

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ І РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО виборчого законодавства у Білорусі, Молдові та Україні

Project Funded by the
European Union



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world



EASTERN PARTNERSHIP
Civil Society Forum







ВСТУП

Даний порівняльний проект досліджує чинне виборче законодавство Білорусі, Молдови та України, зосереджуючись на виборах, що відбулися в трьох країнах у 2015 році, а саме: місцеві вибори у Молдові (14 та 28 червня), Україні (25 жовтня та 15 листопада) та президентські вибори у Білорусі (11 жовтня). Наш аналіз охоплює декілька аспектів виборчого законодавства: положення, що регулюють участь громадських організацій у виборчому процесі; законодавчі механізми попередження і протидії порушенням виборчого законодавства; положення, що врегульовують право голосу внутрішньо переміщених осіб (ВПО), трудових мігрантів та інших мобільних груп громадян. Основною метою даного дослідження було вироблення законодавчих та політичних рекомендацій для вищих органів влади у Білорусі, Молдові та Україні щодо зазначених аспектів законодавства.

У ході дослідження використовувались якісні методи аналізу виборчого законодавства, а також експертні інтерв'ю, що проводились у трьох країнах. Дані були зібрані та оброблені аналітиками трьох громадських організацій: Правозахисного центру «Вясна» (Білорусь), Promo-LEX (Молдова) та Донецькою обласною організацією Всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України» (Україна).

Даний звіт включає попередні результати нашого дослідження та висновки. Спершу подається загальний порівняльний огляд виборчого законодавства Білорусі, Молдови та України. Далі ми пропонуємо стислий аналіз та рекомендації щодо виборчого законодавства у трьох країнах.



ВИБОРЧЕ ЗАКОНОДАВСТВО БІЛОРУСІ, МОЛДОВИ ТА УКРАЇНИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ ПІДХІД

У ході нашого аналізу виборчого законодавства Молдови, Білорусі та України ми застосували наступні критерії: стабільність, законодавчі гарантії участі громадських організацій у виборчому процесі, ефективність законодавчих механізмів попередження і протидії порушенням виборчого законодавства, законодавчі гарантії права голосу ВПО, трудових мігрантів та інших мобільних груп громадян.

У нашому визначенні критерію стабільності виборчого законодавства ми використовуємо підхід Венеціанської Комісії.¹ Жодна з трьох досліджуваних країн не встановлює часові обмеження щодо прийняття поправок до виборчого законодавства та їх введення у дію; відповідно, виборче законодавство може змінюватися перед виборами.

У той час як в Україні закон про місцеві вибори був прийнятий за півтора місяці до початку виборчого процесу, деякі поправки виборчих кодексів Білорусі та Молдови були прийняті менше ніж за рік до виборів. Юридична сила виборчих кодексів Білорусі та Молдови є вищою ніж звичайний закон, а в Україні закон про місцеві вибори є звичайним законом. Попри те що кодифікована структура виборчого законодавства Білорусі та Молдови сприяє стабільності виборчого законодавства, обидва кодекси містять деякі прогалини та розходження з іншими законами, а також положення, що не є повними і вичерпними. Зазначені слабкі сторони характерні і для Закону України «Про місцеві вибори». Як наслідок, центральні виборчі комісії Білорусі та України частково переймають законотворчу роль, приймаючи роз'яснення щодо чинних положень виборчого законодавства.

Що стосується законодавчих гарантій участі громадських організацій у виборчому процесі, найбільш врегульованою формою участі є спостереження за виборами. Загалом перелік прав громадських спостерігачів за виборами у законодавстві Молдови та України оцінюється як достатній на протигагу переліку прав громадських спостерігачів, передбаченому законодавством Білорусі. Варто зауважити, що деякі права громадських спостерігачів у Білорусі залишаються декларативними. У той час як у Молдові та Україні процедура акредитації громадських спостерігачів за виборами є досить простою, реєстрація громадських організацій у Білорусі є проблемною.

Ефективність законодавчих механізмів попередження та протидії порушенням виборчого законодавства є різною у трьох країнах, однак спільною проблемою для країн є слабкість правозастосування, зокрема притягнення порушників виборчого законодавства до відповідальності.

