

# ВИБОРЧА РЕФОРМА: ШЛЯХ ДОВЖИНОЮ В ДЕСЯТИЛІТТЯ

**Автори:**

Олександр Ключев

Олександр Неберикут

Видання цієї публікації відбувається в рамках проєкту «Виборча реформа задля підсилення впливу агентів змін та підтримки публічного діалогу», який здійснюється Громадянською мережею ОПОРА та фінансується Європейським Союзом. Зміст видання є відповідальністю авторів та не обов'язково відображає позицію ЄС.

ISBN 978-617-7142-71-2

# Зміст


<b>Вступ</b> .....	<b>5</b>
<b>Перемоги і поразки виборчої реформи</b> .....	<b>7</b>
Топ-перемоги.....	8
Топ-поразки.....	9
<b>Виборча реформа до 2014 року: слова на вітер</b> .....	<b>11</b>
<b>Головні гравці</b> .....	<b>15</b>
Верховна Рада VIII скликання (2014-2019 роки).....	16
Верховна Рада IX скликання (з 2019 року).....	18
<b>Колесо реформи: підготовка змін до виборчого законодавства протягом 2014-2021 рр.</b> .....	<b>21</b>
<b>Розробка виборчого законодавства за участі громадськості</b> .....	<b>22</b>
Спритність рук і закон про місцеві вибори: розробка правил кампанії 2015 року.....	23
11 друзів виборчої реформи.....	25
Сізіфова праця над відкритими списками.....	26
Виріб № 3: як схований у рукаві козир став переможним.....	27
З якої табакерки законопроект 2831-3?.....	29
Момент істини.....	30
<b>В очікуванні дива. Як парламент «дозрівав» до Виборчого кодексу (2015 – 2017 рр.)</b> .....	<b>35</b>
Спалахи світла в період виборчого застою.....	36

<b>Повстав з попелу: парламент почав розглядати Виборчий кодекс.....</b>	<b>39</b>
Перше читання проєкту-старожила.....	40
Робоча група – окремо, політична реальність – окремо.....	42
Завіса парламенту VIII скликання: Виборчий кодекс прийнято, але з відтермінуванням.....	44
Всі у відпустці.....	45
Він не сподобався Володимирі Зеленському.....	46
Стабільно нестабільне законодавство.....	48
Перспектива нових змін у виборчому законодавстві.....	51



Виборче законодавство в Україні змінювалось доволі часто, тому одним з найпопулярніших аргументів на користь кодифікації була можливість стабілізації нормативної бази та підвищення якості виборчих практик. Ключовим наслідком виборчої реформи стало законодавче закріплення механізмів та гарантій реалізації виборчих прав громадян, зокрема рівності представництва жінок та чоловіків у виборчому процесі, розширення доступності виборчих процедур для людей з інвалідністю, забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та внутрішніх трудових мігрантів. Economist Intelligence Unit (EIU) за результатами вимірювання Індексу демократії за 2020 рік включила Україну в категорії «виборчі процеси та плюралізм» до переліку країн з повноцінним рівнем демократії (8,5 з 10 можливих балів). Ця оцінка відтворює реальну ситуацію щодо якості нещодавно проведених загальнонаціональних виборчих кампаній та демонструє потенціал удосконалення електоральних практик на базі оновленого виборчого законодавства. Щоправда, навіть відносно нещодавно прийнятий парламентом Виборчий кодекс вже кілька разів зазнав істотних змін, як у сесійній залі, так і в кількох парламентських робочих групах. Нагадуючи усім нам, що в реформах, які досягають успіху, немає точки неповернення, але завжди є можливість захистити найважливіші досягнення і виправити допущені помилки. Тож давайте поглянемо на еволюцію процесу, щоб заразом відстежити моменти, до яких необхідно буде повернутися в майбутньому.

# Перемоги і поразки виборчої реформи



## Топ-перемоги

### **Кодифікація виборчого законодавства та гармонізація процедур.**

З прийняттям Виборчого кодексу всі види виборів в Україні тепер регулюються одним законодавчим документом. Хоча правовою основою діяльності Центральної виборчої комісії і Державного реєстру виборців далі залишаються окремі закони («Про Центральну виборчу комісію» та «Про Державний реєстр виборців»). Кодифікація законодавства зробила виборчі правила гри більш передбачуваними і уніфікованими, в перспективі ускладнила поспішний перегляд та часту зміну порядку проведення різних видів виборів. Вперше за роки незалежності імплементація в правове поле нової виборчої системи для парламентських виборів (пропорційної з відкритими списками) відбулася завчасно, хоча ризик перегляду ключових норм Кодексу напередодні парламентських виборів зберігається.

### **Забезпечення більшої інклюзивності та реалізації принципу рівних виборчих прав.**

Виборчий кодекс розширив можливості доступу до виборів для людей з інвалідністю, а також закріпив гендерні квоти в рамках усіх передбачених Кодексом виборчих систем (у тому числі й мажоритарної системи відносної більшості з голосуванням у багатомандатних округах). Завдяки спрощенню процедури зміни місця голосування внутрішньо переміщені особи та внутрішні трудові мігранти нарешті отримали можливість легко реалізувати своє виборче право, голосуючи за місцем свого перебування, а не фактичної реєстрації.

Є очікування, що **відмова від мажоритарної виборчої системи**, яка в українських реаліях є найбільш дискредитованою частиною виборчих правил і переважно асоціюється з такими негативними явищами в історії українських виборів, як підкуп («засівання виборчих округів»), адміністративний ресурс і спотворене волевиявлення («змарновані голоси»), позитивно вплине на відновлення довіри суспільства до парламентських виборів взагалі. А в поєднанні з ефективною системою санкцій також зменшить стимули до виборчих зловживань та маніпуляцій. Перемогою можна вважати також упровадження пропорційної системи з преференційним голосуванням (за конкретних кандидатів), яке здатне компенсувати найбільшу перевагу мажоритарки — можливість обирати з-поміж різних осіб і голосувати за конкретного кандидата.



**Невідворотність покарань за виборчі злочини.** Суспільні очікування від успішної виборчої реформи включали в себе не лише якісні зміни законодавства, але й створення умов, за яких закон буде працювати. На практиці це означає забезпечення невідворотності покарань за вчинені виборчі злочини і пропорційність санкцій за порушення. Завдяки змінам, внесеним до Кримінального кодексу України і Кодексу про адміністративні правопорушення, з'явилися сприятливі умови для розслідування порушень, а також стимули для співпраці виборців зі слідством.

## Топ-поразки

**Обмежена відкритість виборчої системи.** Запроваджена Кодексом пропорційна система з відкритими списками для парламентських та місцевих виборів містила внутрішні бар'єри (зокрема, у вигляді 25% порогу виборчої квоти), які суттєво обмежували вплив виборців на черговість розподілу депутатських мандатів та порядку просування кандидатів у партійних списках.

**Недемократична процедура відкликання депутатів.** Виборча реформа не торкнулася перегляду наявної в законодавстві норми щодо можливості відкликання виборних осіб органів місцевого самоврядування за народною ініціативою. Застосування такого механізму поряд з проведенням виборів вважається неприйнятним в демократичних країнах, адже суперечить принципу вільного представницького мандата. Крім того, така практика призведе до посилення контролю з боку партійного керівництва (а не виборців) за вибраними особами, порушення гарантій їх незалежності, створення ризиків політичної корупції.

**Непрозорість виборчого фінансування.** На місцевих виборах система аналізу фінансових звітів партій і кандидатів з боку територіальних виборчих комісій фактично виявилася недієвою, через брак організаційної спроможності та ефективних повноважень комісій, а також в умовах політично обумовленого способу їх комплектування. Неefективність системи контролю за виборчими фінансами поєднується з проблемою надмірних фінансових витрат на виборчі кампанії та відсутністю обґрунтованих лімітів для витрат з виборчих фондів.

**Неврегульована передвиборча агітація.** Протягом виборчих кампаній очікувано домінувало проведення де-факто передвиборчої агітації поза офіційно встановленими законодавством строками (до початку реєстрації кандидатів), а отже в умовах відсутності прозорих і чітких вимог щодо порядку її поширення та фінансування на цьому етапі. Питання проведення та фінансування агітації в соціальних мережах так само залишилося неврегульованим у Виборчому кодексі, попри неймовірне зростання масштабу подібних заходів.

