

**ПРОЦЕС ВИКОНАННЯ
УКРАЇНОЮ РЕКОМЕНДАЦІЙ
У СФЕРІ ВИБОРІВ,
НАДАНИХ МІЖНАРОДНИМИ
ТА НАЦІОНАЛЬНИМИ
СПОСТЕРЕЖНИМИ
МІСІЯМИ, МІЖНАРОДНИМИ
ОРГАНІЗАЦІЯМИ
ТА ІНОЗЕМНИМИ
КРАЇНАМИ-ПАРТНЕРАМИ**

ЗМІСТ

РЕЗЮМЕ	5
---------------------	----------

ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ	6
---	----------

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ: КОРОТКИЙ ОПИС	10
---	-----------

СТАН ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ ЗА ПРІОРИТЕТАМИ ВИБОРЧОЇ РЕФОРМИ	16
---	-----------

ПОВНІСТЮ ВИКОНАНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ	17
---------------------------------------	-----------

ЧАСТКОВО ВИКОНАНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ	17
---------------------------------------	-----------

Комплексна виборча реформа	
та вибір оптимальної виборчої системи	18
Політичні фінанси	19
Підвищення професійності виборчої адміністрації	21
Удосконалення діяльності політичних партій	22
Діяльність ЗМІ в умовах виборчої реформи	24

РЕКОМЕНДАЦІЇ НЕВИКОНАНІ ПОВНІСТЮ, АЛЕ ОРГАНИ ВЛАДИ МАЮТЬ ПЛАНИ ЇХНЬОГО ВИКОНАННЯ	25
---	-----------

Оновлення складу ЦВК	25
Запобігання зловживанням адміністративними ресурсами на виборах	27
Гарантування виборчих прав ВПО	27
Облаштування виборчих дільниць	28
Протидія порушенням виборчого законодавства	29

РЕКОМЕНДАЦІЇ ПОВНІСТЮ НЕВИКОНАНІ

І ОРГАНИ ВЛАДИ НЕ МАЮТЬ ПЛАНІВ ЇХ ВПРОВАДЖЕННЯ 30

Забезпечення гендерної рівності	31
Забезпечення участі національних меншин у виборчому процесі	33
Реєстрація кандидатів	34
Ведення Державного реєстру виборців	35
Удосконалення процесу підрахунку та встановлення результатів виборів	36
Інформування виборців	37

ПРІОРИТЕТНІ КРОКИ ЩОДО

ПОДАЛЬШОГО ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ.....38

РЕЗЮМЕ

Напередодні офіційного початку процесу виборів Президента України у грудні 2019 року Громадянська мережа ОПОРА презентує попередній аналіз виконання Україною рекомендацій національних та міжнародних спостережних організацій, міжнародних неурядових та міжурядових організацій, дипломатичних представників країн-партнерів України у сфері виборів. Із наближенням критично значимих для демократичного розвитку країни виборів важливо провести аудит виконання державою рекомендацій спостерігачів. Незважаючи на політично вмотивоване затягування повноцінної виборчої реформи в Україні, держава ще має шанс удосконалити законодавство та практики до президентських виборів – 2019.

Даний звіт, підготовлений експертами ОПОРИ, спрямовується на інформування української держави та її міжнародних партнерів про стан виконання рекомендацій у сфері виборів. За результатами дослідження ОПОРА визначила невиконані державою рекомендації, які є принципово важливими для забезпечення якості виборчого процесу в Україні. Ці пріоритети можуть стати основою для оперативного діалогу між державними органами, суспільством та міжнародними партнерами України щодо вдосконалення виборчих процедур та підвищення загальної якості процесу виборів у країні.

ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Громадянська мережа ОПОРА дослідила 165 рекомендацій національних та міжнародних інституцій, об'єднаних у 17 пріоритетів виборчої реформи. Результати аналізу показали системні проблеми у виконанні органами державної влади пропозицій із удосконалення виборчого процесу. Із 17 пріоритетних рекомендацій повністю впроваджено лише законодавчі заходи щодо безперешкодної реєстрації та діяльності офіційних спостерігачів від національних громадських та міжнародних організацій. Інші 16 пріоритетних рекомендацій, які були сформовані на основі повного переліку пропозицій спостережених місій, невиконані повністю або частково.

Дослідження засвідчує наявність необхідних політичних ресурсів та правових механізмів для проведення повноцінної виборчої реформи, але ключовою перешкодою залишаються незадовільна інтенсивність парламентського діалогу та низька політична відповідальність повноважних суб'єктів. До невиконаних рекомендацій, на жаль, відноситься ціла низка проблем у забезпеченні прав вразливих груп виборців або категорій громадян, що потребують відповідних їмньому теперішньому становищу процедур. Виборчі права внутрішньо переміщених осіб та трудових мігрантів, людей з інвалідністю або національних меншин досі не отримали гарантій їх дотримання або поліпшення доступу до голосування. Не менш серйозними є виклики і для виборчих прав мешканців тимчасово окупованих територій, які внаслідок російської агресії потребують додаткового інформування. На поточний момент Центральна виборча комісія не демонструє проактивної позиції у питаннях розробки та впровадження спеціальних інформаційно-просвітницьких програм для цієї та інших категорій громадян.

Органи адміністрування виборів не продемонстрували значного прогресу в підвищенні професійної компетентності їхніх членів, а на законодав-

чому рівні не було запроваджено сталих механізмів навчання та атестації знань членів виборчих комісій. До традиційних проблем у діяльності виборчих комісій додалася довготривала проблема з ротацією членів ЦВК. Із наближенням старту чергових виборів Президента України затягування заміни членів ЦВК вже прямо загрожує стабільності й легітимності процесу організації та проведення голосування. Жодним чином не втратила своєї актуальності рекомендація щодо проведення внутрішньої реформи ЦВК. За результатами дослідження також не було виявлено нормативних і практичних кроків на шляху вдосконалення процесу підрахунку та встановлення результатів голосування.

Позитивної оцінки заслуговує факт ухвалення в першому читанні проекту Виборчого кодексу та впровадження нового законодавства щодо фінансування політичних партій. У 2018 році Уряд України також зареєстрував у парламенті проект Закону України про посилення відповідальності за порушення виборчого законодавства. Втім просування у розгляді проектів законодавчих змін не є індикатором завершеної реформи. У частині виконання законодавства про фінансування політичних партій зберігаються негативні прояви правозастосування. Ці обставини потребують додаткових заходів і оперативних зусиль з боку української влади.

Національні та міжнародні інституції пропонували органам державної влади посилити прозорість функціонування Державного реєстру виборців та процесу формування списків виборців. Практичні пропозиції не були впровадженні, хоча постійно зростаюча мобільність громадян України та явища масового внутрішнього переміщення потребують додаткових заходів із верифікації списків виборців. Відкритість виборчих даних, у свою чергу, також належить до інструментів забезпечення прозорості з адміністрування виборів.

Прогресом можна вважати скасування рішення Конституційного Суду України положень Закону України «Про вибори народних депутатів України» щодо можливості відкликання партією кандидата у виборчому списку вже після встановлення результатів виборів. У контексті цього рішення необхідно закликати парламент України втриматися від ухвалення додат-

кових рішень чи перегляду вже існуючих, які прямо суперечать демократичним стандартам.

Перед черговими загальнонаціональними виборами парламент України має надзвичайно мало часу для ефективного виконання рекомендацій. Із метою уникнення дестабілізації майбутнього виборчого процесу доцільно зосередитися над удосконаленням виборчих процедур, посиленням можливостей протидії порушенням виборчого законодавства та зміцненням інструментів контролю за фінансуванням виборів, підвищенням професійності адміністрування виборів.

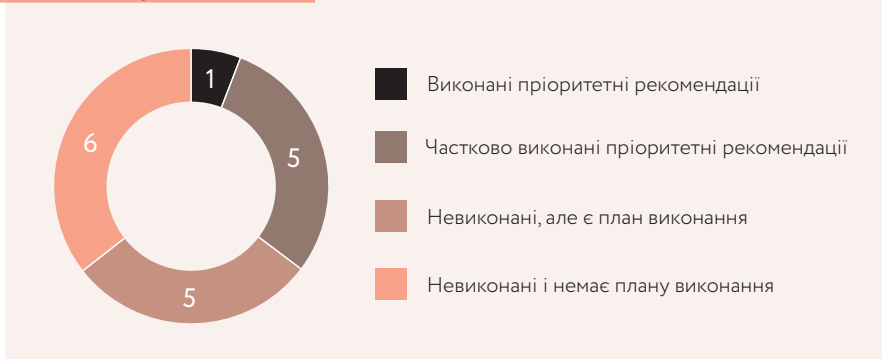
ОПОРА закликає Верховну Раду України професійно завершити процес розгляду проекту Виборчого кодексу і визначитися з питанням його ухвалення. Це є питанням політичної і державної відповідальності за попередньо оголошені провести повноцінну виборчу реформу.

