

«Новий формат»

місцевих виборів 2010



С. Є. Юр'єв

*начальник відділу з питань прав людини
Департаменту конституційного та
адміністративного права Міністерства юстиції
України*

Вибори до органів місцевого самоврядування – це одна з найбільш ефективних форм контролю громадян за діяльністю місцевих владних органів та посадових осіб, що підвищує відповідальність останніх перед населенням. Місцеві вибори також стимулюють формування місцевих осередків політичних партій та сприяють їх розвитку. Отже, 31 жовтня цього року для українського суспільства постане доленосний вибір стосовно обрання нового складу Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, сільських, селищних та міських голів. Чи покращать життя на місцевому рівні та загалом по Україні обрані депутати, які будуть презентувати своє бачення розвитку місцевого самоврядування?

Основний Закон – всьому голова...

Конституція України визнає і гарантує місцеве самоврядування – право територіальної громади (жителів села або кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду, селища, міста) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ст. 7, ч. 1 ст. 140).

За змістом Основного Закону України місцеве самоврядування здійсню-

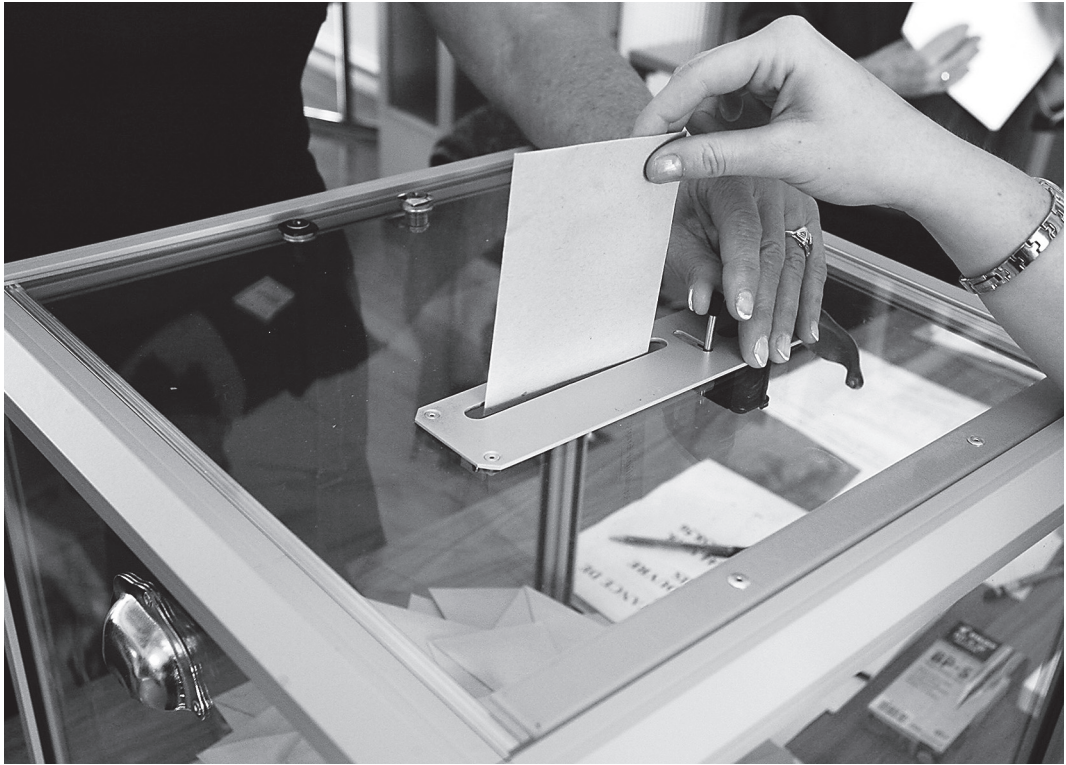


Фото: wikimedia.org

ється, зокрема, через обласні, районні, міські, районні у містах, сільські, селищні ради, до складу яких входять депутати, які обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права (ч. 3–5 ст. 140, ч.1 ст. 141). Конституцією України також встановлено, що територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають відповідно сільського, селищного, міського голову (ч. 2 ст. 141).