# Виборча реформа до 2014 року: слова на вітер



Виборчі системи в незалежній Україні змінювали одна одну багато разів і зазвичай це відбувалося незадовго до старту виборчої кампанії. У короткому проміжку часу правила гри для проведення виборів до Верховної Ради України переглядалися чотири рази: спочатку запроваджено мажоритарну систему абсолютної більшості; в 1998 році її змінено на паралельну (пропорційно-мажоритарну систему); в 2006 році введено повністю пропорційну систему; а в 2012 році знову відбулося повернення до паралельної виборчої системи.

Українські вибори регулярно визнавалися всередині країни і на міжнародному рівні, але практика їх проведення і порядок законодавчого регулювання викликали численні зауваження та критику з боку профільних спостережних організацій. Рекомендації внутрішніх спостерігачів і міжнародних організацій, що стосувалися ключових аспектів виборчої реформи, переважно ігнорувалися. Фальсифікація виборів 2004 року підірвала довіру не лише до виборчого законодавства як сукупності норм, що гарантують рівні правила гри, але й похитнула віру громадян у можливість вільних та чесних виборів.

Протягом частих і поспішних змін виборче законодавство стало надто об'ємним, надмірно зарегульованим, накопичувало суперечності та дублювання. Усі види виборів — президентські, парламентські й місцеві — регулювалися окремими законами, до яких вибірково вносилися зміни, які не були синхронізовані між собою або ж створювали різні процедури щодо ідентичних процесів. До 2010 року чергові місцеві вибори в Україні відбувалися одночасно із загальнонаціональними, на базі єдиної системи дільничних виборчих комісій, але на основі різних законів.

Пропозиції щодо необхідності уніфікації виборчого законодавства почали активно обговорюватися в експертних і політичних середовищах після Помаранчевої революції. Але реальна спроба кодифікації виборчого законодавства відбулася в 2010 році, коли у Верховній Раді було зареєстровано проєкт Виборчого кодексу (авторства Юрія Ключковського, Сергія Подгорного, Віктора Сінченка та інших).

Попри очікування позитивних зрушень, мало не кожна зі спроб зміни виборчих правил не вважали виправданою і до кінця успішною. Часто за фасадом навіть найсміливіших законодавчих змін суспільству було важко розгледіти наміри політиків зберегти існуючий status quo. Не раз за найкращий сценарій виборчої реформи подавалося повернення до раніше випробуваних варіантів виборчих систем (які себе дискредитували) з їх косметичним оновленням.

Революція гідності сформувала запит і дала поштовх кардинальним змінам у функціонуванні публічних інституцій в Україні. У цьому контексті виборча реформа стала одним з ключових політичних пріоритетів у порядку денному новообраної влади (президента і парламенту), а її першочергове втілення — частиною публічних зобов'язань парламентських політичних партій.

Одним із важливих адміністративних та технологічних рішень, що передувало цілісній виборчій реформі, але впровадження якого уможливило реалізацію ініціатив щодо вдосконалення можливостей доступу до голосування, було створення та налагодження роботи Державного реєстру виборців (у 2009 році). Це єдина автоматизована база даних, що використовується для зберігання відомостей та обліку громадян України, які мають право голосу.





Виборча реформа пройшла довгу дистанцію, і результат цього бігу з перешкодами, головним чином, залежав від політичних мотивів та узгодженості позицій парламентських політичних партій двох останніх скликань Верховної Ради України.

Намір щодо комплексного вдосконалення виборчої системи був задекларований і формально закріплений в Угоді про створення коаліції депутатських фракцій «Європейська Україна» у Верховній Раді VIII скликання (в листопаді 2014 року). Парламентську угоду підписали п'ять політичних партій: «Блок Петра Порошенка», ВО «Батьківщина», «Народний фронт», Радикальна партія Олега Ляшка і «Самопоміч». Завершальний етап реформи вже втілювали партії, які увійшли до парламенту IX скликання, новими серед яких були «Слуга народу», «Голос» і «Опозиційна платформа – За життя».

## Верховна Рада VIII скликання (2014-2019 роки)

**«Європейська Солідарність» («Блок Петра Порошенка»)** як головна політична сила парламентської коаліції у Верховній Раді VIII скликання виступала координатором процесу реформування виборчого законодавства на першому етапі реформи. Хоча в самій партії не було одноставної позиції щодо кінцевого формату виборчої реформи (це проявилось в голосуванні за Виборчий кодекс у першому читанні), однак необхідність кодифікації виборчого законодавства і впровадження преференційного голосування вважалися ключовими публічними пріоритетами, які з 2014 року декларувалися чинним Президентом і лідерами фракції. Недостатні зусилля з лобювання та прийняття Виборчого кодексу (з новою виборчою системою) могли бути сприйняті як зрада виборців та особиста поразка публічними лідерами партії. Часто це був ключовий стимул щодо просування реформи на її вирішальних етапах. Партія **«Народний фронт»** виступала головним союзником БПП в розробці законодавчих пропозицій і голосування за реформу виборчої системи у парламенті VIII скликання.

Під час публічної дискусії навколо виборчої реформи **«Батьківщина»** виступала на боці прихильників виборчої системи з відкритими списками, однак завжди мала окрему позицію щодо формату реформи і часто практикувала унікальні підходи до інтерпретації системи відкритих



списків. Критикуючи мажоритарну систему голосування, «Батьківщина» сміливо виступала за посилення ролі партії в номінуванні, проходженні кандидатів та контролі за отриманими ними мандатами. Зокрема, за законопроектом про вибори народних депутатів, внесеним депутатами фракції у Верховну Раду в 2014 році, пропонувалося проводити вибори за пропорційною системою, в якій партії отримували право самостійно визначати порядковість кандидатів у списку після їх обрання. Така позиція «Батьківщини» різко контрастувала із загальним підходом ініціаторів впровадження відкритих партійних списків, які, власне, розглядали преференційне голосування виборців як спосіб подолання партійної монополії. Такі розходження були найскладнішими і створювали труднощі у досягненні компромісу щодо кінцевого варіанту Виборчого кодексу. У підсумку, «Батьківщина», декларуючи необхідність впровадження системи відкритих виборчих списків, підтримала формат Виборчого кодексу, в якому поряд з персональним голосуванням за кандидатів було збережено серйозний вплив партій на розподіл мандатів.

**«Опозиційний блок»** у Верховній Раді VIII скликання не входив до парламентської коаліції і формально не брав на себе зобов'язань щодо впровадження пропорційної системи з відкритими списками, хоча послідовно виступав з критикою діючої на той момент паралельної виборчої системи (мажоритарної складової). Судячи із законодавчої ініціативи щодо проекту Закону про вибори народних депутатів, авторства депутата «Опозиційного блоку» Юрія Мірошніченка (zareєстрованого в 2014 році), початково партія найбільше схилилася до впровадження пропорційної виборчої системи із закритими списками. Вже в 2017 році під час публічної дискусії щодо майбутньої виборчої системи тодішній лідер фракції «Опозиційного блоку» Юрій Бойко публічно виступав за впровадження пропорційної виборчої системи з відкритими списками. Такої ж позиції партія дотримувалася під час розгляду й усіх подальших голосувань за Виборчий кодекс у парламенті.

**Об'єднання «Самопоміч»** — одна з тих партій, які найбільш активно (в тому числі через вуличні акції) відстоювали відмову від мажоритарної виборчої системи і впровадження відкритих партійних списків на парламентських виборах як обов'язкову умову успішної виборчої реформи. Партія, будучи членом парламентської коаліції, послідовно голосувала за Виборчий кодекс і, що показово, не ініціювала альтернативних законопроектів щодо зміни виборчої системи. Часто внесення альтернативних законопроектів використовується як інструмент політичного торгу і ускладнює розгляд найбільш важливих законодавчих ініціатив.

Обіцянка прийняття закону про вибори за відкритими списками містилася в тексті передвиборчої програми **Радикальної партії**, тому політична сила Олега Ляшка підтримувала союзників по коаліції в ході голосування за Виборчий кодекс. Публічна позиція партії найчастіше проявлялася у критиці мажоритарної системи і закликів до її скасування.

## Верховна Рада ІХ скликання (з 2019 року)

**Партія «Слуга народу»**, увірвавшись у політичний процес на хвилі загальнонаціональних виборів 2019 року, відіграла ключову роль на другому етапі виборчої реформи. Позиція щодо завершення реформи виборчого законодавства і впровадження системи відкритих списків була частиною передвиборчих декларацій Володимира Зеленського.

