



ІМОВІРНІСТЬ НЕДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ – ВИСОКА

Аналітична записка

ІМОВІРНІСТЬ НЕДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ – ВИСОКА

Аналітична записка

Денис Ковриженко,
директор правових програм Лабораторії законодавчих ініціатив

Олександр Черненко,
голова Правління Комітету виборців України

Літературне редагування: Надія Цісик.

Ця аналітична записка виконана експертами „Платформи аналізу євроінтеграційної політики України” в рамках проекту „Об'єднуємося заради реформ” (UNITER), що виконується Раєі в Україні за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та Міжнародного фонду „Відродження”.

Проведення цього дослідження для аналітичної записки стало можливим завдяки щирій підтримці американського народу, наданої через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID).

Зміст аналітичної записки є винятковою відповідальністю „ Платформи аналізу євроінтеграційної політики України” та не обов'язково відображає точку зору USAID, Раєі, Фонду „Відродження” або уряду США.

Забороняється відтворення та використання будь-якої частини цього дослідження у будь-якому форматі, включаючи графічний, електронний, копіювання чи використання в будь-який інший спосіб без відповідного посилання на оригінальне джерело.

ЗМІСТ

Головне	4
Проект нової редакції Закону „Про вибори народних депутатів України”: що нового?	5
Оцінка відповідності законопроекту міжнародним стандартам.....	7
Положення законопроекту, що не сприятимуть проведенню виборів відповідно до демократичних стандартів.....	9
Загальні рекомендації щодо вдосконалення змісту законопроекту	12
Рекомендації зацікавленим сторонам.....	13

ГОЛОВНЕ

10 жовтня 2011 року народні депутати України Олександр Єфремов, Ігор Шаров, Ігор Рибаків, Адам Мартинюк та ін. внесли на розгляд парламенту проект Закону „Про вибори народних депутатів України” (реєстр. № 9265-1 від 10 жовтня 2011 р.). Цей проект – доопрацьована версія законопроекту з тією самою назвою, підготовленого за участі Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори. Хоча у законопроекті враховано несуттєві рекомендації міжнародних інституцій і членів Робочої групи, проте ключові рекомендації Венеційської комісії, IFES Україна і громадськості не враховано. Навіть більше, під час фінального доопрацювання проекту його доповнено положеннями, які прямо суперечать міжнародним стандартам і не були предметом обговорення Робочої групи (позбавлення виборців за кордоном права голосу в одномандатних округах, розширення підстав для скасування реєстрації кандидатів тощо).

Проект уможливує зловживання на більшості етапах виборчого процесу і не гарантує проведення виборів відповідно до демократичних стандартів.

Ця аналітична записка є результатом незалежної громадської експертизи законопроекту № 9265-1 і містить не тільки перелік основних нововведень, а й визначає, які саме запропоновані депутатами правила ставитимуть під загрозу демократичність результатів парламентських виборів–2012 року у разі прийняття цього проекту Закону у Верховній Раді України. Автори документа визначають також низку змін, прийняття яких поліпшить цей законопроект, і пропонують варіанти можливих подальших дій для майбутніх спостерігачів, громадських активістів і представників міжнародних інституцій.

ПРОЕКТ НОВОЇ РЕДАКЦІЇ ЗАКОНУ „ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ”: ЩО НОВОГО?

Пропозиція повернутися до змішаної системи, підвищення виборчого бар'єра з 3% до 5% та відсутність можливості для політичних сил об'єднуватися у блоки для участі у виборах – найбільш обговорювані сьогодні зміни, які було запропоновано. Проте вони тільки починають перелік основних нововведень законопроекту, які полягають у такому:

