



Страсбург, 17 жовтня 2011 року  
Висновок № 635/2011

CDL-AD(2011)037  
Or. Engl.

**ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ «ЗА ДЕМОКРАТІЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО»**  
**(ВЕНЕЦІАНСЬКА КОМІСІЯ)**

ТА

**ОБСЄ/ БЮРО З ДЕМОКРАТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ ТА ПРАВ ЛЮДИНИ**  
**(ОБСЄ/БДІПЛ)**

**СПІЛЬНИЙ ВИСНОВОК**

**ЩОДО ЗАКОНОПРОЕКТУ**  
**«ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ»**

прийнятий Радою за демократичні вибори на 38-му засіданні  
(Венеція, 13 жовтня 2011 року)  
та Венеціанською Комісією на 88-му пленарному засіданні  
(Венеція, 14-15 жовтня 2011 року)

на основі коментарів:

пана Срджана ДАРМАНОВІЧА (член Венеціанської комісії від  
Чорногорії)  
пана Айварса ЕНДЗІНСА (член Венеціанської комісії від Латвії)  
пана Дона БІССОНА (правовий експерт ОБСЄ/БДІПЛ)\*

*Цей документ не буде надаватися під час засідання. Будь ласка, візьміть цей примірник з собою.*  
[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

---

\* Неофіційний переклад документа українською мовою надано Координатором проектів ОБСЄ в Україні

## ЗМІСТ

I.	Вступ .....	3
II.	Стислий виклад .....	4
III.	Коментарі щодо змісту законопроекту.....	7
	A. Основні принципи .....	8
	B. Територіальна організація виборів .....	9
	C. Виборчі комісії .....	10
	D. Списки виборців .....	12
	E. Фінансування виборів .....	13
	F. Висування та реєстрація кандидатів .....	15
	G. ЗМІ та інформаційне забезпечення виборів .....	17
	H. Передвиборна агітація .....	18
	I. Гарантії діяльності політичних партій, кандидатів та офіційних спостерігачів.....	19
	J. Голосування, підрахунок голосів та встановлення результатів виборів .....	20
	K. Скарги та звернення.....	23
IV.	Висновки.....	24

## I. Вступ

1. 23 червня 2011 р. Міністр юстиції України Олександр Лавринович звернувся до Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ із проханням надати коментарі щодо тексту проекту Закону України «Про вибори народних депутатів України» (док-т CDL-REF (2011) 034) далі у тексті – «законопроект».
2. Законопроект був підготований робочою групою з питань реформування та кодифікації законодавства про вибори з метою приведення його у відповідність до демократичних стандартів згідно з Указом Президента України від 2 листопада 2010 року. До складу робочої групи увійшли представники різних державних установ, парламентарі, представники громадянського суспільства, науковці, місцеві правники та експерти з конституційного права. На засідання робочої групи також запрошувались міжнародні експерти.
3. Цей попередній проект висновку базується на неофіційному перекладі законопроекту на англійську мову, наданому українськими органами влади. Проаналізований текст перекладу містить 114 статей на 174 сторінках. Цей спільний висновок не гарантує точності наданого перекладу, включаючи нумерацію статей, пунктів та підпунктів. Будь-який правовий аналіз законодавства, що перекладалось, може зазнати впливу інтерпретації, яка є результатом перекладу.
4. Попередні спільні висновки Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ<sup>1</sup>, а також численні звіти попередніх місій ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами<sup>2</sup> забезпечують хороше підґрунтя для розуміння розвитку виборчого законодавства в Україні. Законопроект враховує деякі рекомендації, що були раніше надані ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанською комісією, проте, деякі частини законопроекту можуть бути покращені.
5. Цей висновок також має розглядатись у зв'язку з наступними документами:
  - Документ Копенгагенської зустрічі Конференції з питань людського виміру НБСЄ (29 червня 1990 року);
  - Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та пояснювальна доповідь, ухвалені Венеціанською комісією на 52 засіданні (Венеція, 18-19 жовтня 2002 року), CDL-AD (2002)023rev;
  - Попередні оцінки та спільні висновки ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанської комісії, згадані у цьому документі;
  - Остаточні звіти місій ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами, згадані у цьому документі.
6. У вересні 2011 року був підготований попередній проект спільного висновку (CDL (2011) 059prov), напередодні візиту доповідачів та експертів він був наданий Міністрові юстиції України. Делегація Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ перебувала в Україні з 21 до 23 вересня 2011 року та зустрічалася з п. Лавриновичем і групою експертів-членів робочої групи, які відповідали за

<sup>1</sup> З усіма спільними висновками ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанської комісії щодо українського законодавства можна ознайомитися за наступними посиланнями: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine> та <http://www.venice.coe.int/countries/ukraine>.

<sup>2</sup> З усіма звітами Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами можна ознайомитися за наступним посиланням: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine>.

підготовку законопроекту про вибори народних депутатів, представниками політичних партій, неурядових та міжнародних організацій, а також присутніх в Україні посольств. Деякі питання, що обговорювалися під час візиту, були включені до цього документу. Також були повторно переглянуті кілька положень законопроекту з урахуванням інформації, отриманої від різних співрозмовників в Україні. Під час візиту органи влади було поінформовано, що текст попереднього проекту спільного висновку буде змінений з урахуванням результатів обговорення у Києві.

7. Під час зустрічі з Міністром юстиції, представниками Міністерства та президентської адміністрації, членам делегації повідомили, що деякі з рекомендацій попереднього проекту спільного висновку будуть враховані робочою групою з реформування виборчого законодавства.
8. Цей висновок не містить детальних коментарів щодо перебігу законодавчих процесів, у результаті яких був прийнятий законопроект. Втім, відповідно до загальноприйнятого принципу, законодавство, що регулює фундаментальні права, такі як право на справедливі та вільні вибори, має прийматися відкрито, після проведення публічних дебатів і за широкої підтримки для забезпечення впевненості та довіри до виборчих процесів. У ході розробки законодавства про вибори досягнення загального консенсусу щодо основних правил є особливо важливим, оскільки виборче законодавство не повинно надавати перевагу інтересам однієї політичної партії. Процес широкого публічного обговорення підтримує впевненість та довіру громадськості до результатів виборів.
9. Втім, під час зустрічі з представниками деяких політичних партій та громадянського суспільства у Києві, делегація Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ була поінформована, що початковому етапу роботи над законопроектом бракувало прозорості та залучення. Кілька співрозмовників зауважили, що рішення щодо виборчої системи, прохідного бар'єру та заборони виборчих блоків приймалися більшістю в односторонньому порядку без обговорення з опозиційними партіями чи громадянським суспільством. Представників партій та громадянського суспільства запросили до участі у подальших засіданнях робочої групи після втручання з боку міжнародної спільноти, і вони отримали змогу висловити свої думки та пропозиції щодо деяких технічних аспектів законопроекту. Такий підхід створює враження серйозного порушення довіри великої частини українського суспільства до виборчих процесів за рік до парламентських виборів<sup>3</sup>.
10. Цей висновок надається з метою допомогти українським органам влади, політичним партіям та громадянському суспільству у їхньому прагненні створити надійну законодавчу базу для проведення демократичних виборів.
11. Цей висновок був прийнятий Радою за демократичні вибори на 38-му засіданні (Венеція, 13 жовтня 2011 року) та Венеціанською комісією на 88-му пленарному засіданні (Венеція, 14-15 жовтня 2011 року).

## II. Стислий виклад

---

<sup>3</sup> Див. пункт 58 Кодексу належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії Ради Європи (2002), згідно з яким «виборче право має бути досить стабільним і захищеним від партійно-політичних маніпуляцій», та пункт 64, відповідно до якого «слід запобігати не лише маніпулюванню в інтересах партії при владі, але й навіть натяку на будь-яке маніпулювання».

12. Законопроект стосується тільки виборів до парламенту України. Таким чином, він не відповідає положенням Резолюції 1755 Парламентської Асамблеї Ради Європи (пункт 7.1.1) від 10 жовтня 2010 року та давній рекомендації ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанської комісії щодо зведення всіх виборчих правил у єдиний Виборчий кодекс, щоб забезпечити застосування уніфікованих процедур при проведенні всіх виборів.<sup>4</sup> Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ шкодують, що робоча група з питань реформування та кодифікації законодавства про вибори не врахувала їхню пораду стосовно взяття за основу проекту Виборчого Кодексу, розробленого робочою групою Верховної Ради України у 2010 році, який отримав позитивну оцінку Венеціанської комісії, представлену у висновку Комісії, прийнятому у грудні 2010 року.<sup>5</sup> Тим не менше, законопроект є спробою покращити чинний Закон про вибори до Верховної Ради України та містить позитивні аспекти, які варто застосувати до всіх виборів в Україні.
13. Незважаючи на те, що законопроект враховує кілька попередніх рекомендацій ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанської комісії, деякі сфери законопроекту можуть бути вдосконалені шляхом подальшого перегляду та врахування решти рекомендацій, висловлених у попередніх звітах та висновках.
14. Законопроект забезпечує детальне регулювання процесу парламентських виборів в Україні з намаганням передбачити виникнення більшості позаштатних ситуацій, які можуть виникати під час виборів. Текст законопроекту є подекуди занадто деталізованим і загалом складним, що може викликати труднощі з його розумінням та застосуванням виборчими комісіями.
15. Позитивні зміни, внесені до законопроекту включають:
- Засобам масової інформації надається необмежений доступ до всіх публічних заходів, що стосуються виборів, засідань виборчих комісій та приміщень виборчих дільниць у день виборів;
  - Голова, заступник голови та секретар окружної виборчої комісії (ОВК) мають пройти обов'язкове навчання, що організовує Центральна виборча комісія (ЦВК), до того, як обійняти свою посаду;
  - Члени комісії, які не згодні з її рішенням, мають два дні на подання письмових зауважень, що повинні бути додані до протоколу;
  - Законопроектом скасовуються положення, що надавали партіям, які висувають кандидатури на посади членів виборчих комісій, необмежене право відкликати членів комісій без відповідних підстав;
  - Скасовано право дільничних виборчих комісій (ДВК) вносити виборців до списків виборців у день виборів. Виборці можуть бути внесені до списків виборців лише за рішенням суду;
  - Надається можливість висування позапартійних кандидатів;
  - Зокрема, законопроект не містить положення попередніх законів, згідно з яким скаргу можна було подавати або до виборчої комісії вищого рівня, або до суду.

