

## Ключові пріоритети реформ у сфері виборів, референдумів та фінансування політики

5 серпня 2019 року

### Резюме

11 липня 2019 року парламентом було прийнято в цілому як закон проект Виборчого кодексу, який, за умови підписання Кодексу Президентом, набуде чинності з 1 грудня 2023 року. Відповідно, Кодекс не застосовуватиметься ні на чергових місцевих виборах 2020 року, ні на чергових виборах народних депутатів України, які мають відбутись у жовтні 2023 року. Порядок проведення цих виборів і надалі визначатиметься, відповідно, Законом “Про місцеві вибори” 2015 року та Законом “Про вибори народних депутатів України”, які потребують внесення суттєвих змін.

У цьому документі досліджуються поточні пріоритети реформ у сфері виборів та містяться конкретні рекомендації щодо вдосконалення виборчого законодавства. На думку авторів документу це може бути здійснено або шляхом внесення змін до чинних виборчих законів, або шляхом внесення суттєвих змін до нещодавно прийнятого Виборчого кодексу, які б стосувалися, зокрема прискорення дати набуття чинності його положеннями щодо конкретних виборів. Наш погляд, серед основних пріоритетів:

- прийняття нового Закону “Про місцеві вибори” задовго до проведення чергових місцевих виборів у 2020 році з метою зміни чинної виборчої системи на виборах до місцевих рад;
- впровадження пропорційної виборчої системи з відкритими списками на чергових місцевих виборах 2020 року та чергових виборах народних депутатів України 2023 року;
- гармонізація виборчого законодавства, з метою уніфікації виборчих процедур на різних видах виборів;
- загальне удосконалення виборчих процедур, у тому числі шляхом більш активного застосування ІТ в окремих виборчих процедурах, запровадження дієвих механізмів реагування на безпекові та інформаційні ризики та запровадження регулювання/моніторингу передвиборної агітації з використанням нових медіа, у тому числі Інтернет;

Окрім того, важливо, щоби у процесі реформи виборчого законодавства були враховані й інші рекомендації, засновані на міжнародних стандартах демократичних виборів, які, зокрема, були запропоновані міжнародними та національними місіями спостереження за виборами, Венеціанською комісією, ОБСЄ/БДІПЛ, IFES, ОПОРОЮ, Групою держав проти корупції (GRECO) та іншими міжнародними організаціями. Серед них, зокрема, такі:

- обов’язкове навчання та наступна сертифікація членів виборчих комісій перед їх призначенням на посаду;

- запровадження пропорційних, ефективних та дієвих санкцій за порушення виборчого законодавства, посилення спроможності поліції, прокурорів та суддів щодо ефективного виявлення порушень та переслідування порушників;
- реалізація структурних та операційних реформ в ЦВК;
- забезпечення виборчих прав недостатньо представлених та вразливих груп (ВПО, внутрішні трудові мігранти, жінки, люди з інвалідністю);
- прийняття нового Закону України «Про всеукраїнський референдум»;
- зміцнення незалежності та підзвітності Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК).

Усі вищезазначені рекомендації мають бути реалізовані лише після широких консультацій за участі організацій громадянського суспільства, державних інституцій, ЦВК, а також відповідних міжнародних організацій.

## Вступ

11 липня 2019 року парламентом було прийнято в цілому як закон проект Виборчого кодексу, який, за умови підписання Кодексу Президентом, набуде чинності з 1 грудня 2023 року. Відповідно, Кодекс не застосовуватиметься ні на чергових місцевих виборах 2020 року, ні на чергових виборах народних депутатів України, які мають відбутись у жовтні 2023 року. Порядок проведення цих виборів і надалі визначатиметься, відповідно, Законом “Про місцеві вибори” 2015 року та Законом “Про вибори народних депутатів України”, які потребують внесення суттєвих змін. Не виключений і ризик того, що новоприйнятий Кодекс – навіть якщо він буде підписаний Президентом – до грудня 2023 року буде або скасований або кардинально змінений, у тому числі і в частині положень, які передбачають зміну виборчої системи для парламентських та більшості місцевих виборів.

Низка положень Кодексу, безумовно, є помітним кроком уперед у напрямку вдосконалення виборчого законодавства. Ним передбачено запровадження гендерних квот (включення до кожної п’ятірки кандидатів у списках на парламентських та низці місцевих виборів не менш ніж двох жінок) та відповідальності за їх недотримання, удосконалення порядку адміністрування і ведення Державного реєстру виборців, запровадження електронної системи фінансової звітності партій і кандидатів на виборах, посилення гарантій виборчих прав людей з інвалідністю, удосконалення (порівняно з чинним законодавством про вибори) порядку проведення передвиборної агітації, підрахунку голосів, встановлення підсумків голосування та результатів виборів.

Водночас, Кодекс містить і ряд концептуальних недоліків. Один з ключових недоліків – “пропорційна виборча система з відкритими списками”, яку планується застосовувати на парламентських виборах та виборах до окремих рад, і за якою списки партій на виборах не є повністю відкритими і регіональними, тоді як рівень представництва громади або регіону у певній раді залежатиме від явки виборців у день голосування, а не кількості зареєстрованих у громаді/регіоні виборців, як це має місце в усіх країнах Європи, де використовується пропорційна система з відкритими списками.

Виборчий кодекс не передбачає дієвих механізмів забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни категорій громадян, які й надалі не зможуть в повній мірі скористатись своїми виборчими правами на місцевих і парламентських виборах. Він також не містить інструментів професіоналізації виборчих комісій (у тому числі шляхом запровадження обов'язкового навчання всіх претендентів до складу комісій з питань виборів з подальшою їх сертифікацією). Кодекс також не регулює належним чином новітні форми агітації (у тому числі в Інтернет та соціальних мережах). У Кодексі варто було б приділити більше уваги зменшенню обсягу тіньового фінансування агітації, включаючи забезпечення прозорості усіх поточних фінансових транзакцій з поточних рахунків виборчих фондів<sup>1</sup>. Активне використання ІТ також доцільно передбачити при веденні Реєстру виборців та в інших виборчих процедурах.

У Кодексі значною мірою обійдено увагою і реформу у сфері децентралізації, що наразі триває, зокрема і у аспектах, що стосуються проведення місцевих виборів у новостворених об'єднаних територіальних громадах. Тому навіть якщо Кодекс буде підписано Президентом, вже найближчим часом виникне потреба у внесенні до нього суттєвих змін.