- запровадження змішаної виборчої системи: 225 народних депутатів обиратимуть у 225 одномандатних округах за мажоритарною системою відносною більшості; 225 – за пропорційною системою з голосуванням за закриті списки партій в єдиному загальнодержавному окрузі (який охоплюватиме всю територію України та закордонний округ);
- підвищення виборчого бар'єра з 3% до 5% (для визначення виборчого бар'єра вперше враховуватимуть лише дійсні бюлетені, подані за кандидатів від партій, а не всі бюлетені);
- початок виборчого процесу за 90, а не за 120 днів до дня голосування;
- скасування можливості голосувати проти всіх;
- кандидати висуватимуться партіями і через самовисування, реєструватимуться ЦВК (загальнодержавний округ) та ОВК (одномандатні округи); умовою реєстрації є внесення грошової застави;
- на закордонних дільницях виборці матимуть лише один голос (для загальнодержавного округу), на всіх інших дільницях – два голоси (для загальнодержавного та одномандатного округів);
- кількість виборців на дільницях коливатиметься від 20 до 2 500, однак допускається необмежене відхилення від цих значень;
- кандидати в одномандатних округах зможуть висунути кандидатури до складу лише ДВК;
- суб'єкти висування кандидатур до складу ОВК і ДВК не матимуть права відкликання членів комісії, призначених за їхніми поданнями;
- засідання виборчих комісій вважатимуть повноважними за умови присутності на них більшості членів комісії; рішення комісії прийматиме більшість присутніх; якщо в день голосування на засіданні комісії буде присутньо менше двох третин складу комісії, комісія має приймати рішення двома третинами присутніх;
- попередні списки виборців складатимуть органи ведення Державного реєстру виборців (ОВ ДРВ) і за 20 днів до голосування передаватимуть у приміщенні ОВ ДРВ (в одному паперовому примірнику) ДВК; заяви про уточнення списку виборців виборці зможуть подавати до ДВК або до органу ведення ДРВ не пізніше як за 5 днів до голосування, відповідні адміністративні позови до суду – не пізніше як за 2 дні до голосування; у день голосування зміни до списків виборців (окрім виправлення помилок і неточностей) вноситимуть тільки на підставі рішень суду; проектом передбачено можливість зміни місця голосування без зміни виборчої адреси (аналог голосування за відкріпними посвідченнями);

- обмеження витрат виборчих фондів проектом не передбачено; внесок фізичної особи до виборчого фонду партії і кандидата в окрузі не повинен перевищувати відповідно 400 та 20 мінімальних зарплат;
- передбачено можливість скасування реєстрації кандидата в разі порушень виборчого законодавства;
- законопроектом повністю скасовується державне фінансування агітації (безплатний ефір на радіо і ТБ, виготовлення інформаційних плакатів для дільниць, друкування передвиборних програм);
- за офіційними спостерігачами від громадських організацій (ГО) закріплено статус суб'єктів виборчого процесу, що дозволить їм оскаржувати рішення, дії і бездіяльність щодо виборів у суді (але не у виборчих комісіях); всі ГО незалежно від часу їх реєстрації, до статутної діяльності яких належать питання виборчого процесу та спостереження за ним, можуть отримати дозвіл мати спостерігачів на виборах; спостерігачів від ГО реєструватиме ОВК;
- голосування проводитиметься з 8 до 20 години, за 5 хвилин перед закриттям дільниці ДВК має запросити виборців ззовні у приміщення для голосування і закрити приміщення;
- штампи "вибув" зберігатимуть в ОВК, а не ДВК, і передаватимуть ДВК лише в разі прийняття рішення ОВК чи ЦВК про внесення змін до бюлетеня;
- до виборчих комісій можна буде оскаржити дії, бездіяльність і рішення вузького кола суб'єктів – комісій та їхніх членів, партій, кандидатів, уповноважених, довірених осіб і спостерігачів (але не ЗМІ, органів влади тощо).

ОЦІНКА ВІДПОВІДНОСТІ ЗАКОНОПРОЕКТУ МІЖНАРОДНИМ СТАНДАРТАМ

Попередню версію законопроекту № 9265-1 (так званий доопрацьований проект Закону „Про вибори народних депутатів України”, підготовлений у рамках діяльності Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори) надіслано на експертизу Венеційської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, а також до IFES Україна. Не описуючи враховані рекомендації цих інституцій, розглянемо лише ті положення законопроекту, в яких ці рекомендації не враховано.