¹ Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report , Venice Commission, p. 26, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2002\)023rev.aspx](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2002)023rev.aspx)

У той час як законодавство Білорусі та Молдови закріплює гарантії та механізми реалізації права голосу мобільних громадян на виборах у місці, відмінному від місця їх офіційної реєстрації, громадяни України не мають права голосу на місцевих виборах, якщо вони не мають офіційної реєстрації у територіальній громаді, у якій вони проживають на момент проведення виборів. Законодавство Молдови встановлює досить ліберальні положення щодо голосування ВПО. Однак у законодавстві України є деякі розходження: з одного боку, право голосу ВПО гарантується на законодавчому рівні; з іншого боку, закон про місцеві вибори не забезпечує механізми для реалізації цього права.




Молдова

ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА ВИБОРЧОГО КОДЕКСУ

Виборчий Кодекс Молдови був прийнятий у 1997 році.¹ За вісімнадцять років його застосування було виявлено як слабкі, так і сильні сторони Кодексу. Найбільшою перевагою Кодексу є те, що він врегульовує вибори як на загальнонаціональному, так і місцевому рівнях, встановлюючи практично однакові виборчі процедури для всіх видів виборів. Кодекс гарантує єдиний і стабільний порядок формування виборчих органів. Окрім цього, Виборчий Кодекс запровадив єдиний реєстр виборців, який ведеться Центральною виборчою комісією (ЦВК) Молдови. Кодекс також передбачає участь незалежних кандидатів у виборах. У Виборчому Кодексі передбачається заснування Центру неперервної освіти у сфері виборів на базі ЦВК, який надає можливість навчання для тих, хто працює у галузі виборів, у тому числі для спостерігачів, представників ЗМІ та місцевої влади

¹ The Electoral Code of Moldova, https://www.cec.md/files/files/blocul_COD_Elect-2014_eng_07-11-12_corect_FINAL.pdf



У той же час, опитані експерти з Молдови визначили певні слабкі сторони Виборчого Кодексу. Як було зазначено вище, кількість поправок до Кодексу є досить високою. Варто зауважити, що деякі поправки були прийняті менше ніж за рік до виборів. Окрім цього, є певні розходження (колізії) між Кодексом та іншими виборчими законами, зокрема законом про політичні партії та законом про захист персональних даних. Кодекс не встановлює точний часовий термін для проведення виборів, у зв'язку з чим призначення дати проведення виборів зазвичай супроводжується політичними суперечками. Кодекс встановлює певні обмеження для кандидатів-самовисуванців, що можуть негативно впливати на їх конкурентність у порівнянні з іншими кандидатами, яких висувають політичні партії. Варто відзначити, що Кодекс не гарантує представництва жінок та деяких недостатньо представлених соціальних груп у партійних списках. Кодекс дозволяє вносити зміни до списку кандидатів за тиждень до дня голосування, однак виборців не завжди інформують про зміни, що здійснюють політичні партії у партійних списках. Ще однією слабкою стороною Кодексу є надання кандидатам права відкликати членів виборчих комісій, котрих вони висунули, за один день до дня голосування, що, на думку опитаних експертів, впливає на якість роботи членів комісій.

Рекомендації:

1. Встановити заборону на прийняття поправок та змін до Виборчого Кодексу менше ніж за рік до виборів.
2. Встановити часовий термін для проведення виборів з метою попередження політичних суперечок навколо дати проведення виборів.
3. Прийняти законодавчі положення, що гарантуватимуть представництво жінок та інших недостатньо представлених соціальних груп у партійних списках.
4. Встановити мінімальні вимоги (компетентність) для членів виборчих комісій.
5. Встановити обмеження щодо часу, до якого політичні партії можуть вносити зміни у партійні списки, аби виборці мали достатньо часу для ознайомлення із новими кандидатами та іншими змінами у списках.

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСІ

Опитані експерти з Молдови визначили сильні сторони законодавчих гарантій участі громадських організацій у спостереженні за виборами. По-перше, процедура акредитації громадських спостерігачів є достатньо простою. Акредитація є дійсною до, під час та після завершення виборчого процесу. Законодавчі гарантії прав громадських спостерігачів є достатніми. Зазначені переваги створюють необхідні передумови для появи професійного громадського спостереження за виборами, яке користується довірою громадськості. Офіційні спостерігачі, виборці і кандидати мають право оскаржувати дії і бездіяльність виборчих органів та інших суб'єктів виборчого процесу.

