

# НОВИЙ ЗАКОН ПРО МІСЦЕВІ ВИБОРИ: ВТРАЧЕНА МОЖЛИВІСТЬ ДЛЯ РЕФОРМ<sup>1</sup>

## РЕЗЮМЕ

Парламент України згаяв можливість провести справжні реформи демократичної підзвітності через вибори, коли вніс зміни до виборчого законодавства без консультацій та інклюзивного процесу і в результаті прийняв закон, що не містить суттєвих вдосколень порівняно з попередніми версіями.

У червні офіційний процес консультацій щодо внесення змін до виборчого законодавства пройшов у скороченому варіанті, коли Верховна Рада швидко прийняла запропоновані правки, які ніколи не презентувалися та не обговорювалися публічно. Закон слугує інтересам партій, дозволяючи знову суттєвий контроль партій над кандидатами та передбачаючи слабкі правила про фінансування кампаній, які не можуть запобігти корупції.

Виборча система, що описується деякими депутатами як «система відкритих списків», насправді є гібридною системою, яка не дозволяє виборцям обрати, за якого саме кандидата певної партії вони голосують, ані бути впевненими, що їхній район взагалі буде представлено у місцевій раді. Внутрішньо переміщені українці не зможуть голосувати за місцем їхнього нинішнього проживання, якщо вони не зареєстровані за таким місцем.

У законі відзначається певний прогрес щодо представництва жінок. Він запроваджує гендерну квоту у 30% для партійних

списків, але її вплив дещо нівелюється через загальні складнощі виборчої системи.

Недоліки закону вже не можна виправити до місцевих виборів 25 жовтня, але рекомендується розпочати процес загального перегляду виборчого законодавства України з метою приведення його у відповідність до рекомендацій, які вже тривалий час пропонують ініціативні групи громадського суспільства, а також ОБСЄ/ОДІПР та Венеціанська комісія.

Вибори голів міст та рад територіальних одиниць, що об'єднуються в рамках оголошеної реформи децентралізації влади, заплановано на 2017 р. Загальну і всеохоплюючу виборчу реформу необхідно завершити до цієї дати. Тому, для досягнення реального прогресу та успіху, потрібно не гаяти час і починати реформування одразу після цих виборів.

## ЗАГАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ

DRI здійснює моніторинг, аналіз та звітність щодо політичних реформ в Україні. Цей аналітичний звіт є продовженням попереднього аналітичного звіту щодо місцевих виборів в Україні, опублікованого у травні.<sup>2</sup>

Дострокові президентські та парламентські вибори, проведені у 2014 р., були, за висновком міжнародних спостерігачів, важливим кроком до консолідації демократичних виборів відповідно до міжнародних зобов'язань України. Однак місці спостерігачів ОБСЄ/ОДІПР рекомендували вдосконалити

<sup>1</sup> Цей аналітичний звіт розроблено Оленою Чебаненко, експертом Реанімаційного Пакету Реформ (Україна) та Меган Фітцджеральд, міжнародним експертом з виборчого права.

<sup>2</sup> див. <http://democracy-reporting.org/publications/country-reports/ukraine/briefing-paper-55-may-2015.html>

нормативно-правове регулювання виборів та знову наголосили на проведенні всеохоплюючої виборчої реформи.<sup>3</sup>

П'ять із шести партій новоформованого парламенту України (Верховної Ради) підписали Коаліційну Угоду, зобов'язуючись здійснити основні реформи, яких вимагав Майдан та європейські партнери. Разом з конституційною реформою та реформою верховенства права Угода включала зобов'язання розпочати виборчу реформу вже у першій половині 2015 р. Вона передбачала впровадження пропорційної системи з відкритими списками для парламентських та президентських виборів, вибори голів великих міст абсолютною більшістю та зменшення загального числа членів місцевих та обласних рад.<sup>4</sup>

Виконуючи вимоги Майдану, уряд розпочав конституційну реформу, спрямовану на розширення повноважень органів місцевого самоврядування та гармонізацію нормативно-правової бази, в тому числі відповідних положень Конституції, до європейських стандартів. В рамках конституційної реформи сільські, селищні та місцеві громади можуть об'єднуватися у більші громади, а органи місцевого самоврядування, обрані в цих громадах, матимуть ширші повноваження та більше ресурсів для ефективного виконання цих повноважень. Зміни до Конституції наберуть чинності після прийняття двома третинами голосів у другому читанні та підписання Президентом. Президент Порошенко зазначив, що друге читання має відбутися після місцевих виборів і бажано до кінці 2015 р.<sup>5</sup>

Відповідно до Конституції місцеві вибори відбудуться 25 жовтня 2015 р.<sup>6</sup> Їх буде проведено на основі нового закону, прийнятого у липні 2015 р. За цим законом вибори не проводитимуться на тимчасово окупованих територіях Криму та Севастополю, а також в районах Донецької та Луганської області, що не контролюються урядом України. Крім того, закон уповноважує Центральну виборчу комісію (надалі - ЦВК) скасовувати вибори у районах, прилеглих до неконтрольованих територій, якщо з міркувань безпеки цього вимагатимуть обласні адміністрації. В кінці серпня 2015 р. ЦВК прийняла ряд постанов про те, в яких районах вибори 25 жовтня не проводитимуться.<sup>7</sup>