<sup>4</sup> Див. Остаточний звіт Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами Президента України 2010 року, стор. 27, за наступним посиланням: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/67844>. Також див. Спільний висновок Венеціанської комісії – ОБСЄ/БДІПЛ щодо Закону України «Про вибори народних депутатів України», грудень 2005 р.; висновок щодо положень законодавства щодо проведення позачергових виборів в Україні, червень 2007 р. (док-т CDL-AD (2005) 002 rev.) за наступним посиланням: <http://www.venice.coe.int/countries/ukraine>. Як зазначається у цьому висновку, прийняття виборчого кодексу могло б сприяти стабільності виборчого законодавства відповідно до рекомендацій Кодексу належної практики у виборчих справах.

<sup>5</sup> Див. док-т CDL-AD (2010) 047, [Висновок щодо проекту виборчого кодексу Верховної Ради України – прийнятий Радою за демократичні вибори на 35-му засіданні \(Венеція, 16 грудня 2010 року\) та Венеціанською комісією на 85-му пленарному засіданні \(Венеція, 17-18 грудня 2010 року\)](#).

16. Втім, низка питань, що згадувалися у попередніх звітах ОБСЄ/БДІПЛ та спільних висновках Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, не були враховані у законопроекті. Варто обговорити можливості врахування цих рекомендацій у законопроекті, перш ніж він буде поданий на розгляд парламенту. До цих питань належать:
- Обмеження права балотуватися для будь-кого визнаного винним у скоєнні умисного злочину, незалежно від тяжкості скоєного злочину, що суперечить зобов'язанням в рамках ОБСЄ, численним рекомендаціям ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанської комісії у виборчій сфері, належній практиці та іншим міжнародним стандартам. Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ знають про існування відповідного обмеження у статті 76 Конституції України та сподіваються, що відповідне питання буде розглянуте при внесенні змін до Конституції;
  - Відсутність чітких критеріїв та термінів для встановлення меж виборчих округів;
  - Відсутність ясності щодо можливості оскарження результатів виборів;
  - Відсутність положень щодо повного оприлюднення – до та після виборів – джерел та розмірів фінансових внесків, видів та розмірів витрат на проведення передвиборчої кампанії, а також незалежного моніторингу фінансування політичних партій та виборчих кампаній. Законопроектом також не передбачаються ефективні, пропорційні та стримуючі санкції за порушення вимог щодо фінансування передвиборчої кампанії;
  - Кінцеві терміни реєстрації кандидатів у виборчих округах;
  - Скасування права партій на створення виборчих блоків;
  - Певні положення, що обмежують свободу слова, що суперечить зобов'язанням в рамках ОБСЄ, рекомендаціям та висновкам ОБСЄ/БДІПЛ і Венеціанської комісії, іншим міжнародним стандартам;
  - Збереження максимальної кількості виборців на виборчій ділянці на рівні 2500 виборців;
  - Дозвіл спостерігачам «вживати усіх необхідних заходів для припинення протиправних дій під час голосування та підрахунку голосів виборців на виборчій ділянці»;
  - Необхідність отримання попереднього погодження від ЦВК для двох або більше груп міжнародних спостерігачів, які бажають координувати свою діяльність;
  - Підписання бюлетеня членами ДВК перед видачею його виборцеві для того, щоб бюлетень вважався дійсним;
  - Положення законопроекту, що дозволяють ДВК визнати результати виборів недійсними на основі довільного визначення рівня неприпустимих зловживань, що може призвести до встановлення прийнятного рівня фальсифікацій.
17. Головне занепокоєння, висловлене під час візиту, стосується відсутності консультації з опозиційними партіями та громадянським суспільством щодо зміни виборчої системи, встановлення прохідного бар'єру та заборони виборчих блоків. Внесення таких фундаментальних змін до виборчої системи без проведення широкого публічного обговорення та консультацій може поставити під сумнів легітимність законопроекту, незалежно від того, як він буде виконуватися (див. пункт 9 вище).
18. У рамках цього спільного висновку Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ із задоволенням пропонують свої рекомендації для розгляду органами влади України в підтримку їхніх зусиль у вдосконаленні виборчого законодавства та приведення його у відповідність із зобов'язаннями в рамках ОБСЄ та міжнародними стандартами. Утім, варто наголосити, що крім внесення

подальших змін до законодавчої бази, повне та ефективне виконання закону є необхідним, для того, щоб забезпечити проведення виборів відповідно до міжнародних стандартів.

### III. Коментарі щодо змісту законопроекту

19. Законопроектом встановлюється нова виборча система для парламентських виборів в Україні. З початку незалежності, яку країна отримала у 1991 році, виборча система для формування парламентського представництва в Україні змінювалася кілька разів:
  - до 1998 року всі депутати парламенту обиралися в одномандатних округах;
  - у 1998 році було запроваджено змішану систему, згідно якої половина з 450 депутатів обиралася за системою пропорційного представництва, а друга половина – в одномандатних округах;
  - у 2004 році було запроваджено систему пропорційного представництва із закритими партійними списками. Ця система застосовувалася на чергових виборах у 2006 та позачергових виборах у 2007 році.
  
20. Після проведення позачергових виборів у 2007 році органи влади України були залучені до діалогу з різними міжнародними установами щодо можливостей вдосконалення української виборчої системи, включаючи Парламентську Асамблею Ради Європи, Венеціанську комісію та ОБСЄ/БДІПЛ. У ході обговорення виборчої реформи Венеціанська комісія запропонувала впровадити пропорційну систему на основі регіональних виборчих округів, що дозволило б уникнути недоліків як пропорційної системи з єдиним загальнодержавним округом, так і змішаної системи, що застосовувалася під час виборів у 1998 та 2002 році. Парламентська Асамблея Ради Європи у Резолюції 1755 (2010), пункт 7.1.1. вважає, що *«виборча реформа повинна передбачати не тільки ухвалення нового виборчого кодексу, але й запровадження нової виборчої системи; підтверджує свою рекомендацію щодо прийняття виборчої системи, яка передбачає пропорційну систему та ґрунтується на відкритих виборчих списках і регіональних виборчих округах»*.
  
21. Законопроект передбачає повернення до змішаної виборчої системи, що застосовувалася в Україні у 1998 та 2002 роках. Законопроект запроваджує змішану пропорційно-плюралістичну (мажоритарну) виборчу систему, за якої половина членів парламенту обирається за виборчими списками партій у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі, а інша половина обирається в одномандатних округах (простою більшістю голосів, один тур виборів).
  
22. Такі часті зміни виборчої системи не сприяють стабільності виборчого законодавства та виборчої системи. Визначення виборчої системи є суверенним правом кожної держави; втім, таке рішення має прийматися на основі результатів широкого та відкритого обговорення у парламенті за участю всіх політичних сил. Оскільки законопроектом передбачається повернення до системи, що застосовувалася під час парламентських виборів у 1998 та 2002 роках, слід взяти до уваги недоліки виборчого процесу, що були визначені місцевими та міжнародними експертами та спостерігачами на зазначених

виборах<sup>6</sup>. Зміна системи не повинна сприйматись як така, що підриває довіру виборців, політичних партій та громадянського суспільства до виборчого процесу.

## А. Основні принципи

23. У статті 2(5) викладені положення, що гарантують участь у виборчому процесі та рівні права і можливості кандидатів та партій. Стаття 11 визначає основні принципи, на яких має базуватися виборчий процес, та є вичерпною. Вона містить обов'язкову вимогу, відповідно до якої ставлення до всіх партій та кандидатів з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, судів, підприємств, закладів, установ та організацій, а також інших посадових осіб має бути неупередженим.
24. Відповідно до статті 9 (1) законопроекту, право бути обраним залежить від проживання в Україні протягом останніх п'яти років. Ця вимога є надмірною та непотрібною. В принципі, вимога щодо тривалості проживання може застосовуватися лише по відношенню до громадян, які балотуються на місцевих і регіональних виборах, причому відповідна тривалість проживання не повинна перевищувати шість місяців. Більш тривалий термін може встановлюватися винятково з метою захисту національних меншин.<sup>7</sup> З огляду на це, варто розглянути можливість скорочення вимоги щодо тривалості проживання. Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ знають про існування відповідного обмеження у статті 76 Конституції України та сподіваються, що відповідне питання буде розглянуте при внесенні змін до Конституції.
25. Стаття 9(4) забороняє висувати або обирати депутатом громадянина, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку. Це означає відмову у наданні пасивного виборчого права з причин наявності судимості за вчинення будь-якого умисного злочину, незалежно від природи або тяжкості такого злочину. Обмеження виборчих прав загальних категорій груп осіб без урахування конкретних фактів, що є унікальними для окремої особи, не відповідає належній міжнародній практиці. Позбавлення виборчого права дозволяється лише у тому випадку, коли особа має судимість за вчинення настільки серйозного злочину, що позбавлення політичних прав є дійсно пропорційним важкості скоєного злочину.<sup>8</sup> Таким чином, ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія рекомендують звужити визначення цього обмеження для його застосування лише щодо осіб, визнаних винними у скоєнні серйозного злочину.
26. У статті 13 стверджується, що підготовка і проведення виборів депутатів здійснюються публічно і відкрито. Позитивним є те, що рішення виборчих комісій та органів виконавчої влади щодо прав виборців мають

<sup>6</sup> На жаль, складається враження, що під час місцевих виборів 2010 року на основі змішаної системи повторювалися деякі з проблем, які спостерігалися у 1998 та 2002 роках.