Стан виконання Україною пріоритетних рекомендацій у сфері виборчого процесу

Пріоритетна рекомендація	Стан виконання
Створення умов для реєстрації та діяльності офіційних спостерігачів	Повністю
Виборча система та всеосяжна виборча реформа	Частково
Прозорість фінансування політичних партій та виборчих кампаній	Частково
Підвищення професійності виборчої адміністрації	Частково
Удосконалення діяльності політичних партій	Частково
Діяльність ЗМІ в умовах виборів	Частково
Оновлення ЦВК	Невиконано, але є плани виконання

Запобігання адміністративному ресурсу	Невиконано, але є плани виконання
Виборчі права внутрішньо переміщених осіб	Невиконано, але є плани виконання
Обладнання виборчих дільниць для людей з інвалідністю	Невиконано, але є плани виконання
Протидія порушенням виборчого законодавства	Невиконано, але є плани виконання
Забезпечення гендерної рівності	Невиконано і немає реалістичних планів виконання
Участь національних меншин у виборах	Невиконано і немає реалістичних планів виконання
Удосконалення процесу реєстрації кандидатів	Невиконано і немає реалістичних планів виконання
Функціонування Державного реєстру виборців	Невиконано і немає реалістичних планів виконання
Інформування виборців	Невиконано і немає реалістичних планів виконання
Удосконалення процесу підрахунку і встановлення результатів голосування	Невиконано і немає реалістичних планів виконання

Виконання рекомендацій



МЕТОДОЛОГІЯ

ДОСЛІДЖЕННЯ:

КОРОТКИЙ ОПИС

Проведений ОПОРОЮ аналіз охоплює рекомендації з питань виборчого процесу в Україні, які були запропоновані національними та міжнародними спостережними місіями, міжнародними організаціями та дипломатичними представниками у 2014–2018 рр. Вивчені рекомендації стосуються позачергових виборів Президента України та Верховної Ради України 2014 року, чергових місцевих виборів 2015 р., перших місцевих виборів 2016–2018 рр. До предмету аналізу також включено резолюції та заяви міжнародних міжурядових організацій з питань виборів в Україні, які ухвалювалися у 2014–2018 рр.

Дослідження складалося з трьох етапів. На першому з них ОПОРА сформувала єдиний перелік усіх рекомендацій у сфері виборів, які були надані Україні протягом 2014–2018 рр. До кожної з рекомендацій було запропоновано індикатори їхнього виконання, тип виборів, визначено відповідальні за їхні виконання органи, встановлено наявність або відсутність чіткого строку виконання рекомендації. На цьому етапі дослідження вивчалися всі без винятку рекомендації від повного переліку міжнародних та національних організацій. Вони були максимально деталізовані, враховуючи їх повторюваність та часткове дублювання у звітах спостережних організацій.

Орієнтовна матриця узагальнення всіх рекомендацій

щодо виборчого процесу, наданих Україні міжнародними організаціями та національними спостережними організаціями

Документ, в якому сформовано рекомендацію	Вимоги (зміст рекомендації)	Індикатори виконання	Кому адресовані	Наявність рекомендованого строку виконання	Тип виборів
---	-----------------------------	----------------------	-----------------	--	-------------

На першому етапі за матрицею узагальнення було проаналізовано 165 рекомендацій, сформованих у звітах міжнародних та національних спостережних місій, двосторонніх документів та резолюцій міжнародних організацій. До цих рекомендацій було запропоновано індикатори виконання. До переліку рекомендації було включено пропозиції, зазначені в Остаточних звітах Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ, Заключних звітах Місії спостереження CANEOM, ENEMO EOM, заяв делегацій NDI, Остаточних звітів Громадянської мережі ОПОРА за результатами спостереження за виборами, які відбувалися протягом 2014–2018 рр. До переліку рекомендацій також були включені положення Плану дій для України 2018–2021 Ради Європи, Плану дій для України 2015–2017 Ради Європи, Річних національних програм співробітництва Україна – НАТО на 2013–2018 рр., резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи, пункти Заяви Послів країн G7, висновки Венеціанської комісії та деякі інші документи міжнародного рівня, адресовані Україні.

Формування єдиного деталізованого переліку рекомендацій із відповідними параметрами виконання дозволило авторам дослідження сформувати лист із пріоритетних пропозицій щодо вдосконалення виборчого процесу в Україні. Лист комплексних пріоритетів української виборчої реформи є результатом об'єднання за тематичними напрямками деталізованих рекомендацій, які відображені у звітах, резолюціях та інших документах національних і міжнародних організацій. Визначення комплексних пріоритетів виборчої реформи, які засновані на різноманітних рекомендаціях, зобов'язаннях та пропозиціях, є другим етапом дослідження.

За методологією, запропонованою ОПОРОЮ, до пріоритетних рекомендацій належать наступні (див. Таблицю «Пріоритетні рекомендації, надані Україні національними та міжнародними організаціями»):

№	Пріоритет	Зміст рекомендації	Інституції, які надали рекомендації	Тип виборів/ Сфера імплементації
1	Вибір оптимальної виборчої системи	Проведення всеосяжної реформи виборчої системи (на основі політичного консенсусу) і прийняття уніфікованого виборчого кодексу заздалегідь до проведення наступних виборів	Рада Європи Посли країн G7 НАТО ПАРЕ ЕК NDI ENEMO CANEOM ОБСЕ/БДПЛ ОПОРА Венеціанська комісія	Загальнонаціональні та місцеві вибори
2	Адміністрування виборів	Підвищення професійної компетентності членів виборчих комісій (зокрема в частині використання IT-технологій). Слід приділити серйозну увагу перегляду порядку призначення членів ОБК/ГВК для кращого забезпечення професіоналізму та стабільності їхньої роботи	Рада Європи ENEMO CANEOM ОПОРА	Загальнонаціональні та місцеві вибори
3	Політичні фінанси	Запровадження більшої прозорості фінансування політичних партій та виборчих кампаній, перегляд законодавства щодо фінансування передвиборчих кампаній та витрат на них. Посилення відповідальності політичних партій за невиконання ними вимог щодо відкритості та прозорості фінансування їхньої діяльності	Рада Європи GRECO Венеціанська комісія НАТО ВРУ ЕК ENEMO CANEOM ОБСЕ/БДПЛ	Загальнонаціональні та місцеві вибори

4	Розвиток партій	Потрібно розвивати внутрішньопартійну демократію. Також партії мають бути позбавлені можливості скасовувати результати голосування виборців і визначати, хто зі включених до партійних списків має визнаватися обраним	Рада Європи ПАРЄ ОПОРА Венеціанська комісія	Загальнонаціональні та місцеві вибори
5	Гендерна рівність у політиці	Слід розробити механізм, який сприятиме збалансованому гендерному представництву в політиці та електоральній системі України (30% квота в партійних списках)	Рада Європи Посли країн G7 ENEMO ОБСЕ/БДПЛ ОПОРА	Загальнонаціональні та місцеві вибори
6	Протидія порушенням виборчого законодавства	Підвищити ефективність механізмів розслідування виборчих порушень і запровадити дієві санкції за порушення норм виборчого законодавства, а також спростити порядок оскарження виборчих порушень	Рада Європи Посли країн G7 НАТО ВРУ ENEMO CANEOM ОБСЕ/БДПЛ Венеціанська комісія ОПОРА	Загальнонаціональні та місцеві вибори
7	Захист національних меншин	Сприяння дієвій участі меншин у суспільному житті через перегляд відповідного національного законодавства та місцевої практики	Рада Європи ОБСЕ/БДПЛ	Загальнонаціональні та місцеві вибори
8	Гарантування виборчих прав ВПО	Забезпечити механізми гарантування права голосу вимушених переселенців на всіх виборах	Рада Європи Посли країн G7 ПАРЄ ОБСЕ/БДПЛ ОПОРА	Загальнонаціональні та місцеві вибори

9	Зловживання адміністративними ресурсами	Слід докласти більших зусиль щодо моніторингу, запобігання та застосування санкцій за зловживання адміністративними ресурсами в період виборчої кампанії	Посли країн G7 ENEMO ОБСЕ/БДПЛ ОПОРА	Загальнонаціональні та місцеві вибори
10	Оновлення складу ЦВК	Закликаємо до оновлення складу ЦВК шляхом призначення членів ЦВК на всі ті посади у складі Комісії, термін перебування на яких вичерпано. У Закон про ЦВК має бути включена «неупередженість» як один із керівних принципів роботи ЦВК. Він також повинний більш детально визначити роль парламентських фракцій в обранні членів ЦВК, щоб забезпечити баланс та плюралізм у складі ЦВК	Посли країн G7 ОБСЕ/БДПЛ ОПОРА	Виборчий процес усіх рівнів
11	Ведення Державного реєстру виборців	Удосконалити систему ведення Державного реєстру виборців та уточнення списків виборців	НАТО ОБСЕ/БДПЛ	Вибори всіх рівнів
12	Спостереження за виборами	Забезпечити безперешкодну реєстрацію в установленому порядку офіційних спостерігачів від громадських об'єднань, до статутної діяльності яких належать питання виборчого процесу, іноземних держав, міжнародних організацій на відповідних виборах	НАТО ОБСЕ/БДПЛ	Вибори всіх рівнів
13	Реєстрація кандидатів	Правила реєстрації кандидатів повинні бути чіткими та визначатись і задалегідь до проведення виборів, так само як і рішення щодо реєстрації кандидатів	ОБСЕ/БДПЛ ОПОРА	Вибори всіх рівнів
14	Облаштування виборчих дільниць	Виборчі дільниці мають бути облаштовані з урахуванням потреб людей з інвалідністю	NDI CANEOM ОБСЕ/БДПЛ	Вибори всіх рівнів

