



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ (ДРАФТ) «ВИБОРЧА РЕФОРМА»

Автори: Ольга Айвазовська, голова правління Громадянської мережі ОПОРА; Надія Шувар, керівниця на-пряму «Верховенство права» Центру демократії та верховенства права

1. Оцінка політики реформ Парламенту й Уряду за період вересень 2019 – січень 2020 рр. та її відповідності «Принципам Торонто» (на основі аналізу Програми Уряду, планів міністерств й ухвалених / відхилених нормативно-правових актів)

Виборчий кодекс України, перший проект якого було розроблено ще у 2000-х роках, новообрана [Верховна Рада України \(ВРУ\) ухвалила 19 грудня 2019 року](#). Так, ще в листопаді 2017 року кодекс ухвалили в першому читанні. Згодом, 11 липня 2019 року, доопрацьований проект кодексу ухвалили в другому читанні та в цілому. Проте 13 вересня 2019 року Президент України Володимир Зеленський повернув Парламенту кодекс на повторний розгляд разом зі своїми 17 пропозиціями, зокрема щодо реального забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб, осіб з інвалідністю, забезпечення дотримання гендерних квот, більшої відкритості пропорційної системи з відкритими списками без 10 закріплених за лідерами національного списку політиками тощо. Після доопрацювання та ухвалення Виборчого кодексу України в повторному другому читанні 330 голосами він набув чинності 1 січня 2020 року.

Ухвалення кодексу – один з кроків на шляху реалізації виборчої реформи. Серед ключових нововведень – скасування мажоритарної виборчої системи та запровадження пропорційної виборчої системи з частково відкритими списками на парламентських виборах та виборах до місцевих рад великих міст й органів місцевого самоврядування обласного рівня, що відповідає [«Принципам Торонто»](#), які також передбачали запровадження пропо-

рційної системи з відкритими регіональними списками, ефективної системи пропорційного покарання за виборчі злочини, забезпечення прозорості політичних фінансів.

Окрім цього, варто відзначити такі важливі досягнення у сфері виборчої реформи:

- кодифікація виборчого законодавства – Виборчий кодекс України частково узгодив положення, що регулюють різні типи виборів – президентські, парламентські та місцеві;
- запровадження Виборчим кодексом України норм, направлених на дотримання прав громадян. Так, уперше на законодавчому рівні розмежовано поняття «виборча адреса» та «зареєстроване місце проживання», що дозволяє внутрішньо переміщеним особам та трудовим мігрантам реалізувати свої виборчі права, зокрема проголосувати за місцем фактичного проживання. У кодексі також закладені основи для забезпечення виборців з інвалідністю доступу до виборчого процесу. Гендерна квота при пропорції не менше двох представників однієї статі в кожній п'ятірці списку є обов'язковою для реєстрації всього списку партії;
- Центральна виборча комісія (ЦВК) отримала можливість створювати власні територіальні представництва, які функціонально забезпечуватимуть роботу Державного реєстру виборців на місцях та фахово консультуватимуть організацію виборів;
- легалізація та розширення повноважень Тренінгового центру при ЦВК, який працюватиме у сфері спеціальної освіти та просвіти;
- закладені загальні положення для застосування ІТ-технологій на виборах, у тому числі в

частині запровадження електронної звітності партій, електронних звернень виборців щодо зміни місця голосування або виборчої адреси, а також передбачена обов'язкова процедура перевірки відомостей кандидатів з боку ЦВК;

- обов'язкова публікація виборчих даних у форматі відкритих.