Отже, ключові положення законопроекту, в яких **не враховано міжнародні стандарти/рекомендації** міжнародних інституцій, містять такі вади:

у частині виборчої системи:	зміна наявної пропорційної системи на змішану замість пропорційної системи з регіональними відкритими списками, необґрунтоване підняття виборчого бар'єра до 5%, заборона участі блоків у виборах;
у частині територіальної організації виборів:	<ul style="list-style-type: none">• визначення меж округів безпосередньо перед початком виборчого процесу, а не за 6 місяців до його початку;• надмірна кількість (2 500) виборців у списках виборців на дільницях;• відсутність чіткого переліку правових підстав для утворення тимчасових закордонних дільниць;
у частині формування та діяльності комісій:	<ul style="list-style-type: none">• неможливість представництва кандидатів у складі ОВК;• надання пріоритету у заміщенні посад в ОВК і ДВК партіям, що утворили власні парламентські фракції;• можливість прийняття рішень комісією меншістю їхнього складу;
у регулюванні фінансування виборів:	<ul style="list-style-type: none">• неузгодженість правил фінансування партій з правилами фінансування виборчих кампаній;• відсутність обмежень розміру виборчого фонду;• відсутність вимог щодо повного розкриття інформації про джерела та розмір внесків, тип і обсяг витрат – і до голосування, і після нього;• відсутність незалежного моніторингу фінансування політичних партій і виборчих кампаній, а також ефективних, пропорційних і превентивних санкцій за фінансові порушення;
у частині реєстрації кандидатів:	<ul style="list-style-type: none">• стислі терміни для реєстрації кандидатів в одномандатних округах;• надмірний розмір грошової застави для партій і кандидатів, вузькі підстави для її повернення;
у частині регулювання агітації:	<ul style="list-style-type: none">• скасування всіх форм державного фінансування агітації;• покладення на приватні теле-, радіокомпанії та друковані ЗМІ обов'язків, які звужують їхню редакційну незалежність;• встановлення за порушення ЗМІ виборчого законодавства санкцій (зупинення ліцензії тощо), які можуть бути непропорційними ступеню тяжкості порушення;

<p>у частині регулювання агітації:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • недемократичні обмеження – заборона коментування та оцінювання змісту передвиборних агітаційних програм упродовж 20 хвилин до і після їх трансляції, заборона здійснення агітації в закордонних ЗМІ, покладення на ЗМІ безумовного обов'язку публікувати на вимогу кандидата чи партії відповідь щодо інформації, яку вони вважають недостовірною, заборона участі у передвиборній агітації іноземців та осіб без громадянства, заборона поширення результатів соціологічних опитувань упродовж останніх 10 днів до дня голосування;
<p>у частині процедури реалізації виборчих прав:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • порушення принципу рівного виборчого права: виборці у різних округах мають різну кількість голосів; • відсутність належного контролю (у т.ч. спостерігачів) за зміною місця голосування без зміни виборчої адреси; • необов'язковість документального підтвердження підстав для голосування за місцем перебування виборця;
<p>у частині спостереження за виборами:</p>	<p>відсутність у спостерігачів від громадських організацій права здійснювати спостереження на всій території держави, а не лише в межах округів, а також права на подання скарг до виборчих комісій;</p>
<p>у частині встановлення результатів виборів та оскарження:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • встановлення „порога толерантності” (10–20% фактів незаконного голосування) до порушень виборчого законодавства під час визначення підстав для визнання голосування недійсним; • заборона визнання результатів виборів в округах недійсними; • встановлення надто коротких термінів подання та розгляду скарг.

ПОЛОЖЕННЯ ЗАКОНОПРОЕКТУ, ЩО НЕ СПРИЯТИМУТЬ ПРОВЕДЕННЮ ВИБОРІВ ВІДПОВІДНО ДО ДЕМОКРАТИЧНИХ СТАНДАРТИВ

Законопроект містить низку вад, які не сприятимуть проведенню відповідно до міжнародних стандартів демократичних, чесних, прозорих і вільних виборів. На більшість із цих вад постійно звертали увагу представники Громадського консорціуму виборчих ініціатив, однак їх так і не виправлено. Ключові з них:

Перехід на змішану виборчу систему

Парламентські вибори 2002 року довели, що змішана система сприятлива для провладних партій: за рахунок зловживання адміністративним ресурсом на рівні одномандатних округів вони отримують набагато більше місць у парламенті, ніж отримали б, якби вибори було проведено за пропорційною системою у великих округах або в єдиному загальнодержавному окрузі.

