОВК та ДВК.

Міжнародні місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ неодноразово рекомендували запровадити підготовку членів виборчих комісій з питань організації та проведення виборів. Проведення навчання членів комісії з питань організації виборчого процесу передбачене всіма законами про вибори. Проте його проходження (на відміну від, наприклад, складання присяги) не є підставою набуття членом виборчої комісії повноважень, а його непроходження після призначення на посаду – підставою для припинення повноважень. На розгляді парламенту перебуває декілька проектів, якими передбачено запровадження обов'язкового на-

**Диаграма 13.** Чи повинен закон передбачати обов'язковість проходження навчання членами виборчих комісій?



вчання членів виборчих комісій. Йдеться насамперед про проект Виборчого кодексу (реєстр. № 4234-1 від 23.03.2010 р., внесений народними депутатами України Ю.Ключковським, С.Гриневецьким та ін.), а також прийнятий у першому читанні проект Закону „Про попередню підготовку членів виборчих комісій” (реєстр. № 2787 від 18.07.2008 р., внесений Ю.Ключковським та С.Подгорним). Щоправда, жоден з них парламентом ухвалений (як закон) не був. Громадський консорціум виборчих ініціатив запропонував експертам відповісти на питання: чи повинен закон передбачати обов'язковість

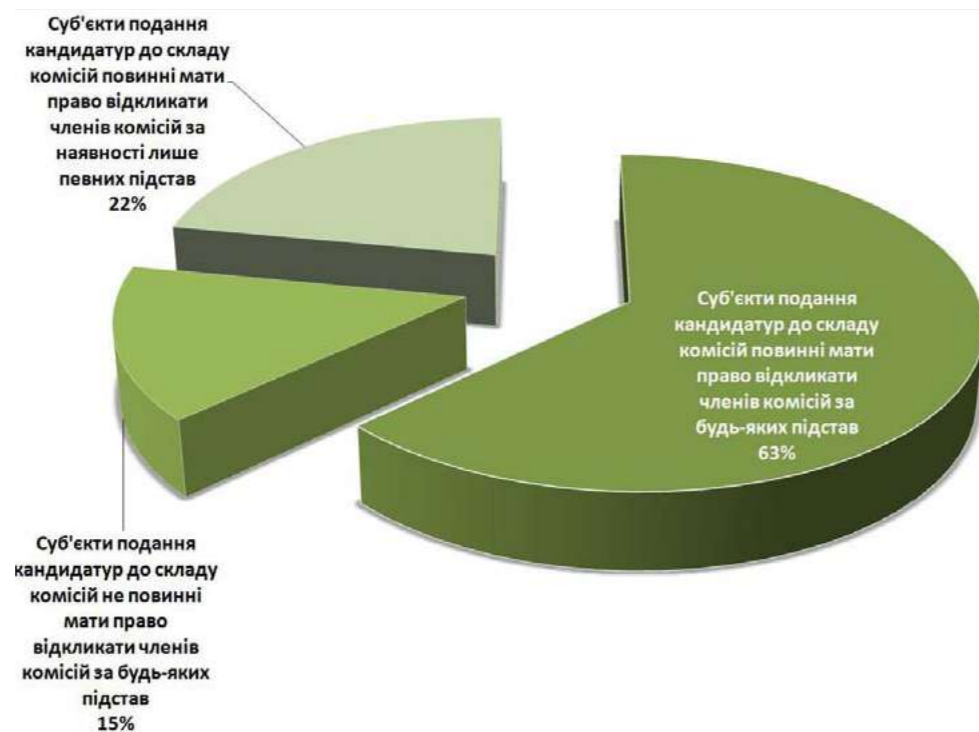
проходження претендентами на посади членів виборчих комісій навчання з питань підготовки та проведення виборів. Результати опитування відображено у Діаграмі 13. Як видно з діаграми, більш ніж дві третини опитаних експертів вважають, що закон повинен передбачати обов'язкове проходження навчання з питань виборів як для членів ДВК, так і для членів ОВК; водночас лише 7% респондентів переконані у тому, що таке навчання не має бути обов'язковим.

Міжнародні інституції неодноразово критикували положення чинного виборчого законодавства, яке дозволяє суб'єктам подання кандидатур до складу окружних і дільничних виборчих комісій на власний розсуд відкликати членів комісій, призначених за їхніми поданнями. Можливість такого відкликання, на думку експертів ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії, послаблює рівень незалежності комісій від зовнішнього (зокрема, політичного) втручання. Законопроект № 9265-1 суб'єктів внесення кандидатур до складу комісій пропонується позбавити права відкликати членів комісій, призначених за їхніми поданнями, в той час як у законопроекті № 9265-2 загалом пропонується зберегти підхід, закріплений у чинному виборчому законодавстві. Результати проведеного опитування показали, що 85% опитаних експертів виступають проти позбавлення суб'єктів виборчого процесу права відкликати членів комісій, призначених за їхніми пропозиціями. З цих 85% респондентів 63% опитаних вважають, що партії та кандидати повинні мати право відкликати членів комісій за будь-яких підстав, 22% - у випадках, передбачених законом. Частка прихильників підходу до врегулювання питання про можливість відкликання членів комісій, відображеного у законопроекті № 9265-1, складає лише 15% всіх респондентів.

