

ЧИ ЗМІНИТЬ УКРАЇНА ЗАКОНОДАВСТВО ПРО МІСЦЕВІ ВИБОРИ?

ОГЛЯД ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ ТА ПОЛІТИЧНИХ ДЕБАТІВ¹

РЕЗЮМЕ

У коаліційній угоді парламентські фракції зобов'язалися здійснити реформу законодавства про місцеві вибори у першій половині 2015 р., перед черговими місцевими виборами, що заплановані на жовтень 2015 р. згідно з Конституцією. Парламент поспішає прийняти нове законодавство до закриття поточної сесії у липні. Процес цієї реформи ускладнюється тим, що одночасно з ним відбувається конституційна реформа, де провідне місце посідає питання децентралізації. Ці дві реформи повинні бути узгоджені між собою.

Чинний закон про місцеві вибори, що зазнав серйозної критики через невідповідність міжнародним стандартам, було підписано Президентом Януковичем 27 липня 2010 р. та вперше застосовано на виборах у жовтні 2010 р. Зміни, внесені до нього у 2014 р., виправляють деякі недоліки, зокрема, в частині реєстрації кандидатів та здійснення спостереження. Однак, для вирішення певних процесуальних проблем та впровадження нової виборчої системи необхідне суттєве подальше реформування чинного законодавства.

Реформа виборчої системи, а зокрема, скасування мажоритарного компоненту, належить до основних вимог руху Євромайдану та найважливіших зобов'язань згідно з коаліційною угодою. Мажоритарна система асоціюється з шахрайством та маніпуляціями; багато хто вважає її більш вразливою до підкупу виборців та зловживання адміністративним ресурсом. Пропорційну систему часто розглядають як панацею проти корупції, але вірогідно, що сама по собі реформа виборчої

системи без одночасного реформування інших аспектів законодавства та управління в цілому, наприклад, фінансування партій та передвиборчих кампаній, не вплине значно на подолання виборчої корупції. Запропонований законопроект не передбачає права балотуватися для самовисуванців, що не відповідає демократичним прагненням Євромайдану та суперечить зобов'язанням перед ОБСЄ.

Протягом останніх тижнів обговорювалося кілька законопроектів про місцеві вибори. Один із законопроектів був розроблений експертною групою, що створена Головою Верховної Ради України. Представники громадянського суспільства, провідні експерти з виборчого права та міжнародні радники разом з народними депутатами працювали над розробкою цього законопроекту. Залучення громадськості до розробки закону гідне схвалення. Якщо інший законопроект буде взято за основу для подальшого обговорення, варто наслідувати цьому підходу під час фіналізації законопроекту.

Через нагальну потребу у реформах поспішна робота зі змін законодавства є зрозумілою, хоча вона й продовжує сумну українську традицію змінювати виборче законодавство всього за кілька місяців до дати виборів. Нормативно-правова база місцевих виборів має бути чітко визначена заздалегідь до початку виборчого процесу, так, щоб забезпечити достатньо часу для навчання членів виборчих комісій та інформування виборців і учасників виборчого процесу. Якщо перед виборами буде внесено суттєві зміни, знадобиться поглиблене післявиборче дослідження для виявлення недоліків та узгодження подальших реформ задовго до наступних виборів.

Зокрема, слід терміново визначитися з можливістю та механізмами голосування для внутрішньо переміщених осіб, а також для жителів районів, що межують із територією, непідконтрольною уряду України. Необхідно закріпити рішення щодо цих питань у законі про місцеві вибори чи у спеціальному законодавстві щодо особливого стану в Донецькій та Луганській

¹ Цей аналітичний огляд в оригіналі англійською мовою розроблений Меган Фітцджеральд, експертом з виборчого права, за участі Міхаєля Маєра-Резенде, Виконавчого директора Democracy Reporting International.

області. Також тривають дискусії щодо впровадження других Мінських домовленостей, включно з питанням проведення місцевих виборів на території Донецької та Луганської області.