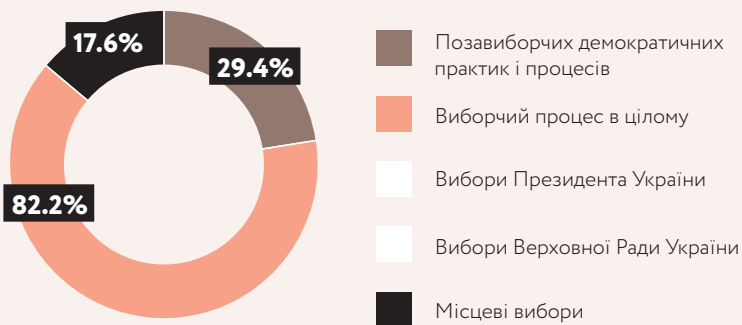
15	Підрахунок голосів і встановлення результатів голосування	Слід приділити увагу перегляду практичних аспектів процесів підрахунку голосів та встановлення підсумків голосування	ОБСЄ/БДПЛ	Вибори всіх рівнів
16	Діяльність ЗМІ у виборчих кампаніях	Розглянути можливість для посилення професійних стандартів та обізнаності засобів масової інформації. Закон про вибори має чітко формулювати, яким чином мають позначатися платні матеріали, пов'язані з виборами, у друкованих ЗМІ. Закон про вибори має передбачити чітку систему санкцій за порушення положень, що регулюють діяльність ЗМІ	ENEMO ОБСЄ/БДПЛ	Вибори всіх рівнів
17	Інформування та просвіта виборців	Слід серйозно розглянути можливість для прийняття ефективної стратегії інформування та освіти виборців	ENEMO CANEOM ОБСЄ/БДПЛ ОПОРА	Загальнонаціональні та місцеві вибори

Із застосуванням переліку деталізованих рекомендацій та індикаторів їхнього виконання ОПОРА оцінила прогрес України за 17 пріоритетами виборчої реформи. Аналіз виконання всього переліку рекомендацій, об'єднаних у широкі пріоритети, є третім етапом дослідження.

Організації, що надали рекомендації

OSCE / ODIHR Рада Європи ENEMO
Парламентська Асамблея Ради Європи
Громадянська мережа ОПОРА CANEOM
Посли країн G7
NDI НАТО GRECO Венеціанська комісія
ПАРЕ Європейська комісія

Рівень виборів, яких стосувались рекомендації



СТАН ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ ЗА ПРІОРИТЕТАМИ ВИБОРЧОЇ РЕФОРМИ

Повністю виконані рекомендації

З 17 пріоритетів виборчої реформи, сформованих на основі деталізованих рекомендацій, повністю виконана лише одна. Ця рекомендація стосується створення умов для безперешкодної реєстрації офіційних спостерігачів від громадських об'єднань, іноземних держав, міжнародних організацій на відповідних виборах. Актуальність рекомендації була оцінена ОПОРОЮ як низька. На виборах в Україні не зафіксовано значних проблем на етапі реєстрації офіційних спостерігачів від національних та міжнародних організацій.

Змінами, внесеними до Закону України «Про вибори Президента України», у 2014 році було закріплено рекомендації Місії ОБСЄ/БДІПЛ. Зокрема, із законодавства було усунуто вимогу про необхідність отримувати від ЦВК додаткову згоду на спостереження від групи спостерігачів від іноземних держав чи міжнародних організацій. Міжнародним спостерігачам було надано право отримувати копії протоколів на рівні з національними спостерігачами. ОПОРА відзначає, що набуття рекомендацією повторної актуальності є малоймовірним у разі послідовного і неухильного дотримання чинного законодавства.

Частково виконані рекомендації

Із 17 пріоритетних рекомендацій частково виконаними можна вважати 5 пропозицій із удосконалення виборчого процесу, наданих Україні національними та міжнародними інституціями.

За результатами аналізу процесу виконання рекомендацій державою ОПОРА констатує частковий прогрес у питаннях проведення повноцінної виборчої реформи шляхом уніфікації виборчого законодавства, підвищення прозорості фінансування політичних та виборчих кампаній, підвищення професійної компетентності членів виборчих комісій та удосконалення діяльності політичних партій. (пункти Таблиці «Пріоритетні рекомендації, надані Україні національними та міжнародними організаціями» №№1-4, 16).

До частково виконаних рекомендацій відноситься і діяльність ЗМІ в умовах виборчого процесу у зв'язку із проведенням у медійному середовищі внутрішнього діалогу щодо посилення професійних стандартів журналістської діяльності в умовах виборчого процесу. Результати дослідження засвідчують незавершеність зусиль органів державної влади та провідних політичних сил щодо виконання вказаних рекомендацій. Як правило, мова йде про формальний поступ у розгляді зареєстрованих у парламенті проєктів законодавчих змін, вибіркової імплементації правових або практичних заходів, формального залучення неурядових інституцій до впровадження рекомендацій. Частково виконані рекомендації із удосконалення виборчого процесу, на жаль, досі не мають завершеного і довготривалого характеру.

Комплексна виборча реформа та вибір оптимальної виборчої системи

Зміст рекомендації: Проведення всеосяжної реформи виборчої системи (процес має бути прозорим, інклюзивним і на основі політичного консенсусу) через прийняття уніфікованого виборчого кодексу заздалегідь до проведення наступних виборів.

Ця рекомендація стосується загальнонаціональних та місцевих виборів та може бути виконана шляхом ухвалення уніфікованого Виборчого кодексу. Особливістю імплементації цієї рекомендації є її відображення не лише у документах національних та міжнародних інституцій, а й в Угоді про утворення коаліції депутатських фракцій «Європейська Україна» у Верховній Раді поточного скликання. Парламентська Угода, яка має політично зобов'язуючий характер, передбачає вдосконалення виборчої системи на місцевих виборах у 2015 році, на інших виборах строк виконання – 2019 р.

Експерти ОПОРИ оцінили як високу актуальність виконання рекомендації для виборчого процесу в Україні. Крім уніфікації виборчого законодавства та вибору оптимальних виборчих систем, важливе значення має і суспільно-політичний контекст впровадження даної рекомендації. Комплексна реформа виборчого законодавства є невід'ємною частиною пакету реформ, який був сформований після Революції Гідності на основі суспільних вимог, консенсусу політичних еліт та міжнародних рекомендацій. Відмова від виконання довготривалого політичного зобов'язання не лише обмежуватиме перспективи комплексного подолання проблем у виборчому процесі, а й підірватиме довіру до прогнозованості та ефективності політичних інститутів.

Рекомендація була частково виконана шляхом прийняття Закону «Про місцеві вибори в Україні» в 2015 році. Однак у процесі його розробки не було повністю дотримано принципу інклюзивності, публічності та відкритості законотворчого процесу, а також порушено строки, обумовлені міжнародними виборчими стандартами. Зміст прийнятого закону (у аспекті типу виборчої системи) не відповідав задекларованим намірам та суспільним очікуванням. Натомість Проект Виборчого кодексу (№3112-1) був проголосований у Верховній Раді України в першому читанні наприкінці 2017 року, а процес його підготовки до другого читання повільно триває досі.

Експерти ОПОРИ відзначають низький темп та незадовільний формат роботи над доопрацюванням проекту Виборчого кодексу, проголосованого Верховною Радою у першому читанні. У парламенті відсутній відкритий публічний діалог на цю тему, а рівень зацікавленості основних політичних

гравців у проекті Кодексу є надзвичайно низьким. У таких несприятливих умовах політичні сили мають докласти надзвичайних зусиль для досягнення широкого консенсусу і підготовки якісного документа.

ОПОРА оцінила як середній рівень впливу неповного виконання рекомендації на перебіг наступних виборів Президента України. Ключові проблеми з удосконаленням виборчого законодавства стосуються більшою мірою парламентських, ніж президентських виборів. Разом з тим відсутність системних змін у частині регулювання передвиборчої агітації і адміністрування виборів також негативно вплине на перебіг президентської кампанії.

Політичні фінанси

Зміст рекомендації: **Запровадження більшої прозорості фінансування політичних партій та виборчих кампаній, перегляд законодавства щодо фінансування передвиборчих кампаній та витрат на них. Посилення відповідальності політичних партій за невиконання ними вимог щодо відкритості та прозорості фінансування їхньої діяльності.**

Рекомендація стосується всіх видів виборів та міжвиборчих практик політичних партій, а також включена до Угоди про утворення коаліції депутатських фракцій «Європейська Україна» у Верховній Раді України поточного скликання. Відповідно до парламентських зобов'язань, кроки із підвищення прозорості фінансування партій та виборчих кампаній мали бути здійснені в другому кварталі 2015 року.

Актуальність виконання рекомендації є високою, оскільки непрозорість фінансування політичних партій та їх залежність від олігархів (великого бізнесу) спричиняють політичну корупцію і нейтралізують позитивні ефекти будь-яких інших змін виборчого законодавства.

За висновками моніторингових груп GRECO, які з 2011 року регулярно відслідковують прогрес України, рекомендації щодо прозорості фінансування політичних партій виконані частково. Держава встановила нові законодавчі рамки для регулювання цього питання, впровадивши систему

прямого державного фінансування політичних партій. Зокрема у жовтні 2015 р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії політичній корупції». Також прийнято Закон України «Про внесення зміни до статті 87 Бюджетного кодексу України (щодо фінансування політичних партій)». Державне фінансування статутної діяльності політичних партій, відповідно до внесених змін до Закону України «Про політичні партії в Україні», розпочалося з третього кварталу 2016 року. Також було запроваджено вимогу регулярного звітування та обов'язковий аудит рахунків партій під наглядом та контролем НАЗК.

