

**Пропозиції, зауваження та рекомендації, висловлені учасниками круглих столів
«Законодавство про місцеві вибори в Україні і його реформування»,
що були проведені Координатором проектів ОБСЄ в Україні
в Одесі, Дніпропетровську та Івано-Франківську.**

23-24 червня в Одесі, 30 червня – 1 липня у Дніпропетровську, а також 7-8 липня в Івано-Франківську Координатором проектів ОБСЄ в Україні були проведені два круглі столи, присвячені питанню реформування законодавства про місцеві вибори в Україні. У заходах взяли участь: представник Центральної Виборчої Комісії, народні депутати України та депутати місцевих рад, представники органів місцевої влади та місцевого самоврядування, політичних партій, міжнародних та недержавних організацій, фахівці в галузі виборчого законодавства, ЗМІ.

Заходи були проведені в рамках проекту «Сприяння у подальшому зміцненні виборчого процесу в Україні», що реалізується Координатором проектів ОБСЄ в Україні в співпраці з ЦВК та громадськими організаціями за підтримки Європейського Союзу, Канадської Агенції з Міжнародного Розвитку (CIDA), Шведської Агенції з Питань Міжнародної Співпраці та Розвитку (SIDA), уряду Ірландії, а також Фонду Стратегічних Програм Великої Британії.

Учасники обговорення відзначили необхідність проведення широкої публічної дискусії навколо питання прийняття нового закону про місцеві вибори, яка забезпечила б стабільність і прогнозованість розвитку виборчого законодавства. Під час обговорення була висловлена низка пропозицій, зауважень та рекомендацій як щодо загальних підходів до законодавчого регулювання місцевих виборів в Україні, так і щодо окремих положень законопроекту № 6601, що був зареєстрований напередодні проведення заходу в Дніпропетровську і на момент завершення серії круглих столів ще не був остаточно прийнятий Верховною Радою.

В цьому документі, який не є стенограмою дискусій, представлені основні підсумки зазначених обговорень.

Представлені нижче пропозиції, зауваження та рекомендації належать виключно учасникам обговорення і не можуть розглядатись як позиція ОБСЄ чи донорів проекту. Координатор проектів ОБСЄ сподівається, що представлені підсумки обговорення сприятимуть подальшій дискусії на тему законодавства про місцеві вибори в Україні і можуть бути корисними для його вдосконалення.

1. Виборча система і висування кандидатів

В процесі обговорення була висловлена думка, що повноваження визначати загальний склад районних та міських рад доцільно передати самим відповідним радам, які краще обізнані із власними потребами (а не обласним радам, як передбачено в законопроекті), тим більше що саме така норма передбачена при визначенні загального складу районних у місті, сільських та селищних рад.

Учасники обговорень не дійшли спільної думки щодо того, яка виборча система була б найбільш вдалою для застосування під час місцевих виборів в Україні. Водночас, не було висловлено принципових зауважень щодо впровадження на виборах до міських та районних у містах рад змішаної системи виборів.

Щодо впровадження мажоритарної складової на виборах до районних та обласних рад, то була висловлена думка, що такий підхід дозволить краще представити інтереси виборців з різних куточків області (або району) у відповідних радах. У той же час, у якості недоліка

запропонованої системи було названо відсутність механізму, який би забезпечував представництво спільних інтересів окремих територіальних громад в обласних та районних радах, як передбачено Конституцією.

Абсолютна більшість учасників обговорення піддали критиці наступні положення законопроекту, які регулюють висунання кандидатів:

- Відсутність механізму самовисунання кандидатів, в першу чергу стосовно кандидатів на посаду міських голів (в той час, як для кандидатів на посаду сільського, селищного голови така можливість передбачена). Ця позиція, окрім іншого, зазнала критики як така, що не відповідає зобов'язанням України в рамках ОБСЄ, зокрема положенням Копенгагенського документу.
- Встановлення обмежень для осередків політичних партій, що зареєстровані менше, ніж за рік до виборів, у поєднанні з неможливістю висунання кандидатів обласною організацією партії на виборах нижче обласного рівня. Ці положення призводять до виключення частини політичних сил з виборчого процесу по виборах до значної частини місцевих рад, а також по виборах сільських, селищних, міських голів.

Учасники обговорення не дійшли спільної думки щодо того, чи доцільно зберегти в новому законі можливість участі у місцевих виборах блоків місцевих організацій політичних партій. У той же час, більшість учасників зійшлись на тому, що відміна такої важливої норми мала би здійснюватись за довший час до виборів, враховуючи значне представництво місцевих блоків в місцевих радах.

