

БІЛА КНИГА

підготовки та організації післявоєнних виборів

**Київ
2025**

Біла книга підготовки та організації післявоєнних виборів підготовлена з метою комплексного формування та висловлення позиції трьох партнерських організацій щодо викликів, спричинених війною, які впливатимуть на організацію і проведення виборів та шляхи їх подолання або мінімізації. Експертами досліджено вже очевидні та ймовірні проблеми, які матимуть місце на різних стадіях виборчих процесів загальнодержавних післявоєнних виборів, та наведено чіткі пропозиції щодо їх усунення. Матеріал підготовлено на основі аналізу виборчого законодавства, офіційних документів органів державної влади, статистичних даних, а також інформації, отриманої експертами внаслідок проведених інтерв'ю зі стейкхолдерами, які пов'язані/беруть участь у виборчому процесі, публічних громадських обговорень, регіональних фокус-груп, а також обговорення за участі народних депутатів України, представників Центральної виборчої комісії, інших органів державної влади та провідних експертів.

Важливо наголосити, що, хоча основна мета Білої книги полягає у розгляді пріоритетних кроків із підготовки до післявоєнних виборів, деякі із запропонованих тем і питань аналізуються у ширшому контексті середньострокових і довгострокових цілей виборчої реформи. Такий підхід забезпечує ефективне та всебічне планування необхідних законодавчих змін. Рекомендації, викладені у Білій книзі, охоплюють як безпосередні заходи для організації післявоєнних виборів, так і стратегічні напрями виборчої реформи, які мають стати основою для спільних зусиль усіх стейкхолдерів у середньостроковій та довгостроковій перспективі.

Відомості про авторів:

Юлія Кириченко, членкиня правління Центру політико-правових реформ, співголова Ради Коаліції Реанімаційний Пакет Реформ

Ольга Івасюк, експертка з конституційного права Центру політико-правових реформ

Антон Чиркін, експерт з конституційного права Центру політико-правових реформ

Павло Романюк, радник з правових питань Громадянської мережі ОПОРА

Ольга Коцюруба, старша радниця з юридичних питань Громадянської мережі ОПОРА

Богдан Мохончук, радник з правових питань Громадянської мережі ОПОРА

За експертної підтримки:

Денис Ковриженко, експерт Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) в Україні

Аліса Шушковська, керівниця відділу з політичних та правових питань, старша радниця IFES в Україні

Олександр Ключев, радник з політичних і правових питань Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) в Україні

Сергій Савелій, радник з політичних і правових питань Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) в Україні

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ.....	6
РЕЗЮМЕ ТА КЛЮЧОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	8
КЛЮЧОВІ ВИКЛИКИ ПІСЛЯВОЄННИХ ВИБОРІВ.....	10
ПРІОРИТЕТНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	13
ВСТАНОВЛЕННЯ НЕМОЖЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ І РЕФЕРЕНДУМІВ НА ОКРЕМИХ ТЕРИТОРІЯХ.....	18
Вступ.....	18
Ключові виклики.....	19
Рекомендації.....	33
ВИБОРЧА СИСТЕМА І ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВИБОРІВ.....	34
Пропорційна виборча система з відкритими списками.....	34
Вступ.....	34
Ключові виклики.....	36
Рекомендації.....	43
Територіальна організація виборів.....	44
Вступ.....	44
Ключові виклики.....	45
Рекомендації.....	53
РЕЄСТРАЦІЯ ВИБОРЦІВ.....	55
Вступ	55
Ключові виклики.....	56
Рекомендації	66
ВИСУВАННЯ І РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ.....	69
Вступ	69
Ключові виклики.....	69
Рекомендації.....	81
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗБАЛАНСОВАНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА ЖІНОК ТА ЧОЛОВІКІВ У ПАРЛАМЕНТІ.....	83
Вступ.....	83
Ключові виклики.....	84
Рекомендації.....	89
АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРІВ.....	90
Вступ.....	90
Ключові виклики.....	91
Рекомендації.....	111
ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРІВ ТА ПЕРЕДВИБОРНА АГІТАЦІЯ. 115	
Вступ.....	115
Ключові виклики.....	116
Рекомендації.....	140
ФІНАНСУВАННЯ ВИБОРЧИХ КАМПАНІЙ.....	143
Вступ.....	143

Ключові виклики.....	145
Рекомендації.....	165
ПІДГОТОВКА ДО ГОЛОСУВАННЯ, ПРОВЕДЕННЯ ГОЛОСУВАННЯ, ПІДРАХУНОК ГОЛОСІВ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ ПІДСУМКІВ ГОЛОСУВАННЯ/РЕЗУЛЬТАТІВ ВИБОРІВ.....	167
Вступ.....	167
Ключові виклики.....	169
Рекомендації.....	192
ОСКАРЖЕННЯ ПОРУШЕНЬ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ.....	194
Вступ.....	194
Ключові виклики.....	195
Рекомендації.....	205

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

Венеційська комісія	Європейська комісія «За демократію через право»
Виборчий кодекс, ВКУ	Виборчий кодекс України
ВПО	Внутрішньо переміщена особа
ВРУ	Верховна Рада України
ДВК	Дільнична виборча комісія
ДРВ, Реєстр	Державний реєстр виборців
Закон	Закон України «Про Центральну виборчу комісію»
ЗВД	Закордонна виборча дільниця
ЗВО	Закордонний виборчий округ
ЄДРСР	Єдиний державний реєстр судових рішень
КАСУ	Кодекс адміністративного судочинства України
КМУ, Уряд, Кабінет Міністрів	Кабінет Міністрів України
КК України	Кримінальний кодекс України
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
МЗС	Міністерство закордонних справ України
НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції
Національна рада	Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення
НМДГ	Неоподаткований мінімум доходів громадян
ОВК	Окружна виборча комісія
ОГП	Офіс Генерального прокурора
РНБОУ	Рада національної безпеки та оборони України
СБУ	Служба безпеки України
ЦВК	Центральна виборча комісія
Центр	Центр підготовки учасників виборчих процесів

За підсумками:

Обговорення з Комітетом ВРУ 25 січня 2024 року

Регіонального громадського обговорення у м. Полтава 14 травня 2024 року

Регіонального громадського обговорення у м. Одеса 06 червня 2024 року

Регіонального громадського обговорення у м. Львів 27 вересня 2024 року

Круглого столу «Демократія під час війни: вибори очима громадянського суспільства» 28 лютого 2025 року

РЕЗЮМЕ ТА КЛЮЧОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Попередні вибори в Україні відбулися у 2019–2020 роках. Строки повноважень Президента України, народних депутатів за звичайних (мирних) умов вже би завершилися, і ці посади мали бути переобрані, або як у випадку з головами громад та депутатами місцевих рад – їхні повноваження добігають кінця, і вони мають бути переобрані в жовтні 2025 року.

Положення Конституції України на підставі принципу безперервності здійснення функцій державної влади містять правову основу продовження повноважень Верховної Ради України та Президента України, якщо строк їх мандату завершився під час дії воєнного стану. У свою чергу статті Розділу III «Вибори. Референдум» Конституції України можуть бути обмежені в умовах воєнного стану згідно зі статтею 64 Основного закону. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» та Виборчий кодекс України забороняють проведення загальнодержавних, місцевих виборів та референдумів під час воєнного стану, що відповідає міжнародним стандартам.

За чинним законодавством та міжнародними стандартами, вибори можуть бути проведені лише після завершення воєнного стану, з урахуванням мінімального підготовчого періоду. Експертами пропонувалась тривалість такого підготовчого періоду у мінімум шість місяців до початку першого післявоєнного виборчого процесу. Такий строк був офіційно погоджений за результатами Дев'ятого Діалогу Жана Моне між депутатськими групами і фракціями в листопаді 2023 року і повторно підтверджений під час наступних діалогів у квітні та листопаді 2024 року. Проте варто зазначити, що строк у півроку є дуже умовним, адже впливає з обставин та масштабів викликів станом на зараз. Якщо війна триватиме довше, ймовірно його може виявитись недостатньо.

Перші післявоєнні вибори постануть перед низкою викликів, що охоплюють як давні проблеми, так і нові реалії, зумовлені повномасштабною війною Росії проти України. Серед традиційних недоліків виборчого процесу – непрозоре фінансування виборчих кампаній, низький рівень професіоналізму та заполітизованість виборчих комісій, зловживання адміністративним ресурсом, підкуп виборців і порушення правил передвиборної агітації.

Війна спровокувала низку нових безпрецедентних проблем. Мільйони українців стали внутрішньо переміщеними особами або виїхали за кордон, тоді як руйнування виборчої інфраструктури у багатьох регіонах ускладнює або унеможлиблює голосування, особливо поблизу лінії фронту. Кількість виборчих дільниць за кордоном є недостатньою для обслуговування значно більшої кількості виборців, а застарілі дані Державного реєстру виборців створюють додаткові складнощі для організації виборчого процесу. Серйозною проблемою є безпека голосування як на територіях, що

найбільше постраждали від російської війни, через постійні обстріли, масштабні замінування та повністю зруйновані населені пункти; так і по всій території України – через можливі збройні провокації Росії у день виборів в Україні та обіг зброї. Додатковим чинником є активний розвиток новітніх технологій, таких як штучний інтелект (ШІ), ботоферми, криптовалюти та інші цифрові інструменти, які створюють нові можливості для зловживання країною-агресором та відповідні виклики для адміністраторів виборів в Україні. Масштаби розвитку новітніх технологій та тренди щодо їх використання на місцевому та регіональному рівнях значною мірою виходять за межі чинного законодавчого регулювання.

Окрім вирішення викликів, створених чи поглиблених війною, перед Україною стоїть пріоритетне завдання реформувати виборче законодавство відповідно до стандартів Європейського Союзу (ЄС). Статус України як країни-кандидата на вступ до ЄС зумовлює необхідність дотримання низки зобов'язань, серед яких – захист прав національних меншин, інтеграція людей з інвалідністю у виборчий процес, регулювання передвиборної агітації онлайн, боротьба з дезінформацією та маніпуляціями у медіа тощо. Стабільність демократичних інститутів – один із Копенгагенських критеріїв 1993 року – ґрунтується на представницькому народовладді, основою якого є вільні та чесні вибори. Без цих демократичних практик, євроінтеграція України буде значно ускладнена.

КЛЮЧОВІ ВИКЛИКИ ПІСЛЯВОЄННИХ ВИБОРІВ

Правова природа та регулювання

Перші післявоєнні вибори в Україні потребуватимуть додаткового законодавчого врегулювання, як через пропущені конституційні строки їх проведення, так і через виклики, спричинені війною. Необхідно визначити черговість їх проведення, порядок призначення та тривалість голосування. Одночасне проведення виборів, у випадку ухвалення такого політичного рішення, потребуватиме узгодження строків виборчого процесу та передвиборної агітації, врегулювання порядку формування виборчих комісій, послідовності транспортування виборчої документації та забезпечення прозорості виборчого процесу.

Неможливість проведення виборів на окремих територіях

Через наслідки війни вибори не можуть бути належно проведені на територіях зі зруйнованою інфраструктурою, нефункціонуючими органами влади чи загрозами безпеці суб'єктам виборчого процесу та громадянам у цілому. Чинне законодавство України наділяє військово-цивільні адміністрації повноваженнями із надання висновків ЦВК з питань можливості організації, підготовки та проведення виборів на окремих територіях. Саме на підставі цих висновків ЦВК ухвалює рішення про можливість чи неможливість проведення виборів не маючи повноважень і практичної можливості верифікувати обґрунтованість висновків військово-цивільних адміністрацій. Цю процедуру можливо переглянути та вдосконалити перед проведенням перших післявоєнних виборів.

Виборча система та територіальна організація виборів

Передбачений Виборчим кодексом України варіант пропорційної системи з відкритими списками містить елементи, які необґрунтовано обмежують вплив виборців на черговість розподілу мандатів між кандидатами (9 «гарантованих» мандатів у виборчому списку, необхідність подолання 25% виборчої квоти для просування у регіональному виборчому списку) і потребують перегляду. Виборча система також не враховує нових викликів, а саме міграції виборців, змін адміністративно-територіального устрою та забезпечення прав виборців за кордоном.

Реєстрація виборців

Внаслідок масштабного переміщення громадян, відсутності повної інформації про громадян, які перебувають на окупованих територіях і тих, хто виїхав за кордон, Державний реєстр виборців містить неповні та недостовірні відомості. Відсутність незалежного регулярного аудиту Державного реєстру виборців і низька автоматизація процесу оновлення його бази даних шляхом взаємодії з іншими органами влади, недостатність кадрового і матеріально-фінансового забезпечення органів ведення

Державного реєстру виборців можуть загрожувати стабільності організації і проведення післявоєнних виборів.

Висування та реєстрація кандидатів

Вимога постійного проживання для кандидатів на загальнодержавних виборах не враховує обставини вимушеного виїзду громадян за кордон через війну, що обмежує їх участь у виборчому процесі та може непропорційно негативно впливати на жінок.

Численні випадки колабораційної діяльності громадян російською окупаційною або військовою владою вимагають запровадження механізмів запобігання впливу скомпрометованих осіб на політичні та виборчі процеси відповідно до Конституції України та міжнародних стандартів.

Серед традиційних проблем виборчого процесу, не пов'язаних із війною – непрозорість висування кандидатів, надмірно високі грошові застави, неповноцінна правова визначеність підстав відмови у реєстрації та недостатній рівень використання ІТ для подання реєстраційних документів кандидатів.

Гендерна рівність

Попри прогресивні зміни у Виборчому кодексі України, яким було запроваджено вимоги щодо гендерних квот, та законодавстві про політичні партії, останні все ще мають можливість скасовувати реєстрацію кандидаток після затвердження списків або змушувати їх відмовлятися від мандатів. Законодавство не створює належних стимулів для забезпечення збалансованого представництва жінок у керівних органах політичних партій.

Адміністрування виборів

Хоча нинішній склад Центральної виборчої комісії забезпечує політичне представництво всіх парламентських фракцій і демонструє розуміння викликів, пов'язаних із проведенням післявоєнних виборів, після їх завершення виборча реформа повинна передбачати посилення гарантій політичної нейтральності цього органу. Це особливо актуально, оскільки за чинним законодавством існує ризик дострокового припинення повноважень усього складу Центральної виборчої комісії або окремих її членів з політичних мотивів. Інституційні спроможності Центральної виборчої комісії обмежені, зокрема, через фактичну відсутність її територіальних представництв, створення яких вже декілька років передбачене законодавством. Водночас процес формування та забезпечення належного рівня професіоналізму членів виборчих комісій окружного та дільничного рівнів зіштовхнеться з новими викликами, зумовленими масовим переміщенням громадян як всередині країни, так і за її межами, а також обмеженням бюджетних ресурсів.

Інформаційне забезпечення та агітація

Російська агресія зумовила впровадження єдиного телемарафону, що створює необхідність завчасних зусиль для відновлення конкурентного інформаційного середовища в Україні. Водночас у країні досі відсутнє комплексне регулювання політичної реклами як під час виборів, так і у міжвиборчий період, а правове регулювання агітації в онлайн-медіа та на платформах спільного доступу залишається недостатнім. Політичні суб'єкти зберігають можливість здійснювати приховану агітацію, порушуючи принцип рівності можливостей, а посадовці-кандидати – зловживати своїм статусом у процесі агітаційної діяльності.

Фінансування виборчих кампаній

Контрольні повноваження у сфері виборчих фінансів чітко не визначені та не розмежовані між Національним агентством з питань запобігання корупції та Центральною виборчою комісією, а санкції за порушення законодавства залишаються непропорційними, неефективними та неієвними. Витрати на передвиборчу агітацію здійснюються задовго до реєстрації кандидатів, що робить їх непрозорими та невідзвітними. Адміністрування виборчих фондів залишається застарілим.

Підготовка до голосування, його проведення, підрахунок голосів, встановлення підсумків та результатів виборів

Суттєве зростання кількості внутрішньо переміщених осіб в Україні та виборців за кордоном вимагає значного розширення й перегляду мережі виборчих дільниць. Без стабілізації безпекової ситуації процес голосування для військовослужбовців і мешканців найбільш постраждалих регіонів залишатиметься під загрозою і вимагатиме додаткових зусиль. Водночас через російську агресію суттєво збільшилася кількість осіб з інвалідністю, що потребує істотного розширення механізмів забезпечення доступності виборчих дільниць.

Оскарження порушень та відповідальність

Система оскарження виборчих спорів і притягнення до відповідальності залишається недостатньо ефективною, що було актуальним ще до повномасштабного вторгнення Росії в Україну. Необхідно посилити відповідальність за порушення виборчого законодавства, забезпечити якісну підготовку суддів і правоохоронців, а також врегулювати механізми розслідування порушень, які відбуваються за межами країни.

ПРІОРИТЕТНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Правова природа та регулювання: Через ухвалення законодавчого акту одноразової дії треба визначити черговість проведення пропущених виборів, порядок їх призначення та узгодити інші ключові строки і процедури.

Неможливість проведення виборів на окремих територіях: Необхідно чітко визначити механізм та критерії ухвалення, перегляду та оскарження рішення про неможливість проведення виборів на окремих територіях.

Виборча система та територіальна організація виборів: Слід підвищити відкритість пропорційної виборчої системи шляхом відмови від 9 гарантованих мандатів у загальнодержавному списку партії, зменшення величини бар'єру для просування кандидата у регіональному списку з 25% до 5 або 10%. Також важливо переглянути адміністративно-територіальний устрій на основі нових реалій, створити додаткові виборчі дільниці для внутрішньо переміщених осіб та українців за кордоном.

Реєстрація виборців: Доцільно запровадити регулярний незалежний аудит Державного реєстру виборців, забезпечити його оновлення з урахуванням масштабного переміщення виборців, автоматизувати обмін даними з іншими державними реєстрами та посилити кадрові і ресурсне забезпечення органів ведення Державного реєстру виборців.

Висування та реєстрація кандидатів: Необхідно враховувати період перебування громадян за межами України під час дії правового режиму воєнного стану до строку проживання на території України, щоб уникнути необґрунтованих обмежень їхньої участі у виборах. Важливо забезпечити комплексне інформування виборців про факти колабораційної діяльності кандидатів, а питання люстрації врегулювати на рівні закону з дотриманням вимог Конституції України та міжнародних стандартів. Окрім цього, доцільно зменшити розмір грошової застави на виборах і підвищити правову визначеність процедур реєстрації кандидатів.

Гендерна рівність: Необхідно посилити фінансові стимули для політичних партій, які забезпечують рівне представництво жінок і чоловіків, та посилити контроль за дотриманням гендерних квот. Зокрема, слід збільшити критерій для отримання додаткового державного фінансування, так званий "гендерний бонус" з 30% до 40% жінок, які мають бути обраними депутатами від партії, а також заборонити партіям скасовувати реєстрацію кандидаток після затвердження списків та передбачити заміщення депутатів у загальнодержавному (закритому) списку кандидатами тієї ж статі.

Адміністрування виборів: Важливо суттєво обмежити можливість відкликання членів виборчих комісій партіями і кандидатами, а Центральній виборчій комісії та Окружним виборчим комісіям надати можливість гнучко визначати максимальний і мінімальний

склад виборчих комісій. Забезпечення сталості адміністрування виборів і врахування попередніх напрацювань Центральної виборчої комісії має стати важливим елементом підготовки до післявоєнних виборів. Натомість під час комплексної виборчої реформи важливо посилити законодавчі гарантії незалежності Центральної виборчої комісії шляхом, зокрема, усунення можливості дострокового припинення повноважень усього складу Центральної виборчої комісії або її окремих членів з політичних мотивів.