Для повного виконання рекомендацій щодо прозорого фінансування політичних партій Україна має забезпечити гармонізацію виборчого законодавства та законодавства про фінансування політичних партій. Важливим завданням є і забезпечення ефективного правозастосування нового законодавства шляхом деталізації процедур фінансування, витрат, звітування та контролю за їх здійсненням.

Уже впроваджені в реальність рекомендації дозволять посилити функцію як державного, так і громадського контролю за фінансуванням виборчої кампанії під обрання Президента України та зроблять умови її проведення більш публічними.

Ключові рекомендації вже імплементовані на рівні законодавства, однак практика їх застосування потребує вдосконалення. Партії демонструють інституційну слабкість та повільну адаптацію до нових вимог, що стосуються як і підходів до витрачання державних коштів, так і звітування про витрати. Державні інституції, відповідальні за координацію процесу державного фінансування політичних партій, повною мірою не реалізують своїх повноважень через неврегульованість окремих процедур та брак експертизи. Але, незважаючи на проблеми у правозастосуванні, можливість удосконалити практики до старту чергових виборів Президента України є реалістичною.

Підвищення професійності виборчої адміністрації

Зміст рекомендації: Підвищення професійної компетентності членів виборчих комісій (зокрема в частині використання ІТ-технологій). Слід приділити серйозну увагу перегляду порядку призначення членів ОВК для кращого забезпечення професіоналізму та стабільності їхньої роботи.

Рекомендація має високу актуальність для виборчого процесу і стосується перебігу загальнонаціональних та місцевих виборів в Україні. Проблеми знань та компетенцій посилюються практикою масових заміन членів виборчих комісій нижчого та середнього рівнів безпосередньо перед днем голосування або важливим етапом виборчого процесу. Чинна система формування та ротації членів виборчих комісій дозволяє політичним партіям та кандидатам маніпулювати формальними процедурами для здобуття контролю над процесами адміністрування виборів, дестабілізації виборчого процесу або отримання неправомірної матеріальної вигоди шляхом перерозподілу квот між впливовими учасниками виборів.

Проблеми компетентності членів виборчих комісій тісно пов'язані із формуванням їх складу з числа представників суб'єктів виборчого процесу. Але, як засвідчує експертний діалог в Україні, заклики змінити підходи до формування виборчих комісій шляхом обмеження впливу політичних партій та кандидатів не мають однозначної підтримки. Так само немає однозначної та схвальної відповіді на пропозиції суттєво обмежити право суб'єктів виборчого процесу проводити заміни членів комісій. Виклики демократичних трансформацій в Україні потребують забезпечення можливості взаємного контролю між партіями та кандидатами, що на практиці призводить до певної дестабілізації процесу організації і проведення виборів.

Рекомендація щодо підвищення ефективності виборчої адміністрації в Україні, на думку ОПОРИ, виконана частково. Ознакою просування у практиках навчання членів виборчих комісій є створення у 2016 році Тренінгового центру при ЦВК. Функцією центру є управління процесом навчання членів виборчих комісій та інших учасників виборів. Центр адмініструється ЦВК у співпраці з Міжнародною фундацією виборчих систем

(IFES). Таким чином співпраця ЦВК та авторитетної міжнародної організації дозволила створити постійно функціонуючий та інституціоналізований центр навчання учасників виборчого процесу.

Інші індикатори виконання рекомендації є незадовільними. Протягом 2014–2018 рр. Верховна Рада України не ухвалювала законодавчих актів, які би забезпечували посилення вимог до кваліфікаційного рівня членів комісій або якими б переглядались підходи до формування або заміни членів виборчих комісій.

Відсутність законодавчих вимог до обов'язкової сертифікації потенційних членів виборчих комісій та висока інтенсивність ротацій членів виборчих комісій є негативними факторами на шляху забезпечення професійної та стабільної виборчої адміністрації в Україні. Таким чином на момент оприлюднення даного звіту державою не знайдено довготривалих рішень проблем у сфері формування, діяльності та ротації членів виборчих комісій. Ця проблема, безумовно, негативно впливатиме на якість процесу виборів Президента України.

Удосконалення діяльності політичних партій

Зміст рекомендації: Потрібно розвивати внутрішньопартійну демократію. Також партії мають бути позбавлені можливості скасовувати результати голосування виборців і визначати, хто зі включених до партійних списків має визнаватися обраним.

Рекомендація виконана лише у частині скасування положень Закону України «Про вибори народних депутатів України» щодо права політичних партій виключати зі списку кандидатів за пропорційною складовою виборчої системи після встановлення результатів виборів. Законодавчі зміни щодо наділення партій правом переглядати виборчі списки після виборів набули чинності у лютому 2016 року, але були скасовані рішенням Конституційного Суду України від 21 грудня 2017 року. Підставою для розгляду питання Конституційним Судом стало звернення народних депутатів України, що засвідчує пасивний характер виконання державою ре-

комендації. Актуальність скасування недемократичних положень законодавства є надзвичайно високою у зв'язку із наближенням чергових виборів народних депутатів України у 2019 році.

Важливим аспектом даної рекомендації є забезпечення повноцінного діалогу та ухвалення змін до статті 81 Конституції України, якою встановлюється можливість дострокового припинення повноважень народного депутата України, обраного від політичної партії, у разі його переходу до складу іншої фракції. Такий підхід не відповідає європейським стандартам, як зазначається у резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи та документах інших міжнародних організацій. Станом на момент оприлюднення цього звіту до статті 81 Конституції України не було внесено змін, а парламентський діалог з цього питання відсутній.

ОПОРА критично оцінила стан розвитку механізмів внутрішньопартійної демократії. Європейські стандарти, у тому числі передбачені Кодексом належних практик щодо політичних партій Венеційської комісії, пропонують ліберальний підхід та невтручання держави в діяльність політичних партій, уникнення надмірної регуляції. Міжнародні організації пропонують запроваджувати різного роду заходи навчального та просвітницького характеру, а не лише зміни до законодавства. ОПОРА не змогла отримати достовірної інформації про широке реформування внутрішньопартійних практик або реалізацію масштабних інформаційно-просвітницьких заходів для лідерів та членів партій.

Неповне виконання рекомендації щодо удосконалення діяльності політичних партій найбільш суттєво може вплинути на перебіг наступних виборів Верховної Ради України. Меншою мірою це стосується президентських виборів, але ці питання є невід'ємною частиною політичного діалогу про напрямки широкої виборчої реформи в Україні.

Діяльність ЗМІ в умовах виборчої реформи

Зміст рекомендації: Розглянути можливості для посилення професійних стандартів та обізнаності засобів масової інформації. Закон про вибори має чітко визначати, яким чином повинні позначатися платні матеріали, пов'язані з виборами, у друкованих ЗМІ. Закон про вибори має передбачити чітку систему санкцій за порушення положень, що регулюють діяльність ЗМІ.

Рекомендація стосується виборів усіх рівнів і має бути виконана як шляхом внесення змін до законодавства, так і шляхом перегляду практик діяльності ЗМІ в умовах виборчого процесу. Актуальність реалізації рекомендації є середньою, оскільки запропоновані нею шляхи удосконалення практик діяльності ЗМІ під час виборів не охоплюють усього комплексу проблем у цій сфері.

Ця рекомендація є частково виконаною, оскільки професійні організації, ЗМІ продовжують власні зусилля щодо формування стандартів медійної діяльності під час виборів. Ціла низка таких асоціацій ініціюють посилення професійної етики журналістів, протидіючи недобросовісним практикам розміщення «джинси» та іншим проявам недотримання профільних стандартів.

Часткове виконання рекомендації засвідчує і факт встановлення у Кодексі про адміністративні правопорушення санкцій за недотримання вимог виборчого законодавства. Адміністративна відповідальність за такі правопорушення настає у вигляді штрафів. Їх розмір таких штрафів є дискусійним і може бути підвищений для посилення ефективності протидії порушенням ЗМІ в умовах виборчої кампанії. Натомість невиконаною є частина рекомендації щодо належного маркування матеріалів передвиборної агітації у друкованих ЗМІ. Незважаючи на чинні положення Закону України «Про рекламу» щодо відокремлення реклами від іншого контенту, друковані ЗМІ нерідко ігнорують необхідність чіткого розмежування політичної реклами.

Рекомендації невиконані повністю, але органи влади мають плани їхнього виконання

ОПОРА визначила 5 пріоритетів виборчої реформи, які не були виконані, але вони забезпечені орієнтовними планами реалізації. Зазначені плани, як правило, мають процедурний характер і не підкріплені дієвими політичними гарантіями щодо комплексного вирішення проблем виборчого процесу.

До таких виборчих пріоритетів належить законна ротація членів ЦВК та реформа діяльності цієї комісії, обладнання виборчих дільниць для людей з інвалідністю, підвищення ефективності розслідування виборчих злочинів, превенція і застосування санкцій щодо адміністративного ресурсу, забезпечення механізмів гарантування участі у виборах внутрішньо переміщених осіб. Ці рекомендації мають високий рівень актуальності для виборчого процесу в Україні та формують умови для легітимності виборчого процесу.

Оновлення складу ЦВК

Зміст рекомендації: Оновити склад ЦВК шляхом призначення членів ЦВК на всі ті посади у складі Комісії, термін перебування на яких вичерпано. У Закон про ЦВК має бути включена «неупередженість» як один із керівних принципів роботи ЦВК. Він також повинен більш детально визначити роль парламентських фракцій в обранні членів ЦВК, щоб забезпечити баланс та плюралізм у складі ЦВК.

