

**ДОРОЖНЯ КАРТА РЕФОРМ
У СФЕРІ ВИБОРІВ,
РЕФЕРЕНДУМІВ ТА
ПОЛІТИЧНОГО
ФІНАНСУВАННЯ
НА 2020 РІК**



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.

Видання цієї публікації відбувається в рамках проекту «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 978-966-2527-79-7

© ОПОРА, 2020

ЗМІСТ

Резюме.....	5
Вступ.....	8
Перелік ключових рекомендацій.....	11
Посилення впливу виборців на черговість розподілу мандатів між кандидатами за пропорційної системи з відкритими списками. Уточнення процедур встановлення підсумків голосування та результатів виборів.....	24
Уточнення процедур реєстрації кандидатів на виборах та зменшення розміру виборчої застави.....	28
Забезпечення прав офіційних спостерігачів.....	31
Забезпечення ефективного адміністрування виборів, проведення внутрішніх реформ в ЦВК та підвищення професіоналізму членів виборчих комісій.....	32
Удосконалення порядку здійснення передвиборної агітації.....	37
Підвищення прозорості фінансування партій і виборчих кампаній та обмеження надмірного фінансування партій і виборчих кампаній.....	39
Удосконалення процедур реєстрації виборців, адміністрування та ведення Державного реєстру виборців.....	44
Забезпечення невідворотності покарання за виборчі порушення і ефективного врегулювання виборчих спорів.....	47
Більш активне використання ІТ у виборах без переходу на Інтернет-голосування.....	49
Підвищення доступності виборів для людей з інвалідністю.....	52
Забезпечення активної участі жінок у виборчому процесі.....	53
Розвиток інших форм безпосередньої демократії.....	54



Резюме

19 грудня 2019 року, за результатами 8 років діалогів та перемовин між представниками політичного та експертного середовища було прийнято в повторному другому читанні Виборчий кодекс. Остаточна редакція Кодексу переважно враховує пропозиції громадськості щодо забезпечення прав людини та залучення до політичного процесу широкого спектру груп (внутрішньо переміщені особи та інші мобільні всередині країни групи громадян, люди з інвалідністю, жінки тощо), а також розширює перелік та якість даних, доступ до яких є важливим для фахової оцінки виборчого процесу. Втім, реформа законодавства про вибори не закінчується на рівні кодифікації виборчих законів або застосуванні нових виборчих систем.

Запроваджена Кодексом пропорційна система з відкритими списками для парламентських та місцевих виборів містить численні елементи закритості, які суттєво обмежуватимуть вплив виборців на черговість розподілу мандатів між включеними до партійних списків кандидатів. Так, форма виборчого бюлетеня може вводити виборців в оману в частині змісту їхнього волевиявлення та спонукати виборців голосувати за партійні списки, а не окремих кандидатів у цих списках. Згідно з Кодексом, виборець повинен проголосувати за один регіональний партійний список (якщо виборець не проголосував за жоден список, бюлетень вважається недійсним), а також (за бажанням виборця) — за одного з кандидатів у цьому списку, вписавши його номер у списку у квадрат в нижній частині виборчого бюлетеня. Оскільки довжина виборчого бюлетеня може бути значною, існує висока ймовірність того, що виборці не вписуватимуть жодних номерів кандидатів у бюлетенях або вписуватимуть лише кандидатів під першими порядковими номерами.

За Кодексом визначена партією черговість обрання кандидатів за регіональним списком змінюється лише у випадку, якщо кандидат отримав на свою підтримку не менше 25% виборчої квоти. Якщо моделювати величину виборчої квоти на основі результатів позачергових парламентських виборів 2019 року, то для отримання 25% від квоти кандидату на парламентських виборах потрібно буде отримати 7000-9000 голосів, що для багатьох кандидатів може стати надскладним завданням. Водночас, якщо кандидат отримав меншу кількість голосів, мандати між кандидатами у регіональному списку розподіляються в порядку черговості, визначеної списком, а не виборцями. Окрім того, на парламентських виборах пер-

шим дев'ятьом кандидатам у загальнонаціональному списку забезпечено гарантоване обрання до парламенту; ці кандидати навіть не включаються до жодного регіонального списку.

Окрім вирішення проблемних аспектів нової виборчої системи, комплексна реформа виборчого законодавства має також зосередитися на: вдосконаленні виборчих процедур як на законодавчому рівні, так і на практиці; запровадженні пропорційних, ефективних та дієвих санкцій за порушення виборчого законодавства; забезпеченні професіоналізму органів адміністрування виборів; посилення ролі правоохоронних органів та судів у захисті виборчих прав громадян.

До основних пріоритетів реформ у сфері виборів, референдумів та політичного фінансування варто віднести наступні:

- **подальший розвиток політичної конкуренції**, у тому числі шляхом забезпечення можливості самовисування кандидатів на місцевих виборах, підвищення впливу виборців на черговість розподілу мандатів за пропорційною системою з відкритими списками;
- **зменшення розміру виборчої застави на місцевих виборах**, уточнення порядку перевірки відповідності кандидатів встановленим вимогам, запобігання зняттю з балотування кандидатів за короткий час до дня голосування на окремих виборах;
- **уніфікація порядку формування виборчих комісій** (там, де це є практично можливим і доцільним), створення та початок діяльності територіальних представництв ЦВК, проведення внутрішніх реформ в ЦВК (у тому числі щодо стратегії комунікації із зацікавленими сторонами, підвищення прозорості, підзвітності та інклюзивності роботи ЦВК, впровадження довгострокового стратегічного та оперативного планування), підвищення професіоналізму членів виборчих комісій шляхом запровадження обов'язкового навчання і сертифікації членів комісій;
- **удосконалення порядку здійснення передвиборної агітації**, зокрема шляхом більш ретельного регулювання агітації в Інтернеті;
- **підвищення прозорості фінансування партій і виборчих кампаній**, врахування рекомендацій GRECO, ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанської комісії щодо реформи законодавства у сфері фінансування політики, обмеження надмірного фінансування партій і виборчих кампаній шляхом обмеження платної політичної реклами на радіо і телебаченні, повноцінний запуск системи електронного звітування для партій і кандидатів на виборах;

- **удосконалення процедур реєстрації виборців**, адміністрування та ведення Державного реєстру виборців, проведення аудиту Державного реєстру виборців, подальше розширення можливості участі у виборах для внутрішньо переміщених осіб та трудових мігрантів;
- **забезпечення невідворотності покарання за виборчі порушення і ефективного врегулювання виборчих спорів;**
- **більш активне використання ІТ у виборах** (без переходу на Інтернет-голосування);
- **підвищення доступності виборів для людей з інвалідністю**, забезпечення активної участі жінок у виборчому процесі;
- **розвиток інших форм безпосередньої демократії.**

Відображені у цьому документі проблеми та рекомендації щодо їхнього вирішення мають стати основою для наступного етапу оновлення виборчого законодавства, який має завершитись не пізніше ніж у травні цього року з тим, щоб удосконалені положення Кодексу та суміжних актів законодавства могли бути застосовані вже під час чергових місцевих виборів 2020 року, щоб учасники виборів та організатори процесу могли завчасно підготуватись до виборів, партії та кандидати могли належним чином спланувати свої виборчі кампанії, а орган адміністрування виборів — розробити відповідні методичні, інформаційно-роз'яснювальні та інші супровідні матеріали, а також підзаконну базу, необхідну для належної реалізації новел виборчого законодавства.

Вступ

2019 рік ознаменувався низкою позитивних змін у сфері виборів в Україні. Попри гостру конкуренцію між провідними кандидатами на пост Президента України – В. Зеленським та П. Порошенком, чергові вибори глави держави у 2019 році загалом були проведені відповідно до міжнародних стандартів чесних, вільних та демократичних виборів, що було підтверджено звітами міжнародних та національних місій спостереження за виборами. З дотриманням міжнародних стандартів було проведено і позачергові парламентські вибори 21 липня 2019 року. Обрання нового глави держави та формування у новообраному парламенті пропрезидентської більшості створило належні політичні передумови для поглиблення реформ у сфері виборів, референдумів та фінансування політики, на необхідності прискорення яких протягом багатьох років наголошували експерти та громадські активісти.

Дострокове припинення повноважень усього складу ЦВК 13 вересня 2019 року та формування нового складу органу адміністрування виборів з одного боку засвідчило вразливість органу адміністрування виборів до політичних впливів (адже дострокове припинення повноважень усього складу ЦВК було продиктоване радше політичними міркуваннями, а не зумовлювалось суттєвими недоліками роботи ЦВК щодо організації виборів 2019 року), а з іншого – створило плацдарм для проведення необхідних внутрішніх реформ в самій ЦВК, які з огляду на брак часу не вдалось розпочати попередньому складу комісії, який пропрацював лише рік.

Важливим кроком новообраної Верховної Ради у напрямі реформи виборчого законодавства стало прийняття як закону 19 грудня 2019 року Виборчого кодексу, більшість положень якого набуло чинності з 1 січня 2020 року. Прийняття та підписання цього документа главою держави значною мірою завершило процес кодифікації українського виборчого законодавства, на необхідності проведення якої наголошували міжнародні спостерігачі та вітчизняні експерти ще з початку 2000-х років. Хоча ця кодифікація була здійснена лише частково – адже окрім Виборчого кодексу ряд аспектів виборів і надалі регулюватимуться окремими законами (Законом «Про Центральну виборчу комісію» та Законом «Про Державний реєстр виборців») – сам по собі факт гармонізації виборчих процедур для парламентських, президентських та місцевих виборів в одному акті заслуговує на позитивну оцінку.

Переваги Виборчого кодексу не обмежуються лише гармонізацією виборчих процедур. Серед основних його позитивів варто відзначити:

- запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими списками на парламентських та окремих місцевих виборах (за якої виборці матимуть певний вплив на черговість розподілу мандатів між кандидатами, включеними до партійних списків);
- розширення доступності виборів для виборців з інвалідністю;
- впровадження гендерних квот в рамках всіх передбачених Кодексом виборчих систем (у тому числі й мажоритарної системи відносної більшості з голосуванням у багатомандатних округах);
- підвищення прозорості низки виборчих процедур;
- утворення територіальних представництв ЦВК (яким будуть передані повноваження органів ведення Державного реєстру виборців та делеговані окремі повноваження Секретаріату ЦВК);
- інституціоналізацію Тренінгового центру ЦВК як інституції, яка відповідатиме за підвищення правової культури учасників виборчих процесів та рівня професіоналізму членів комісій.

У Кодексі також враховано окремі уроки виборчих кампаній 2019 року. Зокрема, конкретизовано поняття проживання на території України, визначено засади перевірки відповідності кандидатів на виборах (у тому числі і в частині строку проживання на території України) відповідними державними органами.

Новим парламентом також було здійснено певні кроки у напрямі врегулювання порядку ініціювання та проведення всеукраїнського референдуму (зокрема, створено робочу групу з напрацювання проєкту Закону «Про всеукраїнський референдум»), а також удосконалення законодавства у сфері політичних фінансів (наприкінці грудня 2019 року до Закону «Про політичні партії в Україні» було внесено зміни, які створили правові передумови для переходу партій на електронну фінансову звітність; усунули проблемні обмеження в частині джерел і способів приватного фінансування партій; збільшили загальний обсяг щорічного державного фінансування діяльності партій; конкретизували вимоги до змісту партійної фінансової звітності тощо).