Потенційне підписання Виборчого кодексу Президентом не повинно перешкоджати проведенню комплексної виборчої реформи до очікуваного набуття ним чинності 1 грудня 2023 року. Ця реформа має передбачати внесення кардинальних змін до Закону “Про місцеві вибори” задовго до проведення місцевих виборів у 2020 році, запровадження виборчої системи з відкритими списками на парламентських виборах та на окремих рівнях місцевих виборів<sup>2</sup>, загальну модернізацію виборчого законодавства, посилення відповідальності за порушення виборчого законодавства та забезпечення дієвості застосування відповідних санкцій на практиці, удосконалення законодавства щодо реформи політичних фінансів та перезавантаження Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), прийняття нового Закону “Про всеукраїнський референдум”, забезпечення прав окремих вразливих груп суспільства (у тому числі виборці з інвалідністю, жінок тощо), які розглянуто більш детально нижче.

Пріоритети реформ у сфері виборів, референдумів та політичних фінансів, розглянуті у цьому документі, та відповідні рекомендації щодо удосконалення законодавства не залежать від факту підписання Виборчого кодексу у нинішній формі. Якщо Кодекс буде підписано, а дату набуття ним чинності буде перенесено на 2020 рік, більшість розглянутих нижче пріоритетів (окрім необхідності гармонізації виборчого законодавства та прийняття нового Закону “Про місцеві вибори”) все одно залишатимуться актуальними.

---

<sup>1</sup> Зразком подібного інструменту для моніторингу фінансових транзакцій партій і кандидатів може бути єдиний портал використання бюджетних коштів <https://spending.gov.ua>

<sup>2</sup> Згідно з проектом Закону України «Про місцеві вибори» № 9100-1 за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками кандидатів у депутати у багатомандатних виборчих округах проодяться вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради, міської ради міста Києва, Севастополя, міста – обласного центру, іншого міста, в якому кількість виборців становить не менше 90 000 осіб

## Прийняття нового Закону “Про місцеві вибори”

Чинний Закон “Про місцеві вибори” був прийнятий у 2015 році без проведення попередніх консультацій з громадськістю, вітчизняними та іноземними експертами у сфері виборів, та підписаний главою держави практично перед початком виборчого процесу чергових місцевих виборів 2015 року.

Законом було передбачено перехід зі змішаної виборчої системи на виборах до всіх місцевих рад (окрім сільських та селищних) на пропорційну систему, подібну до тієї, яка застосовується на виборах до Законодавчих зборів Санкт-Петербургу. Хоча цю систему багато політиків помилково називали “пропорційною системою з відкритими списками”, вона не має нічого спільного з цією системою і в закріпленому в законі вигляді не застосовується у жодній країні Європи. Ця система має ряд рис мажоритарної системи; рівень представництва тієї чи іншої партії у раді, обраною за цієї системою, залежить не стільки від популярності партії і рівня її підтримки виборцями, скільки від індивідуальних результатів кандидатів, висунутих відповідною партією у територіальних виборчих округах. Як показав досвід місцевих виборів 2015 року, результати застосування системи на практиці виявились неочікуваними не лише для виборців, але і для партійних організацій, які брали участь у виборах, та самих кандидатів. Особливості системи призвели до того, що популярні кандидати не були обрані до місцевих рад, тоді як кандидати, підтримані меншістю виборців, були обрані депутатами. В районних та обласних радах окремі громади представлені двома і більше депутатами, тоді як інші взагалі залишились без представництва.

Ряд передбачених Законом “Про місцеві вибори” виборчих процедур (в частині регулювання діяльності виборчих комісій, агітації та інформаційного забезпечення виборів, встановлення підсумків голосування тощо) суттєво поступають за якістю регулювання процедур, закріпленим у законах про загальнодержавні вибори. Положення Закону в частині регулювання фінансування передвиборної агітації на місцевих виборах не узгоджено з нормами Закону щодо реформи політичних фінансів 2019 року. В Законі не в повній мірі враховано особливості об'єднання територіальних громад в рамках децентралізації, а також відсутні деталізовані процедури для об'єктивної оцінки безпекової ситуації в Донецькій та Луганській областях.

Саме тому задовго до початку виборчого процесу чергових місцевих виборів 2020 року парламенту 9 скликання необхідно ухвалити нову редакцію цього Закону, яка б передбачала як зміну виборчих систем для місцевих виборів, так і оптимізацію ключових виборчих процедур. В основу майбутньої нової редакції Закону “Про місцеві вибори” може бути покладений проект Закону “Про місцеві вибори” № 9100-1, зареєстрований у парламенті 2 жовтня 2018 року. Цей законопроект загалом базується на проекті Закону “Про місцеві вибори”, який був підготовлений робочою групою при Комітеті Верховної Ради України з питань правової політики у 2015 році за технічної підтримки IFES. Парламентом 8 скликання цей законопроект розглянутий так і не був. Підготовка нової редакції Закону “Про місцеві вибори” має проводитись відкрито, інклюзивно та із залученням всіх зацікавлених сторін, базуватись на пріоритеті виборчих прав громадян.

Необхідність в ухваленні нового Закону “Про місцеві вибори” відпаде лише у випадку підписання Президентом Виборчого кодексу та зміни дати набуття ним чинності внаслідок наступного внесення змін до Кодексу - якщо Кодекс набуде чинності перед проведенням місцевих виборів 2020 року, то потреби у прийнятті нової редакції Закону “Про місцеві вибори” не буде. Але такий сценарій все одно не усуває необхідність модифікації пропорційної виборчої

системи з відкритими списками, за якою планується проводити вибори до окремих місцевих рад, адже вона має ті ж самі недоліки, що й система, за якою Кодексом пропонується проводити вибори народних депутатів України (див. наступний розділ).

## **Зміни до пропорційної системи з відкритими списками, запровадженої Виборчим кодексом та Рекомендації**

Реформування виборчої системи шляхом заміни існуючої паралельної виборчої системи на парламентських виборах на повноцінну систему пропорційного представництва з відкритими списками, як це було рекомендовано Венеціанською комісією та Парламентською асамблеєю Ради Європи, продовжує залишатися одним із першочергових пріоритетів виборчої реформи в Україні. Попри прийняття Виборчого кодексу в цілому як закону, він – навіть за умови його підписання Президентом - не застосовуватиметься на чергових виборах народних депутатів у жовтні 2023 року. Навіть якщо дата набуття чинності кодексом у випадку його підписання у подальшому буде змінена з тим, щоб він міг бути застосований на парламентських виборах 2023 року, передбачена ним пропорційна виборча система з відкритими списками має ряд недоліків – лише частина місць у парламенті розподілятиметься за відкритими списками, тоді як решта – за закритими загальнодержавними списками партій; рівень представництва того чи іншого регіону в парламенті залежатиме від явки виборців, а не кількості зареєстрованих у відповідних регіонах виборців, як це має місце в більшості європейських країн, в яких вибори проводяться за пропорційною системою з відкритими списками. Саме тому існує потреба у внесенні змін до відповідних положень Кодексу в частині приведення запропонованої ним пропорційної системи з відкритими списками у відповідність до європейських практик.