Протягом 2014–2016 років завершився строк повноважень 13 з 15 членів ЦВК, які досі не були замінені на підставі рішення українського парламенту. Міжнародні організації неодноразово зверталися до влади України із закликом провести законну ротацію членів ЦВК. Зокрема, такий заклик міститься у Заяві послів країни G7, оприлюдненій у листопаді 2017 р. Невирішеність питання про звільнення та призначення членів ЦВК негативно впливає на реалізацію Комісією власних повноважень та рівень суспільної

довіри до цього колегіального органу. Невизначеність перспектив діяльності членів ЦВК формує потенційні умови для здійснення на них політичного впливу та/або тиску шляхом проведення політичних акцій негативного характеру. У разі проведення наступних загальнонаціональних виборів в Україні старим складом ЦВК, можна очікувати політично вмотивовані спроби оскаржити рішення Комісії.

Незважаючи на те, що Верховна Рада України не призначила нових членів ЦВК, сформовані всі необхідні правові підстави для розгляду питання на засіданні парламенту. Президент України зареєстрував на початку поточного року в парламенті подання на звільнення та призначення членів ЦВК, які були розглянуті Комітетом парламенту з питань правової політики та правосуддя. Таким чином, з юридичної точки зору парламент має підготовлені документи для ухвалення результативного рішення.

Представники низки депутатських фракцій та груп заявляли про неприйнятність запропонованого Президентом України формату ротації членів ЦВК. До внесеного Президентом України подання не включено представників однієї з депутатських фракцій («Опозиційний блок»), що містить ознаки недотримання міжнародних стандартів формування органу адміністрування виборів вищого рівня. Крім цього, до подання Президента України включено на одну кандидатуру більше, ніж кількість вакантних місць у Комісії. Важливо підкреслити, що ці обґрунтовані заяви парламентських політиків не можуть слугувати виправданням для самоусунення парламенту від ухвалення рішення щодо подання Глави держави. У разі наявності заперечень, парламент має визначитися стосовно прийнятих кандидатур і додатково звернутися до Президента України щодо заміни окремих кандидатів.

Комісія потребує і внутрішньої реформи, включаючи запуск роботи її територіальних підрозділів.

Запобігання зловживанням

адміністративними ресурсами на виборах

Зміст рекомендації: Слід докладати більших зусиль щодо моніторингу, запобігання та застосування санкцій за зловживання адміністративними ресурсами в період виборчої кампанії.

За оцінками спостерігачів ОПОРИ, зловживання адміністративними ресурсами є найбільш типовим і поширеним способом впливу на результати народного волевиявлення. Зокрема, це проявляється у використанні владних повноважень та бюджетних ресурсів у агітаційних цілях кандидатів і партій, які є потенційними чи фактичними суб'єктами виборчого процесу.

Рекомендація не виконана, а прогрес зводиться до декларування намірів її виконати. Єдиним, але не достатнім підтвердженням задекларованих намірів є розробка і реєстрація у парламенті урядового законопроекту №8270 щодо посилення відповідальності за виборчі злочини.

Гарантування виборчих прав ВПО

Зміст рекомендації: Забезпечити механізми гарантування права голосу вимушених переселенців на всіх виборах, включаючи локальні вибори.

Рекомендація невиконана повною мірою. Стратегія інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року містить положення щодо забезпечення виборчих прав цієї категорії громадян на місцевих виборах. У Стратегії вказується на необхідність розроблення механізму реалізації внутрішньо переміщеними особами своїх виборчих прав на місцевих виборах, що проводяться у територіальних громадах їх постійного фактичного проживання. Відповідно до урядового документа його заходи мають бути реалізовані до 2020 року.

Поточний стан виборчого законодавства та законодавства про Державний реєстр виборців не відповідає Керівним принципам ООН з питань внутрішнього переміщення, іншим документам міжнародного характеру,

національному законодавству про внутрішньо переміщених осіб. Приблизно 3–4% громадян України – внутрішньо переміщених осіб не мають правової можливості брати участь у місцевих виборах за місцем фактичного проживання. Натомість їхня можливість голосувати на загальнонаціональних виборах обмежується одноразовою процедурою тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси. Внутрішньо переміщені особи періодично звертаються до судових органів із метою зміни виборчої адреси, включаючи звернення до Європейського суду з прав людини.

Облаштування виборчих дільниць

Зміст рекомендації: **Виборчі дільниці мають бути облаштовані з врахуванням потреб людей з інвалідністю.**

Ключовою проблемою залишається доступ людей з інвалідністю до приміщень виборчих дільниць та забезпечення інформацією про виборчий процес даної категорії громадян. Не тільки громадськими організаціями людей з інвалідністю, а й Урядом України визнається наявність системних складнощів із забезпеченням доступу таких громадян до будівель, включаючи приміщення виборчих дільниць. Проявом державного визнання системних недоопрацювань у цій сфері є розробка та внесення на розгляд парламентом урядового проекту Закону України внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення вимог законів України, спрямованих на створення безперешкодного доступу для осіб з інвалідністю до будівель і споруд. Цей проект передбачає внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та законів України «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про архітектурну діяльність», «Про основи містобудування» в частині встановлення ефективного механізму контролю за дотриманням вимог законодавства щодо необхідності створення безперешкодного середовища для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення.

Як засвідчує практика попередніх виборів, в Україні не виконується положення Закону України «Про вибори народних депутатів України щодо використання трафаретів для виборчих бюлетенів». Ці трафарети не виго-

товляються ЦВК через технічні проблеми. Матеріали передвиборної агітації залишаються фактично недоступними для окремих категорій людей з інвалідністю, оскільки виборчі комісії, партії та кандидати не забезпечують необхідні формати матеріалів.

Після проведення позачергових загальнонаціональних виборів та місцевих виборів 2014–2017 рр. не було здійснено комплексних змін у законодавстві та на рівні практик з питань участі у виборах людей з інвалідністю. Рекомендація частково забезпечена планом її виконання, враховуючи прийняття парламентом у першому читанні проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення вимог законів України, спрямованих на створення безперешкодного доступу для осіб з інвалідністю до будівель і споруд (реєстр. № 6536). Цей документ, у разі його остаточного ухвалення, може позитивно вплинути на вирішення проблем доступу людей із інвалідністю до приміщень для голосування. Щодо інших аспектів участі людей з інвалідністю у виборчому процесі, Уряд та інші органи державної влади не оприлюднили чітких планів.

Протидія порушенням виборчого законодавства

Зміст рекомендації: Підвищити ефективність механізмів розслідування виборчих порушень і запровадити дієві санкції за порушення норм виборчого законодавства, а також спростити порядок оскарження виборчих порушень.

Співвідношення розпочатих та доведених до суду кримінальних проваджень за результатами проведення загальнонаціональних та місцевих виборів в Україні засвідчує низьку ефективність розслідування злочинів проти виборчих прав громадян. Протягом 2014–2017 рр., коли проводилися загальнонаціональні та місцеві вибори, ОПОРА зафіксувала зростання кількості випадків притягнення до відповідальності осіб, які вдавалися до порушень законодавства під час виборів. Але результативні кейси залишаються поодинокими, при цьому фактично відсутні випадки притягнення до відповідальності організаторів фальсифікацій або кандидатів.

Верховна Рада України не вносила змін до виборчого та іншого законодавства з метою більш ефективної протидії порушенням на виборах та їхнього розслідування. В умовах відсутності законодавчих удосконалень правозастосовні органи не можуть продемонструвати значного прогресу в превенції і розслідуванні порушень виборчого законодавства.

Позитивним фактом є проведення Урядом України заходів із розробки та реєстрації у парламенті проекту Закону України №8270 (щодо посилення відповідальності за виборчі злочини. Верховна Рада України ще має можливість виконати рекомендацію на осінній сесії. Процес виборів Президента України офіційно розпочинається наприкінці грудня 2018 року, а тому зберігається достатній часовий проміжок для впровадження рекомендації. Варто зазначити, що у разі ухвалення змін до законодавства до офіційного початку виборів Президента України правозастосовні органи мають максимально консолідувати зусилля для інформування зацікавлених сторін про особливості нового регулювання.

Рекомендації повністю невиконані і органи влади не мають планів їх впровадження

За оцінками ОПОРИ, 6 пріоритетів виборчої реформи не були виконані повністю, а органи влади не мають планів їхнього впровадження. До таких рекомендацій входить забезпечення гендерної рівності під час виборів, удосконалення процесу реєстрації кандидатів, забезпечення участі національних меншин у виборчому процесі, інформування виборців, удосконалення процесу підрахунку та встановлення результатів голосування, вдосконалення процесу Реєстру виборців та формування списків виборців.

Забезпечення гендерної рівності

Зміст рекомендації: Слід розробити механізм, який сприятиме збалансованому гендерному представництву в політиці та електоральній системі України (30% квота в партійних списках).

Дані Міжпарламентського союзу засвідчують, що Україна займає надзвичайно низькі позиції у рейтингу гендерно збалансованих парламентів світу (145 з 193 країн). Жінки становлять 12% депутатського корпусу Верховної Ради України. За підрахунками ОПОРИ, на чергових місцевих виборах 2015 року жінки були потужно представлені й навіть домінували у складі маловпливових політично сільських радах (55,7%), але критично недопредставлені в обласних радах (14,7%).