Попри стислі часові рамки для реформи, новообраний парламент не поспішав розпочинати дискусії щодо закону про місцеві вибори, а новий закон було прийнято менш ніж за

місяць до початку виборчого процесу. Спосіб, у який закон було затверджено, не відповідав принципам демократичного прийняття рішень. Також закон не сприяє подальшій гармонізації виборчого законодавства України, оскільки впроваджує нові процедури. ОБСЄ/ОДІПР, Венеціанська комісія та інші міжнародні організації неодноразово наголосували на необхідності гармонізації виборчого законодавства.

У 2014 р. нормативно-правова база виборів була значно змінена прямо перед парламентськими та президентськими виборами. Незважаючи на ці зміни, зрозуміло, що перед проведенням майбутніх виборів, зокрема, напередодні нових парламентських виборів, необхідно здійснити суттєву реформу всього виборчого законодавства.

У разі ухвалення конституційних змін щодо децентралізації, спеціальні місцеві вибори до новоформованих адміністративно-територіальних одиниць відбудуться у 2017 р.<sup>8</sup> У парламенті з'являється можливість застосувати досвід, набутий на виборах 2014 р. та майбутніх виборах 2015 р., і проводити зміни у відкритий, інклюзивний та консультативний спосіб. Слід звернути увагу на відокремлений від виборів 25 жовтня інший виборчий процес, а саме, що відповідно до Мінських угод в певних районах Донецької та Луганської областей, які наразі непідконтрольні уряду, місцеві вибори проводяться у порядку визначеному спеціальним законом.

## ПРОЦЕС З ПОРУШЕННЯМИ: ПРИЙНЯТТЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО МІСЦЕВІ ВИБОРИ

Громадські організації, що беруть участь у групі з реформи виборчого законодавства у складі Реанімаційного Пакету Реформ (Громадянська мережа ОПОРА, Комітет виборців України (КВУ), Інтерньюз-Україна та інші) почали адвокацію за зміни законодавства про місцеві вибори в кінці 2014 р., але до квітня 2015 р. парламент не робив суттєвих кроків щодо здійснення реформи виборчого законодавства.

У лютому 2015 р. спікер Верховної Ради Володимир Гройсман створив експертну раду для виконання зобов'язань в рамках Коаліційної Угоди щодо реформування законодавства про місцеві вибори у першій половині 2015 р. Експертна рада включала представників різних фракцій, експертів з виборчого права, представників громадських організацій, що працюють в сфері виборчого законодавства, а також міжнародних урядових та неурядових організацій, що надають рекомендації стосовно виборів в Україні. До квітня експертна рада збиралася лише двічі, при другій зустрічі було сформовано експертну групу з 11 експертів. Група зустрічалася кілька разів та розробила проект на основі консультацій з зацікавленими

3 Див. звіт Ukraine. Early Parliamentary Elections 26 October 2014. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, стор. 31-34.

<http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/132556?download=true>; Ukraine. Early Presidential Election 25 May 2014. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, стор. 30-33;

<http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/120549?download=true>.

4 Див. опис Коаліційної угоди за посиланням: <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2014-11-26/ukrainian-coalition-agreement>.

5 Див. заяву Президента за посиланням: <http://www.pravda.com.ua/news/2015/09/6/7080352/> [дата доступу 20 жовтня 2015].

6 Ст. 141 Конституції України.

7 Постанови ЦВК № 189, 190, від 28 серпня, 2015 р., та Постанови ЦВК № 208 та 209, від 29 серпня 2015 р.. Останню інформацію щодо виборчого процесу див. за матеріалами ОБСЄ/ОДІПР: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/177906>

8 Проект Закону про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади (Пост. № 2217а, від 1 липня 2015), початково прийнятий 31 серпня 2015; [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812) [дата доступу 6 жовтня 2015].

народними депутатами, ЦВК та іншими партнерами. Законопроект було представлено широкому колу експертів та зареєстровано в парламенті першим заступником голови Андрієм Парубієм та 18 народними депутатами, що представляють Блок Петра Порошенка, Народний фронт та Самопоміч.

Хоча було подано чотири проекти,<sup>9</sup> жоден з них не було представлено публіці чи винесено на громадське обговорення. 18 червня 2015 р. парламент розглянув чотири законопроекти та вирішив прийняти у першому читанні законопроект про місцеві вибори, який було зареєстровано у Верховній Раді 28 травня 2015 р. народним депутатом Вадимом Денисенком, Сергієм Алексєєвим (БПП), Ігорем Поповим, Юрієм Чижмарем (Радикальна партія О. Ляшка), та Оленою Ледовських (Народний фронт). Інші законопроекти, в тому числі законопроект експертної ради, не набрали 226 голосів, необхідних для подальшого розгляду.