Представницьким органом Автономної Республіки Крим є Верховна Рада Автономної Республіки Крим (ч. 1 ст. 136 Конституції України).

Організація і порядок виборів визначаються законами (п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституції України).

Попереднім Законом, що визначав організацію та проведення в Україні місцевих виборів, був Закон Укра-

їни «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних міських голів» від 6 квітня 2004 р. № 1667-IV, що набрав чинності з 1 жовтня 2005 року.

Проте передбачена зазначеним Законом пропорційна система виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у місті рад на практиці не забезпечила відповідного представництва громадян України у цих органах, що негативно відбилося на вирішенні питань, віднесених Конституцією України до відання Автономної Республіки Крим, не забезпечило належної реалізації права територіальної громади вирішувати питання місцевого значення через органи місцевого самоврядування.

Відтак, потреба в зміні виборчої системи обумовила необхідність по-

шуку її оптимальної моделі, яка б дала змогу поєднати персональну відповідальність депутатів та потенціал політичних партій.

Нові засади старого Закону

10 липня 2010 року Верховна Рада України прийняла новий Закон України «Про вибори Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (далі – Закон), який запровадив проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад на принципово новій законодавчій основі, яка передбачає змішану систему виборів, що повинно дати змогу сформувати представницькі органи, спроможні вирішувати актуальні, поточні проблеми, які виникають на місцевому рівні, в інтересах територіальних громад.

Основні положення Закону зводяться до наступного:

Закон передбачає проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою.

Так, вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою, за якою:

1) половина від кількості депутатів (загального складу) відповідної ради обирається за виборчими списками кандидатів у депутати від місцевих організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідно Автономної Республі-

ки Крим, області, району, міста, району в місті;

2) половина від кількості депутатів (загального складу) відповідної ради обирається за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах (далі – одномандатні мажоритарні виборчі округи), на які поділяється територія відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті.

Вибори сільських, селищних, міських голів, як і раніше, проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм.

Новим законом суттєво скорочено строки проведення виборчої кампанії.

Чергові місцеві вибори призначаються не пізніше ніж за 60 днів до дня виборів (раніше – 100 днів), а виборчий процес розпочинається за 50 днів до дня чергових місцевих виборів (раніше – 90 днів).

Щодо виборчих комісій

Систему виборчих комісій, що здійснюють підготовку та проведення місцевих виборів, за Законом складають Центральна виборча комісія, територіальні виборчі комісії (виборча комісія Автономної Республіки Крим, обласні, районні, міські, районні у містах, селищні, сільські виборчі комісії), дільничні виборчі комісії.

При цьому запроваджено новий порядок формування складу територіальних виборчих комісій, за яким:

– Центральна виборча комісія формує склад обласних, районних (крім

районів в Автономній Республіці Крим), міських (міст обласного значення, міст Києва, Севастополя) територіальних виборчих комісій;

– виборча комісія Автономної Республіки Крим – склад районних (районів у Автономній Республіці Крим), міських (міст республіканського в Автономній Республіці Крим значення) територіальних виборчих комісій;

– районні територіальні виборчі комісії – склад міських (крім міст республіканського в Автономній Республіці Крим, обласного значення, міст Києва, Севастополя);

– міські територіальні виборчі комісії (у містах, де утворені районні у місті ради) – склад районних у місті територіальних виборчих комісій.

Слід звернути увагу на те, що 30 серпня 2010 р. Верховна Рада України внесла зміни до Закону, уточнивши принцип формування складу територіальних виборчих комісій.

Так, склад територіальних виборчих комісій збільшено до вісімнадцяти осіб, надано право подавати кандидатури для формування територіальних виборчих комісій не лише місцевим організаціям тих політичних партій, які представлені у Верховній Раді України поточного скликання, а всім місцевим організаціям політичних партій, що зареєстровані в Україні.

Визначено чіткий порядок відбору кандидатур до складу територіальних виборчих комісій, до якого входять п'ятнадцять осіб від місцевих організацій політичних партій, які представлені у Верховній Раді України поточного скликання, а також три особи з числа кандидатур, поданих місцевими організаціями політичних партій, які визначатимуться шляхом жеребкування.