Інформаційне забезпечення та агітація: Необхідно комплексно врегулювати політичну рекламу в традиційних та онлайн-медіа на основі стандартів ЄС, створити механізми протидії дезінформації, забезпечити прозорість фінансування передвиборної агітації та її розмежування з інформаційним висвітленням діяльності органів влади і посадових осіб. Заздалегідь, до початку першого після війни виборчого процесу, припинити трансляцію єдиного телемарафону. Натомість контрольні повноваження Центральної виборчої комісії, Національного агентства з питань запобігання корупції, Національної ради з питань телебачення і радіомовлення повинні бути чітко розмежовані на рівні закону якомога раніше.

Фінансування виборів: Для впровадження ефективної системи контролю у сфері виборчих фінансів необхідно закріпити провідну роль Національного агентства з питань запобігання корупції у здійсненні такого контролю, забезпечити подання всіх типів звітів та на всіх типах виборів і референдумів в електронній формі через Реєстр POLITDATA та встановити пропорційні, ефективні й стримуючі санкції за порушення під час фінансування виборчих кампаній.

Підготовка до голосування, його проведення, підрахунок голосів, встановлення підсумків та результатів виборів: На законодавчому рівні необхідно створити механізми, покликані забезпечити ефективну реалізацію права голосу військовослужбовцями, внутрішньо переміщеними особами, виборцями за кордоном, виборцями з інвалідністю, спростити процедури підрахунку голосів, використовуючи інформаційні технології.

Оскарження порушень та відповідальність: Необхідно посилити відповідальність за виборчі порушення, забезпечити якісну підготовку суддів і правоохоронців для розгляду виборчих спорів, а також налагодити міжнародну співпрацю правоохоронних органів у питаннях розслідування порушень виборчого законодавства України за кордоном. Важливо також уніфікувати процедури оскарження, що сприятиме підвищенню ефективності та прозорості виборчого процесу.

Правова природа та регулювання

Перші післявоєнні вибори в Україні потребуватимуть додаткового законодавчого врегулювання, як через пропущені конституційні строки їх проведення, так і через виклики, спричинені війною. Необхідно визначити черговість їх проведення, порядок

призначення та тривалість голосування. Одночасне проведення виборів, у випадку ухвалення такого політичного рішення, потребуватиме узгодження строків виборчого процесу та передвиборної агітації, врегулювання порядку формування виборчих комісій, послідовності транспортування виборчої документації та забезпечення прозорості виборчого процесу.

Неможливість проведення виборів на окремих територіях

Через наслідки війни вибори не можуть бути належно проведені на територіях зі зруйнованою інфраструктурою, нефункціонуючими органами влади чи загрозами безпеці суб'єктам виборчого процесу та громадянам у цілому. Законодавець має встановити чіткі критерії неможливості проведення виборів на окремих територіях, передбачити механізм ухвалення таких рішень та можливість їх регулярного перегляду.

Виборча система та територіальна організація виборів

Передбачений Виборчим кодексом України варіант пропорційної системи з відкритими списками містить елементи, які необґрунтовано обмежують вплив виборців на черговість розподілу мандатів між кандидатами (9 «гарантованих» мандатів у виборчому списку, необхідність подолання 25% виборчої квоти для просування у регіональному виборчому списку) і потребують перегляду. Виборча система також потребує удосконалення з урахуванням міграції виборців, змін адміністративно-територіального устрою та забезпечення прав виборців за кордоном.

Реєстрація виборців

Державний реєстр виборців потребує оновлення через недостовірність та неповноту відомостей внаслідок масштабного переміщення громадян, брак інформації про громадян на окупованих територіях і тих, хто виїхав за кордон. Відсутність незалежного регулярного аудиту Державного реєстру виборців і низька автоматизація процесу оновлення його бази даних шляхом взаємодії з іншими органами влади, недостатність кадрового і матеріально-фінансового забезпечення органів ведення Державного реєстру виборців загрожують стабільності організації і проведення післявоєнних виборів.

Висування та реєстрація кандидатів

Вимога постійного проживання для кандидатів на загальнодержавних виборах не враховує обставини вимушеного виїзду громадян за кордон через війну, що обмежує їх участь у виборчому процесі та непропорційно негативно впливає на жінок.

Численні випадки колабораційної діяльності громадян вимагають запровадження механізмів запобігання впливу скомпрометованих осіб на політичні та виборчі процеси відповідно до Конституції України та міжнародних стандартів. Серед традиційних проблем виборчого процесу – непрозорість висування кандидатів, надмірно високі грошові застави, неповноцінна правова визначеність підстав відмови у реєстрації та недостатній рівень використання ІТ для подання реєстраційних документів кандидатів.

Гендерна рівність

Попри прогресивні зміни у Виборчому кодексі України та законодавстві про політичні партії, останні все ще мають можливість скасовувати реєстрацію кандидаток після затвердження списків або змушувати їх відмовлятися від мандатів. Законодавство не створює належних стимулів для забезпечення збалансованого представництва жінок у керівних органах політичних партій.

Адміністрування виборів

Хоча нинішній склад Центральної виборчої комісії забезпечує політичне представництво всіх парламентських фракцій і демонструє розуміння викликів, пов'язаних із проведенням післявоєнних виборів, після їх завершення виборча реформа повинна передбачати посилення гарантій політичної нейтральності цього органу. Це особливо актуально, оскільки за діючим законодавством існує ризик дострокового припинення повноважень усього складу Центральної виборчої комісії або окремих її членів з політичних мотивів. Інституційні спроможності Центральної виборчої комісії обмежені, зокрема, через фактичну відсутність її територіальних представництв, створення яких вже декілька років передбачене законодавством. Водночас процес формування та забезпечення належного рівня професіоналізму членів виборчих комісій окружного та дільничного рівнів зіштовхнеться з новими викликами, зумовленими масовим переміщенням громадян як всередині країни, так і за її межами, а також обмеженням бюджетних ресурсів.

Інформаційне забезпечення та агітація

Російська агресія зумовила впровадження єдиного телемарафону, що створює необхідність завчасних зусиль для відновлення конкурентного інформаційного середовища в Україні. Водночас у країні досі відсутнє комплексне регулювання політичної реклами як під час виборів, так і у міжвиборчий період, а правове регулювання агітації в онлайн-медіа та на платформах спільного доступу залишається недостатнім. Політичні суб'єкти зберігають можливість здійснювати приховану агітацію, порушуючи принцип рівності можливостей, а посадовці-кандидати – зловживати своїм статусом у ході агітаційної діяльності.

Фінансування виборчих кампаній

Контрольні повноваження у сфері виборчих фінансів чітко не визначені та не розмежовані між Національним агентством з питань запобігання корупції та Центральною виборчою комісією, а санкції за порушення законодавства залишаються непропорційними, неефективними та недовірними. Витрати на передвиборчу агітацію здійснюються задовго до реєстрації кандидатів, що робить їх непрозорими та невідзвітними. Адміністрування виборчих фондів залишається застарілим.

Підготовка до голосування, його проведення, підрахунок голосів, встановлення підсумків та результатів виборів

Суттєве зростання кількості внутрішньо переміщених осіб в Україні та виборців за кордоном вимагає значного розширення й перегляду мережі виборчих дільниць. Без стабілізації безпекової ситуації процес голосування для військовослужбовців і мешканців найбільш постраждалих регіонів залишатиметься під загрозою і вимагатиме додаткових зусиль. Водночас через російську агресію суттєво збільшилася кількість осіб з інвалідністю, що потребує істотного розширення механізмів забезпечення доступності виборчих дільниць.

Оскарження порушень та відповідальність

Система оскарження виборчих спорів і притягнення до відповідальності залишається недостатньо ефективною, що було актуальним ще до повномасштабного вторгнення Росії в Україну. Необхідно посилити відповідальність за порушення виборчого законодавства, забезпечити якісну підготовку суддів і правоохоронців, а також врегулювати механізми розслідування порушень, які відбуваються за межами країни.

З іншими рекомендаціями Ви можете ознайомитись у тематичних розділах Білої книги.

Розділ 1

ВСТАНОВЛЕННЯ НЕМОЖЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ І РЕФЕРЕНДУМІВ НА ОКРЕМИХ ТЕРИТОРІЯХ

Вступ

Визначений Конституцією України строк повноважень Президента України та Верховної Ради України (далі – ВРУ) вже закінчився, однак ці інституції продовжують функціонувати в конституційний спосіб, адже чергові президентські та парламентські вибори не було проведено внаслідок дії правового режиму воєнного стану. Ймовірно строк повноважень органів місцевого самоврядування теж закінчиться під час повномасштабної війни. Ці обставини безперечно зумовляють необхідність проведення загальнодержавних та місцевих виборів.

Ці вибори мають проводитись відповідно до міжнародних стандартів загальних, рівних, чесних і вільних виборів – лише за таких умов можна буде гарантувати їх суспільне сприйняття, довіру до виборчого процесу та, відповідно, забезпечити формування легітимних органів державної влади та місцевого самоврядування. Однак провести вибори, які б відповідали демократичним стандартам, на всій території України навряд чи буде можливо навіть через декілька місяців після закінчення строку дії режиму воєнного стану. Це зумовлено низкою чинників.

По-перше, значна частина території України (Автономна Республіка Крим, місто Севастополь, окремі райони Донецької та Луганської областей) перебувають під російською окупацією ще з 2014 року. На цих територіях давно не функціонують конституційні органи влади, українські партії та медіа; певна частина громадян втратила українське громадянство і набула громадянство держави-агресора; частина мешканців цих територій активно залучена в колабораціоністську діяльність; відомості щодо виборців на цих територіях давно втратили актуальність. Таким чином, проведення виборів на цих територіях потребуватиме серйозної підготовчої роботи, яку навряд чи може бути завершено навіть через рік після закінчення війни. Не менш складною стане підготовка до виборів і на тих територіях, які було деокуповано у 2022-2024 роках або які не були окуповані, однак розташовані недалеко від кордону з державою-агресором або у прифронтових зонах. Деякі з них не мають ні інфраструктури, ні виборців, і в перспективі можуть бути взагалі зняті з обліку. Інші – зіштовхуються з серйозними безпековими, інфраструктурними та іншими викликами. Організація будь-яких післявоєнних виборів на цих територіях стане можливою лише після усунення ризиків в такій мірі, яка дозволить організувати та провести вибори відповідно до демократичних стандартів.

Підсумовуючи, організація голосування на післявоєнних виборах стане можливою не на всій території України – в окремих місцевостях вибори доведеться

перенести на період часу, необхідний для усунення обставин, які унеможливають їх проведення. Однак для такого перенесення необхідно створити відповідний законодавчий фундамент, який визначатиме перелік підстав для встановлення факту(-тів), що унеможливають організацію голосування та/або проведення виборів, порядок їх документування, порядок ініціювання та ухвалення рішень щодо непроведення виборів, процедуру періодичного перегляду таких рішень та, можливо, визначення окремого виду післявоєнних виборів для всіх типів виборів в Україні.

Саме дослідженню пов'язаних із майбутнім перенесенням виборів на певних територіях і присвячено цей Розділ. Оскільки стосовно процедури встановлення неможливості проведення виборів серед експертів та політиків існує низка розбіжностей у поглядах, у цьому Розділі проаналізовано також переваги та недоліки різних варіантів процедур ухвалення рішень про встановлення такої неможливості.

Ключові виклики

Питання про можливість перенесення виборів у зв'язку з встановленням факту неможливості їх організації та проведення актуалізується в Україні не вперше.

8 серпня 2020 року Центральна виборча комісія (далі – ЦВК) на підставі висновків Донецької та Луганської обласних військово-цивільних адміністрацій встановила неможливість проведення виборів у 10 територіальних громадах Донецької та 8 громадах Луганської областей. Це рішення критикувалося експертами у сфері виборів та громадськими організаціями, оскільки ЦВК не мала повноважень та реальних можливостей перевіряти повноту та достовірність висновків відповідних військово-цивільних адміністрацій або не погоджуватись із такими висновками. 11 травня 2021 року Шостий апеляційний адміністративний суд не погодився з рішенням ЦВК про неможливість проведення виборів у 18 громадах, визнав його протиправним і скасував відповідну постанову ЦВК.

Це відкрило шлях до дискусій стосовно законодавчого врегулювання питань, пов'язаних із встановленням неможливості проведення виборів. У 2021 році народними депутатами України було підготовлено законопроект «Про удосконалення процедури встановлення неможливості проведення загальнодержавних та місцевих виборів, всеукраїнського та місцевих референдумів на певних територіях та виборчих дільницях», який було скеровано на розгляд Венеційської комісії для отримання її висновку. Висновок Європейської комісії «За демократію через право» (далі – Венеційської комісії) на цей проект Закону було затверджено 10-11 грудня 2021 року¹.

У своєму висновку Венеційська комісія наголосила на наступному:

- будь-які обмеження права голосу повинні бути тимчасовими і пропорційними, водночас держава має вивчити можливість використання альтернативних засобів

¹ Спільний висновок Венеційської комісії та ОБСЄ/БДПЛ [CDL-AD\(2021\)045](#)

реалізації права голосу громадянами на тих територіях, де голосування не проводиться;

- наділення Ради національної безпеки і оборони (далі – РНБОУ) повноваженнями щодо встановлення неможливості проведення виборів може суперечити змісту мандату як РНБОУ, так і Президента України, який її очолює та указами якого рішення РНБОУ вводяться у дію;
- необхідно передбачити адекватне залучення ЦВК у процес встановлення неможливості проведення виборів, навіть якщо відповідне рішення ухвалюватимуть інші органи, а також залучення експертів у цей процес та проведення публічних консультацій;
- критерії встановлення неможливості проведення виборів мають встановлюватися законом, а не правозастосовчими органами (наприклад, РНБОУ);
- критерії встановлення неможливості проведення виборів мають визначатися парламентом за результатами консультацій з ЦВК, організаціями громадянського суспільства та РНБОУ;
- закон повинен чітко визначати, хто саме і протягом якого строку має ініціювати питання про встановлення неможливості проведення виборів;
- рішення щодо обмеження виборчих прав мають бути ретельно аргументовані, викладені у письмовій формі і своєчасно оприлюднені;
- перелік суб'єктів, уповноважених оцінювати безпекову ситуацію на відповідних територіях, не повинен бути вичерпним;
- має забезпечуватись ефективна система оскарження рішень із цих питань.

Після початку широкомасштабного вторгнення росії в Україну у лютому 2022 року та початку дискусій щодо перспектив проведення післявоєнних виборів, ЦВК та народними депутатами було напрацьовано дві законодавчі ініціативи щодо порядку встановлення неможливості проведення виборів і референдумів. Відповідні пропозиції ЦВК було затверджено її Постановою від 27 вересня 2022 року², тоді як пропозиції народних депутатів представлено під час публічного обговорення восени 2023 року.

Нижче розглянуто основні виклики, пов'язані з встановленням неможливості проведення виборів і референдумів, проведено оцінку переваг та недоліків представлених концепцій перенесення виборів, а також запропоновано рекомендації щодо законодавчого удосконалення процедури встановлення неможливості проведення виборів і референдумів.

Визначення критеріїв оцінки неможливості проведення виборів/референдумів

Актуальність безпекових та інших ризиків, які можуть вплинути на виборчий процес на різних територіях України є різною: частина територій перебуває під

² Постанова ЦВКУ від 27 вересня 2022 року [№ 102](#) «Про пропозиції щодо вдосконалення законодавства України, спрямовані на забезпечення підготовки та проведення виборів після припинення чи скасування воєнного стану в Україні»

окупацією, частина – межує з державою-агресором, частина – зазнає періодичних обстрілів, тоді як певні території, зокрема на заході держави, є відносно безпечними.

Відповідно ймовірність скасування виборів на будь-якій території держави, наприклад у Закарпатській області, яка є чи не найбільш безпечною, могла б створити поживний ґрунт для обмеження виборчих прав громадян або скасування виборів під впливом політичних чинників, наприклад через зниження рейтингів провладних партій або зростання рівня електоральної підтримки опозиційних партій. Саме тому на законодавчому рівні необхідно визначити території щодо яких оцінка можливості проведення виборів не проводиться в принципі.

Як у пропозиціях ЦВК, так і в законопроекті народних депутатів зроблена спроба визначити території, на яких можливість проведення виборів може бути поставлена під сумнів у принципі. Згідно з пропозиціями ЦВК, це:

- території, прилеглі до лінії зіткнення;
- території, прилеглі до окупованих територій (тобто мають з ними адміністративну межу);
- території, які зазнали безпосереднього негативного впливу збройних формувань росії;
- території, прилеглі до державного кордону з росією або білоруссю.

У законопроекті народних депутатів критерії визначення цих територій сформульовано ще чіткіше – вони мають відповідати принаймні одній із таких ознак:

- мають бути деокупованими, на них велись бойові дії або вони зазнали негативного впливу з боку російських збройних формувань;
- розташовані в області, через яку проходить державний кордон з росією або білоруссю;
- протягом 6 останніх місяців на цих територіях відбувались обстріли, внаслідок яких загинули/були поранені цивільні особи;
- на цих територіях введено режим обмеженого доступу, зокрема через мінну небезпеку.

Разом із тим з обох пропозицій незрозуміло, яким чином визначатимуться межі відповідних територій. Наприклад, якщо внаслідок обстрілу Львова загинули цивільні особи, чи повинна оцінка стосуватись всієї області, чи лише міста Львова? Якщо введено режим обмеженого доступу через мінну небезпеку, чи стосується він лише території з високою мінною небезпекою, чи всього району/області/декількох областей? Оскільки місцеві вибори можуть обмежуватись, наприклад, невеликою територіальною громадою, то відповідь на це питання має принципове значення. Тим більше, що географія обстрілів української території постійно змінюється, у різних регіонах має різну інтенсивність (наприклад, у Харківській та Одеській областях інтенсивність вища і не обмежується певними територіальними громадами, тоді як в Чернівецькій та

Закарпатській областях обстріли мають поодинокий характер і спрямовані на визначені об'єкти).

Окрім територій, щодо яких має проводитися оцінка безпекових ризиків, важливим є також питання критеріїв встановлення такої оцінки. Пропозиціями ЦВК визначено орієнтовний «набір» таких критеріїв: інтенсивність обстрілів, можливість безперешкодної діяльності органів влади, політичних партій, медіа, стан функціонування органів ведення Державного реєстру виборців (далі – ДРВ), можливість інформування виборців, забезпечити охорону виборчої документації, організувати голосування в принципі тощо. Загалом ідентичні критерії сформульовано і в законопроекті народних депутатів. **Однак обидві законодавчі ініціативи не визначають вичерпного переліку критеріїв для оцінювання, що суперечить рекомендаціям Венеційської комісії.**

Таким чином, у Виборчому кодексі/окремому спеціальному законі про організацію і проведення післявоєнних виборів необхідно врегулювати:

- критерії визначення меж територій, щодо яких має здійснюватись оцінка на предмет неможливості проведення виборів. Відповідні критерії мають залежати від типу виборів. Наприклад, якщо йдеться про вибори депутатів обласної ради, то безпекові ризики повинні оцінюватися для всієї території області, тоді як для виборів в окремій територіальній громаді оцінка має обмежуватись адміністративно-територіальними межами такої громади, а не самим фактом входження її до складу області, що межує з росією або білоруссю;
- перелік критеріїв для оцінки безпекових та інших ризиків має бути вичерпним та не може бути розширений на власний розсуд суб'єктом ухвалення рішення про встановлення неможливості проведення виборів/референдумів.