Після першого читання зміни було представлено на розгляд Комітету з питань правової політики та правосуддя. Розчаровані реєстрацією неоприлюдненого раніше законопроекту, громадські ініціативи у сфері виборчої реформи вирішили не пропонувати жодних правок. Законопроект було прийнято за скороченою процедурою 14 липня, через 26 днів після першого читання та лише за місяць до початку передвиборчого періоду. Запропоновані зміни не обговорювалися, а дебати щодо законопроекту тривали лише 40 хвилин.<sup>10</sup> Остаточна версія тексту була оприлюднена тільки після підписання Президентом (7 серпня 2015 р.). Затримка публікації закону, незвичайна порівняно зі стандартною процедурою, викликала сумніви щодо його змісту.<sup>11</sup> Загалом процес розробки нового закону про вибори був непрозорим та не інклюзивним.

## НОВИЙ ЗАКОН ПРО МІСЦЕВІ ВИБОРИ: АНАЛІЗ ОСНОВНИХ ПОЛОЖЕНЬ

### 1. ВИБОРЧІ СИСТЕМИ ДЛЯ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ

Перед прийняттям нового закону було розглянуто кілька різних варіантів пропорційних систем. Пропонувалися відкриті партійні списки, частково закриті партійні списки та закриті списки, що не дають виборцям можливості обрати прихильного їм кандидата у партійному списку.<sup>12</sup> Голови міст, сільські та селищні ради прямо обираються за мажоритарною

системою; найбільшою кількістю голосів в один тур у селах, селищах та містах із населенням менш ніж 90 000 жителів, та у два тури для міст із кількістю жителів 90 000 чи більше. Всі інші ради обираються за багатомандатною пропорційною системою, яку українські законотворці називають "системою з відкритими списками". За цією системою політичні партії подають на вибори місцевих рад єдиний список кандидатів. Новий закон впроваджує три виборчі системи:

- Голови міст із населенням менше ніж 90 000 жителів, а також сіл та селищ обираються за найбільшою кількістю голосів в один раунд;
- Голови міст із населенням більше ніж 90 000 жителів обираються більшістю голосів у два тури (в один тур, якщо якийсь із кандидатів вже у першому турі набирає більше ніж 50% голосів; в іншому випадку два кандидати, що набрали найбільшу кількість голосів, ідуть на другий тур);
- Всі інші ради обираються за багатомандатною пропорційною системою.

Саме ця третя багатомандатна система найбільше критикується. За цією системою партії пропонують списки, а кандидати за цими списками призначаються політичною партією на територіальні округи (один кандидат на округ), на які поділяється загальний виборчий округ. Перший кандидат у кожному партійному списку не призначається на жодний округ та гарантовано одержує мандат, якщо партія долає 5% прохідний бар'єр, необхідний для участі в розподілі мандатів на окрузі. Загальна кількість кандидатів у партійному списку не повинна перевищувати кількість місць у відповідній раді плюс один. Народні депутати, що підтримували закон, називають цю систему "пропорційною з відкритими списками", проте це оманлива назва. Система не дає виборцям можливості голосувати за бажаного кандидата у списку партії; по суті, список функціонує як закритий.

В кожному територіальному окрузі виборці отримують бюлетень, де вказана назва партії, що висунула кандидатів на відповідні вибори, номер партії (що визначається жеребкуванням), ім'я кандидата, не приписаного до жодного територіального округу та ім'я кандидата, приписаного до округу виборця (якщо такий є). Партії не зобов'язані висувати кандидатів в усіх суб-округах, створених для відповідних виборів. Більше того, закон не встановлює мінімальної кількості кандидатів, яких повинна висувати партія. Виборці голосують за партію, роблячи позначку у клітинці навпроти номеру партії.

Результати визначаються за кількістю голосів, набраних партією в загальному виборчому окрузі відповідної ради (що включає всі територіальні округи). Щоб взяти участь у розподілі місць, партія повинна одержати не менше ніж 5% від усіх голосів на виборах відповідної ради. Кількість місць, які одержує партія, визначається шляхом ділення кількості голосів, які набрала партія, на виборчу квоту. Виборча квота визначається діленням кількості голосів за всі партійні списки, як дають право на одержання мандатів, на кількість місць у відповідній раді. Нерозподілені мандати розподіляються за найбільшою кількістю голосів з тих партій, що залишилися. (largest remainder method). Після розподілу місць територіальна виборча комісія (надалі - ТВК) складає

9 Проекти законів про місцеві вибори 2831, 2831-1, 2831-2 ("Проект експертної групи") and 2831-3.

10 Стенограма пленарного засідання Верховної Ради від 18 червня 2015 р., доступна українською за посиланням:

<http://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/5925.html>

11 See: <http://cifragroup.org/?p=1586> [accessed October 6, 2015].

12 За подальшою інформацією щодо виборчих систем див. попередній аналітичний звіт DRI про місцеві вибори в Україні від травня 2015 р.: <http://democracy-reporting.org/publications/country-reports/ukraine/briefing-paper-55-may-2015.html>

остаточний список обраних кандидатів: перше місце надається першому кандидату у списку, що не був приписаний до жодного округу, а інші – кандидатам, приписаним до територіальних округів на основі відсотка голосів, який партія набирає в загальному виборчому округу для всієї ради.