1. ПОЛІТИЧНИЙ КОНТЕКСТ

Після парламентських виборів 26 жовтня 2014 р. п'ять із шести партій у новосформованій Верховній Раді України підписали угоду, якою зобов'язувалися здійснити основні реформи. Коаліція погодилася провести реформи, яких вимагав Євромайдан, та які мають визначальне значення для продовження співпраці з європейськими партнерами. Окрім обіцяної конституційної реформи та реформ на забезпечення верховенства права, коаліційна угода включає проведення виборчої реформи, починаючи з першої половини 2015 р.. Вона передбачає впровадження пропорційної системи з відкритими списками як для парламентських, так і для місцевих виборів, а також обрання голів великих міст абсолютною більшістю.²

Конституцією України визначено, що вибори місцевих рад та голів населених пунктів проводяться в останню неділю жовтня, яка цього року припадає на 25 жовтня.³ Отже, новообраний парламент повинен був швидко прийняти нове законодавство, особливо, якщо він мав на меті впровадження також і нової виборчої системи. Хоча терміни впровадження суттєвих змін у виборче законодавство вже збігають, лише недавно було розпочато заходи щодо фіналізації результатів дискусій та розробки законопроектів.

Дискусії щодо реформування законодавства про місцеві вибори ідуть одночасно з процесом конституційної реформи, основним елементом якої є децентралізація. Остання, передусім, має на меті спростити структуру та посилити політичну та ресурсну автономію на регіональному та місцевому рівні, а також сприяти участі та представництву громадськості на цих рівнях. Ці дві реформи мають бути узгоджені між собою. Деякі експерти пропонують визначити статус органів місцевого самоврядування, що будуть обрані у жовтні, в перехідних положеннях зміненої Конституції. Також чинним законодавством чітко передбачено, що при формуванні нової адміністративно-територіальної одиниці необхідно провести нові вибори до відповідних органів місцевого самоврядування.

2. ЧИННЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Чинний закон про місцеві вибори було прийнято у липні 2010 р., лише за три місяці до місцевих виборів у жовтні того ж року.

Чинний закон був підписаний В. Януковичем у 2010 р.. Його текст, а також спосіб впровадження на виборах 2010 р. зазнав жорсткої критики через невідповідність міжнародним стандартам. Багато хто вважав діючу виборчу систему та закон в цілому такими, що

спричинили, або навіть сприяли численним порушенням на виборах 2010 р..⁴ Проблеми стосувалися не тільки виборчої системи, але й процедур формування та прийняття рішень виборчими комісіями, заборони участі політичних партій через партійні блоки, обмеження діяльності національних спостерігачів, замалого періоду проведення передвиборчої кампанії, недостатньої прозорості та регулювання фінансування передвиборчої кампанії, обмеження права оскаржити процес.⁵ Крім того, були помічені серйозні порушення процедур голосування, підрахунку голосів та обробки результатів.

Окрім висвітлення недоліків закону, міжнародні експерти також зазначили, що «розробка та прийняття закону були непрозорими та проходили практично без громадського обговорення».⁶

У 2014 р. до закону було внесено поправки для вирішення певних процедурних проблем, визначених на виборах 2010 р., впровадження деяких рекомендацій щодо вдосконалення закону та, що найважливіше на той момент, гармонізації закону про місцеві вибори із законом про вибори Президента. Цими поправками було впроваджено додаткові заходи для захисту таємниці голосування, розширення прав спостерігачів від українських неурядових організацій, регулювання компетенції, повноважень та складу виборчих комісій а також лібералізації процедури реєстрації та скасування реєстрації кандидатів.⁷

Незважаючи на те, що зміни, впроваджені у 2014 р., сприяли гармонізації законодавства про місцеві вибори з іншими нормативно-правовими актами та приведенню закону у відповідність до міжнародних стандартів, все ще необхідні суттєві реформи для вирішення процедурних питань та впровадження нової виборчої системи. Більше того, необхідно розглянути методи протидії шахрайству та маніпуляціям, а також процедурні гарантії виборчого процесу.