Разом з тим, всі зазначені позитивні зрушення все ще не вирішили низку проблем виборчої і суміжних реформ, які залишаються актуальними протягом багатьох років. Зокрема, існує потреба у приведенні у відпо-

відність до Виборчого кодексу Кодексу адміністративного судочинства, в удосконаленні системи адміністративних та кримінальних санкцій за виборчі порушення, посиленні прозорості фінансування передвиборної агітації та зменшенні залежності партій і кандидатів від тіньового та олігархічного фінансування, запровадженні обов'язкової підготовки членів виборчих комісій, подальшому зміцненні механізмів доступності виборів для людей з інвалідністю, більш активному використанні ІТ у виборчому процесі тощо.

Внаслідок швидких темпів підготовки нової редакції Кодекс має ряд неузгодженостей, які потребують доопрацювання з точки зору юридичної техніки. Зокрема термінологія та частина процедур не уніфіковані та відрізняються при регулюванні загальнодержавних і місцевих виборів.

У цьому документі виокремлено ключові проблеми реформ у сфері виборів, референдумів, політичного фінансування та запропоновано рекомендації щодо їх вирішення.

Перелік ключових рекомендацій

На основі цього документа Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) та Громадянська мережа ОПОРА підготували зведену таблицю ключових рекомендацій у сфері виборчої реформи, відповідальних за їхнє виконання органів влади та бажані строки імплементації. Організації закликають Верховну Раду України, ЦВК, інші державні органи врахувати напрацьовані рекомендації і оперативно удосконалити чинне виборче законодавство і практики. Окремі рекомендації, які не носять політичного характеру, вже було попередньо обговорено та підтримано представниками ЦВК, а ряд із них вже перебувають в процесі опрацювання Комісією.

На базі Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування необхідно невідкладно відновити публічні консультації щодо напрямів удосконалення положень Виборчого кодексу із залученням всіх зацікавлених сторін, у тому числі ЦВК, представників депутатських фракцій та груп, органів місцевого самоврядування, експертної спільноти та громадських активістів.

З урахуванням режиму надзвичайної ситуації на всій території України, такі консультації можуть проводитись з використанням доступних онлайн-платформ з дотриманням принципів прозорості та інклюзивності і завершитись не пізніше кінця квітня 2020 року, щоб своєчасно вдосконалити виборче законодавство та практику, задовго до місцевих виборів 2020 року.

№	Напрямок реформування	Завдання реформування
1.	Удосконалення пропорційної виборчої системи з відкритими списками на місцевих та парламентських виборах	<p>1.1. Посилити вплив виборців на визначення черговості розподілу мандатів між кандидатами шляхом зменшення мінімальної кількості голосів виборців, яку необхідно одержати кандидату для просування по регіональному списку (з 25% до 5-10% виборчої квоти)</p> <p>1.2. Забезпечити рівність кандидатів на парламентських виборах шляхом вилучення з Кодексу положень, які передбачають пріоритетне отримання мандатів 9 кандидатами у загальнодержавному списку кандидатів, які не висуваються у жодному з виборчих регіонів</p> <p>1.3. Привести правила забезпечення представництва виборчих регіонів/багатомандатних округів у парламенті/місцевих радах у відповідність до європейських стандартів: рівень такого представництва має бути пропорційним до кількості зареєстрованих в регіоні/окрузі виборців, а не до явки виборців</p> <p>1.4. Для стимулювання голосування виборців саме за окремих кандидатів у списках, а не списки загалом, змінити форму виборчого бюлетеня на місцевих та парламентських виборах</p> <p>1.5. Спростити виклад процедури встановлення результатів виборів і розподілу мандатів між партіями та кандидатами</p> <p>1.6. Уточнити порядок визначення виборчої квоти на парламентських виборах</p>
2.	Удосконалення процесу висування та реєстрації кандидатів на місцевих та загальнодержавних виборах	<p>2.1. Забезпечити належну реалізацію пасивного виборчого права громадян шляхом зменшення розміру грошової застави на виборах Президента України, місцевих виборах</p> <p>2.2. Забезпечити реалізацію пасивного виборчого права шляхом повернення грошової застави не лише переможцям перегонів, але і партіям, і кандидатам, які отримали визначену кількість голосів виборців на свою підтримку</p> <p>2.3. Конкретизувати порядок і строки перевірки дотримання кандидатами виборчих цензів</p>

Суб'єкт виконання рекомендації	Строки виконання
Верховна Рада України	Травень 2020 року
Верховна Рада України	Травень 2020 року
Верховна Рада України	Травень 2020 року
Верховна Рада України	Травень 2020 року
Верховна Рада України	Травень 2020 року
Верховна Рада України	Травень 2020 року
Верховна Рада України	Травень 2020 року

№	Напрямок реформування	Завдання реформування
2.	Удосконалення процесу висування та реєстрації кандидатів на місцевих та загальнодержавних виборах	<p>2.4. Забезпечити рівні умови для участі партій у місцевих виборах шляхом закріплення можливості висування кандидатів на виборах організаціями партій вищого рівня (у випадку відсутності організацій партій на районному/міському рівнях)</p> <p>2.5. Скасувати можливість відмови кандидата від балотування на виборах Президента України перед проведенням повторного голосування</p> <p>2.6. Узгодити граничні строки відмови кандидатів на пост Президента України від балотування з граничними строками прийняття ЦВК рішень щодо скасування реєстрації кандидатів</p>
3.	Забезпечення умов для позапартійного спостереження громадських організацій на виборах в Україні	<p>3.1. Визначити повноваження офіційних спостерігачів від громадських організацій, які зареєстровані ЦВК у загальнодержавному окрузі, щодо здійснення спостереження за загальнодержавними виборами</p> <p>3.2. Скасувати для громадських організацій обов'язок подавати нотаріально засвідчені копії документів для отримання дозволу мати спостерігачів на виборах</p>
4.	Забезпечення професіоналізації та стабільності виборчих комісій	<p>4.1. Уніфікувати порядок утворення та підходи до визначення кількісного складу виборчих комісій на усіх виборах</p> <p>4.2. Звзувати перелік підстав для оновлення ОВК і ДВК між першим і другим турами виборів Президента України</p> <p>4.3. Передбачити обов'язкове навчання для членів виборчих комісій та їх сертифікацію</p> <p>4.4. Передбачити автоматизацію діловодства виборчих комісій та більше активне використання ІТ в процесі роботи комісій</p>
5.	Посилення законодавчих гарантій незалежності ЦВК, зміцнення інституційної спроможності, прозорості та підзвітності ЦВК	<p>5.1. Конкретизувати на законодавчому рівні порядок врахування главою держави кандидатур до складу ЦВК від депутатських фракцій та груп при формуванні ЦВК</p>

Суб'єкт виконання рекомендації	Строки виконання
Верховна Рада України	Травень 2020 року
Верховна Рада України	Травень 2020 року
Верховна Рада України	Травень 2020 року
Верховна Рада України	Травень 2020 року
Верховна Рада України	Травень 2020 року
Верховна Рада України	Травень 2020 року
Верховна Рада України	Травень 2020 року
Верховна Рада України	Травень 2020 року
Центральна виборча комісія; Верховна Рада України	Протягом 2020 року
Верховна Рада України	Протягом 2020 року

№	Напрямок реформування	Завдання реформування
5.	Посилення законодавчих гарантій незалежності ЦВК, зміцнення інституційної спроможності, прозорості та підзвітності ЦВК	<p>5.2. Скасувати або суттєво обмежити можливості дострокового припинення повноважень усього складу ЦВК</p> <p>5.3. Забезпечити формування громадсько-експертної ради при ЦВК</p> <p>5.4. Оприлюднювати у машинозчитувальному форматі документи і пов'язані з виборами дані, доступ до яких не обмежений Законом</p> <p>5.5. Розробити і впровадити комунікаційну стратегію з метою ефективної взаємодії з усіма зацікавленими сторонами</p> <p>5.6. Розробити та впровадити стратегічний план діяльності ЦВК на весь строк повноважень Комісії та відповідні щорічні операційні плани</p> <p>5.7. Законодавчо передбачити подання ЦВК щорічного звіту про діяльність до Верховної Ради України</p> <p>5.8. Віднести до повноважень керівника Секретаріату ЦВК питання призначення керівників територіальних представництв Комісії, усунувши їхнє подвійне підпорядкування або чітко розмежувати повноваження Голови Комісії і керівника Секретаріату в частині взаємодії з територіальними представництвами ЦВК</p> <p>5.9. Забезпечити бюджетне фінансування територіальних представництв ЦВК</p>
6.	Врахування при здійсненні закупівель товарів, робіт і послуг, пов'язаних із виборами, швидкоплинності виборчого процесу	6.1. Внести до Закону «Про публічні закупівлі» зміни, які дозволитимуть виборчим комісіям здійснювати публічні закупівлі з урахуванням швидкоплинності виборчого процесу із дотриманням при цьому загальних стандартів прозорості і підзвітності, визначених чинним Законом «Про публічні закупівлі»
7.	Посилення гарантій виборчих прав громадян	<p>7.1. Передбачити можливість зміни виборчої адреси на підставі рішення суду про встановлення місця проживання виборця</p> <p>7.2. Забезпечити міжвідомчу та експертну дискусію про етапність впровадження повідомної системи реєстрації місця проживання</p>

Суб'єкт виконання рекомендації	Строки виконання
Верховна Рада України	Протягом 2020 року
ЦВК	Протягом 2020 року
ЦВК	Протягом 2020 року
ЦВК	Протягом 2020 року
ЦВК	Протягом 2020 року
Верховна Рада України	Травень 2019 року
Верховна Рада України	Протягом 2020 року
Верховна Рада України Кабінет Міністрів України	Протягом 2020 року
Верховна Рада України	Липень 2020 року
Верховна Рада України	Травень 2020 року
Верховна Рада України; МВС України; ДМС України	Протягом 2020 року

№	Напрямок реформування	Завдання реформування
7.	Посилення гарантій виборчих прав громадян	<p>7.3. Законодавчо надати можливість маломобільним виборцям звертатися до ДРВ щодо надання конкретних інструментів доступності</p> <p>7.4. Відмовитись від автоматичного включення маломобільних виборців до витягу зі списку виборців для голосування за місцем перебування</p> <p>7.5. З метою заохочення політичних партій до подальшого посилення рівня представленості жінок у парламенті передбачити отримання партіями додаткового державного фінансування у випадку забезпечення обрання від них не 30% жінок від загальної кількості обраних депутатів, а 50%</p> <p>7.6. Передбачити законодавчу вимогу щодо закріплення у статутах партій вимог стосовно забезпечення збалансованого представництва чоловіків та жінок у керівних органах партій</p>
8.	Посилення ефективності і прозорості адміністрування і ведення Державного реєстру виборців	<p>8.1. Запровадити обов'язковий зовнішній незалежний аудит Державного реєстру виборців</p> <p>8.2. Забезпечити реальні можливості верифікації партіями та кандидатами даних Державного реєстру виборців</p> <p>8.3. Законодавчо забезпечити оприлюднення даних Державного реєстру виборців у обсязі, який не суперечить Конституції України та європейським стандартам захисту персональних даних громадян</p> <p>8.4. Розширити перелік статистичної інформації Державного реєстру виборців, яка оприлюднюється його Розпорядником (ЦВК)</p>
9.	Забезпечення невідворотності покарання за виборчі злочини	<p>9.1. Удосконалити систему санкцій за виборчі порушення шляхом ухвалення проекту змін до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення (на базі законопроекту № 8270, який вносився до парламенту попереднього скликання)</p> <p>9.2. Запровадити у міжвиборчий період навчальні курси для поліцейських та суддів з питань виборчого законодавства</p> <p>9.3. Забезпечити оприлюднення у форматі відкритих даних оперативної інформації про стан розслідування злочинів проти виборчих прав громадян</p>