Документи національного рівня містять положення щодо виконання рекомендації із забезпечення рівних прав і можливостей чоловіків та жінок у політиці.

Законом України «Про політичні партії» політичні партії зобов'язуються включати до своїх статутів положення, згідно з якими норма представництва кандидатів однієї статі у виборчому списку партії на парламентських або місцевих виборах не повинна бути меншою за 30% від загальної кількості кандидатів у списку. Держава застосовує до політичних партій і заходи фінансового стимулювання із метою забезпечення збалансованого представництва чоловіків та жінок у виборчому процесі. Після позачергових виборів народних депутатів України, проведених у жовтні 2014 року, 10% щорічного обсягу державного фінансування діяльності політичних партій розподіляється між парламентськими силами, якщо кількість представників однієї статі не перевищує двох третин від загальної кількості обранців партії. З 2015 року в Україні застосовується гендерна квота під час формування виборчих списків. Але, як засвідчила практика виборчих комісій та судів на чергових місцевих виборах 2015 року, порушення місцевими організаціями політичних партій вимог до формування гендерно збалансованих виборчих списків не є підставою для відмови в реєстрації кандидатів від такого суб'єкта виборчого процесу. Натомість законодав-

ство про вибори народних депутатів України взагалі не містить зобов'язань дотримуватися 30% гендерної квоти.

Проблеми практичної реалізації завдань з питань забезпечення рівних прав і можливостей чоловіків та жінок спостерігаються і на підзаконному рівні. Державна соціальна програма із забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року була затверджена Урядом України 11 квітня 2018 року. Державним замовником і керівником програми є Міністерство соціальної політики, а координатором програми виступає Міністр соціальної політики. У затвердженій програмі одним із завдань є збільшення частки жінок серед народних депутатів України, депутатів обласних і місцевих рад (міст обласного значення). Розробки програми передбачили зростання частки жінок у парламенті з 12% від загального корпусу депутатів у 2018 році до 20% у 2021 році. Очікуваним результатом програми також є збільшення частки жінок серед депутатів районних та обласних рад з 20% у 2018 році до 25% у 2021 році. На нашу думку, розрахунки авторів програми не повною мірою відповідають поточному стану виборчого законодавства, оскільки у 2015 році у законодавстві про місцеві вибори передбачається включення до виборчих списків не менше 30% кожної зі статей. Натомість способи досягнення поставлених завдань незрозумілі, що унеможливорює ефективне планування державної політики у цій сфері.

Громадянська мережа ОПОРА відзначає позитивні кроки держави щодо законодавчого забезпечення умов для подолання незбалансованості у політичному представництві жінок і чоловіків. Ці кроки включають внесення змін до законодавства про політичні партії та про місцеві вибори. Утім вимушені зазначити, що згадані кроки не були всеохоплюючими і комплексними, що створило суттєві перешкоди для практичного впровадження законодавчих положень. Гострою залишається і проблема гармонізації законодавства про політичні партії та законів про вибори різних рівнів. Рекомендації міжнародних організацій, які аналізуються у цьому звіті ОПОРИ, є реакцією на низьку ефективність застосування гендерної квоти у виборчих списках, вперше введеної на чергових місцевих виборах 2015 року. Після проведення локальних виборів 2015 року держава

не здійснила конкретних кроків для подолання прогалін у законодавстві та удосконалення практик, які застосовуються політичними партіями та кандидатами. Таким чином, рекомендації щодо посилення законодавчих гарантій принципу рівних можливостей для чоловіків та жінок не були виконані. Органи державної влади, на нашу думку, поки не представили конкретних планів щодо усунення законодавчих і практичних перешкод для збалансованого представництва статей.

Забезпечення участі національних меншин у виборчому процесі

Зміст рекомендації: **Сприяння дієвій участі меншин у суспільному житті через перегляд відповідного національного законодавства та місцевої практики**

Проблема участі національних меншин у загальнонаціональних виборах тісно пов'язана із широкою дискусією з питань оптимальної виборчої системи. У остаточних звітах Місії спостереження ОБСЄ/БДПЛ актуалізується необхідність врахування меж проживання національних меншин при утворенні виборчих округів та можливість висування представників таких меншин шляхом самовисування. Такі опції розв'язання проблеми залежать від результатів політичного діалогу з питань вибору виборчої системи. Представники окремих національних меншин періодично звертаються до органів державної влади України з питань посилення гарантій участі національних меншин у виборчому процесі. Зокрема, окремі народні депутати України звертаються до ЦВК щодо можливості перегляду меж одномандатних виборчих округів на виборах народних депутатів України. Міжнародні організації, які надали рекомендації, звертали увагу на необхідність гармонізації виборчого законодавства і законодавчого регулювання у сфері національних меншин щодо виготовлення текстів бюлетенів регіональними мовами. В останньому випадку Місії спостереження зазначали відсутність скарг із даного питання з боку самих членів національних громад. Проблема забезпечення документами представників окремих національних меншин також є додатковим аспектом їхньої участі у виборах.

Як засвідчує відповідь ЦВК на звернення народних депутатів-представників однієї з національних громад, в Україні немає достовірних даних про реальний стан представництва національних меншин. ЦВК у цій відповіді зазначає, що наявні відомості відображають лише результати Національного перепису населення 2001 року і вони не є коректними.

Після проведення позачергових виборів народних депутатів України (2014 р.) та місцевих виборів 2015–2017 рр. Верховна Рада України не змінювала законодавство, яке стосується порядку утворення виборчих округів або інших аспектів участі національних меншин у виборах. Відсутні й зміни, що стосуються можливості виготовлення текстів виборчих бюлетенів мовами національних меншин. До процесу виконання законодавства із певним рівнем умовності можна віднести лише посилення уваги органів державної влади до проблеми забезпечення документами представників національних меншин (насамперед ромська громада).

Реєстрація кандидатів

Зміст рекомендації: **Правила реєстрації кандидатів повинні бути чіткими та визначатись заздалегідь до проведення виборів, так само як і рішення щодо реєстрації кандидатів.**

Виконання цієї рекомендації передбачає не тільки внесення змін до законодавства, а й формування стандартизованої практики розв'язання виборчих спорів на рівні комісій та судів.

Чергові місцеві вибори 2015 року та перші місцеві вибори 2016–2017 рр. супроводжувались масовими випадками неоднакового застосування законодавства щодо реєстрації, відмови в реєстрації або скасування реєстрації кандидатів. Результати моніторингу ОПОРИ та міжнародних організацій засвідчують, що територіальні виборчі комісії та суди в ідентичних виборчих спорах застосовували різні підходи. Це особливо проявлялося на етапі реєстрації кандидатів у частині трактування помилок і неточностей у документах як повноцінної підстави для відмови у реєстрації учасників виборчих перегонів. Поширеними були різні трактування і

щодо порядку внесення грошової застави або подання претендентами на виборні посади декларацій про доходи, майно та зобов'язання матеріального характеру. Спостерігачі ОПОРИ та представники Місії спостереження ОБСЄ/БДІПЛ на чергових місцевих виборах 2015 р. зафіксували різні практики реагування ЦВК на рішення ТВК щодо відмови в реєстрації кандидатів. В окремих випадках ЦВК доручала ТВК повторно розглянути питання про реєстрацію кандидата, в інших Комісіях самостійно ухвалювала рішення про реєстрацію претендентів на виборні посади. Прояви правової невизначеності були зафіксовані під час встановлення факту порушення зареєстрованим кандидатом обмежень одночасного балотування. Враховуючи комплекс зафіксованих проблем на етапі реєстрації кандидатів, держава повинна подолати проблему неоднакового застосування виборчого законодавства шляхом внесення уточнення та удосконалення нормативних актів.

Після проведення чергових та перших місцевих виборів 2015–2017 рр. Верховна Рада України не вносила зміни у виборче законодавство в аспекті регулювання процедур реєстрації або відмови в реєстрації кандидатів. Проблема неоднакового застосування законодавства та правової невизначеності залишається актуальною для місцевих виборів в Україні.

Ведення Державного реєстру виборців

Зміст рекомендації: Удосконалити систему ведення Державного реєстру виборців та уточнення списків виборців, зокрема переглянути скорочення строків виготовлення попередніх списків виборців (для виборів Президента), запровадити списки виборців, які можна буде завантажити та роздрукувати партіям, організаціям громадянського суспільства.

Жодних відповідних змін до Закону «Про Державний реєстр виборців» не внесено. Порядок отримання копій списків виборців залишається незмінним попри пропозиції ОБСЄ/БДІПЛ розглянути можливості запровадження списків виборців, які можна буде завантажити та роздрукувати, для політичних партій, кандидатів та громадянського суспільства, щоб можна було дієво перевіряти списки виборців, підвищуючи таким чином прозо-

рість. Щодо розширення строків ознайомлення з попередніми списками виборців на ДВК (чинна норма – 8 днів на Президентських виборах), то проект Виборчого кодексу враховує цю рекомендацію.

Хоча немає достатніх підстав говорити про незадовільну якість Державного реєстру виборців, однак на практиці громадські організації та партії позбавлені можливості здійснювати ефективний контроль за якістю списків виборців. У випадку невчасного виявлення потенційних проблем зі списками виборців і відсутності умов для їх запобігання – це може справити серйозний негативний вплив на хід і результати волевиявлення.

За даними ОПОРИ, Служба Розпорядника Державного реєстру виборців не проявляє значної зацікавленості провести інклюзивну дискусію про зміцнення прозорості у функціонуванні Держреєстру. Відсутність такої дискусії унеможливує вироблення консолідованих рішень щодо імплементації рекомендацій із врахуванням потенційних ризиків.