## 6. Обов'язковість наявності передвиборних програм у партій та кандидатів на виборах

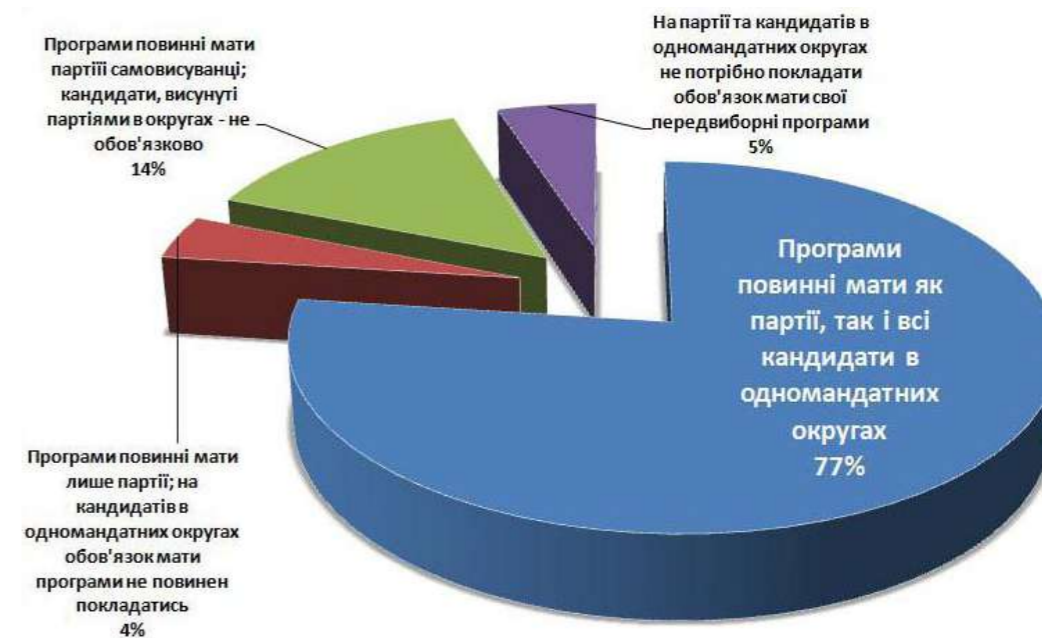
Одним із суттєвих нововведень законопроекту № 9265-1 є звільнення кандидатів в одномандатних округах від обов'язку подання до окружних виборчих комісій власних передвиборних програм. Іншими словами, згідно з цим законопроектом, кандидати в одномандатних округах, на відміну від партій, не зобов'язані мати свої передвиборні програми. Втілення цього нововведення в життя може послабити рівень підзвітності членів парламенту перед електоратом, адже виборці не матимуть можливості контролювати виконання народними обранцями своїх передвиборних обіцянок з огляду на те, що такі обіцянки не будуть формалізовані і даватимуться лише в усній формі. Саме з огляду на це до анкети експертного опитування його розробниками було включено окреме питання про те, чи повинен закон передбачати обов'язкову наявність у партій та кандидатів в одномандатних округах власних передвиборних програм. Результати проведеного опитування показали, що 77% експертів вважають, що закон повинен передбачати наявність передвиборних програм як у партій, так і у кандидатів, в той час як лише 5% опитаних виступають за те, щоб питання про наявність або відсутність передвиборної програми вирішувалось на власний розсуд партії чи

**Діаграма 14.** Чи має Закон надавати суб'єктам подання кандидатур до складу комісій право відкликати членів комісій?



кандидата, а не на законодавчому рівні. На думку 14% респондентів, на висунутих партіями кандидатів не повинен покладатись обов'язок мати власні програми – він має покладатись безпосередньо на партії та кандидатів-самовисуванців. Частка прихильників нововведення, відображеного у законопроекті № 9265-1, загалом не перевищила 4%.

**Діаграма 15.** Чи повинен закон передбачати обов'язкову наявність у партій та кандидатів в одномандатних округах власних передвиборних програм?

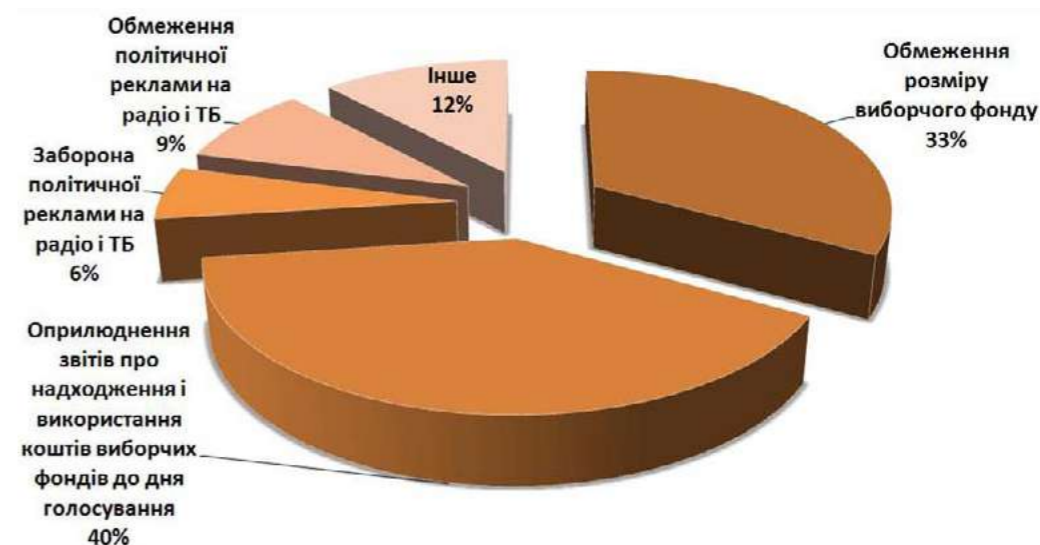


## 7. Запобігання зростанню витрат партій і кандидатів на здійснення передвиборної агітації

Протягом останніх років в Україні спостерігається стійка тенденція до збільшення витрат суб'єктів відповідних виборчих процесів на проведення агітаційної діяльності. В умовах відсутності державного фінансування партій, будь-яких обмежень розміру внесків на користь партій, непрозорості фінансування партій та інших недоліків законодавства, потреба у збільшенні фінансування агітаційних заходів породжує дві основні проблеми – залежність партій від фінансування т.зв. „олігархів” і пов'язану з нею проблему корупції в політиці, а також проблему нерівності можливостей партій і кандидатів у здійсненні агітаційної діяльності, адже менш популярні партії отримують на фінансування своєї передвиборної агітації значно менше коштів, порівняно з тими суб'єктами виборчого процесу, які користуються значним рівнем електоральної підтримки. Саме тому у документах міжнародних організацій постійно наголошується на необхідності посилення прозорості фінансування партій і виборчих кампаній, впровадження механізмів, спрямованих на запобігання надмірним витратам на агітаційну діяльність. В Україні серед політиків та експертів відсутня єдина позиція стосовно того, за рахунок яких саме механізмів мало б забезпечуватись скорочення витрат на здійснення передвиборної агітації. Наприклад, багато хто вважає, що впровадження в Україні