Разом із тим, існує проблема «фейкового» спостереження за виборами, що проводиться громадськими організаціями на користь певних політичних партій. Загалом спостереження за виборами, що проводиться представниками політичних партій, не є достатньо компетентним. Положення Виборчого Кодексу, що гарантує громадським і політичним організаціям (включаючи політичні партії, фронти, ліги, політичні рухи) право висувати своїх кандидатів, залишається досить неефективним. На практиці це право використовується лише політичними партіями та їх блоками.

Доцільні форми участі громадських організацій у виборчому процесі

Основною формою участі громадських організацій у виборчому процесі, що потребує законодавчого врегулювання, є спостереження за виборами. Інші форми, наприклад освіта виборців і навчання членів виборчих комісій, є важливими, однак вони залишаються недостатньо розробленими. Опитані експерти з Молдови вказали на сильні сторони законодавчих гарантій участі громадських організацій у виборчому процесі. У той же час, експерти зауважили, що громадська організація, яка проводить спостереження за виборами, не може одночасно висувати своїх кандидатів у члени виборчих комісій, оскільки існує ризик конфлікту інтересів. Варто зазначити, що громадська організація може навчати членів виборчих органів Молдови на базі Центру неперервної освіти в сфері виборів, за умови що дана громадська організація не проводить одночасно спостереження за виборами. Таким чином, одночасне проведення громадського спостереження і навчання членів виборчих органів розглядається як потенційний конфлікт інтересів громадської організації.

Рекомендації:

1. Консолідувати зусилля щодо підвищення компетентності та якості спостереження за виборами, що проводиться представниками політичних партій та кандидатів.
2. Проведення інформаційної та просвітницької кампанії серед виборців щодо їх виборчих прав.

ПОПЕРЕДЖЕННЯ І ВРЕГУЛЮВАННЯ ПОРУШЕНЬ ВИБОРЧОГО ПРАВА

3 квітня 2015 року почався процес доопрацювання законодавчих положень, що встановлюють відповідальність та санкції за порушення виборчого законодавства. Навчання суб'єктів виборчого процесу та суддів, що проводять Центр неперервної освіти у сфері виборів та Національний інститут юстиції, сприяє попередженню порушень виборчого законодавства.

У той же час, існує проблема із застосуванням санкцій за порушення виборчого законодавства. Виборчі органи мають право накладати два типи санкцій щодо кандидатів на виборні посади: публічне попередження та скасування реєстрації кандидата.

Рекомендації:

1. Передбачити висхідні санкції щодо кандидатів, що можуть застосовуватись виборчими органами (починаючи від публічного попередження і закінчуючи скасуванням реєстрації).
2. Передбачити внутрішньо-партійні санкції за порушення виборчого законодавства, що можуть застосовуватися політичними партіями щодо кандидатів, котрих вони висувають (наприклад, публічне зауваження або виключення з партійного списку).

ПРАВО ГОЛОСУ ВПО, ТРУДОВИХ МІГРАНТІВ ТА ІНШИХ ВНУТРІШНЬО МОБІЛЬНИХ ГРУП ГРОМАДЯН

З одного боку, Виборчий Кодекс Молдови встановлює досить ліберальні умови реалізації права голосу для мобільних громадян. Виборець (громадянин Молдови, який досяг 18 років), який перебуває не за місцем офіційної реєстрації у період проведення виборів, має право подати заяву до місцевих органів влади щодо зміни місця перебування не пізніше ніж за 30 днів до дня голосування.

Однак як зазначають опитані експерти, зазначені норми мають негативні наслідки, зокрема явище «електоральної міграції» під час місцевих виборів, що передбачає масову зміну місця офіційної реєстрації перед місцевими виборами з метою впливу на результати виборів у певних виборчих округах. Варто зауважити, що місцеві вибори не проводяться у конфліктному регіоні Придністров'я. Існують певні обмеження щодо участі жителів регіону у загальнонаціональних виборах до парламенту Молдови або референдумі. По-перше, кількість спеціальних виборчих дільниць на території Придністров'я не є достатньою. По-друге, існують адміністративні перешкоди, що не дозволяють жителям регіону потрапити до Молдови перед та під час виборів.