<sup>7</sup> Кодекс належної практики у виборчих справах, 1.1.1 с iii-iv: iii. «Ценз осілості щодо громадян встановлюватися не може, за винятком участі в місцевих або регіональних виборах; iv. необхідна тривалість проживання не має перевищувати шести місяців; більш тривалий термін може встановлюватися винятково з метою захисту національних меншин».

<sup>8</sup> *Див., наприклад*, пункт 24 Документа Копенгагенської наради НБСЕ 1990 року, відповідно до якого «Країни-учасниці гарантують, що реалізація всіх прав та основних свобод людини не зазнаватиме жодних обмежень, якщо інакше не передбачено законодавством та міжнародними зобов'язаннями таких країн-учасниць». *Також див.* пункт 1.1(d.iv) Кодексу належної практики у виборчих справах, Рада Європи, Венеціанська Комісія, Керівні принципи щодо виборів, (2002), стор. 8.



оприлюднюватись у друкованих ЗМІ або у інший спосіб. Рівень прозорості міг би бути ще вищим, якби ця стаття чітко вимагала публікації всіх рішень на веб-сайті ЦВК.

## **В. Територіальна організація виборів**

27. Відповідно до вимог статті 18 закону про вибори, створюється єдиний загальнодержавний виборчий округ, який включає в себе всю територію України і закордонні виборчі дільниці, а також 225 одномандатних виборчих округів, створених ЦВК. Відхилення кількості виборців, зареєстрованих в одномандатних виборчих округах, не повинно перевищувати 10 відсотків від середньої кількості виборців в одномандатному окрузі.
28. Законопроект не визначає жодних критеріїв, згідно з якими ЦВК має визначити межі виборчих округів.<sup>9</sup> Існує ризик, що у випадку недотримання адміністративно-територіального поділу країни при встановленні меж виборчих округів співпраця ОВК із органами державної влади, що відповідають за ведення Державного реєстру виборців, буде поставлена під загрозу. Рекомендується передбачити у законі чіткі критерії для встановлення меж виборчих округів та врахування адміністративно-територіального поділу України.
29. Водночас, кроком до підвищення прозорості є включення кількох положень, що вимагають оприлюднення з боку ЦВК та ОВК інформації про створення виборчих округів та дільниць шляхом її опублікування у національних та регіональних ЗМІ. Завдяки цьому забезпечується інформування виборців через національні та регіональні ЗМІ про створення виборчих округів та дільниць у місці їхнього проживання. Пропонується також включити до закону вимогу про розміщення цієї інформації на веб-сайті ЦВК.
30. Проте законопроект не врегулює питання кінцевих термінів створення виборчих округів. Натомість зазначається, що це питання регулює окремий закон, що має бути прийнятий не пізніше ніж через три місяці після прийняття нового закону про вибори. Це може викликати проблеми, оскільки існує ризик, що процес встановлення меж затягнеться, і різні політичні сили не матимуть достатньо часу для підготовки до парламентських виборів 2012 року.
31. Відповідно до статті 19 (3), голосування проводиться на виборчих дільницях, що можуть мати від 20 до 2 500 виборців. ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія раніше вже рекомендували зменшити цю кількість, щоб уникнути проблеми переповнення дільниць виборцями.<sup>10</sup> Незважаючи на те, що будь-яке зменшення кількості виборців з розрахунку на дільницю тягне за собою фінансові наслідки, органам влади варто розглянути, чи не будуть такі наслідки компенсовані за рахунок позитивних змін, які виникнуть в результаті зменшення кількості виборців, з точки зору практичних аспектів впровадження загального виборчого права, яке гарантується законопроектом.
32. Законопроект не передбачає створення спеціального закордонного виборчого округу (стаття 22). Закордонні виборчі дільниці створюються ЦВК у межах визначеного одномандатного виборчого округу на основі подання Міністерства

<sup>9</sup> Основні принципи визначення меж виборчого округу наводяться у Кодексі належної практики у виборчих справах, І.2.2.

<sup>10</sup> Див. Спільний висновок ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанської комісії CDL-AD(2009)028, стор. 10, пункт 36.

закордонних справ України. Таке значне збільшення кількості виборців в одному з одномандатних округів може призвести до порушення принципу рівного представлення.

### **С. Виборчі комісії**

33. У законопроекті збережено трирівневу систему адміністрування виборів, що складається з ЦВК, ОВК та дільничних виборчих комісій (ДВК). Система є ієрархічною, в рамках якої ЦВК виконує функції наглядового органу по відношенню до комісій нижчого рівня. Законопроект також містить зміни до Закону «Про Центральну виборчу комісію».
34. Стаття 26(3) містить детальний перелік осіб, які не можуть бути членами ОВК або ДВК. Зокрема членами виборчих комісій не можуть бути особи, які мають судимість за вчинення умисного злочину. Це обмеження здається занадто широким та непропорційним, як і у випадку з пасивним виборчим правом. Слід розглянути можливість зміни цього положення з урахуванням зв'язку між видом та тяжкістю злочину і обов'язками, пов'язаними із виконанням функцій члена виборчої комісії.
35. У статті 26 (6) законопроекту йдеться про те, що «особа може бути призначена на посаду голови, заступника голови або секретаря окружної виборчої комісії тільки після проходження навчання, організованого Центральною виборчою комісією» Крім цього, секретар виборчої комісії повинен володіти державною мовою в обсязі, необхідному для ведення діловодства ОВК. Це позитивні зміни, однак таке положення викликає низку запитань: наприклад, як саме обираються кандидати на проходження навчання, і коли має бути оголошений розклад відповідних заходів.
36. Позитивною зміною також можна назвати виключення положення, що вимагало від ОВК сприяти кандидатам у проведенні заходів передвиборчої агітації.
37. Порядок формування ЦВК регулюється окремим Законом «Про ЦВК». У законопроекті збережено політичну систему висунання кандидатів до виборчих комісій нижчого рівня. Позитивним кроком є те, що перелік партій, які можуть висувати кандидатів до складу виборчих комісій, був розширений, і до нього увійшли всі політичні партії, що висунули кандидатів на виборах, а не лише ті, що представлені у поточному скликанні парламенту. Водночас, законопроект не передбачає жодних процедур щодо забезпечення представництва позапартійних кандидатів на рівні ОВК. У разі подання недостатньої кількості кандидатів до складу закордонних ДВК, Міністерство закордонних справ України має право висунути кандидатів до складу виборчих комісій.
38. У статтях, що регулюють процес створення ОВК та ДВК, не існує конкретної вимоги щодо забезпечення гендерної рівності. Варто розглянути можливість включення відповідної норми.
39. ОВК створюються Центральною виборчою комісією та складаються мінімум з 12 та максимум з 18 членів. ДВК створюються окружними виборчими комісіями та складаються з 10-18 членів для малих виборчих дільниць, 14-20 членів для середніх виборчих дільниць та 18-24 членів для великих виборчих дільниць. Варто розглянути можливості для зменшення максимальної кількості членів ОВК, а також максимальної та мінімальної кількості членів ДВК для підтримання консенсусу та забезпечення проведення регулярних засідань. Це дозволить покращити роботу ОВК та ДВК, а також вирішити проблему переповненості

виборчих дільниць у день виборів, особливо враховуючи велику кількість виборців на деяких виборчих дільницях та обмеження щодо розміру виборчих дільниць.<sup>11</sup>