Удосконалення процесу підрахунку та встановлення результатів виборів

Зміст рекомендації: Слід приділити увагу перегляду практичних аспектів процесів підрахунку голосів та встановлення підсумків голосування. Зокрема – запровадження полегшеної за допомогою комп'ютера процедури підготовки протоколів, завдяки якій буде зменшено кількість протоколів, що повертаються, при цьому слід розглянути питання створення захищеної електронної системи встановлення результатів голосування. Також ЦВК мають бути надані юридичні повноваження щодо забезпечення своєчасної публікації попередніх результатів голосування на рівні виборчих дільниць для кожної області, відповідно до міжнародних стандартів.

У виборчому законодавстві відсутні норми, які б вказували на прогрес у виконанні рекомендації. Натомість ЦВК у міжвиборчий період не приймала відповідних рішень. У порядку експерименту ЦВК розглядає можливість електронної передачі даних про підрахунок голосів на виборах усіх дільничних виборчих комісій безпосередньо на сервер ЦВК. Також

триває дискусія щодо перспектив впровадження електронного голосування. Однак практичні кроки в цьому напрямку не здійснені. Окрім того, треба врахувати, що цей аспект є лише одним з елементів рекомендацій, націлених на спрощення порядку підрахунку голосів і встановлення результатів голосування.

Інформування виборців

Зміст рекомендації: Слід серйозно розглянути можливості для прийняття ефективної стратегії інформування та освіти виборців.

Дослідження ОПОРИ засвідчує відсутність у ЦВК стратегії та спеціальних програм з інформування виборців про можливість перевірки даних у Державному реєстрі виборців, особливості процедури тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси, положення чинного виборчого законодавства та санкції за порушення законодавства. Низька активність ЦВК у аспекті інформування викликає особливе занепокоєння в контексті зростання мобільності громадян між регіонами, масштабним внутрішнім переміщенням громадян із зони конфлікту, гострою необхідністю інформування мешканців тимчасово окупованих територій України до загальнонаціональних виборів.

На думку ОПОРИ, повноцінні програми інформування виборців могли б підвищити довіру громадськості до точності Державного реєстру виборців та списків виборців і посилити можливості громадського контролю в цій сфері. Не менш важливим завданням, яке досі повноцінно не виконується, є інформування мешканців тимчасово окупованих територій, внутрішньо переміщених осіб та трудових мігрантів про процедури участі в голосуванні за фактичним місцем проживання. В останньому випадку програми інформування та просвітництва виборців є механізмом політичної інтеграції мільйонів виборців, які мобільні всередині країни.

ПРІОРИТЕТНІ КРОКИ ЩОДО ПОДАЛЬШОГО ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ

У частині проведення всеосяжної виборчої реформи::

- Забезпечити належне функціонування Робочої групи Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя щодо підготовки проекту Виборчого Кодексу до другого читання.
- Розглянути проект Виборчого кодексу на засіданні Верховної Ради України не пізніше ніж у жовтні – листопаді 2019 року.

У частині підвищення прозорості фінансування політичних партій та виборчих кампаній:

- Удосконалити і спростити процедуру звітування політичних партій, деталізувати допустимі форми фінансових витрат партій.
- Передбачити чіткий порядок здійснення контрольних-наглядових функцій та дієвих санкцій за порушення чинного законодавства.
- Узгодити положення виборчого законодавства, узгоджені з законодавством про державне фінансування політичних партій, що дозволить здійснювати належний контроль за витратами суб'єктів виборчого процесу на передвиборчу агітацію.

У частині підвищення професійності виборчої адміністрації:

- Ухвалити зміни до виборчого законодавства, якими б під час чергових виборів депутатами Верховної Ради України вводилась обов'язкова сертифікація знань потенційних членів виборчих комісій.
- Політичні партії та кандидатів доцільно зобов'язати подавати до складу виборчих комісій лише тих осіб, які пройшли відповідну сертифікацію на рівні ЦВК або вже створеного Тренінгового центру при цій Комісії.
- До ухвалення комплексних змін до виборчого законодавства ЦВК доцільно сконцентрувати власні зусилля на питаннях навчання членів виборчих комісій та посилення інструментарію верифікації ефективності навчальних заходів.

У частині вдосконалення діяльності політичних партій (внутрішньопартійна демократія та перегляд положень статті 81 Конституції України щодо підстав для дострокового припинення повноважень народного депутата України):

- У процесі широкої конституційної реформи доцільно врахувати рекомендації щодо перегляду можливості дострокового припинення повноважень народного депутата України, обраного від політичної партії, у разі його виходу із депутатської фракції.
- Політичним партіям доцільно переглянути власні статuti на предмет посилення механізмів та процедур внутрішньопартійної демократії.
- Політичним партіям варто започаткувати масові програми навчання та просвітницької діяльності для посилення компетентності членів та лідерів осередків політичних сил.

У частині діяльності ЗМІ:

- Верховній Раді України, ЗМІ та їхнім професійним асоціаціям доцільно провести дискусію про можливість підвищення санкцій за порушення медіа виборчого законодавства. Розмір таких санкцій, з одного боку, має стимулювати представників ЗМІ дотримуватися закону. З іншого, штрафи та санкції не повинні провокувати журналістів до самоцензури або ставити їх у залежність від правових заходів впливових кандидатів.
- Посилити законодавчу чіткість положень щодо маркування матеріалів передвиборної агітації у друкованих ЗМІ. Це дозволить уникнути прихованого розміщення у таких ЗМІ оплачених суб'єктами виборчого процесу матеріалів агітації.

У частині забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб:

- Шляхом внесення змін до законів України про вибори та Державний реєстр виборців доцільно надати внутрішньо переміщеним особам та трудовим мігрантам можливість за власною ініціативою змінювати виборчу адресу.
- Верховній Раді України доцільно невідкладно розглянути проекти законодавчих актів щодо забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб. Пріоритетним для розгляду та ухвалення парламентом остаточного рішення повинен стати проект Закону України №6240, який пройшов процес інклюзивного обговорення та містить положення із запобігання потенційним виборчим зловживанням.

У частині обладнання виборчих дільниць для доступу людей з інвалідністю/забезпечення таких виборців інформацією про виборчі процедури та кандидатів:

- Парламент України із врахуванням пропозицій громадськості має остаточно ухвалити законопроект щодо забезпечення доступу людей із інвалідністю до будівель та приміщень. Уряд України, у свою чергу, повинен

забезпечити належну координацію всіх уповноважених органів щодо перевірки дотримання законодавства стосовно вільного доступу людей з інвалідністю до приміщень для голосування.

- Парламенту України доцільно оперативно розглянути всі зареєстровані проекти щодо забезпечення участі людей з інвалідністю у виборчому процесі, включаючи поправки до ухваленого в першому читанні проекту Виборчого кодексу.

У частині оновлення ЦВК та проведення реформи її діяльності:

- Провести невідкладну ротацію членів ЦВК на основі рекомендацій Венеціанської комісії щодо врахування пропозицій від усіх політичних сил, представлених в парламенті.
- На законодавчому рівні чітко врегулювати повноваження територіальних підрозділів ЦВК та передбачати достатні фінансові ресурси для запуску їх діяльності.
- На законному та підзаконному рівнях розширити перелік публічної інформації про вибори, доступ до якої адмініструється ЦВК. Законодавчо та фінансово забезпечити заходи із посилення інформаційної безпеки виборів та розширити доступ незалежних від політичних груп експертних організацій до попереднього обговорення проектів рішень Комісії.

У частині забезпечення відповідальності за порушення виборчого законодавства:

- Оперативно розглянути у Верховній Раді України урядовий законопроект (№8270) та три альтернативні проекти щодо посилення відповідальності за порушення виборчого законодавства.

У частині запобігання зловживанням адміністративними ресурсами на виборах:

- Удосконалити законодавчу базу шляхом введення санкцій за різні прояви зловживань адміністративними ресурсами (класифікуючи їх як загальні кримінальні злочини, а не виключно виборчі порушення).
- Забезпечити ефективне застосування законодавства що карає за зловживання адміністративними ресурсами з боку уповноважених органів, чітко окресливши їхні юрисдикції та обов'язки.
- Законодавчо врегулювати проблему нечіткого розмежування реалізації службовцями своїх публічних функцій та агітаційної активності.
- Заохочувати суб'єкти виборчого процесу до саморегулюючих обмежень, зокрема через розробку та впровадження стандартів етичної поведінки.

У частині забезпечення гендерної рівності:

- Зобов'язати політичні партії включити до своїх статутів положень щодо максимального рівня представництва однієї статі у виборчих списках кандидатів у народні депутати, кандидатів у депутати місцевих рад, висунутих партією на рівні 70% або навіть 60%. Ця вимога також повинна передбачати включення не більш ніж трьох представників однієї статі до кожної групи з п'яти кандидатів у відповідному виборчому списку на виборах народних депутатів України, виборах депутатів місцевих рад.
- Передбачити у законодавстві про вибори народних депутатів України та депутатів місцевих рад імперативну норму щодо відмови в реєстрації виборчих списків, у яких не було дотримано вимоги щодо збалансованого представництва чоловіків та жінок.
- Запровадити на законодавчому рівні процедури ротації кандидата, який вибув, іншим кандидатом тієї ж статі.

