

Выборы в Украине: общий обзор, основные проблемы, пути решения, роль гражданского общества

Денис Ковриженко,

общественная организация

«Лаборатория законодательных инициатив», г. Киев, Украина

1. Правовая основа выборов в Украине

- Конституция Украины от 28 июня 1996 года
- Закон Украины «О выборах Президента Украины» от 5 марта 1999 года. - <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=474%2D14&p=1173352239986914>
- Закон Украины «О выборах народных депутатов Украины» от 25 марта 2004 года. - <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1665%2D15&p=1173352239986914>
- Закон Украины «О выборах депутатов Верховного Совета Автономной Республики Крым, местных советов и сельских, поселковых, городских голов» от 6 апреля 2004 года. - <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1667%2D15&p=1173352239986914>
- Закон Украины «О Центральной избирательной комиссии» от 30 июня 2004 года. - <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1932%2D15&p=1173352239986914>
- Закон Украины «О внесении изменений в Кодекс Украины об административных правонарушениях, Уголовный, Уголовно-процессуальный кодексы Украины касательно ответственности за нарушения избирательных прав граждан» от 23 февраля 2006 года. - <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3504-15>

2. Основные достижения Украины в сфере правового регулирования выборов (2004 – 2006 гг.)

- **Введение пропорциональной системы выборов в парламент и местные органы самоуправления.** Пропорциональная система выборов способствовала более четкой политической структуризации парламента и представительских органов местного самоуправления, создала предпосылки для развития основных партий (Партия регионов, Блок Юлии Тимошенко, Народный Союз «Наша Украина», Социалистическая партия Украины, Коммунистическая партия Украины). Сама по себе пропорциональная система выборов уменьшает влияние исполнительной власти на результаты выборов.
- **Проведение демократических выборов Президента (третий тур голосования на президентских выборах 26 декабря 2004 года) и парламентских выборов (26 марта 2006 года).** Хотя в ходе третьего тура голосования на выборах Президента и парламентских выборах 2006 года международные наблюдатели выявили некоторые нарушения избирательного законодательства, эти нарушения существенно не повлияли на результаты выборов.
- **Создание предпосылок для проведения демократических выборов в будущем.** После внесения изменений в Конституцию исполнительная власть поделена между президентом и премьер-министром, что является весомым элементом системы сдержек и противовесов. Законодательство о выборах стало настолько детализированным, что сфальсифицировать выборы очень сложно.
- **Создание эффективных механизмов общественного контроля за подсчетом голосов и определением результатов выборов.** Действующее законодательство предоставляет право осуществления контроля за выборами не только наблюдателям от субъектов избирательного процесса и международным наблюдателям, но и наблюдателям от общественных организаций. Наблюдателям на выборах предоставлены широкие права, предусмотрены гарантии реализации этих прав. Информационная система «Выборы», администрируемая ЦИК, позволяет в режиме реального времени контролировать подсчет голосов не только во всеукраинском масштабе, но и на всех участках.
- **Введение административной и уголовной ответственности за нарушения законодательства о выборах.** Ранее нарушение свыше 60 норм законов о выборах не влекло для нарушителей никаких правовых последствий. В феврале 2006 года в Уголовный кодекс Украины и Кодекс об административных нарушениях были внесены изменения, предусматривающие уголовную и административную ответственность практически за все нарушения норм избирательного законодательства.
- **В конце февраля 2007 года парламентом был принят Закон «О Государственном реестре избирателей»,** предусматривающий создание электронной системы учета избирателей. Таким образом, возможности фальсификации списков избирателей, многократного голосования на выборах одних и тех же лиц, а также недопуска к участию в выборах лиц, имеющих право голоса, будут сведены к минимуму. На сегодняшний день закон передан на подпись Президенту Украины, и нет никаких оснований полагать, что он будет ветирован главой государства.

3. Избирательные системы для президентских и парламентских выборов: общая информация

- **Парламентские выборы.** Срок полномочий парламента – 5 лет. Общий состав парламента – 450 народных депутатов. Выборы проводятся в едином многомандатном избирательном округе, границы которого совпадают с границами Украины. Право выдвигать кандидатов на выборах принадлежит исключительно зарегистрированным за год до выборов партиям и блокам политических партий. Каждый избиратель имеет один голос и может проголосовать за список партии, блока, либо против всех партий/блоков. К распределению депутатских мандатов допускаются партии и блоки, получившие в свою поддержку не менее 3% голосов избирателей. Для определения количества мандатов, которые получает партия/блок определяется избирательная квота – количество избирателей, взявших участие в голосовании, делится на 450. После чего количество голосов, полученных каждой партией и блоком, делится на квоту. Нераспределенные мандаты передаются тем партиям и блокам, которые в результате деления поданных за них голосов на квоту получили наибольшие остатки.
- **Президентские выборы.** Срок полномочий Президента – 5 лет. На президентских выборах применяется мажоритарная избирательная система. Избранным считается кандидат, получивший в свою поддержку не менее 50% +1 голосов избирателей, взявших участие в голосовании. В случае, если ни один кандидат на выборах не получил необходимого количества голосов в свою поддержку, проводится повторное голосование (через 2 недели после первого тура), к участию в котором допускаются два кандидата, набравших наибольшее количество голосов в первом туре. Избранным считается кандидат, получивший в свою поддержку больше голосов, чем второй кандидат.