В цій системі відсутній основний компонент системи з відкритими списками: виборці не можуть впливати на порядок розміщення кандидатів у партійному списку. Основний принцип пропорційної виборчої системи з відкритими списками полягає в тому, що виборці можуть вибирати зі списку кандидатів від партії: той, хто набере якнайбільше голосів, буде першим у партійному списку. Такий механізм зменшує контроль партії над тим, кого саме буде обрано. За передбаченою новим законом моделлю пропорційної системи "з відкритими списками" виборець віддає свій голос за партію і одночасно за кандидата, приписаного до територіального виборчого округу (якщо такий є). Ця система фактично поєднує певні риси мажоритарної та пропорційної виборчої системи, але в жодному разі не може вважатися "системою з відкритими списками". Така система ніколи ніколи не використовувалася на національних чи місцевих виборах в Україні, і впровадження цієї системи не відповідає Коаліційній Угоді.

Хоча кандидати у партійних списках повинні бути приписані до певних районів, немає вимоги щодо того, щоб у раді був представник від кожного району. Загалом члени ради представляють всю адміністративно-територіальну одиницю, а не район, від якого вони висуваються як кандидати. Це означає, що від деяких територіальних районів може і не бути обраних кандидатів (оскільки жоден з кандидатів не набрав необхідну кількість голосів). Неурядові організації (в тому числі ОПОРА, Моніторингово-аналітична група "Цифра" та Український центр суспільних даних) підтвердили це шляхом тестування системи, при якому використовувалися результати місцевих виборів 2010 р. чи виборів до Київської міської ради 2014 р. В деяких територіальних округах не буде обрано нікого, в інших буде обрано два чи більше члени ради. В деяких територіальних округах кандидат від партії, що набрала менше голосів, може одержати місце в раді, в той час як кандидат з більшою кількістю голосів у тому ж територіальному окрузі може не одержати місця, оскільки його партійний список загалом не набрав достатньої підтримки.

Необхідність впровадження пропорційної системи з відкритими списками була значною мірою мотивована бажанням обмежити зловживання адміністративним ресурсом та підкуп виборців. Однак нова система залишається вразливою до цих практик.

Новий закон також впроваджує вимогу щодо абсолютної більшості голосів на виборах голів міст із населенням більше ніж 90 тисяч жителів. За новою системою кандидат на посаду міського голови повинен одержати більш ніж половину голосів, в іншому випадку проводиться другий тур між двома кандидатами, що набрали найбільшу кількість голосів. Перемагає той кандидат, який набирає найбільшу кількість голосів у другому турі. Як кандидати від політичних партій, так

і незалежні кандидати можуть балотуватися на посаду посаду голови міста, села, селища.

## 2. ВИБОРЧІ ОКРУГИ

Новий закон не конкретизує, як саме будуть визначатися межі виборчих округів. У ньому лише зазначається, що межі виборчих округів повинні бути окреслені таким чином, щоб округи мали приблизно однакову кількість виборців, повинні відповідати адміністративним межах, що виборчі дільниці (за деякими винятками) не можуть бути поділені між округами, що межі округів повинні бути суміжні.

Однак законом не визначається прийнятне відхилення щодо кількості виборців між територіальними округами, таким чином, збільшується ризик порушення принципу однакової кількості електорату при визначенні меж округів. Закон не вимагає проведення громадських консультацій при розмежуванні виборчих округів, що в свою чергу може призвести до політичного маніпулювання процесом та перекроювання округів. Відповідно до звітів громадських організацій,<sup>13</sup> в багатьох адміністративних одиницях виборчі округи, створені ТВК, мали неоднакову кількість виборців та несуміжні межі. Існують випадки, коли виборчі дільниці відповідають за адміністрування процесу виборів одночасно у декількох округах.

Можливість оскаржити рішення ТВК в адміністративних судах обмежено, оскільки деякі суб'єкти виборчого процесу (партії та кандидати, які мають право подавати скаргу на рішення ТВК) не були зареєстровані на момент прийняття цих рішень. граничний термін подання скарги за Кодексом адміністративного судочинства України становить 5 днів. Для оскарження рішення ТВК щодо створення виборчих округів виборець повинен представити докази того, що його права було порушено відповідним рішенням ТВК, що у багатьох випадках може бути нелегким завданням.<sup>14</sup>

## 3. ВИСУВАННЯ ТА РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ

За новою пропорційною системою кандидатів до місцевих рад можуть висувати тільки зареєстровані місцеві організації політичних партій. Незалежні кандидати не можуть брати участі у більшості виборів (окрім виборів міських, сільських чи селищних голів та виборів депутатів сільських та селищних рад), положення щодо списку незалежних кандидатів немає. Це суперечить пункту 7.5 Копенгагенського документу ОБСЄ,

13 Проміжний звіт ОПОРИ за результатами спостереження на місцевих виборах; <http://www.oporua.org/vybory/zvity/article/8543-promizhnyi-zvit-opory-za-veresen-po-rezultatamy-sposterezhennja-na-miscevyh-vyborah-25-zhovtnja-2015-roku> [доступ 6 жовтня 2015]; Проміжний звіт КВУ зі спостереження на місцевих виборах; <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:1-5-28> [accessed October 6, 2015].