2. Актуальні виклики / проблеми у відповідній галузі політики

Попри позитивні зміни, запроваджені Виборчим кодексом України, деякі питання залишилися поза увагою та потребують негайного законодавчого врегулювання. Кампанія місцевих виборів розпочнеться наприкінці серпня, тому для забезпечення принципу правової визначності та сталості законодавства всі зміни необхідно внести до кінця квітня 2020 року. Хоча кодекс і запровадив пропорційну систему з відкритими регіональними списками, фактично вплив виборців на результати виборів обмежується запровадженням обов'язкових депутатських мандатів для «першої дев'ятки кандидатів» зі списку партії, що пройде до Парламенту. Окрім того, голоси виборців матимуть вплив лише для тих кандидатів, що подолають бар'єр – 25 % від розміру виборчої квоти. Форма ж виборчого бюлетеня не сприяє голосуванню за конкретного кандидата, тому ефект системи може бути швидше закритий, ніж відкритий для виборця.

Неврегульованим залишається питання передвиборної агітації в мережі Інтернет та соціальних мережах, а також звітності щодо них.

Іншою важливою проблемою є надмірне фінансування виборчих кампаній. Так, виборчі кампанії (президентська і парламентська) 2019 року ще раз [підтвердили відсутність прозорості та залежність кандидатів і політичних партій від великих донорів](#). Одним із механізмів регулювання є встановлення обмежень виборчих фондів. Якщо раніше такі обмеження були відсутні на президентських і місцевих виборах, то на сьогодні кодекс скасував ліміти й для виборчих фондів на парламентських виборах. Такі зміни призведуть до ще більшої залежності кандидатів та політичних партій від спонсорів і лобювання інтересів саме спонсо-

рів їхніх виборчих фондів, а не громадян, інтереси яких мають представляти ті чи інші партії та кандидати. Надмірною перепоною для участі у виборчому процесі є сума грошової застави, яка для партії на виборах до обласної ради великих регіонів подекуди вдвічі більша, ніж для кандидатів у президенти.

Довіра до виборів також залежить від правильності списків виборців та якості Державного реєстру виборців, який після запровадження у 2009 році жодного разу не проходив незалежного аудиту чи оцінки, а його дані на практиці є закритими навіть для учасників виборів.

Досі не забезпечено належної системи кваліфікації злочинів проти виборчих прав та виборчих порушень, а також можливості проводити слідчі дії правоохоронцями на етапі досудового слідства. Усе це потребує змін до законодавства. Не менш важливою залишається необхідність удосконалення системи оскарження дій чи бездіяльності комісій та прозорості процесу.

3. Рекомендації стосовно пріоритетних дій на 2020–2021 рр., зокрема для порядку денного другої сесії Парламенту

Ключовим завданням на 2020–2021 рр. повинно стати впровадження наступного етапу виборчої реформи – усієї Книги четвертої Виборчого кодексу України, яка загалом не переглянута, але регламентує проведення місцевих виборів. Невідкладно потрібно переглянути окремі положення кодексу, які стосуються парламентських виборів, оскільки неточності в методі обчислення виборчої квоти та способі розподілу мандатів загалом блокує етап встановлення результатів виборів як для парламентської, так і місцевої кампанії.

Чесні та вільні вибори необхідно гарантувати через належне визначення санкцій за порушення виборчих прав і процедур, застосування пропорційного та ефективного покарання, що є неможливим без змін до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Потребує врегулювання і питання агітації в мережі Інтернет, соціальних мережах, вста-

новлення обмежень політичної реклами в ЗМІ, яка на сьогодні становить лівову частку витрат кандидатів на виборах. Важливим є також встановлення справедливого та адекватного максимального розміру виборчих фондів партій / кандидатів для всіх типів виборів.

Окремим напрямком у сфері виборчої реформи мають бути інформаційні та просвітницькі кампанії для виборців, зважаючи на складність запровадженої пропорційної системи як для виборців, так і для органів адміністрування виборів.

Невідкладного регулювання потребує питання грошової застави для виборів усіх рівнів, яка станом на сьогодні є надмірною, особливо на місцевому рівні.

Не менш важливою є внутрішня реформа ЦВК, яка повинна включати прозорість та відкритість способу ухвалення рішень, а також спроможність забезпечити безпеку персональних даних виборців, протидію кібератакам проти інформаційно-аналітичних систем.