Рекомендації:

1. Встановити чіткі умови та порядок надання права голосу на місцевих виборах з метою попередження «електоральної міграції» перед виборами.
2. Зняти обмеження кількості спеціальних дільниць у регіоні Придністров'я.

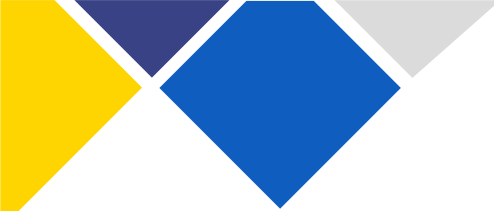


Білорусь

ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА ВИБОРЧОГО КОДЕКСУ

Виборчий Кодекс Білорусі був прийнятий у 2000 році.¹ Основною перевагою Кодексу є те, що він врегульовує проведення виборів як на загальнонаціональному, так і на місцевому рівнях. Однак опитані експерти відзначають деякі слабкі сторони закону.

¹ The Electoral Code of Moldova, https://www.cec.md/files/files/blocul_COD_Elect-2014_eng_07-11-12_corect_FINAL.pdf



По-перше, структура Кодексу є досить складною, а тому звичайним громадянам досить важко ним користуватись. По-друге, у зв'язку з тим що деякі положення Кодексу є не достатньо чіткими та вичерпними, ЦВК Білорусі повинна приймати постанови, що роз'яснюють положення Кодексу. Варто зазначити, що деякі з таких роз'яснень містять положення, що суперечать деяким законам Білорусі.

По-третє, Кодекс не регулює у повній мірі такі аспекти виборчого процесу як права спостерігачів за виборами, формування виборчих комісій, проведення передвиборної кампанії, підрахунок голосів. Поправки до Кодексу не були прийняті у результаті широкого громадського обговорення. Варто зауважити, що з часу прийняття Кодексу опозиційні партії Білорусі, незалежні національні експерти, ОБСС, Європейський Союз та США вказували на недоліки закону. Проте відповідні поправки або альтернативні проекти Кодексу не підлягали широкому обговоренню на національному рівні.

Рекомендації:

1. Розпочати обговорення між урядом, громадянським суспільством, національними експертами та міжнародними організаціями щодо виборчого законодавства та шляхів його удосконалення.
2. Надати реальні гарантії представництва конкуруючих політичних партій і кандидатів у виборчих комісіях на всіх рівнях.


УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСІ

З одного боку, Виборчий Кодекс встановлює досить просту процедуру акредитації для громадських спостерігачів за виборами. Громадські організації мають право висувати членів виборчих комісій на всіх рівнях, окрім ЦВК.

На практиці процедура реєстрації громадських організацій є досить складною. Попри те що Кодекс містить перелік прав спостерігачів за виборами, деякі положення є досить декларативними та неефективними. Наприклад, право присутності під час підрахунку голосів може тлумачитись членами виборчих комісій як право знаходитися у приміщенні виборчої комісії, в якому йде підрахунок голосів, і спостерігати за підрахунком на відстані. Загалом опитані експерти відзначили небажання представників державної влади та ЦВК обговорювати зміни до виборчого законодавства із громадянським суспільством.

Доцільні форми участі громадських організацій у виборчому процесі

Найважливішою формою участі громадських організацій у виборчому процесі є спостереження за виборами. Однак існує дві причини, з яких основна функція такого спостереження - громадський контроль за виборами - не може бути повністю реалізована у Білорусі: ускладнений процес реєстрації громадських організацій і декларативність прав



громадських спостерігачів за виборами. Таким чином, ступінь участі громадських організацій у виборчому процесі у Білорусі визначається структурними умовами існуючого політичного режиму, за якого громадським організаціям надаються обмежені можливості для існування та діяльності.

Рекомендації:

1. Спростити процедуру реєстрації громадських організацій.
2. Надати реальні гарантії прав громадських спостерігачів, зокрема щодо доступу до документації виборчих комісій та підрахунку голосів.
3. Розпочати діалог між представниками державної влади та громадськими організаціями, які проводять спостереження за виборами, щодо вдосконалення виборчих законів та їх правозастосування.