3. СТВОРЕННЯ ЕКСПЕРТНОЇ ГРУПИ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ

У лютому 2015 р. Голова Верховної Ради України, Володимир Гройсман, створив експертну групу, що займалася питаннями реформування виборчого законодавства, як передбачено коаліційною угодою. Експертна група складається з депутатів різних фракцій, експертів з виборчого права, представників громадських організацій, що працюють над питаннями, пов'язаними з виборами, а також міжнародних урядових та неурядових організацій, які надають консультативну підтримку з питань виборів в Україні.⁸ Перше зібрання ради експертів

² Див. опис коаліційної угоди (англ.) за посиланням: <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2014-11-26/ukrainian-coalition-agreement>.

³ Ст. 141 Конституції.

⁴ Огляд та аналіз Закону про місцеві вибори від 2010 р. (англ.), здійснений Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES), 1 липня 2013 р. Доступно за посиланням: <http://ifes.org/Content/Publications/White-Papers/2013/Ukraine-IFES-Review-of-Local-Election-Law.aspx>.

⁵ Там же.

⁶ NDI, «Аналіз Закону України про місцеві вибори», (англ.), серпень 2010 р. Доступно за посиланням: https://www.ndi.org/files/Analysis_2010_Ukraine_Local_Election_Law.pdf.

⁷ ОПОРА, «Місцеві вибори – без якісного закону», 8 квітня 2014 р. Доступно за посиланням: <http://opora.ua.org/news/4459-miscevi-vybory-bez-jakisnogo-zakonu>.

⁸ Розпорядження Голови Верховної Ради України від 18 лютого 2015 р. та список учасників доступні за посиланням: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/225/15-pr>.

відбулося у лютому, де обговорювалися різні точки зору щодо напряму реформи законодавства про місцеві вибори. Незабаром виявилось, що формат групи (забагато учасників) та структура засідань (індивідуальні заяви кожного учасника, а не дискусія) є неефективними та не результативними. Отже, у квітні, на другому засіданні ради, була сформована менш численна група експертів, що займалася розробкою законопроекту про місцеві вибори.

Ця група взяла за основу законопроект, розроблений для "Асоціації міст України" колишнім народним депутатом та експертом з виборчого права, Юрієм Ключковським. Законопроект значною мірою ґрунтується на запропонованому уніфікованому Виборчому кодексі (що охоплює також президентські та парламентські вибори), розробленому вперше у 2010 р., а також враховує коментарі Венеціанської комісії до проекту кодексу.⁹

На початку квітня пан Гройсман зобов'язався до кінця травня представити законопроект, що передбачає пропорційну систему з відкритими списками.¹⁰ Водночас місцеві спеціалісти зазначили, що існує законопроект, підготовлений депутатом Русланом Князевичем, якого вважають наближеним до Президента. Існування іншого законопроекту від пропрезидентського кола викликає деякі сумніви щодо статусу законопроекту від експертної групи та намірів головних реформаторів. Законопроект Р. Князевича не висвітлювався та не обговорювався публічно. В той же час було представлено інші законопроекти (див. нижче).

26 травня експертна група провела засідання у повному складі для обговорення свого законопроекту. Попри сподівання, що робоча група обговорить два законопроекти та дійде згоди щодо подальшої роботи над ними, законопроект Р. Князевича не розглядався. Однак Голова Верховної Ради наполегливо підтримував проект робочої групи та чітко сказав, що законопроект має бути зареєстрований для голосування та, на його думку, здобуде необхідну кількість голосів. Після засідання експертної групи було висловлено припущення, що Р. Князевич взагалі відмовиться реєструвати свій законопроект.

4. ЗАПРОПОНОВАНІ ВАРІАНТИ ЗМІНИ ЗАКОНУ ПРО МІСЦЕВІ ВИБОРИ

Зміни до нормативно-правової бази місцевих виборів можна внести або шляхом прийняття нового закону, або через внесення змін до діючого закону. Наразі існує загальний консенсус щодо потреби у новому законодавстві про місцеві вибори, але багато хто сумнівається, що воно буде прийняте до кінця поточної парламентської сесії. Ці сумніви спричинені побоюванням, що не вдасться досягти згоди щодо виборчої системи, що депутати захопляться обговоренням деталей закону та згають момент, а висування численних законопроектів змусить повернутися до

старого закону зі змінами. Отже, багато хто відчуває, що вірогідним сценарієм наразі є внесення змін до діючого законодавства. В цьому випадку розгляд нових законопроектів буде відкладено, а дискусія про новий закон якщо і відновиться, то лише перед наступними виборами.