Забезпечення реалізації виборчих прав громадян у випадку встановлення неможливості проведення виборів/референдумів

Визнаючи допустимість перенесення виборів, Венеційська комісія особливо наголошувала на тому, що при такому перенесенні держава має розглянути альтернативні способи забезпечення виборчих прав громадян, зареєстрованих у межах територій, де вибори не проводитимуться.

Пропозиції ЦВК не передбачають будь-яких особливих механізмів реалізації виборчих прав громадян, виборчі адреси яких віднесено до територій, щодо яких було прийнято рішення про неможливість проведення виборів/референдумів. Очевидно, що вони реалізовуватимуть свої виборчі права на основі загальних положень ВКУ та Закону України «Про Державний реєстр виборців», які визначають порядок зміни місця голосування без зміни виборчої адреси. Однак за чинним законодавством зміна місця голосування без зміни виборчої адреси

передбачена лише для загальнодержавних виборів та всеукраїнського референдуму. Відповідно, на місцевих виборах/місцевому референдумі виборець не зможе скористатися цим механізмом і фактично буде позбавлений права голосу на відповідних виборах/місцевому референдумі. Хоча такий підхід повністю відповідає статті 141 Конституції України, за якою наявність або відсутність активного виборчого права пов'язана з належністю особи до певної територіальної громади (право голосу на місцевих виборах належить мешканцю (жителю) відповідної територіальної громади), такий підхід не відповідає рекомендаціям Венеційської комісії, яка у випадку скасування/перенесення виборів пропонувала визначити альтернативні способи реалізації громадянами виборчих прав.

Законопроект народних депутатів України натомість передбачає, що громадяни матимуть можливість змінювати місце голосування як на загальнодержавних, так і на місцевих виборах і референдумах. Такий підхід відповідає рекомендаціям Венеційської комісії, однак суперечить статті 141 Конституції і породжуватиме інші нові проблеми. Якщо вибори проводяться за пропорційною системою, то зміна місця голосування виборця не має суттєвого впливу на результати виборів – адже за новим місцем голосування виборець все одно голосуватиме у першу чергу за партійний список і, у другу чергу, за включеного до нього кандидата (якщо можливість голосування за кандидата взагалі передбачатиметься для виборців, які змінили місце голосування). Однак у випадку, якщо зміна місця голосування без зміни виборчої адреси допускається на виборах за мажоритарною системою (а саме за нею обираються голови громад та депутати місцевих рад із кількістю виборців до 10 000 тис.), масові включення виборців до списків виборців на територіях, до яких не віднесені їхні виборчі адреси, можуть суттєво вплинути на результати голосування і стимулювати так званий «виборчий туризм».

Зміни до Виборчого кодексу/спеціального закону, який визначатиме порядок проведення післявоєнних виборів, а також Закону України «Про Державний реєстр виборців» повинні передбачати:

- можливість реалізації виборчих прав громадян на виборах у випадку, якщо на території до якої віднесено їхні виборчі адреси, вибори не проводитимуться у зв'язку з встановленням неможливості їх проведення;
- можливими способами реалізації їхніх виборчих прав можуть бути або зміна місця голосування без зміни виборчої адреси на загальнодержавних виборах або відкриття на прилеглих територіях додаткових виборчих дільниць для голосування за кандидатів/списки, висунуті в межах території, де вибори не проводяться;
- відкриття додаткових виборчих дільниць є допустимим лише у випадку проведення виборів за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних округах. В усіх інших випадках відкриття таких дільниць створить логістичний хаос і ускладнить як голосування, так і підрахунок голосів і встановлення результатів виборів;
- у випадку проведення місцевих виборів за пропорційною виборчою системою (хоча застосування такої системи на виборах депутатів обласних та районних рад не може гарантувати представництво спільних інтересів

територіальних громад у відповідній обласній/районній раді, а тому є сумнівним з точки зору відповідності статті 140 Конституції України), кількість бюлетенів, які отримає виборець у зв'язку зі зміною місця голосування без зміни виборчої адреси, має визначатися тим, до якого саме єдиного багатомандатного округу включено дільницю, на яку виборцем було змінено місце голосування. Якщо місце голосування було змінено в межах району, однак на іншу громаду, виборець повинен мати можливість проголосувати на виборах до районної та обласної ради, однак не на виборах у «новій» громаді. Якщо місце голосування було змінено на іншу область, то голосування виборця у цьому разі має виключатися взагалі. Якщо зміна місця голосування відбулася в межах однієї громади, то виборець повинен мати можливість проголосувати як за голову громади, так і депутатів відповідної місцевої ради (якщо вони проводяться за пропорційною системою), а також відповідних рад вищих рівнів – обласної та/або районної;

- на виборах, які проводяться за мажоритарною виборчою системою, виборцю варто надати можливість зміни місця голосування лише в межах відповідного округу (єдиного одномандатного чи єдиного багатомандатного) – в іншому разі він не повинен голосувати, що відповідатиме як концепції представництва округу в місцевій раді, так і необхідності запобігти «виборчому туризму»;
- ЦВК має привести власний порядок зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси³ у відповідність до змін відповідних законодавчих актів.

Врегулювання процедури встановлення неможливості проведення виборів/референдумів

Ключовим недоліком процедури встановлення неможливості проведення виборів, яка застосовувалася до початку широкомасштабного вторгнення, було те, що орган, який встановлював факт неможливості проведення виборів/референдумів не мав можливості перевірити інформацію, наведену у висновках органів, які ініціювали або підтверджували неможливість проведення виборів/референдумів. Ще один недолік – невизначеність процедури ініціювання та строків ухвалення відповідних рішень.

Пропозиціями ЦВК і законопроектом народних депутатів України передбачено принципово відмінні концепції процедури встановлення неможливості проведення виборів та різні суб'єкти такого встановлення.

³ Постанова ЦВК від 02 грудня 2019 року [№ 1969](#) «Про Порядок тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси»

Основні відмінності між двома концепціями відображено у **Таблиці 1** нижче.

Таблиця 1. Порядок ініціювання і ухвалення рішень із питань встановлення неможливості проведення виборів/референдумів: спільне й відмінне в ініціативах ЦВК та парламенту

Критерії	Пропозиції ЦВК	Законопроект народних депутатів України
Суб'єкт ініціативи	власна ініціатива, ініціатива державних органів/органів самоврядування, військових адміністрацій, ЦВКУ(конкуруючі повноваження)	1) заінтересовані державні органи/органи місцевого самоврядування звертаються до ЦВК з клопотанням про порушення питання; 2) ЦВК за власною ініціативою або за ініціативою відповідних органів звертається до ВРУ з вмотивованим клопотанням
Вимоги до оформлення ініціативи	не передбачені	клопотання ЦВК має бути мотивованим
Вимоги до ініціювання	не визначені	не визначені
Процес розгляду	РНБОУ надсилає запити уповноваженим органам; органи надають РНБОУ інформацію за запитами протягом 3 днів	відповідно до Регламенту ВРУ; для розгляду питання створюється Тимчасова слідча комісія
Участь ЦВК у розгляді питання	передбачена	передбачена (на засіданні ВРУ)
Суб'єкт ухвалення рішення	РНБОУ та Президент України (затверджує рішення)	ВРУ
Строк дії рішення	до усунення обставин, але не більше 6 місяців	до усунення обставин, але не більше 6 місяців

Пропозиції ЦВК передбачають закріплення права ініціативи встановлення неможливості проведення виборів/референдумів за низкою суб'єктів, одним із яких є ЦВК. Оскільки за такої умови строки і порядок такого ініціювання не визначено, існує висока ймовірність того, що жоден із цих суб'єктів не скористається наданим правом, і в підсумку розгляд питання РНБОУ все одно ініціюватиме ЦВК. З іншого боку, якщо ЦВК не володітиме інформацією про безпекову ситуацію на відповідних територіях, то внесене нею подання/клопотання щодо встановлення неможливості проведення виборів буде необгрунтованим.

Також обома законодавчими пропозиціями передбачено, що у випадку встановлення неможливості проведення виборів/референдумів, відповідне рішення діє до усунення обставин, які зумовили його ухвалення, але не більше ніж 6 місяців. Варто було б передбачити, що органи, які надали висновки щодо неможливості проведення виборів/референдумів на відповідній території, зобов'язані здійснювати моніторинг наявності відповідних обставин, і проактивно інформувати ЦВК та суб'єкт ухвалення рішення про неможливість проведення виборів/референдумів про їх усунення або неусунення за певний визначений законом строк до закінчення 6-місячного терміну дії рішення.

Позитивом обох законодавчих ініціатив є те, що вони передбачають обов'язковість залучення ЦВК до розгляду питання про встановлення неможливості проведення виборів уповноваженим суб'єктом (відповідно, РНБОУ або ВРУ).

Питання про те, хто саме має ухвалювати рішення про встановлення неможливості проведення виборів, є ключовим. Кожна із запропонованих моделей має свої переваги та ризики, більш детально розглянуті у **Таблиці 2** нижче.

Таблиця 2. *Переваги та ризики, зумовлені закріпленням права встановлення неможливості проведення виборів/референдумів за РНБОУ, ВРУ або КМУ*

Суб'єкт ухвалення рішення	Переваги	Недоліки/ризики
Встановлення неможливості проведення виборів РНБОУ	<ul style="list-style-type: none"> ● РНБОУ не сформоване за принципом політичного представництва, а тому партії не впливають на діяльність органу; ● Представники органів безпеки і оборони включені до складу РНБОУ, що дозволяє РНБОУ більш оперативно отримувати інформацію про наявність/відсутність підстав для скасування виборів; ● Рішення вводиться в дію указом Президента і є обов'язковим до виконання; ● З ЦВК знімається відповідальність за встановлення неможливості проведення виборів, однак 	<ul style="list-style-type: none"> ● Ухвалення рішень щодо обмеження виборчих прав не належить до сфери конституційних повноважень РНБОУ та Президента України; ● Діяльність РНБОУ через її специфіку (безпека/оборона) є недостатньо прозорою; ● РНБОУ не спеціалізується на питаннях виборів, а тому ухвалене рішення не завжди може бути аргументованим; ● Склад РНБОУ формується з представників органів виконавчої влади, а тому її рішення все одно можуть бути політизовані;

	<p>ЦВК залучається до розгляду питання РНБОУ;</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Результативність розгляду питання (ймовірність ухвалення рішення) є вищою, ніж в парламенті. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Порядок оскарження указу Президента про введення в дію рішення РНБОУ є складним і зводиться до оскарження його конституційності; ● Оскільки перелік критеріїв неможливості проведення виборів не є вичерпним, РНБОУ матиме широкий ступінь дискреції при ухваленні рішення.
<p>Встановлення неможливості проведення виборів ВРУ (за участі одного з комітетів або тимчасової спеціальної/слідчої комісії)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● З ЦВК знімається відповідальність за ухвалення рішення; ● Можливості оскарження законності постанови ВРУ є ширшими, ніж рішень РНБОУ/указу Президента України; ● Забезпечується пошук політичного компромісу та оцінки факторів з урахуванням позицій різних політичних акторів, а не лише органів виконавчої влади; ● Рівень обізнаності парламенту щодо специфіки виборів є вищим, ніж у РНБОУ. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Існує ризик визнання відповідних положень неконституційними, оскільки вичерпний перелік повноважень ВРУ визначено статтею 85 Конституції України; ● Існує ризик ігнорування запитів парламенту щодо надання інформації про існування підстав для скасування виборів виконавчою вертикаллю; ● Розгляд питання про неможливість проведення виборів може створювати конфлікт інтересів для парламенту, особливо у випадку встановлення неможливості організації голосування в певних округах на парламентських виборах; ● ВРУ не є гнучким органом – строк ухвалення рішення може бути значним або рішення взагалі може бути не ухвалено; ● У випадку неухвалення парламентом рішення створюється права

		<p>невизначеність (вибори не призначаються, але і не скасовуються);</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Існує ризик політизації рішень, у тому числі ігнорування позиції органів безпеки/оборони або ухвалення рішень в інтересах парламентської більшості. ● У випадку оскарження рішення парламенту і його скасування судом, парламент може проігнорувати рішення суду.
--	--	--

Окрім моделей ухвалення рішень про встановлення неможливості проведення виборів, розглянутих у **Таблиці 2**, представниками громадянського суспільства та окремими експертами також пропонувався ще один варіант процедури: його суть зводиться до наступного:

- питання щодо встановлення наявності підстав ухвалення рішення про неможливість проведення виборів або референдумів ініціює ЦВК;
- для цього ЦВК у визначений законом строк до початку виборчого процесу післявоєнних виборів надсилає до РНБОУ запит про надання висновку щодо наявності/відсутності кожної з передбачених законом підстав для встановлення неможливості проведення виборів/референдумів;
- на підставі отриманого запиту РНБОУ звертається щодо надання необхідної інформації до її розпорядників (органи безпеки, оборони, військові адміністрації тощо), які зобов'язані надати інформацію у визначений РНБОУ (з урахуванням строків, передбачених законом) строк;
- за результатами аналізу інформації Апарат РНБОУ готує висновок, який не містить норм права, має інформаційний характер, і в якому оцінюється відповідність кожної із вказаних у запиті ЦВК територій/адміністративно-територіальної одиниці на предмет наявності або відсутності кожної з визначених законом підстав встановлення неможливості проведення виборів/референдумів;
- ЦВК розглядає отриманий висновок (додатками до якого є листи/висновки органів влади, надані на запит РНБОУ) і ухвалює вмотивоване рішення щодо встановлення неможливості проведення виборів у межах відповідних округів/адміністративно-територіальних одиниць;
- рішення ЦВК може бути оскаржене в порядку Кодексу адміністративного судочинства.

Ця модель має декілька переваг порівняно з наявною моделлю, що застосовувалась у 2020 році та моделями, описаними у **Таблиці 2**:

- на відміну від моделі, яка застосовувалася при скасуванні виборів у 18 територіальних громадах у 2020 році, вона дозволяє ЦВК отримати комплексну і підтверджену документами інформацію щодо кожної підстави для встановлення неможливості проведення виборів;
- інформація органів безпеки/оборони та інших державних органів проходить додаткову верифікацію РНБОУ, а не використовується ЦВКУ без будь-якої перевірки;
- для органів безпеки/оборони та органів виконавчої влади запит РНБОУ має більшу «вагу» порівняно із запитом органів, які не входять до системи органів виконавчої влади і яким вони не підзвітні (наприклад, порівняно із запитами парламентських комітетів або ЦВК);
- ЦВК – у повній відповідності до рекомендацій Венеційської комісії зберігає провідну роль в організації виборчого процесу;
- ЦВК – на відміну від РНБОУ – спеціалізується на питаннях виборів і може провести комплексну оцінку безпекових та інших ризиків, пов'язаних із виборчим процесом;
- на відміну від РНБОУ та ВРУ, ЦВК є незалежним державним органом;
- на відміну від моделі, в якій рішення про скасування виборів ухвалює парламент, ця модель забезпечує операційну гнучкість і дотримання вимог закону в частині строків ухвалення рішень;
- для ЦВК питання скасування виборів не створює конфлікту інтересів – на відміну від парламенту;
- забезпечується можливість ефективного оскарження рішення ЦВК щодо неможливості проведення виборів (на відміну від указів глави держави або постанов парламенту);
- гарантується виконання рішення суду у випадку скасування відповідного рішення ЦВК (на відміну від виконання аналогічних рішень парламентом або РНБОУ).

Основними ризиками цієї моделі є наступні:

- органи, які отримали запит від РНБОУ, можуть не володіти запитуваною інформацією або не надати її у повному обсязі з об'єктивних причин (наприклад, щодо всіх передбачених законом критеріїв);
- кожен орган, який отримує запит від РНБОУ, може не володіти всією повнотою інформації щодо кожного безпекового або іншого ризику в межах визначеної запитом РНБОУ території, що призведе до прогалин у висновку РНБОУ загалом;
- ЦВК несе повну відповідальність за об'єктивність/системність оцінки відомостей, наведених у висновку РНБОУ, який може дозволяти певну широту тлумачень або інтерпретацій;
- ігнорування відомостей (або частини з них), наданих РНБОУ, може призвести до політичного тиску на ЦВК з боку як глави держави, так і парламенту;

- скасування ЦВК виборів лише тому, що висновком РНБОУ буде підтверджено наявність однієї-двох підстав для встановлення неможливості їх проведення, може призвести до порушення виборчих прав громадян та/або політичних звинувачень ЦВК, подібних до тих, які озвучувались у 2020 році в контексті скасування виборів у 18 територіальних громадах.

Під час публічного обговорення цього документа 25 січня 2024, окремими учасниками обговорення також було запропоновано ще один варіант ухвалення рішення про встановлення факту неможливості проведення виборів і референдумів – ВРУ за ініціативою КМУ. Основні переваги та недоліки наділення цим повноваженням ВРУ розглянуто у **Таблиці 2**. Залучення ж у цей процес КМУ, який ініціюватиме розгляд відповідного питання перед ВРУ, має такі ключові вади:

- Кабінет Міністрів є колегіальним органом, сформованим парламентською більшістю підзвітним парламенту. Відповідно, на будь-які урядові ініціативи щодо виборів суттєво впливатимуть політичні чинники, зокрема – необхідність врахування при ухваленні рішень із цих питань інтересів парламентської більшості;
- як і РНБОУ, Уряд не спеціалізується на питаннях виборчого процесу. Відповідно, проведення ним навіть попереднього аналізу наявності або відсутності підстав для перенесення виборів/референдумів навряд чи буде кваліфікованим/професійним;
- у такій моделі невизначеною залишається роль ЦВК. Якщо уряд ініціюватиме перенесення виборів/референдумів взагалі без будь-якої участі ЦВК або з ігноруванням її позиції, то це суперечитиме рекомендаціям Венеційської комісії. Якщо ж уряд повністю враховуватиме позицію ЦВК, то виникатиме питання доцільності закріплення права ініціювання перенесення виборів/референдумів за КМУ – адже цю функцію могла би здійснювати ЦВК безпосередньо;
- КМУ має обмежений вплив на діяльність «силових» центральних органів виконавчої влади та військових адміністрацій. У будь-якому випадку, цей вплив буде меншим за вплив на їх діяльність з боку Президента України, який здійснює координацію їх роботи, та РНБОУ;
- процедура розгляду питань та ухвалення рішень КМУ є надто бюрократизованою і навряд чи може забезпечити швидке і якісне опрацювання ініціатив, пов'язаних із встановленням неможливості проведення виборів.

Таким чином, наділення КМУ правом ініціювати розгляд парламентом питань, пов'язаних із встановленням факту неможливості проведення виборів/референдумів навряд чи матиме менше недоліків, ніж залучення у відповідний процес РНБОУ, яка, принаймні, спроможна контролювати діяльність «силових» органів та військових адміністрацій.