Складання та уточнення списків виборців

За Законом основний обсяг роботи зі складання попередніх і уточнених списків виборців покладається на органи ведення Державного реєстру виборців.

Після утворення виборчих дільниць органи ведення Державного реєстру виборців складають попередні списки виборців для звичайних виборчих дільниць відповідно до Закону України «Про Державний реєстр виборців».

Для складання попереднього списку виборців керівники органів, закладів, установ, зазначених у ст. 22 Закону України «Про Державний реєстр виборців», не пізніше як за 25 днів до дня виборів подають відомості до органу ведення Державного реєстру виборців за формою, встановленою Центральною виборчою комісією. Серед зазначених керівників – керівник відповідного районного (міського, районного у місті) органу Міністерства юстиції України, який подає відомості:

1) про виборців, які проживали на відповідній території та померли протягом останніх трьох календарних місяців (що підтверджено виданим свідоцтвом про смерть);

2) про виборців, які протягом останніх трьох календарних місяців змінили прізвище, ім'я, по батькові, дату або місце народження.

На етапі уточнення попереднього списку виборців на звичайній виборчій дільниці керівники органів, закладів, установ, зазначених у ст. 22 Закону України «Про Державний реєстр виборців», у тому числі органів юстиції, не пізніше як за десять днів до дня виборів подають відомості до органу ведення Державного реєстру виборців відомості, передбачені ст. 22 Закону України «Про Державний реєстр

виборців», за формою, встановленою Центральною виборчою комісією.

Дільничні виборчі комісії повинні забезпечити загальне ознайомлення виборців зі списками виборців, розглядають заяви щодо неправильностей у таких списках.

Для спеціальних виборчих дільниць залишився чинним раніше існуючий механізм складання й уточнення списків виборців дільничними виборчими комісіями. Водночас передбачено процедуру надання до органів ведення Державного реєстру виборців відомостей про осіб, включених до списків виборців на таких дільницях, з метою забезпечення дотримання принципу однократного включення виборця до списків виборців.

Висування та реєстрація кандидатів у депутати місцевих рад, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови

Згідно із порядком, визначеним Законом, право висування кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, в тому числі міст Києва та Севастополя, районної у місті ради реалізується виборцями у відповідних багатомандатних, одномандатних мажоритарних виборчих округах через місцеві організації партій у порядку, передбаченому цим Законом.

Право висування кандидатів у депутати сільських, селищних рад реалізується виборцями в одномандатних виборчих округах через місцеві організації партій або шляхом самовисування у порядку, передбаченому цим Законом.

Право висування кандидатів на посаду сільського, селищного голови

реалізується виборцями у відповідних єдиних одномандатних виборчих округах через місцеві організації партій або шляхом самовисування у порядку, передбаченому цим Законом.

Право висування кандидатів на посаду міського голови реалізується виборцями у відповідних єдиних одномандатних виборчих округах через місцеві організації партій у порядку, передбаченому цим Законом.

При цьому Законом передбачено, що особа може бути висунута кандидатом у депутати, кандидатом на посаду міського голови шляхом висування місцевою організацією (місцевими організаціями) лише однієї партії.

Гарантії діяльності кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови

Закон зберіг закріплені у попередньому Законі гарантії діяльності місцевих організацій політичних партій – суб'єктів виборчого процесу, кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови.

Разом з тим, у Законі також враховано рекомендації експертів Європейської комісії за демократію через право («Венеціанська комісія») та Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДПЛ) щодо доцільності впровадження механізму здійснення спостереження за процесом виборів представниками неурядових позапартійних організацій України та передбачає надання всеукраїнським громадським організаціям права вести спостереження за виборчим процесом через своїх офіційних спостерігачів на рівні з офіційними спостерігачами від іноземних держав, міжнародних організацій.

Фінансування місцевих виборів

Витрати на підготовку і проведення чергових, позачергових та перших місцевих виборів здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України, передбачених на здійснення Центральною виборчою комісією керівництва та управління у сфері проведення виборів та референдумів, коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України, а також коштів власних виборчих фондів місцевих організацій партій, кандидати в депутати від яких зареєстровані у багатомандатних виборчих округах, кандидатів у депутати в одномандатних, одномандатних мажоритарних виборчих округах, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови.