На доцільності переходу на пропорційну систему із відкритими списками наголошували як фракції коаліції в парламенті 8 скликання, так і Президент України, обраний на чергових виборах глави держави в 2019 році.

При запровадженні пропорційної системи з відкритими списками як на парламентських, так і на місцевих виборах має бути враховано наступне:

- 1) рівень представництва регіону/багатомандатного округу в парламенті має визначатись не явкою виборців у день голосування, а кількістю зареєстрованих виборців – кожен регіон має бути представлений в парламенті пропорційно до кількості зареєстрованих у ньому виборців;
- 2) зміна черговості кандидатів у списках партій має здійснюватись лише за умови набрання кандидатом/кандидатами визначеної частки голосів виборців на свою підтримку (наприклад, черговість кандидатів може змінюватись лише у випадку, коли відповідні кандидати отримали на свою підтримку не менше 5% голосів виборців, поданих за регіональний виборчий список). Це положення гарантує, що популярні кандидати за партійними списками будуть обрані, навіть якщо вони розміщені внизу списку, тоді як партії збережуть певний контроль за порядком кандидатів у своїх списках;
- 3) кандидати у депутати від партії, які отримали на свою підтримку більше голосів, ніж інші кандидати у тому ж списку, повинні мати пріоритетне право на отримання мандатів відносно інших кандидатів за умови подолання вищезгаданого внутрішньопартійного бар'єру;

4) у разі збереження загальнодержавного списку кандидатів у депутати від партій (як це передбачено Виборчим кодексом), пріоритет в отриманні мандата за цим списком має залежати не лише від номера кандидата у списку, а від наявності в регіоні, в якому було висунуто кандидата у депутати у загальнодержавному списку, вакантних (нерозподілених) мандатів та частки отриманих відповідною партією голосів у такому окрузі<sup>3</sup>.

Зміні виборчої системи на виборах народних депутатів України має передувати широка дискусія із залученням всіх зацікавлених сторін стосовно особливостей нової виборчої системи, політичних наслідків її застосування на практиці, у тому числі й в частині впливу системи на стабільність парламентської коаліції та уряду.

## Загальна модернізація виборчих процедур

Ряд положень чинних законів про вибори, а також нового Виборчого кодексу, не враховують змін в інформаційних технологіях, які поширюються в багатьох сферах життя, реформ в інших сферах (у тому числі і в частині децентралізації), а також безпекових ризиків, які актуалізувались протягом останніх років.

Існує потреба у більш активному застосуванні ІТ технологій в рамках окремих виборчих процедур (подання заяв про зміну місця голосування/уточнення списків виборців, заяв про голосування за місцем перебування виборців та інших аналогічних документів, автоматизація подання і перевірки фінансової звітності партій та кандидатів, доповнення паперового документообігу у виборчих комісіях електронним документообігом з поступовою відміною від паперового документообігу, передача електронних копій протоколів від ДВК до ЦВК тощо). Більш активне використання ІТ у сфері виборів потребує запровадження дієвих механізмів запобігання кіберзагрозам та захисту відповідних інформаційних систем від несанкціонованого втручання, а також оснащення виборчих комісій відповідним обладнанням і доступом до автоматизованих мереж.

Останні вибори президентські та парламентські вибори засвідчили більш активне використання новітніх форм агітації, зокрема – з використанням соціальних мереж, месенджерів та Інтернету загалом. Така агітація загалом перебуває поза межами державного моніторингу і регулювання, тоді як її фінансування значною мірою перебуває у тіні. У зв'язку з цим в процесі підготовки майбутніх змін до виборчого законодавства має враховуватись поступове розширення сфери застосування відповідних способів комунікації з виборцями, а також необхідність запровадження принаймні рамкового регулювання у цій сфері.

Ефективна протидія безпековим ризикам потребує більш активної ролі держави у запобіганні дезінформації виборців в рамках так званої “гібридної війни”, у тому числі й шляхом проведення інформаційно-просвітницьких кампаній із запобігання дезінформуванню. В умовах бойових дій на сході держави виборче законодавство має передбачати чіткі процедури та підстави зупинення перебігу виборчого процесу та скасування виборів у разі неможливості їх проведення у зв'язку з безпековою ситуацією.

---

<sup>3</sup> Партії, за регіональні списки яких в регіоні подано більше голосів, повинні мати пріоритетне право на розподіл компенсаційних мандатів у відповідному окрузі; такі мандати мають отримувати депутати, включені до загальнодержавного списку під вищими партійними номерами

Під час кожних виборів міжнародні та національні місії зі спостереження за виборами фіксують непоодинокі факти зловживання адміністративним ресурсом, залучення публічних службовців у виборчий процес, який порушує принцип політичної нейтральності публічної служби. Протягом виборчих кампаній 2019 року Громадянською мережею ОПОРА також було виявлено випадки зловживання бюджетними ресурсами з боку окремих кандидатів, які лобіювали перерозподіл цих ресурсів на округи, в яких вони планували висувати свої кандидатури, а потім - використовували виділення таких ресурсів для власного піару серед виборців з метою отримання їх підтримки. В процесі удосконалення виборчих процедур, на рівні законів та підзаконних актів мають бути закріплені дієві механізми запобігання зловживанню адміністративними ресурсами (у тому числі й бюджетними) на виборах та механізми забезпечення політичної нейтральності публічної служби.

Згідно з чинними законами про вибори, суб'єкти виборчого процесу не відіграють значної ролі у забезпеченні повноти та точності даних Державного реєстру виборців та перевірці списків. Процедура перевірки даних Реєстру кандидатами суттєво обмежена – на практиці, ця роль зводиться фактично до перевірки протягом обмеженого часу декількох мільйонів записів у базі даних Реєстру в приміщенні ЦВК на відповідній копії бази даних Реєстру, наданій партії/кандидату за запитом. Між тим, саме суб'єкти виборчого процесу максимально зацікавлені у точності та повноті відповідних даних, відсутності кратних включень виборців до Реєстру. Оскільки питання якості списків виборців і досі залишається актуальним (попри суттєве підвищення цієї якості з 2009 року), на законодавчому рівні необхідно розширити доступ партій та кандидатів до бази даних Реєстру та списків виборців з метою верифікації відповідних даних. Такий доступ має здійснюватись з урахуванням вимог законодавства щодо захисту персональних даних виборців.