Однак народні депутати, експерти з виборчого законодавства та громадські організації, що працюють у сфері виборів, налаштовані почати з чистого аркуша та прийняти цілком нове законодавство.

5. ГРАФІК ВНЕСЕННЯ ПРОПОЗИЦІЙ ЩОДО НОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

13 травня парламентська фракція Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина» зареєструвала законопроект про місцеві вибори.¹¹ Після подання проекту законотворці мають 14 днів на подання альтернативних законопроектів, а потім відповідний комітет переглядає подання та готує законопроект до розгляду у першому читанні. В цьому випадку альтернативні законопроекти необхідно зареєструвати до 29 травня. На прес-конференції, що відбулася 20 травня, народні депутати окреслили наступні часові рамки розгляду та голосування щодо проекту закону про місцеві вибори:

13 травня – законопроект від «Батьківщини» був зареєстрований у Верховній Раді.

29 травня – кінцевий термін реєстрації альтернативних законопроектів.

4 червня – комітет висуває законопроект на розгляд (перше читання).

18 червня – кінцевий термін пропонування поправок.

1 липня – комітет висуває законопроект із внесеними поправками.

2 липня – голосування по законопроекті у другому читанні.

Графік прийняття будь-яких законів є ключовим аспектом забезпечення ефективної реформи та мінімізації процедурних питань на день виборів. Оскільки місцеві вибори заплановані на 25 жовтня, офіційна передвиборча кампанія стартуватиме у кінці серпня (за два місяці до виборів, як передбачено законом). Закриття поточної парламентської сесії очікується у середині липня, але вона може бути продовжена до кінця липня. Якщо новий закон чи поправки до існуючого закону не буде прийнято до кінця поточної сесії, зміни до нормативно-правової бази вноситимуть вже під час передвиборчої кампанії – така практика України знайома до болю. Суттєві зміни до законів про президентські та парламентські вибори проводилися незадовго до виборів, протягом офіційної передвиборчої кампанії.

Всі зацікавлені сторони погоджуються, що в разі будь-яких змін до виборчої системи знадобиться значна робота з навчання членів виборчих комісій та інформування виборців щодо системи та механізму голосування. Існують сумніви, чи не занадто пізно впроваджувати такі навчальні заходи, та чи буде внесення змін на цьому етапі оптимальним, адже хаотичний, погано підготовлений

⁹ Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія), «Висновок щодо проекту Виборчого кодексу Верховної Ради України» № 593/2010, Страсбург, 20 грудня 2010 р., CDL-AD(2010)047. Доступно за посиланням (англ.): <http://vota.te.gob.mx/content/ukraine-draft-election-code-verkhovna-rada-ukraine>.

¹⁰ УНІАН, «Groysman: Verkhovna Rada to adopt law on local elections for open lists nby the end of May» (англ.), доступно за посиланням: <http://www.unian.info/politics/1064474-groysman-verkhovna-rada-to-adopt-law-on-local-elections-for-open-lists-by-end-of-may.html>.

¹¹ № 2831, доступно за посиланням: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55092.

процес виборів може виявитися ще гіршим, ніж вибори за старою системою.

6. ЗАКОНОПРОЕКТИ

Законопроект № 2831, поданий від імені парламентської фракції «Батьківщина», пропонує пропорційну систему із частково закритими списками для місцевих рад всіх рівнів, окрім сільських. У партійних списках відкриті всі позиції, окрім перших п'яти. Однак остаточний розподіл мандатів здійснюється за рішенням партії, що висуває кандидатів, на з'їзді партії після виборів. Така система здається несумісною із сутністю права голосу, оскільки виборці навіть не знають, за кого саме вони голосують. Голови міст всіх рівнів обираються простою більшістю.