Усі інші види місцевих виборів проводяться за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів та коштів власних виборчих фондів місцевих організацій партій, кандидатів у депутати в одномандатних, одномандатних мажоритарних виборчих округах, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови.

Проведення голосування, підрахунку голосів виборців, установлення підсумків голосування та результатів місцевих виборів

Порядок проведення голосування, підрахунку голосів виборців, установлення підсумків голосування та результатів місцевих виборів є аналогічним закріпленому у попередньому Законі, з урахуванням особливостей запровадженої виборчої системи.

Оскарження порушень, що стосуються виборчого процесу

Законом визначено порядок розгляду скарг виборчими комісіями. Разом з тим, Закон не містить положень, які регулюють порядок судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності відповідних суб'єктів оскарження, що стосуються виборчого процесу, оскільки зазначені питання є предметом регулювання Кодексу адміністративного судочинства України.

Щодо участі органів Міністерства юстиції у виборчому процесі, крім згаданого подання відомостей до органів ведення Державного реєстру виборців, слід зазначити, що відповідно до частини одинадцятої ст. 36 Закону органи Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, областях, районах, містах, районах у містах не пізніше як за 35 днів до дня виборів передають до Центральної виборчої комісії та відповідних територіальних виборчих комісій відомості щодо зареєстрованих місцевих організацій партій із зазначенням керівників таких організацій, а також дат їх реєстрації.

Також за абзацом другим частини першої ст. 59 Закону заява щодо реєстрації офіційних спостерігачів від всеукраїнських громадських організацій подається до Центральної виборчої комісії відповідними організаціями за підписом керівника цієї організації, засвідчується її печаткою, разом із завіреною Міністерством юстиції України копією статуту (положення) цієї організації не пізніше як за десять днів до дня виборів.

Власне цим і обмежується безпосередня участь органів Міністерства юстиції у виборчому процесі місцевих виборів.

Водночас в умовах реформування виборчого законодавства є досить актуальною проблема підвищення правової культури виборців. Особлива роль тут належить органам юстиції, які покликані брати участь у забезпеченні реалізації державної правової політики, розвивати правову інформатизацію, формувати у громадян правовий світогляд. Зазначена робота повинна здійснюватись в постійній взаємодії з місцевими державними адміністраціями, їх управліннями та відділами, обласними, районними та міськими радами, правоохоронними органами, закладами освіти.

«Чужому навчатись і свого не цуратись...»

Розвиток існуючих механізмів участі громадян у виборчому процесі здійснюється з урахуванням відповідних рекомендацій Ради Європи, зокрема, Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи (2001) 19 про участь громадян у місцевому публічному житті, Рекомендацій Конгресу місцевих та регіональних влад Європи 102 (2001) про стан місцевої та регіональної демократії в Україні, Рекомендацій Конгресу місцевих та регіональних влад Європи 182 (2005) про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах, Звіту Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами до Верховної Ради України 26 березня 2006 р., Остаточного звіту Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за позачерговими виборами до Верховної Ради України 30 вересня 2007 р., Остаточного звіту Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами Президента України 17 січня та 7 лютого 2010 р. тощо.

Слід зазначити, що значна частина цих рекомендацій вже врахована в

процесі удосконалення законодавства про вибори та референдуми, а деякі положення вказаних документів Ради Європи залишатимуться актуальними за будь-яких умов, оскільки розраховані на неодноразове застосування.

Рекомендації Конгресу місцевих та регіональних влад Європи 102 (2001) про стан місцевої та регіональної демократії в Україні

1) Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», положеннями якого передбачається повернення до більш прийнятної для громадян змішаної виборчої системи, було прийнято з урахуванням того, що «вибір виборчої системи є політичним питанням. З огляду на це будь-яка можлива реформа в цій сфері мусить враховувати всі переваги й вади запропонованих рішень для того, щоб уникнути дефіциту демократії»;

2) виконання рекомендації стосовно врахування думки об'єднань, що представляють органи місцевої й регіональної влад, при реформуванні виборчої системи на місцевому рівні забезпечено шляхом прийняття Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування», положення якого передбачають можливість впливу таких асоціацій на законодавчий процес.