Якщо законодавець все ж вирішить закріпити право встановлення неможливості проведення виборів/референдумів за РНБОУ або ВРУ, Виборчий кодекс/спеціальний закон про післявоєнні вибори, повинен передбачати наступне:

- питання про ініціювання встановлення неможливості проведення виборів має порушуватись органами національної безпеки/оборони, військовими, військово-цивільними адміністраціями тощо (перелік не повинен бути вичерпним) перед ЦВК у формі висновків щодо безпекових та інших критеріїв, які можуть бути підставою для встановлення неможливості проведення виборів;
- висновки відповідних органів мають бути належно мотивовані і мають бути внесені на розгляд ЦВК у визначений строк;
- за наявності відповідних висновків і за результатами їх попереднього розгляду, ЦВК зобов'язана звернутися до суб'єкта ухвалення рішення щодо неможливості проведення виборів/референдуму з мотивованим поданням щодо встановлення відповідного факту із зазначенням переліку дільниць/адміністративно-територіальних одиниць, які перебувають під дією чинників, які можуть унеможливити проведення виборів;
- ЦВК повинна мати право оскаржити бездіяльність відповідних органів у випадку неподання висновків протягом встановленого строку;
- розгляд питання про встановлення неможливості проведення виборів має здійснюватися протягом чітко визначеного законом строку, передбачити залучення ЦВК до процесу для висловлення власної позиції, а також здійснюватись у форматі публічних консультацій (з урахуванням потенційних обмежень щодо доступу до інформації) із залученням експертів, інших зацікавлених сторін для висловлення позицій;
- на уповноважені органи влади (військові адміністрації тощо) має бути покладений обов'язок подавати суб'єкту ухвалення рішення щодо неможливості проведення виборів необхідну інформацію та пояснення у визначений законом строк;
- рішення щодо неможливості проведення виборів має передбачати або визначення переліку дільниць, на яких неможливо організувати голосування, або встановлення неможливості проведення виборів загалом;
- якщо голосування неможливо організувати на певній кількості виборчих дільниць, то факт неможливості проведення виборів має встановлюватись або за сукупністю обставин для всіх виборчих округів для відповідних виборів, які унеможливають обрання повноважного складу місцевої ради, або у зв'язку з неможливістю зміни місця голосування виборцями, яка виключає участь більшості з них у голосуванні;
- у разі ухвалення рішення про неможливість проведення виборів/референдумів, відповідні органи повинні забезпечити проведення моніторингу обставин, які зумовили його ухвалення, і повідомити ЦВК та суб'єкта ухвалення рішення про їх усунення/неусунення до закінчення 6-місячного строку після закінчення дії рішення.

Визначення процедури оскарження рішень щодо встановлення неможливості проведення виборів/референдумів

Пропозиції ЦВК та законопроект народних депутатів передбачають можливість оскарження законності рішень про встановлення неможливості проведення виборів в порядку адміністративного судочинства. Згідно з пропозиціями ЦВК, правом на таке оскарження мають виборці, виборчі адреси яких належать до територій, де були скасовані вибори, або суб'єкти виборчого процесу чи процесу референдуму (крім виборчих комісій). У першій інстанції відповідні спори вирішуватимуться Верховним Судом, у апеляційній інстанції – Великою палатою Верховного Суду. Строк подання позову становитиме 5 днів після набрання чинності указом Президента України, строк його розгляду – 2 дні після одержання позову, строк апеляційного оскарження – 2 дні після проголошення рішення суду першої інстанції, строк апеляційного розгляду – 2 дні після закінчення строку апеляційного оскарження. Ідентичні положення закріплено і в депутатському законопроекті.

Хоча в обох пропозиціях право на оскарження закріплено за суб'єктами виборчого процесу, спори, пов'язані з оскарженням рішень щодо встановлення неможливості проведення виборів не віднесено до виборчих спорів. Крім того, не враховано, що на момент ухвалення рішення про встановлення неможливості проведення виборів суб'єктів виборчого процесу може і не існувати – вони існуватимуть лише у випадку, коли виборчий процес було розпочато, однак не припинено. Якщо виборчий процес не було розпочато, право на оскарження було б доцільно закріпити також за зареєстрованими організаціями партій, які мали б право висувати кандидатів на відповідних виборах у разі їх проведення.

Зміни до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) повинні:

- **передбачати віднесення спорів, пов'язаних з оскарженням рішень про неможливість проведення виборів/референдумів до виборчих спорів у розумінні КАСУ;**
- **передбачати можливість звернення з адміністративним позовом – якщо виборчий процес відповідних виборів не було розпочато – місцевих організацій партій, які мають право висувати кандидатів на виборах, факт неможливості проведення яких було встановлено;**
- **виключати вжиття заходів забезпечення позову у випадку встановлення неможливості проведення виборів/референдуму.**

Рекомендації

Зміст рекомендації	Відповідальні суб'єкти	Кінцеві строки реалізації
Законодавче врегулювання процедури встановлення неможливості проведення виборів/референдумів та порядку оскарження відповідних рішень	ВРУ	До закінчення дії режиму воєнного стану
Підготовка військовими, військово-цивільними адміністраціями, іншими органами висновків щодо наявності підстав для ухвалення рішень щодо встановлення неможливості проведення виборів/референдумів	Відповідні органи, визначені законом	Не пізніше, ніж через 5 місяців після закінчення дії режиму воєнного стану
Внесення ЦВК вмотивованого подання щодо встановлення неможливості проведення виборів/референдумів на підставі отриманих висновків	ЦВК	Не пізніше ніж через 6 місяців після закінчення дії/скасування режиму воєнного стану
Розгляд подання ЦВК та ухвалення рішення про встановлення неможливості проведення виборів/референдуму	Уповноважений законом суб'єкт	У визначений законом строк

Розділ 2

ВИБОРЧА СИСТЕМА І ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВИБОРІВ

Пропорційна виборча система з відкритими списками

Вступ

Згідно з Виборчим кодексом вибори народних депутатів України та більшість місцевих виборів (вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, районних у містах та міських рад (у територіальних громадах з кількістю виборців 10 000 і більше) проводяться за пропорційною виборчою системою з голосуванням за відкриті списки, висунуті партіями (на парламентських виборах) або відповідними місцевими організаціями партій. Хоча пропорційна система з відкритими списками застосовується на парламентських виборах у багатьох державах Європи (Австрія, Албанія, Бельгія, Боснія і Герцеговина (частково), Греція, Данія, Естонія, Кіпр, Латвія, Польща, Словаччина, Словенія, Фінляндія, Чехія, Швеція), а на її запровадженні наполягали як представники громадянського суспільства, так і лідери основних партій, представлених у парламенті, український варіант пропорційної виборчої системи з відкритими списками має низку особливостей, окремі з яких є неприйнятними для пропорційних систем європейських держав або не відповідають Конституції України або зумовлюють значний рівень закритості пропорційної системи попри її задекларовану відкритість:

- закріплення гарантованих місць за першими кандидатами у загальнодержавному списку на виборах народних депутатів (9 кандидатів) та кандидатами у відповідних єдиних списках на виборах депутатів місцевих рад (1 кандидат);
- встановлення високої квоти для просування кандидатів у регіональних/територіальних списках на відповідних виборах (25% від виборчої квоти);
- неможливість балотування незалежних кандидатів як на парламентських виборах, так і відповідних місцевих виборах;
- проведення виборів до обласних та районних рад за пропорційною системою з такими особливостями представництва, які суперечать конституційній природі районних та обласних рад як виразників спільних інтересів територіальних громад;
- застосування пропорційної системи з відкритими списками на виборах до тих місцевих рад, які не формують місцеву політику, а забезпечують вирішення питань місцевого значення (громади з кількістю виборців від 10 000);
- поділ загального/загальнодержавного багатомандатного виборчого округу на територіальні виборчі округи без прив'язки до кількості виборців у таких

округах (з-поміж усіх держав Європи, де вибори проводяться за пропорційною системою, такий підхід до представництва округів застосовується лише у Чехії та, донедавна, застосовувався у Словаччині).

Після впровадження в Україні правового режиму воєнного стану, окремі політики підтримували ідею повернення до пропорційної виборчої системи з голосуванням за закриті партійні списки, оскільки вона, на їх думку є більш простою з точки зору адміністрування і зрозумілою для виборця (адже застосовувалася на всіх парламентських виборах, починаючи з 1998 року). Однак за результатами Дев'ятого «Діалогу Жана Моне» представники всіх фракцій і депутатських груп у Верховній Раді України підписали спільні Висновки, якими погодились із необхідністю збереження за основу виборчих систем для національних та місцевих виборів, які забезпечуватимуть змагальність кандидатів у межах одного партійного списку, іншими словами – необхідністю збереження пропорційних виборчих систем із відкритими списками. Щоправда, ці Висновки не мають юридичної сили і радше фіксують політичні зобов'язання їхніх підписантів, а тому – не гарантують незмінності позицій підписантів у майбутньому.

Недоцільність повернення навіть до разового застосування на виборах пропорційної виборчої системи із закритими списками зумовлена декількома викликами, які породжують рішення про повернення до цієї системи:

- після проведення післявоєнних виборів за пропорційною системою із закритими списками існує висока ймовірність того, що за нею проводитимуться і всі наступні парламентські та/або місцеві вибори;
- хоча пропорційна система із закритими списками має низку переваг (зокрема, в частині простоти адміністрування, процедур голосування, підрахунку голосів, зменшення впливу недоброчесних практик на результати виборів тощо), вона має й низку беззаперечних недоліків, виявлених на попередніх етапах її застосування: ця система не сприяє внутрішньопартійній демократії, оновленню політичних еліт, забезпеченню зв'язку обраних депутатів з виборцями тощо.

Саме тому цей підрозділ виходить з того, що повернення до пропорційної системи із закритими списками в українських політичних реаліях є недоцільним, а тому варто говорити насамперед про модифікацію пропорційних виборчих систем на парламентських та місцевих виборах задля підвищення їх відкритості, забезпечення їх конституційності (відповідності принципам виборчого права) та приведення у відповідність до міжнародних стандартів. Саме на цих викликах і зосереджено увагу у цьому підрозділі.

Ключові виклики

Рівень застосування пропорційної системи з відкритими списками

Аналіз досвіду застосування пропорційних виборчих систем на парламентських та місцевих виборах у державах Європи дозволяє стверджувати, що у випадку проведення парламентських виборів за пропорційною системою з відкритими списками, ідентична виборча система застосовується і на місцевих виборах – до того рівня адміністративно-територіального устрою, на якому проведення виборів за цією системою є «технічно» можливим – тобто, якщо існує можливість забезпечити проведення виборів за пропорційною системою у відносно великих (5-6 мандатів) округах. Чим меншою є величина виборчого округу, тим більше результати застосування пропорційної системи стають подібними до результатів застосування мажоритарної системи відносної чи абсолютної більшості. Відповідно, у невеликих громадах вибори зазвичай проводяться на основі мажоритарної системи.

Як зазначалось вище (див. Вступ), в Україні пропорційна система з відкритими списками застосовується на рівні міських громад із кількістю виборців від 10 000 виборців. У цьому контексті виникає щонайменше три питання:

- чим (з точки зору обсягу повноважень, природи функцій органів місцевого самоврядування) міська громада з кількістю виборців у 10 000 осіб відрізняється від сільської або селищної громади?
- чи здійснює місцева рада, сформована за пропорційною системою, політичні функції, тобто чи розробляє вона особливу місцеву політику, у формуванні і реалізації якої можуть бути зацікавлені місцеві організації партій?
- чи існують особливі відмінності між функціями місцевих рад з кількістю виборців 8000, 10 000 і 20 000? Адже у двох останніх випадках вибори до таких рад проводяться за пропорційною системою, а у першому випадку – за мажоритарною системою відносної більшості з голосуванням у багатомандатних округах (т.зв. «системою єдиного неперехідного голосу»)?

Ці питання є риторичними, що ставить під сумнів доцільність запровадження пропорційної системи саме на рівні міських громад і саме у громадах із кількістю виборців не менше 10 000. Про таку недоцільність свідчить і досвід проведення місцевих виборів 2020 року. У малих громадах зазвичай утворюються невеликі округи (в яких кандидатам складно отримати 25% виборчої квоти для просування у територіальному партійному списку), відповідні місцеві ради мають невеликий кількісний склад, а поєднання цих чинників разом із участю значної кількості організацій партій у виборах призводить до того, що склад місцевих рад у невеликих громадах формується у багатьох випадках за загальним списком, тобто – фактично за пропорційною системою із закритими списками.

Рівень застосування пропорційної виборчої системи із закритими списками варто «підняти» до громад із щонайменше 50 000-75 000 виборців. В ідеалі, ця

система має застосовуватися на виборах рад громад, які формують і реалізують місцеву політику, а самі громади мають більший обсяг повноважень порівняно з невеликими громадами. Розмежуванню повноважень між різними категоріями громад залежно від кількості зареєстрованих у їхніх межах виборців чи інших ознак має передувати внесення відповідних змін до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні».

Застосування пропорційної виборчої системи на виборах до районних та обласних рад

Згідно з Конституцією України районні та обласні ради представляють спільні інтереси відповідних територіальних громад. Представництво спільних інтересів потребує забезпечення приблизно рівної представленості громад у районних та обласних радах. Натомість пропорційна виборча система у передбаченому ВКУ вигляді не спроможна забезпечити таке рівне представництво в принципі: останнє залежить від низки чинників як-то кількість партій, які подолали виборчий бар'єр, кількість виборців, які взяли участь у голосуванні тощо. Досвід останніх чергових місцевих виборів 2020 року засвідчив, що в окремих територіальних округах на виборах до районних та окремих обласних рад за територіальними списками не було обрано жодного депутата. Відповідно, обласна чи районна рада, в якій не представлено обласний центр або декілька районів, навряд чи може представляти спільні інтереси територіальних громад області або відповідного району. Але навіть модифікація пропорційної виборчої системи для виборів депутатів обласних та районних рад навряд чи забезпечить представництво спільних інтересів громад: навіть якщо за кожним територіальним виборчим округом закріплюватиметься кількість мандатів, пропорційна кількості виборців у такому окрузі, окремі округи будуть надто невеликими (1-2 мандати), щоб вибори у них могли проводитися за пропорційною системою. Якщо ж законодавець вирішить збільшити кількість мандатів, які розподілятимуться у таких округах до величини, яка дозволяє застосувати пропорційну виборчу систему без значного спотворення пропорційності представництва, йому одночасно доведеться збільшити склад обласних і, особливо, районних рад. Натомість утворення районних рад із кількістю депутатів у декілька сотень навряд чи буде обгрунтованим.

Таким чином, до ВКУ варто внести зміни, які передбачатимуть зміну виборчих систем на виборах депутатів районних та обласних рад. Відповідно до конституційної природи районних та обласних рад, кожна громада в межах району та кожен район/громада міста обласного значення в області повинна утворювати окремий округ/сукупність округів, який/яка має бути представлений у відповідній раді приблизно тією ж кількістю депутатів, що і будь-яка інша громада/район/місто обласного значення. За умови збереження передбачених ВКУ кількісних обмежень складу районних та обласних рад це є можливим лише у випадку проведення виборів у відповідних округах за мажоритарною системою з голосуванням або у багатомандатних або одномандатних виборчих округах.

Застосування пропорційної системи на виборах депутатів районних та обласних рад потребує внесення змін до Конституції, які передбачатимуть перегляд природи районних та обласних рад, зокрема – в частині представництва ними спільних інтересів територіальних громад.

«Гарантовані» мандати

Чинний ВКУ закріплює за першими 9 кандидатами у загальнодержавному списку на парламентських виборах та першим кандидатом у єдиному списку на місцевих виборах, які проводяться за пропорційною системою з відкритими списками, пріоритетне право на отримання депутатських мандатів за умови подолання партією/місцевою організацією партії, яка висунула відповідний список, виборчого бар'єру. Це положення ВКУ заслуговує на критичну оцінку з декількох причин:

- подолання виборчого бар'єру великою кількістю партій, особливо – на виборах до рад з невеликим кількісним складом, значно зменшує кількість мандатів, які підлягають заміщенню за відкритими регіональними/територіальними виборчими списками, а отже – посилює закритість пропорційної виборчої системи;
- заповнення частини складу місцевої ради кандидатами, які отримали «гарантовані місця», збільшує виборчу квоту і, відповідно, зменшує шанси на просування кандидатів у регіональних/територіальних списках;
- аналіз досвіду країн Європи, в яких вибори проводяться за пропорційною системою з відкритими списками, дозволяє стверджувати, що «гарантування місць» кандидатам, за яких виборці навіть не голосували, не допускається виборчим законодавством жодної європейської держави (крім випадку розподілу компенсаційних мандатів за закритими списками після проведення первинного розподілу мандатів на рівні багатомандатних/територіальних округів);
- гарантування місць певним кандидатам незалежно від результатів голосування/виборів порушує принцип рівного пасивного виборчого права – адже такі кандидати не зобов'язані здійснювати передвиборну агітацію, утворювати власні виборчі фонди тощо – ба більше, оскільки такі кандидати не закріплені за жодним виборчим регіоном/територіальним виборчим округом вони не мають можливості утворювати виборчі фонди та здійснювати агітацію за себе в принципі;
- гарантування місць кандидатам призводить до порушення принципу рівного статусу депутатів – кандидати, які мають право на отримання гарантованих місць, не прив'язані до будь-якого округу, тоді як всі інші кандидати, обрані депутатами, мають прив'язку до конкретних округів і, зокрема, зобов'язані підтримувати зв'язки з виборцями у цих округах;
- гарантування місць суперечить самій природі виборів, оскільки не відображає результати волевиявлення виборців, які не голосують за кандидатів, яким надано право на гарантоване представництво;

- неможливість голосування за кандидатів, яким надано право на отримання в парламенті/місцевих радах гарантованих місць, є порушенням принципу вільного волевиявлення, оскільки зміст волевиявлення обмежується лише кандидатами, які балотуються у виборчих регіонах/територіальних виборчих округах.

Зміни до ВКУ повинні передбачати виключення положень, які закріплюють пріоритетне право на отримання мандатів кандидатами у загальнодержавному/єдиному списку до закінчення розподілу мандатів у територіальних виборчих округах та виборчих регіонах. У зв'язку з цим також мають бути переглянуті вимоги до форми виборчих бюлетенів, порядок включення кандидатів до регіональних/територіальних списків (кожен кандидат у єдиному/загальнодержавному списку має бути віднесений до відповідного територіального виборчого округу/виборчого регіону), порядок встановлення підсумків голосування та результатів виборів.

Подолання 25% виборчої квоти як умова «просування» кандидата у регіональному/територіальному виборчому списку

На виборах за пропорційною виборчою системою з відкритими партійними списками пріоритетне право на отримання депутатського мандата у регіональному/територіальному виборчому списку має лише той кандидат, який отримав на свою підтримку не менше 25% від виборчої квоти. Досвід місцевих виборів 2020 року засвідчив, що таку кількість голосів на свою підтримку може отримати лише невелика кількість кандидатів. Так, загалом в межах держави з-поміж усіх партій, які подолали виборчий бар'єр на місцевих виборах, 25% від виборчої квоти змогли отримати лише близько 10% кандидатів, включених до відповідних територіальних виборчих списків. Водночас найбільшу кількість кандидатів, які отримали на свою підтримку 25% і більше виборчої квоти, було зафіксовано на виборах до районних у місті рад (17.6%), а найменшу – на виборах до міських рад (9.9%). З цієї кількості кандидатів мандати отримали лише 42%, оскільки відповідні партійні організації не отримали кількість мандатів в округах, необхідну для обрання всіх кандидатів, на підтримку яких було подано голоси в еквіваленті 25% квоти. Умови просування кандидатів у регіональних/територіальних списках на виборах є одними з найбільш «жорстких» з-поміж усіх країн Європи. У низці держав для просування вверх за регіональним списком кандидату необхідно отримати 5-10% голосів, тоді як у багатьох державах пріоритет в одержанні мандата взагалі надається кандидатам, які отримали більше голосів, ніж їх колеги у тому ж самому списку. Останній підхід, щоправда, стимулює надмірну внутрішньопартійну конкуренцію, яка може мати суттєвий негативний вплив на агітаційну діяльність партії та її шанси на перемогу. Тому встановлення в якості умови просування за списком певного бар'єру є більш виправданим, особливо – в умовах низької політичної культури, інституційної слабкості партій чи високих ризиків підкупу виборців або інших недоброчесних форм впливу кандидатів на формування і вираження волі виборців.