4. Избирательные системы для местных выборов: общая информация

- **Административно территориальное устройство Украины.** Украина состоит из 24 областей, двух городов со специальным статусом (Киев и Севастополь) и Автономной Республики Крым. Каждая область и АРК делится на районы. Базовой единицей административного устройства являются города, села и поселки. Некоторые крупные города делятся на районы в городах. Существующая система административного устройства Украины не соответствует Европейской хартии местного самоуправления.
- **Система местного самоуправления в Украине.** В селах, поселках и городах представительными органами местного самоуправления являются сельские, поселковые и городские советы, в районах – районные советы, в областях – областные советы, в АРК – Верховный Совет Автономной Республики Крым, в городах Киеве и Севастополе – Киевский и Севастопольский городские советы. Жители городов (включая Киев), сел и поселков избирают на 4 года сельских, поселковых и городских голов (мэров). На районном и областном уровне меры не избираются, их полномочия осуществляют главы местных государственных администраций – местных органов исполнительной власти. Поскольку на районном и областном уровнях местные советы не имеют собственных исполнительных органов, система регионального самоуправления Украины не соответствует Европейской хартии местного самоуправления
- **Система выборов в местные советы.** Все местные советы (включая Верховный Совет Автономной Республики Крым), за исключением сельских и поселковых, формируются на основе пропорциональной избирательной системы, аналогичной той, которая применяется на парламентских выборах (местные организации партий и блоков выдвигают списки кандидатов, каждый избиратель имеет один голос и может проголосовать лишь за один список либо против всех, выборы проводятся в едином избирательном округе, границы которого совпадают с границами районов, областей, городов и АРК; к распределению мандатов допускаются местные организации партий и блоков, преодолевшие 3% барьер). **В сельские и поселковые советы выборы проводятся на основе мажоритарной системы относительного большинства** – территория села/поселка делится на одномандатные округа, количество которых соответствует количеству мест в совете. Выдвижение кандидатов в этих округах осуществляется путем самовыдвижения либо выдвижения партиями, блоками. Победителем выборов становится кандидат, набравший в свою поддержку больше голосов, чем любой из его конкурентов.
- **Система выборов сельских, поселковых и городских голов.** На этих выборах применяется мажоритарная система относительного большинства – избранным считается кандидат в мэры, получивший в свою поддержку больше голосов, чем любой другой его конкурент в соответствующем округе.

5. Проблемы применения пропорциональной системы на парламентских и местных выборах

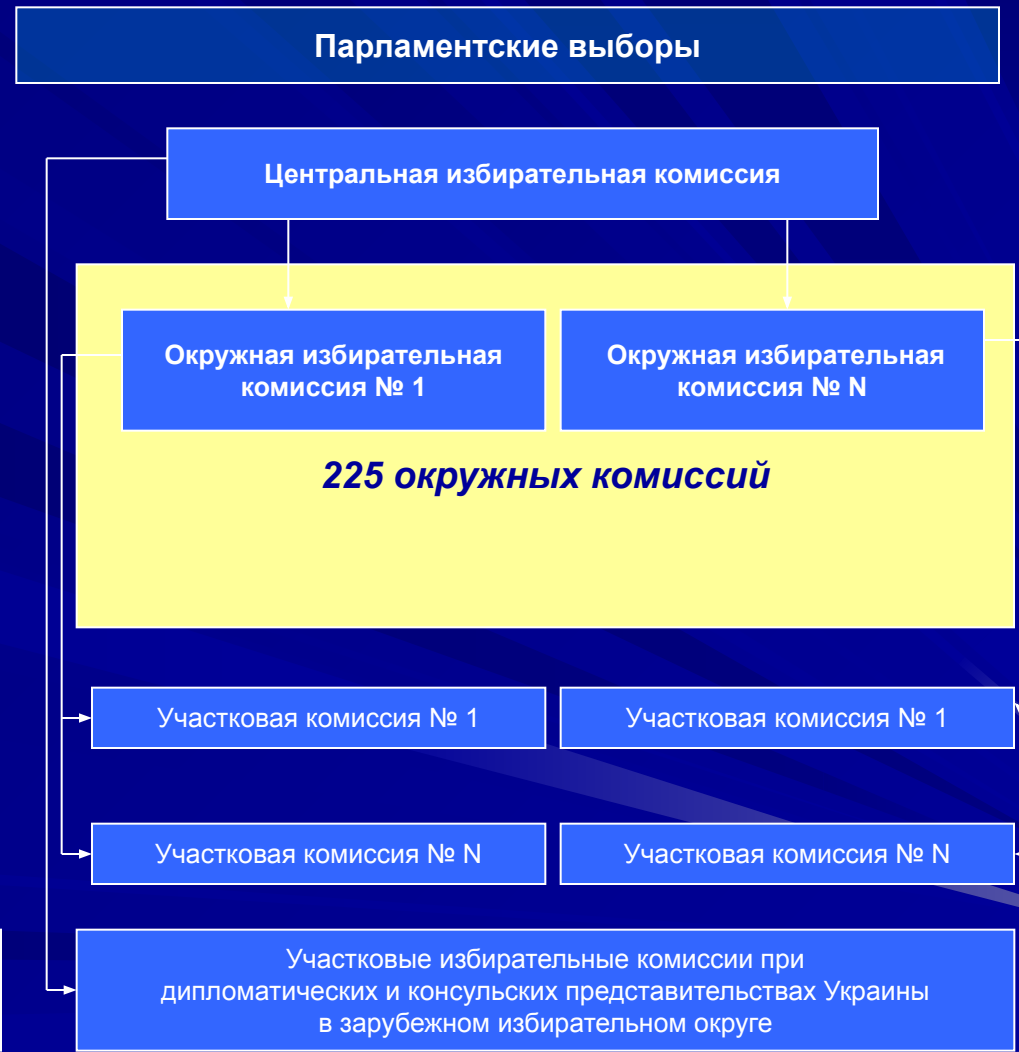
- Низкий избирательный барьер для блоков политических партий (3% - такой, как и для партий) не способствует стабилизации партийной системы.
- Поскольку списки партий и блоков являются закрытыми (избиратель голосует за список партии, а не отдельного кандидата), а в избирательном округе распределяется значительное количество мандатов (450 на парламентских выборах, до 120 – на местных), избранные депутаты «прячутся» за партийным брендом и не поддерживают постоянных контактов с избирателями.
- Большинство партийных программ носит популистский характер, избиратели прежде всего ориентируются на лидера партии и уделяют мало внимания партийной программе. Падение рейтинга лидера партии зачастую влечет падение популярности партии в целом.
- Действующее законодательство о выборах не предусматривает возможности баллотирования на выборах независимых кандидатов – всех кандидатов выдвигают только партии и блоки. Самовыдвижение возможно лишь на некоторых местных выборах (в селах и поселках), и на президентских выборах.
- Поскольку на выборах мэров применялась мажоритарная система относительного большинства, мерами многих городов были избраны кандидаты, получившие в свою поддержку лишь 10 – 25% голосов избирателей. В результате в ряде регионов существует противостояние между мэрами и местными советами.