40. Кожна партія, що висунула кандидатів до складу ОВК та ДВК, має право на пропорційну частку керівних посад (статті 27 (9 та 10) та 28 (10 та 11)). Частка керівних посад для кожної партії визначається відповідно до кількості кандидатур, включених від цієї партії до складу виборчої комісії. Детально порядок розподілу керівних посад серед представників партій має бути визначено ЦВК. Рухом у позитивному напрямку є те, що законопроект вимагає приблизно рівного територіального розподілу посад для кожної партії у результаті застосування зазначеної процедури.
41. При поданні кандидатур до складу ОВК та ДВК партія також повинна надати інформацію про кандидата, включаючи підтвердження володіння державною мовою, освіту, професію, досвід роботи, а також підтвердження проходження обов'язкового навчання від ЦВК (стаття 26). Можна зробити висновок про існування певних критеріїв для обрання членів виборчих комісій; якщо це насправді так, цей факт має бути чітко зазначений у законі.
42. Виборчі комісії вищого рівня мають повноваження скликати засідання комісій нижчого рівня, як передбачено у статтях 30 та 31 (7). Засідання також може бути скликане на письмову вимогу третини складу виборчої комісії. У статті 33 (5) зазначається, що кворум вважається досягнутим, якщо на засіданні присутня мінімум половина членів виборчої комісії. Відповідно до пункту 10, рішення виборчої комісії приймається «відкритим голосуванням більшістю голосів від присутніх на засіданні членів комісії». Поєднання цих двох положень може призвести до зловживань, оскільки існує можливість, що рішення будуть прийматися меншістю членів комісії.
43. Стаття 33(6) та (7) містить обов'язкові вимоги щодо вчасного повідомлення всіх членів комісії про час, місце та порядок денний засідання принаймні за один день до проведення засідання комісії, а також щодо обов'язкового надання потрібних документів до початку засідання.
44. Члени виборчої комісії, які не погоджуються із рішенням комісії, можуть надати письмові зауваження протягом двох днів після проведення засідання. Зауваження повинно бути додано до протоколу засідання комісії. Це є позитивним кроком, оскільки забезпечує повноту протоколу засідання комісії та полегшує розгляд рішень комісії у разі оскарження. Рішення виборчих комісій можуть бути скасовані комісією вищого рівня або судом. Окремо оговорюється право комісій вищого рівня приймати власні рішення на заміну рішень комісій нижчого рівня.
45. Стаття 34 надає право представникам партій бути присутніми на засіданнях ЦВК із правом дорадчого голосу. У статті також міститься перелік осіб, що можуть бути присутні на засіданні ЦВК без дозволу, до яких належать кандидати та їхні довірені особи, офіційні спостерігачі – місцеві та міжнародні – та ЗМІ. Зі статті також випливає, що ті самі особи мають право бути присутніми без запрошення на засіданнях ОВК та ДВК, включаючи підрахунок голосів, а також встановлення результатів виборів.

<sup>11</sup> Див. статтю 82(3), відповідно до якої приміщення для голосування для малої виборчої дільниці повинно мати площу, не меншу 50 кв. м, середньої - не менше 75 кв. м, великої - не менше 90 кв. м.

46. Позитивним є те, що стаття 35 вимагає ведення протоколів всіх засідань комісії у письмовій формі. Водночас, у статті не згадується можливість публічного доступу до протоколів засідань. Протоколи засідань комісії повинні надаватися всім учасникам виборчого процесу за зверненням
47. Стаття 35 також визначає відомості, що повинні включатися в усі рішення виборчих комісій. Це має забезпечувати надання скаржникам інформації, необхідної для оскарження рішення комісії, а також підтримувати послідовність.
48. Ще один позитивний крок до підвищення прозорості – це вимога статті 35(5) щодо обов'язкового вивішування всіх рішень комісії на стенді офіційних матеріалів комісії для загального ознайомлення не пізніше ранку наступного дня після дня його прийняття. Стенд офіційних матеріалів комісії обладнується в приміщенні комісії у місці, вільно доступному для відвідувачів. Рекомендується також включити до законопроекту вимогу щодо оприлюднення всіх рішень також на веб-сайті ЦВК.
49. Стаття 36 вимагає від членів виборчої комісії дотримуватися Конституції та законів при виконання своїх обов'язків. Вони звільняються від виконання своїх службових обов'язків на час, необхідний для роботи у комісії, та не можуть бути звільнені чи переведені на нижчу посаду з підстав виконання ними обов'язків члена виборчої комісії. Стаття 36(7) містить вичерпний та чіткий перелік прав члена виборчої комісії. Він включає у себе право доступу до всієї інформації та документів комісії, а також право повноцінної участі у засіданнях та прийнятті рішень комісії. Членам комісії забороняється агітувати за чи проти будь-якого кандидата. Вони також не можуть публічно оцінювати діяльність політичних партій – суб'єктів виборчого процесу.
50. Також заслуговує на увагу той факт, що законопроект не містить положення, згідно якого партії, що висунула кандидата до складу виборчої комісії, надається необмежене право безпідставно відкликати члена комісії. Це вирішує проблему тиску або погроз відкликати члена виборчої комісії у разі його відмови голосувати відповідно до вказівок партії, що його висунула. Члени комісії повинні діяти неупереджено, незалежно від політичних мотивів. Така зміна враховує попередні рекомендації ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанської комісії.<sup>12</sup>
51. Стаття 37(10) дозволяє звільнення голови, заступника голови та секретаря ОВК або ДВК за невиконання покладених на них обов'язків, якщо дві третини членів відповідної комісії звернулися із поданням про звільнення до комісії, що утворила відповідну ОВК або ДВК. Рекомендується встановити чіткі критерії, на основі яких керівники виборчих комісій можуть бути звільнені, щоб уникнути зловживання цим положенням.

## **D. Списки виборців**

52. Попередні списки виборців складаються органами ведення Державного реєстру виборців відповідно до Закону «Про Державний реєстр виборців» та порядку, затвердженому ЦВК. Списки виборців друкуються у двох примірниках, один з яких зберігається в ОВК, а другий – передається до ДВК для надання виборцям для ознайомлення. Виборець може звернутися з проханням внести зміни до його особистих даних або даних іншого виборця. Якщо дані про виборця оскаржує інший виборець, про це має бути повідомлено виборцю та надано можливість оскаржити відповідне звернення.

<sup>12</sup>

Також див. Кодекс належної практики у виборчих справах (CDL-AD (2002) 023 rev., II.3.1.f.

53. ЦВК несе відповідальність за наповнення та ведення Реєстру виборців. Відділ ведення Державного реєстру виборців ЦВК відповідає за програмне забезпечення, технічну підтримку та безпеку інформації, що міститься у Реєстрі, а 755 органів ведення Реєстру на всій території країни вносять до нього дані.<sup>13</sup>
54. Голосування за відкріпними посвідченнями не передбачене, натомість існує доволі проста процедура, згідно з якою виборці можуть тимчасово змінити свою виборчу адресу без зміни місця проживання, якщо вони не можуть проголосувати на своїй виборчій дільниці. Ця процедура також стосується виборців, які у день виборів тимчасово перебуватимуть за кордоном. Усі виборці мають право звернутися з поданням про тимчасову зміну виборчої адреси у період до п'яти днів до проведення виборів. Заява подається до відповідної ОВК або ДВК, які передають її до органу ведення Державного реєстру виборців не пізніше ніж за п'ять днів до дня голосування.
55. Члени ОВК вносяться до списку виборців найближчої до ДВК виборчої дільниці. Члени ДВК вносяться до списку виборців тієї виборчої дільниці, до складу комісії якої вони входять.
56. Відповідно до попередніх рекомендацій Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, повноваження ДВК вносити зміни до списку виборців, крім виправлення технічних неточностей, у день голосування були скасовані. Будь-які зміни та доповнення до списку виборців у день голосування, що впливають на право голосу виборця, мають здійснюватися на підставі рішення суду або повідомлення органу ведення Державного реєстру виборців. ДВК може лише виправляти неточності, пов'язані з неправильним написанням імені, помилками у даті народження, номері будинку або квартири за умови, якщо очевидно, що особа, внесена до списку, є тією самою особою, що прийшла на дільницю для голосування.
57. Законопроект містить запобіжники проти випадків неодноразового голосування та інших фальсифікацій, пов'язаних зі списками виборців, що підвищать точність списків виборців у разі повного та послідовного застосування відповідних положень. Це включає вимогу надання відповідними державними установами та закладами уточненої інформації органам ведення Державного реєстру виборців для перевірки попередніх списків виборців, а також вимогу, згідно з якою органи ведення реєстру діють у якості централізованого збирача інформації про всі зміни до списків виборців.

## **Е. Фінансування виборів**

58. Усі витрати виборчої кампанії повинні покриватися з рахунку офіційного виборчого фонду партії або незалежного кандидата. Такий рахунок має бути відкритий не пізніше ніж на десятий день після реєстрації кандидата. Кожен виборчий фонд повинен мати призначеного розпорядника, відповідального за забезпечення дотримання закону при витрачанні коштів.
59. Виборчі фонди кандидатів та партій складаються з власних коштів партії та добровільних внесків фізичних осіб. Виборчі фонди кандидатів в одномандатних виборчих округах складаються з їхніх власних коштів та добровільних внесків. Оскільки у законопроекті нічого не говориться про негрошові внески, можна

---

<sup>13</sup> Див. Остаточний звіт Місії ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за виборами Президента України 2010 р., стор. 10.

припустити, що вони заборонені. Якщо саме це мається на меті, тоді це обмежить політичну участь у підтримці кампанії для осіб, які не можуть зробити фінансові пожертви до виборчих фондів. Негрошові внески не повинні заборонятися лише з тих підстав, що їх надходження не можна відстежити через виборчий фонд. Рекомендується дозволити надання негрошових послуг у ході передвиборчої агітації, при цьому передбачивши суворі вимоги щодо звітування.