Змінами до ВКУ варто передбачити зниження бар'єру, який необхідно подолати кандидату у регіональному/територіальному виборчому списку до 5% від виборчої квоти.

Представництво територіальних виборчих округів/виборчих регіонів у місцевій раді/Верховній Раді України

Аналіз виборчого законодавства країн Європи свідчить про те, що рівень представництва багатомандатного округу у відповідному виборному органі залежить від кількості зареєстрованих у ньому виборців. Винятками з цього правила є лише Чехія, а також деякі держави, які передбачають розподіл певної кількості місць у парламенті між кандидатами у загальнодержавному окрузі для компенсації диспропорцій представництва партій, обумовлених особливостями розподілу мандатів у регіональних виборчих округах. В Україні ж кількість кандидатів, яку буде обрано від кожного виборчого регіону або округу до парламенту/місцевої ради залишається невідомою до встановлення підсумків голосування і результатів виборів – адже кількість мандатів, які отримає виборчий регіон/територіальний виборчий округ визначається результатом ділення кількості голосів, поданих у такому регіоні/окрузі за партію, яка подолала виборчий бар'єр, на виборчу квоту, встановлену після проведення голосування. Такий підхід до визначення представництва в окрузі породжує низку проблем:

- складність планування партіями своїх виборчих кампаній в округах/виборчих регіонах;
- складність прогнозування результатів виборів в окрузі/виборчому регіоні виборцями та партіями;
- можливість впливу випадкових (погода, стихійні лиха тощо) чи маніпулятивних чинників (масові повідомлення про замінування діляниць з метою зниження явки, висування кандидатів від великої кількості партій в окрузі з метою розпорошення голосів виборців) на рівень представництва округу у виборному органі;
- нерівне функціональне навантаження на кожного обраного депутата від округу/виборчого регіону внаслідок неоднакової ціни мандата у розрізі округів/виборчих регіонів (одному депутату для обрання може знадобитись 1000 голосів виборців, тоді як іншому – 4000 голосів);
- можливість ігнорування у виборному органі інтересів «недопредставлених» регіонів/округів за рахунок «перепредставлених» округів/регіонів та зумовлені цим ризики сепаратизму чи протистоянь між депутатами;
- посилення зневіри виборців «недопредставлених» округів і зниження їх явки на наступних виборах;
- зменшення зацікавленості партій у висуванні кандидатів у округах/регіонах зі стабільно низькою явкою або надмірною конкуренцією.

Саме тому змінами до Виборчого кодексу варто було б прямо визначити рівень представництва територіальних округів/виборчих регіонів у відповідних місцевих радах та парламенті залежно від кількості зареєстрованих у таких округах виборців. Однак з урахуванням збереження ризику окупації певних територій державою-агресором і після припинення дії режиму воєнного стану, реалізація такого підходу потребує:

- перегляду вимог до кворуму/легітимності виборчих органів для забезпечення ухвалення рішень більшістю/кваліфікованою більшістю від загальної кількості депутатів, які набули повноважень/повноваження яких не були припинені, а не від визначеного Конституцією або законом кількісного складу Верховної Ради чи місцевої ради;
- перегляду кількості голосів, необхідних для ухвалення виборчими органами рішень (більшість від кількості депутатів, які набули повноважень та/або повноваження яких не було припинено);
- визначення умов та підстав, за яких вибори не можуть бути проведені в межах всього виборчого округу;
- визначення порядку голосування виборців;
- закріплення за закордонним виборчим округом певної кількості мандатів з потенційним обранням депутатів у такому окрузі та створенням можливостей для кандидатів здійснювати передвиборну агітацію у закордонному виборчому окрузі (далі – ЗВО).

З урахуванням складності реалізації багатьох із цих завдань (окремі з них – наприклад, перегляд поняття кваліфікованої більшості голосів народних депутатів для ухвалення певних рішень, зменшення кількості голосів народних депутатів, необхідної для ухвалення рішень тощо – потребують внесення змін до Конституції, зокрема і її «захищених» розділів) запровадження «прив'язки» представництва виборчого регіону/округу у відповідній раді до кількості зареєстрованих у ньому виборців є питанням середньострокової перспективи, якщо таке впровадження взагалі буде підтримане парламентом.

Балотування незалежних кандидатів

У межах пропорційних виборчих систем, запроваджених на виборах народних депутатів України та виборах депутатів місцевих рад, балотування кандидатів, висунутих шляхом самовисування фактично виключено. Такий підхід заслуговує на критичну оцінку з декількох причин:

- він прямо суперечить Копенгагенському документу ОБСЄ⁴;
- він не узгоджується із загальноєвропейською практикою: у більшості країн Європи передбачена можливість самовисування кандидатів принаймні на місцевих виборах, тоді як на парламентських виборах вона прямо виключена

⁴ Документ Копенгагенського засідання конференції з людського виміру ОБСЄ 29 липня 1990 року <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf>

лише у декількох державах, зокрема – в Бельгії, Іспанії, Італії, Латвії, Португалії, Словаччині, Словенії, Чехії та Швеції;

- неможливість самовисування на виборах зумовлює висування партіями на виборах кандидатів, які не є їх членами і не поділяють партійну ідеологію/програму;
- потенційний кандидат, який не зміг «домовитись» із жодною партією щодо умов свого висування на виборах, стимулюється до створення власної партії, від якої він буде висунутий на виборах; останнє призводить до появи «технічних», «ратушних» та «іменних» партій, основною ідеологією яких є популізм;
- заборона самовисування на виборах не забезпечує досягнення мети, яка ставилась у зв'язку з її впровадженням – вона не стимулює фракційну дисципліну, не запобігає політичній фрагментації виборних органів, не забезпечує інституціоналізацію партій.

Саме тому законодавцю варто розглянути можливість внесення до ВКУ змін, які передбачатимуть можливість самовисування списків незалежних кандидатів принаймні на місцевих виборах. Реалізація такої можливості потребує внесення до Виборчого кодексу змін, які передбачатимуть:

- висування незалежних кандидатів у територіальних виборчих округах;
- у разі висування незалежних кандидатів у формі єдиного списку чи декількох списків – визначення порядку включення кандидатур до таких списків (алфавітний порядок, жеребкування, за домовленістю між самими кандидатами тощо);
- закріплення неможливості голосування за такий список в цілому – ВКУ має зобов'язувати виборця голосувати лише за окремого кандидата у такому списку;
- визначення в якості умови обрання кандидата за списком отримання ним кількості голосів, не меншої за виборчу квоту;
- визначення кількості мандатів, які підлягають розподілу між партіями, після визначення кандидатів-самовисуванців, які вважаються обраними;
- виключення можливості висування партіями/організаціями партій на виборах осіб, які не є їх членами (лише за умови одночасного закріплення можливості самовисування кандидатів).

Рекомендації

Зміст рекомендації	Відповідальні суб'єкти	Кінцеві строки реалізації
Внесення змін до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» з метою проведення розмежування між обсягом функцій і повноважень територіальних громад залежно від їх фінансово-економічної спроможності, кількості членів тощо	ВРУ	Після скасування/припинення дії режиму воєнного стану
<p>Реформування пропорційної виборчої системи з метою посилення її відкритості:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● закріплення можливості самовисування кандидатів ● перегляд межі застосування пропорційної системи на місцевих виборах ● скасування гарантованих місць для кандидатів у загальнодержавному/єдиному списку ● зменшення порогу для зміни черговості кандидатів у регіональних/територіальних списках до 5% ● визначення виборчих систем для проведення виборів депутатів районних та обласних рад 	ВРУ	До скасування/закінчення дії режиму воєнного стану
Забезпечення пропорційного представництва округів/регіонів у відповідних радах відповідно до кількості зареєстрованих у них виборців	ВРУ	Після припинення дії/скасування режиму воєнного стану та внесення відповідних змін до Конституції України

Територіальна організація виборів

Вступ

Від вимог законодавства, які встановлюють порядок утворення та перегляду меж виборчих округів та виборчих дільниць, їх величину та «ієрархію» значною мірою залежить забезпечення принципів загального і рівного виборчого права, швидкість встановлення результатів виборів, кількість виборчих комісій, їх оптимальний склад та функціональне навантаження на них.

Загальні принципи утворення виборчих округів та дільниць визначено Виборчим кодексом та конкретизовано нормативно-правовими актами ЦВК. Частково відповідні положення було апробовано в процесі проведення чергових місцевих виборів 2020 року. Водночас подальша реалізація відповідних положень зіштовхується з низкою викликів, зумовлених широкомасштабним російським вторгненням в Україну 24 лютого 2022 року. Зокрема, з моменту початку війни відбулись суттєві переміщення виборців з менш безпечних територій до більш безпечних; значна кількість виборців взагалі залишила територію України. Відповідно, кількість виборців на одних виборчих дільницях суттєво зросла, тоді як в інших – знизилась до мінімуму. Виборча інфраструктура у багатьох адміністративно-територіальних одиницях була зруйнована, що зумовлює потребу у зміні центрів округів, виділення тимчасових приміщень для роботи дільничних виборчих комісій. Окремі адміністративно-територіальні одиниці існують лише юридично – вони не мають ні виборців, ні інфраструктури, що виключає потребу у проведенні місцевих виборів на території таких одиниць, зумовлює необхідність у знятті їх з обліку та врахування їх потенційної ліквідації під час визначення меж територіальних виборчих округів на загальнодержавних та місцевих виборах. Мережа постійних закордонних виборчих дільниць, утворених за межами України, не спроможна забезпечити участь у виборах мільйонів біженців, які були вимушені залишити територію України з початком бойових дій.

Війна створила нові виклики для територіальної організації виборів, однак залишаються й старі – законодавчого та організаційного характеру, які існували ще до широкомасштабного вторгнення росії. Без відповіді залишається питання про оптимальну кількість виборчих дільниць із розрахунку на територіальний виборчий округ. Кількість виборців, які відносяться до великих виборчих дільниць, є значною, що негативно впливає на організацію голосування, підрахунок голосів і встановлення результатів виборів, а також зумовлює формування відповідних дільничних комісій у складі, який є нетипово великим для більшості країн Європи. Принципи утворення виборчих округів на місцевих виборах, які проводяться за мажоритарною виборчою системою з голосуванням у багатомандатних округах (зокрема, можливість їх утворення з 15-відсотковим відхиленням від орієнтовної середньої кількості виборців із розрахунку на один мандат) не в повній мірі відповідає кодексу належних практик у виборчих справах. Можливості оскарження рішень щодо утворення виборчих округів ускладнюються тим, що спори, пов'язані з утворенням округів на загальнодержавних виборах не належать до виборчих спорів. Проведення будь-яких консультацій щодо

утворення округів законодавство не передбачає, як і не встановлює належним чином деталізованої процедури перегляду меж округів.

У цьому документі окреслено законодавчі та практичні виклики, пов'язані з територіальною організацією виборів, та запропоновано можливі шляхи їх вирішення.

Ключові виклики

Оптимізація системи виборчих регіонів на парламентських виборах

Згідно з ВКУ, система територіальної організації виборів народних депутатів є відмінною від будь-яких інших виборів і референдумів і включає, крім загальнодержавного виборчого округу, територіальних округів та дільниць, виборчі регіони, які слугують територіальною базою для висування кандидатів, а також встановлення підсумків голосування.

Всупереч поширеній у Європі практиці, Виборчий кодекс не фіксує кількість мандатів, які розподіляються у кожному виборчому регіоні. Рівень представництва виборчого регіону в парламенті залежить від низки факторів: загальної кількості виборців, які проголосували у регіоні у день виборів за партії; кількості голосів, поданих у регіоні за партії, які не подолали виборчий бар'єр; кількості виборців які проголосували за «прохідні» партії в межах загальнодержавного округу тощо. Таким чином, кількість мандатів, якою буде представлений виборчий регіон у парламенті, залишається загадкою до дня голосування – як для партій, так і для виборців. Це штучно стимулює партії до висування якомога більшої кількості кандидатів у регіонах, де їхня електоральна підтримка є високою – адже у випадку «перепредставництва» регіону у ВРУ, відповідна партія отримає більшу кількість мандатів. Так само висування надмірної кількості кандидатів партіями у виборчих регіонах призводитиме до збільшення тривалості підрахунку голосів виборців та встановлення підсумків голосування, ускладненого адміністрування виборів внаслідок збільшення кількості кандидатів в регіоні, а також логістичних труднощів для партій, пов'язаних зі здійсненням агітації, особливо – в регіонах із нерівномірним розміщенням виборців або фізико-географічними особливостями.

Крім того, чинний ВКУ передбачає існування виборчих регіонів на територіях, які було повністю або значною мірою окуповано Росією. Так, окремими виборчими регіонами є Донецька та Луганська області, тоді як до виборчого регіону № 16 віднесено Херсонську область (значну частину якої було окуповано), Автономну Республіку Крим та місто Севастополь, які перебувають в окупації з 2014 року. Якщо Україна відновить повний контроль над цими територіями і там проводитимуться вибори, то такі особливості системи виборчих регіонів на матимуть суттєвого впливу на виборчий процес, однак якщо ці території й надалі залишатимуться в окупації (найбільше це стосується Луганської області, яку було окуповано майже повністю), використання такої системи виборчих регіонів під час післявоєнних виборів навряд чи буде можливим.

До Виборчого кодексу варто внести зміни, які передбачатимуть утворення в межах наявних виборчих регіонів (зокрема, у густонаселених областях) кількох регіонів, а також включення непідконтрольних Україні виборчих регіонів та/або їх частин до системи регіонів, які розташовані на підконтрольній Україні території. Відповідні зміни мають бути внесені до ВКУ вже після закінчення дії режиму воєнного стану, коли буде точно визначено межі підконтрольних Україні територій. Це дозволить виборцям, які перебуватимуть на окупованих територіях, реалізувати виборчі права за процедурою зміни місця голосування без зміни виборчої адреси, зменшити кількість кандидатів від партій у кожному виборчому регіоні, а також оптимізувати/прискорити підрахунок голосів та встановлення підсумків голосування у нових регіонах.

Перегляд меж громад та районів перед утворенням округів

Основні вимоги до утворення територіальних виборчих округів визначено статтею 27 Виборчого кодексу. Згідно з нею, вони утворюються з урахуванням меж адміністративно-територіальних одиниць та з територій, які межують між собою. Внаслідок активного ведення бойових дій, низка адміністративно-територіальних одиниць – зокрема, на прифронтових територіях, фактично припинив існування. Тобто «на папері» адміністративно-територіальна одиниця може й існувати, однак фактично в ній взагалі може не бути виборців і будь-якої інфраструктури. Розширення театру бойових дій може призвести до того, що перелік юридично існуючих, однак фактично відсутніх, адміністративно-територіальних одиниць не обмежуватиметься територіальними громадами, а включатиме цілі райони.

Отже, утворенню територіальних виборчих округів для проведення загальнодержавних післявоєнних виборів має передувати перегляд меж адміністративно-територіальних одиниць включно до району. Закон повинен визначати механізми розподілу територій громад, які припинили функціонування, між суміжними громадами, суб'єктів та порядок ухвалення рішень з цих питань. Уповноважений суб'єкт (КМУ або відповідні обласні державні адміністрації) мають визначити межі нових громад/зняти відповідні громади з обліку невідкладно після закінчення дії режиму воєнного стану, тоді як ВРУ – після уточнення меж громад – має уточнити межі районів, що створить умови для утворення територіальних виборчих округів для загальнодержавних післявоєнних виборів.

Визначення оптимальної кількості територіальних виборчих округів на загальнодержавних виборах

Згідно з ВКУ, вирішення всіх питань, пов'язаних з утворенням територіальних виборчих округів, віднесено до виключної компетенції ЦВК. На відміну від проєкту Виборчого кодексу, чинний ВКУ не визначає кількості виборчих дільниць із розрахунку на один територіальний виборчий округ. Це може призвести до того, що такі округи

утворюватимуться з різною кількістю виборчих дільниць – за аналогією з виборами, які проводились за паралельною виборчою системою, коли кількість дільниць в окремих округах сягала сотень (в сільськогосподарських регіонах західної України), а в інших – обмежувалась десятками дільниць (наприклад, у великих містах). Такий підхід зумовлює нерівномірний розподіл функціонального навантаження між окружними виборчими комісіями (далі – ОВК), необхідність формування ОВК у різному складі (залежно від кількості дільниць в окрузі), різних темпів встановлення підсумків голосування і ухвалення рішень ОВК.

Хоча віднесення регулювання питань, пов'язаних з утворенням територіальних виборчих округів, до компетенції ЦВК не викликає сумнівів, у Виборчому кодексі варто було б визначити мінімальну та максимальну кількість постійних виборчих дільниць (наприклад, 80-120 дільниць на округ), яка має бути віднесена до одного територіального виборчого округу. Це дозволило б більш рівномірно розподіляти функціональне навантаження між окружними виборчими комісіями.

Забезпечення голосування військовослужбовців у місцях їх дислокації

Навіть після скасування дії режиму воєнного стану на території України, цілком високою є ймовірність того, що безпекова ситуація поблизу кордону з державою-агресором та Білоруссю залишатиметься напруженою, що потребуватиме збереження присутності значного контингенту Збройних Сил на відповідних територіях протягом тривалого часу. Наразі визначити потенційну величину такого контингенту – як і тривалість його дислокації на відповідних територіях – досить складно. Мова може бути про сотні тисяч військовослужбовців та роки їх присутності на прикордонних територіях (залежно від географічних особливостей таких територій). У зв'язку з цим виникає низка запитань:

- 1) чи доцільно для таких військовослужбовців утворювати окремих виборчий регіон?
- 2) на яких дільницях вони мають голосувати – постійних звичайних чи спеціально утворених для забезпечення їх голосування виборчих дільницях?
- 3) яким чином забезпечити участь військовослужбовців у голосуванні, якщо в місцях їх дислокації буде встановлено неможливість проведення виборів/не функціонуватиме жодної виборчої дільниці?
- 4) чи може – з урахуванням безпекових та інших ризиків, особливостей несення служби та наявної мережі дільниць – бути організовано голосування військовослужбовців протягом одного дня голосування?

Створення окремого регіону для голосування військовослужбовців, як пропонували окремі учасники публічного обговорення цього документа 25 січня 2024 року, є недоцільним з декількох причин:

- неможливо забезпечити компактність такого виборчого регіону – він може простягатись на сотні кілометрів вздовж кордону чи лінії розмежування і перевезення виборчої документації до центру регіону з його «околиць» та навпаки може бути тривалим і небезпечним;
- такий регіон включав би частини областей, що суперечить передбаченому Виборчим кодексом підходу, згідно з яким межі виборчого регіону не повинні порушувати меж областей;
- створення такого регіону аж ніяк не означає, що на його території будуть усунуті безпекові та інші ризики, які унеможливлуватимуть проведення виборів відповідно до міжнародних стандартів, іншими словами – на значній частині такого регіону вибори можуть не організуватися взагалі;
- у межах такого регіону буде складно – якщо взагалі можливо – здійснювати передвиборну агітацію, в той час як створення його саме для організації голосування військовослужбовців може призвести до того, що партії висуватимуть у ньому виключно військовослужбовців;
- громадський та державний контроль за проведенням виборів у такому регіоні буде ускладнений в силу особливостей функціонування об'єктів інфраструктури, пов'язаних із несенням служби або потребами забезпечення безпеки/захисту державної чи військової таємниці.