6. Система избирательных комиссий: президентские и парламентские выборы

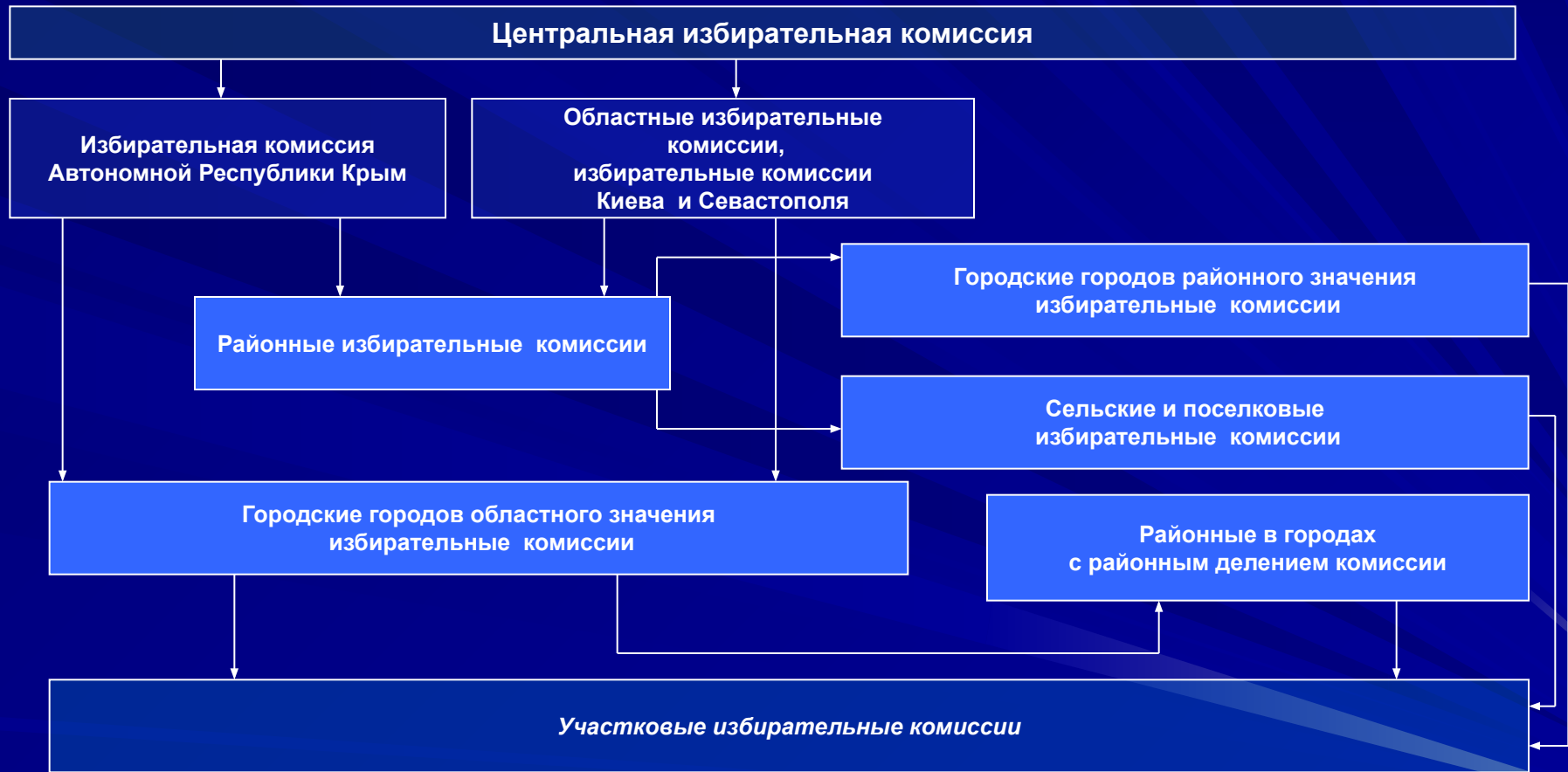
Президентские выборы



Парламентские выборы



7. Система избирательных комиссий: местные выборы



- Являются комиссиями высшего уровня для выборов в областные советы, Верховный совет АРК, городские советы Киева и Севастополя
- Являются комиссиями высшего уровня для выборов в районные, городские, поселковые и сельские советы и комиссиями «промежуточного» уровня (окружными комиссиями) для выборов в советы более высокого уровня административно-территориального устройства
- Непосредственно обеспечивают проведение выборов, доставляют избирательную документацию (протоколы, бюллетени и т.п.) в окружные комиссии и территориальные избирательные комиссии (сельские или поселковые – для выборов в сельские и поселковые советы, городские – для выборов в городские советы, районные в городах – для выборов в районные в городах советы)

8. Формирование избирательных комиссий: президентские, парламентские и местные выборы

- **Президентские выборы.** Территориальные комиссии создаются ЦИК в составе не менее 10 членов. Кандидатуры на должности членов территориальных комиссий выдвигают кандидаты на пост Президента (не более 2 кандидатур на одну комиссию). Участковые избирательные комиссии формируются территориальными комиссиями в составе не менее 12 членов. Кандидатуры на должности членов участковых комиссий выдвигают доверенные лица кандидатов на пост Президента (не более 2 кандидатур на одну участковую комиссию).
- **Парламентские выборы.** Окружные избирательные комиссии создаются ЦИК в составе не менее 12 и не более 18 членов. Приоритетное право выдвижения кандидатов на должности членов комиссий имеют партии и блоки, создавшие в парламенте свои фракции, все остальные партии вносят кандидатуры по остаточному принципу. Участковые комиссии формируются окружными избирательными комиссиями по представлениям тех самых субъектов, что и окружные комиссии. Количество членов участковых комиссий зависит от количества избирателей на участке и колеблется от 10 - 18 членов (на малых участках), 14 – 20 членов (на средних участках), 18 – 24 членов (на больших участках).
- **Местные выборы.** Территориальные избирательные комиссии формируются соответствующими местными советами (областные избиркомы – областными советами, районные – районными советами и т.д.) в составе не менее 8 и не более 15 членов по представлениям местных организаций партий и блоков. Участковые избирательные комиссии формируются территориальными избирательными комиссиями в составе 10 – 18 членов (для малых участков), 14 – 20 членов (для средних избирательных участков), 18 – 24 членов (для больших избирательных участков) по представлениям кандидатов на должности сельского, поселкового или городского головы, местных организаций партий.

9. Основные проблемы формирования и деятельности избирательных комиссий

- **Неунифицированность порядка формирования комиссий.** Как видно из слайда 8, избирательные законы по-разному регулируют порядок формирования избиркомов на парламентских, президентских и местных выборах.
