

Виборча реформа¹

1. Завдання реформи та основні виклики 2014–2018 рр.

Після 2014 року Україна зіткнулася з чотирма основними проблемами: з корупційною та вразливою до процедурних порушень і виборчих маніпуляцій змішаною виборчою системою на парламентських виборах; з безкарністю фігурантів виборчих правопорушень; з відсутністю прозорості та підзвітності у фінансуванні політичних партій та кандидатів; а також з порушеннями прав виборців та внутрішньо переміщених осіб.

У 2012 році Верховна Рада України знову запровадила змішану систему на парламентських виборах – просту більшість (мажоритарна виборча система) та пропорційну систему із закритими партійними списками. Ця система дестабілізує роботу парламентської коаліції та гальмує реформи, надає несправедливу виборчу перевагу провладним партіям та чинному Президенту, погіршує розвиток партійної системи та сприяє корупції під час виборів.

Водночас система покарання за порушення виборчого законодавства України залишається дуже слабкою та вразливою. Хоча виборче законодавство України чітко визначає, що допустимо згідно із законом, а що – ні, у багатьох випадках жодних штрафів для забезпечення виконання відповідних положень не передбачено, або збір та дослідження доказової бази неможливі через процесуальні обмеження для органів правопорядку. Кримінальний кодекс України не забезпечує своєчасне та ефективне розслідування злочинів, пов'язаних з виборами.

У 2014–2016 рр. партії та кандидати в Україні все ще звітували про часткові витрати на вибори та не розкривали інформацію про активи й доходи, а самі звіти і до 2019 року не містять інформацію стосовно видатків на персонал та залучених до роботи штабів, виборчих комісій, спостерігачів серед громадян.

Кількість внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні перевищує 1,6 млн осіб. ВПО, які проживають на території, підконтрольній Україні, не можуть реалізувати своє право голосу. З аналогічними проблемами, пов'язаними з голосуванням, стикаються внутрішні трудові мігранти та інші категорії виборців, які проживають в Україні не за місцем реєстрації. Необхідно переглянути загальну концепцію реєстрації виборців (і виборчої адреси, тобто зареєстрованого місця проживання), щоб гарантувати, що всі виборці мають право голосувати на всіх виборах, які проводяться на території їхнього фактичного проживання.

2. Основні виклики

Найбільшою проблемою у сфері регулювання виборчих процесів залишається відсутність комплексних підходів до реформи законодавства, а також незацікавленість парламентських фракцій позбуватися корупційних ефектів системи виборів, а саме:

- пропорційна система із закритими списками залишається цінністю для партій, які мають значну підтримку виборців, але не готові надавати більшого впливу громадянам через відкриті регіональні списки, як і розвивати внутрішньо партійні демократичні інструменти;
- мажоритарна система спонукає брати участь у виборчому процесі переважно кандидатів зі значними фінансовими ресурсами;
- непрозорість виборчих фондів та політичних груп переважно влаштовує всіх парламентських гравців;

¹ Головний автор брифу:

Ольга Айвазовська координаторка політичних програм, голова правління Громадської Мережі ОПОРА

Співатор:

Єгор Поляков аналітик ГО "Центр UA"

- неучасть міноритарних груп виборців та відсутність прогресивної системи визначення «виборчої адреси» без прив'язки до місця реєстрації не в пріоритетах народних депутатів, адже вони не розглядають їх як виборців;
- відсутність ефективної системи покарання за порушення виборчого законодавства та виборче правосуддя зберігають вірогідність безкарності порушників, до лав яких часто зараховуються кандидати і від влади, і від опозиції.

Наразі в парламенті зареєстровано низку законопроектів, які є рішенням вище перерахованих проблем.

3. Розуміння реформи та очікування громадян від її проведення

Соціологічні опитування Фонду «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва засвідчують, що є суспільний запит на виборчу реформу в цілому, а 42% громадян підтримують пропорційну систему з відкритими списками як найбільш популярну серед інших.

Водночас за поточний період громадяни зі статусом внутрішньо переміщених осіб активно захищають своє право голосу в публічній площині, організовують адвокаційні кампанії, а у квітні 2019 року очікується рішення Європейського суду з прав людини щодо позову проти України за перешкоджання у реалізації їх виборчих прав.

Безкарність за виборчі порушення дискредитує органи правопорядку, заразом під час президентської кампанії 2019 року вперше поліція та громадськість просувала напрацьований законопроект щодо ефективної системи пропорційного покарання за виборчі злочини.

Також серед інших вже тривалий час в суспільстві існує запит на прозорість політичних фінансів.

4. Зв'язок з міжнародними програмами співпраці

Реформу виборчого законодавства та центрального органу адміністрування виборів у межах міжнародної технічної допомоги підтримують Європейський Союз, Агенція розвитку США (USAID), Рада Європи, Міжнародна фундація виборчих систем (IFES), уряди Канади та Великобританії.

5. Наступні кроки для реформування галузі

У листопаді 2017 року Верховна Рада прийняла в першому читанні Виборчий кодекс (законопроект № 3112-1), який передбачає регіональну систему відкритих списків для парламентських і низки місцевих виборів. Кодекс було підготовлено до другого читання лише в січні 2019 року, тому чинному парламенту варто невідкладно прийняти рішення по суті. Кабінет Міністрів України підтримав проект Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення виборчого законодавства (№ 8270), розроблений спільно Громадською мережею ОПОРА, Міністерством внутрішніх справ України та Національною поліцією України. Законопроект уже схвалили Генеральна прокуратура, Міністерство юстиції та Центральна виборча комісія. Законопроект пройшов успішно розгляд у двох комітетах парламенту та чекає на винесення на пленарне засідання.

Починаючи з 2016 року, політичні партії, державні службовці та виборні посадові особи подають свої декларації про майно онлайн. Національне агентство з питань запобігання корупції було створено для забезпечення прозорості та підзвітності політичних фінансів, але до січня 2019 року воно не досягло значних успіхів. У цій темі ключовою є належна практика контролюючих органів та якісна система перевірки звітів виборчих фондів, політичних партій та аплікантів електронних декларацій.

Законопроект № 6240 «Про внесення змін до деяких законів України (щодо виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян)» повинен бути розглянутий народними депутатами до початку парламентських виборів в Україні.