Отже, місця постійної дислокації військовослужбовців мають відноситись до системи виборчих регіонів, передбачених Виборчим кодексом, а не утворювати окремий виборчий регіон.

Що ж стосується доцільності утворення для голосування військовослужбовців спеціальних тимчасових виборчих дільниць (за аналогією з дільницями, які утворюються для голосування військовослужбовців миротворчих контингентів за межами держави), то така модель має низку переваг, але й не менше недоліків. Серед переваг:

- доступність – тимчасові спеціальні дільниці утворюються в місцях дислокації і не потребують переміщення військовослужбовців на значні відстані від місць дислокації;
- можливість комплектування складу дільничних виборчих комісій (далі – ДВК) з числа самих військовослужбовців, зокрема й у випадку відсутності кандидатур до складу відповідних ДВК від суб'єктів виборчого процесу;
- відносна простота організації голосування за місцеперебуванням військовослужбовця, який не може проголосувати у відведений час через потребу виконання обов'язків, пов'язаних із несенням служби;
- гнучкість – можливість утворення дільниць там, де це є обґрунтованим з точки зору логістики, безпеки, кількісної концентрації військовослужбовців.

Однак переваги від створення спеціальних дільниць для голосування цієї категорії виборців компенсуються їх суттєвими недоліками:

- спеціальна виборча дільниця може бути легкою мішенню для держави-агресора – як до дня голосування, так і у день голосування;
- можливість здійснення ефективного спостереження за організацією голосування, його перебігом, встановленням результатів голосування на відповідній дільниці та транспортуванням виборчої документації до відповідної ОВК фактично виключена, а допуск сторонніх осіб на дільниці буде обмеженим;
- голосування на таких спеціальних дільницях буде вразливим з точки зору залякування, погроз, підкупу, застосування адміністративного ресурсу та інших незаконних впливів на вільне формування і вираження волі військовослужбовцями;
- на таких дільницях існуватимуть більш високі – порівняно зі звичайними дільницями – ризики масового використання процедури голосування за місцем перебування, голосування за третіх осіб тощо;
- рівень обізнаності військовослужбовців – членів ДВК таких спеціальних виборчих дільниць із питань виборчого процесу навряд чи буде високим, що зумовить складнощі в організації голосування/підрахунку голосів та/або може призвести до потреби складання уточнених протоколів або взагалі визнання результатів голосування на дільниці недійсними.

З огляду на це, якщо Виборчий кодекс або спеціальний закон і передбачатиме можливість створення спеціальних виборчих дільниць для організації голосування військовослужбовців, то такі дільниці мають утворюватись ЦВК (а не ОВК) за мотивованими поданнями керівників відповідних підрозділів Збройних Сил лише у виняткових випадках (у разі обґрунтованої неможливості організації голосування на звичайних виборчих дільницях), лише на період проведення відповідних виборів і лише за умови забезпечення можливості здійснення спостереження за організацією/проведенням на них голосування та підрахунку голосів, а також за умови відсутності безпекових та інших ризиків для функціонування ДВК та організації голосування/підрахунку голосів.

За відсутності обґрунтованих підстав для утворення спеціальних виборчих дільниць, голосування військовослужбовців має організовуватись на найближчих до місць їх дислокації звичайних виборчих дільницях. Якщо контингент військовослужбовців буде значним та/або якщо місця дислокації військовослужбовців перебуватимуть на значній віддалі від найближчих звичайних дільниць, Виборчий кодекс або спеціальний закон має передбачати можливість багатоденного голосування військовослужбовців або всіх інших категорій громадян, що створить належні умови для реалізації принципів загального та рівного виборчого права.

Приведення вимог до виборчих округів у відповідність до міжнародних стандартів

Відповідно до Кодексу належної практики у виборчих справах⁵, відмінність у кількості виборців між виборчими округами на виборах за мажоритарною системою не повинно перевищувати 10%, і перевищення цієї межі допускається лише з метою забезпечення прав національних меншин. На місцевих виборах, які проводяться за мажоритарною системою відносної більшості з голосуванням у багатомандатних округах, Виборчий кодекс передбачає можливість 15-відсоткового відхилення у кількості виборців між округами із розрахунку на один мандат, що не відповідає Кодексу належної практики у виборчих справах.

Крім того, згідно з Кодексом належної практики у виборчих справах, для утворення виборчих округів мають враховуватися місця компактного проживання національних меншин. Згідно зі змінами до Закону «Про національні меншини (спільноти) в Україні» від 21 вересня 2023 року, держава взяла на себе зобов'язання створити необхідні умови для ефективної участі осіб, які належать до національних меншин, в управлінні державними справами. Це зобов'язання, серед іншого, передбачає утворення мажоритарних виборчих округів з урахуванням місць компактного проживання, а також вчинення інших проактивних дій (наприклад, можливість створення партій меншин тощо). Якщо законодавство не передбачатиме можливість існування партій національних меншин чи квот для національних меншин у виборчих списках за пропорційною системою, то утворення територіальних виборчих округів на місцевих виборах за пропорційною виборчою системою має враховувати місця їхнього компактного проживання.

Отже, до ВКУ необхідно внести зміни, які передбачатимуть:

- **зменшення величини граничного відхилення у кількості виборців між багатомандатними виборчими округами на місцевих виборах до 10%;**
- **обов'язковість врахування місць компактного проживання національних меншин в процесі утворення територіальних округів на місцевих виборах за пропорційною виборчою системою, а також мажоритарною виборчою системою з голосуванням у багатомандатних округах;**
- **правові наслідки недотримання/порушення територіальними виборчими комісіями та ЦВК вимог до утворення виборчих округів;**
- **правові наслідки недотримання територіальними виборчими комісіями вимог до утворення виборчих округів.**

⁵ Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи і пояснювальна доповідь. Європейська комісія «За демократію через право». 52-га сесія. 18-19 жовтня 2002 року. [CDL-AD\(2002\)023rev.](#)

«Перенарізка» звичайних виборчих дільниць на території України

Кількість виборців з розрахунку на одну виборчу дільницю у різних регіонах суттєво змінилась внаслідок міграційних та демографічних процесів (смерть громадян, зниклі безвісти, тощо). Цілком імовірно, що на деяких дільницях вона зменшилась до менш ніж 20 виборців (наприклад, якщо територіальну громаду і пов'язану з нею інфраструктуру було повністю знищено), тоді як у більш безпечних громадах ця кількість зросла до понад 2500 осіб. Такі дільниці не відповідатимуть вимогам статті 28 ВКУ, що зумовить необхідність перегляду їхніх меж або зміни статусу дільниці (тимчасове закриття, ліквідація тощо).

Цей перегляд має бути здійснений до початку виборчого процесу післявоєнних виборів. Важливо, щоб перегляду меж виборчих дільниць передувало:

- відновлення функціонування Реєстру;
- здійснення функціонального обстеження виборчих дільниць відповідними місцевими органами місцевого самоврядування/військовими адміністраціями за участі ЦВК з метою оцінки можливості утворення нової дільниці, об'єднання дільниць та інших змін у їхньому статусі.

Створення тимчасових закордонних виборчих дільниць

Ще до початку війни з росією, кількість виборців, віднесених до закордонних виборчих дільниць, утворених при дипломатичних установах України за кордоном, у ряді держав (Ізраїль, Молдова тощо) складала десятки тисяч виборців. Очевидно, що у разі активної участі таких виборців у голосуванні, вони навряд чи змогли б реалізувати своє право голосу у день голосування. З початком війни і вимушеним масовим переміщенням мільйонів українських виборців за межі України, можливість їх участі у волевиявленні за місцем свого фактичного перебування в іноземних державах стане ще більш ускладненою. Неможливість реалізувати право голосу на виборах за межами України порушуватиме принципи загального і рівного виборчого права. З огляду на це, законодавцю варто розглянути можливість внесення змін до Виборчого кодексу, які передбачатимуть можливість створення тимчасових закордонних виборчих дільниць поза приміщеннями дипломатичних установ, а також врегулювати порядок створення таких дільниць і їх функціонування.

Відповідно, ще до закінчення дії режиму воєнного стану до Виборчого кодексу варто внести зміни, які передбачатимуть:

- створення тимчасових закордонних виборчих дільниць поза приміщеннями дипломатичних установ України для голосування у великих містах держав (відповідно до міст компактного проживання громадян) із значною кількістю виборців;

- порядок ініціювання та отримання дозволу компетентних органів держави на утворення тимчасових виборчих дільниць;
- порядок взаємодії між Міністерством закордонних справ (далі – МЗС) та ЦВК в процесі ініціювання утворення/утворення тимчасових закордонних дільниць;
- порядок і підстави віднесення виборців до таких дільниць, зокрема особливості їх реєстрації у закордонному виборчому окрузі, яка може поєднувати як пасивну реєстрацію (у випадку, коли виборця вже було віднесено до закордонної виборчої дільниці), так і активну реєстрацію;
- склад, порядок та особливості формування дільничних виборчих комісій на таких дільницях, особливості забезпечення їх діяльності та безпеки.

Реалізація цих нововведень має розпочатися відразу після закінчення дії/скасування режиму воєнного стану. Це передбачає встановлення МЗС орієнтовної кількості виборців у кожній державі, в якій функціонують дипломатичні установи України, місць їх компактного проживання, проведення переговорів щодо умов та можливості відкриття тимчасових закордонних виборчих дільниць. Ці дії мають бути здійснені у строк, який дозволить ЦВК створити закордонні виборчі дільниці та забезпечити утворення відповідних дільничних виборчих комісій задовго до дня голосування, однак після початку виборчого процесу післявоєнних виборів.

Забезпечення можливості оскарження рішень про утворення виборчих округів на загальнодержавних виборах

У тих випадках, коли рішення про утворення виборчих округів ухвалюється територіальними виборчими комісіями після початку виборчого процесу (місцеві вибори), оскарження таких рішень здійснюється за процедурами врегулювання виборчих спорів, передбаченими КАСУ. Водночас, рішення про утворення територіальних виборчих округів на загальнодержавних виборах ухвалюються ЦВК до початку виборчого процесу, а тому оскарження таких рішень здійснюється за загальними процедурами Кодексу адміністративного судочинства.

До КАСУ варто внести зміни, які включатимуть до переліку виборчих спорів спори, пов'язані з утворенням виборчих округів та виборчих дільниць на загальнодержавних та місцевих виборах, зокрема й в тому випадку якщо рішення виборчих комісій про утворення округів/дільниць було ухвалено до початку виборчого процесу. Це дозволило б забезпечити оперативне врегулювання таких виборчих спорів за скороченими процедурами, передбаченими для виборчих спорів. Якщо спір виник до початку виборчого процесу, то право звернення до суду з відповідним адміністративним позовом має надаватися партії/місцевій організації партії, а також виборцю, права та законні інтереси якого щодо участі у виборчому процесі було порушено рішенням про утворення виборчих округів/дільниць.

Рекомендації

Зміст рекомендації	Відповідальні суб'єкти	Кінцеві строки реалізації
Законодавче врегулювання проблем, пов'язаних із територіальною організацією виборів (крім перегляду системи виборчих регіонів)	ВРУ	До закінчення дії режиму воєнного стану
Перегляд меж виборчих регіонів	ВРУ	Невідкладно після скасування режиму воєнного стану
Організаційні дії щодо утворення тимчасових закордонних виборчих дільниць	МЗС, ЦВК	Незадовго до припинення дії режиму воєнного стану або відразу після його скасування
Відновлення функціонування Державного реєстру виборців та його оновлення	ЦВК	У визначений законом строк після скасування режиму воєнного стану (завершення поновлення)
Оцінка стану інфраструктури, зняття територіальних громад з обліку, об'єднання громад, перегляд меж районів	Суб'єкти визначені Законом «Про добровільне об'єднання територіальних громад» або інші уповноважені законом суб'єкти, ВРУ	У визначений законом строк після скасування режиму воєнного стану (завершення поновлення)
Утворення нової системи виборчих дільниць (з урахуванням оновлень даних Державного реєстру виборців) та територіальних округів	ЦВК	Перед початком виборчого процесу післявоєнних виборів
Зменшення кількості виборців із розрахунку на виборчу дільницю	ВРУ (зміни до Виборчого кодексу), ЦВК (рішення про утворення)	У довгостроковій перспективі

Утворення спеціальних тимчасових виборчих дільниць (у виняткових випадках) для організації голосування військовослужбовців	ЦВК	У визначений законом строк після початку виборчого процесу
--	-----	--

Розділ 3

РЕЄСТРАЦІЯ ВИБОРЦІВ

Вступ

Будь-які демократичні вибори передбачають дотримання принципів загального та рівного виборчого права. Реалізація цих принципів в аспекті активного виборчого права – тобто права голосувати – забезпечується ефективною системою реєстрації виборців. В Україні правову основу для функціонування постійної і оновлюваної системи реєстрації виборців було створено ще у 2007 році з ухваленням Закону «Про Державний реєстр виборців».

Реєстр містить актуальні і постійно поновлювані дані про всіх громадян України, які мають право голосу на відповідних виборах. Складання та уточнення списків виборців здійснюється завдяки веденню персоніфікованого обліку виборців у ДРВ. Тому його належне та захищене функціонування невід’ємно пов’язане із забезпеченням та реалізацією принципів загального, рівного і прямого виборчого права.

Після 24 лютого 2022 року оновлення бази даних ДРВ і доступ до неї були припинені Службою розпорядника ДРВ через ризик несанкціонованого використання даних Реєстру сторонніми особами, першочергово з боку держави-агресора. Інформація про нових виборців до 22 грудня 2023 року не вносились до бази даних Реєстру, а її актуалізація щодо наявних виборців (зокрема й тих, хто опинився на окупованих територіях) не здійснювалась. 22 грудня 2023 року ЦВК відновила періодичне поновлення бази даних ДРВ, щоправда без участі органів ведення Реєстру на тимчасово окупованих територіях⁶. Водночас, періодичне поновлення даних ДРВ в наявних умовах все одно не може забезпечити повноту і точність її бази даних. Зокрема, рятуючись від війни, значна кількість українських громадян була вимушена переміститись або в інші регіони з кращими безпековими умовами, або взагалі виїхати за межі держави. Якщо відомості, які підлягають внесенню/актуалізації до бази даних ДРВ про таких виборців не оновлювались, то цілком очевидним є той факт, що такі дані в базі Реєстру є неактуальними. Це стосується, зокрема, і майже 8 мільйонів українських громадян, які залишили територію України після початку повномасштабного вторгнення, адже більшість із них так і не стала на консульський облік.

У цьому Розділі сформульовано законодавчі та практичні виклики, пов’язані з веденням Реєстру та запропоновано варіанти їх вирішення.

⁶ Постанова ЦВК від 22 грудня 2023 року [№ 89](#) «Про деякі питання часткового відновлення функціонування автоматизованої інформаційно-комунікаційної системи «Державний реєстр виборців»

Ключові виклики

Функціонування Реєстру зіштовхується з низкою викликів, на які необхідно дати адекватну відповідь в контексті підготовки до майбутніх післявоєнних виборів. Вони стосуються здійснення органами ведення Реєстру своїх повноважень, в частині ведення ДРВ, забезпечення надійного захисту та безпеки персональних даних виборців, їх актуалізації, серед іншого, в частині виборців, які перемістились за межі держави, внаслідок безпекової ситуації в державі зокрема тощо. Нижче ці виклики розглянуто більш детально.

Безпечність та надійність Реєстру

Одним із ключових завдань ДРВ як інформаційно-комунікаційної системи є забезпечення надійного захисту персональних даних виборців. Посилення кібербезпеки набуває ще більшого значення в умовах повномасштабної війни для запобігання ймовірним несанкціонованим втручанням в роботу Реєстру з боку сторонніх суб'єктів, зокрема, держави-агресора як сьогодні, так і у майбутньому.

Рівень безпеки, достовірності та надійності даних Реєстру залежить не лише від його захищеності технологічними засобами, але й від кадрів, які мають доступ до персональних даних ДРВ. Особливо актуальним це питання є для органів ведення Реєстру на тимчасово окупованих/деокупованих територіях, адже на них перманентно фіксуються непоодинокі випадки здійснення колабораційної діяльності як представниками органів влади, так і окремими громадянами.

Першим кроком на шляху вирішення проблеми потенційного несанкціонованого втручання у функціонування Реєстру має стати підготовка аналізу ефективності захисту інформації Реєстру та підтвердження відповідності засобів її технічного і криптографічного захисту.

Деякі організаційні заходи у цьому напрямі вже здійснюються: ЦВК відновлено функціонування Реєстру у текстовому режимі у листопаді 2023 року⁷. Підготовка зазначеного аналізу має передбачати встановлення представниками Служби розпорядника ДРВ у взаємодії із Держспецзв'язком спроб та випадків несанкціонованого втручання у функціонування Реєстру, дослідження їх причин, а також основних вразливих компонентів і процесів системи.

Здійснення такого аналізу дозволить напрацювати практичні рекомендації щодо запобігання несанкціонованому втручанням в роботу Реєстру у майбутньому, удосконалити засоби захисту та шляхи їх впровадження (наприклад, застосування блокчейн або інших розподільних технологій), а також визначити обсяги і джерела фінансування їх впровадження.

⁷ Постанова ЦВК від 24 листопада 2023 року [№ 74](#) «Про Порядок доступу до бази даних Державного реєстру виборців»

За результатами аналізу, ЦВК та Держспецзв'язку спільно з Міністерством цифрової трансформації України, представниками українського ІТ-бізнесу та міжнародними партнерами (наприклад, Міжнародною електротехнічною комісією (ІЕС), якщо таке залучення не передбачає порушення встановлених режимів доступу до інформації про стан функціонування ДРВ, необхідно напрацювати такі рекомендації до закінчення дії режиму воєнного стану. При цьому їх впровадження має відбутися до початку виборчого процесу відповідних перших післявоєнних виборів.

Для забезпечення незалежної оцінки повноти, точності і достовірності бази даних ДРВ та ступеня її захищеності від протиправних втручань, до Закону «Про Державний реєстр виборців» варто внести зміни, які передбачатимуть громадський аудит Реєстру відповідно до міжнародних стандартів, визначатимуть чіткі критерії визначення суб'єктів його проведення, методологію, порядок проведення і наслідки громадського аудиту. Комплексний громадський аудит ДРВ дозволить не лише підвищити рівень довіри виборців до достовірності і точності його даних, але й оцінити надійність засобів захисту. Громадський аудит Реєстру має відбутися до початку виборчого процесу перших післявоєнних виборів, що дозволить своєчасно врахувати рекомендації, запропоновані за результатами аудиту. Зміни до Закону «Про Державний реєстр виборців», які складатимуть правову основу для його здійснення, мають бути ухвалені до припинення дії режиму воєнного стану.

Для обмеження доступу до бази даних Реєстру осіб, яких було засуджено за колабораційну діяльність та інші злочини проти основ національної безпеки України, до початку практичного впровадження рекомендацій щодо запобігання несанкціонованому втручанню у функціонування ДРВ ВРУ має внести відповідні зміни до законодавства. Такі зміни можуть полягати у встановленні обмеження щодо зайняття посад в органах Реєстру такими особами, а також можуть передбачати автоматизоване надання Державною судовою адміністрацією України Службі розпорядника ДРВ інформації з Єдиного державного реєстру судових рішень щодо набрання законної сили вироками суду щодо притягнення працівників органів Реєстру/осіб, які претендують на зайняття посад в органах ДРВ, до відповідальності за колабораціонізм та інші злочини проти основ національної безпеки України.