- **Постоянные изменения в законодательстве о выборах.** Как правило, законы о выборах парламент пересматривает в разгар избирательного процесса. Соответственно, возникает необходимость разъяснения членам комиссий основных положений новых законов. Роль ЦИК в этом процессе невелика – основную нагрузку по организации тренингов для членов комиссий берут на себя международные и национальные общественные организации. В 2006 году подготовку членов комиссий осуществлял проект «Способствование организации выборов в Украине», финансируемый USAID, а так же NDI, IRI, «Комитет избирателей Украины» и т.д.
- **«Политизация» членов комиссий.** Поскольку членов комиссий выдвигают субъекты избирательного процесса (партии, блоки, кандидаты), в своей деятельности члены комиссий часто ориентируются на обеспечение победы кандидата/партии/блока, а не на выполнение законодательных предписаний. Проблема усугубляется тем, что размер оплаты работы членов комиссий из госбюджета чрезвычайно мал, как результат - большинство членов комиссий получают неофициальные «гонорары» от партий, блоков и кандидатов.
- **«Зарегулированность» процедуры работы комиссий.** В связи с постоянными нарушениями членами комиссий норм законодательства о выборах, фальсификациями результатов выборов, процедура деятельности членов комиссий в последние годы была максимально детализирована. Сегодня законами определен порядок распечатывания урн для голосования, расположение членов комиссий в помещениях для голосования, порядок выдачи бюллетеней избирателям, распределены обязанности практически всех членов комиссий по организации голосования и подсчета голосов. Во избежание фальсификаций, перед началом подсчета голосов члены комиссий демонстрируют свои руки коллегам (тем самым демонстрируя отсутствие пишущих принадлежностей и пометок на руках, с помощью которых бюллетень можно сделать недействительным). В отличие от Эстонии, бюллетени считает лишь один член комиссии, тогда как другие контролируют процесс подсчета. Подобная «зарегулированность» на практике привела к тому, что подсчет голосов на участках длится не один-два часа (как в Эстонии), а, в лучшем случае, до самого утра. Окружные и территориальные комиссии принимают протоколы участковых комиссий по несколько суток, при этом члены участковых комиссий, которые доставили избирательную документацию в теризбирком, по закону не могут покидать помещение теризбиркома, а их коллеги, оставшиеся в помещении участковой комиссии – должны ждать возвращения коллег, не покидания помещения участковой комиссии.
- **Нежелание граждан работать в комиссиях.** Усложнение процедуры деятельности комиссий и ужесточение ответственности за фальсификацию результатов выборов отбило у граждан желание работать в избиркомах. На последних парламентских выборах большинство комиссий было сформировано с опозданием, поскольку партии и блоки попросту не могли найти желающих работать в комиссиях.

