



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ «ВИБОРЧА РЕФОРМА»

Авторки: *Ольга Айвазовська*, голова правління Громадянської мережі ОПОРА; *Надія Шувар*, керівниця напрямку «Верховенство права» Центру демократії та верховенства права

Рецензент: *Денис Рибачок*, аналітик Комітету виборців України

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

Виборчий кодекс України, перший проєкт якого було розроблено ще у 2000-х роках¹, новообрана Верховна Рада України (далі – ВРУ) ухвалила 19 грудня 2019 року. 16 липня 2020 року Парламент утретє за два роки проголосував у другому читанні за Виборчий кодекс України. Тривала робота над удосконаленням законодавства про вибори пов'язана як з політичним протистоянням між зацікавленими групами протягом двох скликань ВРУ, так і практикою деталізації законів про вибори.

Ухвалення кодексу – один з кроків на шляху реалізації виборчої реформи. Серед його ключових нововведень – скасування мажоритарної виборчої системи та запровадження пропорційної виборчої системи з частково відкритими списками на парламентських виборах, що відповідає «Принципам Торонто», які також передбачали запровадження пропорційної системи з відкритими регіональними списками, ефективної системи пропорційного покарання за виборчі злочини, забезпечення прозорості політичних фінансів². Утім, останні рішення Парламенту від липня 2020 року про партизацію місцевого самоврядування та встановлення монополії партійних організацій на висування кандидатів на місцевих виборах

у громадах від 10000 виборців суперечать міжнародним стандартам, як у частині виборчої системи, так і строків ухвалення напередодні виборів.

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 виборцям з інвалідністю доступу до виборчого процесу. Гендерна квота в пропорції не менше ніж два представники однієї статі в кожній п'ятірці списку є обов'язковою для реєстрації всього списку партії;
- Центральна виборча комісія (далі – ЦВК) отримала право 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 працював

¹ <https://ifesukraine.org/verhovna-rada-ukrayiny-uhvalyla-istorychne-rishennya-i-pryjnyala-vyborchij-kodeks/>

² https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/07/A4_Toronto_ua_web4.pdf

тиме 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;
- забезпечення невідворотності покарання за вчинення злочинів проти виборчих прав через зміни до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення.

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. 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, та першого кандидата зі списку партії, що пройде до місцевої ради. Окрім того, голоси виборців матимуть вплив лише для тих кандидатів, що подолають бар'єр – 25 % від розміру виборчої квоти. Відповідний показник варто знизити або взагалі відмовитися від рейтингування за такою схемою.

Неврегульованим залишається питання передвиборчої агітації в мережі Інтернет та соціальних мережах, а також звітності про 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 донорів³. Одним з механізмів регулювання є встановлення обмежень виборчих фондів. Якщо раніше такі обмеження були відсутні на президентських і місцевих виборах, то на сьогодні кодекс скасував лімі-

ти й для виборчих фондів на парламентських виборах. Такі зміни призведуть до ще більшої залежності кандидатів та політичних партій від спонсорів і лобювання інтересів саме спонсорів їхніх виборчих фондів, а не громадян, інтереси яких мають представляти ті чи інші партії та кандидати. Хоча розмір грошової застави на місцевих виборах зменшено, перепоною для участі у виборах є необхідність сплати грошової застави всіма кандидатами та партіями на місцевих виборах.

Спроможність територіальної виборчої комісії аналізувати фінансові звіти є низькою, що не сприяє прозорості проведення виборчої кампанії. Значна частина кандидатів ігнорують фінансові вимоги, розуміючи свою безкарність. Законодавча база, що регулює питання партійних і виборчих фінансів, недосконала. Потребує розв'язання питання дочасної агітації, традиційної на українських виборах, що дозволяє приховувати реальні витрати на кампанію. Також фактично в тіні перебуває робота партійних штабів і такі питання, як оплата праці агітаторів і членів виборчих комісій від партій.

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

3. Рекомендації стосовно пріоритетних дій на 2020–2021 рр.

Ключовим завданням на 2020–2021 рр. має стати перегляд окремих положень кодексу, які стосуються як загальнодержавних, так і місцевих виборів:

- переглянути рівні місцевих виборів, на яких застосовується винятково пропорційна виборча система. Партійна монополія не є природною для місцевого самоврядування та суперечить міжнародним стандартам. На практиці українські політичні партії часто вкрай слабо представлені на місцевому рівні і не мають активних осередків. З огляду на це підхід, коли лише політичні партії отримують монополію на висунення кандидатів у громадах з більше ніж 10 тис. виборців, є дискри-

³<https://ifesukraine.org/ifes-predstavyla-klyuchovi-priorytety-v-sferi-realizaciyi-reformy-politychnogo-finansuvannya/>

мінаційним за своєю суттю до незалежних кандидатів;

- відмовитися від чинної форми імперативного мандата, що не повинна створювати умови для партійної диктатури;
- врегулювати питання агітації в мережі Інтернет, соціальних мережах. Важливо встановити справедливий й адекватний максимальний розмір виборчих фондів партій / кандидатів для всіх типів виборів, а також належний контроль за фінансуванням ви-

борчих кампаній.

Окремим напрямом у сфері виборчої реформи повинні стати інформаційні та просвітницькі кампанії для виборців та органів адміністрування виборчого процесу.

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.