Повноцінне функціонування органів ведення Реєстру на деокупованих територіях

Внаслідок повномасштабної війни близько 20% території України є окупованою. На цих територіях ведення Реєстру не здійснюється і наразі є неможливим. З урахуванням постійних активних бойових дій та змінюваної лінії фронту, на них мають проводитися заходи нетехнічного та технічного обстеження потенційно небезпечних ділянок, їх маркування та розмінування, для забезпечення належного рівня безпеки для громадян.

Ключовим для забезпечення початку функціонування Реєстру є відновлення роботи на деокупованих територіях органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема тих, які здійснюють безпосереднє адміністрування та ведення ДРВ, а також надають інформацію, необхідну для періодичного поновлення бази Реєстру. У випадку встановлення неможливості відновлення функціонування органів ведення ДРВ, на законодавчому рівні має бути вирішене питання щодо тимчасового виконання функцій відповідних органів іншими органами (наприклад, військовими адміністраціями чи іншими органами, які функціонуватимуть на відповідній території у перехідний період, тривалість якого має бути чітко визначена законом). Ці законодавчі зміни мають бути внесені до початку виборчого процесу відповідних перших післявоєнних виборів.

Після відновлення повного контролю держави над деокупованими територіями, обласні державні адміністрації на підставі даних, отриманих від військових адміністрацій та органів правопорядку (Служби безпеки України (далі – СБУ), Національної поліції України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій) мають дослідити стан і безпечність будівель та приміщень, в яких розміщувались органи ведення/адміністрування Реєстру.

У разі відсутності/непридатності відповідних приміщень для діяльності цих органів, обласні державні адміністрації за погодженням з ЦВК мають визначити інші – зокрема й тимчасові – приміщення для розміщення органів Реєстру, а у разі їх відсутності – переглянути межі територіальної юрисдикції цих органів та, за потреби, вжити заходів щодо збільшення штату укрупнених відділів ведення Реєстру.

Крім відсутності придатних для роботи приміщень, органи ведення ДРВ після відновлення їх роботи можуть зіштовхнутись із проблемами матеріально-технічного забезпечення. Наприклад, орган може мати придатне для роботи приміщення, однак все обладнання з нього було вилучено/знищено під час окупації, або органу було надано для роботи нове приміщення без будь-яких матеріально-технічних засобів.

Саме тому обласним державним адміністраціям необхідно оцінити стан матеріально-технічного забезпечення кожного нового/відновленого органу ведення Реєстру на відповідних територіях, а також ініціювати складання і затвердження в установленому порядку кошторисів відповідних витрат на матеріально-технічне забезпечення належного функціонування органів Реєстру, зокрема й у зв'язку з їхнім потенційним укрупненням. Закупівля необхідного обладнання для функціонування органів ведення ДРВ має бути здійснена за рахунок коштів державного бюджету/міжнародної технічної допомоги задовго до початку виборчого процесу перших післявоєнних виборів.

Проблеми, пов'язані з відновленням роботи органів Реєстру на деокупованих територіях, не обмежуються лише проблемами їхнього матеріально-технічного

забезпечення. Демографічні чинники (міграції виборців, зокрема й працівників відділів ведення ДРВ), потенційне притягнення до відповідальності посадових осіб ДРВ у зв'язку з колабораційною діяльністю також можуть суттєво послабити кадрове забезпечення органів Реєстру на деокупованих територіях.

Тому ЦВК у взаємодії з органами виконавчої влади (зокрема місцевими) до початку виборчого процесу перших післявоєнних виборів необхідно буде підготувати належну кількість фахівців, які призначатимуться на роботу в органах ведення ДРВ після відновлення їх роботи.

Ведення Державного реєстру виборців

В умовах війни повноцінне функціонування Реєстру в аспекті періодичного поновлення даних стало можливим лише у 2024 році. Також частково було відновлено можливість обліку виборчих дільниць, що існують на постійній основі без залучення органів ведення ДРВ. Однак така ситуація не може існувати на постійній основі і перед початком виборчого процесу перших післявоєнних виборів функціонування органів Реєстру має бути відновлено. Наразі у зв'язку з погіршенням безпекової ситуації в низці регіонів, кадрове забезпечення відділів ведення ДРВ та їх фінансування (включно з видатками на оплату праці) скоротились. Проблеми кадрового забезпечення органів ведення Реєстру негативно вплинуть як на темпи оновлення бази даних Реєстру у майбутньому, так і – потенційно – на якість оновленого Реєстру.

Для вирішення цієї проблеми ЦВК у взаємодії з органами, при яких/у складі яких функціонуватимуть органи ведення ДРВ до початку виборчого процесу відповідних перших післявоєнних виборів має оцінити потенційне майбутнє функціональне навантаження із розрахунку на одного працівника органу ведення Реєстру, збільшивши за потреби кадрове забезпечення відповідних відділів ведення Реєстру для більш рівномірного розподілу навантаження між ними.

За результатами такої оцінки органи, у складі яких створено відділи ведення/адміністрування ДРВ, мають визначити кількість працівників, якими має бути доукомплектовано органи Реєстру. Доукомплектація цих органів може бути здійснена як на постійній, так і тимчасовій основі. Перевагою останнього підходу є те, що він враховує разове різке збільшення функціонального навантаження на органи ДРВ у зв'язку з розблокуванням доступу до Реєстру, яке зумовить потребу у внесенні в базу даних ДРВ значного масиву оновлень, інформація щодо яких була передана органам ведення ДРВ у період з 24 лютого 2022 року і до моменту відновлення доступу органів ведення ДРВ до Реєстру. Заразом, з урахуванням суттєвих міграцій виборців між регіонами, у деяких із них виникне потреба у збільшенні штату відділів ведення ДРВ на постійній основі, тоді як в інших регіонах постійні штати цих відділів доведеться скоротити.

Після закінчення дії режиму воєнного стану, але до початку виборчого процесу перших післявоєнних виборів, військовим адміністраціям та/або органам, у складі яких створено підрозділи ведення/адміністрування ДРВ із залученням ЦВК необхідно:

- визначити кількість працівників, які мають бути прийняті на роботу у кожному органі ведення Реєстру на постійній та тимчасовій основі;
- встановити чіткі строки і умови залучення працівників органів ДРВ на тимчасовій основі;
- розробити базові навчальні програми та організувати навчання відповідних осіб з питань оновлення бази даних Реєстру;
- забезпечити розмежування компетенції і відповідальності між такими особами;
- після первинного оновлення бази даних ДРВ – звільнити тимчасових працівників і, з урахуванням результатів оновлення бази даних, затвердити остаточні штати підрозділів, відповідальних за ведення та адміністрування Реєстру.

Альтернативою змінам у штатах органів ведення ДРВ може бути часткова автоматизація процесу оновлення бази даних Реєстру, тобто збільшення кількості операцій, які не потребують втручання людини.

У разі запровадження такої автоматизації, функції працівників органів ведення/адміністрування ДРВ фактично полягатимуть у контролі за правильністю та повнотою здійснення автоматизованих операцій в рамках системи Реєстру, що дозволить суттєво скоротити штати цих органів. Однак проведення такої автоматизації процесів оновлення бази даних ДРВ може бути здійснено лише після внесення даних оновлення бази даних ДРВ, отриманих органами ведення Реєстру, в «ручному» режимі, тобто за участі відповідних працівників.

Для автоматизації процесу оновлення ДРВ, ЦВК необхідно:

- забезпечити доступ та верифікацію виборців та уповноважених представників органів, відповідальних за надання даних в рамках оновлення бази ДРВ, до бази;
- стандартизувати інформацію/пакети даних, яка вводиться та обробляється системою Реєстру;
- забезпечити можливості автоматизованого контролю за повнотою і правильністю введення відповідних даних як з боку виборця/органу ведення/органу адміністрування ДРВ, так і з боку уповноважених представників органів, які здійснюють введення даних щодо оновлення ДРВ;
- запровадити механізми запобігання несанкціонованому введенню даних до бази Реєстру;

- визначити порядок здійснення контролю за правильністю і повнотою внесених даних з боку органів ведення/адміністрування ДРВ, а також порядок усунення виявлених помилок/порушень;
- передбачити щорічні тестування та аудит правильності і захищеності функціонування системи;
- забезпечити організацію базового навчання для представників органів, залучених до оновлення бази даних Реєстру.

Очевидно, що здійснення цих заходів потребуватиме значних фінансових, організаційних та часових ресурсів, а тому питання запровадження автоматизації оновлення бази даних ДРВ є питанням середньо- та довгострокової перспективи.

Актуалізація даних ДРВ на території України після відновлення доступу до нього органів ведення Реєстру

Як зазначалося вище, під час війни органи державної влади та місцевого самоврядування загалом продовжують виконувати обов'язки щодо подання відомостей для періодичного поновлення бази даних ДРВ. За попередніми розрахунками представників Служби розпорядника Реєстру, для актуалізації даних за кожен рік війни працівникам органів ведення ДРВ знадобиться близько 2 місяців. Тобто, якщо припустити, що війна триватиме три-чотири роки, органам ведення Реєстру знадобиться від 6 до 8 місяців для внесення до Реєстру усіх накопичених протягом війни даних. Як вже зазначалося вище, функціонування Реєстру в аспекті періодичного оновлення було повноцінно відновлено у 2024 році. Відтак це може позитивно повпливати на зменшення вище зазначених термінів. Однак постійні зміни в конфігурації зони ведення бойових дій та припинення функціонування органів влади на відповідних територіях все одно не дозволятимуть скоротити його суттєво.

Найголовнішими викликами у цьому контексті можуть стати:

- відсутність довіри суспільства до повноти, точності і достовірності бази даних ДРВ;
- значний обсяг інформації, зібраної за період війни, яку необхідно буде внести до Реєстру;
- потенційні часті зміни даних щодо одного й того ж виборця протягом усього періоду обмеження доступу до ДРВ, зумовлені зміною реєстрації його місця проживання чи інших даних, які підлягають включенню до Реєстру (у низці випадків орган ведення ДРВ буде вимушений – під час опрацювання даних оновлення щодо одного й того ж виборця – змінювати інформацію щодо нього по декілька разів, приводячи її у відповідність до найбільш актуальної інформації за весь період з початку війни);
- невизначеність фінального обсягу даних, які необхідно буде опрацювати органу ведення ДРВ після відновлення його доступу до бази даних Реєстру і початку

введення таких даних до бази Реєстру, адже строки відновлення доступу напряду залежать від строків закінчення війни, які залишаються невідомими;

- проблеми кадрового забезпечення органів ведення ДРВ (див. вище);
- відсутність гарантій належного збереження даних у паперовому та електронному форматах органом ведення ДРВ та ризики їх втрати і неможливості/складності потенційного поновлення втраченої інформації;
- нездійснення/неналежне здійснення органами влади, відповідальними за передачу органам ведення Реєстру даних про виборців, повноважень на непідконтрольних Україні територіях;
- відсутність або знищення первинних документів, які підтверджують персональні або інші дані щодо виборців, які підлягають включенню до бази даних Реєстру;
- проблеми, пов'язані з невизнанням державою Україна документів, виданих органами окупаційної адміністрації (свідцтва про смерть, про шлюб тощо).

Для належного реагування на ці виклики необхідно:

- Службі розпорядника ДРВ у координації з органами, які здійснюватимуть повноваження органів виконавчої влади та/або місцевого самоврядування протягом законодавчо визначеного перехідного післявоєнного періоду (наприклад, військовими адміністраціями, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування) – невідкладно **оцінити стан і способи зберігання інформації, переданої органам ведення ДРВ в рамках періодичного поновлення Реєстру, визначити ризики, пов'язані зі збереженням відповідних даних, та напрацювати методичні рекомендації органам ведення ДРВ щодо усунення таких ризиків;**
- Службі розпорядника ДРВ невідкладно **дослідити можливість відцифрування отриманої органами ведення Реєстру інформації у форматі, який може бути легко адаптований для потреб поновлення бази даних ДРВ, можливі способи її більш оперативного опрацювання та оновлення ними без доступу до бази даних ДРВ, а також більш надійного зберігання і захисту (використання хмарних сервісів, зберігання на флеш-картах/зовнішніх оптичних дисках, захищених від несанкціонованого доступу/використання тощо).** Результати відповідного дослідження мають стати основою для підготовки проекту відповідних роз'яснень для органів ведення Реєстру;
- Службі розпорядника ДРВ **оцінити можливість забезпечення автоматизованого оновлення бази даних ДРВ та синхронізації/забезпечення технологічної сумісності Реєстру з іншими державним реєстрами** для забезпечення автоматизованої обробки інформації між різними реєстрами з мінімізацією людського втручання у відповідні процеси (див. рекомендації щодо автоматизації оновлення Реєстру вище);
- ЦВК **затвердити напрацьовані Службою розпорядника ДРВ наведені вище методичні рекомендації та роз'яснення, а також забезпечити їх належне виконання;** вжити заходів щодо матеріально-технічного та кадрового

забезпечення органів ведення Реєстру відповідно до пропозицій, викладених у цьому документі (див. вище);

- органам ведення ДРВ після затвердження ЦВК методичних рекомендацій і роз'яснень **забезпечити їх виконання на постійній основі як до, так і після завершення дії режиму воєнного стану;**
- КМУ при підготовці проекту Закону про Державний бюджет України на наступний рік **врахувати необхідність належного фінансування заходів, спрямованих на забезпечення належного обліку інформації про виборців, яка підлягатиме включенню до ДРВ, а також потреби належного кадрового забезпечення органів ведення Реєстру та оплати їх праці;**
- ВРУ до завершення дії режиму воєнного стану **необхідно забезпечити фінансування заходів, спрямованих на забезпечення належного обліку інформації про виборців, яка підлягатиме включенню до ДРВ, визначити правові наслідки отримання виданих на тимчасово окупованих територіях документів щодо підтвердження актів цивільного стану та порядок ухвалення рішень про їх державну реєстрацію** (що, серед іншого, може передбачати ухвалення ВРУ проекту Закону реєстр. № 9069 від 28 лютого 2023 року⁸), а також внести зміни до Закону «Про Державний реєстр виборців», які б встановлювали порядок використання документів, виданих окупаційною адміністрацією, для потреб наповнення та уточнення бази даних ДРВ.

Актуалізація даних Реєстру про виборців, що перебувають за кордоном

Станом на 2024 рік за межами держави перебувало понад 6 мільйонів українських громадян⁹. З урахуванням того, що чим більш тривалою є війна, тим більшою є частка тих, хто поступово вкорінюється на територіях відповідних держав перебування і, відповідно, не матиме належних стимулів для повернення на батьківщину після її завершення, актуальності набуває питання забезпечення участі мільйонів виборців, які перемістились за кордон, у політичному житті України, зокрема й забезпечення їхніх виборчих прав на територіях держав перебування на українських післявоєнних виборах.

Крім необхідності перегляду виборчих процедур, які дозволятимуть виборцям у закордонному окрузі належним чином реалізувати своє волевиявлення (що може, серед іншого, передбачати утворення тимчасових закордонних дільниць за межами дипломатичних та консульських установ), забезпечення участі цієї категорії виборців у загальнодержавних виборах потребуватиме оновлення даних про них у базі ДРВ. Оскільки далеко не всі виборці, які були вимушені залишити територію України після початку війни у лютому 2022 року стали на консульський облік, інформація про кількість виборців у ЗВО та фактична кількість виборців, які залишили Україну, не узгоджені між собою.

⁸ <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41464>

⁹ Дані управління Верховного комісара ООН у справах біженців від 16 грудня 2024 року

Основними викликами для оновлення бази даних ДРВ в частині виборців у ЗВО є:

- небажання виборців ставати на консульський облік або складність здійснення такої процедури виборцем з різних причин (наявність плати за взяття на облік, значні черги, режим роботи дипломатичного представництва, необхідність здійснення тривалих і витратних поїздок, подання значної кількості документів тощо);
- суттєві розходження між даними щодо кількості виборців згідно з консульським обліком та згідно з даними ДРВ і, відповідно, неповнота бази даних Реєстру щодо виборців у ЗВО – як внаслідок прогалин у консульському обліку, так і у зв'язку з відсутністю у відділу ведення ДРВ при МЗС доступу до Реєстру. Зокрема, станом на початок війни (22 лютого 2022 року) загалом на консульському обліку перебувало 431 227 громадян України, тоді як згідно з даними МЗС станом на 12 квітня 2023 року на консульському обліку перебувало 423 095 осіб, тобто в десятки разів менше за фактичну кількість громадян за межами держави;
- постійна зміна динаміки кількості виборців, як за межами держави загалом, так і у відповідних державах перебування, внаслідок їх міграцій, що ускладнює визначення оптимальних способів їх реєстрації, здійснення комунікації з ними та забезпечення їх виборчих прав загалом;
- відсутність у МЗС повної інформації про місця компактного проживання виборців на території кожної конкретної держави перебування;
- відсутність ефективних засобів комунікації з виборцями/донесення інформації у державах перебування (крім таких традиційних засобів як розміщення інформації на стендах в дипломатичних/консульських установах, СМС-розсилок та використання веб-сайтів посольств й соціальних мереж);
- загальні виклики, які постають перед органами ведення ДРВ, які є характерними і для органу ведення ДРВ при МЗС (відсутність доступу до бази даних, постійне накопичення даних про виборців без їх внесення в базу даних Реєстру, проблеми кадрового забезпечення тощо);
- потенційно недостатній рівень обізнаності виборців із процедурами реалізації виборчих прав за межами території України як з, власне, процедурою голосування, так і процедурою перевірки інформації про себе у Реєстрі/списках виборців, порядком уточнення списків виборців, оскарження відповідних неточностей тощо;
- неможливість вирішити проблему повноти Реєстру, в частині даних про виборців у ЗВО, шляхом їх пасивної реєстрації через прив'язку останньої до даних консульського обліку.

Реагування на ці виклики передбачає здійснення наступних кроків:

- Верховній Раді України необхідно до завершення дії режиму воєнного стану: 1) внести зміни до Закону «Про Державний реєстр виборців», які передбачатимуть запровадження активної реєстрації виборців в межах ЗВО та поєднання

такої реєстрації з пасивною реєстрацією, яка здійснюється відповідно до чинної редакції цього Закону, а також змін, які передбачатимуть можливість подання заяв про зміну місця голосування без зміни виборчої адреси за допомогою застосунку «Дія» або безпосередньо через кабінет виборця у ДРВ. Виборці, які стали на консульський облік, включатимуться до Реєстру автоматично (на підставі відповідної інформації керівників дипломатичних установ), тоді як ті з них, хто не став на облік, включатимуться до бази даних Реєстру в ЗВО виключно за власною ініціативою; 2) внести зміни до Виборчого кодексу, які визначатимуть **порядок і способи здійснення волевиявлення виборців у ЗВО**, оскільки від них залежать порядок і строки складання списків виборців на закордонних виборчих дільницях та механізми забезпечення принципу загального виборчого права у ЗВО;

- МЗС до завершення дії режиму воєнного стану має: 1) **оптимізувати процедуру взяття громадян на консульський облік**, зокрема за рахунок зменшення розміру плати за взяття на такий облік, надання громадянам можливості подання документів для взяття на облік без особистої присутності заявника (електронно), запровадження елементів управління чергами громадян в дипломатичних установах тощо; 2) **завершити збір інформації про місця компактного проживання виборців у ЗВО**, можливі способи забезпечення їхніх виборчих прав з урахуванням умов конкретних держав перебування, а також провести попередні переговори з уповноваженими органами відповідних держав щодо організації голосування за межами дипломатичних установ (після внесення змін до Виборчого кодексу, які передбачатимуть можливість організації такого голосування); 3) **налагодити більш ефективні засоби комунікації з виборцями, зокрема й шляхом заохочення виборців до такої комунікації**, з'ясування у виборців оптимальних каналів інформування, запровадження окремих електронних застосунків для здійснення такої комунікації (чат-бот тощо); 4) **запровадити програми інформування виборців про порядок реалізації їхніх виборчих прав у ЗВО** (з фінансуванням таких програм за кошти державного бюджету або кошти міжнародної допомоги), порядок реєстрації в ДРВ, оновлення реєстраційних даних та порядок зміни місця голосування без зміни виборчої адреси;
- ЦВК/Служба розпорядника Реєстру до початку виборчого процесу перших післявоєнних виборів має: 1) **забезпечити оптимізацію особистого кабінету виборця з метою розширення спектру дій, пов'язаних із реєстрацією виборців, зміною місця голосування без зміни виборчої адреси, реалізацією виборчих прав, безпосередньо через такий кабінет, зокрема шляхом подання відповідних заяв в електронній формі безпосередньо через кабінет виборця**; 2) у координації з МЗС забезпечити інформування виборців у ЗВО про порядок реалізації виборчих прав та ключові виборчі процедури;
- Міністерству цифрової трансформації України до закінчення дії режиму воєнного стану у координації з ЦВК слід передбачити **розширення функціоналу застосунку «Дія» з метою забезпечення можливості подання документів, необхідних для внесення змін до ДРВ або зміни місця**

голосування без зміни виборчої адреси через цей застосунок, а також спільно з ЦВК забезпечити інформування виборців про нові можливості застосунку «Дія».