10. Избирательные фонды (президентские, парламентские, местные выборы): общий обзор

| | Президентские выборы | Парламентские выборы | Местные выборы |
|--|---|---|--|
| 1. Ограничение величины избирательных фондов | Да (50 000 минимальных заработных плат (20 000 000 грн. или около 4 000 000 дол. США)) | Нет | Да (от 20 000 до 1 000 000 грн – для выборов депутатов местных советов (кроме тех, которые избираются в одномандатных округах), от 10 000 до 500 000 грн. – для сельских, поселковых и городских голов) |
| 2. Формирование избирательного фонда – право или обязанность | Обязанность | Обязанность | Право |
| 3. Источники финансирования | Только граждане Украины, кандидаты (в случае самовыдвижения), партии и блоки (в случае выдвижения партией/блоком) | Только граждане Украины, соответствующие партии/блоки | Только граждане Украины, кандидаты (в случае самовыдвижения), партии и блоки (в случае выдвижения партией/блоком) |
| 4. Ограничения по суммам взносов в фонды | 25 минимальных заработных плат от одного гражданина Украины (около 2000 дол. США) | 400 минимальных заработных плат (около 32 000 дол. США) | 3 минимальных заработных платы (около 240 дол. США) |

11. Проблемы финансирования выборов в Украине

- **Отсутствие единого подхода к регулированию.** Как видно из предыдущего слайда, законодатель по-разному регулирует порядок формирования избирательных фондов и использования соответствующих средств
- **Жесткие законодательные ограничения.** Ограничения размеров избирательных фондов на президентских и местных выборах, запреты на финансирование выборов юридическими лицами и другие ограничения, предусмотренные украинским законодательством, способствуют теневому финансированию выборов.
- **Теневое финансирование выборов.** Выборы в Украине финансируются не столько из избирательных фондов, сколько за счет третьих лиц (как корпораций, так и отдельных граждан), которые покрывают расходы партий/блоков/кандидатов на предвыборную агитацию из собственного кармана, а не через избирательные фонды. Фактические расходы на избирательную кампанию основных победителей гонки в 2006 году (по некоторым оценкам) достигли миллиарда гривен (около 200 000 000 долларов), в то время, как в официальных отчетах партий и блоков «фигурировали» суммы от 8 352 358 грн (Коммунистическая партия Украины) до 35 000 000 грн (Партия регионов и Блок «Наша Украина»). Украинское законодательство не предусматривает проведения независимого аудита расходов на избирательную кампанию, отсутствует и общественный мониторинг, эффективный государственный контроль за расходами на предвыборную агитацию.
- **Незначительная роль граждан в формировании избирательных фондов.** На 90% и более избирательные фонды формируются партиями, блоками и кандидатами, в то время как доля средств в избирательных фондах, полученных от отдельных граждан, весьма незначительна.

12. Ограничения в проведении предвыборной агитации в Украине

ЗАПРЕЩЕНЫ:

- Агитация за день и в день выборов
- Агитация, финансируемая за счет иных, нежели средства избирательного фонда, средств
- Осуществление агитации иностранцами и лицами без гражданства (в том числе через журналистскую деятельность, участие в концертах и массовых мероприятиях), органами исполнительной власти, местного самоуправления, должностными лицами этих органов, членами избирательных комиссий, размещение агитационных материалов в помещениях органов государственной власти и местного самоуправления
- Размещение политической рекламы в аэропортах, портах, вокзалах, в транспортных средствах общественного пользования
- Осуществление агитации СМИ без оплаты затрат на размещение политической рекламы за счет средств избирательных фондов (это ограничение не распространяется на партийные СМИ)
- Проведение агитации, сопровождающейся предоставлением избирателям денежных средств, бесплатным или на льготных условиях предоставлением избирателям работ, товаров, услуг, ценных бумаг, кредитов и лотерей
- Прерывание политической рекламы коммерческой рекламой либо передачами, выпусками новостей и наоборот
- Распространение результатов исследований общественного мнения позднее, чем за 15 дней до дня выборов
- Распространение материалов предвыборной агитации без исходных данных (тираж, информация об издателе)
- Размещение печатных агитационных материалов на памятниках архитектуры, а также в местах, где они препятствуют дорожному движению