Ряд рекомендацій міжнародних та національних місій зі спостереження за виборами та Венеціанської комісії щодо удосконалення виборчого законодавства і досі залишаються невиконаними. Зокрема, виборчими законами так не проведено чітке розмежування між передвиборною агітацією та інформуванням виборців, належним чином не забезпечено виборчі права громадян, які постійно проживають за межами України, ВПО, трудових мігрантів, жінок та національних меншин, не визначено чіткі вимоги до утворення виборчих округів, передбачено можливість визнання результатів голосування недійсним за умови, якщо кількість випадків незаконного голосування на дільниці перевищує певну межу, не передбачено підстав для скасування результатів виборів/підсумків голосування в межах одномандатних округів.

В процесі удосконалення виборчого законодавства необхідно ретельно вивчити можливість практичної реалізації відповідних рекомендацій, а також вжити заходів щодо відображення їх у виборчому законодавстві.

## Уніфікація виборчого законодавства

Хоча Виборчий кодекс (у разі його підписання Президентом України) забезпечить уніфікацію положень законів, які встановлюють порядок проведення загальнодержавних та місцевих виборів, Кодекс набуде чинності лише у грудні 2023 року. Відповідно, до набуття ним чинності порядок проведення загальнодержавних та місцевих виборів визначатиметься трьома окремими законами про вибори, а також суміжним законодавством (у тому числі Законом "Про

Центральну виборчу комісію”, Законом “Про Державний реєстр виборців” тощо). Ці закони були прийняті у різний час і не в повній мірі узгоджені між собою. Потреба в уніфікації виборчого законодавства відпаде лише у тому випадку, якщо Президентом буде підписано проект Виборчого кодексу, а потім - до Кодексу будуть внесені зміни в частині строків набуття ним чинності. Відповідно, розглядуваний напрям виборчих реформ буде не актуальним у випадку набрання Кодексом чинності з 2020 року.

У чинних законах про вибори існують розбіжності в частині регулювання передвиборної агітації, та її фінансування, в частині процедур встановлення підсумків голосування, формування та діяльності виборчих комісій. Неузгодженість виборчого законодавства створює складнощі як для членів виборчих комісій, так і для кандидатів та виборців.

Неузгодженість законів часто зумовлена українською практикою кардинального перегляду виборчого законодавства незадовго до виборів. Якби закони про вибори змінювалися задовго до проведення виборів (принаймні за 12 місяців) партії, кандидати, виборці, засоби масової інформації і виборчі комісії були би більш підготовлені до виборів і не потребували б роз’яснювальної роботи щодо законодавчих нововведень безпосередньо перед виборами.

Саме тому до набуття чинності Виборчим кодексом у грудні 2023 року (або до прийняття нового Виборчого кодексу, якщо прийнятий у липні 2019 року Кодекс не бути підписаний главою держави) парламенту необхідно максимально уніфікувати процедурні положення всіх трьох законів, які встановлюють порядок проведення виборів, у тому числі Закону «Про вибори народних депутатів України», Закону «Про вибори Президента України» і Закону «Про місцеві вибори» з метою максимально можливої гармонізації їхніх процедурних положень.

## **Пропорційні, ефективні, дієві санкції за порушення виборчого законодавства і ефективне розслідування правопорушень**

Існуюча система санкцій за порушення вимог виборчого законодавства залишається доволі слабкою і недосконалою.

Попри те, що виборчим законодавством чітко визначено межі дозволеної поведінки і встановлено перелік заборонених дій, далеко не всі передбачені законом порушення тягнуть юридичну відповідальність через відсутність санкцій за недотримання відповідних законодавчих приписів. Наприклад, у законах про вибори формально закріплено заборону непрямого підкupu виборців, однак жодних санкцій за здійснення непрямого підкupu не передбачено. Наслідком цього є відчуття безкарності за вчинення відповідних порушень.

Кримінальним кодексом України передбачено відповідальність за підробку виборчої документації. Проте перелік виборчих документів при цьому чітко не визначено. Громадськими спостерігачами на виборах неодноразово фіксувались численні випадки підробки подань щодо кандидатур до складу виборчих комісій, проте оскільки таке подання однозначно не віднесено до виборчих документів, його підробка не тягне юридичної відповідальності.

Іншою проблемою є те, що низка передбачених законодавством санкцій навряд чи можна вважати ефективними, пропорційними та дієвими. Адміністративні штрафи у більшості випадків занадто малі, щоб стати ефективним інструментом стримування виборців, кандидатів і



журналістів від вчинення порушень законів про вибори. Багато порушень, зокрема й у сфері передвиборної агітації, мають наслідком лише оголошення попереджень порушникам, що не стимулює порушників до дотримання вимог законодавства. Вчинення окремих менш суспільно небезпечних злочинів часто має наслідком позбавлення волі на тривалий термін. Правоохоронні органи неохоче притягають порушників до відповідальності саме через неспівмірність санкцій і суспільної небезпеки вчинених діянь. Саме тому у ряді випадків суди або припиняють провадження в такій категорії справ, або застосовують умовні покарання з відстрочкою виконання вироку.

З огляду на це існує потреба у внесенні змін до законів про вибори, Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу, які передбачатимуть покарання за всі без винятку порушення вимог виборчого законодавства, а також встановлюватимуть ефективні, дієві та пропорційні санкції за порушення встановлених заборон, як це передбачено документами міжнародного характеру.

13 квітня 2018 року Кабінет Міністрів України вніс на розгляд Верховної Ради України проект Закону України № [8270](#) «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення виборчого законодавства», який має на меті запровадження пропорційних, ефективних та превентивних санкцій за порушення виборчого законодавства. Верховною Радою України 8 скликання цей законопроект розглянуто так і не було. У зв'язку з цим існує потреба у його внесенні в наявній редакції на розгляд парламенту 9 скликання.

Законопроект було розроблено Громадянською мережею «ОПОРА» спільно з представниками громадянського суспільства, Міністерством внутрішніх справ України, Національною поліцією України, Генеральною прокуратурою України та Центральною виборчою комісією. Законопроектом пропонується внести зміни до деяких законодавчих актів, зокрема - Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу та відповідних законів про вибори. Зокрема запроваджується кримінальна відповідальність за “непрямий підкуп” виборців (тобто проведення передвиборної агітації, що супроводжується поширенням товарів та наданням послуг виборцям) та за підробку, знищення та викрадення виборчих бюлетенів, протоколів, списків виборців, постанов, протоколів, актів виборчих комісій, заяв та подань членів виборчої комісії, суб'єктів виборчого процесу, інших документів, що приймаються (складаються) виборчими комісіями та/або подаються до виборчих комісій під час підготовки та проведення виборів. Законопроектом також передбачається встановлення кримінальної відповідальності членів виборчої комісії за невиконання своїх обов'язків; накладення адміністративних штрафів за публічне розголошення виборцем результатів волевиявлення у приміщенні для голосування; приховування або знищення виборцем свого бюлетеня та обмеження права присутності на засіданнях виборчих комісій, перебування на заходах передвиборної агітації, виборчих дільницях під час голосування.