Суб'єкт виконання рекомендації	Строки виконання
Верховна Рада України	Травень 2020 року
Верховна Рада України	Травень 2020 року
Верховна Рада України	Травень 2020 року
Верховна Рада України	Травень 2020 року
Верховна Рада України	Травень 2020 року
Верховна Рада України	Травень 2020 року
Верховна Рада України	Травень 2020 року
ЦБК; Верховна Рада України	Травень 2020 року
Верховна Рада України	Травень 2020 року
Національна школа суддів; Національна поліція України	На постійній основі
Національна поліція України; МВС України	На постійній основі

№	Напрямок реформування	Завдання реформування
9.	Забезпечення невідворотності покарання за виборчі злочини	9.4. Активізувати роботу із узагальнення судової практики та підготовки методичних матеріалів для суддів
10.	Удосконалення системи оскарження	10.1. Привести Кодекс адміністративного судочинства у відповідність з Виборчим кодексом
		10.2. Впровадити систему електронного адміністрування розгляду скарг та періодично оприлюднювати статистичну інформацію щодо розглянутих скарг
		10.3. Збільшити строк звернення зі скаргами до виборчих комісій з 2 до 5 днів та обмежити підстави для відмови у їх розгляді
11.	Формування збалансованого підходу щодо застосування нових технологій у виборчому процесі	11.1. Забезпечити повноцінний діалог щодо переваг і ризиків електронного голосування
		11.2. Законодавчо передбачити та реалізувати передачу даних з ДВК до ЦВК за допомогою цифрових технологій
		11.3. Розширити використання ІТ у процесі взаємодії кандидатів та виборців з виборчими комісіями
12.	Удосконалення порядку здійснення передвиборної агітації	12.1. Запровадити пропорційні, ефективні та дієві санкції за порушення порядку агітації шляхом змін до Кодексу про адміністративні правопорушення
		12.2. Забезпечити широку експертну та політичну дискусію про шляхи комплексного законодавчого регулювання агітації в інтернеті та соціальних мережах
		12.3. Врегулювати базові аспекти політичної реклами в Інтернеті та соціальних мережах
		12.4. Посилити роль Національної Ради з питань телебачення і радіомовлення у реагуванні на порушення порядку агітації в ЗМІ та Інтернеті

Суб'єкт виконання рекомендації	Строки виконання
Верховний Суд України; Національна школа суддів	На постійній основі
Верховна Рада України	Травень 2020 року
ЦВК	Протягом 2020 року
Верховна Рада України	Травень 2020 року
ЦВК; Міністерство цифрової трансформації; Верховна Рада України	Травень 2020 року
Верховна Рада України; ЦВК	Протягом 2020-2021 років
ЦВК; Верховна Рада України	Протягом 2020 року
Верховна Рада України	Травень 2020 року
Верховна Рада України ЦВК	Протягом першої половини 2020 року
Верховна Рада України	Травень 2020 року
Верховна Рада України	

№	Напрямок реформування	Завдання реформування
13.	Посилення прозорості та підзвітності виборчих та партійних фінансів	13.1. Передбачити оприлюднення в режимі реального часу інформації про рух коштів на рахунках виборчих фондів і забезпечити її оприлюднення на практиці
		13.2. Узгодити положення Виборчого кодексу в частині джерел фінансування передвиборної агітації та звітності про надходження і витрачання коштів виборчих фондів з положеннями Закону України «Про політичні партії в Україні»
		13.3. З метою запобігання надмірному фінансуванню виборчих кампаній передбачити механізми скорочення витрат на здійснення передвиборної агітації
		13.4. Передбачити достатні строки для запровадження електронної звітності про надходження і використання коштів виборчих фондів, а також оприлюднення такої звітності (після введення відповідної електронної системи звітності в промислову експлуатацію)
		13.5. Чітко визначити повноваження НАЗК та органів, які здійснюють адміністрування виборів, у сфері здійснення контролю за фінансуванням передвиборної агітації на загальнодержавних та місцевих виборах
		13.6. Передбачити передачу повноважень щодо первинної перевірки фінансової звітності про надходження і використання коштів виборчих фондів на місцевих виборах від ТВК до територіальних представництв ЦВК

Суб'єкт виконання рекомендації	Строки виконання
Верховна Рада України ЦВК НБУ	Протягом 2020 року
Верховна Рада України	Травень 2020 року
Верховна Рада України	Травень 2020 року
Верховна Рада України ЦВК НАЗК	2020-2021 роки
Верховна Рада України	Травень 2020 року
Верховна Рада України	Після утворення територіальних представництв ЦВК

Посилення впливу виборців на черговість розподілу мандатів між кандидатами за пропорційної системи з відкритими списками.

Уточнення процедур встановлення підсумків голосування та результатів виборів

Згідно з Виборчим кодексом, парламентські вибори та вибори депутатів обласних рад і міських рад в містах з кількістю виборців не менш ніж 90 000 проводимуться за пропорційною системою з відкритими списками.

У рамках цієї системи представництво виборчого регіону/багатомандатного округу у виборному органі визначатиметься не кількістю зареєстрованих у ньому виборців, а явкою виборців у відповідному регіоні/окрузі.

Такий спосіб розподілу мандатів у розрізі регіонів/округів є нетиповим для пропорційних систем, які застосовуються на виборах у країнах Європи. Його практичне застосування може зумовити диспропорції представництва виборчих регіонів/округів у відповідних рада, поглиблення регіональних суперечностей та переорієнтацію роботи виборного органу на забезпечення інтересів тих регіонів, представники яких домінують у його складі. Це не лише посилить ризики сепаратизму, але і призведе до нерівномірного розподілу навантаження на депутатів в плані взаємодії з виборцями, адже депутати від округів, представлених більшою кількістю депутатів, взаємодіятимуть з меншою кількістю виборців, тоді як депутати від «недопредставлених» регіонів/округів повинні будуть взаємодіяти з більшою кількістю виборців відповідного регіону/округу.

У перспективі **до Виборчого кодексу варто внести зміни, за якими представництво багатомандатного округу/виборчого регіону у виборному органі визначатиметься не явкою виборців, а кількістю зареєстрованих у відповідному регіоні/окрузі виборців.**

Запроваджена Кодексом пропорційна система з відкритими списками містить численні елементи закритості, які суттєво обмежуватимуть вплив виборців на черговість розподілу мандатів між включеними до партійних списків кандидатів.

По-перше, на парламентських виборах першим дев'ятьом кандидатам у загальнонаціональному списку забезпечено гарантоване обрання до парламенту; ці кандидати навіть не включаються до жодного регіонального списку.

По-друге, запроваджена Кодексом форма виборчого бюлетеня може вводити виборців в оману в частині змісту їхнього волевиявлення та спонукати виборців голосувати за партійні списки, а не окремих кандидатів у цих списках. У бюлетенях для голосування на виборах народних депутатів України зазначатимуться прізвища 9 кандидатів, які не включені до регіонального виборчого списку відповідної партії, що може породжувати у виборця хибне уявлення про те, що він голосує за цих кандидатів. Згідно з Кодексом, виборець повинен проголосувати за один регіональний партійний список (якщо виборець не проголосував за жоден список, бюлетень вважається недійсним), а також (за бажанням виборця) — за одного з кандидатів у цьому списку, вписавши його номер у списку у квадрат в нижній частині виборчого бюлетеня. Оскільки довжина виборчого бюлетеня може бути значною, існує висока ймовірність того, що виборці не вписуватимуть жодних номерів кандидатів у бюлетенях або вписуватимуть лише кандидатів під першими порядковими номерами, що призведе до обрання кандидатів у списку в порядку черговості їх включення до регіонального списку партією, що перетворить список на фактично закритий.

По-третє, за Кодексом визначена партією черговість обрання кандидатів за регіональним списком змінюється лише у випадку, якщо кандидат отримав на свою підтримку не менше 25% виборчої квоти. Якщо кандидат отримав меншу кількість голосів, мандати між кандидатами у регіональному списку розподіляються в порядку черговості, визначеної списком, а не виборцями. Розмір виборчої квоти визначається шляхом ділення загальної кількості голосів за всі партії, які подолали виборчий бар'єр, на кількість вакантних місць у відповідному виборчому органі. Якщо моделювати величину виборчої квоти на основі результатів позачергових парламентських виборів 2019 року, то для отримання 25% від квоти кандидату на парламентських виборах потрібно буде отримати 7000-9000 голосів, що для багатьох кандидатів може стати надскладним завданням.

Зрештою, Кодекс передбачає, що мандати, які не були розподілені у виборчих регіонах/багатомандатних округах, розподіляються між кандидатами, включеними до загальнодержавного/єдиного обласного/єдиного міського списку в порядку спадання їхніх порядкових номерів у такому списку, незалежно від кількості голосів, отриманих ними у відповідних виборчих регіонах/багатомандатних округах. Таким чином, за новим Кодексом виборці впливатимуть на черговість розподілу лише частини мандатів — мандатів за регіональними списками (і то — лише у випадку отримання кандидатом у регіональному списку значної кількості голосів на свою підтримку). Впливу на розподіл решти мандатів виборці не матимуть.

До Виборчого кодексу варто внести зміни, які розширюватимуть вплив виборців на черговість розподілу мандатів за регіональними списками до відповідних виборчих органів — парламенту, обласних та міських рад. Щонайменше, мінімальну кількість голосів, яку необхідно отримати кандидату для зміни черговості обрання кандидатів у регіональному списку до виборчого органу необхідно зменшити від 25% виборчої квоти принаймні до 10% квоти. У ряді країн цей бар'єр є ще нижчим і складає 3-5% від загальної кількості голосів, поданих за партійний список в окрузі.

Заздалегідь до проведення виборів за пропорційною системою **ЦВК необхідно провести належну роз'яснювальну роботу серед виборців стосовно процедури голосування та заповнення виборчих бюлетенів**, способів отримання інформації про списки і окремих кандидатів, механізми конвертації голосів у місця.

Закріплення гарантованого обрання до парламенту за дев'ятьма кандидатами у загальнонаціональному списку порушує принцип рівності пасивного виборчого права, оскільки такі кандидати поставлені у більш сприятливі умови у порівнянні з усіма іншими кандидатами. Потенційні спори щодо конституційності цього положення мають бути вирішені задовго до проведення наступних парламентських виборів.

Порядок встановлення підсумків голосування і результатів виборів за пропорційною системою у Кодексі описано вкрай складно навіть для експертів з юридичною освітою і досвідом участі у виборах. Формулювання порядку обчислення виборчої квоти на парламентських виборах є непослідовним і може породжувати подвійні тлумачення.

Тому до Виборчого кодексу необхідно внести зміни, які чітко і зрозуміло визначатимуть механізм розрахунку виборчої квоти та послідовність кроків, пов'язаних з визначенням кандидатів у партійних списках, які вважаються обраними.

Порядок встановлення результатів голосування на виборчих дільницях та в межах територіального виборчого округу за новим Виборчим кодексом залишився практично без змін (якщо не враховувати змін у процедурах, зумовлених зміною виборчих систем для парламентських та місцевих виборів). Одним із основних нововведень є надання ОВК права безпосередньо вносити зміни до протоколів про підрахунок голосів.