На думку учасників обговорення, потребує уточнення ч.6 ст.36 законопроекту 6601, згідно з якою обласна організація партії може висунути виборчий список кандидатів у депутати відповідної обласної ради у кількості, що не перевищує половину від загального складу ради. В окремих випадках (за умови одночасного висунання кандидатів в депутати у багатомандатному і одномандатних мажоритарних виборчих округах) це може призвести до того, що кількість кандидатів, висунутих партією до облради, буде меншою, ніж кількість місць у раді, отриманих партією за результатами виборів. Що стосується виборів до рад іншого рівня, то подібної проблеми не існує, оскільки на виборах до районних, міських та районних у містах рад подаються списки кандидатів у кількості, що не перевищують загальний склад ради.

Учасники обговорення запропонували виключити із тексту законопроекту п.7 ч.1 ст.46, згідно з яким рішення про реєстрацію кандидата може бути скасовано рішенням ТВК «якщо кандидат після оголошення йому територіальною виборчою комісією попередження в порядку, передбаченому ч. 5 цієї статті, повторно порушив вимоги цього закону». Що стосується ч.5 ст.46 «у разі порушення інших вимог цього закону...», то уточнення потребує формулювання «інші вимоги»; крім цього, доцільно вказати, який орган має встановити таке порушення.

2. Виборчі комісії

Учасники обговорення позитивно висловились щодо запровадження механізму формування територіальних виборчих комісій Центральною виборчою комісією, який дозволяє вийти із ситуації, коли ТВК формувались органами, вибори до яких вони ж організували.

Проте, учасники обговорення відзначали нелогічність підходу, згідно з яким ТВК на місцевих виборах формуються за поданням саме парламентських партій.

Крім того, потребує уточнення відповідна процедура законопроекту №6601 (ч.1 ст. 22), яка визначає суб'єкти подання кандидатур до складу ТВК. Учасники обговорення відзначили, що вказана норма законопроекту є нечітко прописаною і дозволяє неоднозначні трактування, оскільки парламентські партії (як потенційні суб'єкти виборчого процесу) і

парламентські фракції не є тотожними поняттями. Ця невідповідність може залишатись проблемою і на майбутнє, оскільки закон про вибори народних депутатів дозволяє участь у виборах блоків партій.

Також, було висловлено зауваження щодо відсутності у законопроекті норми, яка зобов'язує дотримуватись принципу пропорційного або рівномірного представництва різних політичних сил при визначенні керівного складу ТВК і ДВК, що може мати негативні наслідки у вигляді переважання у керівному складі комісії однієї політичної сили над іншими.

Учасники обговорення також звернули увагу на те, що законопроектом передбачено дуже стислі строки для висунення кандидатів і проведення агітації в одномандатних виборчих округах, які вперше будуть утворені відповідними ТВК за 32 дні до виборів, при цьому реєстрація кандидатів відповідними ТВК розпочинається за 30 днів і закінчується за 26 днів до дня виборів. Щоби збільшити проміжки часу, відведені на вказані етапи виборчого процесу, було запропоновано передбачити в законі більш ранні строки формування ТВК (згідно із законопроектом - 45 днів до виборів).

Що стосується формування ДВК, то було відзначено необхідність доповнення законопроекту нормою, яка регулює дії ТВК при формуванні дільничних виборчих комісій у випадку, якщо кількість подань до складу ДВК перевищує максимально допустимий склад відповідної ДВК. Учасники обговорення відзначали, що в таких випадках може бути застосований механізм жеребкування.

Крім цього потребує уточнення п.1 ч.1 ст. 23 законопроекту, оскільки не зрозуміло, чи суб'єктами подання до складу ДВК є виключно місцеві організації партій (які висунули кандидатів у депутати в багатомандатних або одномандатних мажоритарних округах, а також кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови), чи мається на увазі, що суб'єктами подання є місцеві організації партій (які висунули кандидатів у багатомандатних та одномандатних мажоритарних округах), а також кандидати (які, в свою чергу, висунуті місцевими організаціями партій).

В процесі обговорення було висловлено сумнів у доцільності застосування норми, згідно з якою засідання виборчої комісії в день голосування та при підрахунку голосів є повноважним незалежно від кількості присутніх на засіданні членів комісії. Було відзначено, що вже не є актуальним обґрунтування цієї норми, яке використовувалось під час другого туру президентських виборів 2010р. (звинувачення у підготовці бойкоту виборів членами комісій від одного з 2-х кандидатів, що могло призвести до зриву виборів), оскільки в комісіях будуть одночасно працювати представники багатьох суб'єктів виборчого процесу.

Учасники обговорення відзначили, що при визначенні членів ДВК, які організують голосування в місцях перебування виборців (ч.4 ст.71), потребує уточнення формулювання «не можуть бути представниками місцевої організації однієї політичної партії», оскільки воно не враховує наявності у комісіях представників кандидатів, висунутих місцевими організаціями політичних партій.