60. Законопроект не встановлює обмежень щодо витрат партії або кандидата в одномандатному виборчому окрузі під час кампанії. Як зазначається у Загальному коментарі Комітету ООН з прав людини № 25, *«резонні обмеження фінансування виборчої кампанії можуть бути виправдані необхідністю гарантувати право вільного вибору громадян, яке може бути підірване непропорційним фінансовим забезпеченням передвиборчої кампанії кандидатів»*. Відсутність будь-яких обмежень щодо витрат передвиборчої кампанії призведе до переваг більш заможних кандидатів та партій, а також може знеохотити партії з недостатнім фінансуванням брати участь у виборах. Варто розглянути можливість встановлення помірною обмеження витрат.
61. Розмір добровільного внеску фізичних осіб на рахунок партії не повинен перевищувати 400 мінімальних зарплат (приблизно 36 000 євро), а на рахунок кандидата в одномандатному окрузі – 20 мінімальних зарплат (приблизно 1 800 євро).<sup>14</sup> Пожертви від громадян інших країн, анонімних жертводавців та нефізичних осіб не дозволяються.
62. Відповідно до статті 50(10), банківська установа має на прохання партії повернути їй усі невикористані кошти. З іншого боку, усі невикористані кошти на рахунку кандидата в одномандатному виборчому окрузі передаються до державного бюджету. Ми не вбачаємо жодних логічних підстав у різному ставленні до невикористаних коштів партії та кандидата в одномандатному окрузі, тому варто шукати шляхи припинення такої дискримінаційної практики.
63. Стаття 48(9) забороняє здійснювати будь-які виплати з поточних рахунків кандидатів після 15:00 дня, що передує дню голосування. Ця вимога може виявитися занадто обмежувальною, оскільки кандидатам потрібен час для сплати рахунків-фактур та інших рахунків, що можуть надійти після настання кінцевого терміну. Здається більш доцільним заборонити здійснення нових витрат або сплату нових рахунків після настання кінцевого терміну.
64. Розпорядник виборчого фонду має подати фінансовий звіт у формі, затвердженій ЦВК, не пізніше ніж на 15-й день після дня виборів. Цей звіт публікується на веб-сайті ЦВК. Відповідно до попередньої рекомендації ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанської комісії, закон має вимагати повного оприлюднення – як в період до, так і після виборів – джерел та розмірів фінансових внесків, а також видів та розмірів витрат на проведення виборчої кампанії. Це забезпечить вчасне та актуальне надання громадськості фінансової інформації про кампанію, а також підвищить прозорість процесу.
65. Контроль за дотриманням суб'єктами виборчого процесу правових вимог щодо звітування по надходженню та використанню коштів виборчих фондів покладається на ЦВК. Втім, не існує жодної згадки про те, які саме дії повинна здійснити ЦВК по відношенню до звітів, а також законопроект не встановлює жодних кінцевих термінів для розгляду поданих звітів. У законопроекті не передбачається відповідальності за неподання звітів. Як зазначається у

---

<sup>14</sup>

Мінімальна заробітна плата становить близько 1 000 грн. або приблизно 90 євро.

Рекомендації 2003(4) Комітету міністрів Ради Європи: *«Держави повинні забезпечити здійснення незалежного моніторингу фінансування політичних партій та виборчих кампаній. Незалежний моніторинг має передбачати контроль рахунків політичних партій та витрат, пов'язаних зі здійсненням виборчих кампаній, а також їхнього представлення та опублікування»*. Закон має передбачати здійснення незалежного моніторингу фінансування політичних партій та виборчих кампаній. Також необхідно передбачити застосування ефективних, пропорційних та стримуючих санкцій за порушення положень, що регулюють порядок фінансування кампанії.

66. Два позитивні положення (стаття 47, пункти 2 та 4) вимагають, щоб розмір оплати праці членів комісії не був нижчим від розміру середньої заробітної плати за основним місцем роботи відповідного члена комісії, а також щоб оплата праці члена комісії не ставала підставою для припинення або зменшення розміру виплати допомоги по безробіттю та інших соціальних виплат, включаючи пенсії.

## **F. Висування та реєстрація кандидатів**

67. Відповідно до статті 52, висування кандидатів розпочинається за 90 днів та закінчується за 78 днів до дня голосування. Партії мають право висунути виборчий список кандидатів у депутати у загальнодержавному окрузі. Кандидати в одномандатних округах можуть висуватися від партії або самостійно. Особа, яку було включено до виборчого списку партії, не може висуватися в одномандатному окрузі, а також може бути включена лише до одного виборчого списку або висуватися лише в одному одномандатному окрузі. Кандидати, які не є членами жодної партії, також можуть висуватися від партії та включатися до виборчого списку такої партії. Виборчі списки кандидатів у депутати у загальнодержавному окрузі реєструються ЦВК. Кандидати в одномандатних округах реєструються відповідними ОВК.
68. Список кандидатів у депутати у загальнодержавному окрузі реєструється ЦВК, а кандидати, які висуваються в одномандатних округах, реєструються ОВК. Процес висування кандидатів закінчується за 78 днів до дня голосування. Втім, відповідно до статті 27 закону, ОВК створюються не пізніше ніж за 60 днів до дня виборів, що призводить до невідповідності, яку потрібно усунути.
69. Позитивним моментом є те, що стаття 53 (3) законопроекту більше не визначає порядок формування та затвердження виборчого списку партій. Натомість, цей процес здійснюється партією у порядку, визначеному статутом партії.
70. Законопроект не дозволяє створення виборчих блоків. Якщо не існує законних підстав для заборони формування блоків, політичні партії повинні мати право обирати, чи хочуть вони об'єднатися з іншими партіями у коаліцію, або брати участь у виборах самостійно. Таке обмеження зачіпає право партій на свободу об'єднань. Крім цього, це питання також було одним з тих, що не були відкриті для обговорення у робочій групі.
71. Відповідно до попередніх рекомендацій ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанської комісії, законопроект запроваджує положення про незалежних кандидатів в одномандатних округах (стаття 55). Водночас, кінцеві терміни, встановлені для реєстрації таких кандидатів, занадто короткі та можуть стати для них значною перешкодою у поданні усіх необхідних документів до відповідної ОВК. Відповідно до статті 59, кандидат має подати реєстраційні документи не пізніше ніж за 51 день до дня голосування. ОВК має 4 дні для розгляду документів та

прийняття рішення про реєстрацію. У випадку відмови у реєстрації кандидату залишається один день для оскарження, не враховуючи можливе подовження терміну за рахунок вихідних днів.

72. У статті 63(2) зазначається, що інформація, що міститься у документах, які подаються до ЦВК для реєстрації кандидатів у депутати, має бути відкритою та доступною для громадськості, але не визначається, у який саме спосіб вона повинна оприлюднюватися. Слід розглянути можливість обов'язкового оприлюднення відповідних документів на веб-сайті ЦВК.
73. Якщо партія або кандидат в одномандатному виборчому окрузі подають документи, що містять технічні неточності, така партія або кандидат можуть подати виправлені документи у термін, що закінчується за 69 днів до дня голосування, як зазначається у статті 60(3). ЦВК має опублікувати перелік кандидатів, зареєстрованих у загальнодержавному та одномандатних округах, у двох газетах.
74. Від партій, що висунули виборчий список кандидатів, вимагається внесення застави у розмірі 2 000 мінімальних зарплат (приблизно 180 000 євро), а від кандидатів, що висуваються в одномандатних округах, вимагається внесення застави у розмірі 12 мінімальних зарплат (приблизно 1 100 євро). Лише ті партії, що отримали право брати участь у розподілі мандатів, а також ті кандидати в одномандатних округах, що пройшли до парламенту, мають право на повернення застави. Решта коштів перераховується до державного бюджету.
75. Така фінансова вимога може призвести до зниження участі невеликих партій та окремих кандидатів, які балотуються у порядку самовисування, що не мають особистих та партійних ресурсів, якими можуть ризикувати у разі втрати застави. Якщо не існує підстави, виправдані у рамках виборчого процесу, варто розглянути можливість зменшення розміру застави для забезпечення участі всіх партій та осіб, які бажають стати кандидатами на виборах.
76. Відповідно до статті 57, всі кандидати повинні подати до органу державної податкової служби декларацію про майновий стан і доходи. Ці декларації оприлюднюються на офіційному веб-сайті ЦВК після реєстрації кандидата.
77. У статті 60 міститься перелік підстав, з яких ЦВК та ОВК можуть відмовити у реєстрації кандидатів. Рішення про відмову у реєстрації повинно містити вичерпні підстави відмови та видаватися представнику партії або іншій особі, яка подала відповідні документи. Це має усунути всі непорозуміння щодо підстав відмови та – у разі справедливого застосування – забезпечити уніфіковані стандарти для судів при розгляді справ про відмову у реєстрації.
78. Існує визначений перелік підстав, з яких ЦВК або ОВК можуть оголосити попередження кандидатові або партії, що наводиться у статті 61(2). Винесені попередження публікуються відповідно у загальнонаціональних, регіональних або місцевих друкованих ЗМІ. Слід також врахувати можливість публікації всіх попереджень на веб-сайті ЦВК.
79. Виборча комісія може скасувати реєстрацію кандидата, якого вона зареєструвала, з будь-якої підстави, зазначеної у статті 61(4). У разі справедливого застосування, такі положення мають попередити випадки скасування реєстрації кандидата або партії зі свавільних підстав.