Як і попереднє виборче законодавство, Кодекс не дає прямої відповіді на питання про те, які відомості протоколів можуть коригуватись ДВК в процесі внесення уточнень до протоколу про підрахунок голосів виборців. В ході попередніх виборчих кампаній непоодинокими були випадки повного переписування протоколів ДВК в рамках внесення уточнень до окремих відомостей протоколу.

У Кодексі необхідно прямо передбачити, що в процесі внесення уточнень до протоколів ДВК не можуть переглядатись числові показники, не пов'язані з даними, які уточнюються.

Згідно з Кодексом, кандидат на пост Президента України може відмовитись від балотування не менш ніж за 10 днів до дня виборів (повторного голосування). У той же час, ЦВК може прийняти рішення про скасування реєстрації кандидата (у тому числі у зв'язку з відмовою від балотування) не пізніше ніж за 23 дні до дня виборів (13 днів до дня повторного голосування).

Зміни до Кодексу мають передбачати узгодження граничних строків відмови від балотування зі строками скасування реєстрації кандидатів на виборах.

Уточнення процедур реєстрації кандидатів на виборах та зменшення розміру виборчої застави

Виборчий кодекс не передбачає можливості самовисування кандидатів на виборах до обласних та міських рад, які проводяться за пропорційною виборчою системою із відкритими списками. Такий підхід не лише не узгоджується з Копенгагенським документом ОБСЄ 1990 року, але і (як засвідчує досвід застосування пропорційної системи із закритими списками та змішаної системи на місцевих виборах у 2006 та 2010 роках) може зумовити надмірну політизацію роботи відповідних рад, які за своєю природою покликані забезпечувати спільні інтереси територіальних громад та розв'язання поточних проблем місцевого значення.

У зв'язку з цим варто розглянути можливість **внесення до Виборчого кодексу змін, які передбачатимуть можливість самовисування кандидатів на всіх місцевих виборах, незалежно від типу виборчої системи, який застосовується для обрання депутатів відповідних рад.**

Хоча Виборчим кодексом було уточнено поняття «постійного проживання на території України» та передбачено можливість скасування відповідними комісіями рішень про реєстрацію кандидатів у разі надходження інформації про невідповідність кандидата встановленим вимогам (вік, громадянство, строк постійного проживання на території України, недієздатність, відсутність непогашеної судимості тощо), Кодекс нечітко визначає процедуру і межі перевірки відповідності кандидатів встановленим вимогам. Відповідні органи влади (Державна прикордонна служба, МВС, СБУ тощо) матимуть широкий ступінь дискреції щодо проведення перевірок і потенційно можуть виявляти упередженість до певних кандидатів, перевіряючи їх більш ретельно, і, навпаки, не проводити перевірку стосовно інших кандидатів.

Тому до Виборчого кодексу необхідно внести зміни, які чітко визначатимуть строки і порядок проведення перевірок кандидатів на відповідних виборах на предмет їх відповідності встановленим до кандидатів вимогам. Такі перевірки мають проводитись щодо всіх кандидатів, а не носити вибіркового характеру.

Виборчий кодекс ставить у **нерівне становище партії і кандидатів в залежності від наявності у них організаційних структур на місцевому рівні**. Наприклад, на виборах до сільських, селищних, міських (в містах районного значення) і районних рад кандидати можуть бути висунуті лише районними партійними організаціями (на виборах до міських рад – також відповідними міськими партійними організаціями). Якщо такі організації новоствореною партією зареєстровано до виборів не було, то така партія не матиме можливості висунути кандидатів на відповідних виборах.

До Виборчого кодексу варто внести зміни, які передбачатимуть, що у разі відсутності у партії організацій на певному рівні адміністративно-територіального устрою, право висувати кандидатів на відповідному і нижчих рівнях мають місцеві організації партії вищого рівня (наприклад, обласні організації).

Розмір виборчої застави на окремих виборах є надмірним, що може позбавити можливості участі у виборах партії і кандидатів з обмеженими фінансовими ресурсами. Кандидат у Президенти, наприклад, повинен внести виборчу заставу у розмірі 650 мінімальних заробітних плат, тобто 3 069 950 грн (або 113 073 дол. США), що на 500 000 грн більше, ніж передбачалось попереднім виборчим законодавством. Подальше збільшення розміру мінімальної заробітної плати призведе до того, що кандидатами на пост Президента балотуватимуться виключно мільйонери або особи, фінансово залежні від олігархів.

На виборах до обласних рад, міських рад у містах з кількістю виборців не менше ніж 90 000, а також виборах міських голів у таких містах виборча заставка вноситься партією/кандидатом із розрахунку 4 розміри мінімальної заробітної плати на кожні 10 000 виборців в області/місті. Відповідно, на виборах до Дніпропетровської, Львівської, Одеської, Харківської обласних рад, міських виборах у місті Києві (в яких зареєстровано в середньому близько 2 000 000 виборців) виборча заставка для партій і кандидатів у мери (у випадку Києва) складатиме 800 мінімальних заробітних плат, тобто – буде більшою ніж на виборах Президента і дещо меншою, ніж на парламентських виборах (на виборах народних депутатів України розмір виборчої застави згідно з Кодексом становить 1 000 мінімальних заробітних плат). На виборах до Дніпропетровської обласної ради розмір застави перевищуватиме розмір застави на виборах народних депутатів України.

На виборах Президента України варто встановити розмір виборчої застави, аналогічний попереднім виборам глави держави (2 500 000 грн/ 92 081 дол. США або навіть менше), тоді як на виборах до обласних рад і виборах у містах з кількістю виборців не менше 90 000 виборців розмір виборчої застави варто зменшити у 5-10 разів. У відповідності до рекомендацій ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанської комісії варто переглянути і підстави повернення застави партіям і кандидатам — вона має повертатись не лише тим з них, хто отримав право на участь у розподілі депутатських мандатів, став обраним або був включений до бюлетеня для повторного голосування, але і партіям/кандидатам, які отримали визначену кількість голосів виборців на свою підтримку.

Як і попередні виборчі закони, Виборчий кодекс передбачає можливість відмови кандидатів від балотування за певний час до дня голосування. Наприклад, кандидат на пост Президента, включений до виборчого бюлетеня для повторного голосування, може відмовитись від балотування за 12 днів до дня повторного голосування, тоді як кандидат у народні депутати може відмовитись від балотування за 53 дні до дня виборів. Неуніфікованість цих строків та можливість відмови кандидата у Президенти від балотування за короткий строк до дня повторного голосування може зумовити зрив повторного голосування, у тому числі — через неможливість формування нового складу виборчих комісій на виборах глави держави перед проведенням другого туру виборів.

До Виборчого кодексу слід внести зміни, які не передбачатимуть можливості відмови кандидатів на пост Президента України від балотування перед другим туром виборів. Варто передбачити єдині для всіх виборів критерії визначення граничних строків відмови від балотування/відкликання кандидата партією.

Забезпечення прав офіційних спостерігачів

До позитивних нововведень Кодексу можна віднести те, що ним визначено процедуру реєстрації ЦВК двох спостерігачів від громадської організації для здійснення спостереження у загальнодержавному виборчому окрузі. Проте Кодексом не визначено чіткий перелік прав цих спостерігачів та відмінності між їхнім статусом та статусом спостерігачів, які реєструються у територіальних виборчих округах.

Під час доопрацювання Виборчого кодексу за результатами розгляду вето Президента парламентом було необґрунтовано звужено вимоги щодо публічності проведення з'їздів політичних партій із висування кандидатів. Крім цього, із нової редакції Кодексу виключено норму щодо безперешкодного доступу спостерігачів та інших передбачених законом осіб до виборчої дільниці в день голосування після її закриття о 20 годині. Кодекс доповнено надмірною вимогою щодо подання громадською організацією до ЦВК нотаріально завіреної копії статуту для отримання дозволу мати спостерігачів на виборах, що ускладнюватиме можливості для здійснення позапартійного спостереження.

Передбачені Виборчим кодексом вимоги до клопотань про надання громадським організаціям дозволів мати спостерігачів на виборах необхідно звузити (зокрема, Кодекс не повинен передбачати необхідність нотаріального завірених копій статуту організації). До Кодексу також варто внести зміни, які передбачатимуть розмежування статусу спостерігачів у загальнодержавному та територіальних округах, створення належних умов для здійснення позапартійного спостереження на етапі висування кандидатів та підрахунку голосів.

Забезпечення ефективного адміністрування виборів, проведення внутрішніх реформ в ЦВК та підвищення професіоналізму членів виборчих комісій

Окремі з передбачених Виборчим кодексом строків здійснення організаційних заходів, пов'язаних з підготовкою і проведенням виборів, є надто короткими і потребують перегляду у бік збільшення, оскільки не дозволятимуть виборчим комісіям здійснити відповідні заходи вчасно та/або відповідно до вимог Кодексу. Так, на місцевих виборах виборчий процес розпочинається за 50 днів до виборів. При цьому рішення про утворення багатомандатних округів на всіх місцевих виборах мають бути прийняті відповідними ТВК не пізніше як на другий день виборчого процесу, тоді як склад ТВК має бути сформований за 48-42 дні до дня виборів (залежно від рівня ТВК). Відповідно, ТВК повинні будуть утворити виборчі округи або у день їх утворення, або взагалі з порушенням строків, відведених для утворення багатомандатних округів.

Положення Виборчого кодексу в частині строків здійснення організаційних заходів, пов'язаних з підготовкою та проведенням виборів, варто переглянути з тим, щоб відповідні виборчі комісії мали у своєму розпорядженні достатній час для здійснення таких заходів.

Виборчим кодексом так і не було впроваджено єдиний підхід до формування складу виборчих комісій, які здійснюють адміністрування загальнодержавних та місцевих виборів. На виборах Президента України виборчі комісії формуються у необмеженому складі, який залежить лише від кількості висунутих на пост Президента кандидатів, та за поданнями кандидатів на пост Президента. На парламентських виборах склад комісій формується за поданнями партій (у тому числі й партій, які утворили власні фракції в парламенті поточного скликання, що за певних умов дозволяє парламентським партіям отримати подвійне представництво у складі комісії від партії та фракції) і обмежується кількісно. В парламенті тривають дискусії стосовно можливості закріплення в Кодексі положень,

які передбачатимуть можливість **включення до складу комісій представників не лише фракцій, але і депутатських груп**. Включення представників депутатських груп до складу комісій видається невиправданим, оскільки групи не формуються на партійній основі і, відповідно, не можуть виступати суб'єктами виборчого процесу, висувати кандидатів тощо.

Порядок формування та обмеження мінімального та максимального складу виборчих комісій на виборах необхідно максимально уніфікувати для всіх видів виборів (там, де це є практично можливим). У випадку включення представників фракцій до складу комісій, партії, які утворили відповідні фракції, не повинні мати окреме представництво у складі ОВК та ДВК.

Виборчий кодекс передбачає **повне оновлення складу ОВК та ДВК перед проведенням повторного голосування** за поданнями кандидатів на пост Президента, включених до виборчого бюлетеня для повторного голосування. Хоча такий підхід має свої переваги, його основним недоліком є те, що він не сприяє забезпеченню професіоналізму виборчих комісій, адже в ході повного оновлення складу комісій до їх складу можуть потрапити особи без будь-якого досвіду у сфері виборів, які забезпечуватимуть проведення «другого туру» виборів. Цей механізм також посилює ризик зриву виборчого процесу — адже у випадку відмови одного з кандидатів запропонувати кандидатури до складу комісій, комісії не будуть сформовані у мінімальному складі і підготовку до повторного голосування фактично нікому буде організовувати.