такого популярного у багатьох європейських країнах (в Албанії, Бельгії, Болгарії, Боснії і Герцеговині, Греції, Естонії, Ірландії, Кіпрі, Латвії, Литві, Молдові, Польщі, Португалії, Угорщині, Франції, Чорногорії) механізму запобігання зростанню витрат на агітаційну діяльність, як встановлення граничної величини виборчих фондів, може призвести до „тінізації”

**Діаграма 16.** Який механізм міг би найбільш ефективно запобігти зростанню витрат на здійснення передвиборної агітації?



фінансування виборчих кампаній та вибіркового застосування санкцій до порушників встановлених обмежень. Саме тому Громадський консорціум виборчих ініціатив запропонував експертам самостійно обрати ті механізми, які, на їхню думку, могли б найбільш ефективно запобігали зростанню витрат на виборчі кампанії.

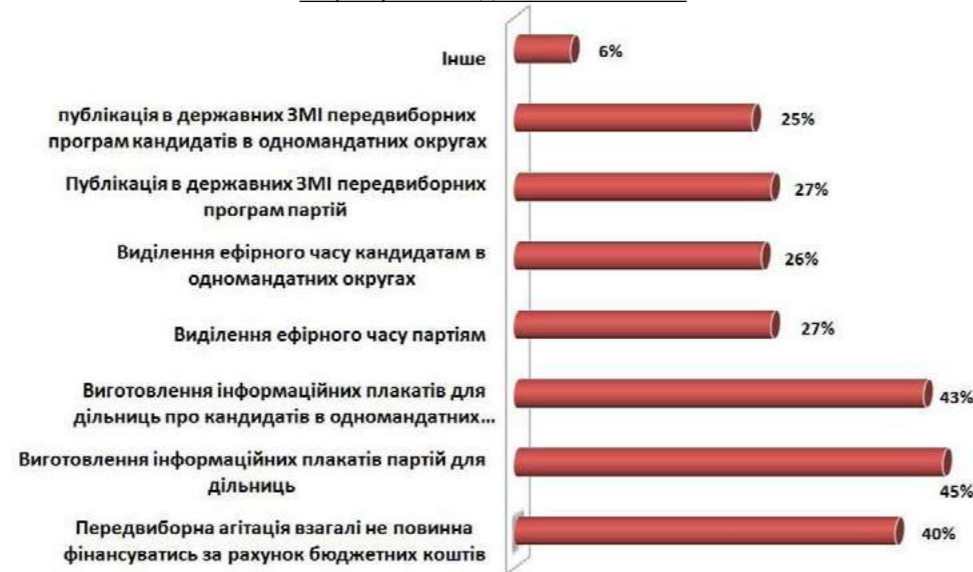
Найбільш популярним серед експертів механізмом запобігання зростанню витрат на агітацію стало закріплення в законі обов'язковості оприлюднення звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів до дня голосування (40%). Дещо менший рівень підтримки респондентів отримали пропозиції щодо встановлення обмежень розміру виборчих фондів (33%), а також обмежень стосовно розміщення політичної реклами на радіо та телебаченні. Близько 11% опитаних запропонували власні механізми запобігання надмірним витратам на агітаційну діяльність, зокрема, встановлення обмежень на розміщення зовнішньої політичної реклами тощо. Ідея повної заборони політичної реклами на радіо і телебаченні (такий підхід практикується у багатьох західноєвропейських країнах, зокрема, у Великій Британії, Бельгії, Данії, Франції, Німеччині, Ірландії, Мальті, Норвегії, Португалії, Румунії, Чехії, Швеції, Швейцарії) була підтримана лише 6% респондентів.

## 8. Державне фінансування агітації

Чинними законами про вибори передбачено ряд форм державного фінансування агітаційної діяльності суб'єктів виборчого процесу, зокрема, виділення безкоштовного ефірного часу на радіо та телебаченні, безкоштовне опублікування передвиборчих програм у державних та комунальних ЗМІ, виготовлення інформаційних плакатів про суб'єктів виборчого процесу для кожної виборчої дільниці. Законопроект № 9265-1 пропонується ліквідувати всі теперішні форми державної підтримки агітаційної діяльності партій і кандидатів, передбачивши фінансування останньої виключно за рахунок коштів виборчих фондів. Такий підхід був критично оцінений Міжнародною фундацією виборчих систем; не на користь його закріплення у законодавстві свідчить і європейський досвід, адже у переважній більшості країн Європи держава або відшкодовує частину витрат партій на вибори, або ж забезпечує виділення безкоштовного ефірного часу на телебаченні для розміщення політичної реклами або дебатів між учасниками виборчих перегонів.

У рамках експертного опитування „Напрями удосконалення законодавства про вибори народних депутатів України” Громадський консорціум виборчих ініціатив вирішив з'ясувати, в якій мірі ідея повного скасування державного фінансування агітації підтримується експертним середовищем, і які саме види агітаційної діяльності мають фінансуватись за рахунок бюджетних коштів. Результати опитування показали, що повна ліквідація державного фінансування агітації підтримується лише 40% експертів, в той час як 60% експертів вважають, що держава все ж має виділяти певні кошти на ті чи інші форми агітаційної діяльності. Отже, 43-45% респондентів відзначили, що за рахунок державного бюджету має фінансуватись виготовлення інформаційних плакатів про учасників перегонів для виборчих дільниць. Інші напрями потенційного витрачання бюджетних коштів виявились менш популярними і отримали значно менший рівень підтримки опитаних експертів (25%-27%).