Загалом вважається, що законопроект від «Батьківщини» не має реальних шансів та не буде серйозно розглянутий Верховною Радою. Зрозуміло, що це копія закону, який «Батьківщина» хотіла представити на парламентські вибори, і який передбачав пропорційний розподіл мандатів з частково закритих списків, де перші п'ять позицій залишалися незмінними.

Законопроект, підготовлений експертною групою (далі «законопроект експертної групи») пропонує пропорційний розподіл мандатів між партіями за відкритими списками на виборах до місцевих рад, окрім рад малих міст, селищних та сільських. Партії можуть висувати стільки ж кандидатів, скільки мандатів у багатомандатному окрузі, та навіть більше.¹² Якщо використовується пропорційна система, виборці голосують за партію та за кандидата, якому надають перевагу, вписуючи у бюлетень номер партії та номер кандидата. Прохідний бар'єр для партій у місцеві ради становить щонайменше 5% голосів. Спеціалісти, що схилиються до законопроекту Р. Князевича, побоюються, що законопроект експертної групи вимагатиме масштабного навчання членів виборчих комісій та інформування виборців, а також призведе до великої кількості недійсних бюлетенів.

Що стосується виборів міських голів, законопроект експертної групи розрізняє великі міста (більше ніж 90 000 жителів) та малі міста, селища і села. У великих містах кандидат на посаду голови повинен одержати абсолютну більшість голосів або на 20% голосів більше, ніж його найближчий конкурент, в іншому випадку проводиться другий тур між двома кандидатами, що набрали найбільшу кількість голосів. У малих містах, селищах та селах кандидати обираються простою більшістю.

Законопроект Р. Князевича пропонує пропорційний розподіл мандатів для всіх місцевих рад, окрім селищних. Політичні партії пропонують список на рівні ради, кандидати зі списку призначаються партією у райони (по одному на кожний район), де вони балотуватимуться, отже, система по суті має закриті списки. Виборці голосують за кандидата, якому надають перевагу, і голос

зараховується партії, яка повинен подолати п'ятивідсотковий бар'єр, щоб бути обраною до відповідної ради.

Як і законопроект експертної групи, проект Р. Князевича також розрізняє великі та малі міста стосовно виборів міського голови. За цим законопроектом велике місто – це місто, де кількість населення перевищує 100 000 жителів. Щоб бути обраним у першому турі, кандидат повинен одержати абсолютну більшість; у малих містах, селищах і селах кандидатів обирають простою більшістю.

Учасники експертної групи розкритикували законопроект Р. Князевича, оскільки вони не згодні з висуванням паралельних пропозицій від однієї політичної сили та відсутністю громадського обговорення. Що стосується запропонованої виборчої системи, то вона надасть багато повноважень політичним партіям, в той час як виборці практично не матимуть впливу на те, кого вони обирають від партії – адже це, по суті, система з закритими списками.

Жоден з трьох обговорюваних законопроектів не передбачає самовисуванців або списки незалежних кандидатів на виборах до місцевих рад, де пропонується пропорційна система. Відсутність права самовисування для індивідуальних незалежних кандидатів суперечить зобов'язанням перед ОБСЄ.¹³ З огляду на слабкість політичних партій в Україні та непрозорість їх фінансування, заборона балотуватися незалежним кандидатам суперечить вимогам Майдану.

На додачу до трьох описаних законопроектів говорилося про те, що опозиційний блок готує свій законопроект про місцеві вибори. Дехто припускає, що опозиційний блок виступить з альтернативним законопроектом, інші вважають, що він представить окремий закон, який безпосередньо стосується голосування для внутрішньо переміщених осіб. Очікується, що опозиційний блок здобуде суттєву підтримку на місцевих виборах від внутрішньо переміщених осіб.

Наостанок, практично перед кінцевим терміном подання проектів, 29 травня, обговорювали, що «Асоціація міст України» знову виступить зі своїм законопроектом. Проект Асоціації міст був взятий за основу експертною групою, але зазнав суттєвих змін, коли робоча група почала працювати над текстом та приймати конкретні рішення щодо процедур і системи.