На етапі організації підготовки та проведення позачергових виборів Президента і народних депутатів України 2019 року, Громадянською мережею спільно з Міністерством внутрішніх справ України було проведено серії тренінгів для працівників поліції, спрямованих на зміцнення їх знань, умінь та навичок з питань виборчих процедур, способів реагування та порушення виборчого законодавства, а також відповідальності за порушення виборчого законодавства. Ці

тренінги, як і роль поліції у виборчому процесі, було позитивно оцінено міжнародними місіями зі спостереження за виборами.

Разом з тим, існує потреба у проведенні системного навчання поліцейських (в рамках відповідних навчальних модулів) не лише під час виборчого процесу, але і у міжвиборчий період. Таке навчання могло б проводитись на базі відповідних академій внутрішніх справ і охоплювати значно більшу цільову аудиторію, ніж може бути охоплена протягом плинних строків виборчого процесу. Варто також розглянути доцільність запровадження на рівні головних управлінь Національної поліції у регіонах спеціалізації з виборчої тематики. Зокрема, визначені головними управліннями представники поліції, які володіють високим рівнем знань і практичних навичок у виборчій та суміжних сферах, могли б на регулярній основі надавати методичну, консультаційну та організаційну підтримку поліцейським у виборчих процесах із загальнодержавних та місцевих виборів, забезпечувати ефективну комунікацію між органами національної поліції та громадськими організаціями під час перебігу виборчого процесу та після завершення виборів.

Підвищення ефективності врегулювання виборчих спорів та переслідування порушників виборчого законодавства потребує проведення тренінгів з виборчих питань та питань відповідальності за порушення виборчого законодавства для суддів та прокурорів. Під час президентських та парламентських виборів 2019 року IFES спільно з Національною школою суддів та Харківським юридичним університетом ім. Ярослава Мудрого провів серію тренінгів для суддів окружних та апеляційних адміністративних судів з питань матеріального та процесуального виборчого права. Ці тренінги мають проводитись і в міжвиборчий період та охоплювати ширше коло учасників, зокрема - суддів місцевих судів, які вирішують окремі категорії виборчих спорів, насамперед - спори, пов'язані з місцевими виборами, спори, пов'язані з оскарженням рішень, дій та бездіяльності виборчих комісій на загальнодержавних виборах, спори щодо уточнення списків виборців. Для працівників органів прокуратури тренінги з виборчих питань не проводились; у зв'язку з чим існує потреба у їх проведенні у міжвиборчий період, що дозволить прокурорам зміцнити свої знання та навички в частині застосування законодавства про адміністративну та кримінальну відповідальність за порушення виборчого законодавства.

## **Професійна виборча адміністрація**

Перед кожними виборами IFES спільно з Центральною виборчою комісією (ЦВК) організовує та проводить комплексне навчання членів виборчих комісій з метою підвищення рівня їхніх знань і навичок у сфері адміністрування виборів, яке базується на так званій каскадній моделі навчання.

З цією метою і за технічної підтримки IFES, ЦВК створила Центр управління навчанням учасників виборчих процесів (далі – Тренінговий центр). Тренінговий центр забезпечує навчання членів виборчих комісій та інших учасників виборчого процесу. Однак, попри таку підтримку, спроможність органів адміністрування виборів нижчого рівня адмініструвати вибори послаблюється з огляду на можливість проведення заміни у складі виборчих комісій суб'єктами внесення їх кандидатур у будь-який час до та після виборів (або навіть у день їх проведення).

Практика проведення заміни членів комісій, які пройшли навчання, новими не підготовленими членами комісій безпосередньо перед днем голосування є доволі поширеною.

Венеціанська комісія та БДІПЛ рекомендували обмежити можливість заміни членів виборчих комісій суб'єктами висування їхніх кандидатур до складу комісій – партіями та кандидатами. Проте багато вітчизняних експертів переконані у тому, що встановлення такого обмеження може призвести до встановлення контролю певних партій/кандидатів над роботою комісій, особливо з урахуванням підозр у “перекупуванні” членів комісій тими чи іншими партіями або кандидатами.

Підвищити рівень професіоналізму членів комісій можна і без обмеження права кандидатів і партій змінювати членів комісій, призначених за їхніми поданнями.

Наприклад, можна було б внести до українського виборчого законодавства зміни, які б передбачали обов'язкову сертифікацію всіх претендентів до складу комісій Центральною виборчою комісією, наприклад, її Тренінговим центром. З метою підвищення внутрішньої спроможності ЦВК в частині надання підтримки органам адміністрування виборів нижчого рівня, статус Тренінгового центру, його функції та повноваження мають бути визначені Законом “Про Центральну виборчу комісію”. У законах про вибори/Виборчому кодексі має бути чітко передбачено, що жодна особа не може бути призначена до складу виборчої комісії без її попередньої обов'язкової сертифікації, що має бути проведена Тренінговим центром. При цьому закон має покладати на кандидатів та партії обов'язок внесення кандидатур до складу виборчих комісій лише з числа осіб, які були сертифіковані Тренінговим центром при ЦВК. У випадку вчинення сертифікованим членом комісії грубого порушення вимог виборчого законодавства, ЦВК повинна мати право анулювати його сертифікат з можливістю його поновлення лише після закінчення певного часового періоду.

## Реформа органу адміністрування виборів (ОАВ)

Чинний склад Центральної виборчої комісії було сформовано 20 вересня 2018 року, коли Верховна Рада розглянула подання Президента щодо кандидатур до складу ЦВК та призначила 14 нових членів ЦВК на посади. Одне місце у складі ЦВК все ще залишається вакантним, тоді як два члени Комісії (додатково до 14 новопризначених) обіймають свої посади з 2014 року.

Оновлення складу ЦВК, завершення президентської та парламентської виборчих кампаній 2019 року та загалом позитивна оцінка роботи Комісії під час виборів 2019 року з боку міжнародних місій спостереження за виборами та національних спостерігачів відкриває вікно можливостей для проведення внутрішніх реформ в ЦВК, спрямованих на підвищення професіоналізму, прозорості та інклюзивності в роботі Комісії.