**Діаграма 17.** Чи повинен закон передбачати фінансування агітації за рахунок бюджетних коштів?

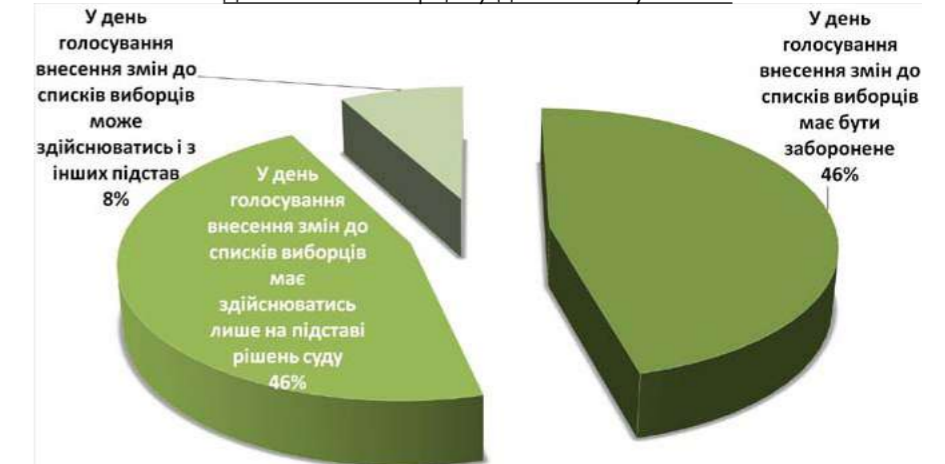


## 9. Можливість внесення змін до списків виборців у день голосування

Кодексом належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії рекомендується не вносити зміни до списків виборців у день голосування. В українському виборчому законодавстві цю рекомендацію враховано далеко не послідовно. Наприклад, за Законом „Про вибори народних депутатів України” будь-які

зміни до списків виборців (окрім виправлення помилок і неточностей) вносити не можна взагалі. Закон „Про вибори Президента України” дозволяє вносити зміни до списків виборців у день голосування на підставі судових рішень, рішень ДВК і ОВК, повідомлень органів ведення Державного реєстру виборців; Закон „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” – на підставі рішень суду. По-різному регулюється питання уточнення списків виборців у день голосування і в проектах нової редакції Закону „Про вибори народних депутатів України”, які перебувають на розгляді Верховної Ради України. Наприклад, згідно із законопроектами № 9265 та 9265-1 у день голосування зміни до списків виборців можуть вноситись на підставі судових рішень, тоді як законопроект № 9265-2 забороняє змінювати списки у день виборів взагалі (за винятком виправлення неточностей та помилок). Результати проведеного опитування показали, що частка прихильників внесення змін до списків виборців у день голосування на підставі судових рішень є майже такою ж, як і частка прихильників заборони будь-яких змін до списків виборців у день виборів. Натомість надмірно ліберальний підхід до уточнення списків виборців у день голосування, який знайшов відображення у чинному Законі „Про вибори Президента України”, був підтриманий лише 8% респондентів. Показово, що за винятком західних регіонів нашої держави, кількість прихильників заборони внесення будь-яких змін до списків виборців у день голосування є приблизно такою ж, як і кількість прихильників надання ДВК дозволу внесення змін до списків виборців на підставі судових рішень.

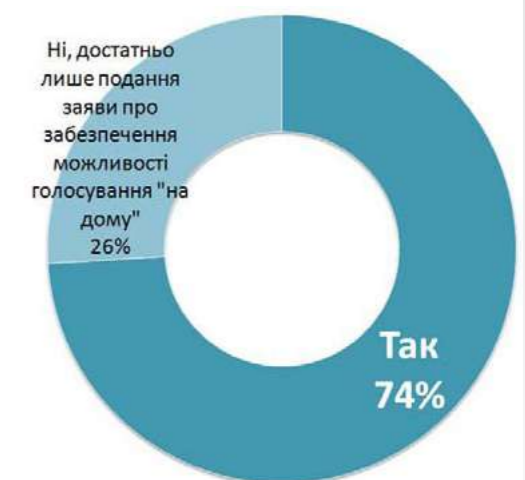
**Діаграма 18.** Чи повинен закон передбачати можливість внесення змін до списків виборців у день голосування?



## 10. Голосування за місцем перебування виборців без підтверджуючих документів

Чинними виборчими законами не передбачено обов'язковості подання документів, які б підтверджували наявність підстав для голосування за місцем перебування виборців, а саме – нездатності виборця пересуватись самостійно у зв'язку з віком, інвалідністю чи за станом здоров'я. На президентських виборах 2004 р. відсутність у законі відповідних вимог призводила до того, що в окремих регіонах виборці зловживали правом голосування за місцем перебування, через що значна їх кількість голосувала саме „на дому”, а не в приміщеннях для голосування на виборчих дільницях. Аналізуючи проект Закону „Про вибори народних депутатів України”, підготовлений за участі Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори (який був покладений в основу законопроекту № 9265-1), Венеціанська комісія рекомендувала чітко визначити

**Діаграма 19.** Чи повинен закон вимагати від виборців подання документів, які б підтверджували наявність підстав для голосування „на дому”?