Хоча всі три законопроекти є комплексними законами про місцеві вибори, що охоплюють всі процедурні аспекти організації виборів, дискусія наразі сконцентрована на виборчій системі. Зрозуміло, що пропозиції процесуального характеру з різних законопроектів будуть об'єднані у версію, що буде представлена комітетом. Для цього при підготовці остаточного законопроекту слід брати до уваги рекомендації провідних експертів та представників громадських організацій.

¹² У законопроекті експертної групи не визначена кількість мандатів у кожному багатомандатному окрузі, оскільки він включає положення про розподіл більшої кількості мандатів районам, підпорядкованим відповідній раді, залежно від явки виборців; це зроблено для того, щоб забезпечити однакову «вагу» голосів виборців.

¹³ П. 7.5 Копенгагенського документу ОБСЄ від 1990 р. зобов'язує країни-членів ОБСЄ «поважати право громадян висуватися на політичні або державні посади, особисто чи як представники політичних партій чи організацій, без дискримінації».

Наразі обговорюються додаткові зміни до проекту експертної групи, що матимуть на меті зменшення кількості депутатів, обмеження платної реклами під час передвиборчої кампанії, підвищення прозорості фінансування кампанії, вдосконалення запобіжних заходів проти підкупу виборців та маніпулювання результатами, а також вирішення процедурних питань щодо скасування реєстрації кандидатів та формування виборчих комісій. Крім того, проект експертної групи впроваджує систему гендерних квот у партійних списках.

Дехто вважає, що виборча система для місцевих виборів стане прецедентом для зміни системи парламентських виборів.

7. ВИБОРИ У ДОНЕЦЬКУ ТА ЛУГАНСЬКУ

Вибори до органів місцевого самоврядування у Донецькій та Луганській області пов'язані із впровадженням другої Мінської угоди та обговорювалися Тресторонньою контактною групою (ТКГ). У другій Мінській угоді вказано:

«На підставі Закону України "Про тимчасовий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей" питання, що стосуються місцевих виборів, будуть обговорюватися і узгоджуватися з представниками окремих районів Донецької та Луганської областей в рамках Тресторонньої контактної групи. Вибори будуть проведені з дотриманням відповідних стандартів ОБСЄ при моніторингу з боку БДІПЛ ОБСЄ»¹⁴

6 травня ТКГ оголосила про створення чотирьох робочих груп для розробки «Пакету заходів на виконання Мінських угод від 12 лютого 2015 р.».¹⁵ Голова ОБСЄ призначив керівників робочих груп. Одна з робочих груп розглядатиме політичні питання, включно з виборами; її очолюватиме Посол П'єр Морель.¹⁶ 2 травня Владислав Дейнего та Денис Пушилін, які заявляють, що виступають від імені окремих районів Донецької та Луганської області, погодилися, що керівники робочих груп призначатимуться ОБСЄ, але за умови, що за результатами першого місяця роботи груп може бути розглянута можливість ротації керівників.¹⁷

За повідомленнями мас-медіа, 12 травня було оголошено, що вони подали до ТКГ пропозицію стосовно місцевих виборів.¹⁸

Останнє засідання ТКГ було завершено 23 травня у Мінську. Того ж дня, як повідомляється, робоча група з політичних питань збиралася для обговорення виборів у Донецькій та Луганській областях. Як зазначається в пресі, робочі групи відновлять свою діяльність 2 червня у Мінську.¹⁹

У Києві громадські обговорення щодо проведення виборів на тимчасово окупованих територіях не проводяться. Аналітики вказують, що вибори не можна провести за законодавством України, як вимагається Мінськими угодами, оскільки неможливо гарантувати основоположні свободи і безпеку членів виборчих комісій та виборців, а також забезпечити саме голосування. Тому здається, що дискусії в рамках Мінського процесу та дискусії щодо виборчого законодавства в Києві не зовсім відповідають одній.