В Україні ЦВК є надзвичайно централізованим органом, який функціонує за певною мірою застарілими стандартами. ЦВК надає організаційно-методичну допомогу виборчим комісіям нижчого рівня, забезпечує виготовлення виборчих бюлетенів для загальнодержавних виборів, здійснює контроль за діяльністю виборчих комісій нижчого рівня, проводить аналіз фінансових звітів партій про надходження і використання коштів виборчих фондів. Наразі основні повноваження ЦВК поділено між членами Комісії за територіальним або функціональним принципами. Такий підхід не узгоджується з колегіальною природою цього органу.

Закон про Центральну виборчу комісію передбачає створення територіальних представництв Секретаріату ЦВК, яким можуть бути делеговані окремі повноваження Секретаріату. До Закону “Про Центральну виборчу комісію” та законів про вибори/Виборчого кодексу мають бути внесені зміни, які б чітко визначали повноваження територіальних представництв ЦВК. Комісії також мають бути виділені кошти, необхідні для створення таких представництв. Цим підрозділам може бути передана низка повноважень, які наразі виконуються ЦВК або її Секретаріатом, зокрема надання організаційно-методичної допомоги виборчим комісіям нижчого рівня, проведення аналізу звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів, здійснення контролю за роботою територіальних/окружних виборчих комісій.

Окрім цього, в ЦВК мають бути реалізовані й інші операційні та внутрішні реформи. Так, до чинного виборчого законодавства необхідно внести зміни, які б передбачали розміщення усієї інформації на веб-сайті ЦВК у форматі відкритих даних (у тому числі інформації про результати всіх загальнодержавних та місцевих виборів) у доступному для людей з інвалідністю форматі, заборону участі у прийнятті ЦВК рішень для членів Комісії, строк повноважень яких завершився.

Необхідно детально врегулювати в Законі процедури призначення членів ЦВК та припинення їхніх повноважень, проведення відповідних консультацій між Президентом України, парламентськими фракціями та групами. Варто також розглянути можливість впровадження поетапного оновлення складу ЦВК, а також обов’язковості проведення відкритих та інклюзивних публічних консультацій щодо проектів ключових нормативно-правових актів Комісії. Слід також забезпечити більш чітке визначення повноважень ЦВК, передбачити збільшення фінансування видатків, пов’язаних із впровадженням ініціатив щодо інформаційно-просвітницької роботи серед виборців. ЦВК також має продовжити зусилля у напрямку забезпечення ефективного захисту власних ІТ-даних та операцій, які проводяться через ІАС “Вибори” (зокрема, відбору членів виборчих комісій, передачі різноманітних даних за допомогою ІАС “Вибори” тощо).

Ключові пріоритети реформ, на яких варто зосередити увагу оновленій Комісії, викладено у [Дорожній карті реформ для ЦВК](#), підготовленій Громадянською мережею ОПОРА, IFES та Реанімаційним пакетом реформ (РПР).

## **Участь жінок, ВПО, внутрішніх трудових мігрантів і людей з інвалідністю у політичному житті**

Протягом тривалого часу рівень представництва жінок в українському парламенті був одним із найнижчих в Європі. Ситуація змінилась лише після позачергових виборів народних депутатів України 2019 року, за результатами яких частка жінок у Верховній Раді перевищуватиме 20%. Загалом до Верховної Ради України було обрано 86 жінок - 59 за пропорційною складовою паралельної виборчої системи та 27 у одномандатних виборчих округах. Це - відчутне зрушення у порівнянні з виборами 2014 року, коли до парламенту було обрано 12,3% жінок, та абсолютний рекорд, якщо порівнювати результати останніх виборів з результатами інших парламентських виборів, які проводились в Україні після 1991 року. Разом з тим, цей рівень все одно не відповідає міжнародним стандартам, за якими частка жінок в парламентах має становити не менше 30%, та рекомендаціям Ради Європи, відповідно до яких жінки в парламентах мають складати 40% від їхнього складу. Останні успіхи у цьому контексті не знімають з порядку денного необхідність законодавчого закріплення гендерних квот на рівні 40% від кількості кандидатів у

списку, з включенням принаймні двох жінок до кожної п'ятірки у списку кандидатів та запровадженням санкцій у вигляді відмови у реєстрації списку кандидатів у разі недотримання цих вимог.

В Україні політичні права людей з інвалідністю належним чином не забезпечено. Приміщення дільничних виборчих комісій у більшості випадків недоступні для виборців з інвалідністю. Окрім того, люди з інвалідністю мають обмежений доступ до інформації, пов'язаної з виборами (оскільки доступні формати не використовуються ЦВК та виборчими комісіями нижчого рівня), тоді як незрячі виборці або виборці з порушенням зору стикаються з труднощами у день голосування. Використання трафаретів для виборчих бюлетенів передбачено лише на парламентських виборах, однак з технічних причин вони не виготовляються ЦВК. Відповідно, існує потреба у проведенні активної адвокаційної кампанії для забезпечення політичних прав виборців з інвалідністю. Міністерство соціальної політики ще у 2016 році підготувало проект Закону України № [5559](#) спрямований на забезпечення виборчих прав цієї категорії українських громадян, який так і не був розглянутий Верховною Радою 8 скликання. Існує потреба у подальшому доопрацюванні цього проекту з урахуванням попередніх рекомендацій неурядових організацій, у тому числі й тих, які представляють інтереси людей з інвалідністю, а також інших зацікавлених сторін, з наступною його реєстрацією в парламенті 9 скликання. Важливим є не лише прийняття цього Закону, але і забезпечення його виконання на практиці. Окрім того, як вже було рекомендовано IFES та іншими організаціями, слід переглянути положення чинної Конституції України, з метою забезпечення реалізації виборчих прав людей з розумовими і психо-соціальними розладами. Це положення передбачено також у Конвенції ООН про права людей з інвалідністю, яку було ратифіковано українським парламентом.

Попри те, що кількість внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні перевищує 1,6 мільйона громадян (за оцінками ООН), ВПО, які проживають в Україні, не можуть ефективно реалізовувати свої виборчі права. З подібними труднощами у голосуванні стикаються і внутрішні трудові мігранти та інші мобільні всередині країни громадяни, фактичне місце проживання яких не збігається з їхнім зареєстрованим місцем проживання. З метою вирішення цієї проблеми варто переглянути загальний підхід до реєстрації виборців (і місця проживання громадян): усі виборці повинні мати право голосу на всіх виборах, які проводяться на території їхнього фактичного проживання. IFES тісно співпрацює з Громадським холдингом «ГРУПА ВПЛИВУ» та Громадянською мережею ОПОРА над законодавчими змінами, спрямованими на забезпечення виборчих прав ВПО та інших мобільних всередині країни громадян. Результатом цієї співпраці стала реєстрація у парламенті 8 скликання законопроекту № [6240](#) «Про внесення змін до деяких законів України щодо виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян». Оскільки законопроект не був розглянутий Верховною Радою минулого скликання, існує необхідність у його повторному внесенні на розгляд парламенту 9 скликання. У разі прийняття цього законопроекту будуть внесені зміни до Закону «Про Державний реєстр виборців», а також інших відповідних законів, спрямованих на забезпечення виборчих прав для мільйонів українців, вимушено переміщених внаслідок конфлікту, а також громадян, фактичне місце проживання яких не збігається із їхнім зареєстрованим місцем проживання, що забезпечить їм можливість голосувати за місцем фактичного проживання.