Рекомендації Конгресу місцевих та регіональних влад Європи 182 (2005) про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах

1) Україна поділяє позицію Конгресу, висловлену у зазначених Рекомендаціях, згідно з якою участь

громадян і громадянського суспільства загалом у виборах є найсуттєвішою умовою ефективного управління та успішного ухвалення рішень, а забезпечення потрібних для цього законодавчих рамок, інституцій та ресурсів є дуже важливим. Також слід погодитись з важливістю запобігання низькій участі у виборах, оскільки саме участь громадян забезпечує правомочність обраних представників;

2) слід зазначити, що проблема абсентеїзму в цілому не стосується нашої держави. У зв'язку з цим вжиття запропонованих Рекомендаціями заходів стосовно гарантування більшої гласності під час виборів, розвитку голосування за допомогою пошти й за дорученням, а також електронного голосування, є неактуальними для України у зазначеному контексті.

Більше того, законодавче запровадження альтернативних форм голосування в сучасних умовах може викликати незадоволення громадян через можливі зловживання чи бездіяльність суб'єктів виборчого процесу.

Разом з тим, прийнятними є пропозиції щодо збільшення часу роботи виборчих дільниць, створення відповідних умов для голосування особам з особливими потребами.

Так, статтею 18 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» передбачено утворення спеціальних дільниць для голосування виборців з обмеженими можливостями пересування у стаціонарних лікувальних закладах, а у його ст. 70 встановлено порядок організації голосування для виборців за межами приміщення для голосування (вдома).

До цього ж слід зазначити, що положення Рекомендацій стосовно збільшення часу роботи виборчих дільниць враховані у частині першій ст. 69 Закону, згідно з якою голосування у день місцевих виборів проводиться з 8 до 22 години (попереднім Законом передбачалось завершення голосування о 20 годині);

3) положення Рекомендацій стосовно заохочення участі тих груп населення, які беруть найменшу участь у місцевому житті, наприклад, жінок, молоді, менш освічених осіб або представників найбідніших верств населення, теж не стосуються України – на сьогодні участь громадян у виборах є стабільно високою, зокрема, у порівнянні з іншими державами, яким адресувались ці Рекомендації.

4) стосовно підписання й ратифікації Україною Європейської конвенції про участь іноземців у публічному житті на місцевому рівні слід зауважити, що її положення не відповідають Конституції України, що унеможлиблює виконання Рекомендацій у цій частині.

Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2001) 19 про участь громадян у місцевому публічному житті

Зазначені Рекомендації в частині вимог щодо законодавства про вибори та референдуми дублюють зміст Рекомендацій Конгресу місцевих та регіональних влад Європи 182 (2005) про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах.

З урахуванням пункту 5 Остаточного звіту Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами Президента України 17 січня та 7 лютого 2010 р., у якому зазначалася необ-

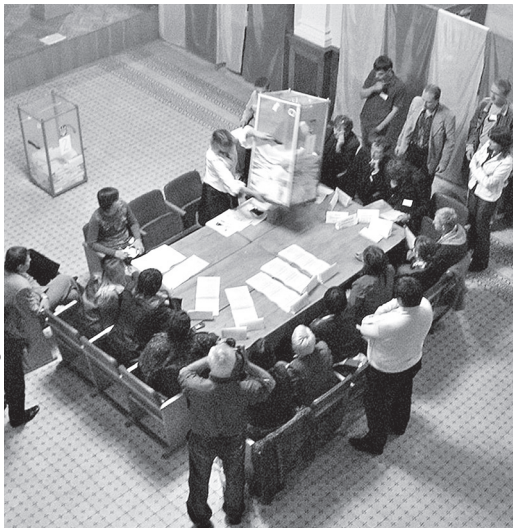


Фото: wikimedia.org

хідність забезпечення на законодавчому рівні справедливого, збалансованого та неупередженого висвітлення виборчих кампаній засобами масової інформації, положеннями законів України «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України» і «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» встановлено, що усі засоби масової інформації, незалежно від форми власності, зобов'язані справедливо, збалансовано та неупереджено висвітлювати хід підготовки і проведення місцевих виборів у новинах, інформаційних випусках, ток-шоу, дискусійних та інших програмах.

