



Дорожня карта виборчої реформи в Україні 2023 – в умовах воєнного часу

18 жовтня 2023 року

Повномасштабне вторгнення Російської Федерації в Україну породило масштабні безпекові, соціальні, економічні та демографічні виклики у всіх сферах життя українців. Війна матиме серйозний вплив на організацію і проведення перших повоєнних виборів в Україні. Нижче ми пропонуємо кроки, які Україна може взяти вже зараз, щоб вирішити ці виклики та не втратити прогрес в організації і проведенні демократичних виборів, який країні вдалося досягнути до цього.

Україні не вперше доводиться стикатися з російською агресією та окупацією, але це не завадило країні ще більше наблизитися до європейської сім'ї демократичних держав – та стати прикладом демократичного прогресу для інших країн в регіоні та за його межами. Серед успіхів виборчої реформи в Україні до війни – мирно і успішно проведена передача влади, а саме проведення парламентських та президентських виборів у 2019 році, а також місцевих виборів у 2020 році. Ці вибори були позитивно оцінені та відзначені серед основних чинників демократичного прогресу в Україні Європейським парламентом, Freedom House та щорічним Індексом демократії від The Economist.

Починаючи з 2020-2021 рр., за результатами місцевих виборів, робоча група Комітету Верховної Ради України (ВРУ) з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування підготувала комплексні зміни до виборчого законодавства на основі рекомендацій спостережних місій та висновків та уроків, засвоєних з досвіду проведення цих виборів.

Проведення виборів в Україні наразі є несумісним із дією правого режиму воєнного стану у державі та фактичними обставинами повномасштабної російської війни, яка триває. Законодавчі заборони, що містяться у Конституції України, Законі України «Про правовий режим воєнного стану» та Виборчому кодексі України, та практичні реалії, пов'язані з неможливістю забезпечити безпеку, доступність виборчого процесу та відсутністю політичної конкуренції, спонукали понад 100 організацій громадянського суспільства виступити зі спільною [заявою](#) щодо недоцільності проведення виборів під час війни.

Однак, незважаючи на те, що проведення виборів наразі неможливо реалізувати, виборча реформа повинна просуватися якнайшвидше. Враховуючи масштаби викликів для наступних виборів в Україні, Верховна Рада України та інші залучені до прийняття рішень сторони, повинні в інклюзивний спосіб відновити експертну роботу з завершення реформи, і розробити необхідні законопроекти якнайшвидше. Відповідно до рекомендацій Венеційської комісії (ВК) Ради Європи та Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів і прав людини (БДІПЛ) прийняття суттєвих змін до виборчого законодавства має відбуватись не пізніше ніж за рік до дати проведення найближчих виборів.

Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) в Україні та Громадянська мережа ОПОРА пропонують на розгляд законодавців, органів адміністрування виборів, інших залучених до проведення виборів інституцій та усіх зацікавлених сторін цю дорожню карту, метою якої є нагадати про необхідність реформи та скерувати процес

реформування виборчого законодавства з огляду на термінові пріоритети, зумовлені війною, та інші довготривалі пріоритети виборчої реформи, деякі з яких уже були згадані у звітах міжнародних спостережних місій за виборами.

Поряд із пріоритетами виборчої реформи, критично важливим є якомога швидше завершити реформу Конституційного Суду України і сформувати його оновлений склад. Це необхідно для того, щоб незалежний та ефективний суд мав змогу приймати важливі рішення з питань виборів, зокрема, до прикладу, стосовно призначення дати перших загальнонаціональних повоєнних виборів.

Разом з тим, Україні слід розглянути можливість запровадження перехідного періоду тривалістю не менш ніж шість місяців від завершення правового режиму воєнного стану до початку виборчого процесу. Це дозволить Центральній виборчій комісії (ЦВК) та іншим сторонам належним чином підготуватися до організації і проведення повоєнних виборів, оновити Державний реєстр виборців, вирішити проблеми, пов'язані зі зруйнованими приміщеннями для голосування, організувати кампанію з просвіти виборців для мільйонів вимушених переселенців в Україні та закордоном. Такий період також забезпечить належний час для повного відновлення свободи слова, політичних висловлювань, можливість дебатів та вільного доступу до ЗМІ, що є критично важливими передумовами для будь-яких виборів.

Наведений нижче перелік пріоритетів не є вичерпним. Однак, ці пріоритети були визначені на основі критично важливих і своєчасних потреб та з огляду на потенційну послідовність майбутніх виборів. Додаткові рекомендації містяться у висновках БДІПЛ ОБСЄ щодо [президентських](#), [парламентських](#) та [місцевих](#) виборів. Закликаємо Верховну Раду й надалі продовжувати свою позитивну практику надсилання важливих проєктів змін до виборчого законодавства на розгляд та коментарі до Венеційської комісії та БДІПЛ ОБСЄ.