ПОПЕРЕДЖЕННЯ І ВРЕГУЛЮВАННЯ ПОРУШЕНЬ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

На думку опитаних експертів, законодавчі механізми попередження та врегулювання порушення виборчого законодавства є досить неефективними. Попри те, що деякі порушення криміналізовані, реальних прецедентів притягнення порушників до відповідальності немає. На практиці дії та бездіяльність виборчих комісій, а також результати голосування, не можуть бути оскаржені у судовому порядку. Дії та бездіяльність виборчих комісій не можуть бути оскаржені у ЦВК після виборів, оскільки виборчі комісії втрачають правоздатність одразу після виборів. Окрім цього, відсутній реальний громадський контроль за фінансуванням передвиборних кампаній.

Рекомендації:

1. Запровадити реальний механізм оскарження дій і бездіяльності виборчих комісій у судовому порядку.
2. Запровадити реальний механізм оскарження результатів голосування у судовому порядку.
3. Зобов'язати правоохоронні органи реагувати та вживати необхідних заходів по відношенню до порушень виборчого законодавства.
4. Подовжити термін правоздатності виборчих комісій після виборів.

Рекомендації:

1. Встановити прозору процедуру формування списків виборців.
 2. Забезпечити спостерігачам за виборами право доступу до списків виборців.
- СВ Переглянути підстави включення виборців до списків виборців та необхідні документи для отримання виборчого бюлетеня у день голосування.



Україна

ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО МІСЦЕВІ ВИБОРИ»

Закон України «Про місцеві вибори» був прийнятий 14 липня 2015 року.¹ За оцінками експертів, Закон має як сильні, так і слабкі сторони. До сильних сторін експерти відносять проведення другого туру на виборах міського голови (у містах, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою 90 тисяч).² Попри критику пропорційної системи, що запроваджується Законом для проведення виборів до обласних, районних, міських, районних у містах рад у багатомандатному виборчому окрузі, дана виборча система дозволяє замінити депутата місцевої ради без проведення проміжних виборів.³ На думку деяких опитаних експертів, дана виборча система, зокрема передбачений нею розподіл мандатів між кандидатами, які набрали найбільшу кількість голосів, може потенційно зменшити політичну корупцію (продаж і купівлю місць у партійних списках). Варто зауважити, що чинний Закон «Про місцеві вибори» встановлює 30-відсоткове гендерне представництво осіб однієї статі у списках кандидатів у депутати до місцевих рад, однак не передбачає відповідальність або санкції за порушення даної норми.⁴

У той же час, Закон має деякі слабкі сторони. Загалом експерти відзначають, що закон є достатньо складним, а також містить внутрішні неузгодженості і суперечить нормам деяких інших законів України. Деякі положення Закону є неповними та мають юридичні «прогалини», що призвело до того, що у ході місцевих виборів 25 жовтня 2015 року Центральна Виборча Комісія (ЦВК) частково взяла на себе законотворчу функцію, приймаючи постанови із роз'ясненням норм Закону.

Пропорційна система виборів до місцевих рад у багатомандатних округах була представлена громадськості як система «відкритих партійних списків», однак виборці не можуть обирати кандидатів із списку політичної партії. Місцеві організації політичних

¹ Закон України «Про місцеві вибори», <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/595-19>

² Пункт 2 частини 1 статті 87 Закону України «Про місцеві вибори», <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-19/page9?text=%EF%F0%EE%EC%B3%E6%ED%B3+%E2%E8%E1%EE%F0%E8>

³ Частина 1 статті 90 Закону України «Про місцеві вибори», <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-19/page9?text=%EF%F0%EE%EC%B3%E6%ED%B3+%E2%E8%E1%EE%F0%E8>

⁴ Частина 3 статті 4 Закону України «Про місцеві вибори», <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-19/page7?text=%EF%F0%EE%EC%B3%E6%ED%B3+%E2%E8%E1%EE%F0%E8>

організацій політичних партій та ім'я кандидата, що закріплені партією за відповідним округом.¹ Окрім цього, експерти відзначають, що виборча система у багатомандатному виборчому окрузі має два ефекти на представництво мешканців територіальних громад у місцевих радах: надмірне представництво (за якого деякі території представлені кількома депутатами) та недостатнє представництво (деякі території не представлені жодним депутатом).