Повне оновлення складу ДВК і ОВК перед повторним голосуванням на виборах Президента варто передбачати лише за наявності вичерпного переліку підстав і за умови, що кандидатами на пост Президента України запропоновано достатню кількість кандидатур до складу відповідної комісії.

Як і попереднє виборче законодавство, Виборчий кодекс передбачає **необмежену можливість заміни членів** комісій суб'єктами подання їхніх кандидатур. При цьому Кодекс **не передбачає обов'язкового проходження навчання** членів комісій з питань виборів — ні перед призначенням на посаду, ні після такого призначення. Необмежені заміни у складі комісій на непідготовлених членів знижують загальний рівень професіоналізму членів комісій та не сприяють належному адмініструванню виборів.

Тому Кодекс повинен передбачати обов'язкове проходження потенційними членами комісій навчання перед призначенням на посаду (у тому числі і у міжвиборчий період), загальний порядок оцінювання знань пре-

тендентів та порядок їх сертифікації. Ключову роль у процесі підготовки членів виборчих комісій з питань виборів має відігравати Тренінговий центр ЦВК, який, нарешті, було інституціоналізовано Виборчим кодексом.

Процеси ведення діловодства комісіями на практиці не уніфіковано і не автоматизовано. Далеко не всі комісії дотримуються стандартів діловодства, затверджених ЦВК, а рішення комісій часто оформлюються з порушенням вимог законодавства та наявного порядку ведення діловодства. Саме тому варто розглянути можливість стандартизації і уніфікації процесів ведення діловодства в комісіях та більш активного використання ІТ у цій сфері. На сьогодні окремими громадськими організаціями вже розроблені програмні модулі, які дозволяють суттєво автоматизувати процеси документообігу в комісіях та роботу комісій в цілому, у тому числі генерувати в електронному режимі протоколи засідань, проекти рішень, акти та інші документи, які використовуються в роботі комісій.

ЦВК необхідно вжити заходів з метою автоматизації процесу діловодства в комісіях з використанням ІТ.

В ході підготовки до проведення позачергових виборів у 2019 році ЦВК неодноразово стикалось з проблемами здійснення закупівель в рамках процедур, визначених Законом «Про публічні закупівлі»: **швидкоплинність основних етапів виборчого процесу та значна тривалість процедур закупівель не дозволяли ЦВК належним чином провести закупівлі, не порушуючи при цьому відповідні процедури.** Проблему було тимчасово і частково вирішено листом Міністерства економічного розвитку та торгівлі (МЕРТ) від 7 червня 2019 року, який дозволяв ЦВК розбивати великі закупівлі на малі та укладати прямі договори з постачальниками товарів, робіт і послуг без оголошення тендеру, а також визначав, що норми Закону «Про публічні закупівлі» не поширюються на виготовлення бланків документів, що мають спеціальні елементи захисту, у тому числі виборчих бюлетенів. Положення цього роз'яснення не знайшли відображення ні у Виборчому кодексі України, ні у Законі «Про публічні закупівлі». Відповідно, в процесі здійснення пов'язаних з виборами закупівель виборчі комісії у майбутньому стикатимуться з тими ж самими проблемами, що і під час позачергових виборів 2019 року.

До Закону «Про публічні закупівлі» варто внести зміни, які дозволятимуть виборчим комісіям здійснювати публічні закупівлі з урахуванням швидкоплинності виборчого процесу із дотриманням при цьому загальних стандартів прозорості і підзвітності, визначених чинним Законом «Про публічні закупівлі».

Актуальним залишається питання забезпечення незалежності ЦВК. Оновлений за результатами схвалення Виборчого кодексу Закон «Про Центральну виборчу комісію» чітко не врегулював порядок врахування Президентом пропозицій депутатських фракцій в процесі подання кандидатур до складу ЦВК. В Законі збережено положення, яке дозволяє припинити повноваження всього складу ЦВК з політичних міркувань – відповідне питання може бути ініційоване Президентом і повноваження всього складу Комісії можуть бути припинені у будь-який час, якщо відповідна президентська ініціатива отримає підтримку 300 народних депутатів. Застосування цієї норми на практиці (зокрема, при припиненні повноважень усього складу ЦВК у 2007 та 2019 роках) диктувалось виключно політичними міркуваннями, а не недоліками в роботі Комісії.

Закон «Про Центральну виборчу комісію» повинен чітко визначати порядок врахування Президентом пропозицій депутатських фракцій і груп при визначенні главою держави кандидатур до складу ЦВК, а також вичерпний перелік підстав, за яких парламент може прийняти рішення про дострокове припинення повноважень усього складу ЦВК.

Хоча нинішній склад Комісії працює чи не найбільш прозоро у порівнянні з попередніми складами органу адміністрування виборів, **інструменти прозорості, підзвітності на інклюзивності в роботі ЦВК все ще потребують посилення.**

Закон «Про Центральну виборчу комісію» варто доповнити положеннями, які передбачатимуть **формування громадсько-експертної ради при ЦВК** як консультативно-дорадчого органу, визначатимуть процедуру формування цієї ради та її основні повноваження, механізми взаємодії ЦВК з радою.

З метою підвищення прозорості діяльності ЦВК, **Закон «Про Центральну виборчу комісію» має передбачати обов'язковість оперативного оприлюднення на веб-сайті ЦВК проєктів постанов, стенограм і протоколів засідань, окремих думок до постанов та іншої публічної інформації,** доступ до якої прямо не заборонений законом. Закон також повинен визначати перелік питань, щодо яких ЦВК має в обов'язковому порядку проводити публічні консультації. Вся пов'язана з виборами інформація (там, де це є технічно можливим) має оприлюднюватись ЦВК на веб-сайті Комісії у машиночитному форматі відкритих даних.

Оптимізація зовнішніх комунікацій ЦВК із зацікавленими сторонами потребує **розробки та схвалення ЦВК власної комунікаційної стратегії, оптимізації взаємодії з іншими державними органами** (у тому числі,

Рахунковою палатою, НАЗК, Національною поліцією), постійного **підвищення кваліфікації персоналу**, залученого у процес зовнішніх комунікацій, **переорієнтації роботи ЦВК на надання консультаційної підтримки громадянам та іншим зацікавленим сторонам з питань виборів, впровадження спільно з громадськими організаціями ефективних інформаційно-просвітницьких кампаній.**

Як і в багатьох інших країнах, ЦВК має подавати до парламенту щорічний звіт про свою діяльність, що забезпечуватиме підзвітність органу та підвищуватиме рівень суспільної довіри до нього.

Закон має визначити перелік вимог до таких щорічних звітів та строки їх подання/представлення. Закон «Про Центральну виборчу комісію» також має передбачати обов'язковість проведення щорічних зовнішніх та внутрішніх аудитів діяльності ЦВК, оцінок потреб і ризиків.

Хоча ЦВК вже розпочала роботу над довгостроковим та оперативним плануванням, важливо, щоб робота у цих напрямках завершилась **затвердженням стратегічного плану діяльності на весь строк повноважень Комісії (7 років), а також щорічних планів, спрямованих на реалізацію стратегічного плану.**

Започаткована Виборчим кодексом децентралізація в адмініструванні виборів (**створення територіальних представництв ЦВК**) заслуговує на позитивну оцінку і є важливою складовою інституційної реформи системи адміністрування виборів в Україні. Керівники таких представництв призначаються та звільняються з посад Головою Комісії. Це породжує суперечність із вже закріпленими в нормативних документах ЦВК підходами до управління персоналом та реалізації кадрової політики, в рамках якої державні службовці категорій «Б» і «В» призначаються і звільняються керівником Секретаріату Комісії. Новостворені посади керівників регіональних та територіальних представництв Комісії (що за своїм статусом можуть бути юридичними особами публічного права або структурними підрозділами Секретаріату Комісії) теж відноситимуться до категорій «Б» і «В», тому їх призначення Головою Комісії може створити проблему подвійного підпорядкування цих керівників. У випадку збереження в Кодексі цієї норми необхідно не лише привести нормативно-правові акти Комісії у відповідність із запропонованим положенням Кодексу, але й чітко розмежувати обов'язки керівника Секретаріату і голови ЦВК в частині проведення конкурсів, призначення і звільнення керівників територіальних представництв Комісії та інших осіб, які займають аналогічні категорії посад державної служби. Доцільно розглянути можливість встановлення окремого порядку формування конкурсної

комісії для проведення конкурсу на зайняття посад керівників територіальних і регіональних підрозділів із обов'язковим включенням до її складу представників громадських об'єднань. Це мінімізує ризики політичного впливу на запропоновану в Кодексі процедуру їх призначення.

Закон «Про Центральну виборчу» комісію має передбачати, що керівники і заступники керівників регіональних та територіальних представництв Комісії призначаються на посади розпорядженням Голови Комісії за результатами конкурсу. Керівники усіх інших структурних підрозділів Секретаріату Комісії призначаються на посади та звільняються з посад Керівником Секретаріату ЦВК.

Закон «Про Державний бюджет України» має передбачити виділення ЦВК достатніх коштів для створення представництв та початку їх роботи вже у 2020 році. Роль представництв, їх повноваження, принципи взаємодії з виборчими комісіями, суб'єктами виборчого процесу та іншими зацікавленими сторонами мають бути чітко визначені в Законі «Про Центральну виборчу комісію» та відповідному Положенні ЦВК.

Удосконалення порядку здійснення передвиборної агітації

Попри певні позитиви (наприклад, закріплення визначення «політичної реклами»), **загальна якість правового регулювання передвиборної агітації на виборах в остаточному варіанті Виборчого кодексу суттєво поступається якості регулювання агітації у редакції, схваленій парламентом минулого скликання.** Зокрема, з остаточної версії Виборчого кодексу було повністю вилучено положення, які передбачали регулювання політичної реклами в Інтернеті та соціальних мережах.

Відтак чинні положення Виборчого кодексу в частині регулювання передвиборної агітації варто замінити положеннями, які були відображені у редакції Виборчого кодексу, щодо якої Президентом було застосовано право вето. Водночас має бути збережений підхід, закріплений у чинному Кодексі, згідно з яким тимчасове анулювання ліцензій мовників та тимчасовий випуск друкованих ЗМІ у друк у випадку вчинення ЗМІ певних порушень, не допускається.

На відміну від більшості країн Європи, Виборчий кодекс не передбачає **можливості відмови ЗМІ партії/кандидату у забезпеченні права на відповідь** — ЗМІ зобов'язаний розмістити відповідь навіть на необґрунтовану вимогу кандидата. Такий підхід неодноразово критикувався міжнародними місіями спостереження за виборами. **Тому у Виборчому кодексі необхідно визначити вичерпний перелік підстав, за наявності якого ЗМІ може відмовити партії чи кандидату у забезпеченні права на відповідь.**

Хоча Виборчий кодекс визначає роль Національної ради з питань телебачення і радіомовлення (Нацради) у регулюванні передвиборної агітації в аудіовізуальних ЗМІ (зокрема, Нацрада матиме право здійснювати моніторинг діяльності аудіовізуальних ЗМІ та інформаційних агентств та використовувати в ході такого моніторингу звіти організацій, що здійснюють спостереження за виборами), **контрольні повноваження Нацради ні Кодексом, ні законодавством про телебачення і радіомовлення, належним чином не конкретизовані.** Це створює поживний ґрунт для вибіркового переслідування ЗМІ, або ж повного ігнорування порушень правил здійснення агітації та висвітлення перебігу виборів у засобах масової інформації.