у ньому перелік документів, якими мають підтверджуватись підстави для голосування „на дому”. Результати проведеного опитування засвідчили, що переважна більшість експертів схильється до того, що законодавство про вибори має передбачати обов'язковість подання виборцями, які бажають проголосувати за місцем свого перебування, документів, що підтверджували б наявність підстав для голосування на дому (74%). У західному регіоні такої думки дотримується майже 50% респондентів,

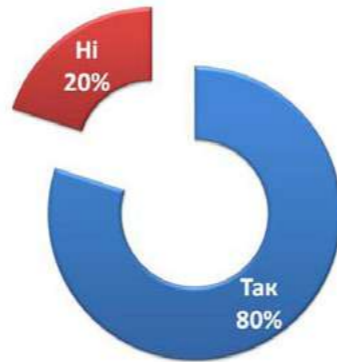


на півдні – 73%, на сході – 80%, в центральних регіонах – 71% респондентів. Варто відзначити, що закріплення в законі положень, які б передбачали подання документів на підтвердження необхідності голосування на дому не суперечить рішенням Конституційного Суду України від 24 грудня 2004 р. № 22-рп/2004 у справі про особливості застосування Закону України „Про вибори Президента України“. Тоді положення законодавства про необхідність підтвердження підстав для голосування „на дому“ додатковими документами було визнано неконституційними лише через ускладнену процедуру підготовки та подання таких документів до ДВК (необхідність виготовлення копій документів, їх засвідчення, подання до виборчої комісії не пізніше певного часу тощо), а не тому, що їх подання взагалі вимагалось.

## 11. Голосування “проти всіх”

Хоча ідея скасування можливості голосування “проти всіх” відповідає рекомендаціям міжнародних організацій (зокрема, ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанської комісії), в українському експертному середовищі вона загалом не підтримується. 80% опитаних експертів вважають, що виборчий бюлетень повинен містити графу “не підтримую жодного кандидата від жодної партії”.

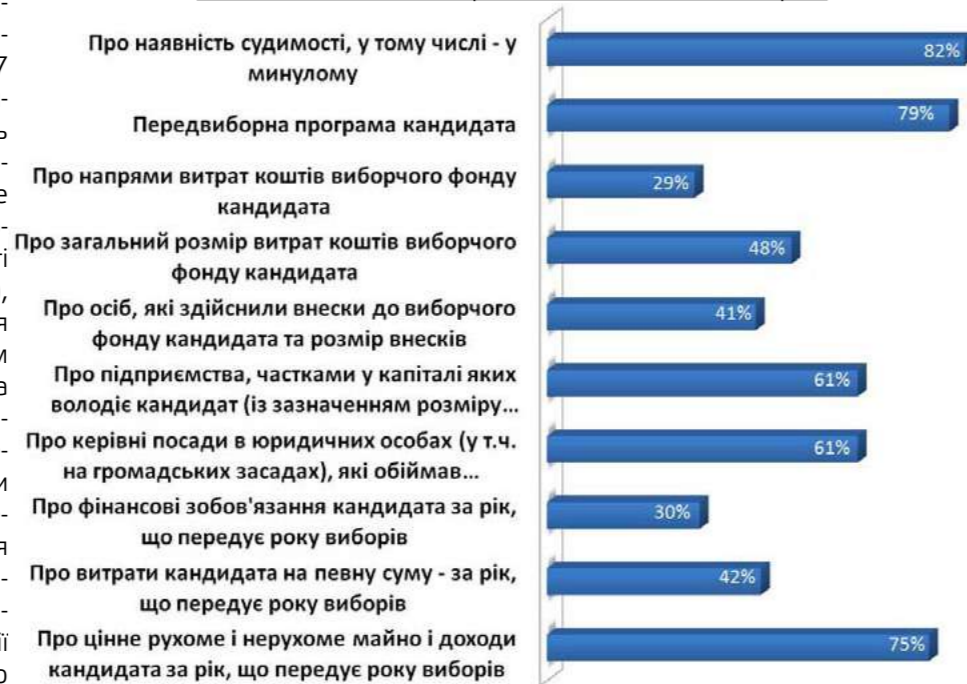
**Діаграма 20.** Чи повинен закон передбачати можливість голосування (проти всіх)?



## 12. Інформація про кандидатів, необхідна для здійснення усвідомленого вибору

У рамках проведеного опитування експертам було запропоновано дати відповідь на питання про те, яка саме інформація про кандидатів у депутати мала б обов'язково оприлюднюватись до дня голосування. В анкеті опитування було запропоновано 10 видів такої інформації, з яких експерти могли обрати не більше 7 видів. 82% експертів виступили за необхідність оприлюднення інформації про кримінальне минуле кандидатів (тобто про минулі судимості за вчинення злочинів), 79% - за оприлюднення передвиборних програм кандидатів, 75% - за оприлюднення інформації про цінне рухоме і нерухоме майно та доходи кандидатів за рік, що передує року проведення виборів. Найменший рівень експертної підтримки отримали пропозиції щодо оприлюднення до дня голосування інформації про напрями витрат коштів виборчих фондів кандидатів (29%) та про фінансові зобов'язання кандидата за рік, що передує року проведення виборів.

**Діаграма 21.** Які відомості про кандидатів мають обов'язково оприлюднюватись до виборів?



Експертне опитування здійснене у рамках проекту «Сприяння подальшому зміцненню виборчих процесів в Україні» за фінансової підтримки Європейського Союзу та за сприяння Координатора проектів ОБСЄ в Україні