1. Вирішити проблеми проведення виборів, які були зумовлені або поглиблені війною, потенційно через прийняття окремого законопроєкту разової дії:

- **Визначити модель та правила, за яких буде здійснюватися організація та проведення виборів для громадян України, котрі є вимушеними переселенцями як всередині України, так і за її межами.**
 - Наявна система для організації голосування закордоном призводила до того, що виборці стикалися із довгими чергами на виборчих дільницях навіть до початку повномасштабного вторгнення. Ця проблема тепер поглибиться, враховуючи, що понад [6 млн. українців](#) були змушені покинути Україну після початку повномасштабного вторгнення. Крім того, чинна виборча система створює бар'єри для голосування внутрішньо переміщених осіб в Україні. Ці реформи системи голосування закордоном мають супроводжуватися масштабною інформаційно-просвітницькою кампанією для ВПО та переселенців закордоном, а Державний реєстр виборців – пройти незалежний аудит відповідно до міжнародних стандартів. До національного законодавства мають бути внесені зміни та мають бути укладені міжнародні договори, спрямовані на запобігання виборчим правопорушенням на закордонному виборчому окрузі та на притягнення порушників до відповідальності.

- **Забезпечити політичні права всіх виборців та кандидатів, зокрема жінок та військовослужбовців.**
 - За правилами чинного законодавства, мільйони жінок, які вимушено перебувають закордоном більше 90 днів, формально втрачають право балотуватися на загальнодержавних виборах. До відповідних положень потрібно внести зміни, якими перебування закордоном у зв'язку з воєнним станом не є підставою для позбавлення осіб пасивного виборчого права. Відповідні [зміни](#) вже напрацьовані ЦВК і передані в профільний Комітет у вересні 2022 році. Окрім цього, варто вжити заходи законодавчого та практичного, безпекового характеру для повного забезпечення прав військових як обирати, так і бути обраними.
- **Провести оцінку безпеки громад для ефективного і безперешкодного транзиту влади від військово-цивільних адміністрацій до цивільної влади.**
 - На законодавчому рівні мають бути розроблені критерії об'єктивної оцінки та прозорого, дієвого механізму відтермінування виборів на територіях, де проведення виборів певний час становитиме загрозу безпеці або буде неможливе з інших причин, пов'язаних з війною. Відповідні процедури мають бути врегульовані на рівні закону і враховувати попередні [рекомендації](#) Венеційської комісії та БДІПЛ ОБСЄ. У 2020 році не було проведено місцеві вибори у 18 громадах на сході України, що позбавило майже півмільйона українських громадян можливості обрати місцеві ради та мерів. Хоча формальне рішення про скасування виборів було прийнято ЦВК, воно ґрунтувалося на обов'язковому до виконання висновку військово-цивільних адміністрацій (ВЦА), які посилалися на безпекові ризики. Це рішення критикувалося як на міжнародному, так і національному рівнях за недотримання гарантованих Конституцією України виборчих прав громадян України в умовах прямого конфлікту інтересів ВЦА, які залишились при владі як наслідок відміни проведення таких виборів. Центральна виборча комісія вже напрацювала та направила в парламент відповідний проект закону, який може стати основою для подальшої роботи.
- **Забезпечити наявність належних фінансових та організаційних ресурсів для проведення виборів та відновлення пошкодженої або зруйнованої виборчої інфраструктури.**
 - Має бути проведений комплексний аудит наявного та необхідного матеріально-технічного забезпечення повоєнних виборів. Він має враховувати нові виклики та обставини, спричинені війною, як от значне пошкодження або знищення виборчої інфраструктури, виборчих скриньок тощо. Цей аудит має супроводжуватись фінансовим розрахунком необхідних витрат з Державного бюджету. Організатори виборів на всіх рівнях повинні пройти належну підготовку щодо безпеки організації повоєнних виборів.