Учасники обговорення позитивно оцінили норму законопроекту, що врегульовує відносини безробітних членів виборчих комісій, із центрами зайнятості, в яких деякі з членів комісій стоять на обліку.

3. Агітація

Позитивно було відзначено скорочення обмеження на оприлюднення результатів соціологічних досліджень з 14 до 7 днів.

Водночас, учасники обговорення піддали критиці положення п.3 ч.1 ст. 54 законопроекту, згідно якого посадовим та службовим особам органів державної влади та місцевого самоврядування фактично дозволяється проводити агітацію у робочий час.

4. Спостерігачі за виборами

Учасниками обговорення було позитивно оцінено запровадження норми щодо надання можливості спостереження за виборами всеукраїнським громадським організаціям.

У той же час, деякі учасники висловлювали занепокоєння, що в законопроекті не прописані вимоги до організацій, які можуть спостерігати за виборами, наприклад, відповідність такої діяльності статуту громадської організації. Окрім цього, в якості недоліка законопроекту було відзначено те, що реєстрація спостерігачів від громадських організацій має здійснюватись ЦВК згідно з тією ж процедурою, що і реєстрація міжнародних спостерігачів. Такий підхід не враховує ту особливість, що кількість спостерігачів від громадських організацій значно перевищує кількість міжнародних спостерігачів і, відповідно, значно посилює навантаження на ЦВК. Було відзначено, що більш оптимальним рішенням може бути реєстрація спостерігачів на рівні ТВК.

Щодо повноважень спостерігачів, то з боку представників НУО зазнали критики положення законопроекту, згідно з якими не передбачена можливість для спостерігачів від громадських організацій звертатись до виборчої комісії з письмовою заявою, скласти акти про порушення виборчого законодавства, а також отримувати копію протоколу про результати підрахунку голосів.

Також, учасники обговорення звернули увагу на те, що законопроектом не обмежується кількість спостерігачів від одної громадської організації, які можуть одночасно перебувати на виборчій дільниці (в той час, як для інших спостерігачів ця кількість обмежується 2-ма).

5. Організація голосування

Учасники обговорення відзначили, що, оскільки запровадження змішаної системи призводить до збільшення кількості бюлетенів, які видаватимуться виборцю для голосування, процедура голосування виборця потребуватиме більше часу, ніж на будь-яких інших виборах в Україні. Це може призвести до виникнення черг біля кабінки для голосування, загальної дезорганізації процесу голосування на дільницях і масового порушення таємниці голосування. Відповідно, видається доцільним збільшення мінімальної кількості кабинок для голосування на дільниці. Те саме стосується кількості скриньок для голосування.

Під час обговорення було відзначено, що можливість включення виборців до списку виборців після передачі уточненого списку виборців на дільницю (в тому числі, в день голосування) зменшує ефективність застосування централізованого реєстру виборців і тому має бути переглянута.

Окрему увагу учасники обговорення приділили питанню організації голосування в місцях перебування виборців, зокрема, точилась дискусія щодо доцільності запровадження норми, згідно з якою виборець повинен надавати документ, який підтверджує його нездатність самотійно пересуватись. Проте, в процесі обговорення так і не було запропоновано практичного вирішення цього питання, оскільки незрозуміло, який саме документ може надати виборець, який є тимчасово нездатним пересувати через хворобу.

Учасники обговорення дійшли спільної думки, що доцільно виключити із абзацу першого ч.1 ст. 71 слова «за віком», оскільки здатність виборця самотійно пересуватися не є прямо пов'язаною з його віком; таким чином формулювання «за станом здоров'я», яке міститься в цьому ж реченні, є більш універсальним.

6. Підрахунок голосів

В процесі обговорення було відзначено, що потребують доопрацювання положення ч.1 ст. 74 законопроекту (стосовно визнання голосування на виборчій дільниці недійсним), які не враховують одночасність проведення кількох видів місцевих виборів. Наприклад, незрозуміло, як саме мають рахуватись 10% бюлетенів (п.п. 2,3) – від загальної кількості, чи по кожних окремих виборах. Також доцільно передбачити дії ДВК у випадку, коли перевищення 10% має місце по одному виду виборів з кількох, а саме, вказавши, чи визнається недійсним голосування окремо по відповідних виборах на дільниці, чи голосування по всіх виборах на дільниці в цілому.

Крім того, була висловлена думка, що положення про 10% бюлетенів доцільно переглянути, враховуючи специфіку виборів і те, що значно менші масштаби порушення можуть мати суттєвий вплив на їх результат.