13. Проблемы регулирования предвыборной агитации

- **Несовершенство определения понятия предвыборной агитации.** Действующее законодательство рассматривает политическую рекламу как прямую агитацию за или против кандидата, партии либо блока. Между тем, большинство материалов, распространяемых партиями, влияют на электоральное поведение избирателя не прямо, а косвенно, тем самым не попадая под определение политической рекламы и ограничения, предусмотренные для политической рекламы. Непрямая политическая реклама по определению не требует финансирования за счет средств избирательных фондов.
- **Несоответствие отдельных норм законодательства демократическим стандартам.** Закон о парламентских выборах фактически запрещает комментировать выборы в Украине иностранным журналистам, транслировать информацию, которая подпадает под определение политической рекламы, иностранным СМИ. Не соответствует демократическим стандартам и законодательное регулирование права кандидата на ответ.
- **Зависимость государственных и местных СМИ от органов исполнительной власти и местного самоуправления.** За годы украинской независимости в Украине так и не было создано независимое от государственного вмешательства общественное телевидение и радиовещание. Многие СМИ по-прежнему находятся в государственной или муниципальной собственности и, де-факто, являются рупорами депутатов и органов власти.
- **Жесткие ограничения деятельности частных СМИ в период избирательного процесса.** В большинстве европейских стран регулирование деятельности частных СМИ в период избирательного процесса весьма либерально и осуществляется путем саморегулирования. В Украине саморегулирования СМИ не существует – деятельность СМИ в период выборов регулируется исключительно законами и подзаконными актами. При этом количество всевозможных ограничений и запретов на столько велико, что государственное регулирование деятельности СМИ тесно граничит с прямым вмешательством в редакционную политику.
- **Невыполнение отдельных законодательных запретов и ограничений.** Ряд норм законов о выборах сформулированы таким образом, что выполнить их попросту невозможно. Например, если партия и блок заблаговременно выкупает рекламные площади в прессе или эфир на телевидении, соответствующий СМИ не может выполнить норму закона, которая возлагает на СМИ обязанность предоставить аналогичные площади и время всем другим субъектам избирательного процесса. Иными словами, многие императивные нормы в части регулирования предвыборной агитации являются декларативными по своей сути.

14. Способы голосования на выборах в Украине: общая информация

Голосование непосредственно на избирательном участке (по месту жительства)

Особенности

1. По общему правилу избиратель голосует по месту своего постоянного проживания.
2. Для получения бюллетеня избиратель обязан предъявить один из трех документов – паспорт гражданина Украины, заграничный паспорт (лишь в том случае, если он проживает за рубежом и голосует за рубежом), военный билет (военнослужащие срочной службы)

Голосование по открепительным удостоверениям (запрещено на местных выборах, применяется на парламентских и президентских выборах)

Особенности

1. По открепительным удостоверениям голосуют избиратели, которые в день выборов не могут проголосовать на участке по месту жительства (в связи с командировкой, возвращением в Украину из-за рубежа и т.п.)
2. Для голосования по открепительному удостоверению избиратель должен обратиться с соответствующим заявлением в участковую избирательную комиссию не позднее 20-00 последней пятницы перед днем голосования. При подаче заявления избиратель обязан предъявить паспорт гражданина Украины, загранпаспорт (если участковая комиссия находится за рубежом) либо военный билет (для военнослужащих срочной службы).
3. На основании упомянутых документов избиратель получает открепительное удостоверение и может проголосовать по месту своего пребывания в день выборов.
4. До 12-00 последней субботы перед днем выборов избиратель обращается в окружную избирательную комиссию с заявлением, в котором указывается избирательный участок, на котором избиратель будет голосовать в день выборов.
5. В день выборов избиратель приходит на соответствующий участок, предъявляет открепительное

удостоверение, документ, удостоверяющий его личность и получает бюллетень для голосования

Голосование по месту пребывания (дома, в лечебных учреждениях и т. п.)

Особенности

1. Право проголосовать по месту пребывания имеют избиратели, которые в связи с инвалидностью, по состоянию здоровья не могут передвигаться самостоятельно, могут проголосовать по месту пребывания.
2. Для того, чтобы проголосовать по месту пребывания, избиратель обращается в участковую комиссию с соответствующим заявлением и документом, подтверждающим инвалидность или невозможность самостоятельно передвигаться. Заявление подается до 20-00 последней пятницы перед днем голосования.
3. Избиратель получает бюллетень для голосования после предъявления паспорта гражданина Украины.