Санкції за порушення ЗМІ правил висвітлення виборчого процесу залишаються не пропорційними ступеню тяжкості порушення. Сама Нацрада, маючи мандат на здійснення контролю за діяльністю аудіовізуальних ЗМІ, здійснює такий контроль неефективно через брак незалежності, відповідних організаційних ресурсів, а також конфлікт інтересів (значна частина членів Нацради в минулому була тісно пов'язана з телевізійним бізнесом).

Відтак, **забезпечення належного здійснення Нацрадою як регулятором своїх контрольних повноважень у сфері виборів потребує посилення її інституційної незалежності** (зміни конституційного порядку призначення членів Нацради на посади, запровадження належного регулювання конфлікту інтересів в діяльності членів регулятора), конкретизації самих повноважень та визначення засад взаємодії з ЦВК, НАЗК та іншими суб'єктами, залученими у виборчий процес.

До Кодексу України про адміністративні правопорушення та законодавства у сфері діяльності ЗМІ необхідно внести зміни, які передбачатимуть пропорційні, ефективні та дієві санкції за порушення встановленого порядку висвітлення перебігу виборчого процесу та здійснення передвиборної агітації у ЗМІ.

Парламенту України, органам адміністрування виборів та контрольним інституціям необхідно забезпечити комплексний діалог про майбутнє регулювання нових способів комунікації політичних партій та кандидатів із виборцями. Ключовою задачею є забезпечення прозорості і доступності даних про політичну агітацію й витрачені кошти на відповідних платформах. Моделлю контролю і фіксації агітації у цій сфері для держави може слугувати Бібліотека політичної реклами Facebook, яка дозволяє відслідковувати перебіг виборчої кампанії у соціальній мережі.

Підвищення прозорості фінансування партій і виборчих кампаній та обмеження надмірного фінансування партій і виборчих кампаній

У 2015 році парламентом було схвалено Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції», який суттєво змінив порядок фінансування політичних партій і виборчих кампаній в Україні.

Серед іншого, він запровадив щорічне державне фінансування статутної діяльності партій, які отримали не менше 2% голосів виборців на свою підтримку у загальнодержавному виборчому окрузі¹ за пропорційною складовою змішаної виборчої системи, встановив низку обмежень щодо розміру приватних внесків на підтримку партій та джерел походження таких внесків, передбачив подання партіями деталізованої щоквартальної фінансової звітності про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру до новоствореного регулятора — Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) та подальшу перевірку цієї звітності НАЗК, встановив санкції за порушення, пов'язані з фінансуванням парті та передвиборної агітації.

1 У 2019 році до Закону «Про політичні партії в Україні» було внесено зміни, які підвищили цей поріг з 2% до 5% голосів у загальнодержавному виборчому окрузі.

Положення виборчого законодавства в частині порядку фінансування передвиборної агітації на місцевих виборах протягом тривалого часу були не узгоджені із зазначеним законом. Новий Виборчий кодекс привів регулювання передвиборної агітації на всіх виборах у відповідність до положень Закону 2015 року. Разом з тим, у грудні 2019 року, вже після прийняття Виборчого кодексу парламентом як закону в цілому, до **Закону «Про політичні партії в Україні»** було внесено низку суттєвих змін в частині фінансування партій.

Цими змінами було передбачено створення автоматизованого державного реєстру фінансової звітності політичних партій, до якого партії подаватимуть звіти в електронній, а не паперовій формі; встановлено детальний перелік вимог до структури та змісту такої звітності; скасовано ряд обмежень, пов'язаних зі здійсненням приватних внесків на підтримку партій. Якщо за Законом 2015 року партії повинні були відображувати у своїх фінансових звітах фінансову інформацію не лише у розрізі діяльності центральних партійних офісів та місцевих партійних організацій зі статусом юридичної особи, але і всіх кандидатів на виборах, то за новими змінами виборчу фінансову звітність було повністю виключено з партійної щоквартальної звітності. Зміни 2019 року також спростили порядок здійснення приватних внесків на підтримку партій — донори були звільнені від обов'язку подання до банків декларацій про свою відповідність встановленим до донорів вимогам, тоді як приватні внески дозволялось здійснювати через електронні платіжні системи, які дозволяють ідентифікувати особу донора.

Ці нововведення не були враховані під час прийняття нового Виборчого кодексу. Останній і зараз передбачає можливість здійснення внесків до виборчих фондів лише за умови подання донорами заяв до банків про їх відповідність встановленим законодавством вимогам, а можливість здійснення внесків до виборчих фондів через електронні платіжні системи Кодексом не передбачена взагалі. Зміни 2019 року та Виборчий кодекс також встановлюють відмінні вимоги до форми й змісту фінансових звітів партій і кандидатів на виборах. Після створення електронної системи партійної фінансової звітності розпорядники і надалі подаватимуть звіти про надходження і використання коштів виборчих фондів у паперовій формі, що не дозволить інтегрувати партійну фінансову звітність з виборчою звітністю.

Таким чином, **Виборчий кодекс в частині фінансування передвиборної агітації, порядку здійснення внесків до виборчих фондів, вимог до форми, змісту і порядку подання звітів необхідно привести у відповідність до останніх змін до Закону «Про політичні партії в Україні» 2019 року.**

У Кодексі побіжно згадано про існування Єдиного державного реєстру фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів, однак **не визначено ні засад його адміністрування, ні порядку та строків внесення звітної інформації до бази даних цього Реєстру**. Паралельне існування двох реєстрів — окремого для партійної фінансової звітності і окремого — для виборчої фінансової звітності — є доволі сумнівним.

До Закону «Про політичні партії в Україні» та Виборчого кодексу необхідно внести зміни, які передбачатимуть запровадження Єдиного державного реєстру фінансової звітності партій та виборчої фінансової звітності. Звітна інформація до такого Реєстру після початку його функціонування має подаватись (вноситись) партіями і кандидатами в електронній формі, а сам Реєстр — має бути інтегрований з іншими державними реєстрами, що дозволить здійснювати арифметичну та логічну перевірку звітів в автоматизованому режимі. НАЗК має бути наданий достатній обсяг часу для створення такого Реєстру (не менше одного року). Подання звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів в електронній формі має розпочатись після введення відповідного електронного реєстру у промислову експлуатацію.

За Виборчим кодексом **первинну перевірку звітів партій і кандидатів на загальнодержавних та місцевих виборах здійснюють різні суб'єкти** — ЦВК (звіти кандидатів на пост Президента та партій, які висунули кандидатів на парламентський виборих), територіальні представництва ЦВК (звіти кандидатів на парламентських виборах), відповідні територіальні виборчі комісії (на місцевих виборах). Загальний контроль за фінансуванням партій і здійсненням передвиборної агітації також здійснює НАЗК. **При цьому повноваження виборчих комісій і НАЗК в частині здійснення контролю за фінансуванням передвиборної агітації Виборчий кодекс чітко не розмежує**, що створює поживний ґрунт для дублювання цих повноважень, вибіркового правозастосування та загалом знижує ефективність контролю за фінансуванням передвиборної агітації.

Якщо у майбутньому повноваження щодо здійснення контролю за фінансуванням передвиборної агітації покладатимуться одночасно на НАЗК та органи адміністрування виборчого процесу, **на законодавчому рівні ці повноваження мають бути чітко розмежовані**.

ТВК, які відповідно до Кодексу мають проводити перевірку фінансової звітності про надходження і використання коштів виборчих фондів на місцевих виборах, **не можуть здійснювати цю функцію ефективно з**

низки причин: з огляду на природу самих ТВК (їх члени призначаються за поданнями відповідних суб'єктів виборчого процесу місцевих виборів, повноваження членів ТВК можуть бути припинені у будь-який час, а на їхнє місце можуть бути призначені непідготовлені члени комісій), недостатній рівень кваліфікації членів цих комісій (зокрема, на базовому рівні місцевого самоврядування) для проведення такої перевірки, значний обсяг додаткового функціонального навантаження на ТВК (яке пов'язане з адмініструванням декількох виборчих процесів місцевих виборів водночас), звужені часові рамки роботи та значну кількість суб'єктів виборчого процесу, які беруть участь у місцевих виборах. Після запровадження Єдиного державного реєстру фінансової звітності партій та виборчої фінансової звітності, а також після створення територіальних представництв ЦВК, **функції з первинної перевірки фінансової звітності суб'єктів виборчого процесу варто було б покласти на територіальні представництва ЦВК** (особливо, якщо такі представництва буде створено на рівні районів та міст обласного значення).

Попри певне удосконалення порядку фінансування партій і передвиборної агітації упродовж останніх років, **низка проблем політичного фінансування все ще залишається невирішеною**. Зокрема, законодавством належним чином не врегульовано внески т.зв. «третіх» осіб, які фінансують передвиборну агітацію від власного імені та за власні кошти в обхід виборчих фондів. Самі поняття внеску та внеску у натуральній формі (як і методологія оцінки вартості внесків у натуральній формі) на рівні законодавства чітко не визначені, що послаблює прозорість фінансування партій і передвиборної агітації. Не передбачено законодавством про фінансування політики і дієвих запобіжників надмірному фінансуванню передвиборних агітаційних витрат, наприклад, шляхом обмеження розміру виборчих фондів партій і кандидатів на виборах або заборони політичної реклами на радіо та телебаченні.

Регулювання виборчих і партійних фінансів необхідно привести у відповідність до рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ щодо підвищення прозорості фінансування політики та запобігання надмірному фінансуванню партій і кандидатів на виборах. У цьому контексті Виборчий кодекс варто доповнити положеннями, які обмежуватимуть або взагалі заборонятимуть розміщення політичної реклами на радіо та телебаченні під час перебігу виборчого процесу.

Побудова системи ефективного та незалежного контролю за фінансуванням партій і передвиборної агітації, а також перехід на автоматизо-

вану систему фінансового звітування потребує подальшого **зміцнення організаційної, кадрової та фінансової спроможності НАЗК** як за рахунок коштів державного бюджету, так і за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги.

Проблема відсутності чіткого розмежування повноважень між органами, залученими у процес контролю за фінансуванням політики (НАЗК, виборчі комісії, Рахункова палата) залишається актуальною. Відповідно, **Закон «Про політичні партії в Україні» та Виборчий кодекс мають чітко розмежувати сфери повноважень і відповідальності органів, що здійснюють контроль за фінансуванням партій і передвиборної агітації на виборах.**

Санкції за порушення правил фінансування партій і передвиборної агітації далеко не в повній мірі відповідають критеріям пропорційності, ефективності та превентивності, тоді як строки давності притягнення до адміністративної відповідальності та процедура документування адміністративних правопорушень у відповідній сфері у багатьох випадках не дозволяють притягнути порушників вимог щодо політичного фінансування до відповідальності.

Змінами до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України варто передбачити пропорційні, ефективні та дієві санкції за порушення у сфері політичних фінансів, тоді як процедури і строки проваджень у відповідних справах мають сприяти втіленню в життя принципу невідворотності покарання за порушення у цій сфері.