14 Ст. 172 Кодексу адміністративного судочинства України.

що рекомендує надати незалежним кандидатам можливість взяти участь у виборах.<sup>15</sup>

Новий закон також збільшує ризик того, що деякі місця в місцевих радах залишаться вільними, оскільки ним не передбачена мінімальна кількість кандидатів, яких партія повинна висунути на конкретні вибори.

Однак позитивною зміною є те що закон обмежує підстави скасування реєстрації кандидатів. В той час, як на попередніх місцевих виборах кандидати могли бути зняті з реєстрації за порушення виборчого законодавства, і ТВК часто зловживали цим повноваженням, щоб скасувати реєстрацію кандидатів, закон про місцеві вибори передбачає, що реєстрація кандидатів скасовується лише в тому випадку, якщо вони втрачають право обирати/бути обраними.

Новим законом також впроваджується гендерна квота для партійних списків, кількість кандидатів однієї статі у списку не повинна перевищувати дві третини від загальної кількості кандидатів у цьому списку. 23 вересня ЦВК видала Постанову № 362, згідно з якою невиконання вимоги щодо впровадження гендерної квоти не може вважатися підставою для відмови у реєстрації списку кандидатів. Постанову було оскаржено в Київському адміністративному апеляційному суді, і суд скасував її, однак поки рішення суду набуло чинності, реєстрація кандидатів ТВК була завершена. На практиці примусове застосування квоти з боку ТВК варіювалося: в деяких випадках невиконання вимоги щодо квоти призводило до відхилення списку кандидатів, в той час як інші ТВК реєстрували списки, навіть якщо вони не дотримувалися збалансованого представлення статей.<sup>16</sup> Вплив гендерної квоти залежатиме від результатів виборів. Через особливості впровадженої системи це нововведення може бути не настільки ефективним, як гендерні квоти в інших пропорційних системах.

## 4. ФІНАНСУВАННЯ КАМПАНІЙ

Правила щодо фінансування кампаній, викладені у новому законі, загалом подібні до тих що передбачені Законом про парламентські вибори, і залишаються слабкими. Зокрема, закон не передбачає будь-яких обмежень щодо витрат на передвиборчі кампанії кандидатів та партій, таким чином створюються умови для постійного збільшення обсягів витрат і посилення залежності партій та кандидатів від приватного фінансування. Законопроект експертної групи пропонував заборонити зовнішню політичну рекламу та рекламу по телебаченню і радіо з метою значного зменшення загальних витрат партій та кандидатів на передвиборчу кампанію. У новий закон ці обмеження не ввійшли. Обмеження на певні типи реклами в рамках виборчих перегонів змусили б кандидатів менше витратити на агітацію та зробити кампанії

більш змістовними і спрямованими на спілкування з виборцями.

Кандидати не зобов'язані відкривати єдиний банківський рахунок для фінансування кампанії. Це серйозно підбиває прозорість і підзвітність фінансування кампанії. Новий закон вимагає від політичних партій та кандидатів на посади міських голів в одномандатних округах фінансової звітності до та після виборів. Звіти подаються ТВК, аналізуються та публікуються. Однак у законі нічого не сказано про те, чи потрібно публікувати звіти повністю і чи потрібно вказувати донорів при публікації. Предмет аналізу поданих звітів ТВК також не визначено. Ще важливіше, що не передбачено жодних юридичних санкцій за неподання передвиборчих та післявиборчих звітів, подання неповних/неправильних звітів або за подання із запізненням.

ТВК, особливо сільські та селищні ТВК, не мають достатніх навичок, ресурсів та повноважень, щоб ефективно перевіряти звіти та фінансування кампаній. Загалом регулювання фінансування передвиборчих кампаній у законі про місцеві вибори так само слабе, як і в інших виборчих законах. Необхідно вжити додаткових юридичних заходів для узгодження його з Рекомендацією 2003(4) Кабінету Міністрів Ради Європи країнам-членам ЄС щодо Загальних правил з протидії корупції у сфері фінансування політичних партій та передвиборчих кампаній – основного регіонального документа, що встановлює стандарти фінансування політичної діяльності. Зокрема, слід звернути увагу на регулювання внесків у негрошовій формі, впровадження ефективних, пропорційних та переконливих санкцій за порушення правил розкриття фінансування кампаній, забезпечення того, щоб положення закону про місцеві вибори неможливо було обійти, і щоб фінансування виборчих кампаній підлягало незалежному та ефективному моніторингу.

