



Canada



ЗАЯВА ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ТИЖНЯ ЗАХОДІВ IFES, ПРИСВЯЧЕНИХ УРЕГУЛЮВАННЮ ВИБОРЧИХ СПОРІВ

Київ, Україна
14 квітня 2017 року

У будь-якій державі система врегулювання виборчих спорів має бути прозорою, збалансованою та ефективною. Її зміст і практичне застосування мають забезпечувати справедливість, підзвітність та довіру до результатів виборів. Хоча з моменту здобуття Україною незалежності було досягнуто неабиякого прогресу у питаннях врегулювання виборчих спорів, система їх врегулювання все ще потребує певного удосконалення.

З 13 по 17 березня 2017 року у м. Києві Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), Міністерства міжнародних справ Канади та Посольства Великої Британії в Україні було проведено ряд заходів та зустрічей, метою яких було обговорення порядку врегулювання виборчих спорів в Україні та пошук можливих рішень та заходів, що сприятимуть його удосконаленню. У цих заходах взяли участь представники політичних партій, громадянського суспільства та наукової спільноти, а також провідні експерти, судді та члени органів адміністрування виборів. Активним учасником обговорень протягом цього тижня був Чад Вікері¹, Директор Центру прикладних досліджень і навчання IFES, один з провідних міжнародних експертів з питань врегулювання виборчих спорів. Ключовою подією тижня став експертний круглий стіл «Міжнародні стандарти та українські практики щодо урегулювання виборчих спорів», організований IFES спільно із Венеціанською Комісією Ради Європи.

За підсумками цих заходів їхні учасники загалом досягли консенсусу щодо наступного:

1. Неefективне розслідування

За результатами останніх позачергових парламентських виборів, що відбулися у жовтні 2014 року, із 291 кримінального провадження щодо злочинів проти виборчих прав громадян тільки 14 дійшло до суду, і лише п'ять осіб отримали покарання у вигляді позбавлення волі. У звітах Громадянської мережі ОПОРА за результатами спостереження за виборами відзначається, що така неефективність зумовлена не тільки відсутністю ефективних, пропорційних та дієвих санкцій, а й недостатніми навичками працівників поліції, які мають забезпечувати збір необхідної доказової бази для органів врегулювання виборчих спорів, що забезпечувало б належний та ефективний розгляд справ.

¹ Чад Вікері - Директор Центру прикладних досліджень і навчання IFES, автор [Керівні принципи щодо розуміння змісту розгляду та урегулювання виборчих спорів](#), співавтор [Ієрархія законів: Розуміння та імплементація правових рамок, що регулюють вибори](#).



2. Неефективне врегулювання спорів

У звітах за результатами спостереження за виборами, підготовлених національними організаціями та Бюро з демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ / БДІПЛ) відзначено, що практика розгляду виборчих скарг ЦВК і виборчими комісіями нижчого рівня не дозволяє забезпечити належну реалізацію права на оскарження, передбаченого міжнародними стандартами. Спостерігачі наголошували на тому, що більшість скарг залишаються комісіями без розгляду через порушення формальних вимог до їх підготовки (відсутність у скаргах окремих передбачених законом відомостей).

Низка опитаних в ході зустрічей експертів вважає, що відведений для розгляду скарг дводенний не дозволяє ефективно захистити порушені права та забезпечити процесуальну рівність учасників, оскільки у межах такого обмеженого строку практично неможливо зібрати належні докази та дослідити інші обставини, необхідні для захисту та поновлення виборчих прав.

Деякі респонденти підкреслили, що прийняті комісіями нижчого рівня (наприклад, ОВК на виборах народних депутатів України) рішення часто оформлюються з порушенням встановлених законом вимог і не містять всіх передбачених законом відомостей (посилання на факти, докази, мотивувальну частину, посилання на норми матеріального права, які застосовувались для врегулювання спору).

У випадках виявлення виборчими комісіями ознак злочинів або адміністративних правопорушень, вони не мають повноважень щодо їхньої перевірки та розслідування і відповідно до вимог закону зобов'язані скерувати справу до правоохоронних органів для перевірки та реагування у встановленому порядку. Але оскільки навички працівників правоохоронних органів щодо розслідування злочинів проти виборчих прав громадян потребують посилення, а самі розслідування проводяться неналежно, такий механізм не забезпечує ефективну перевірку ними обставин справи та встановлення фактів порушень.

Через те, що виборчі комісії формуються на політичній основі (за поданнями політичних партій та кандидатів на виборах), існують значні сумніви щодо реальної спроможності виборчих комісій забезпечити належний порядок розгляду виборчих скарг, захист та поновлення виборчих прав.