*«Шановні депутати! Прошу вас ухвалити багатостраждальний Виборчий кодекс і зробити відкриті списки», — Володимир Зеленський.*

А після його обрання Президентом реалізація цієї ідеї стала одним з першочергових пріоритетів глави держави і парламентської більшості, сформованої «Слугою народу». У пошуках політичного компромісу з парламентом попереднього скликання щодо швидкої зміни виборчих правил і відмови від мажоритарки, Президент Зеленський також був готовий погодитися на запровадження пропорційної виборчої системи із закритими списками. Але коли цей сценарій не спрацював, головні зусилля правлячої партії були націлені на просування і закріплення у Виборчому кодексі системи преференційного голосування (за конкретних кандидатів). Намір і розрахунок партій монобільшості також полягав тому, щоб голосування за Виборчий кодекс було результатом скоординованої взаємодії і знайшло підтримку в інших фракцій.

**Партія «Голос»** поєднала в собі роль популяризатора і лобіста пропорційної системи з відкритими списками з одного боку, і головного критика проєктів Виборчого кодексу, в яких пропонувалися будь-які компромісні варіанти виборчої системи, що обмежували прямий вплив виборців на формування списків, з іншого. Під час голосувань за виборчу реформу

партія Святослава Вакарчука виступала як ситуативний союзник парламентської більшості, вибірково голосуючи за прийнятні для себе зміни виборчого законодавства. Партія «Голос» єдина, яка не підтримала Виборчий кодекс в його остаточній редакції.

**«Опозиційна платформа – За життя»** на завершальному етапі виборчої реформи активно включилася в публічну дискусію щодо змін виборчої системи, критикуючи її мажоритарну складову. Врешті парламентська фракція голосувала на підтримку Виборчого кодексу в його остаточній редакції.

У процесі реалізації виборчої реформи працювало три склади **Центральної виборчої комісії**. Комісії під головуванням Михайла Охендовського (2013 – 2018 рр.) та Тетяни Сліпачук (2018 – 2019 рр.) фактично залишилися осторонь дискусій із вироблення рекомендацій щодо проєкту Виборчого кодексу. Склад теперішньої **ЦВК** на чолі з Олегом Діденком теж намагався зберегти рівновіддалену і незалежну позицію в ході міжпартійної дискусії про особливості виборчої системи, відмежувавшись від публічного обговорення будь-яких питань, що лежали в площині політичної доцільності. Разом з тим Комісія активно просувала пропозиції як щодо вдосконалення окремих законодавчих процедур, так і втілення абсолютно нових ідей, що були в сфері відповідальності ЦВК (наприклад, використання електронних сервісів чи діяльність територіальних представництв Комісії).

**Організації громадянського суспільства** виступали головними локомотивами просування змін до виборчого законодавства, а також критиками нормативно обумовлених недемократичних електоральних практик, виборчих маніпуляцій і зловживань. Просування виборчої реформи потребувало синхронних зусиль багатьох громадських організацій та середовищ і відбувалося у форматі напрацювання та супроводу нормативно-правових рішень, реалізації інформаційно-просвітницьких кампаній та заходів публічної дипломатії.

Громадянська мережа ОПОРА у своїй роботі з просування виборчої реформи концентрувалася на взаємодії з профільним комітетом Верховної Ради з метою напрацювання комплексу пропозицій щодо врегулювання ключових проблем та недоліків тексту Виборчого кодексу та, спільно з партнерами, здійснювала адвокаційний супровід наданих пропозицій. Більшість ключових нормативних рекомендацій ОПОРИ були враховані в кінцевій версії закону, а організація була єдиною з профільних,


що системно працювала у складі всіх робочих груп, готувала аналітику, забезпечувала медійний та інформаційний супровід процесу. В рамках експертних консультацій ОПОРА проводила тематичні публічні дискусії в регіонах України щодо концепції реформування виборчого законодавства (зокрема, в різні роки серія заходів проводилась спільно з Українським незалежним центром політичних досліджень, Інтерньюз-Україна, Міжнародною фундацією виборчих систем).

Громадський рух «Чесно» організовував кампанії громадського контролю, просвітницькі заходи і публічні акції на підтримку виборчої реформи (в тому числі в координації з окремими політичними силами: «Самопоміч», «Національний корпус», «Українська Галицька Партія») з вимогами щодо відмови від мажоритарної системи і популяризацією відкритих виборчих списків.

Громадська організація «Центр UA» проводила інформаційну кампанію, яка, зокрема, включала в себе підготовку роз'яснювальних матеріалів та репортажів, залучення відомих осіб до підписання звернення до Президента (Петра Порошенка) з вимогою посприяти ухваленню Виборчого кодексу.

Міжнародні організації та партнери, серед яких Венеціанська комісія, ОБСЄ/БДІПЛ, Рада Європи, Європейська комісія, країни G7, NDI, ENEMO, CANEOM, IFES, привертали увагу до важливості продовження і пришвидшення роботи з удосконалення правового поля, а також виставляли пріоритети та надавали рекомендації щодо напрямків реформування виборчого законодавства з метою його наближення до міжнародних демократичних стандартів.

**Колесо реформи: підготовка змін  
до виборчого законодавства  
протягом 2014-2021 рр.**

The background of the page is a solid salmon color. It features several thin, white, curved lines that sweep across the page in various directions, creating a dynamic, abstract pattern. The lines are smooth and continuous, resembling the paths of a wheel or the curves of a landscape.

## Розробка виборчого законодавства за участі громадськості

Досвід виборчої реформи в Україні засвідчує необхідність підвищення прозорості та публічності підготовки змін до виборчого законодавства, посилення процедур участі експертних та громадських організацій в обговоренні законодавчих актів. До 2019 р. практики залучення громадськості та експертів до роботи парламенту і його комітетів з питань виборчого законодавства, як правило, не призводили до значних конкретних результатів. Це було пов'язано з незадовільною вмотивованістю Верховної Ради України враховувати позиції неурядового сектору, а також низькою інтенсивністю самої виборчої реформи. У цьому контексті показовим був розвиток подій навколо проєкту Виборчого кодексу, який ухвалений тільки наприкінці каденції парламенту VIII скликання. Створена профільним парламентським комітетом робоча група з підготовки Виборчого кодексу до другого читання хоча засідала 34 рази та докладала зусиль для системної і змістовної роботи над текстом Кодексу, не була реальним інструментом, який вплинув на остаточне рішення парламенту та профільного комітету.

Ефективність взаємодії неурядового сектору та парламенту підвищилась після позачергових виборів народних депутатів України 2019 р. Формати консультацій, публічних обговорень та робочих груп стали постійними, а їхні результати частково були імplementовані на рівні законодавства в широкому спектрі тем, що стосуються політичних прав та раніше сприймалися політичними акторами як ризиковані або сенсативні. Недоліком процесу залишається відсутність чіткої процедури врахування парламентом напрацювань міжсекторальних робочих груп, відсутністю регламенту погодження позицій та непублічний характер формування остаточної версії законодавчих змін. Констатація даної проблеми не означає, що парламент та його комітети мають бути обмежені у свободі дій та політико-правових рішень. Але, на нашу думку, наявність правил комунікації між Верховною Радою та експертним середовищем, врахування їхніх спільних напрацювань здатні суттєво підвищити якість законодавства у сфері виборів.

## Спритність рук і закон про місцеві вибори: розробка правил кампанії 2015 року

Стверджувати, що Коаліційна угода фракцій в парламенті VIII скликання спонукала народних депутатів України зайнятися виборчим законодавством, — це буде велике перебільшення.

Народних обранців змусило взятися за закон про місцеві вибори наближення самої місцевої кампанії.

03 лютого 2015 року Голова Верховної Ради України Володимир Гройсман доручив профільному Комітету Верховної Ради України створити робочу групу з підготовки змін до виборчого законодавства.

Така заява спікера з'явилась під час його зустрічі з Головою Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) Джанні Букіккіо. Як повідомляв тоді сайт Верховної Ради України, сторони обговорили питання щодо необхідності розробки нового виборчого законодавства у стислі терміни з огляду на проведення восени 2015 року місцевих виборів.

18 лютого 2015 року Голова Верховної Ради України Володимир Гройсман видав розпорядження про експертну групу з питань підготовки законопроєкту «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів».

До складу робочої групи увійшло 37 осіб від 7 суб'єктів: від Верховної Ради України — 16 народних депутатів України, Апарату парламенту — 3 особи, Адміністрації Президента України — 1 (Ковальчук Віталій), центральних органів виконавчої влади — 1 (Міністр юстиції України Павло Петренко), асоціацій органів місцевого самоврядування — 3, ЦВК — 1 (заступник голови Комісії Андрій Магера), від експертного середовища — 12 осіб. Режим доступу до Розпорядження Голови: <https://cutt.ly/gbEmff6>

Бюрократичне рішення про створення експертної групи було багатообіцяючим для виборчої реформи. Перспективним виглядав її офіційний статус, затверджений розпорядженням Голови парламенту. Положення про експертну групу наділяло її членів правом ініціювати перед парламентом пропозиції до його порядку денного, взаємодіяти з комітетами і депутатськими фракціями, запрошувати на свої засідання представників державних органів влади. Тобто, теоретично група могла стати політич-

ним і експертним майданчиком, який інклюзивно підготує узгоджений усіма сторонами законопроект.