Вади в утворенні округів

Округи утворюватимуть за 110 днів до виборів, що не даватиме змоги потенційним кандидатам заздалегідь спланувати свої кампанії та своєчасно оскаржити рішення ЦВК про формування округів. Проект не передбачає врахування під час утворення округів меж районів і міст обласного значення. Відповідно, для „ускладнення життя” опозиційним кандидатам округи в певних регіонах можуть формувати з різних територій (наприклад, з частини міста та сільського району (районів)).

Неврегульованість процедури утворення дільниць

Порядок утворення звичайних дільниць і перегляду їхніх меж законом не врегульовано взагалі, що даватиме ЦВК змогу вирішувати ці питання на власний розсуд. Передбачено можливість регулювання цих питань окремим законом, однак його прийняття до початку виборчого процесу не гарантується. Обмеження кількості виборців на дільниці 2 500 особами не жорстке – навіть на території України зможуть утворювати дільниці з кількістю виборців 3 000 і більше осіб, що ускладнить голосування і затягне підрахунок голосів.

Відсутність чітких критеріїв утворення тимчасових закордонних дільниць

За чинним (поки що) законом закордонні дільниці утворюють у країнах з великою кількістю виборців та лише у великих містах. Законопроект цих вимог не містить, відповідно тимчасові закордонні дільниці фактично утворюватимуть у „ручному” режимі. Наприклад, в одних країнах буде утворено надмірну кількість дільниць (досвід виборів 2004 р.), тимчасом як в інших – взагалі жодної.

Вади у формуванні та регулюванні роботи виборчих комісій

Процедура формування комісій сприятиме провладним партіям і кандидатам:

- 1) не передбачено можливість відкликання партіями і кандидатами членів комісій, призначених за їхніми поданнями, що створюватиме можливості для „перекупування” членів комісій від опозиції;
- 2) пріоритет у формуванні комісій надано партіям, які утворили власні фракції, – кожна з них матиме у кожній комісії по три представники, тимчасом як партії, що входять до складу блоку, матимуть трьох представників від фракції блоку;
- 3) осіб включатимуть до складу комісій „з урахуванням їх досвіду роботи у виборчих комісіях”, що даватиме змогу застосовувати вибірковий підхід до призначення членів комісій на керівні посади;
- 4) рішення про відхилення кандидатур до складу комісій не прийматимуть, що звузить можливості для оскарження;
- 5) передбачено можливість прийняття рішень комісією меншістю (25% + 1 голос) їхнього складу;
- 6) передбачено широкий перелік підстав для припинення повноважень членів комісій, водночас можливість заміщення виключеного члена комісії представником від тієї самої партії/кандидата передбачено лише в разі зменшення складу комісії до мінімальної межі.

Ризики фальсифікацій під час складання списків виборців

Проектом передбачено можливість зміни місця голосування без зміни виборчої адреси (аналог голосування за відкріпними посвідченнями). Відповідна процедура наразі регулюється не законом, а Постановою ЦВК від 1.04.2011 р. № 57, яка не передбачає контролю спостерігачів за видачею ОВ ДРВ посвідчень про зміну місця голосування, а також надійних механізмів запобігання неодноразовому включенню виборців до списків. Сама собою можливість зміни місця голосування породжує ризик масових „міграцій” виборців у день голосування для забезпечення підтримки певних кандидатів. Проект також дозволяє вносити зміни до списків виборців у день голосування на підставі судових рішень. За Кодексом адміністративного судочинства адміністративні позови щодо уточнення списків виборців, подані в останню п'ятницю перед днем голосування, мають розглядати і вирішувати суди невідкладно (а отже, без належної перевірки наведених фактів і взаємодії з ОВ ДРВ), що посилює ризик неодноразового включення громадян до списків виборців.