«Перезавантаження» Закону України «Про державний реєстр виборців»

Відповідно до доручення Президента України В.Ф. Януковича від 12 травня 2010 р. Міністерством юстиції було розроблено проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний реєстр виборців». В основу запропонованих

змін були покладені практичні напрацювання Центральної виборчої комісії, інших державних органів.

Зазначений проект Закону України був внесений Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України (реєстр. № 6669 від 6 липня 2010 р.). 10 липня 2010 р. проект Закону України був прийнятий Верховною Радою України за основу, а 21 вересня 2010 р. – в цілому.

Метою прийняття цього Закону України є врегулювання проблем, що виникли при організації роботи органів Державного реєстру виборців з виборцями та при підготовці списків виборців шляхом викладення Закону України «Про Державний реєстр виборців» у новій редакції.

Новою редакцією Закону передбачені заходи для уникнення кратного включення виборця до Реєстру.

Так, статтею 7 передбачається тимчасова зміна місця голосування (на період проведення виборів чи референдуму) виборця, який в день голосування з поважних причин не може проголосувати за своєю виборчою адресою, без зміни виборчої адреси.

Крім того, статтею 8 визначено порядок встановлення виборчої адреси окремих категорій виборців, зокрема:

- виборця, який не має зареєстрованого місця проживання;
- військовослужбовця;
- виборця, який відбуває покарання;
- виборця, який проживає чи перебуває за межами України.

Удосконалено порядок періодичного поновлення персональних даних Реєстру, уточнення персональних даних Реєстру, складання попередніх та уточнених списків виборців.

Статтями 19, 20 передбачено порядок внесення змін до Реєстру за ініціативою виборця. Так, за підсумка-

ми вивчення звернення виборця орган Реєстру може звернутися засобами автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру до органу ведення Реєстру за попередньою виборчою адресою виборця про необхідність внесення змін щодо виборчої адреси виборця (якщо попередня виборча адреса виборця не належить до території, на яку поширюються повноваження цього органу ведення Реєстру).

Статтею 22 передбачене щомісячне поновлення бази даних Реєстру (замість шоквартального у попередній редакції Закону). Встановлено, що передбачені цією статтею відомості подаються до органу ведення Реєстру за місцезнаходженням органу, закладу, установи, зазначених у цій статті, до 5 числа наступного місяця.

Новою редакцією Закону також удосконалюється процедура публічного контролю ведення Реєстру (ст. ст. 21, 24), технологія обміну даними між органами ведення Реєстру за допомогою засобів автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи Реєстру.

Прикінцевими положеннями Закону України передбачено, що цей Закон набирає чинності з дня його опублікування, крім статті 22 цього Закону стосовно періодичного поновлення персональних даних Реєстру, яка набирає чинності через три місяці з дня опублікування цього Закону.

Статті 27 та 28 Закону України визначають, що передача попередніх списків виборців органами ведення Реєстру відповідним окружним (територіальним) чи дільничним виборчим комісіям, уточнення попередніх списків виборців здійснюється у строки та в порядку визначеними відповідним законом про вибори або референдуми.

Отже, прийняття нової редакції Закону України «Про Державний реєстр виборців» не позначиться на строках і порядку проведення чергових місцевих виборів.

Післямова

Слід констатувати, що виборче законодавство залишається, на жаль, однією з найбільш нестабільних галузей українського законодавства. Вже вкотре зміна правил проведення виборів відбулась напередодні виборчої кампанії.

Водночас слід зауважити, що забезпечення дотримання демократичних принципів під час організації та проведення місцевих виборів залежить значною мірою не від норм права, що регулюють порядок проведення цих виборів, а від діяльності суб'єктів, що беруть участь в організації виборчого процесу або в самому виборчому процесі, від належного виконання зазначеними суб'єктами актів чинного законодавства, від рівня правової культури всіх учасників виборчого процесу.