19 лютого відбулось перше засідання експертної групи з розробки закону про місцеві вибори.

*«Ми маємо створити таку виборчу систему, яка б відповідала запитам суспільства», —  
Володимир Гройсман.*

Після першого засідання експертної групи з розробки Закону України про місцеві вибори Володимир Гройсман випромінював оптимізм.

Спікер парламенту закликав членів експертної групи бути єдиною командою і до кінця квітня розробити узгоджений законопроект для його ухвалення у травні 2015 р. Після свого першого засідання експертна група не збиралась повноцінним складом аж до 16 квітня 2015 р.

Наступне засідання експертної групи з розробки законопроекту про місцеві вибори 16 квітня 2015 р. показало напрямок руху парламенту з питань законодавства про місцеві вибори. Щодо перспектив виборчої реформи, то сигнали від політиків після засідання надходили неоднозначні.

За пропозицією Голови Верховної Ради України було вирішено створити малу групу із опрацювання конкуруючих концепцій нового виборчого законодавства під керівництвом голови підкомітету з питань виборів та референдумів Комітету Верховної Ради з питань правової політики Олександра Черненка.



## 11 друзів виборчої реформи

До складу «малої» робочої групи увійшли народні депутати України Олександр Черненко, Вадим Денесенко (Блок Петра Порошенка «Солідарність»), Олена Бойко («Народний фронт»), Ігор Попов (Радикальна партія Олега Ляшка), заступник голови ЦВК Андрій Магера і представники експертних організацій: Юрій Ключковський, Ольга Айвазовська, Євген Радченко, Денис Ковриженко, Олексій Кошель.

«11 друзів виборчої реформи», – прокоментував остаточний склад групи Володимир Гройсман. Але звертала на себе увагу відсутність у складі групи відповідальної особи за підготовку остаточної редакції проекту Закону до 12 травня 2015 р., голови профільного для виборчої реформи Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя Руслана Князевича. Цей факт частиною учасників групи був сприйнятий як ризик самоусунення керівництва парламенту від спільної і публічної роботи з експертами над законопроектом про місцеві вибори.

Завжди важко розмежувати справжню історію та її інтерпретацію, але подальший розвиток подій навколо Закону про місцеві вибори показав обґрунтованість таких занепокоєнь. Народні депутати України і не приховували, що під спробами реалізувати на практиці зобов'язання про відкриті списки знаходиться тонкий лід. Зокрема, голова Комітету Верховної Ради України з питань правової політики Руслан Князевич на засіданні Робочої групи підкреслив, що не варто мати жодних ілюзій щодо можливості представлення членами експертної групи, народними депутатами, узгоджених позицій своїх фракцій.

*«У нас з фракції «Блоку Петра Порошенка» зараз сидить четверо за цим столом. У нас в кожного окреме бачення. Фракції не мають спільного бачення. Я вам скажу, що навіть у нас не є фракція однопартійною. І такі фракції не тільки наша», –  
Руслан Князевич.*

## Сізіфова праця над відкритими списками

Менш чисельна робоча група з «друзів виборчої реформи» (хоча і не всі 11 з них дійшли до фінішу) під головуванням народного депутата України, голови підкомітету з питань виборів та референдумів Олександра Черненка у надзвичайно стислі терміни підготувала законопроект. Він пізніше отримав реєстраційний номер №2831-2. Група взяла за основу проєкт Асоціації міст України і у ньому реалізувала парламентські зобов'язання про запровадження на місцевих виборах виборчої системи з відкритими списками. Проєкт закону передбачав застосування пропорційної виборчої системи з відкритими списками у великих містах (90 тис. і більше виборців) та на виборах депутатів обласних рад, а також що виборці повинні були вписати у бюлетень номер партії та порядковий номер кандидата зі списку цієї політичної сили.

На виборах сільських, селищних, міських рад (менше 90 тис.) було запропоновано використовувати багатомандатну мажоритарну систему. Двотурова система запроваджувалась на виборах міських голів з кількістю виборців 90 тисяч і більше. Законопроект містив положення про заборону розміщення платної політичної реклами на телебаченні, радіо та носіях зовнішньої реклами, що мало б сприяти зменшенню витрат кандидатів і партій, а також змусило їх будувати пряму комунікацію з виборцями.

26 травня 2015 року відбулось останнє засідання Експертної групи з питань розробки проєкту Закону України про місцеві вибори, на якому розглядалось напрацювання «малої» робочої групи.

На брифінгу після засідання Експертної групи Володимир Гройсман заявив, що у парламенті підготовлено законопроект про місцеві вибори, який повністю відповідає Коаліційній угоді. Ця угода, нагадаємо, передбачала запровадження пропорційної системи з відкритими списками на загальнонаціональних та місцевих виборах.

При цьому Голова Верховної Ради України повідомив, що в парламенті вже зареєстровано інший законопроект про місцеві вибори і парламент буде розглядати декілька документів. Він висловив жаль, що не вдалося вийти на один документ, оскільки народні депутати почали реєструвати свої законопроекти. Володимир Гройсман підкреслив, що новий закон має забезпечувати відкриті списки і можливість виборцям голосувати не лише за списки місцевих організацій партій, а й за конкретного кандидата. Режим доступу до брифінгу Володимира Гройсмана: <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/110342.html>

## Виріб № 3: як схований у рукаві козир став переможним

На своєму брифінгу після останнього засідання Експертної групи Володимир Гройсман констатував факт. Народні депутати України почали реєструвати свої законопроекти, незважаючи на роботу створеної міжсекторальної групи. Це означало, що задум про розробку єдиного законопроекту на основі депутатського і експертного компромісу провалився.

13 травня 2015 р. був зареєстрований перший законопроект № 2831 за авторства групи народних депутатів України від фракції ВО «Батьківщина» на чолі з лідеркою Юлією Тимошенко. Документ передбачав запровадження на місцевих виборах (крім сільських, селищних) пропорційної виборчої системи з преференціями. Запропонована модель не була системою відкритих списків, оскільки 5 перших у списку кандидатів не ранжувались, а кінцевий розподіл інших мандатів відбувався вже після дня виборів за рішенням партії на з'їзді.

27 травня народний депутат України від фракції партії «Народний фронт» Микола Федорук зареєстрував другий законопроект (№ 2831-1). Він передбачав обрання за пропорційною системою з відкритими списками лише депутатів міст обласного значення і міст з понад 300 тис. виборців. Усі інші місцеві ради мали б обиратись за мажоритарною системою відносної більшості.

28 травня офіційно з'явився законопроект № 2831-2, який був розроблений членами «малої» робочої групи за дорученням Голови Верховної Ради України Володимира Гройсмана. Його офіційно внесли до парламенту 19 депутатів, до яких належали Андрій Парубій, Олександр Черненко, Олена Бойко, Руслан Сидорович, Леонід Ємець, Світлана Заліщук, Мустафа Найєм, Пастух Тарас, Іванка Климпуш-Цинцадзе та інші. Цей законопроект найбільше відповідав положенням Коаліційної угоди про запровадження відкритих списків на національних та місцевих виборах.

Цього ж дня був зареєстрований четвертий законопроект № 2831-3 під авторством 5 народних депутатів України: Вадима Денисенка, Сергія Алексєєва (Блок Петра Порошенка), Ігоря Попова, Юрія Чижмаря (Радикальна партія Олега Ляшка), Олени Ледовських («Народний фронт»). Автори законопроекту, два з яких входили до експертної групи під головуванням Володимира Гройсмана, запропонували пропорційну виборчу систему «з преференціями» для обласних, районних, районних у містах

та міських рад; для сільських та селищних рад — мажоритарна система відносної більшості.

На виборах за пропорційною системою місцеві організації партій могли висунути за територіальним округом одного кандидата зі списку, а перший номер списку не закріплювався за жодним округом. Партії не зобов'язувалися закріплювати кандидата за кожним округом, натомість виборець не отримував можливості обирати між декількома кандидатами від однієї політичної сили. Фактично, мова йшла про збереження пропорційної виборчої системи із закритими списками, при цьому проєкт передбачав специфічний формат остаточного розподілу мандатів. Кандидати порівнювались за відсотками партії від загальної кількості голосів, відданих за всі прохідні партії в різних територіальних округах. Це означало, що кандидат з вищим відсотком у меншому окрузі мав перевагу над своїм однопартійцем, який був закріплений у більшому окрузі.