## Прийняття нового Закону про всеукраїнський референдум

26 квітня 2018 року на своєму засіданні Конституційний Суд України визнав неконституційним Закон України «Про всеукраїнський референдум». Проект Закону був підготовлений без залучення експертної спільноти та громадськості та ухвалений як Закон 6 листопада 2012 року з грубим порушенням передбаченої Конституцією процедури.

Визнання Закону «Про всеукраїнський референдум» неконституційним стало позитивним кроком для України, оскільки цей акт містив ряд положень, практичне застосування яких складало серйозну загрозу для розвитку демократії в Україні. Експерти та представники вітчизняних та міжнародних неурядових організацій, у тому числі й Венеціанська комісія, наголосували на тому, що Закон “Про всеукраїнський референдум” суперечить не лише Конституції, але й міжнародним стандартам, не враховує кращі європейські практики у відповідній сфері.

Скасування Закону України «Про всеукраїнський референдум» створило правовий вакуум у регулюванні всеукраїнських референдумів в Україні, що є особливо проблематичним, зважаючи, що окремі зміни до Конституції (положення розділів I “Загальні засади”, III “Вибори. Референдум” та XIII “Внесення змін до Конституції України”) після їх схвалення парламентом мають ще й бути затверджені всеукраїнським референдумом. Також, саме всеукраїнським референдумом мають затверджуватись і ключові зовнішньополітичні рішення, такі як питання вступу до НАТО чи Європейського Союзу.

У 2015 році коаліція «За чесний референдум» підготувала проект нової редакції Закону «Про всеукраїнський референдум» (№ [2145а](#)), який було зареєстровано у Верховній Раді України у червні 2015 року. Як і ряд інших законопроектів у сфері виборчої реформи, він також не був розглянутий парламентом. Після несуттєвого доопрацювання з урахуванням змін, запропонованих коаліцією “За чесний референдум” до первісного варіанту законопроекту, він може бути повторно зареєстрований в парламенті 9 скликання.

Положення законопроекту № 2145а у частині підготовки та адміністрування референдуму відповідають Конституції України, міжнародним стандартам і кращим практикам у цій сфері. Серед іншого, він передбачає узгодження процедур діяльності виборчих комісій, здійснення агітації на всеукраїнському референдумі, висвітлення перебігу процесу референдуму у медіа, процедури голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів всеукраїнського референдуму з аналогічними процедурами, закріпленими у законах про загальнодержавні вибори.

Реєстрація і прийняття цього законопроекту заповнить правовий вакуум в регулюванні референдумів та дозволить проводити всеукраїнські референдуми відповідно до міжнародних стандартів, найкращої практики та Конституції України.

## Реформа НАЗК та сфери політичних фінансів

У 2015 році ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія у своїх рекомендаціях відзначали, що санкції за порушення правил політичного фінансування мають бути ефективними, пропорційними і дієвими. Хоча ухвалення Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції” (далі – Закон про реформу політичних фінансів) 2015

року стало значним кроком України уперед у питанні регулювання ролі грошей в українській політиці, окремі його положення все ще потребують удосконалення.

Попри це, існуюча система санкцій за порушення правил політичного фінансування залишається значною мірою неефективною. Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), за трирічний період своєї діяльності так і не відіграло помітної ролі не лише у сфері протидії корупції, але і у зменшенні частки тіньового та олігархічного фінансування української політики. Як і в 2016 році, НАЗК і зараз продовжує зосереджуватись головним чином на виявленні несуттєвих порушень законодавства у сфері політичних фінансів та застосовувати принцип вибірковості переслідування, за якого порушення у сфері політичного фінансування/протидії корупції виявляються лише у випадку їх вчинення певними партіями або певними особами. У зв'язку дискредитацією цієї інституції її склад має бути повністю оновлено.

Відтак, поглибленню реформи політичних фінансів має передувати “перезапуск” регулятора у сфері фінансування політики – Національного агентства з питань запобігання корупції. Цьому має передувати внесення змін до Закону “Про запобігання корупції” 2014 року, який має забезпечити можливість припинення чинних повноважень членів НАЗК, відбір нового незалежного складу НАЗК (а у разі запровадження принципу одноосібного керівництва цим органом – його керівника), посилення підзвітності НАЗК та його повноважень (у тому числі в частині можливості притягнення порушників до відповідальності, забезпечення доступу НАЗК до всіх державних реєстрів, інформації тощо).

Проект змін до Закону “Про запобігання корупції” був розроблений неурядовими організаціями та попередньо обговорений за участі експертів з питань антикорупційної політики. Законопроект має бути зареєстрований у парламенті 9 скликання та прийнятий як Закон. Це дозволить оновити персональний склад НАЗК та привести його діяльність у відповідність до міжнародних стандартів і кращих практик.

Несвоєчасне подання партіями або кандидатами фінансових звітів до НАЗК або до відповідної виборчої комісії карається стягненням невеликого штрафу у розмірі 6800 гривень, в той час як повторне порушення вимог щодо подання звітності карається таким самим штрафом у тому ж розмірі. Це є основною причиною того, що лише дві третини з більше ніж 350 зареєстрованих політичних партій подають свої квартальні звіти до НАЗК. Таким чином, система покарань за порушення правил політичного фінансування має бути посилена та забезпечувати утримання партій та кандидатів від вчинення повторних порушень.

Відповідно до цього Закону про реформу політичних фінансів політичні партії мають подавати свої фінансові звіти щоквартально на паперових носіях та в електронній формі. Подача звітності у паперовому форматі ускладнює виконання НАЗК своїх обов'язків щодо аналізу звітів та виявлення внесків із заборонених джерел, фактів незаконних витрат або прихованих партійних активів. НАЗК слід створити електронну систему декларування для партій і кандидатів, яка буде об'єднувати фінансову звітність партій і кандидатів, надасть можливість партіям і кандидатам на загальнодержавних і місцевих виборах заповнювати звіти у режимі онлайн, що сприятиме більш ефективному контролю за політичним фінансуванням, а також дозволить отримати вичерпну інформацію про політичні фінанси тих чи інших партій органам влади, громадським організаціям, журналістам і громадянам. Створенню такої системи має передувати внесення

відповідних змін до Закону про реформу політичних фінансів, який повинен визначати основні засади її функціонування.