## 5. ПРОЦЕДУРИ АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРІВ ТА ГОЛОСУВАННЯ, ПІДРАХУНКУ ГОЛОСІВ ТА ОБРОБКИ РЕЗУЛЬТАТІВ

Після дострокових парламентських виборів у 2014 році ОБСЄ/ОДІПР розробила ряд рекомендацій щодо того, як покращити адміністрування виборів. Зокрема, вона рекомендує, що для забезпечення незалежності адміністрування виборів від політичного впливу слід впровадити граничні терміни для заміни учасників виборчих комісій, розвинути інституційну спроможність, незалежність, професіоналізм та стабільність районних та окружних виборчих комісій через вдосконалення методів відбору, найму та навчання членів виборчих комісій ( надалі - ВК).<sup>17</sup> Раніше ОБСЄ/ОДІПР також рекомендувала розглянути механізми

<sup>15</sup> <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true> [accessed October 6, 2015].

<sup>16</sup> Див: <http://www.oporua.org/news/8708-zastosuvannia-gendernoi-kvoty-na-miscevyh-vyborah-operatyvni-dani> [доступ 6 жовтня 2015].

<sup>17</sup> Ukraine. Early Parliamentary Elections 26 October 2014. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, стор. 31-32; <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/132556?download=true> [доступ 6 жовтня 2015].

запобігання реєстрації так званих "технічних кандидатів" з метою збільшення представництва партій-союзників у виборчих комісіях. Інші рекомендації включають скасування положень, які дозволяють встановити результати виборів незалежно від кількості дільниць, де вибори було визнано недійсними, а також положення, що встановлюють межі допустимої фальсифікації під час виборів.<sup>18</sup> Враховуючи, що положення у законі про місцеві вибори загалом подібні, рекомендації ОБСЄ/ОДІПР застосовуються до нормативно-правової бази, що регулює місцеві вибори.

Хоча деякі з цих рекомендацій було враховано в проекті експертної групи (зокрема, скасування результатів виборів в разі масштабних порушень виборчого законодавства), новий закон не включає відповідні пропозиції. Зокрема, закон дозволяє змінювати членів виборчих комісій за ініціативою партій та кандидатів, які їх призначили, в будь-який час і з будь-якої причини, в той час як положення щодо підрахунку голосів та обробки результатів (в тому числі пов'язані із визнанням результатів на окрузі недійсними та визнанням виборів недійсними загалом) залишилися такими ж, як у законі про парламентські вибори. Не було передбачено впровадження обов'язкового навчання всіх членів виборчих комісій відповідним процедурам чи інших заходів для підвищення професіоналізму членів виборчих комісій.

## 6. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

У 2014 р. до Кримінального кодексу України було внесено зміни з метою впровадження суворих санкцій за порушення виборчого законодавства та доповнення існуючих адміністративних санкцій. Однак зміни до кримінального кодексу не криміналізують роздачу виборцям товарів та послуг, яка часто називається "непрямий підкуп виборців". Наразі непрямий підкуп виборців карається лише попередженням — санкцією, що не може вважатися ефективною для запобігання майбутнім порушенням. Помірні адміністративні штрафи за багато видів виборчих порушень, включно з веденням кампанії у заборонений час, у заборонених місцях та забороненими методами, порушення правил фінансування кампаній або невиконання рішення виборчої комісії недостатні для того, щоб відбити у порушників бажання вдаватися до таких практик.

Загальні положення щодо порушень виборчого законодавства та примусового виконання вимог закону слід ще раз переглянути для забезпечення того, що всі порушення виборчого законодавства тягнуть за собою ефективні та пропорційні санкції, і що санкції фактично застосовуються до порушників.

18 Див. звіт Ukraine. Parliamentary Elections 28 October 2012. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, ст. 35; <http://www.osce.org/odihr/elections/98578?download=true> [доступ 6 жовтня 2015].

## 7. ГОЛОСУВАННЯ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ (ВПО)

Попередній аналітичний звіт DRI щодо місцевих виборів в Україні звертає увагу також на дискусії щодо забезпечення права голосу для майже 1,5 млн. внутрішньо переміщених громадян України.

Щоб мати можливість голосувати на місцевих виборах, виборець повинен зареєструватися на певній території, де відбуваються вибори. Це також означає, що виборець має право реалізувати своє право голосу у день виборів тільки в тому виборчому окрузі, де він зареєстрований. Дискусії в основному стосувалися того, як полегшити зміну виборчої адреси для виборців, не вимагаючи від них змінювати місце реєстрації, оскільки не всі зацікавлені у зміні реєстрації і цей процес може бути складним і тривалим.