### **G. ЗМІ та інформаційне забезпечення виборів**

80. Стаття 63(1) декларує, що всім виборцям забезпечується можливість доступу до різнобічної, об'єктивної та неупередженої інформації, потрібної для здійснення усвідомленого, поінформованого, вільного вибору. Законопроект вимагає, щоб усі виборчі комісії, засоби масової інформації, органи державної влади та установи, а також об'єднання громадян поширювали інформацію про вибори неупереджено, об'єктивно, збалансовано, достовірно, повно і точно. ЦВК повинна затвердити порядок та перелік видів діяльності, пов'язаних із наданням виборцям інформації про їхні права та обов'язки, а також засоби реалізації та захисту таких прав, не пізніше ніж на десятий день після початку виборчого процесу.
81. У статті 13 зазначається, що всі повідомлення про вибори у ЗМІ, незалежно від форми власності, повинні бути неупередженими. Стаття також гарантує засобам масової інформації необмежений доступ до всіх публічних заходів, пов'язаних із виборами, засідань виборчих комісій та до приміщень виборчих дільниць у день голосування.
82. Стаття 66(2) вимагає від ЗМІ намагатися отримувати інформацію про вибори, яку вони мають намір опублікувати, з двох або більше джерел, віддаючи перевагу першоджерелам. Це не є звичною вимогою по відношенню до ЗМІ, особливо з урахуванням того, що вона стосується лише інформації про події, пов'язані з виборами. Питання щодо джерел інформації для ЗМІ може бути краще врегульоване законом про мовлення, положення якого мають застосовуватися постійно, а не лише під час виборів. Така вимога також може призвести до виникнення внутрішньої цензури у ЗМІ, що боятимуться порушити закон. Також це може мати негативні наслідки з точки зору свободи висловлювання. Рекомендується переглянути та скасувати це положення.
83. Положення статей 70-72, що регулюють діяльність ЗМІ, є детальними та створюють враження, що вони були розроблені для забезпечення рівних можливостей для всіх кандидатів щодо доступу до ЗМІ у ході передвиборчої кампанії. Відповідно до статті 70(1), принцип рівних можливостей застосовується до проведення агітації у ЗМІ усіх форм власності.
84. ЗМІ повинні визначити та опублікувати свої розцінки на політичну рекламу за 90 днів до дня голосування. Ця інформація оприлюднюється та надсилається до ЦВК та ОВК. Під час проведення передвиборчої кампанії внесення змін не дозволяється. Засіб масової інформації не може пропонувати чи надавати знижки окремим кандидатам та партіям. Засіб масової інформації, що надає місце для передвиборчої агітації одному кандидату або партії, не може відмовити у наданні місця для агітації на таких самих умовах іншим кандидатам та партіям. Висвітлення виборчого процесу у новинах та інформаційних випусках повинно бути об'єктивним, неупередженим та збалансованим.
85. У статті 70 передбачається право кандидатів на використання ЗМІ державної та комунальної форми власності для проведення передвиборчої агітації. Відповідно до статті 71, ефірний час для передвиборчої агітації має надаватися на державних та комунальних телеканалах та радіостанціях з 19:00 до 22:00. Положення чинного закону щодо конкретної тривалості часу, що надається кандидатам у ЗМІ державної та комунальної форми власності, у законопроекті відсутні. Такі деталі мають бути визначені законом для усунення будь-яких непорозумінь щодо кількості часу, відведеного кожному кандидату.

86. Вартість будь-якої політичної реклами має оплачуватися на підставі угоди, укладеної між розпорядником коштів кампанії та засобом масової інформації. Вартість рекламних роликів переказується на рахунок телерадіокомпанії до виходу реклами в ефір. 15% відсотків площі має відводитись на позначення реклами як політичної із зазначенням повної інформації про її замовника.
87. Телерадіомовникам забороняється коментувати або оцінювати зміст передвиборчої агітації, діяльність партії або кандидата у будь-якому вигляді за 20 хвилин до та після трансляції рекламного ролика – відповідно до статті 71(4). Ці положення стосуються права на свободу висловлювання та здаються занадто обмежувальними. ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія рекомендують уважно переглянути це положення.
88. Стаття 73(18) забороняє проведення передвиборчої агітації у закордонних ЗМІ, що працюють на території України, а також у зареєстрованих в Україні ЗМІ, в яких частка зарубіжної власності перевищує 50%. Це означає, що кандидатам забороняється робити передвиборчі заяви або проводити агітацію, спрямовані на українських виборців, які перебувають за кордоном, таким чином обмежуючи доступ кандидатів до виборців, які перебувають за кордоном. Враховуючи, що представлення виборцям виборчої платформи кандидата є невід'ємною частиною права бути обраним, це положення варто переглянути. Це обмеження також може вважатися таким, що порушує право громадян на отримання та поширення інформації незалежно від кордонів, як зазначається у пункті 26.1 Московського документа ОБСЄ.<sup>15</sup> Держави-учасниці ОБСЄ також зобов'язуються «здійснювати усі потрібні заходи для створення необхідних умов для існування вільних та незалежних засобів масової інформації, а також забезпечення безперешкодного транскордонного та внутрішньодержавного потоків інформації, які вважаються істотним компонентом будь-якого демократичного, вільного та відкритого суспільства».<sup>16</sup>
89. Стаття 67 законопроекту скорочує тривалість періоду, протягом якого забороняється публікувати результати опитування громадської думки у ЗМІ, з 15 до 10 днів. Це позитивна зміна, що враховує попередні рекомендації Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ. Втім, варто розглянути можливості для подальшого скорочення тривалості такого періоду.<sup>17</sup>

## Н. Передвиборна агітація

90. Стаття 68(12) передбачає виділення органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади площі для розміщення агітаційних матеріалів. Незважаючи на те, що можна припустити, що у цьому випадку застосовується загальний принцип рівного ставлення до кандидатів, краще включити до статті положення про те, що виділення місця для агітації повинне відбуватися згідно з принципом рівності. Корисним було б також конкретизувати

<sup>15</sup> Документ Московської наради Конференції щодо людського виміру НБСЄ, 10 вересня 1991 року: держави-учасниці «вважають, що друковані та телерадіомовні засоби масової інформації на їхній території повинні мати необмежений доступ до закордонних новин та інформаційних служб. Громадськість буде мати таку саму свободу отримувати та поширювати інформацію та ідеї без втручання з боку органів влади, незалежно від кордонів, у тому числі за допомогою іноземних публікацій та програм телерадіомовлення. Будь-які обмеження щодо реалізації цього права повинні бути встановлені законодавством та відповідати міжнародним стандартам».

<sup>16</sup> Пункт 26 Стамбульського документа ОБСЄ 1999 року.

<sup>17</sup> Див., наприклад, Рекомендацію Ради Європи щодо заходів з висвітлення виборчих кампаній у ЗМІ 1999, п. 3.2 та Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи про висвітлення в ЗМІ виборчих кампаній 2007 р.

розмір площі, що виділяється кожній партії та кандидатові, щоб уникнути суперечок.

91. Стаття 73(12) забезпечує право на відповідь партіям та кандидатам, які вважають, що інформація, оприлюднена телерадіомовниками, є «недостовірною». Незважаючи на те, що право на відповідь може бути позитивним інструментом, що дозволить кандидатам або партіям реагувати на критичні зауваження, які вони вважають необґрунтованими, це положення потребує роз'яснення. Воно не містить чіткого визначення, що саме вважається «недостовірним», тому телерадіокомпанії та суди не будуть знати, які стандарти вони повинні застосовувати при розгляді звернення щодо права на відповідь. Неспроможність роз'яснити це положення може призвести до зловживань цим правом з боку кандидатів або партій.
92. Діяльність у рамках передвиборчих кампаній майже завжди є проявом права особи на свободу висловлювання та/або свободу об'єднань. Відповідно до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Україна взяла на себе зобов'язання гарантувати ці права кожному у межах її юрисдикції.<sup>18</sup> Будь-яке обмеження цих прав у демократичному суспільстві має базуватися на суворій необхідності та пропорційності. Може бути складно узгодити з цими принципами правило, включене до законопроекту, відповідно до якого громадянам інших країн та особам без громадянства забороняється висловлювати свою думку під час передвиборчої агітації. Незрозуміло, якою суровою необхідністю може бути викликане таке всеохоплююче обмеження у демократичному суспільстві.

## **I. Гарантії діяльності політичних партій, кандидатів та офіційних спостерігачів**

93. Політична партія, кандидати у депутати від якої зареєстровані у загальнодержавному окрузі, має право делегувати одного представника до ЦВК із правом дорадчого голосу. Вона також має право мати не більше п'яти уповноважених представників у загальнодержавному окрузі та двох – у кожному одномандатному окрузі. Уповноважені представники в одномандатних округах мають право дорадчого голосу у відповідних ОВК. Представник партії та уповноважена особа мають право на звільнення від виконання своїх службових чи посадових обов'язків без збереження заробітної плати за згодою роботодавця або організації.
94. Позитивним моментом є те, що представникам партії надаються широкі права відповідно до статті 74(13), як і уповноваженим представникам – відповідно до статті 74(14). Повне та чітке зазначення цих прав повинне сприяти підвищенню прозорості та посиленню довіри до виборчого процесу.
95. Права представників партій передбачають право бути присутніми на всіх засіданнях ЦВК, отримувати порядок денний та матеріали до дня проведення засідання, брати участь в обговоренні та ознайомлюватись з усіма документами та протоколами. Вони також можуть ознайомлюватись з усіма повідомленнями між ОВК та ЦВК щодо результатів голосування, отримувати копії протоколів виборчих комісій. Уповноважені особи представляють інтереси партій та кандидатів у відносинах з іншими суб'єктами виборчого процесу. Вони можуть

<sup>18</sup> Статті 1, 10, та 11 Конвенції.

брати участь у засіданнях ОВК та ДВК, бути присутніми на виборчих дільницях під час голосування та підрахунку голосів.