Варто зазначити, що Закон «Про місцеві вибори» не встановлює чітких правил формування виборчих округів, зокрема щодо дозволеного відхилення від середньої кількості виборців у виборчих округах.

Рекомендації:

1. Впровадження пропорційної виборчої системи із відкритими списками на виборах до обласних, районних та міських рад.
2. Встановити чіткі правила формування виборчих округів, що закріплюють дозволені відхилення від середньої кількості виборців у виборчих округах.
3. Встановити юридичні наслідки та санкції за відхилення від гендерної квоти у списках кандидатів від політичних партій.
4. Запровадити обов'язкову вимогу навчання потенційних кандидатів у члени виборчих комісій з їх подальшою акредитацією.
5. Ініціювати громадське і експертне обговорення проектів виборчого кодексу України, котрий встановлює єдині виборчі процедури для всіх видів виборів.

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСІ

Закон України «Про місцеві вибори» містить достатній перелік прав громадських спостерігачів за виборами. Закон передбачає достатню просту процедуру акредитації громадських спостерігачів, однак на практиці існують певні проблеми із забезпеченням їх прав. Наприклад, Закон не регулює доступ спостерігачів у приміщення, в якому перебуває виборча комісія, у час, коли комісія не проводить засідання. Закон визначає, що громадський спостерігач не має права «втручатись у роботу виборчої комісії» та «чинити дії, що порушують хід виборчого процесу або заважають членам виборчих комісій здійснювати свої повноваження», однак такі формулювання не є вичерпними і можуть тлумачитись членами виборчих комісій у різний спосіб.²

Доцільні форми участі громадських організацій у виборчому процесі

Основною формою участі громадських організацій у виборчому процесі в Україні є громадське спостереження за виборами. На думку опитаних експертів, інші форми участі у виборчому процесі (такі як просвітницька робота з виборцями та навчання членів виборчих комісій) не потребують обов'язкового законодавчого врегулювання. Варто зауважити, що експерти вважають передчасним розширення участі громадських

¹ Частина 7 статті 74 Закону України «Про місцеві вибори», <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-19/page6?text=%EF%F0%EE%EC%B3%E6%ED%B3+%E2%E8%E1%EE%F0%E8>

² Частина 10 статті 66 Закону України «Про місцеві вибори», <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-19/page6>

громадським організаціям існує ризик використання «технічних» громадських організацій задля впливу на виборчий процес на рівні виборчих комісій. Маніпуляції і можливий тиск на громадські організації може розглядатись як додатковий дестабілізуючий фактор виборчого процесу в Україні.

Рекомендації:

1. Врегулювати доступ громадських спостерігачів за виборами до приміщень виборчих комісій у робочі години, що не потребує дозволу або запрошення від виборчої комісії.
2. Врегулювати доступ громадських спостерігачів за виборами до документації виборчих комісій із правом спостерігача на запит.
3. Деталізувати законні підстави позбавлення громадських спостерігачів права присутності на виборчих дільницях під час голосування та на засіданнях виборчих комісій, зокрема положення про «втручання у роботу виборчої комісії» та дії спостерігача, що «порушують хід виборчого процесу».
4. Дозволити централізовану акредитацію громадських спостерігачів у ЦВК з можливістю акредитації в окремих територіальних виборчих комісіях.

ПОПЕРЕДЖЕННЯ І ПРОТИДІЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У ХОДІ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Закони України не врегульовують увесь обсяг правопорушення у ході виборчого процесу. У той же час, існують проблеми із застосуванням чинних норм законодавства, адже особи, які здійснюють порушення виборчого законодавства рідко притягуються до адміністративної або кримінальної відповідальності. Закони України не регулюють непрямий підкуп виборців. Окрім цього, Закон «Про місцеві вибори» запроваджує достатньо слабкі механізми контролю за фінансуванням передвиборчої кампанії, внаслідок чого значна частина витрат у ході кампанії залишається «у тіні». 8 жовтня 2015 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції», що, серед іншого, врегульовує фінансування передвиборчих кампаній.¹

Законодавчі положення, що гарантують рівні можливості для політичних партій і кандидатів є досить декларативним, зокрема щодо проведення передвиборчої кампанії у ЗМІ. Чинні норми, що регулюють питання політичної реклами, залишаються досить слабкими, а проблема розповсюдження «джинси» (замовних матеріалів на користь або проти суб'єктів виборчого процесу) залишається неврегульованою.