Міжнародні документи (такі як Керівні принципи ООН з питань переміщення громадян у межах країни;<sup>19</sup> Рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) 1877(2009) "Забуті люди Європи: захист прав довгостроково переміщених осіб",<sup>20</sup> та Рекомендація Rec (2006) Комітету Міністрів Ради Європи країнам-членам РЄ щодо внутрішньо переміщених осіб<sup>21</sup>) чітко забороняють будь-яку дискримінацію ВПО щодо реалізації виборчого права на національних та місцевих виборах внаслідок їхнього переміщення. У 2014 р. ОБСЄ/ОДІПР звернулася до органів влади України з проханням вжити ефективних заходів для зменшення перепон/труднощів щодо тимчасової перереєстрації виборців з півострову Крим з метою сприяння їхній участі у виборах та здійсненню конституційних прав.<sup>22</sup> Ця рекомендація поширюється на всіх ВПО.

Одночасно з дискусією щодо реформи закону про місцеві вибори громадянське суспільство організувало ряд публічних форумів, спрямованих на пошук способів спростити порядок голосування для ВПО на місцевих виборах.<sup>23</sup> Народні депутати зареєстрували чотири законопроекти, які пропонують механізми забезпечення того, що ВПО зможуть здійснити своє право голосу на місцевих виборах 2015 р.<sup>24</sup> Один з цих законопроектів (№ 2501-а-1) був підготовлений Громадянською мережею "ОПОРА" на основі результатів громадських дискусій, присвячених питанню права голосу для ВПО у співпраці з народними депутатами з Донецька та Луганська, що представляють різні фракції.

19 <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I266EN.pdf> [доступ 6 жовтня 2015].

20 <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17759&lang=en> [доступ 6 жовтня 2015].

21 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=987573&Site=CM> [accessed October 6, 2015].

22 Ukraine. Early Parliamentary Elections 26 October 2014. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, стор. 32.

23 Див., наприклад: <http://cvu.dn.ua/news/vr-proignoruvala-viborchi-prava-pereselenciv-donecke-kvu-ta-opora-pishut-zakonoproekt-dlya>; <http://hromadskeradio.org/prava-lyudyny/ne-vsi-pereselenci-cherniveckoyi-oblasti-hochut-golosuvat-na-miscevyh-vyborah>; <http://ar.volyn.ua/20150923-u-lutsku-zaproponuvaly-zminy-do-zakonu-pro-pereselentsiv/> [доступ до всіх документів 6 жовтня 2015].

24 Законопроекти № 2501-а (поданий 12 серпня 2015 р.), № 2501-а-1 (поданий 21 серпня 2015 р.), та № 2501-а-2 (поданий 26 серпня 2015 р.).

Однак прийняття будь-якого з зареєстрованих законопроектів до виборів 2015 р. є малоімовірним з кількох причин. По-перше, часу, що залишився до дня виборів, недостатньо для забезпечення впровадження будь-якого з законопроектів протягом цих виборів, навіть якщо вони будуть прийняті. По-друге, критики вважають, що деякі партії правлячої коаліції не бажають надавати можливість голосувати ВПО, які можуть схилитися до вибору на користь опозиційних партій.

Навіть якщо на виборах 2015 р. не буде прийнято якихось спеціальних положень, в рамках майбутньої виборчої реформи слід розглянути способи забезпечення того, що ВПО не будуть позбавлені можливості голосувати на національних та місцевих виборах. Відповідні зміни також можуть сприяти покращенню політичної участі та представництва інших вразливих груп, таких як бездомні чи трудові мігранти, які наразі стикаються з аналогічними перепонами щодо зміни адреси голосування.

## МІСЦЕВІ ВИБОРИ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ

Хоча зміни конституційних засад для децентралізації в Україні, ще не прийняті остаточно, реформа децентралізації вже триває і передбачає створення 130-150 великих районів (замість нинішніх 490) та приблизно 1500 місцевих громад замість більш ніж 10 000 сіл, селищ та малих міст.<sup>25</sup>

Деякі села та селища вже об'єдналися у більші громади до офіційного початку виборчого процесу, отже, перші місцеві ради та голови населених пунктів будуть обрані під час виборів 25 жовтня. Процес об'єднання сіл, селищ та малих міст у більші громади триватиме і після виборів (граничні терміни буде встановлено графіком, які затверджується Кабінетом Міністрів для кожної області), внаслідок чого необхідно буде провести місцеві вибори у новостворених громадах.

Запропонований проект змін до Конституції передбачає одночасне проведення місцевих виборів по всій країні в укрупнених громадах у 2017 р. Перед виборами необхідно ретельно розглянути можливість зміни виборчої системи, зокрема через те, що нові громади матимуть більшу місцеву та регіональну автономію з питань формування політики та розподілу ресурсів. Якщо вибори буде заплановано на 2017 р., процес реформи слід починати негайно, щоб встигнути забезпечити зміну виборчої системи та інших важливих аспектів законодавчого регулювання виборів не пізніше ніж за один рік до виборів, як рекомендовано Венеціанською комісією. Зміни законодавства щодо місцевих виборів мають також враховувати досвід, здобутий на виборах 2014 р., а також проблеми, що виникнуть під час підготовки та проведення виборів у жовтні 2015 р. Більше того, це надасть

можливість гармонізувати виборче законодавство та розглянути можливість прийняття єдиного виборчого кодексу.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

Оскільки найкраща міжнародна практика відряджує від будь-яких законодавчих змін незадовго до виборів, щоб уникнути плутанини та неоднакового застосування законодавства, не рекомендується змінювати чинну виборчу нормативно-правову базу у ті дні, що залишилися до місцевих виборів.