15. Особенности голосования и подсчета голосов участковыми избирательными комиссиями (на примере парламентских выборов в Украине)

- Голосование проводится без перерывов, с 8-00 до 20-00.
- Сотрудники правоохранительных органов не имеют права находиться в помещениях для голосования
- Выдачу бюллетеней проводят два члена избирательной комиссии, голосование по месту пребывания избирателей организуется 3 членами участковой избирательной комиссии
- Урны для голосования являются прозрачными
- Для слепых избирателей Центризбирком изготавливает трафареты по методу Брайля (рельефно-точечным способом) из расчета по 2 трафарета на один участок
- После завершения голосования участковая комиссия безотлагательно информирует окружную комиссию о количестве избирателей в списке избирателей, количестве избирателей, получивших бюллетени, о количестве избирателей, проголосовавших по месту пребывания и на основании открепительных удостоверений.
- После информирования окружной комиссии начинается итоговое заседание участковой комиссии, которое длится до подписания протокола подсчета голосов, проводится в том же помещении, что и голосование, и не может прерываться. Протокол подсчета голосов ведут два члена комиссии, данные в протокол вносит секретарь комиссии.
- Бюллетени считает только один член комиссии, он обязан продемонстрировать каждый бюллетень всем остальным членам комиссии и сообщить результат волеизъявления избирателя.
- Транспортировка протокола и бюллетеней в окружную комиссию осуществляется тремя членами комиссии, которые представляют разные политические силы, в сопровождении сотрудника правоохранительных органов. Все остальные члены комиссии находятся в помещении участковой комиссии до получения от коллег уведомления о принятии протокола подсчета голосов окружной комиссией. Печать участковой комиссии в это время находится в сейфе комиссии.

16. Некоторые сложности, связанные с подсчетом голосов и определением итогов выборов в Украине

- **Длительный подсчет голосов.** В силу того, что бюллетени считает лишь один член комиссии, на больших участках подсчет голосов заканчивается ночью. Прием протоколов от участковых комиссий окружными и территориальными комиссиями во многих случаях длится до самого утра, а то и на протяжении всего следующего дня. Ситуация усложняется и тем, что в предыдущие годы (1998, 2002, 2006) очередные парламентские и местные выборы проводились в один день, соответственно – нагрузка на членов комиссий фактически удваивалась.
- **Разные подходы к регулированию подсчета голосов на парламентских и местных выборах.** Законы о парламентских и местных выборах в части подсчета голосов избирателей и подведения итогов голосования не согласованы между собой.
- **Критерии признания выборов на участках недействительными взяты «с потолка».** Согласно Закона «О выборах народных депутатов Украины», выборы на участке могут быть признаны недействительными в трех случаях: 1) если незаконно проголосовали 10% избирателей от общего количества проголосовавших; 2) если во время выборов была повреждена урна для голосования, и количество бюллетеней в ней превышает 10% проголосовавших; 3) если количество бюллетеней, выявленных в урнах для голосования, на 10% превышает количество проголосовавших. ОБСЕ неоднократно обращала внимание на то, что цифра «10%» лишена какой-либо объективной основы и призывала украинский парламент внести в избирательное законодательство норму, согласно которой единственным основанием для признания выборов недействительными считалось бы выявление нарушений избирательного законодательства, существенно повлиявших на результат выборов. Украинский парламент на это предложение не отреагировал. Между тем, на практике может возникнуть (и в 2004 году - возникла) ситуация, когда формальных оснований для признания выборов на отдельных участках недействительными нет (например, когда незаконно проголосовало не 10%, а 9,99% избирателей), а результат выборов во всеукраинском масштабе существенно искажен.

17. Сравнительный анализ голосования и подсчета голосов на парламентских выборах в Украине и Эстонии (по материалам наблюдений украинских наблюдателей 4 марта 2007 года)

| УКРАИНА | ЭСТОНИЯ |
|---|--|
| Парламентские и местные выборы проводятся одновременно | Парламентские и местные выборы не проводятся одновременно |
| Голосование по Интернету не предусмотрено | Интернет-голосование разрешено |
| Избиратели могут голосовать в местах лишения свободы и не по месту жительства (по открепительным удостоверениям) | Избиратели не могут голосовать в местах лишения свободы и не по месту проживания |
| Избирательные участки в зависимости от количества зарегистрированных избирателей поделены на большие (1500 – 2500 избирателей), средние (500-1500 избирателей) и малые (20 – 500 избирателей) | В Эстонии количество зарегистрированных избирателей на участках сильно варьируются, достигая в некоторых случаях нескольких тысяч избирателей. В Эстонии целесообразно использовать украинский опыт. |
| Урны для голосования прозрачные. | Урны для голосования непрозрачные |
| Бюллетени большие по размеру, до полуметра, что связано со спецификой украинской избирательной системы | Бюллетени компактны |
| Печати на бюллетенях ставятся при выдаче бюллетеня, до входа избирателя в кабину для голосования | Печати на бюллетенях ставятся перед опусканием бюллетеня в урну. Подобную практику целесообразно применить в Украине |
| Доступ наблюдателей на участки возможен в любое время | Доступ наблюдателей на участки усложнен после завершения голосования |
| Кандидаты/партии/блоки уделяют много внимания работе комиссий. В помещениях комиссий часто присутствует пресса, наблюдатели, уполномоченные лица кандидатов | Кандидаты/партии уделяют мало внимания работе комиссий. На большинстве участков кроме членов комиссий и избирателей, нет никого |
| Процедура подсчета голосов сложная, в законе «прописана» до мелочей | Процедура подсчета голосов проста |
| Бюллетени считает один член комиссии | Бюллетени считают практически все члены комиссии |
| Подсчет голосов длится до 23-00 и более | Подсчет голосов в большинстве случаев завершается через 1-2 часа после начала подсчета |