1. Абрамов Андрій	94. Герасимчук Таміла	187. Кантарія Зураб
2. Авзрін Володимир	95. Гілко Валентина	188. Карплюк Дзвенислава
3. Адамчук Ігор	96. Гінгізов Олександр	189. Карп'як Дмитро
4. Азаров Денис	97. Гінка Ярослав	190. Каспрук Микола
5. Акоюн Рудольф	98. Гладченко Таїсія	191. Католик Ярослав
6. Албу Олексій	99. Глебов Сергій	192. Качан Олексій
7. Александров Андрій	100. Гнап Дмитро	193. Качанюк Юрій
8. Алексеева Катерина	101. Гойс Петро	194. Келемберт Олександр
9. Алещенко Сергій	102. Головатенко Олег	195. Кинів Богдан
10. Алішевський Олег	103. Головач Олександр	196. Кириченко Людмила
11. Андрійчук Борис	104. Голубев Віталій	197. Кисельов Ігор
12. Андрішин Володимир	105. Гончар Сергій	198. Кізін Сидір
13. Анікушин Сергій	106. Гончаров Олег	199. Кіндратів Марія
14. Анісімов Юрій	107. Гора Іван	200. Клименко Андрій
15. Анісков Сергій	108. Горбанський Павло	201. Клочко Микола
16. Аносов Михайло	109. Горещкий Олексій	202. Ключев Олександр
17. Антоненко Андрій	110. Гориславський Сергій	203. Ключовський Юрій
18. Бабенюк Василь	111. Горук Назар	204. Клячин Андрій
19. Бабич Олександр	112. Грабовський Борис	205. Кобевко Петро
20. Бабюк Ігор	113. Грибачов Євгеній	206. Кобильник Василь
21. Баглай Валентин	114. Грималюк Андрій	207. Кобиченко Олексій
22. Баймуратов Михайло	115. Гринь Анастасія	208. Кобринський Фелікс
23. Баймуратов Микола	116. Грищок Анатолій	209. Ковач Микола
24. Байрамов Євген	117. Грищенко Геннадій	210. Ковган Михайло
25. Банацький Михайло	118. Грищенко Ігор	211. Ковтун Галина
26. Басюк Юрій	119. Гройсман Дмитро	212. Ковтунець Володимир
27. Бахтіна Інна	120. Гудкова Наталія	213. Кодола Олександр
28. Башкаленко Олександр	121. Гузь Ігор	214. Кожемякіна Світлана
29. Бейдерман Броніслава	122. Гусейнова Людмила	215. Козенко Андрій
30. Белінський Віктор	123. Гучакова Тетяна	216. Козяр Олександр
31. Бех Лілія	124. Давидко Михайло	217. Колесников Олексій
32. Бєлий Дементій	125. Дащенко Леонід	218. Колісниченко Світлана
33. Біденко Юлія	126. Дащаківська Оксана	219. Колісник Оксана
34. Бірюкова Наталія	127. Дворещька Олександра	220. Колохіна Антоніна
35. Близнюк Андрій	128. Дебенко Ігор	221. Кондур Ганна
36. Блюмінов Олексій	129. Демченко Олена	222. Конотопцев Олег
37. Бобиренко Віктор	130. Демчук Олег	223. Копаліані Натела
38. Богатирьов Андрій	131. Демченко Олег	224. Корабльов Денис
39. Богренцова Наталія	132. Дем'янова Лариса	225. Коровий Валерій
40. Бойко Анатолій	133. Діденко Віталій	226. Кособуцький Олексій
41. Бойко Назар	134. Дмитрук Сергій	227. Костенко Ірина
42. Бондаренко Костянтин	135. Добровольський Володимир	228. Костик Микола
43. Борис Сергій	136. Доброєр Олександр	229. Котенко Ніна
44. Борисов Володимир	137. Довженко Отар	230. Коцюрба Ольга
45. Борозенець Марія	138. Довмат Ігор	231. Кочуєв Валерій
46. Брюховець Олександр	139. Дубінський Володимир	232. Кочуєв Василь
47. Бугай Денис	140. Дудар Валерій	233. Кошак Валерій
48. Будцев Леонід	141. Дудко Валерій	234. Кошель Сергій
49. Бузак Тарас	142. Дурнев Дмитро	235. Кошик Орест
50. Бурій Андрій	143. Дьомушкін Володимир	236. Кошовий Роман
51. Буркут Ігор	144. Дьяков Сергій	237. Красовський Володимир
52. Буханова Валерія	145. Дяків Валерій	238. Кресак Юрій
53. Ваврин Михайло	146. Ейсмонт Володимир	239. Креховецький Андрій
54. Вакуленко Михайло	147. Евтушин Микола	240. Кривошеєв Олексій
55. Вандич Віталій	148. Єлішевич Костянтин	241. Крисенко Олексій
56. Василенко Богдан	149. Єрещенко Світлана	242. Кройтор Артем
57. Василик Тетяна	150. Ерьомін Артур	243. Круподер Олексій
58. Васильчук Віктор	151. Єщенко Тетяна	244. Крупп Сергій
59. Васіна Олена	152. Жданов Ігор	245. Кудін Анатолій
60. Васьківський Сергій	153. Жиленко Анна	246. Кудіна Ольга
61. Ватрас Володимир	154. Житінський Ігор	247. Кудлаєнко Сергій
62. Ведмедєв Віталій	155. Жмудовська Ольга	248. Кудлай Валерій
63. Вербовський Юрій	156. Жукровський Ярослав	249. Кузнєцов Валерій
64. Веремчук Валерій	157. Журба Ганна	250. Кулакова Наталія
65. Верзун Петро	158. Заболотня Оксана	251. Кулик Сергій
66. Веселов Сергій	159. Зав'ялов Володимир	252. Куліш Володимир
67. Веселовський Сергій	160. Загайний Віталій	253. Куперман Юрій
68. Верігіна Ірина	161. Задніпряна Віра	254. Купрій Віталій
69. Виговська Наталія	162. Задорожна Тетяна	255. Купріянова Дарина
70. Вишневецька Світлана	163. Задорожний Михайло	256. Куранін Валерій
71. Вінниченко Володимир	164. Зайцева Ірина	257. Куштан Віталій
72. Вітів Анатолій	165. Зайченко Олег	258. Лавриненко Назар
73. Власюк Вероніка	166. Захар'єв Володимир	259. Лавський Сергій
74. Власюк Людмила	167. Захарченко Олексій	260. Латішев Віталій
75. Власюк Ярослав	168. Зорик Роман	261. Лациба Валерій
76. Вовк Андрій	169. Зеленина Олена	262. Лебедюк Назарій
77. Возаловська Наталія	170. Зеленко Вадим	263. Лєвошич Олена
78. Волинець Альона	171. Зубрицький Ігор	264. Легенчук Микола
79. Волківський Анатолій	172. Зубченко Олександр	265. Лелекач Томаш
80. Волонтирець Віктор	173. Іванець Андрій	266. Лигін Олександр
81. Волоха Валентина	174. Іванисенко Руслан	267. Лисянський Павло
82. Воробйов Олександр	175. Іваночко Ярослав	268. Литвінов Віктор
83. Воронцов Сергій	176. Іванушкін Віктор	269. Лиховид Олег
84. Ворошилов Олександр	177. Іванюк Микола	270. Личко Дмитро
85. Габор Іван	178. Івашина Людмила	271. Лівак Юрій
86. Гаврада Ігор	179. Івченко Владислав	272. Ліврінц Антон
87. Гавриленко Валерій	180. Ільницький Василь	273. Ліскі Ігор
88. Гавриш Павло	181. Ірина Бекешкіна	274. Літковець Тарас
89. Гайдей Іван	182. Ісаєнко Ігор	275. Літовка Вікторія
90. Галус Олена	183. Кавунець Андрій	276. Лозовик Дмитро
91. Гамза Андрій	184. Кадала Владислав	277. Локайчук Валерій
92. Ганусич Андрій	185. Кальченко Сергій	278. Ломако Олександр
93. Гевелєв Олександр	186. Камчатний Михайло	279. Лоцман Костянтин