Варто зазначити, що автори законопроєкту в пояснювальній записці не називали запропоновану систему відкритими списками, але широко використовували цей термін під час промокампанії в ЗМІ та в парламенті.

## З якої табакерки законопроект 2831-3?

Поява альтернативного до проекту експертної групи парламенту і успішного за результатами майбутнього голосування в Раді законопроекту, авторами якого стали її члени Ігор Попов і Вадим Денисенко, викликала хвилю припущень про політичні мотиви і походження документа. Не наше завдання вдаватися в такі подробиці, але наведемо тодішній коментар голови парламентського підкомітету Олександра Черненка з цього питання.

*«Я б не прив'язував "проект Попова" до Адміністрації Президента. Його писали в комітеті Ради», — прокоментував дану дискусію Черненко ВВС Україна.*

Черненко оцінив проєкт 2831-3 так: проєкт за підписом Ігоря Попова є непоганим, він легший у реалізації і це крок уперед у порівнянні зі старим законом. Але цей проєкт, на думку Черненка, важко назвати повноцінними відкритими списками. Режим доступу до матеріалу: <https://cutt.ly/wbEEWoj>

## Момент істини

Для всіх чотирьох законопроектів момент істини настав 18 червня 2015 року.

На пленарному засіданні проекти законів про місцеві вибори розглядались за наступним алгоритмом.

Спершу автори законопроектів мали можливість їх представити. Першим презентував законопроект ВО «Батьківщина» Сергій Соколов, який заявив про його зняття з розгляду авторами.

Після виступів авторів голова Комітету Верховної Ради України з питань правової політики Руслан Князевич озвучив позицію комітету. Вона полягала у тому, що Верховна Рада України сама має визначитися щодо підтримки одного з чотирьох законопроектів. Відсутність єдиної думки у Комітеті була пояснена Русланом Князевичем політичним характером дискусії. За його тодішніми словами, обговорення у парламенті 4 проектів — це прояв того, що в питанні виборчого законодавства надзвичайно складно дійти якогось спільного знаменника. Політик також послався на рішення Конституційного Суду України 1998 р., згідно з яким питання зміни виборчої системи, основних її компонентів є питанням політичної доцільності й має вирішуватися лише Верховною Радою.

Подальше обговорення показало, що фракції правлячої коаліції схилиються на підтримку законопроекту № 2831-3 (Вадим Денисенко, Ігор Попов). Лише окремі депутати звертали увагу на те, що експертна група на чолі з Головою Верховної Ради Володимиром Гройсманом розробила принципово інший проект.

Головуючий на засіданні Володимир Гройсман запропонував депутатам провести сигнальне голосування щодо всіх проектів. За його словами, такий формат визначення проекту для подальшого опрацювання парламентом раніше окреслила рада парламентської коаліції.

## Результати сигнального голосування за 3 проєкти Закону про місцеві вибори

№ 2381-1 (Федорук)	88
№ 2381-2 (Парубій, Черненко)	182
№ 2381-3 (Денисенко, Попов)	222

Важливим для остаточного рішення парламенту став виступ Олександра Черненка, одного з авторів проєкту № 2381-2 з відкритими списками, якому надали слово відразу після сигнального голосування. Зазначивши, що результат на табло, він закликав народних депутатів підтримати проєкт № 2381-3. На його думку, найгірше, що може бути за результатами голосування, – це залишити старий закон «Лукаш – Януковича – Портнова». Після позиції Черненка депутати правлячої коаліції сконцентрували увагу на фракції «Самопоміч», яка мала визначитися щодо можливості голосування за проєкт Попова – Денисенка (2381-3). Олег Березюк заявив, що фракція «Самопоміч» вирішила підтримати «страх» колег (напевно, перед відкритими списками – авт.). При цьому він заявив, що парламенту не вистачило сили відмовитися від елементів захисту політичних сил, які не є зовсім зрілими.

За основу 18 червня проєкт № 2381-3 підтримав 271 народний депутат. Жодного голосу не дали депутати фракції «Опозиційний блок», які виступили за впровадження пропорційної системи з відкритими списками і негативно оцінили якість законопроєкту. Лише 2 з 19 депутатів групи «Воля народу» підтримали проєкт, при цьому її член Володимир Литвин заявив про порушення регламенту під час його розгляду. За його словами, законопроєкти з кількістю статей більше 100 мають розглядатися за повною процедурою. 1 з 22 голосів групи «Відродження» відійшов проєкту, лідер якої Віктор Бондар висловився за мажоритарну систему на місцевих виборах. Таким чином, парламентська коаліція виступила зі спільною позицією щодо ухвалення проєкту Закону України про місцеві вибори за основу.

## Результати голосування за проєкт № 2381-3 про місцеві вибори 18 червня 2015 р.

Фракція / група	Кількість голосів «за»	Чисельність фракції / групи
Блок Петра Порошенка	119	144
Народний фронт	69	81
Опозиційний блок	0	43
Позафракційні	18	42
Самопоміч	26	41
Група «Відродження»	1	22
Радикальна партія Олега Ляшка	19	21
ВО «Батьківщина»	17	19
Група «Воля народу»	2	19

Ухвалений за основу проєкт Закону про місцеві вибори № 2381-3 готувався до другого читання за скороченою процедурою і був остаточно ухвалений 14 липня. Між першим і другим читанням від 65 народних депутатів України надійшло 1548 пропозицій, які на пленарному засіданні не розглядались. Проєкт Закону був ухвалений за процедурою ad hoc без розгляду депутатських правок. При цьому його текст перед другим читанням включав, як зазначив Руслан Князевич, концептуальні ідеї народних депутатів України.

*«...У нашій залі є ще одна радість — це жінки-депутати. Які з усіх фракцій просять усіх нас підтримати поправку європейського характеру про необхідність 30-відсоткового представництва жінок (...) і дівчат, висунутих кандидатами в депутати відповідного рівня», —  
Юрій Луценко.*

За пропозицією Юрія Луценка (Блок Петра Порошенка) парламент врахував у остаточному тексті положення про «гендерну квоту» у виборчих списках партій на місцевих виборах. Також за пропозицією депутатів, озвученою прямо на засіданні, з проєкту Закону були вилучені положення про неможливість участі у виборах партій, які зареєстровані пізніше ніж за рік до дня голосування.



За Закон про місцеві вибори (2381-3) у другому читанні та в цілому проголосували 257 народних депутатів України.