Унификация избирательных процедур,
принятие на базе новой редакции Закона
о парламентских выборах
Избирательного кодекса

Предоставление права баллотироваться
на выборах независимым кандидатам

Персонификация избирательных систем
для парламентских и местных выборов
путем уменьшения избирательных
округов
и введения преференциального
голосования

Приведение регулирования
предвыборной агитации
в соответствие к демократическим
стандартам с учетом рекомендаций
ОБСЕ/БДИПЧ

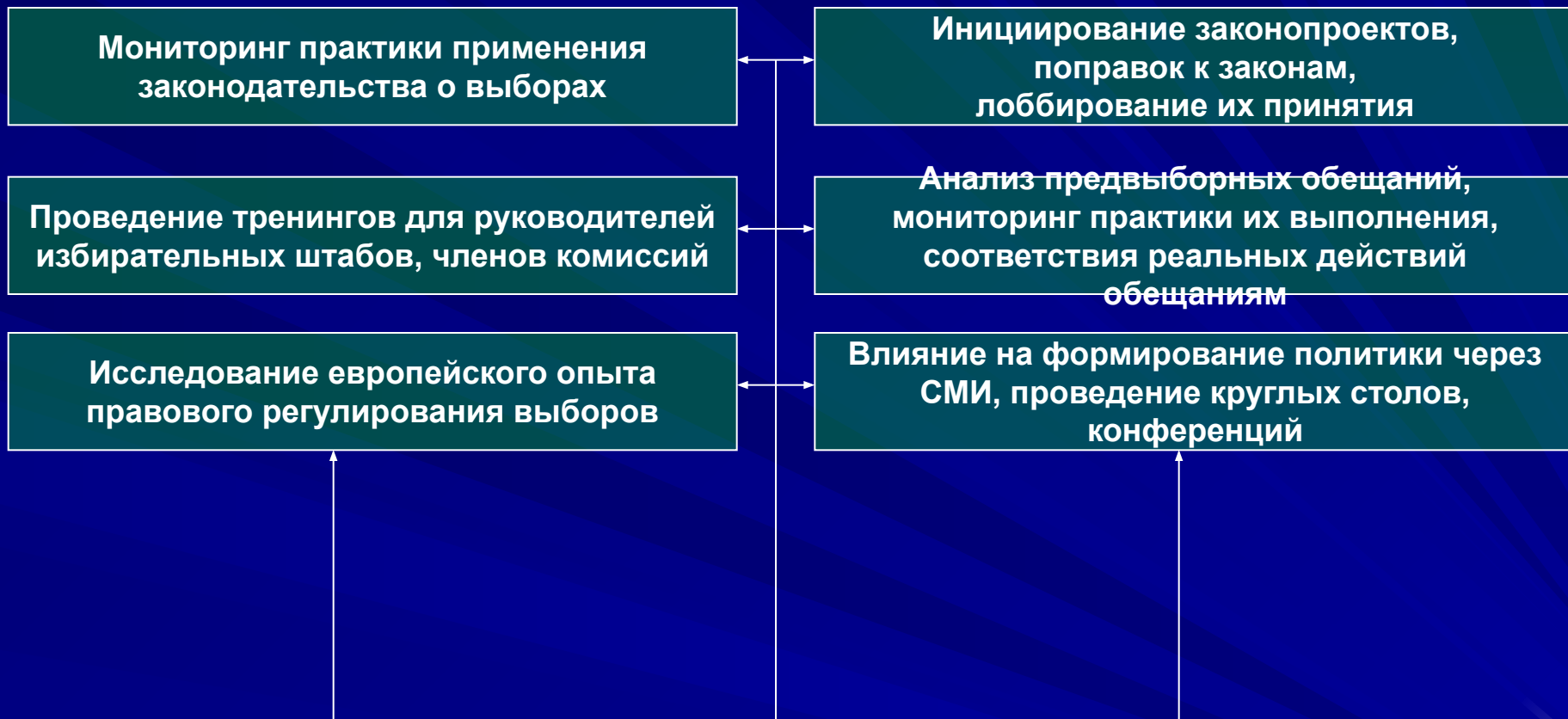
18. Дальнейшее усовершенствование избирательного законодательства Украины: основные приоритеты

Более четкое определение понятия
политической рекламы

Обеспечение прозрачности
финансирования выборов
за счет средств избирательных
фондов

Упрощение процедуры деятельности
избирательных комиссий
(в более отдаленной перспективе)

Пересмотр оснований для признания
выборов на участках недействительными



**19. Выборы и контроль за работой членов парламента
и местных органов власти:
формы влияния общественных организаций в Украине**

20. Роль общественных организаций Украины в обеспечении проведения демократических выборов, общественном контроле и информировании избирателей: конкретные примеры



которая