¹ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції», http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55653

Рекомендації:

1. Деталізувати на законодавчому рівні поняття «підкуп виборців», «непрямий підкуп виборців», «джинса».
2. Запровадити кримінальну відповідальність за непрямий підкуп виборців.
3. Врегулювати та запровадити відповідальність за дочасну передвиборчу агітацію і розповсюдження «джинси».
4. Провести громадське і експертне обговорення щодо заборони зовнішньої та медійної політичної реклами.
5. Прийняти необхідні законодавчі зміни у відповідності із Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо попередження та протидії політичній корупції» з метою зменшення політичної корупції у фінансуванні передвиборчої кампанії.
6. Розробити практичні коментарі для суддів і слідчих з виборчого законодавства, Кримінального Кодексу України та Кодексу України про Адміністративні Правопорушення.

ВИБОРЧІ ПРАВА ВПО ТА ІНШИХ ГРОМАДЯН, ЯКІ НЕ ПРОЖИВАЮТЬ ЗА МІСЦЕМ ОФІЦІЙНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ

Закон «Про місцеві вибори» надає право голосу членам територіальних громад із офіційною реєстрацією у межах відповідних громад.¹ На практиці ВПО та інші мобільні громадяни не мають права голосу у територіальній громаді, в якій вони проживають під час проведення місцевих виборів, якщо вони офіційно зареєстровані (прописані) в іншій територіальній громаді. За таких умов фактором ризику є явище «електорального туризму», що означає організовану зміну місця офіційної реєстрації (прописки) певної кількості виборців на період проведення місцевих виборів.

Варто зауважити, що відповідно до статті 8 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ВПО реалізують право голосу на президентських, парламентських, місцевих виборах, а також референдумах, шляхом зміни місця голосування без зміни офіційного місця реєстрації.² Право змінювати місце голосування без зміни місця офіційної реєстрації гарантується для всіх виборців із правом голосу на відповідних виборах у Законі України «Про Державний реєстр виборців».³

¹ Стаття 3 Закону України «Про місцеві вибори», <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-19/page6?nreg=595-19&find=6&text=&x=5&y=2>

² Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

³ Частина 3 статті 7 Закону України «Про Державний реєстр виборців», <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/698-16>

Рекомендації:

1. Переглянути і лібералізувати підстави членства у територіальній громаді.
2. Розглянути запровадження таких підстав як сплата податків, термін проживання у межах територіальної громади, довідка з місця роботи.
3. Спростити процедуру зміни місця голосування на період проведення виборів за умови подання заяви із відповідним проханням від виборця.
4. Визнати довідку внутрішньо переміщеної особи (ВПО) законною підставою для зміни місця голосування.

Інформація про організацію:


Донецьку обласну організацію Всеукраїнської громадської організації „Комітет виборців України” було засновано 20 лютого 1998 року як незалежну позапартійну організацію. Ключова ідея ініціаторів заснування Організації полягала у сприянні демократичних перетворень у державі, у тому числі шляхом здійснення незалежного громадського моніторингу виборчих процесів та процесів референдуму, а також громадського лобіювання відповідних законодавчих змін.

За 15 років діяльності Донецька обласна організація ВГО «Комітет виборців України» суттєво розширила сфери власної спеціалізації. Зараз організація є ключовим аналітичним, дослідницьким та ресурсним центром Донецької області, володіє значним досвідом громадського лобіювання, міжсекторальної співпраці та захисту прав громадян тощо.

**Місія організації - формування української держави як спільноти
самодостатніх громадян – господарів своєї країни.**

Контакти:

03115, Україна, Київ
вул.Хмельницька, 10 блок 3
Телефон: +380 95 766 52 77
Ел.пошта: donetsk_cvu@ukr.net
Сайт: ww.cvu.dn.ua



Дана публікація здійснена за підтримки Європейського Союзу. За зміст даної публікації несе власну відповідальність Донецька обласна організація всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України» і вона ні в якому разі не може сприйматися як офіційна позиція Європейського Союзу.

2015 рік