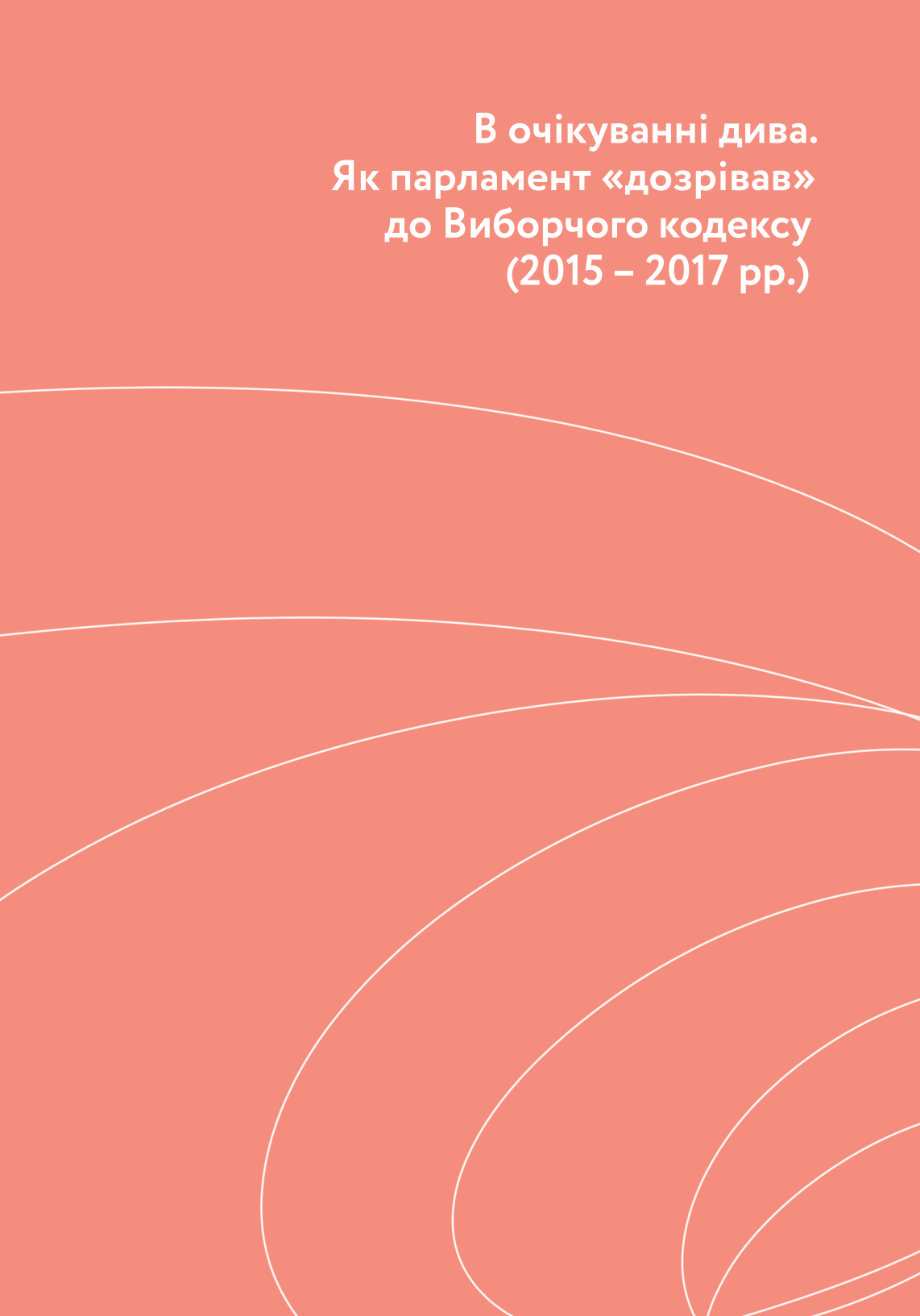
### Результати голосування за проєкт 2381-3 про місцеві вибори у другому читанні та в цілому

Фракція / група	Кількість голосів «за»	Чисельність фракції / групи
Блок Петра Порошенка	106	144
Народний фронт	69	81
Опозиційний блок	0	43
Позафракційні	17	42
Самопоміч	30	41
Група «Відродження»	0	22
Радикальна партія Олега Ляшка	18	21
ВО «Батьківщина»	17	19
Група «Воля народу»	0	19

Головою Верховної Ради України Закон України «Про місцеві вибори» був підписаний 24 липня 2015 року, натомість 06 серпня його завізував Президент України Петро Порошенко. До початку процесу місцевих виборів залишилось 30 днів. Постанова Верховної Ради України була прийнята парламентом 17 липня 2015 року, тобто ще до підписання Закону України «Про місцеві вибори» Головою парламенту та Президентом України. Одне іншому не заважало (з формальної точки зору), але факт добре ілюструє звичку парламенту ухвалювати виборче законодавство безпосередньо перед початком кампанії.



**В очікуванні дива.  
Як парламент «дозрівав»  
до Виборчого кодексу  
(2015 – 2017 рр.)**

The background is a solid red color. Overlaid on this are several thin, white, curved lines that sweep across the page from left to right, creating a sense of movement and flow. The lines are of varying lengths and curves, some starting near the top and others lower down, all ending towards the right edge of the frame.

Закон України «Про місцеві вибори» 2015 року не став результатом повноцінної та інклюзивної виборчої реформи, а відобразив неpubлічні домовленості фракцій парламентської коаліції у Верховній Раді VIII скликання. Неурядові організації та незалежні експерти були фактично виключені з обговорення проєкту, підтриманого народними депутатами України Закону, а сам парламент не провів справжньої дискусії з актуальних питань виборчого законодавства. Депутатські фракції, незважаючи на створення спеціальної групи, продемонстрували нездатність публічно формувати спільне бачення і вдалися до реєстрації окремих законопроєктів. З одного боку, така практика свідчила про слабкість механізмів узгодження різних позицій у правлячій коаліції. З іншого, внесення альтернативних проєктів стало інструментом невиконання передвиборчих обіцянок про запровадження пропорційної виборчої системи із відкритими списками.

Період до прийняття Виборчого кодексу в листопаді 2017 року не треба вважати втраченим часом. Неурядові організації і окремі народні депутати України забезпечували мінімальний діалог щодо виборчого законодавства і напружували зміни, до чого іноді інституційно залучався парламент. Але, якщо говорити саме про роль парламенту, процес можна охарактеризувати словом «застій».

## Спалахи світла в період виборчого застою

У 2016 році до виборчої реформи зацікавленість проявив Андрій Парубій, якого у квітні 2016 року обрали Головою Верховної Ради України. Новий спікер був співавтором проєкту Закону України про місцеві вибори № 2381-2 і на той момент вже ініціатором проєкту Виборчого кодексу, зареєстрованого у Верховній Раді України в жовтні 2015 р. Ініційований Андрієм Парубієм проєкт Кодексу був підготовлений ще у 2010 р. відомим українським експертом Юрієм Ключковським. Необхідність його реєстрації наприкінці 2015 р. була викликана внесенням першої ініціативи щодо Виборчого кодексу народним депутатом Валерієм Писаренком (депутатська група партії «Відродження»). Якщо не зраджує наша пам'ять, у травні 2016 р. спікер вперше назвав пріоритетом парламенту створення робочої групи із напрацювання законодавства.

За ініціативи Андрія Парубія у парламенті була створена неофіційна робоча група, до складу якої увійшли народні депутати України та експерти.

Група не була затверджена розпорядженням Голови парламенту, як було пояснено, з метою уникнення бюрократичних складнощів. Утворена група на своїх засіданнях заслухала презентації авторів уже зареєстрованих проєктів Законів про вибори народних депутатів України.


З законопроєкти були зареєстровані ще у листопаді – грудні 2014 р. Проєкт Закону № 1068 (Юрій Мірошниченко, «Опозиційний блок») передбачав пропорційну систему з голосуванням за закриті списки від партій і блоків (з 1% бар'єром). У законопроєкті № 1068-1 (депутати ВО «Батьківщина», включаючи Юлію Тимошенко) просувалась пропорційна виборча система із голосуванням за закриті списки та закріпленням кандидатів за територіальними округами. При цьому виборці не впливали б на черговість розподілу мандатів між кандидатами у списку. Проєкт № 1068-2 (Віктор Чумак, Блок Петра Порошенка, інші депутати) передбачав перехід до пропорційної виборчої системи з відкритими списками. Підхід даного проєкту відображений у вже згаданому проєкті Виборчого кодексу № 3112-1.

Вже у липні 2016 р. Голова Верховної Ради Андрій Парубій констатував відсутність консенсусу між членами спеціально створеної ним групи експертів. За його тодішніми словами, обговорювались пропозиції про збереження у виборчій системі мажоритарної складової, запровадження закритих партійних списків, а також і застосування відкритих списків. Режим доступу: <https://cutt.ly/5c5Os5y>

У парламентському вимірі на тому історія і завершилась, щоб відновитися вже у 2017 році.

Забута реформа. Саме так влучно журналісти «Німецької хвилі» назвали реформу під час висвітлення форуму «Виборча реформа: порядок денний», який був проведений у жовтні 2016 року ОПОРОЮ, IFES та іншими громадськими організаціями. Режим доступу на відеотрансляцію форуму: <https://cutt.ly/Mc5Oxoe>





**Повстав з попелу:  
парламент почав розглядати  
Виборчий кодекс**

## Перше читання проєкту-старожила

Приблизно через рік після великої конференції громадських організацій «Виборча реформа: порядок денний» Верховна Рада України прийняла Виборчий кодекс у першому читанні. Підтриманий депутатами законопроєкт № 3112-1 був складений на основі Виборчого кодексу, який розроблений у 2010 р. робочою групою під керівництвом тодішнього народного депутата Юрія Ключковського. Ініціатори – народні депутати України, серед яких Андрій Парубій, Олександр Черненко, Леонід Ємець, також використали інші напрацювання 2010-2015 рр. Ключовою особливістю цього проєкту Виборчого кодексу є запровадження пропорційної системи відкритих списків на парламентських і окремих видах місцевих виборів.

Конкурентом даного проєкту став Виборчий кодекс Валерія Писаренка, яким пропонувався різновид пропорційної системи із закритими списками.