Додатково **необхідно забезпечити публікацію всіх максимально деталізованих транзакцій з виборчих рахунків кандидатів та партій у режимі реального часу або із мінімальною затримкою**. Ці дані можуть розміщуватися на Єдиному вебпорталі використання публічних коштів (spending.gov.ua), на сайті ЦВК або навіть на сайтах банківських установ, у яких відкриті рахунки виборчих фондів. Це дозволить всім зацікавленим досліджувати фактичне фінансування виборчих кампаній та порівнювати його з фінансовими звітами.

Удосконалення процедур реєстрації виборців, адміністрування та ведення Державного реєстру виборців

Одним із ключових позитивів Виборчого кодексу стало **спрощення процедури зміни виборцем своєї виборчої адреси**, що дозволить належним чином забезпечити виборчі права внутрішньо переміщених осіб та трудових мігрантів, місце фактичного проживання яких не збігається з місцем зареєстрованого проживання.

Згідно із внесеними Кодексом до статті 20 Закону «Про Державний реєстр виборців» змінами, кожен виборець має право не пізніше ніж на 5 день після початку виборчого процесу на відповідних виборах/референдумі подати заяву про зміну виборчої адреси на нову адресу в межах адміністративно-територіальної одиниці, де проводитимуться вибори, додавши до заяви перелік документів, які підтверджують нову виборчу адресу — договір оренди житла, документ, який підтверджує здійснення підприємницької діяльності за відповідною новою адресою, документ про право власності на житло, довідку про взяття на облік ВПО тощо. Перелік таких документів є вичерпним. Разом з тим, далеко не всі трудові мігранти матимуть передбачені нововведенням документи, що ускладнить можливість зміни ними своїх виборчих адрес.

Перелік документів, на підставі яких визначається нова виборча адреса, варто також доповнити рішеннями суду, якими встановлено місце проживання/реєстрації особи в рамках цивільного процесу або адміністративного судочинства. Як свідчить практика, місце проживання особи може бути встановлене судом на підставі широкого кола доказів, у тому числі свідчень свідків, документів, які підтверджують факт ведення господарства за відповідною адресою тощо.

Попри суттєве підвищення якості адміністрування і ведення Державного реєстру виборців з моменту його введення в експлуатацію у 2009 році, спостерігачі продовжують **фіксувати на виборах неточності у реєстраційних даних щодо виборців, які не усуваються протягом тривалого часу**. Йдеться, зокрема, про випадки, коли виборці, які давно померли, залишаються включеними до списків виборців протягом декількох виборчих

циклів. **Далеко не завжди точними є і дані Реєстру в частині виборців, які проживають за межами України або на непідконтрольних Україні територіях держави.** Наприклад, все ще включеними до Реєстру залишаються ліквідовані ватажки угруповань на території окремих районів Донецької та Луганської областей. Хоча факт їх смерті є загальновідомим, юридично він не може бути підтверджений.

Внаслідок децентралізації процесу реєстрації громадян за місцем проживання (таку реєстрацію проводять відповідні органи місцевого самоврядування, а не Державна міграційна служба) та неналежного виконання відповідними органами самоврядування своїх обов'язків (зокрема, в частині своєчасності передачі та повноти даних щодо зареєстрованого місця проживання особи органам Державної міграційної служби) дані щодо виборчих адрес виборців за новим зареєстрованим місцем проживання оновлюються в базі даних Державного реєстру виборців із запізненнями або не оновлюються взагалі, що негативно впливає як на якість бази даних Реєстру, так і на можливість належної реалізації виборцями своїх виборчих прав.

Виборчий кодекс повинен визначати механізми обміну інформацією щодо виборців між виборчими комісіями та органами ведення Державного реєстру виборців у день голосування та після проведення голосування, зокрема — у випадках надходження до комісії заяв виборців щодо неточностей даних в списках виборців/Реєстрі (наприклад, в частині осіб, які померли і втратили право голосу).

У Законі «Про Державний реєстр виборців» необхідно визначити принципи взаємодії Розпорядника Державного реєстру з відповідними органами іноземних держав щодо обміну інформацією стосовно виборців, які проживають за межами території України. Якщо виборця можна вважати померлим поза розумними сумнівами, такий виборець має бути позначений як такий у базі даних ДРВ і не включатись до списків виборців на відповідній ділянці.

Законодавство має передбачати посилення відповідальності за несвоєчасне подання відомостей щодо реєстраційних даних виборців до Державного реєстру.

У випадку збереження функції реєстрації місця проживання громадян за органами місцевого самоврядування, **відповідні органи мають бути забезпечені достатніми організаційними, кадровими та матеріально-фінансовими ресурсами для своєчасної передачі відомостей щодо змін в реєстраційних даних громадян іншим органам,** насамперед — органам Державної міграційної служби та Розпоряднику Реєстру.

У середньостроковій перспективі варто розглянути **можливість запровадження повідомного принципу реєстрації громадян за місцем проживання шляхом прийняття відповідного окремого закону.**

Попри те, що Законом «Про Державний реєстр виборців» та прийнятими у розвиток його положень підзаконними актами визначено механізми забезпечення прозорості та публічності реєстру (у тому числі можливість отримання виборцями інформації щодо себе, уточнення відомостей Реєстру щодо третіх осіб, функціонування електронного кабінету виборця тощо), ці механізми потребують подальшого посилення.

Зокрема, за партіями та кандидатами на виборах необхідно закріпити достатній обсяг прав щодо верифікації бази даних Реєстру в рамках здійснення публічного контролю за його веденням — отримання необхідної кількості копій бази даних реєстру, можливості оперативної перевірки повноти і точності відповідних реєстраційних даних тощо.

Розпорядник Реєстру повинен забезпечити можливість сортування та узагальнення статистичних даних щодо виборців (кількість виборців, зареєстрованих за однією виборчою адресою, в одному будинку, зміни в даних у розрізі часу, кількість виборців, нездатних самостійно пересуватися на кожній виборчій дільниці, тощо). У рамках процесу діджиталізації обмін даними між Державним реєстром виборців та іншими державними реєстрами має бути автоматизований.

За період з моменту запуску бази Державного реєстру виборців в експлуатацію, **незалежний зовнішній аудит Державного реєстру виборців не проводився.** Такий аудит дозволив би оцінити не лише якість наявної процедури реєстрації виборців, але і ступінь захищеності системи від зовнішніх або несанкціонованих втручань, ефективність координації і взаємодії органів адміністрування/ведення Реєстру, ефективність відповідних управлінських процесів.

До Закону «Про Державний реєстр виборців» варто внести зміни, які передбачатимуть обов'язковість проведення періодичних зовнішніх незалежних аудитів бази даних Реєстру, визначатимуть предмет такого аудиту, порядок і строки його проведення, а також оприлюднення висновків за результатами проведеного аудиту. Зокрема, такий аудит повинен включати: 1) аналіз законодавства, що регулює реєстрацію виборців/громадян; 2) внутрішній аналіз бази ДРВ (у тому числі на предмет точності, повноти та обґрунтованості даних про реєстрацію виборців) та 3) аналіз системи і процедур реєстрації виборців (у тому числі аналіз процедур вирішення кадрових і операційних питань в органах ведення

ДРВ, аналіз процедур реєстрації виборців, процесів забезпечення якості та валідації інформації, здійснення контролю за наповненням і підтриманням актуальності бази даних ДРВ, процедур забезпечення безпеки даних та відповідної інфраструктури, аналіз ефективності розподілу функціональних обов'язків та відповідальності між органами/службовцями, залученими у процес реєстрації виборців тощо). Основні параметри таких аудитів мають визначатись з урахуванням публічних консультацій.

Забезпечення невідворотності покарання за виборчі порушення і ефективного врегулювання виборчих спорів

Санкції за порушення виборчого законодавства у багатьох випадках не відповідають принципам ефективності, пропорційності та дієвості, в той час як ряд порушень виборчого законодавства не тягне будь-якої відповідальності взагалі. Це породжує атмосферу безкарності серед учасників виборчих процесів, зумовлює недостатню ефективність розслідування порушень, а також підриває рівень довіри громадян до інституту виборів як такого. З метою вирішення цієї проблеми у Верховній Раді України попереднього скликання було зареєстровано проект Закону № 8270, розроблений Громадянською мережею ОПОРА спільно з Міністерством внутрішніх справ та іншими зацікавленими сторонами, яким передбачалось внесення ґрунтовних змін до Кримінального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення та суміжного законодавства в частині конкретизації підстав кримінальної/адміністративної відповідальності та посилення санкцій за окремі типи порушень виборчого законодавства.

Оскільки парламентом попереднього скликання цей проєкт підтриманий не був, його варто повторно внести на розгляд Верховної Ради поточного скликання, врахувавши у ньому новели Виборчого кодексу та досвід останніх виборчих кампаній.

Під час виборів 2019 року Громадянською мережею ОПОРА спільно з Міністерством внутрішніх справ та за підтримки Міжнародної фундації

виборчих систем було проведено серію навчальних тренінгів для поліції стосовно її ролі у виборчому процесі та реагування на порушення виборчого законодавства у разі їх виявлення. Перед днем голосування на виборах Президента України та позачергових виборах народних депутатів України поліцейським, які здійснювали охорону громадського порядку у день виборів, було передано короткі довідники щодо їх ролі у виборах та механізмів реагування на порушення. Ці заходи отримали позитивну оцінку з боку міжнародних спостерігачів і загалом сприяли належному проведенню виборів відповідно до міжнародних стандартів. За результатами виборів Національною поліцією було започатковано пілотні навчальні курси для поліції з виборчих питань в рамках підвищення кваліфікації поліцейських.

Після апробації пілотних курсів вони мають **викладатись на постійній основі у міжвиборчий період та охоплювати значну частину особового складу Національної поліції**, що підвищить її роль у запобіганні, виявленні порушень та належному реагуванні на них.

МВС варто продовжити практику оприлюднення оперативної інформації про типи виявлених виборчих порушень, реагування на них, та вжиті щодо порушників заходи — як до, так і після проведення виборів. Також варто публікувати цю інформацію окремими наборами відкритих даних. Практику проведення тренінгів для поліції з питань виборів слід продовжити і під час наступних виборчих процесів. Доцільно також запровадити окрему навчальну програму з виборів для прокурорів, які підтримують державне обвинувачення в суді, а також суддів, які забезпечують притягнення порушників до адміністративної та кримінальної відповідальності.

Виборчий кодекс вніс суттєві зміни в порядок розгляду скарг виборчими комісіями. **Відтепер комісії розглядатимуть лише скарги на рішення, дії та бездіяльність виборчих комісій нижчого рівня, тоді як до ЦВК можна буде оскаржити лише бездіяльність окружних виборчих комісій та територіальних виборчих комісій, які встановлюють результати виборів.** Всі інші категорії виборчих спорів розглядатимуться судами в порядку адміністративного судочинства.

Механізми позасудового оскарження загалом не зазнали суттєвих змін. Комісії і надалі матимуть право залишати скарги без розгляду у випадку недотримання вимог до оформлення скарги, що неодноразово критикувалось міжнародними спостерігачами. **На негативну оцінку заслуговує скорочення загального строку звернення зі скаргами до виборчих комісій до двох днів** — існує висока ймовірність того, що у такий короткий

строк суб'єкти звернення зі скаргою просто не зможуть належним чином оформити скаргу та зібрати необхідні докази.

До Кодексу варто внести зміни, які передбачатимуть збільшення строку звернення зі скаргою до виборчої комісії з 2 до 5 днів; можливість розгляду комісіями скарг, оформлених з порушенням формальних вимог (якщо обставини справи та наявні докази дозволяють встановити факт порушення та поновити порушені виборчі права).