Закон про реформу політичних фінансів 2015 р. уніфікував правове регулювання здійснення внесків, витрат та подання звітності як для партій, так і для кандидатів на загальнодержавних виборах. Проте, дія цього Закону не поширюється на фінансування передвиборної агітації на місцевих виборах. Відповідно, правила фінансування передвиборної агітації на загальнодержавних та місцевих виборах є неузгодженими. Венеціанська комісія, ОБСЄ/БДІПЛ, IFES та GRECO рекомендували внести відповідні зміни до Закону “Про місцеві вибори” 2015 року з метою уніфікації регулювання фінансування передвиборної агітації на всіх видах виборів.

Закон про реформу політичних фінансів 2015 року покладає на всі політичні партії, які отримують державне фінансування своєї статутної діяльності, або брали участь у загальнодержавних чи місцевих виборах, обов’язок проходження щорічного незалежного зовнішнього аудиту. Такі аудиторські перевірки є надто витратними для багатьох нових або малих політичних партій з обмеженими фінансовими ресурсами. Тому видається за необхідне переглянути вимоги до проходження аудиту, передбачивши, що його мають проходити тільки ті партії, дохід яких перевищує певний законодавчо встановлений рівень, які брали участь у чергових або позачергових загальнодержавних виборах, або які отримали державне фінансування. Іншими словами, вимоги щодо проходження аудиту не повинні застосовуватися до партій, які висунули кандидатів на місцевих виборах.

GRECO та інші організації рекомендували чітко розмежувати повноваження НАЗК та інших органів (Рахункова палата, ЦВК, Державна фіскальна служба та інші) в частині здійснення контролю за фінансуванням партій. Ця рекомендація була спрямована з метою запобігання дублюванню діяльності цих органів та покращення загальної ефективності контролю за політичним фінансуванням. Однак вона все ще залишається невиконаною.

Однією з причин значної залежності політичних партій від багатих спонсорів є відсутність інструментів, спрямованих на обмеження витрат на передвиборчу агітацію партій і кандидатів на виборах. ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанська комісія рекомендували встановити ліміти витрат на передвиборчу агітацію на всіх виборах. Низка організацій громадянського суспільства, у тому числі й Виборча група РПР, також виступають за встановлення обмежень на розміщення політичної реклами на телебаченні/радіо та зовнішньої політичної реклами у виборчий період, для забезпечення рівних правил гри для кандидатів на виборах, оскільки саме ця категорія витрат складає левову частку бюджетів учасників виборчих перегонів. Тому варто розглянути питання про обмеження витрат на агітацію, що може включати запровадження лімітів витрат та/або обмежень щодо політичної реклами.

## Висновки

Потенційне підписання та набуття чинності Виборчим кодексом у грудні 2023 року не повинно стати перешкодою для впровадження комплексних і давно назрілих реформ у виборчій та суміжних сферах. Ці реформи, серед іншого, повинні передбачати:

- прийняття нового Закону “Про місцеві вибори” задовго до проведення чергових місцевих виборів у 2020 році з метою зміни як виборчих систем на виборах до місцевих рад, так і з



метою удосконалення виборчих процедур, передбачених чинним Законом “Про місцеві вибори”;

- досягнення згоди між політиками та експертами щодо оптимального варіанту пропорційної виборчої системи з відкритими списками, яку необхідно застосовувати на чергових виборах народних депутатів України 2023 року та чергових місцевих виборах 2020 року за результатами комплексної, відкритої та інклюзивної дискусії щодо самої системи та наслідків її застосування;
- гармонізацію виборчого законодавства;
- загальне удосконалення виборчих процедур, у тому числі шляхом:
  - більш активного застосування ІТ в окремих виборчих процедурах (наприклад, при реєстрації виборців, зміні місця голосування без зміни виборчої адреси тощо);
  - запровадження дієвих механізмів реагування на безпекові та інформаційні ризики;
  - запровадження регулювання/моніторингу передвиборної агітації з використанням нових медіа, у тому числі Інтернет;
  - запровадження дієвих гарантій політичної нейтральності публічної служби під час перебігу виборчого процесу, дієвих механізмів запобігання використанню адміністративних ресурсів для пов'язаних з виборами потреб, у тому числі використанню бюджетних ресурсів на загальнодержавному та місцевому рівнях;
  - розширення можливостей суб'єктів виборчого процесу щодо перевірки відомостей про виборців у Державному реєстрі виборців та списках виборців із дотриманням законодавства про захист персональних даних;
  - врахування інших рекомендацій щодо удосконалення виборчих процедур, запропонованих міжнародними та національними місіями спостереження за виборами, Венеціанською комісією, ОБСЄ/БДІПЛ, IFES та іншими міжнародними організаціями;
- обов'язкове навчання та наступну сертифікацію членів виборчих комісій перед їх призначенням на посаду, у тому числі й у міжвиборчий період;
- запровадження пропорційних, ефективних та дієвих санкцій за порушення виборчого законодавства, посилення спроможності поліції, прокурорів та суддів щодо ефективного виявлення порушень та переслідування порушників;
- реалізацію структурних та операційних реформ в ЦВК, затвердження комунікаційної стратегії ЦВК;
- забезпечення виборчих прав недостатньо представлених та вразливих груп (ВПО, внутрішні трудові мігранти, жінки, люди з інвалідністю);
- прийняття нового Закону України «Про всеукраїнський референдум»;
- зміцнення незалежності та підзвітності НАЗК, а також його “перезапуск” після внесення відповідних змін до законодавства, які дозволять оновити персональний склад НАЗК;

- подальше впровадження реформи політичних фінансів на основі рекомендацій стосовно удосконалення законодавства у відповідній сфері, запропонованих Венеціанською комісією, ОБСЄ/БДІПЛ та Групою держав проти корупції.

Навіть якщо Виборчий Кодекс буде підписано, а дату набуття ним чинності буде перенесено на 2020 рік, більшість пріоритетних напрямів реформ (окрім необхідності гармонізації виборчого законодавства та прийняття нового Закону “Про місцеві вибори”) все одно залишатимуться актуальними.

---

*Цей документ був підготовлений Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) спільно з Громадянською мережею ОПОРА за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), Міністерства міжнародних справ Канади та британської допомоги від уряду Великої Британії. Думки, висловлені у цьому документі, належать авторам і не обов’язково відображають точку зору USAID, урядів США, Канади або Великої Британії.*