За проєкт Виборчого кодексу Парубія – Черненка 07 листопада 2017 року в першому читанні проголосувало рівно 226 народних депутатів України. Якщо б не вистачило хоча б одного голосу, то кодифікація виборчого законодавства могла і не відбутися. Підтриманий за основу Виборчий кодекс уніфікував законодавство про всі національні та місцеві вибори, Центральну виборчу комісію та Державний реєстр виборців. На пленарному засіданні проєкт представляв народний депутат України Олександр Черненко (Блок Петра Порошенка). Він же і оголосив висновок головного для Кодексу Комітету з питань правової політики та правосуддя. Комітет зайняв ідентичну позицію, як і у випадку із Законом України про місцеві вибори 2015 року, – парламент сам має визначитися серед двох проєктів.

Під час обговорення проєкту Виборчого кодексу одним з резонуючих був виступ голови Комітету з питань правової політики та правосуддя Руслана Князевича. Як зазначив народний депутат України, у нього склалися враження, що більшість виступаючих не читала кодекси. Князевич підкреслив, що вони писалися в 2007-2008 р. на основі іншої конституційної бази і законодавства, а Україна за 10 років пішла набагато вперед. Депутат вважав, що парламент повертається в десятирічне минуле, а самі документи не повинні прийматися.



## Результати голосування за проєкт Виборчого кодексу 3112-1 за основу

Фракція / група	Кількість голосів «за»	Чисельність фракції / групи
Блок Петра Порошенка	68	138
Народний фронт	56	81
Опозиційний блок	26	43
Позафракційні	26	50
Самопоміч	20	25
Група «Відродження»	1	26
Радикальна партія Олега Ляшка	14	20
ВО «Батьківщина»	13	20
Група «Воля народу»	2	19

## Робоча група — окремо, політична реальність — окремо

Після першого читання до проєкту Виборчого кодексу було подано 4 400 поправок і пропозицій від народних депутатів України.

Підкомітет з питань виборів і референдумів Комітету з питань правової політики та правосуддя перший раз на своєму засіданні почав розглядати поправки 21 лютого 2019 року.

28 лютого на засіданні Комітету з питань правової політики та правосуддя було прийнято рішення про створення офіційної робочої групи з підготовки до розгляду в другому читанні проєкту Виборчого кодексу. Натомість її офіційний склад під головуванням народного депутата України Олександра Черненка було затверджено лише 04 квітня 2019 року. Затягування процесу офіційного оформлення групи було, найімовірніше, пов'язано із постійною проблемою відсутності кворуму на засіданні Комітету.

До складу офіційної робочої групи Комітету Верховної Ради з питань правової політики та правосуддя увійшли 24 народні депутати України від усіх депутатських фракцій та груп. Свою діяльність робоча група розпочала раніше офіційного затвердження її персонального складу і провела 43 засідання, завершивши розгляд поправок і пропозицій народних депутатів України 11 березня 2019 року.

У діяльності Робочої групи парламенту забезпечувалась повноцінна участь представників національних та міжнародних експертних організацій, які мали реальну можливість презентувати і обґрунтувати своє бачення виборчих проблем. При цьому, на жаль, робоча група парламенту не стала повноцінним майданчиком дискусії між самими народними депутатами України. По-перше, явка народних депутатів України на засідання групи була вкрай незадовільною, що засвідчують спеціально зібрані ОПОРОЮ дані. 11 з 24 народних депутатів України, які офіційно входили до складу робочої групи, не були присутні на жодному з її засідань. Із детальною інформацією про відвідуваність народних депутатів України можна ознайомитись за посиланням: <https://cutt.ly/ic5PIGf>. По-друге, у роботі групи внаслідок неявки депутатів не було забезпечено представництво позицій усіх фракцій, що знижувало практичну цінність досягнутих нею компромісів та прийнятих рішень. По-третє, була відсутня прозора процедура врахування Комітетом з питань правової політики

напрацювань робочої групи. У кінцевому результаті профільний комітет парламенту не визначив свою позицію щодо поправок народних депутатів України та рішень робочої групи. Виборчий кодекс розглядається парламентом без конкретних висновків Комітету.

Результати засідань робочої групи не співпали з політичною реальністю в парламенті.

## Завіса парламенту VIII скликання: Виборчий кодекс прийнято, але з відтермінуванням

Об червня 2019 року Верховна Рада України розпочала розгляд поправок до Виборчого кодексу, а завершила процес 11 липня. Між першим і другим читанням до проєкту Виборчого кодексу надійшло 4 296 поправок, при цьому по жодній з них профільний комітет не визначився. Комітет вирішив не розглядати на своїх засіданнях ці поправки, обґрунтовуючи таке рішення бажанням не затягувати час до винесення проєкту до пленарної зали. До цієї кількості було додано 387 поправок, розроблених робочою групою.

Відсутність рішення Комітету щодо пропозицій і поправок народних депутатів України змусило парламент ставити на голосування кожен з них. Фактично розгляд поправок до Виборчого кодексу став основною формою роботи парламенту, який готувався до позачергових виборів і перебував у конфліктних відносинах з новим Главою держави.

Остаточне рішення парламенту про прийняття Виборчого кодексу було ухвалено 11 липня із порушенням Регламенту Верховної Ради України. По-перше, Голова Верховної Ради України Андрій Парубій 17 разів ставив питання про повернення до розгляду поправок, які були внесені Комітетом безпосередньо під час пленарного засідання. Це питання не набрало необхідної кількості голосів народних депутатів України. По-друге, після результативного рішення про повернення до розгляду поправок спікер поставив на одне голосування і поправки, і весь Кодекс в цілому. Таким чином Виборчий кодекс був прийнятий із порушенням регламенту, що потенційно могло призвести до його результативного оскарження. Безпосередньо після голосування представник Президента України Руслан Стефанчук заявив про недотримання парламентом процедури.

Народні депутати України VIII скликання 230 голосами прийняли Виборчий кодекс безпосередньо перед достроковим завершенням їхньої каденції. Сам Кодекс мав набути чинності з 01 грудня 2023 року.

Рішення про Виборчий кодекс стало завершальним акордом для попереднього парламенту. Але було очевидно, що для Кодексу все тільки починалось, оскільки новий Президент і парламент захочуть сказати своє слово в питаннях виборчої реформи. Особливо, коли нове виборче законодавство було відтерміноване до кінця 2023 р.

## Всі у відпустці

Головою Верховної Ради України Андрієм Парубієм Виборчий кодекс був підписаний лише 27 серпня 2019 року. Як пояснив спікер, він не міг підписати документ без візи голови профільного Комітету, який перебував у відпустці й тільки 27 серпня подав йому відповідний документ.

На рівні парламенту VIII скликання формальності були завершені в останній день його повноважень.

### Результати голосування за проєкт Виборчого кодексу 3112-1 у другому читанні та в цілому

Фракція / група	Кількість голосів «за»	Чисельність фракції / групи
Блок Петра Порошенка	67	127
Народний фронт	43	79
Опозиційний блок	20	39
Позафракційні	40	68
Самопоміч	25	25
Група «Відродження»	2	25
Радикальна партія Олега Ляшка	17	21
ВО «Батьківщина»	14	21
Група «Воля народу»	2	17

## Він не сподобався Володимиру Зеленському

3 вересня 2019 року Президент України Володимир Зеленський повернув Виборчий кодекс України до парламенту, застосувавши до нього вето. Глава держави висловив 17 зауважень, більшість з яких були обґрунтованими і стосувалися посилення гарантій захисту виборчих прав громадян та ефективності виборчих процедур. Зокрема, Президент України акцентував увагу на необхідності забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб. Суттєвим недоліком пропозицій Президента України була відсутність у них конкретно сформульованих законодавчих пропозицій. Такий формат вето Президента створював, з одного боку, складнощі для профільного комітету, а, з іншого, де-факто дозволяв йому виходити за межі пропозицій Глави держави.

Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, регіонального розвитку, місцевого самоврядування та містобудування активно у різних форматах комунікував з неурядовими організаціями та ЦВК з питань опрацювання вето Президента України. Досвід такої взаємодії був корисним для посилення демократичних практик проведення парламентом консультацій з громадськістю та зацікавленими сторонами. Але, як і на попередніх етапах виборчої реформи, зберігалась проблема непрозорості формування остаточних пропозицій до Кодексу. Неурядові організації не були проінформовані про включення до тексту змін до Виборчого кодексу чутливих або навіть ризикованих пропозицій, які стосувалися виборчих прав громадян або важливих виборчих процедур. Зокрема, у випадку із розглядом пропозицій Президента України до Виборчого кодексу профільний комітет включив до законодавчих змін можливість відмови в реєстрації кандидатів або її скасування на підставі обґрунтованого звернення Служби безпеки України, надмірні окремі повноваження ЦВК, ризикові підходи до професіоналізації виборчих комісій тощо.