12 травня Верховна Рада прийняла закон «Про правовий режим воєнного стану».²⁰ За цим законом воєнний стан може бути проголошено на всій території країни або в окремих областях; на території, де оголошено воєнний стан, вибори не проводяться. Висловлювалися думки, що момент прийняття закону свідчить про його політичні мотиви, а саме, зв'язок з майбутніми виборами. Інші відхиляють ці припущення, пояснюючи, що положення про оголошення воєнного чи надзвичайного стану потребували вдосконалення, оскільки були недостатніми з огляду на реальний конфлікт, масштаб і рівень якого ніхто не міг уявити на час розробки попереднього закону.

8. ВИБОРИ В РАЙОНАХ ДОНЕЦЬКОЇ ТА ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТІ, ПІДКОНТРОЛЬНИХ УРЯДУ УКРАЇНИ

Існують припущення, що вибори у Донецькій та Луганській областях взагалі не відбудуться, однак більш поширеною є думка, що їх буде проведено в районах, підконтрольних уряду України. Якщо підготовка до виборів у районах, контрольованих урядом України, проходитиме так, як заплановано, необхідно буде розглянути низку питань:

- Вибори у районах, що межують з тимчасово окупованими територіями;
- Вибори до Донецької та Луганської обласних рад; та
- Голосування тимчасово переміщених осіб.

Наразі немає одностайної позиції щодо того, чи слід врегулювати ці питання тимчасовими положеннями до закону про місцеві вибори, або прийняти спеціальний закон, де буде викладено конкретні механізми. В будь-якому разі всі погоджуються, що

¹⁴ Текст другої Мінської угоди від 12 лютого 2015 р. (англ.) доступний за посиланням: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/21b8f98e-b2a5-11e4-b234-00144feab7de.html#axzz3bOllOXpO>.

¹⁵ OSCE, "Joint press statement of Trilateral Contact Group: Trilateral Contact Group launches activities of working groups advancing implementation of Minsk arrangements," (англ.), доступно за посиланням: <http://www.osce.org/cio/155486>

¹⁶ OSCE, "OSCE Troika urges advancement in political process aimed at solving crisis in Ukraine," (англ.), доступно за посиланням: <http://www.osce.org/cio/154046>.

¹⁷ "Donetsk, Luhansk republics agree on OSCE coordination of Contact Group's subgroups," (англ.), 2 травня 2015 р. Доступно за посиланням: <http://en.voicesevas.ru/news/yugo-vostok/4834-donetsk-luhansk-republics-agree-on-osce-coordination-of-contact-groups-subgroups.html>

¹⁸ Подальша інформація: "Donetsk, Luhansk republics say election proposals forwarded to Contact Group on Ukraine," (англ.), 13 травня 2015. Доступно за посиланням: <http://en.voicesevas.ru/news/yugo-vostok/5127-donetsk-luhansk-republics-say-election-proposals-forwarded-to-contact-group-on-ukraine.html>

¹⁹ Ukrinform, "Trilateral Contact Group Meeting Ends in Minsk" (англ.), 23 травня 2015 р. Доступно за посиланням:

http://www.ukrinform.ua/eng/news/trilateral_contact_group_meeting_ends_in_minsk_331642

²⁰ Законопроект № 2541, <http://portal.rada.gov.ua/en/news/News/108880.html> Поданий на підпис Президенту 25 травня, але все ще не підписаний. Ст. 19 передбачає: «В умовах воєнного стану забороняються: проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування; проведення всеукраїнських та місцевих референдумів».

необхідно прийняти спеціальне законодавство заздалегідь до виборів, щоб уникнути ситуації парламентських та президентських виборів 2014 р., коли рішення про проведення виборів у зоні конфлікту було прийнято всього за кілька днів до голосування і не ґрунтувалося на чітких критеріях.

Що стосується виборів у районах, прилеглих до окупованих територій, експертна група пропонує створити комісію за участі ЦВК та Кабінету Міністрів для визначення того, в яких населених пунктах вибори не проводитимуться через неможливість гарантувати належну процедуру та захист прав. Критерії того, в яких районах вибори не проводитимуться, мають бути чітко визначені законом.