Голосування вдома без підтвердних документів

Законопроект не передбачає подання виборцями документів, які підтверджували б підстави для голосування за місцем перебування. Це посилює ризик масового голосування виборців за місцем свого перебування.

Вади в регулюванні висування та реєстрації кандидатів

Терміни подання документів для реєстрації кандидатів в одномандатних округах закорткі (від 11 до менш як 5 днів). На виправлення вад у реєстраційних документах проектом відведено лише день (якщо документи подаватимуть в останній день терміну). Передбачено можливість скасування реєстрації кандидата в разі вчинення повторного діяння, за яке йому було оголошено попередження, або після оголошення двох попереджень. Одна з підстав для попередження – порушення обмежень щодо здійснення

агітації, водночас процедуру встановлення факту порушення проектом не визначено. Всі ці вади посилюють ризики вилучення з виборчих перегонів небажаних кандидатів.

Звуження доступу виборців до інформації про партії та кандидатів

За законопроектом кандидати в одномандатних округах не зобов'язані мати передвиборні програми; декларації про доходи, фінансові звіти про використання коштів виборчих фондів, передвиборні програми, біографічні відомості кандидатів оприлюднюватимуть лише на сайті ЦВК. Прийшовши на дільницю, виборець не побачить ані фотографій кандидатів, ані програм, ані біографічних відомостей про кандидатів, оскільки в приміщеннях комісії вивішуватимуть лише виборчі списки кандидатів. Декларації про доходи ЦВК оприлюднюватиме лише в частині, що не містить конфіденційної інформації, однак яка саме інформація належить до конфіденційної, проект не уточнює. Все це ускладнить можливість усвідомленого волевиявлення.

Ризики фальсифікацій під час виготовлення бюлетенів і встановлення підсумків голосування

На відміну від чинного закону законопроект не передбачає можливості виготовлення бюлетенів зі ступенями захисту від підроблень, друкування на бланку бюлетеня номера виборчої дільниці, що створює підґрунтя для друкування фальшивих бюлетенів або „додрукування” бюлетенів для окремих дільниць. Бюлетені друкуватимуть у кількості, що на 0,5% (за чинним законом – 2%) перевищуватиме кількість виборців на дільниці. Внаслідок „міграцій” виборців це може призвести до того, що багатьом виборцям не вистачить бюлетенів. Проектом не передбачено оприлюднення кожного акту-прийому передачі бюлетенів (оприлюднюється лише зведена інформація) на сайті ЦВК, що ослабить контроль за їх виготовленням. Законопроект прямо забороняє визнавати результати виборів в округах недійсними навіть у разі визнання голосування недійсним на більшості дільниць округу.

Складнощі, пов'язані з оскарженням рішень, дій і бездіяльності щодо виборів

На подання і розгляд скарг проектом відведено лише два дні, такий самий термін відведено на розгляд адміністративних позовів. У ці стислі терміни суб'єкти оскарження не зможуть належним чином оформити скарги, а виборчі комісії та суди – всебічно та повно дослідити обставини справ. Законопроект дискримінує спостерігачів від громадських організацій, позбавляючи їх права подавати скарги до комісії.

Можливість залучення посадовців до агітації у позаробочий час

За чинним законом посадові та службові особи органів влади не мають права брати участь в агітації взагалі, тимчасом як за законопроектом – лише у робочий час.

Відсутність належних санкцій за порушення

За більшість порушень виборчого законодавства передбачено невеликі адміністративні штрафи, що не сприятиме дотриманню вимог виборчого законодавства. За деякі порушення взагалі не передбачено санкцій або ці санкції непропорційні (наприклад, непрямий підкуп виборців карається лише попередженням). ЦВК не є політично нейтральним органом і не має достатніх контрольних повноважень для запобігання порушенням виборчого законодавства.

ЗАГАЛЬНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗМІСТУ ЗАКОНОПРОЕКТУ

Якщо парламент ухвалить законопроект № 9265-1 у першому читанні, під час його підготовки до другого читання потрібно:

- забезпечити можливість реалізації права голосу на закордонних виборчих дільницях, що відповідатиме принципу рівного виборчого права, гарантованому Конституцією України;
- передбачити утворення виборчих округів за шість місяців до початку виборчого процесу, закріпити обов'язковість врахування під час утворення виборчих округів меж районів і міст (принаймні міст обласного значення);
- чітко визначити підстави та порядок утворення, ліквідації, функціонування виборчих дільниць, у тому числі закордонних;
- передбачити: а) чіткий і недискримінаційний (і щодо опозиційних парламентських партій, і щодо позапарламентських) порядок формування виборчих комісій; б) можливість відкликання членів комісій тими суб'єктами, за поданнями яких їх було призначено до складу виборчих комісій, визначивши перелік підстав для відкликання; в) можливість заміщення членів комісій, повноваження яких припинено достроково, іншими членами комісії від тих самих суб'єктів подання кандидатур до складу комісії; г) обов'язковість ухвалення рішень виборчих комісій абсолютною більшістю голосів складу комісії, закріпивши у законопроекті механізми запобігання блокуванню проведення засідань через відсутність кворуму;
- передбачити можливість скасування реєстрації кандидатів у депутати лише в разі втрати ними права бути обраними;
- передбачити: а) обов'язковість підтвердження наявності підстав для голосування вдома відповідними документами; б) використання відкріпних посвідчень під час голосування зі зміною місця голосування без зміни виборчої адреси; в) механізми отримання відкріпних посвідчень і голосування за ними, закріплені у чинному Законі „Про вибори народних депутатів України”;
- забезпечити виготовлення інформаційних плакатів про партії та кандидатів для всіх виборчих дільниць;
- запровадити належні механізми контролю за виготовленням і передачею виборчих бюлетенів виборчим комісіям, які запобігали б їхньому неправомірному використанню;
- закріпити належні гарантії захисту порушених виборчих прав через суди та виборчі комісії, зокрема продовжити терміни для подання скарг і розгляду адміністративних позовів з двох до п'яти днів; передбачити можливість визнання результатів виборів в округах недійсними в разі вчинення системних порушень, які не дають змоги визначити результат волевиявлення; запровадити ефективні та дієві санкції за порушення вимог виборчого законодавства.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЗАЦІКАВЛЕНИМ СТОРОНАМ

Майбутнім спостерігачам – ретельно ознайомитися з положеннями нового виборчого закону, вивчити його слабкі місця, що уможливають фальсифікації, навчитися правильно оформлювати адміністративні позови до суду, а в разі отримання можливості подання скарг до комісії – правильно оформлювати скарги;

Громадським організаціям – продовжити кампанію громадського лобіювання змін до законопроекту (у т.ч. після його прийняття); провести широку інформаційно-просвітницьку кампанію серед виборців щодо вад закону, змісту виборчих прав та їх захисту, можливих фальсифікацій і реагування на них; забезпечити надання виборцям достатньої інформації про партії та кандидатів для усвідомленого вибору; з урахуванням специфіки впроваджуваної системи – якомога раніше почати спостереження за підготовкою до виборів у регіонах (агітація, зловживання адмінресурсом на ранніх етапах кампанії тощо); забезпечити громадський моніторинг фінансування виборів і висвітлення виборчого процесу у ЗМІ; забезпечити широкомасштабне спостереження за виборами; налагодити ефективну комунікацію між собою, ЗМІ та потенційними суб'єктами виборчого процесу; забезпечити координацію між національними та міжнародними спостерігачами;

Міжнародній спільноті – звернути увагу на небезпечні вади законопроекту, вжити подальших заходів дипломатичного характеру щодо заохочення його увідповіднення до демократичних стандартів, забезпечити повномасштабне довгострокове та короткострокове спостереження за виборами, підтримати діяльність третього сектору та ЗМІ у забезпеченні проведення виборів відповідно до міжнародних стандартів.