Хоча перед кожними загальнодержавними або місцевими виборами ЦВК проводить каскадні тренінги для членів виборчих комісій щодо основних виборчих процедур, у тому числі й щодо порядку врегулювання виборчих спорів (наприклад, щодо вимог до оформлення скарг, компетенції судів та виборчих комісій щодо врегулювання тих чи інших виборчих спорів, підстав для залишення скарг без розгляду, без розгляду по суті, без задоволення, щодо строків подачі і розгляду скарг тощо), ефективність таких тренінгів значною мірою послаблюється заміною членів комісій (у деяких випадках – навіть у день голосування) особами, новими членами комісій, які не пройшли будь-якої попередньої підготовки та не володіють навичками, необхідними для ефективного врегулювання виборчих спорів.



3. Недостатня прозорість

Багато комісій нижчого рівня не надсилають ЦВК всі прийняті ними рішення, що виключає можливість їх оприлюднення на веб-сайті ЦВК. Відповідно, можливість аналізу правозастосовчої практики комісій та оцінки відповідності законодавству процесу врегулювання виборчими комісіями спорів (наприклад, спорів, пов'язаних з оскарженням рішень, дій та бездіяльності комісій нижчого рівня чи спорів, пов'язаних з оскарженням дій або бездіяльності політичних партій) суттєво ускладнюється.

Виборчими комісіями та судами і досі не запроваджено ефективні і прозорі системи адміністрування розгляду виборчих скарг/позовів. В результаті суб'єкти звернення зі скаргами/позивачі, суб'єкти оскарження/відповідачі, комісії та інші зацікавлені особи часто не володіють інформацією про те, який саме орган розглядає виборчий спір, у чому полягає суть спору, на якому етапі розгляду перебуває та чи інша справа, чи було прийнято/оприлюднено за результатами розгляду справи рішення, і у чому полягає його суть.

За результатами зустрічей та обговорень з представниками зацікавлених сторін основних аспектів врегулювання виборчих спорів, IFES вважає за необхідне висловити наступні рекомендації щодо удосконалення порядку розгляду виборчих спорів в Україні:

- 1) Варто переглянути систему санкцій за порушення виборчого законодавства, передбачену Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним кодексом України. При такому перегляді слід враховувати, що всі без винятку передбачені законодавством порушення мають наслідком юридичну відповідальність, і що передбачена законом відповідальність за порушення має бути пропорційною, ефективною та дієвою.
- 2) Існує потреба у проведенні періодичної та завчасної (задовго до проведення виборів) попередньої підготовки представників поліції щодо методики розслідування злочинів та правопорушень проти виборчих прав громадян.
- 3) Варто розглянути доцільність скорочення переліку вимог до форми скарг – до оформлення скарг не повинні ставитись ті ж самі “жорсткі” вимоги, що ставляться до оформлення адміністративних позовів.
- 4) Варто розглянути доцільність внесення до законів про вибори змін, які б передбачали, що навіть за умови невідповідності оформлення скарги всім вимогам виборчого законодавства, така скарга (за умови її обґрунтованості та можливості перевірки наведеної у скарзі інформації) підлягає розгляду відповідною виборчою комісією, за результатами якого комісія має винести рішення, яке б забезпечувало право суб'єкта звернення зі скаргою на ефективний захист свого порушеного виборчого права.
- 5) Слід розглянути питання про збільшення встановленого законами про вибори дводенного строку розгляду виборчих спорів (наприклад, до 5 днів) з тим, щоб усі учасники провадження мали достатньо часу для реалізації права на захист виборчих прав, як це передбачено рекомендаціями ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанської комісії.
- 6) З метою підвищення загальної прозорості процесу врегулювання виборчих спорів, існує потреба у створенні ефективної системи адміністрування розгляду виборчих скарг/позовів. Створенню такої



Canada



системи має передувати вивчення досвіду країн, які вже запровадили ефективні і дієві системи адміністрування розгляду виборчих скарг.

- 7) З метою обміну знаннями та вивчення досвіду інших країн регіону у сфері врегулювання виборчих спорів, Вищому адміністративному суду України доцільно розглянути питання про приєднання до Європейської регіональної мережі судів з розгляду виборчих спорів.

Ці заходи стали можливими завдяки підтримці Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), Міністерства міжнародних справ Канади та Посольства Великої Британії в Україні. Будь-які думки, викладені в цьому документі, не обов'язково відображають погляди USAID, уряду США, Міністерства міжнародних справ Канади, уряду Канади або уряду Великої Британії.