96. Стаття 76 містить визначення офіційних спостерігачів як спостерігачів від партій, кандидатів в одномандатних округах, неурядових організацій (НУО), іноземних держав та міжнародних організацій. Позитивним є виключення вимоги до НУО бути зареєстрованою протягом визначеного періоду часу для отримання права делегувати спостерігачів на виборах.
97. НУО спочатку мають звернутися до ЦВК із проханням надати дозвіл мати офіційних спостерігачів, як передбачено у статті 77(2), не пізніше ніж за 60 днів до дня голосування. Єдиною підставою, що дозволяє відмовити у задоволенні цього звернення, є факт неналежної реєстрації НУО або відсутність у її статутній діяльності питань, що належать до виборчого процесу, включаючи здійснення моніторингу.
98. Офіційні спостерігачі від партій, кандидатів та НУО мають широкі вичерпні права, перелік яких наводиться у статті 77(9). Єдине положення, що викликає занепокоєння, дозволяє офіційним спостерігачам «вживати усіх необхідних заходів для припинення незаконних дій під час голосування та підрахунку голосів на виборчій дільниці». Це право є занадто широким та потенційно надає можливості для зловживання з боку деяких суб'єктів виборчого процесу. Було б краще зазначити, що офіційні спостерігачі повинні невідкладно повідомити ДВК, ОВК ЦВК або інші відповідні органи, якщо вони помітять дії, які вважають протиправними, замість того, щоб вживати заходів самостійно.
99. Офіційні спостерігачі від іноземних держав та міжнародних організацій акредитуються ЦВК шляхом подання відповідного запиту через Міністерство закордонних справ не пізніше ніж за 7 днів до дня голосування (стаття 78). Детальний порядок акредитації міжнародних спостерігачів визначає ЦВК. При розробці положень щодо акредитації ЦВК повинна переконатися у тому, що до них включені детальні та вичерпні підстави для відмови в акредитації, як у випадку зі спостерігачами від НУО. Права офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій перелічені у статті 78(6), вони є вичерпними та детальними. Відповідно до статті 78(3), міжнародних спостерігачів може супроводжувати перекладач.
100. Стаття 78(6)(6) містить вимогу, згідно з якою, якщо дві або більше групи спостерігачів від іноземних держав або міжнародних організацій бажають координувати свою діяльність, вони повинні отримати на це згоду ЦВК. Важко визначити мету цього положення, крім того, що воно обмежує право спостерігачів на створення об'єднань. Якщо не може бути надане легітимне пояснення цієї вимоги, слід розглянути можливість її скасування.
101. Стаття 78(6)(4) дозволяє офіційним спостерігачам здійснювати фотозйомку, а також вести аудіо- та відеозапис засідань, не порушуючи при цьому таємницю голосування. У цьому випадку будуть більш прийнятними детальніші правила, що дозволяють лише обмежене використання камер для забезпечення прозорості процесу.

## **І. Голосування, підрахунок голосів та встановлення результатів виборів**

102. Порядок передачі виборчих бюлетенів визначений у статті 81 та передбачає застосування достатніх засобів безпеки для забезпечення цілісності бюлетенів до початку голосування. Гарантується прозорість усього процесу доставки та

передачі виборчих бюлетенів за рахунок створення чіткого ланцюга відповідальності з використанням актів прийому-передачі бюлетенів. Вимагається оприлюднення всіх зазначених документів.

103. Водночас, положення чинного Закону «Про вибори народних депутатів України» (2005, стаття 79) щодо друку виборчих бюлетенів до законопроекту не увійшли. Якщо інший законодавчий акт не містить конкретних положень, що регулюють це питання, слід розглянути можливість включення у законопроект відповідних положень чинного закону.
104. Голосування відбувається з 08:00 до 20:00 години без перерв, як передбачається у статті 84 (1). ДВК відповідає за організацію голосування у такий спосіб, що гарантуватиме дотримання порядку та збереження таємниці голосування. У разі настання інциденту, що порушує українське законодавство, голова або заступник голови ДВК може запросити представника міліції до приміщення для вирішення проблеми. Після вирішення проблеми, міліціонер має залишити приміщення. Представникам міліції забороняється входити або знаходитися у приміщенні виборчої дільниці з іншою метою, крім голосування.
105. Стаття 84(3) зберігає існуючу вимогу, відповідно до якої член ДВК, який видає виборчий бюлетень виборцю, має підписати бюлетень, щоб він вважався дійсним. У попередніх спільних висновках рекомендувалося скасувати цю вимогу, якщо не буде надане легітимне обґрунтування її збереження, пов'язане із забезпеченням безпеки або таємниці бюлетеня. Під час попередніх виборів виборчі бюлетені визнавалися недійсними тому, що не були підписані членом ДВК, навіть якщо намір волевиявлення виборця був очевидний. Таким чином, виборця карають за помилку – випадкову чи навмисну – члена ДВК, яка вочевидь не впливає на дійсність бюлетеня, відданого за кандидата. ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія повторно висловлюють свою попередню рекомендацію щодо розгляду можливостей для зміни цієї вимоги.
106. Також законопроект містить положення, що дозволяють виборцям з вадами зору та/або фізично неспроможним проголосувати, запросити сторонню особу у кабінку для голосування для допомоги їм у реалізації права проголосувати. Перелік осіб, які не можуть допомагати іншому виборцю, є вичерпним та логічним.
107. Завершення голосування оголошує голова ДВК о 20:00, після чого тільки ті виборці, що знаходяться на цей момент у приміщенні для голосування, мають право проголосувати. Це обмеження рекомендується виправити, щоб дозволити проголосувати всім виборцям, які станом на 20:00 стоять у черзі, незалежно від того, чи перебувають вони всередині приміщення. Цього можна досягти, якщо член ДВК стане у кінець черги о 20:00 та буде повідомляти виборцям, які прийдуть після цього часу, що вони не зможуть проголосувати.
108. Позитивним є те, що ДВК має передати попередні дані про кількість виборців, внесених до списків виборців, кількість виборців, які отримали виборчі бюлетені, та кількість виборців, які голосували на дому, до ОВК одразу ж після закінчення голосування. Це підвищує прозорість процесу голосування та зменшує можливість здійснення маніпуляцій з результатами виборів з боку ДВК.
109. Стаття 85 дозволяє організацію голосування за місцем перебування для виборців, які «нездатні пересуватися самостійно за віком, у зв'язку з інвалідністю чи за станом здоров'я». Звернення з проханням організувати голосування на дому подається до ДВК не пізніше 20:00 п'ятниці, що передуює дню голосування. Витяг зі списків виборців з іменами виборців, які

голосуватимуть на дому, вивішується у приміщенні ДВК для ознайомлення у день, що передує дню голосування.

110. Не передбачено жодних вимог, відповідно до яких до звернення з проханням організувати голосування на дому мають додаватися документи, що підтверджують той факт, що виборець дійсно не може проголосувати у приміщенні виборчої дільниці. Це було проблемою під час минулих виборів, тому бажано зазначити у законі, які саме документи для цього потрібні. Це дозволить уникнути непорозумінь щодо того, які документи вимагаються для отримання можливості голосування на дому. Це також зменшить ймовірність зловживань цим положенням з боку суб'єктів виборчого процесу.
111. Хоча стаття 85.11 вимагає від кожної ДВК підготувати контрольний лист із зазначенням кількості виборчих бюлетенів, що видаються членам ДВК, які відповідають за проведення голосування на дому, та іменами відповідних членів комісії, не надається жодних інструкцій щодо кількості виборчих бюлетенів, що вони беруть з собою. Необхідно передбачити такі інструкції. В ідеалі, така кількість повинна враховувати всіх виборців, включених до «витягу зі списку виборців», плюс невелику кількість запасних бюлетенів на випадок заміни зіпсованих.
112. Система голосування за місцем перебування виборця, яке організоване із дотриманням необхідних заходів безпеки, забезпечує виконання зобов'язань України у рамках *Конвенції ООН про права інвалідів*.<sup>19</sup>
113. На останньому засіданні ДВК, що починається після закінчення голосування, до початку підрахунку голосів мають бути розглянуті всі скарги, отримані під час голосування.
114. Порядок, визначений в статтях 87, 88 та 89 відповідно щодо опрацювання списків виборців, опрацювання невикористаних виборчих бюлетенів, відкриття скриньок та підрахунку бюлетенів вичерпний та, здається, враховує всі непередбачені обставини. Водночас, деякі положення є складними, і можуть викликати труднощі у розумінні для членів виборчих комісії та громадськості.
115. У статті 90 наводиться перелік даних, що мають бути включені до протоколів ДВК, форма яких має бути затверджена ЦВК. Існує 14 окремих статей, що вносяться до протоколу ДВК, та 17 статей, що повинні зазначатися у протоколі ОВК. Важливо забезпечити проведення належного навчання для членів ДВК та ОВК, щоб вони повністю розуміли технічні аспекти заповнення протоколів.
116. ДВК може оголосити голосування на відповідній виборчій дільниці недійсним у разі виявлення порушень закону в обсязі, що не дозволяє визначити результати волевиявлення виборців, з трьох окремих причин (стаття 91). Усі три причини стосуються мінімального відсотку кількості порушень, що мають бути скоєні, для того, щоб було застосоване це положення: у випадку незаконного голосування кількість порушень має становити 10 % від загальної кількості поданих голосів; у випадку знищення або пошкодження виборчої скриньки, що робить встановлення змісту виборчих бюлетенів неможливим, кількість таких бюлетенів має становити 20 % від кількості виборців, яким були видані бюлетені; у разі, якщо кількість виборчих бюлетенів у скриньці перевищує кількість виборців, які отримали бюлетені, рівень порушення має перевищувати 10 %. Таким необґрунтованим стандартам недопустимого рівня зловживання важко знайти пояснення. Вони встановлюють прийнятний рівень фальсифікації,

---

<sup>19</sup>

Україна підписала Конвенцію 24 вересня 2008 року, див. Статтю 29.А.і.