У частині забезпечення участі національних меншин у виборчому процесі:

- Шляхом інформаційно-просвітницьких заходів посилити спроможність політичних партій враховувати інтереси національних меншин під час формування виборчих списків та передвиборних програм.
- Державі доцільно сформуванати всеохоплюючі дані про кількість і місця компактного проживання національних меншин, про ненадійність яких офіційно повідомляла ЦВК.
- На рівні законодавства та підзаконних актів ЦВК доцільно врегулювати порядок врахування місць проживання національних меншин під час перегляду меж постійних одномандатних виборчих округів на виборах депутатів Верховної Ради України.

У частині забезпечення належного процесу реєстрації кандидатів:

- Гармонізація виборчого та суміжного законодавства у частині подання електронних декларацій кандидатів, інших аспектів виконання антикорупційного законодавства.
- Деталізувати порядок виявлення фактів порушення кандидатами обмежень щодо одночасного балотування.
- Деталізувати підстави та порядок відмови у реєстрації із метою уникнення випадків відмови у реєстрації кандидатів через помилки або неточності у поданих документах.

У частині функціонування Державного реєстру виборців:

- На президентських виборах доцільно розширити термін виготовлення попередніх списків виборців, щоб надати виборцям достатньо часу для ознайомлення зі списками виборців та подання заяви для внесення необхідних змін.

- Доцільно розглянути можливості запровадження списків виборців, які можна буде завантажити та роздрукувати, для політичних партій, кандидатів та громадянського суспільства.

У частині удосконалення процесу підрахунку та встановлення результатів голосування:

- ЦВК мають бути надані юридичні повноваження для забезпечення своєчасної публікації попередніх результатів голосування на рівні виборчих дільниць для кожної області, відповідно до міжнародних стандартів.
- При навчанні членів ДВК варто більше уваги приділяти процедурам підрахунку голосів та заповненню протоколів із результатами, а також розглянути можливість спростити протокол (зробивши окремі формулювання більш зрозумілими).

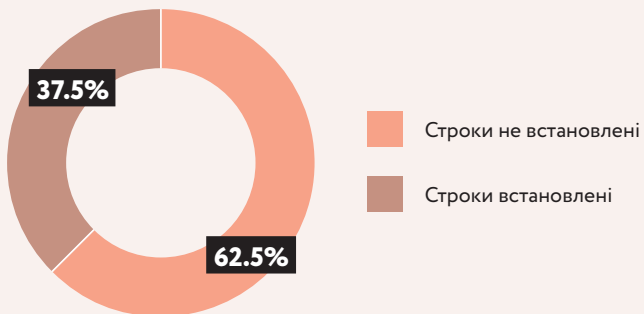
У частині інформування виборців:

- Доцільно розробити та почати впровадження планів стратегічної співпраці ЦВК зі ЗМІ у форматі поширення соціально орієнтованих просвітницьких матеріалів.
- Посилення координації з боку ЦВК інформаційної роботи відділів ведення ДРВ з чіткими завданням щодо просвіти з боку ЦВК, напрацювання відповідних інформаційних та просвітницьких матеріалів для інформаційної роботи в регіонах.
- Впровадження спеціальних інформаційно-просвітницьких програм для мешканців тимчасово окупованих територій з питань можливості їхньої участі у загальнонаціональних виборах.
- Впровадження спеціальних інформаційно-просвітницьких програм для внутрішньо переміщених осіб та трудових мігрантів з питань реалізації ними активного виборчого права.

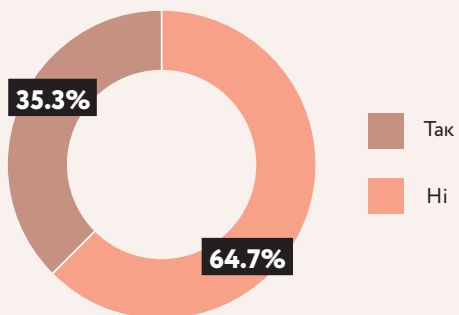
Спосіб впровадження



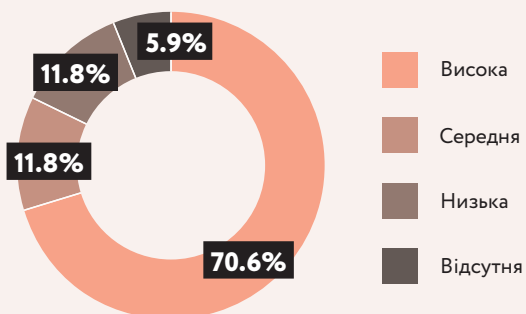
Згадування терміну виконання



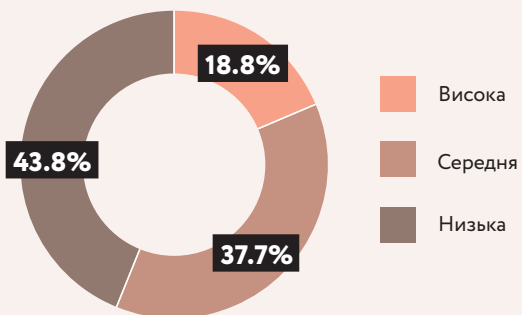
Чи відображена рекомендація у документах національного рівня?



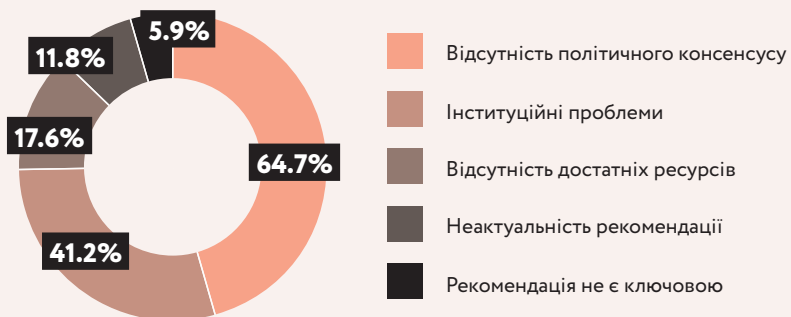
Актуальність рекомендації для виборчого процесу в Україні



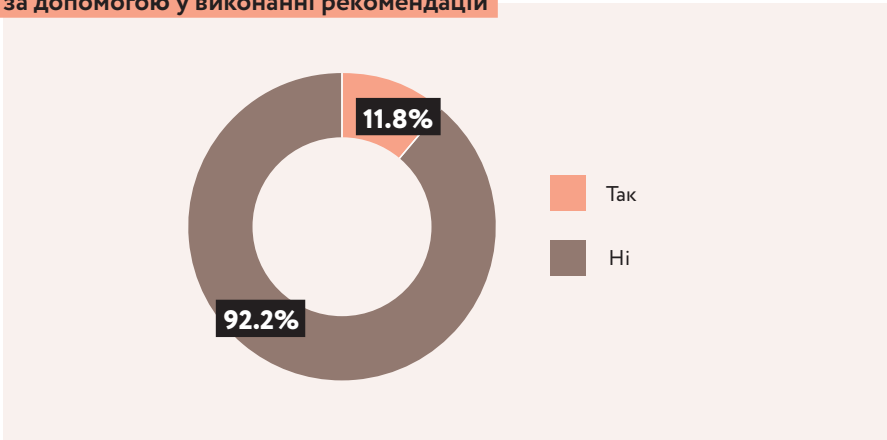
Вплив реалізованих рекомендацій на якість виборів Президента України в 2019 році



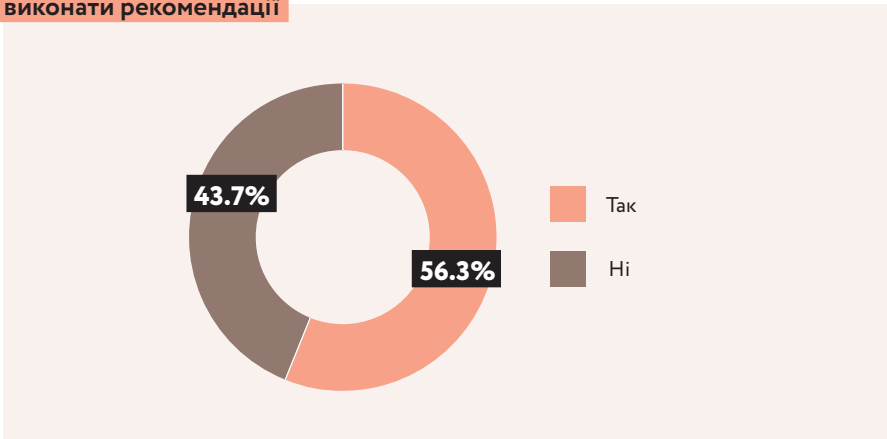
Причина невиконання рекомендацій



Звернення відповідального органу до міжнародних організацій за допомогою у виконанні рекомендацій



Заклики до України міжнародними організаціями виконати рекомендації



**Чи реалістично виконати рекомендацію
до виборів Президента України?**



**Чи призведе невиконання або часткове виконання рекомендації
до негативних наслідків у виборчому процесі?**



Цей звіт став можливим за щедрої підтримки народу Америки через Агентство США з міжнародного розвитку. За зміст, який не обов'язково відображує погляди АМР США чи Уряду Сполучених Штатів, відповідальність несе Громадянська мережа ОПОРА.

Автори:

Ольга Айвазовська,
Олександр Ключев,
Олександр Неберікут

Дизайн:

Вікторія Архипенко