І хоча парламент, безумовно, самостійно вирішує такі питання, ефективність взаємодії між парламентом і експертним середовищем знижується внаслідок відсутності зрозумілої процедури імплементації їхніх спільних напрацювань або аргументації на користь відмови від їх реалізації. Зокрема, напередодні розгляду пропозицій Президента України до Виборчого кодексу ОПОРА закликала профільний комітет парламенту провести додаткове засідання для розгляду контраверсійних пропозицій до виборчого законодавства.

При цьому важливо констатувати, що взаємодія Комітету з питань організації державної влади, регіонального розвитку, місцевого самоврядування та містобудування із неурядовими організаціями забезпечила законодавче регулювання виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та трудових мігрантів шляхом зміни виборчої адреси.

19 грудня 2019 року Верховна Рада України розглянула законопроект у редакції Комітету, підтримавши пропозиції Президента України. Заступниця Голови профільного Комітету Верховної України Аліна Загоруйко запропонувала парламенту голосувати за всі поправки до Виборчого кодексу разом, оскільки вони мають консенсусну підтримку всіх фракцій. І, дійсно, під час розгляду в обговоренні взяло участь лише два народні депутати України. Поправки були підтримані 330 голосами за результатами голосування. Усі депутатські групи і фракції дали голоси за пропозиції до Виборчого кодексу, який повторно розглядався після вето Глави держави, а рішення було ухвалено конституційною більшістю.

### Результати повторного розгляду Виборчого кодексу з пропозиціями Президента України

Фракція / група	Кількість голосів «за»	Чисельність фракції / групи
Слуга народу	223	248
Опозиційна платформа – За життя	44	46
Європейська Солідарність	21	27
ВО «Батьківщина»	10	24
Група «За майбутнє»	11	23
Позафракційні	9	20
Голос	18	20
Група «Довіра»	12	17

Парламентському консенсусу посприяла готовність Голови Верховної Ради України Дмитра Разумкова організувати діалог між лідерами парламентських сил, а також належна комунікація між депутатами на рівні комітету. Зокрема, 05 грудня 2019 року за пропозицією Разумкова питання Виборчого кодексу було перенесено, що надало можливість представникам різних фракцій і груп знайти порозуміння.

## Стабільно нестабільне законодавство

Ухвалення змін до Виборчого кодексу на основі пропозицій Президента України у грудні 2019 року не стало фінальною крапкою формування виборчого законодавства. Ухвалюючи грудневе рішення, народні депутати України домовились повернутися у лютому 2020 р. до питань законодавчого регулювання місцевих виборів.

10 березня 2020 р. Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, регіонального розвитку, місцевого самоврядування та містобудування провів круглий стіл за темою «Реформування законодавства, що регулює місцеві вибори». І тут важливо підкреслити: незважаючи на попередню проблему недостатньої публічності формування остаточних змін до Виборчого кодексу, консультації з експертами вже стали стабільною практикою профільного комітету. Обговорення засвідчило, що однією з найважливіших законодавчих проблем майбутнього процесу місцевих виборів була висока грошова застава.

Початок пандемії вплинув на роботу парламенту та його інституцій, що призвело до затягування старту роботи над подальшими змінами до Виборчого кодексу. Після проведення Комітетом парламенту публічної дискусії опрацювання змін до Виборчого кодексу загальмувалось.

У березні й квітні 2020 року ОПОРА двічі закликала парламент відновити діалог щодо майбутніх змін до Виборчого кодексу, який все ж продовжився у травні.

Поки Комітет Верховної Ради України, відповідальний за виборчу реформу, готувався до відновлення роботи над Кодексом, парламент 30 квітня прийняв у першому читанні законопроект про зменшення розміру грошової застави на місцевих виборах. Цей проєкт був пізніше знятий із розгляду, враховуючи підготовку комплексних змін до Виборчого кодексу.

12 травня 2020 року Комітет Верховної Ради України провів онлайн-обговорення критично важливих змін до Виборчого кодексу на основі підготовленого народними депутатами проєкту. За результатами обговорення ОПОРА висловила принципи зауваження, які негативно впливали б на дотримання виборчих прав громадян та демократичність процесу адміністрування виборів.



Подальші обговорення на рівні консультацій між Комітетом Верховної Ради України та неурядовими організаціями дозволили зняти частину зауважень, а також включити до підготовлено проєкту зміни до законодавства щодо забезпечення невідворотності покарання за виборчі злочини.

У першому читанні проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення виборчого законодавства», який вносить зміни до Виборчого кодексу (3485), був ухвалений парламентом 04 червня 2020 р. За таке рішення проголосувало 292 народні депутати України, при цьому фракції партій «Опозиційна платформа – За життя» та «Голос» не підтримали його. Депутати «Опозиційної платформи – За життя» виступили проти розширення повноважень ЦВК, «Голос» наполягав на зменшенні порогу для просування кандидатів у регіональних списках.

### Результати голосування за проєкт Закону № 3485 у першому читанні

Фракція / група	Кількість голосів «за»	Чисельність фракції / групи
Слуга народу	219	247
Опозиційна платформа – За життя	0	44
Європейська Солідарність	25	27
ВО «Батьківщина»	17	24
Група «За майбутнє»	9	22
Позафракційні	6	21
Голос	0	20
Група «Довіра»	16	17

До прийнятого у першому читанні проєкту змін до Виборчого кодексу надійшло 3 906 поправок народних депутатів України. Для опрацювання цих пропозицій було створено робочу групу, до складу якої увійшли і представники неурядових експертних організацій. Робоча група провела декілька засідань, але їй вдалося опрацювати лише 40% внесених народними депутатами пропозицій. Інші поправки опрацьовувалися Комітетом та його підкомітетом без участі громадськості та експертів. ОПОРА тоді зазначила, що Комітету варто чітко визначити процедуру спільної роботи із зацікавленими сторонами і не допускати непублічних змін до виборчого законодавства.

Вже 09 липня Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування на своєму засіданні розглянув поправки до Виборчого кодексу. Натомість 16 липня 2020 року парламент 308 голосами ухвалив зміни до Виборчого кодексу. У повному складі за Закон не голосували фракції «Європейської Солідарності» та «Голосу».

### Результати голосування за проєкт Закону № 3485 у другому читанні та в цілому

Фракція / група	Кількість голосів «за»	Чисельність фракції / групи
Слуга народу	225	248
Опозиційна платформа – За життя	31	44
Європейська Солідарність	0	27
ВО «Батьківщина»	18	24
Група «За майбутнє»	14	24
Позафракційні	6	17
Голос	0	19
Група «Довіра»	14	20

Остаточний напередодні місцевих виборів варіант Виборчого кодексу містив як переваги, так і недоліки. До переваг належить внесення змін до Кримінального кодексу, Кодексу про адміністративні правопорушення щодо посилення гарантій невідворотності покарання за виборчі злочини. Парламент кардинально зменшив розмір грошової застави на місцевих виборах, який раніше загрожував конкурентності виборчого процесу. Ключовим недоліком змін стало застосування пропорційної виборчої системи у громадах з кількістю виборців від 10 тисяч, оскільки така новація суттєво обмежила можливість самовисування на місцевому рівні.

## Перспектива нових змін у виборчому законодавстві

11 березня 2021 року відбулось установче засідання Робочої групи з напрацювань комплексних змін до виборчого законодавства, до складу якої увійшли 80 експертів. Група була створена Комітетом Верховної Ради України з питань організації державної влади, регіонального розвитку, місцевого самоврядування та містобудування. Вона планує в мінігрупах опрацювати тематичні блоки виборчого законодавства і вийти на варіанти його вдосконалення, які будуть презентовані депутатським фракціям та групам. Також робоча група планує приділити особливу увагу законодавчому регулюванню виборчого процесу в Донецькій та Луганській областях, яке повинно забезпечувати виборчі права громадян і політично неупереджено враховувати безпековий фактор.

# Нотатки

# Нотатки

# Нотатки

# Нотатки

Підп. до друку 27.04.2021р. Формат 60x84/16  
Папір офсетний. Гарнітура «Сігсе». Офс.друк.  
Фіз.друк. арк.3,5.Ум. друк.арк.3,3. Умов. Фарбовідб. 1,7  
Зам.№ 2704-2. Тираж 500  
Надруковано ФОП П'ятаков Ю. О.  
Свідоцтво В03 №460276 від 16.12.2008р.