що не відповідає належній практиці проведення виборів. Принципово те, що результати голосування мають бути визнані недійсними у тому випадку, коли рівень фальсифікації або порушень є таким, що не дозволяє встановити зміст волевиявлення виборців.<sup>20</sup> ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія рекомендують переглянути ці положення та зробити можливим визнання голосування недійсним на всіх рівнях, коли неточності впливають на результати виборів.

117. ЦВК встановлює результати виборів у загальнонаціональному та одномандатному округах не пізніше ніж на десятий день після дня голосування. Зміст протоколів ЦВК має бути невідкладно опублікований на веб-сайті ЦВК. Рекомендується включити до закону конкретну вимогу щодо публікації також всіх протоколів ДВК та ОВК на веб-сайті ЦВК. Це значно підвищить прозорість та довіру громадськості до виборчого процесу. Це також сприятиме виконанню вимог пункту 7.4 Документу Копенгагенської зустрічі ОБСЄ.<sup>21</sup>
118. Стаття 97(3) встановлює п'ятивідсотковий бар'єр для партій для участі у розподілі мандатів у загальнонаціональному виборчому окрузі. Цей бар'єр був підвищений у порівнянні з тривідсотковим, який передбачається чинним законом. Підстави такого підвищення незрозумілі. Поріг розраховується на основі кількості виборців, які взяли участь у виборах. Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ рекомендують розраховувати поріг для розподілу місць у парламенті на основі кількості дійсних поданих бюлетенів, що відповідає міжнародні практиці.

## К. Скарги та звернення

119. Законопроект не містить положення попередніх законів, що дозволяли подання скарги або до виборчої комісії вищого рівня, або до суду. Це враховує давню рекомендацію ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанської комісії щодо скасування цього положення.
120. Важливо уникнути тривалих спорів та судових процесів у справах, пов'язаних з виборами, тому існує потреба у встановленні часових обмежень. Втім, такі часові обмеження не повинні бути занадто обмежувальними, щоб не завадити прийняттю справедливого рішення. Стаття 108 вимагає подання скарги протягом двох днів після вчинення дії чи бездіяльності, або прийняття рішення. Цей часовий проміжок навіть коротший, якщо йдеться про події, що мають місце у день, який передує дню голосування. Якщо скаржник, з незалежних від нього причин, не може подати скаргу протягом установленого періоду, встановлення такого кінцевого терміну може призвести до несправедливості. Варто розглянути можливість для передбачення у законопроекті винятків щодо часових обмежень на той випадок, коли скаржник не міг дізнатися про порушення шляхом застосування принципу належної відповідальності у випадках, коли цього вимагають інтереси правосуддя.
121. Рішення виборчих комісій за результатами розгляду скарг повинні бути справедливими, законними та обґрунтованими, як вимагається у статті 112. Пункт 10 цієї статті вимагає надання або надсилання копії рішення суб'єкту звернення зі скаргою, суб'єкту оскарження, зацікавленим особам та відповідній виборчій комісії не пізніше наступного дня після прийняття рішення. Для

<sup>20</sup> Кодекс належної практики у виборчих справах, CDL-AD(2002)023-rev.), II.3.3.e, рекомендує наступне: «Орган з розгляду скарг має бути вповноважений анулювати вибори в тих випадках, коли порушення могли вплинути на їхні результати».

<sup>21</sup> Країни-учасниці забезпечуватимуть «чесний підрахунок бюлетенів та встановлення результатів голосування, а також оприлюднення офіційних результатів».

забезпечення подальшого підвищення прозорості та довіри громадськості до процесу оскарження, варто розглянути можливості для запровадження вимоги щодо обов'язкового оприлюднення всіх рішень ЦВК та ОВК на веб-сайті ЦВК.

122. Відповідно до закону, результати виборів можуть бути оскаржені у виборчій комісії вищого рівня у порядку подання звичайних скарг (стаття 107). Скарги щодо результатів голосування у ДВК подаються до відповідної ОВК протягом двох днів після встановлення результатів голосування ДВК. ОВК має розглянути таку скаргу протягом двох днів після її подання. Рішення ДВК може бути оскаржене у ЦВК протягом двох днів, і ЦВК має розглянути його протягом двох днів після подання. Рішення ЦВК можуть бути оскаржені в адміністративному суді в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України.
123. Відповідно до статті 172(3) Кодексу адміністративного судочинства України, рішення, дії чи бездіяльність ЦВК щодо встановлення результатів виборів можуть бути оскаржені у Вищому адміністративному суді України. Всі інші рішення, дії чи бездіяльність оскаржуються у відповідному районному адміністративному суді. Скарги щодо результатів виборів можуть подаватися до адміністративного суду протягом п'яти днів після прийняття рішення, здійснення дій чи бездіяльності, що є предметом скарги. Рішення Вищого адміністративного суду набувають чинності з моменту їхнього оголошення та не можуть бути оскаржені. Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ сподіваються, що порядок розгляду скарг та звернень, передбачений у законопроекті та Кодексі адміністративного судочинства України, сприятиме вчасному розв'язанню виборчих спорів.

#### **IV. Висновки**

124. Законопроект забезпечує детальне регулювання процесу парламентських виборів. Він враховує низку рекомендацій, що раніше висловлювалися різними національними та міжнародними організаціями, включаючи Венеціанську комісію та ОБСЄ/БДІПЛ.
125. Виборча система, якій було надано перевагу законопроектом, не є тією, що обговорювалася представниками Венеціанської комісії на зустрічах з органами влади України, а також не є тією, що рекомендувалася Резолюцією 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи. Крім цього, рішення щодо вибору змішаної системи, встановлення прохідного бар'єру та скасування виборчих блоків приймалося більшістю в односторонньому порядку без обговорення з представниками інших політичних партій та громадянського суспільства. Ці різноманітні зміни не сприяють доступу різних політичних партій до парламенту. Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ хотіли б нагадати про те, що довіра до справедливості виборчих правил є суттєвим чинником для проведення демократичних виборів.
126. Також деякі з попередніх рекомендацій, що містилися у звітах ОБСЄ/БДІПЛ та спільних висновках Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ, залишилися неврахованими у законопроекті, зокрема: відсутність чітких критеріїв та кінцевих термінів щодо встановлення меж виборчих округів; відсутність ясності щодо можливостей для оскарження результатів виборів та брак повного оприлюднення до та після виборів джерел та розмірів фінансових внесків, а також видів та розмірів витрат на проведення виборчої кампанії.<sup>22</sup>

<sup>22</sup>

Повний перелік міститься у розділі «Стислий виклад» цього Висновку.



127. Законопроект містить низку вдосконалень. Зокрема, він передбачає надання ЗМІ необмеженого доступу до всіх публічних заходів, пов'язаних із виборами, встановлює обов'язок для голів, заступників голів та секретарів ОБК щодо проходження навчання, скасовує необмежене право відкликати членів виборчих комісій та надає можливості для балотування незалежним кандидатам.
128. Водночас, подекуди законопроект здається занадто складним та може бути вдосконалений шляхом більш чіткого формулювання положень задля їх чіткого розуміння всіма зацікавленими сторонами виборчого процесу. Складність законопроекту посилює потребу у зведенні всіх законів про вибори у єдиний виборчий кодекс.
129. Під час обговорень, що відбулися між членами делегації Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ і представниками Міністерства юстиції та президентської адміністрації, було повідомлено, що представники української сторони запропонують робочій групі, яка працює над підготовкою законопроекту, включити низку рекомендацій, що увійшли до попереднього проекту спільного висновку, до кінцевої редакції, яка буде подана на розгляд парламенту.
130. ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія задоволені, що Президент України у своєму зверненні на святкуванні 20-ї річниці незалежності України заявив про те, що він буде особисто відстежувати врахування пропозицій та рекомендацій від обох організацій у ході роботи над законопроектом, а також сподівається, що автори законопроекту будуть використовувати рекомендації цього висновку у розробці виборчого законодавства до подання остаточної версії законопроекту на розгляд парламенту.
131. ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія вітають рішення Президента України не подавати законопроект за власною ініціативою, а направити його до парламенту, щоб різні політичні фракції могли обговорити та доопрацювати законопроект. Цей крок може забезпечити проведення обговорення, відкритого для всіх політичних сил. Крім цього, до процесу також повинно бути залучено громадянське суспільство, що у свою чергу допоможе підвищити довіру українського суспільства до виборчого процесу.
132. Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ звертають увагу на те, що наразі існують три різні законопроекти про вибори народних депутатів подані до Верховної Ради. Відкрите конструктивне обговорення у парламенті повинне сприяти підготовці єдиного законопроекту як результату компромісу між більшістю та опозицією.
133. Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ сподіваються, що робота над єдиним виборчим кодексом України буде продовжуватися з урахуванням рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи, Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ. Той факт, що Президент України неодноразово звертав увагу на важливість роботи над єдиним Виборчим кодексом, є позитивним зрушенням. Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДІПЛ вірять, що у цьому майбутньому кодексі їхні рекомендації будуть враховані.
134. ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія готові допомагати органам влади України у намаганнях створити законодавчу базу для проведення демократичних виборів відповідно до зобов'язань в рамках ОБСЄ, Ради Європи та інших міжнародних стандартів демократичних виборів.