280.	Лукашевський Юрій	378.	Петрущенко Михайло	476.	Сюмар Вікторія
281.	Лук'янець Дмитро	379.	Печурін Станіслав	477.	Такул Олександр
282.	Лучик Андрій	380.	Піза Олександр	478.	Тарасюк Петро
283.	Львова Олена	381.	Підгорний Олександр	479.	Теленько Богдан
284.	Мільчевська Ліліана	382.	Пікалов Денис	480.	Терещук Сергій
285.	Мітін Ігор	383.	Пінський Олег	481.	Тимофієв Артур
286.	Магера Андрій	384.	Пісоцький Володимир	482.	Ткач Ігор
287.	Магрицька Ірина	385.	Плескун Ігор	483.	Ткаченко Євгенія
288.	Мазур Володимир	386.	Подгорна Вікторія	484.	Ткаченко Олена
289.	Мазурик Надія	387.	Подгорний Сергій	485.	Ткачук В'ячеслав
290.	Майборода Микола	388.	Подольський Анатолій	486.	Токар Олександр
291.	Макаренко Олексій	389.	Позднякова Еліна	487.	Толочко Сергій
292.	Максак Геннадій	390.	Позняков Денис	488.	Тополевський Руслан
293.	Максименко Андрей	391.	Полатайко Ігор	489.	Торбіч Володимир
294.	Максименко Олександр	392.	Поліщук Ігор	490.	Тржесневська Олена
295.	Максименцева Надія	393.	Поліщук Неля	491.	Триполиць Руслан
296.	Макуха Микола	394.	Поліщук Олександр	492.	Трифоновна Галина
297.	Маламура Сергій	395.	Поліщук Олександр	493.	Трошин Станіслав
298.	Малаш Олеся	396.	Половко Андрій	494.	Тужанський Дмитро
299.	Малашук Юлія	397.	Полодюк Михайло	495.	Тузяк Назарій
300.	Малиновський Олександр	398.	Положий Євген	496.	Тука Сергій
301.	Маркевич Олександр	399.	Помещенко Олена	497.	Туманов Олексій
302.	Марчук Володимир	400.	Полик Олена	498.	Тутов Олександр
303.	Маслов Владислав	401.	Попов В'ячеслав	499.	Ульяхіна Антоніна
304.	Мастикін Андрій	402.	Попова Катерина	500.	Урсуленко Олексій
305.	Медуниця Олег	403.	Порохня Анатолій	501.	Фабрикант Світлана
306.	Мельник Олександр	404.	Пригреба Григорій	502.	Фалін Олексій
307.	Мельник Олексій	405.	Пригунов Гліб	503.	Фармуга Андрій
308.	Мельник Олексій	406.	Притуляк Віктор	504.	Федорина Алла
309.	Мельник Юлія	407.	Прокопівнюк Зінаїда	505.	Федоров Володимир
310.	Мензелінцев Володимир	408.	Прокопов Владислав	506.	Федорук Назар
311.	Мет'юліна Ніна	409.	Проценко Алла	507.	Фиштик Йосип
312.	Микитяк Наталія	410.	Пустовіт Григорій	508.	Філенко Петро
313.	Миронова Надія	411.	Пущенко Павло	509.	Філіппський Андрій
314.	Мирошніченко Наталія	412.	Пшенянік Наталія	510.	Філіпов Олексій
315.	Мисковець Андрій	413.	П'янкова Ірина	511.	Фіюкстистов Вадим
316.	Михайлов Валерій	414.	Радченко Олександр	512.	Фітьо Андріян
317.	Михлик Максим	415.	Радчук Віктор	513.	Фітьо Віктор
318.	Мірошніков Віталій	416.	Рахманін Сергій	514.	Фоломієв Олег
319.	Міщенко Ліана	417.	Рахматулін Герман	515.	Француз Віталій
320.	Мовчан Геннадій	418.	Рашицька Тетяна	516.	Франчук Микола
321.	Мойсієнко Василь	419.	Резніков Юрій	517.	Хмеловський Владислав
322.	Мойсієнко Віктор	420.	Резнікова Ірина	518.	Хоруженко Олександр
323.	Монастирський Денис	421.	Редькіна Світлана	519.	Храпов Сергій
324.	Морохов Гліб	422.	Рибак Андрій	520.	Циганюк Юрій
325.	Москаленко Володимир	423.	Рибак Ольга	521.	Цимбал Володимир
326.	Мостіпака Олександр	424.	Рибальченко Ольга	522.	Цимбал Петро
327.	Мостовий Володимир	425.	Ричук Юрій	523.	Цонев Сергій
328.	Мошнягул Олександр	426.	Розов Ігор	524.	Цуканов Віктор
329.	Муждаба Айдер	427.	Романенко Ігор	525.	Цюрко Доробій
330.	Музыка Олександр	428.	Романюк Любов	526.	Чабанов Кирил
331.	Муйдинова Валентина	429.	Романюк Юрій	527.	Чайка Роман
332.	Муратов Анатолій	430.	Рудава Валентина	528.	Чаруха Тетяна
333.	Набудович Оксана	431.	Рудченко Микола	529.	Чекалов Олександр
334.	Навроцький Володимир	432.	Румик Олександр	530.	Черевач Сергій