- **Забезпечити інклюзивність та доступність виборів.**
 - Потрібно повністю забезпечити умови для доступного голосування людей з інвалідністю, особливо враховуючи збільшення кількості таких виборців – наприклад, ветеранів війни. Це можна реалізувати відповідно до [критеріїв](#) Кабінету Міністрів України щодо доступності виборчих дільниць.
- 2. **Врахувати раніше невиконані рекомендації для продовження прогресу у виборчому процесі в Україні:**
 - **Посилити пропорційну систему з відкритими списками на парламентських виборах, шляхом:**
 - Забезпечення рівності кандидатів на парламентських виборах через скасування положення про гарантоване отримання мандатів 9 першими кандидатами у загальнодержавному списку партії. Це нівелює потенційну лазівку для політичної корупції;
 - Посилення впливу виборців на визначення черговості розподілу мандатів між кандидатами шляхом зменшення мінімальної кількості голосів виборців, яку необхідно одержати кандидату для просування по регіональному списку на парламентських виборах, по територіальному – на місцевих (з 25% до 10% виборчої квоти);
 - Приведення правила забезпечення представництва виборчих регіонів у парламенті у відповідність до міжнародних стандартів: рівень такого представництва має бути пропорційним до кількості зареєстрованих в регіоні/окрузі виборців, а не до явки. Наявний в Кодексі «явочний» принцип в умовах масштабних переміщень виборців суттєво спотворює баланс представництва регіонів у наступному парламенті, залишивши постраждалі регіони з мінімальною кількістю мандатів, і, навпаки, завищить представництво вимушено перенаселених областей;
 - Зміни порогу застосування виборчої системи – для виборів до місцевих рад пропонується застосовувати пропорційну систему з відкритими списками у громадах з 50 000 і більше виборців (замість 10 000 виборців); і з метою уніфікації, для виборів міського голови пропонується використання мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості у громадах з 50 000 і більше виборців (замість 75 000 виборців);
 - Вжиття законодавчих заходів з метою дотримання гендерних квот на всіх етапах виборчого процесу. Досвід проведення місцевих виборів 2020 року показав основні прогалини у забезпеченні дотримання гендерної квот, наприклад, практику заміни кандидатів жіночої статі після їх висування партіями кандидатами чоловічої статі. З метою врегулювання зобов'язання дотримуватися квотного принципу не тільки на етапі висування, але і на подальших етапах виборчого процесу. Робочою групою були напрацьовані правки до законодавства, які очікують на широке обговорення та реєстрацію у Парламенті.
 - **Посилити адміністрування виборчого процесу шляхом:**
 - Професіоналізації адміністрування виборів шляхом обмеження можливостей для партій/кандидатів щодо заміни членів виборчих комісій за власним бажанням та впровадження вимоги обов'язкового

- проходження навчання для певних посад в комісіях. Законодавчі зміни очікують на реєстрацію у парламенті;
- Підвищення прозорості та підзвітності фінансування виборчих кампаній. Це включає, але не обмежується необхідністю виправити практику, яка дозволяє партіям приховувати джерела внесення коштів на фінансування кандидатами своєї кампанії через партійний рахунок до того часу, коли вибори вже будуть завершені; встановлення лімітів на витрати на президентських та парламентських виборах, обмеження суми власних коштів, які кандидат може перерахувати до свого виборчого фонду; подання партійної звітності виключно в електронній формі до спеціального реєстру; оприлюднення інформації щодо надходжень та витрат виборчих фондів протягом виборчої кампанії тощо. Законодавчі зміни з цього приводу були напрацьовані і обговорені спільно з ключовими зацікавленими сторонами та очікують на реєстрацію у парламенті;
 - Посилення законодавства щодо регулювання ЗМІ та передвиборної агітації. Напрацьовані зміни [зареєстровані](#) в проекті Закону України № 8310 «Про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо вдосконалення регулювання інформаційного забезпечення виборів та здійснення передвиборної агітації». Законопроект очікує розгляду у першому читанні.
 - **Захистити мандат та повноваження ЦВК шляхом:**
 - Виключення можливості дострокового припинення повноважень усього складу ЦВК одночасно. Це унеможливить дострокове припинення повноважень всього складу ЦВК з міркувань політичної доцільності.
 - **Оновлення законодавства про політичні партії відповідно до міжнародних стандартів шляхом:**
 - Прийняття нового закону про політичні партії. Чинний Закон України «Про політичні партії в Україні» 2001 року не відповідає сучасним реаліям діяльності політичних партій і не відповідає міжнародним стандартам. Після трьох років інклюзивних експертних обговорень, у тому числі з урахуванням [спільного Висновку](#) Венеційської комісії БДІПЛ ОБСЄ щодо відповідності законопроекту міжнародним стандартам, була підготовлена нова редакція Закону України «Про політичні партії в Україні». Автори дорожньої карти закликають законодавців якнайшвидше доопрацювати та ухвалити цей законопроект.

Цей документ розроблено Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) спільно з Громадянською мережею ОПОРА за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), Міністерства міжнародних справ Канади та британської допомоги від уряду Великої Британії. Думки, висловлені у документі, належать авторам і не обов'язково відображають погляди USAID чи Уряду Сполучених Штатів, Міністерства міжнародних справ Канади чи Уряду Канади, та Уряду Великої Британії.