ЦВК необхідно впровадити систему електронного адміністрування розгляду скарг, а також періодично оприлюднювати статистичну інформацію щодо поданих і розглянутих скарг, вжитих за результатами розгляду заходів, узагальнювати правові позиції в окремих категоріях справ.

Зміни, відображені у Виборчому кодексі, **не були належним чином враховані у Кодексі адміністративного судочинства України.**

Тому існує потреба у **приведенні Кодексу адміністративного судочинства у відповідність до Виборчого кодексу.**

У зв'язку з посиленням функціонального навантаження на суди щодо розгляду виборчих спорів та суттєвими змінами у виборчих процедурах на загальнодержавних та місцевих виборах, **Національній школі суддів варто продовжити практику проведення навчання суддів з питань врегулювання виборчих спорів під час наступних виборчих кампаній.**

Верховний Суд та Національна школа суддів мають відігравати активну роль в узагальненні правових позицій судів з питань матеріального та процесуального права та продовжити практику підготовки методичних матеріалів для суддів щодо врегулювання виборчих спорів.

Більш активне використання ІТ у виборах без переходу на Інтернет-голосування

В рамках діджиталізації адміністративних процедур та публічного врядування загалом, політиками та експертами активно обговорюється питання **впровадження на виборах і референдумах голосування через**

Інтернет. Програма мінімум передбачає запровадження можливості голосування онлайн для виборців, які на день виборів перебувають за межами території держави, програма-максимум — можливість голосування онлайн усіма виборцями. В контексті цих дискусій варто висловити декілька застережень.

По-перше, тестування і практичне впровадження голосування на виборах через Інтернет в європейських країнах показало, що такий механізм голосування або не користується довірою громадян через непрозорість (оскільки голосування є таємним і зміст волевиявлення конкретного громадянина не може перевірити ніхто, кінцевий результат виборів залежить від того, наскільки правильно і без зовнішніх втручань Інтернет-платформою було визначено цей результат) або породжує ряд ризиків (у тому числі несанкціонованого втручання і зловживань), які переважають зручність такого способу голосування.

Досвід успішного використання інструменту Інтернет-голосування на європейських теренах обмежується виключно Естонією, в той час як всі інші країни (Нідерланди, Ірландія, Німеччина, Сполучене Королівство), які тестували цей інструмент, відмовились від його масового використання під час виборів. Багато хто відносить до переваг Інтернет-голосування підвищення явки на виборах, однак окремі дослідження у цій царині не підтверджують вплив цього способу голосування на явку виборців.

Згідно з Кодексом належної практики у виборчих справах, електронне голосування повинне відповідати вимогам безпеки і надійності: платформа, яка забезпечує можливість голосування і встановлює результати, має бути надійно захищеною від зовнішніх втручань і має функціонувати надійно, незалежно від недоліків програмного і апаратного забезпечення. Крім того, має забезпечуватись таємність голосування — окрім виборця ніхто не повинен мати доступ до результатів волевиявлення виборців. Також система електронного голосування має бути прозорою, тобто повинна передбачатись можливість перевірки правильності її функціонування.

З урахуванням поширеності підкупу виборців (який в умовах впровадження Інтернет-голосування може призвести до скуповування «Інтернет-голосів» виборців недоброчесними політиками) безпекових ризиків, у тому числі пов'язаних з несанкціонованим втручанням держави-агресора в функціонування українських автоматизованих систем у минулому, а також низької довіри громадян до більшості владних інституцій, **запро-**

вадження Інтернет-голосування на виборах в Україні видається передчасним. Надання можливостей використовувати цей спосіб голосування лише окремими категоріями виборців (наприклад, виборцями, які перебувають за межами держави) не відповідає конституційному принципу рівного виборчого права.

Навіть у випадку прийняття політичного рішення щодо переходу на Інтернет-голосування, його широкомасштабному впровадженню має передувати декілька важливих кроків: 1) прозора закупівля відповідного обладнання, тестування його захищеності і надійності, сертифікація обладнання; 2) пілотне тестування Інтернет-голосування на окремих виборах (наприклад, виборах в окремих громадах тощо); 3) врахування результатів тестування перед масовим впровадженням; 4) інформаційно-просвітницька кампанія для виборців стосовно процедури голосування, механізмів підрахунку голосів та встановлення результатів виборів.

Загалом, Виборчий кодекс передбачає більш активне використання ІТ у сфері виборів порівняно з попереднім виборчим законодавством, насамперед в контексті реєстрації виборців та уточнення відомостей про виборців у Державному реєстрі виборців. Зокрема, передбачено можливість подачі виборцями до органів ведення Державного реєстру звернень в електронній формі.

Сферу використання ІТ у виборах варто розширити, передбачивши, зокрема, можливість подання пов'язаних з виборами документів (подань кандидатур до складу комісій, скарг/заяв/звернень до комісій тощо) в електронному форматі із засвідченням електронним цифровим підписом; оперативну передачу відомостей протоколу про підрахунок голосів на виборчих дільницях до ЦВК засобами ІАС «Вибори» або за допомогою електронної пошти безпосередньо з ДВК; можливість сканування виборчих бюлетенів для спрощення процедури підрахунку голосів на дільниці, запровадження електронних систем ведення діловодства на рівні ОВК/ТВК, а в перспективі – і на рівні ДВК; створення сервісів/онлайн-інструментів для надання виборцям та іншим зацікавленим сторонам оперативної інформації щодо виборчих процедур, реалізації права голосу тощо, інформування про порушення виборчого законодавства тощо.

Підвищення доступності виборів для людей з інвалідністю

Виборчим кодексом передбачено ряд механізмів, спрямованих на підвищення доступності виборів для виборців з інвалідністю. Передбачається обов'язкове обстеження приміщень ДВК на предмет їх доступності; вжиття органами місцевого самоврядування заходів щодо належного облаштування відповідних приміщень, а також забезпечення доступності виборчих дільниць; використання доступних форматів та/або розумних пристосувань при здійсненні передвиборної агітації, розміщенні інформації на веб-сайті ЦВК, інформаційному забезпеченні виборчого процесу, виготовленні інформаційних плакатів тощо. **Разом з тим, у Кодексі все ще зберігаються окремі дискримінаційні положення попереднього законодавства** (зокрема, в частині автоматичного включення виборців, які постійно не здатні пересуватись самостійно, до витягів зі списку виборців для голосування за місцем перебування), тоді як передбачені ним механізми доступності визначені рамково і потребують подальшої деталізації.

З Виборчого кодексу варто вилучити положення, за якими виборці з постійною нездатністю пересування позначаються в Державному реєстрі виборців як такі і включають до витягу зі списку виборців без їхньої згоди. Положення Кодексу щодо використання доступних форматів та розумних пристосувань потребують подальшого уточнення. ЦВК спільно з органами публічної влади мають завершити аудит доступності приміщень виборчих комісій на предмет доступності до початку виборчого процесу чергових місцевих виборів 2020 року, а органи місцевого самоврядування — вжити заходів щодо забезпечення доступу виборців з інвалідністю/маломобільних виборців до дільниць.

Маломобільні виборці також повинні мати можливість звернення до органів ведення Державного реєстру виборців (або безпосередньо через систему Реєстру) із запитом щодо конкретних інструментів доступності, яких вони потребують під час здійснення волевиявлення. ЦВК слід продовжити діалог з громадськими організаціями людей інвалідністю щодо підвищення доступності виборчих процедур для людей з інвалідністю.

Забезпечення активної участі жінок у виборчому процесі

Виборчий кодекс створив умови для більш активного залучення жінок у виборчий процес: ним передбачено обов'язкові гендерні квоти для всіх виборчих систем на всіх видах виборів до представницьких органів, а також відповідальність за їх недотримання у формі відмови у реєстрації кандидатів (списків кандидатів) у випадку недотримання квот на парламентських та місцевих виборах. З урахуванням того, що пропорційна система з відкритими списками (яка загалом не є сприятливою для підвищення рівня представництва жінок у виборчих органах) містить ряд елементів закритості (пропорційні системи із закритими списками є сприятливими для жінок), частка жінок у майбутньому складі парламенту, обласних радах та міських радах міст з кількістю виборців не менше 90 000 може зрости до майже 30-40% від складу відповідних рад.

В рамках державного фінансування партій передбачено розподіл 10% загального щорічного обсягу державного фінансування партій між тими з них, які забезпечили обрання до парламенту не менш ніж третини жінок від загальної кількості обраних від них депутатів. Відповідні кошти мають розподілятися між такими партіями порівну.

З урахуванням того, що обрання третини жінок в умовах запровадження обов'язкової 40% гендерної квоти буде забезпечено практично всіма партіями, які подолають виборчий бар'єр на парламентських виборах, **відповідний «кваліфікаційний поріг» варто підвищити з третини до 50% від загальної кількості обраних від партії депутатів.** Також варто розглянути можливість спрямування таких коштів на витрати, пов'язані з гендерними питаннями та політичною участю жінок. Закон «Про політичні партії в Україні» варто доповнити положеннями, які передбачатимуть обов'язковість включення партіями до своїх статутів норм, які визначатимуть рівень мінімального представництва жінок у внутрішньопартійних органах. З урахуванням наближення виборів, партіям варто вжити більш активних заходів у напрямі заохочення більш активної участі жінок у політичних процесах.

Розвиток інших форм безпосередньої демократії

Після визнання Закону «Про всеукраїнський референдум» 2012 року неконституційним, у правовому регулюванні всеукраїнського та місцевих референдумів утворився правовий вакуум. Неможливість проведення всеукраїнського референдуму не дозволяє вносити зміни до окремих розділів Конституції України та звужує право громадян на здійснення народовладдя. Після обрання нового складу парламенту при Верховній Раді України було створено робочу групу з напрацювання нової редакції Закону «Про всеукраїнський референдум». Робота над відповідним законопроектом все ще триває.

За результатами роботи робочої групи і відповідних консультацій із зацікавленими сторонами, парламенту **варто ухвалити нову редакцію Закону «Про всеукраїнський референдум»**, яка чітко визначатиме предмет всеукраїнського референдуму, уніфікуватиме правове регулювання референдумних процедур з відповідними виборчими процедурами, передбаченими Виборчим кодексом, відповідатиме Кодексу належних практик з питань референдумів Венеціанської комісії та запобігатиме прийняттю політичних рішень (у тому числі законів) в обхід парламенту.

Новий Закон повинен ефективно протидіяти тіньовому фінансуванню агітаційних кампаній, а також передбачати повноцінну звітність прихильників та противників питань всеукраїнського референдуму за витрачені кошти. У Законі доцільно передбачити можливість громадським організаціям реєструватися прихильниками чи опонентами питання всеукраїнського референдуму або у статусі нейтральних суб'єктів проводити незалежне спостереження за перебігом процесу.

При напрацюванні нового Закону про місцеві референдуми **мають бути впроваджені запобіжники місцевому сепаратизму**, ініціюванню та проведенню місцевих референдумів з питань, які не віднесені до компетенції місцевого самоврядування.

Нотатки

Підп. до друку 5.05.2020 р. Формат 60x84/16
Папір офсетний. Гарнітура «Сігсе». Офс. друк.
Фіз. друк. арк. 3,5. Ум. друк. арк. 3,25. Умов. фарбовідб. 1,63
Зам. № 0405-1. Тираж 500
Надруковано ФОП Пятаков Ю.О.
Свідоцтво В03 №460276 від 16.12.2008 р.