Обговорюються два варіанти щодо виборів у Донецьку та Луганську обласні ради:

- 1) Вибори до обласних рад буде відкладено до моменту, поки не стане можливим їх проведення на всій території області, або до завершення процесу децентралізації та законодавчого закріплення статусу цих територій; або
- 2) Вибори пройдуть, де це можливо, в результаті чого буде обрана частина складу обласних рад; після цього буде прийняте законодавство щодо статусу цих обласних рад.

Варіант відмови від проведення обласних виборів в Донецькій та Луганській областях зараз користується більшою підтримкою, але законопроектів щодо цього ще ніхто не пропонував.

9. ГОЛОСУВАННЯ ДЛЯ ВПО

Наразі в Україні близько 1,2 млн. внутрішньо переміщених осіб (ВПО), що значно більше, ніж під час президентських та парламентських виборів 2014 р. З огляду на велику кількість людей, які можуть втратити право голосувати на місцевих виборах, та залежність ВПО від послуг місцевих органів влади, триває дискусія про те, яким чином забезпечити право голосу для внутрішньо переміщених осіб зі сходу. Загалом вважається, що ВПО варто надати право голосу на майбутніх виборах; тривають обговорення того, в який спосіб це має бути зроблено.

Деякі законотворці та групи експертів підтримують надання ВПО права голосу на виборах до органів місцевого самоврядування тих громад, де вони наразі проживають, незалежно від офіційного місця реєстрації в їхньому паспорті. Це надасть ВПО право брати участь у виборах місцевих рад, які надають їм послуги та підтримку. ВПО зможуть проголосувати за місцем проживання, яке зазначене у довідці ВПО.

Одночасно триває робота під керівництвом Григорія Немирі, депутата від фракції «Батьківщина», щодо внесення змін до закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», прийнятого Верховною Радою 20 жовтня 2014 р.²¹ Серед питань, які буде розглянуто – шестимісячний термін дії довідки ВПО та

процедура поновлення довідки ВПО, які можуть вплинути процедуру реєстрації ВПО у списках виборців.

Комітет виборців України (КВУ) на прес-конференції в УНІАН 20 травня виступив з альтернативним підходом щодо права голосу для ВПО. КВУ запропонував, щоб ВПО дали можливість голосувати за органи місцевого самоврядування за місцем їхньої реєстрації до переміщення. З цією метою будуть створені спеціальні виборчі дільниці в районах високої концентрації ВПО. КВУ також пропонує зобов'язати кандидатів зазначити в реєстраційних документах, чи підлягають вони люстрації, і надавати виборцям доступ до цієї інформації.

21 № 1706-VII, доступно за посиланням:
<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/page>

ПРО DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL

Democracy Reporting International (DRI) є безсторонньою, незалежною, неприбутковою організацією, зареєстрованою у Берліні, Німеччина. DRI виступає за участь громадян у політичних процесах, підзвітність державних органів та розвиток демократичних інституцій в усьому світі. DRI допомагає шукати місцеві способи сприяння здійсненню універсального права громадян брати участь у політичному житті країни, що закріплене Загальною декларацією прав людини та Міжнародним пактом про громадянські та політичні права.

<http://democracy-reporting.org/>

ІНСТИТУТ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН КИЇВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМ. ТАРАСА ШЕВЧЕНКА

Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка (ІМВ) є провідним навчальним закладом з міжнародних відносин, політології, міжнародного, європейського та порівняльного правознавства, міжнародних економічних зв'язків, бізнесу та інформації у структурі найбільшого університету України. ІМВ є місцевим партнером DRI у впровадженні проекту з незалежного, безстороннього та професійного моніторингу політичних реформ в Україні у світлі її зобов'язань перед міжнародною спільнотою та дотримання європейських стандартів.

<http://www.iir.edu.ua/>

Публікація здійснена в рамках проекту, спрямованого на підтримку прозорого процесу реформ в Україні. Проект фінансується Міністерством закордонних справ Німеччини. DRI та Київський національний університет ім. Тараса Шевченка несуть виключну відповідальність за зміст цієї публікації, який у жодному випадку не може вважатися таким, що відображає погляди Міністерства закордонних справ Німеччини.



Federal Republic of Germany
Foreign Office