Однак **всеохоплюючий процес реформи виборчого законодавства** в Україні повинен стартувати заздалегідь до наступних виборів, в ідеалі негайно після місцевих виборів 2015 р. Будь-які суттєві зміни до виборчої нормативно-правової бази необхідно розробляти у відкритий та інклюзивний спосіб, щоб почути та врахувати точки зору всіх ключових зацікавлених осіб. Венеціанська комісія та ОБСЄ/ОДІПР повинні мати можливість переглянути і надати коментарі щодо запропонованих законодавчих змін. Законопроекти після реєстрації у парламенті повинні пройти належне та змістовне обговорення членами парламенту з різних фракцій, чиї пропозиції до першого та другого читання повинні бути ретельно опрацьовані відповідальним комітетом та парламентом в цілому. Належний процес опрацювання сприятиме покращенню якості виборчого законодавства та його підтримці з боку громадськості.

**Для майбутніх виборів**, зокрема тих, що заплановані на 2017 р. місцевих виборів, парламенту слід удосконалити виборче законодавство. Законодавцю слід розглянути наступні пріоритетні рекомендації:

- Переглянути законодавчу систему з метою надання виборцям більших можливостей вибирати з-поміж кандидатів, а також виконати зобов'язання та задовольнити запит громадськості щодо справжньої пропорційної системи з відкритими списками для місцевих та парламентських виборів;
- Встановити чіткі критерії визначення меж виборчих округів, впровадити прозорий та інклюзивний процес, що дозволить ключовим зацікавленим особам надавати коментарі/зворотній зв'язок;
- Привести регулювання фінансування передвиборчих кампаній у відповідність до міжнародних стандартів, зокрема, до Рекомендації 2003(4) щодо Загальних правил протидії корупції при фінансуванні політичних партій та передвиборчих кампаній;
- Розглянути можливість встановлення обмежень щодо витрат на виборчі кампанії, врахувати пропозиції експертної групи щодо обмеження платної реклами на телебаченні/радіо та/або зовнішньої реклами у передвиборчий період для скорочення загальних витрат на виборчу кампанію;
- Розглянути можливість впровадження процедур, що нададуть ВПО можливість взяти участь у майбутніх виборах;
- Впровадити обов'язкове навчання для членів виборчих комісій, а також розглянути можливість обмеження права замінювати членів виборчих комісій в будь-який час з будь-якої причини;

<sup>25</sup> Див., наприклад: [http://texty.org.ua/pg/news/textynewseditor/read/60093/Novji\\_administrativnyi\\_ustroj\\_v\\_Ukraini\\_zjavlatsa\\_gromady](http://texty.org.ua/pg/news/textynewseditor/read/60093/Novji_administrativnyi_ustroj_v_Ukraini_zjavlatsa_gromady) [доступ 6 жовтня 2015].

- Встановити ефективні та пропорційні санкції за всі порушення виборчого законодавства, в тому числі адміністративні штрафи та кримінальну відповідальність, а також забезпечення примусового виконання положень законодавства;
- Розглянути можливість участі незалежних кандидатів чи списків незалежних кандидатів в усіх місцевих виборах у країні;
- Впровадити механізми, що дозволяють виборцям одержувати повну, достовірну та своєчасну інформацію щодо кандидатів та партій, виборчої системи, процедури голосування, результатів виборів та інших важливих питань, пов'язаних з місцевими виборами; та
- Забезпечити можливість визнання результатів виборів недійсними через серйозні порушення, що можуть вплинути на результат.

Законодавство, що регулює **національні та місцеві вибори, повинно бути гармонізоване** між собою, в ідеалі — об'єднане в єдиний виборчий кодекс. Під час такої гармонізації необхідно врахувати відповідні, неодноразові рекомендації Венеціанської комісії та ОБСЄ/ОДІПР.

## 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://www.democracy-reporting.org>

## ПРО РЕАНІМАЦІЙНИЙ ПАКЕТ РЕФОРМ

Реанімаційний Пакет Реформ є громадською платформою, яка об'єднує провідні неурядові організації і експертів з усієї України та виконує функції координаційного центру з розробки та реалізації ключових реформ в Україні. РПР бачить свою місію в об'єднанні у просуванні реформ з метою розбудови незалежної, демократичної, правової, сильної та авторитетної української держави із заможним суспільством і рівними можливостями кожної особи на розвиток і самореалізацію. Стратегічна мета РПР – реалізувати ключові реформи, які приведуть до утвердження відкритого суспільства, підзвітності влади суспільству, нових відносин між громадянином і державою, безпеки і добробуту українського народу.

<http://rpr.org.ua/en>

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