335.	Надольський Йосип	433.	Руснак Борис	531.	Черкашин Кирил
336.	Наївська Віра	434.	Рябінін Володимир	532.	Черниш Віктор
337.	Наталія Наталія	435.	Савенок Владислав	533.	Черножуков Леонід
338.	Наумов Віктор	436.	Савісько Сергій	534.	Чернотицький Микола
339.	Наход Михайло	437.	Савченко Володимир	535.	Чиджавадзе Наталія
340.	Нежелська Олександра	438.	Сакира Валерій	536.	Чоботар Роман
341.	Несен Микола	439.	Самарський Сергій	537.	Чорнобай Ірина
342.	Нестриженний Андрій	440.	Самарцев Артур	538.	Чубаров Рефат
343.	Нечитайло Віталій	441.	Сарана Донат	539.	Чумак Юрій
344.	Нечунаєва Дарія	442.	Саханенко Єгор	540.	Чурсін Василь
345.	Николаїшин Богдан	443.	Светіков Олексій	541.	Шандор Федір
346.	Нікітенко Сергій	444.	Сегеда Юрій	542.	Шаповал Володимир
347.	Ніколаєв Владислав	445.	Семена Микола	543.	Шатохіна Анжела
348.	Ніколіна Світлана	446.	Семенчев Ігор	544.	Швайка Ігор
349.	Огданець Микола	447.	Семістяга Володимир	545.	Швед Віталій
350.	Олендй Тарас	448.	Сербін Світлана	546.	Шведа Юрій
351.	Оленіч Сергій	449.	Серпокрилов Віталій	547.	Шевченко Микола
352.	Омельчук Тетяна	450.	Сидорчук Вадим	548.	Шибалов Євген
353.	Оробець Олеся	451.	Симонов Олександр	549.	Шинкарук Антон
354.	Осауленко Світлана	452.	Сич Олександр	550.	Шиханов Руслан
355.	Османов Арсен	453.	Сичевський Олександр	551.	Шмиголь Олег
356.	Осолодкін Сергій	454.	Сікорський Юрій	552.	Шніцер Олеся
357.	Осташко Олександр	455.	Скоробогач Микола	553.	Штекель Леонід
358.	Осуховський Олег	456.	Слабенко Сергій	554.	Штифурко Тетяна
359.	Павленко Вадим	457.	Славінська Оксана	555.	Штогрин Руслан
360.	Павленко Олександра	458.	Слинько Катерина	556.	Штурхецький Сергій
361.	Павленко Ростислав	459.	Смордська Світлана	557.	Шульга Володимир
362.	Павлюк Вадим	460.	Собко Ірина	558.	Щерба Анатолій
363.	Павлюк Михайло	461.	Соборницький Олександр	559.	Щило Микола
364.	Пазич Тетяна	462.	Совсун Інна	560.	Щур Микола
365.	Панченко Володимир	463.	Солобаєв Володимир	561.	Щуренко Володимир
366.	Паперний Юрій	464.	Сологуб Степан	562.	Югош Руслан
367.	Папченко Ганна	465.	Соломаха Сергій	563.	Юрковська Алла
368.	Парвадов Олександр	466.	Соломченко Олег	564.	Юрченко Вікторія
369.	Парфенюк Марія	467.	Солонтей Олександр	565.	Яворський Тарас
370.	Пацкан Валерій	468.	Сопов Артем	566.	Яковшина Вікторія
371.	Пашиніна Тетяна	469.	Співак Дмитро	567.	Якубенко Олексій
372.	Пашенко Віталій	470.	Старовойт Олександр	568.	Ямпільський Юрій
373.	Пашенко Віктор	471.	Стах Василь	569.	Яркіна Олена
374.	Перепека Ігор	472.	Стельмах Богдана	570.	Ярош Оксана
375.	Перетяка Олег	473.	Стельмах Оксана	571.	Яцюк Микола
376.	Петрочук Вадим	474.	Стефанець Володимир		
377.	Петрук Віталій	475.	Суперека Юлія		

## Додаток 4. Фоторепортаж з регіональних громадських обговорень виборчої реформи.



Черкаси 08.11.11



Хмельницький 03.11.11



Херсон 10.11.11



Харків 22.11.11



Ужгород 23.11.11



Сімферополь 14.11.11



Запоріжжя 11.11.11



Дрогобич 08.11.11



Луганськ 04.11.11



Кременчук 19.11.11



Коростень 28.10.11



Житомир 10.11.11



Северодонецьк 05.11.11



Івано-Франківськ 18.11.11



Новоазовськ 14.11.11



Львів 22.11.11



Рівне 17.11.11



Умань 03.11.11



Луцьк 17.11.11



Чернігів 14.11.11



Суми 10.11.11



Одеса 11.11.11



Івано-Франківськ 18.11.11  
Юрій Романюк



Дніпропетровськ 12.11.11



Донецьк 03.11.11



Дніпродзерджинськ 17.11.11



Вінниця 12.11.11



Белгород-Дністровський 16.11.11



Кам'янець Подільський 11.11.11



Чернігів 14.11.11