Рекомендації

Зміст рекомендації	Відповідальні суб'єкти	Кінцеві строки реалізації
Оцінка захищеності ДРВ, розробка рекомендацій щодо запобігання несанкціонованому втручанню в функціонування ДРВ	ЦВК, Держспецзв'язку	До закінчення дії режиму воєнного стану
Законодавче визначення порядку здійснення громадського аудиту ДРВ	ВРУ	До закінчення дії режиму воєнного стану
Здійснення громадського аудиту ДРВ та внесення ЦВК/іншим уповноваженим органам рекомендацій за результатами його проведення	Відповідні громадські організації	До початку виборчого процесу перших післявоєнних виборів
Оцінка стану зберігання інформації, отриманої органами ведення ДРВ в рамках періодичного оновлення Реєстру після 24 лютого 2022 року та не внесеної до бази даних ДРВ, оцінка можливостей відцифрування такої інформації, технологічної сумісності відцифрованих даних з базою ДРВ, напрацювання відповідних рекомендацій та їх впровадження	Служба розпорядника ДРВ спільно з військовими адміністраціями/державними адміністраціями (оцінка і проект рекомендацій) ЦВК (затвердження рекомендацій/методичних роз'яснень) Органи ведення ДРВ та військові адміністрації (реалізація рекомендацій)	До закінчення дії режиму воєнного стану
Визначення правових наслідків отримання виданих на тимчасово окупованих територіях документів (зокрема, в частині підтвердження актів цивільного стану) та порядку ухвалення рішень про державну реєстрацію таких документів/актів цивільного стану	ВРУ	До закінчення дії режиму воєнного стану

<p>Закріплення можливості активної реєстрації виборців у закордонному виборчому окрузі (виборчі адреси яких не було віднесено до закордонного округу) та визначення порядку і способу голосування таких виборців</p>	<p>ВРУ (законодавчі зміни) МЗС, Мінцифри, дипломатичні установи та ОВК (після утворення дільничих виборчих комісій на післявоєнних виборах)</p>	<p>До закінчення дії режиму воєнного стану (законодавчі зміни) До початку виборчого процесу післявоєнних виборів (початок впровадження активної реєстрації)</p>
<p>Оптимізація процедур консульського обліку, збір інформації про місця компактного проживання громадян за кордоном, визначення порядку голосування таких громадян на післявоєнних виборах, розробка та впровадження програм інформування виборців в ЗВО щодо реалізації права голосу</p>	<p>МЗС у координації з ЦВК</p>	<p>До початку виборчого процесу післявоєнних виборів</p>
<p>Оптимізація особистого кабінету виборця на веб-сайті ЦВК та розширення його функцій, розширення можливостей реалізації виборчих прав через особистий кабінет виборця та застосунок «Дія», інформування виборців про відповідні нововведення</p>	<p>ЦВК у взаємодії з Міністерством цифрової трансформації України та Держспецзв'язку</p>	<p>До початку виборчого процесу післявоєнних виборів</p>
<p>Розширення функціоналу застосунку «Дія» для забезпечення можливості електронного подання документів, пов'язаних із реалізацією виборчих прав</p>	<p>Міністерство цифрової трансформації України у взаємодії з ЦВК</p>	<p>До закінчення дії режиму воєнного стану</p>
<p>Запобігання зайняттю посад в органах ведення ДРВ особами, залученими у колабораціоністську діяльність</p>	<p>ВРУ (законодавчі зміни) Державна судова адміністрація України і ЦВК (обмін інформацією)</p>	<p>До закінчення дії режиму воєнного стану (законодавчі зміни) До початку виборчого процесу післявоєнних</p>

		виборів (реалізація змін)
Відновлення функціонування органів державної влади на деокупованих територіях або визначення (у разі неможливості такого відновлення) органів, які здійснюватимуть їхні повноваження, протягом чітко визначеного законом перехідного періоду	КМУ, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади ВРУ (законодавчі зміни щодо розширення повноважень військових адміністрацій)	До початку виборчого процесу післявоєнних виборів
Обстеження стану і безпеки будівель та споруд для розміщення органів влади, зокрема відділів ведення ДРВ	Обласні державні адміністрації спільно з СБУ та Національною поліцією України	Невідкладно після деокупації території та усунення безпекових ризиків
Фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності відновлених органів ведення ДРВ	Обласні державні адміністрації /військові адміністрації (оцінка, проекти кошторисів, виконання кошторисів), КМУ (проект змін до державного бюджету), ВРУ (зміни до державного бюджету)	До початку виборчого процесу післявоєнних виборів і після відновлення діяльності органів ведення ДРВ
Оцінка кадрового забезпечення органів ведення ДРВ, функціонального навантаження на кожного працівника, підвищення кваліфікації працівників органів ведення ДРВ	ЦВК спільно з обласними/районними державними адміністраціями або військові адміністрації	До початку виборчого процесу післявоєнних виборів і після відновлення діяльності органів ведення ДРВ
Автоматизація процесу оновлення бази ДРВ	ВРУ (законодавчі зміни та фінансування), ЦВК та КМУ/центральні органи виконавчої влади (реалізація законодавчих змін)	Після проведення післявоєнних виборів

Розділ 4

ВИСУВАННЯ І РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ

Вступ

Загальна логіка процедур висування та реєстрації кандидатів на виборах, відображена у Виборчому кодексі, попри певні зміни залишається загалом незмінною з середини 2000-х років. Напрями удосконалення відповідних процедур особливо не залежать від інтенсивності ведення бойових дій і перспектив завершення війни з Росією – радше, вони визначаються тими проблемами, які було ідентифіковано в ході попередніх виборчих кампаній місяцями національного та міжнародного спостереження за виборами. Останні чергові місцеві вибори 2020 року проводилися за новим ВКУ. Відповідно, всі проблеми у застосуванні відповідних положень ВКУ будуть актуальними для всіх наступних, поміж тим і післявоєнних виборчих кампаній на загальнодержавному та місцевому рівнях.

У цьому Розділі досліджено основні виклики, пов'язані з висуванням та реєстрацією кандидатів на загальнодержавних виборах та запропоновано механізми, порядок та етапи реагування на них.

Ключові виклики

Надмірна концентрація повноважень щодо висування кандидатів у депутати в руках керівництва політичних партій

Ступінь впливу «рядових членів» партій на процес висування кандидатів на виборах залежить не лише від стану розвитку внутрішньопартійної демократії, але і положень законодавства, яким визначено тип виборчої системи та порядок висування кандидатів. Хоча ВКУ запровадив на виборах народних депутатів України пропорційну виборчу систему з голосуванням за відкриті партійні списки, ця система має низку елементів закритості (більш детально див. Розділ «Пропорційна виборча система з відкритими списками» цього дослідження), які дозволяють партіям значною мірою контролювати черговість розподілу мандатів, тоді як процедури висування кандидатів за цією системою ще більше посилюють ці елементи.

Так, Виборчий кодекс лише фрагментарно регламентує порядок висування кандидатів: згідно з ним, висування кандидатів у народні депутати України здійснюється на з'їзді партії, про час і місце проведення якого партія має поінформувати ЦВК. На партію також покладено обов'язок визначати та оприлюднити порядок проведення акредитації представників медіа на з'їзді. Регулювання всіх питань, пов'язаних із проведенням з'їздів щодо висування кандидатів, ВКУ покладає на статути партій.

Відповідно, партія має достатньо важелів для забезпечення такого добору делегатів з'їзду і вирішення з'їздом всіх питань, пов'язаних із висуванням, який дозволяв би керівництву партії (фактично – її виконавчому органу) контролювати процес висування кандидатів на всіх етапах цього процесу: визначати квоти представництва делегатів від місцевих організацій партії на з'їзді, загальну кількість делегатів (за такої умови ніщо не заважає партії провести з'їзд, на якому будуть присутні лише декілька десятків делегатів), добирати список потенційних претендентів у кандидати, забезпечувати доведення інформації про претендентів у кандидати до учасників з'їзду протягом такого строку, який не дозволив би оцінити персональні та інші якості таких претендентів тощо. Так само ВКУ не передбачає будь-якої участі місцевих організацій партій у доборі претендентів у кандидати на загальнодержавних виборах, тоді як відповідно до партійних статутів вирішення питань, пов'язаних із таким добором, належить до компетенції виконавчих органів партій (виконкомів, політичних рад та аналогічних органів).

Законодавче регулювання питань внутрішньопартійної демократії загалом негативно оцінюється Венеційською комісією: такий спосіб регулювання може необґрунтовано порушувати право на свободу об'єднання, гарантоване ст. 11 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Однак в українських реаліях відсутність саме законодавчого регулювання не сприяє розвитку внутрішньопартійної демократії, адже партії не зацікавлені у впровадженні будь-яких інструментів внутрішньопартійної демократії, які прямо не вимагаються законом. Між тим, в низці країн Європи законодавство про політичні партії містить положення, які певною мірою стимулюють партії до демократизації процесу висування кандидатів на виборах. Скажімо, у Фінляндії висування кандидатів на парламентських виборах вимагає забезпечення участі у голосуванні щодо них всіх членів партії. Окрім стимулювання внутрішньопартійної демократії, це положення також спонукає партії до впровадження елементів електронного урядування, адже забезпечити можливість присутності на партійному з'їзді всіх членів партії часто неможливо фізично.

До ВКУ та/або Закону України «Про політичні партії в Україні» варто внести зміни, які передбачатимуть посилення механізмів внутрішньопартійної демократії в процесі висування кандидатів на виборах:

- **принаймні рамкове визначення процедур обговорення і добору кандидатів на виборні посади за участі місцевих організацій партій до проведення з'їздів/конференцій, на яких ухвалюються рішення щодо висування таких кандидатур;**
- **визначення внутрішньопартійних органів, уповноважених вирішувати внутрішньопартійні спори щодо висування кандидатів на виборні посади;**
- **порядок своєчасного інформування делегатів з'їздів про потенційні кандидатури на виборні посади, моральні та інші якості кандидатів, загальний порядок обговорення кандидатур на з'їзді/конференції;**

- **визначення мінімальної кількості делегатів з'їздів/конференцій, яка має забезпечувати представленість делегатів від організацій партій рівня, нижчого за обласний (як на парламентських, так і місцевих виборах);**
- **визначення базових критеріїв добору делегатів з'їздів/конференцій (наприклад, пропорційно до кількості членів в місцевій організації партії/кількості членів, «прикріплених» до відповідної місцевої організації партії, пропорційно до частки депутатів, обраних від місцевої організації партії до певної місцевої ради тощо);**
- **визначення порядку підтвердження повноважень делегатів з'їздів/конференцій, підрахунку голосів за результатами голосувань на з'їзді/конференції.**

Прозорість проведення з'їздів щодо висування кандидатів на виборах

Згідно з результатами громадського спостереження за черговими місцевими виборами 2020 року, проведеного Громадянською мережею ОПОРА, організації партій загалом виконували вимоги Виборчого кодексу щодо інформування ЦВК про час і місце проведення конференцій щодо висування кандидатів на виборах, однак подана інформація часто не відповідала реальним обставинам проведення цих заходів. Це ускладнювало або взагалі унеможливило доступ до участі у них журналістів та спостерігачів. Крім того, ВКУ не дає однозначної відповіді на питання про те, чи є неповідомлення партією про час і місце проведення з'їзду або конференції у визначений ВКУ спосіб порушенням порядку висування кандидатів на виборах, а отже й підставою для відмови у реєстрації кандидатів. Здійснений Громадянською мережею ОПОРА аналіз судових рішень із цих питань засвідчив, що суди тлумачать відповідні порушення по-різному: одні з них відносять їх до порушень порядку висування кандидатів, тоді як інші ні. Те ж саме стосується і виконання місцевими організаціями партій обов'язку визначення правил акредитації журналістів на партійних конференціях та з'їздах.

Оскільки положення ВКУ щодо порядку висування кандидатів на місцевих виборах загалом є майже ідентичними його нормам щодо висування кандидатів на загальнодержавних виборах, проблеми, виявлені в процесі висування кандидатів на місцевих виборах у 2020 році можуть виникнути і під час проведення перших загальнодержавних післявоєнних виборів.

Для усунення неоднозначної практики застосування відповідних положень ВКУ, він має прямо відносити до порушень порядку висування кандидатів на виборах: порушення вимог щодо інформування ЦВК та медіа про час і місце проведення з'їздів, а також невідповідність між їхнім справжнім часом і місцем проведення цих заходів та оприлюдненою партією інформацією про них. До аналогічних порушень варто зарахувати і створення перешкод для присутності представників медіа, виборчих комісій та спостерігачів на цих заходах.

27 грудня 2022 року на розгляд ВРУ групою народних депутатів України було внесено законопроект реєстр. № 8310 «Про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо вдосконалення регулювання інформаційного забезпечення виборів та здійснення передвиборної агітації»¹⁰. Цим проектом передбачено запровадження низки механізмів посилення прозорості у висуванні кандидатів на виборах:

- гарантування безперешкодного доступу журналістів та інших працівників суб'єктів у сфері медіа на всі публічні заходи, пов'язані з усіма типами виборів, зокрема на з'їзди партій, засідання виборчих комісій тощо;
- обов'язковість надання органами державної влади, органами місцевого самоврядування та виборчими комісіями, а також їхніми посадовими/службовими особами інформації про процес підготовки та проведення виборів суб'єктам у сфері медіа та журналістам;
- визначення інформації (крім окремих персональних даних) у документах, поданих для реєстрації кандидатів, як відкритої інформації.

Водночас, законопроект не передбачає будь-якої відповідальності за порушення цих вимог, зокрема й не визначає відповідні порушення, вчинені партіями, як підставу відмови у реєстрації висунутих ними кандидатів.

ВРУ має забезпечити ухвалення законопроекту № 8310 як закону до припинення дії режиму воєнного стану. Під час підготовки цього проекту до другого читання до нього варто було б внести зміни, які визначатимуть порушення партіями вимог щодо забезпечення доступу журналістів та працівників медіа на публічні заходи партій як порушення, які є підставою для відмови у реєстрації кандидатів на виборах.

На місцевих виборах 2020 року непоодинокими також були випадки, коли у певному населеному пункті, часто віддаленому від місця розташування відповідних місцевих організацій партії, проводились відразу декілька конференцій партійних організацій різного рівня (обласної, районних, міських тощо) щодо висування кандидатів на виборах. Якщо такий населений пункт розташовувався на значній відстані від місця реєстрації партійної організації, представники медіа та територіальні виборчі комісії часто не мали фізичної або фінансової можливості відвідати відповідні заходи, що негативно впливало на прозорість їх проведення. Ця проблема може стати актуальною і на загальнодержавних виборах, зокрема якщо партії проводитимуть з'їзди щодо висування кандидатів у важкодоступних/віддалених регіонах, що може ускладнити присутність на них журналістів, представників ЦВК та інших суб'єктів, які матимуть право присутності на цих заходах.

Тому до ВКУ варто внести зміни, які прямо передбачатимуть, що висування кандидатів має здійснюватись у тому населеному пункті, до якого належить юридична адреса суб'єкта їх висування.

¹⁰ <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41061>

Кількість кандидатів, яка може бути висунута у виборчому регіоні

Внаслідок особливостей пропорційної виборчої системи, яка застосовується на виборах народних депутатів України, партії не мають можливості чітко визначити кількість кандидатів, яка буде обрана від виборчого регіону на виборах народних депутатів України, а отже і оцінити кількість кандидатів, які мають бути включені до відповідного регіонального виборчого списку. Включення до такого списку меншої кількості кандидатів, ніж було обрано від партії у виборчому регіоні, призводить до збільшення кількості обраних депутатів за загальнодержавним списком, а отже і до посилення закритості виборчої системи. Проблема також ускладнюється й тим, що партія та її місцева організація не може висунути на виборах кількість кандидатів, більшу за склад парламенту, а також повинна висунути у кожному територіальному окрузі (навіть за повної відсутності підтримки у такому окрузі) не менше 5 і не більше 18 кандидатів. Отже, планування партією стратегії розподілу кандидатів між загальнодержавним і регіональними списками суттєво ускладнюється:

- у випадку необхідності обрання непопулярних у виборчих регіонах кандидатів, їм потрібно надати пріоритетні місця у загальнодержавному виборчому списку;
- розподіл значної кількості мандатів у виборчих регіонах зменшує кількість мандатів, які розподілятимуться за загальнодержавним списком партії, а отже і шанси на обрання непопулярних у виборчих регіонах кандидатів, включених до загальнодержавного списку починаючи з номера 10 у цьому списку;
- популярність кандидата у виборчому регіоні і пріоритизація його включення до відповідного регіонального виборчого списку не гарантує його обрання: у випадку низької явки виборців та/або суттєвого розпорошення голосів виборців між партіями, у виборчому регіоні буде розподілено мінімальну кількість мандатів і бажані для партії кандидати у регіональних списках – навіть включені до них під першими порядковими номерами – не будуть обрані;
- у випадку високої явки виборців у регіоні і незначного розпорошення голосів виборців між регіональними партійними списками, регіон може бути «перепредставлений» у парламенті; відповідно якщо партія висуне у такому регіоні мінімальну кількість кандидатів (наприклад, 5), однак за результатами виборів претендуватиме на більшу кількість місць у такому регіоні (наприклад, 15 місць), 10 місць, втрачених партією у виборчому регіоні внаслідок висування у ньому меншої кількості кандидатів буде розподілено за загальнодержавним списком;
- чи не єдиною стратегією формування партійних списків, яка б дозволяла партії отримати бажаний для неї перелік обраних депутатів незалежно від явки виборців, розподілу голосів між партіями у виборчих регіонах та інших випадкових чинників є одночасне включення бажаних для неї кандидатів до верхніх частин регіональних списків та загальнодержавного списку. Однак така стратегія, по-перше, робить пропорційну систему більш закритою; по-друге, все одно не забезпечує обрання всіх «бажаних» кандидатів; по-третє, стимулює надмірну внутрішньопартійну конкуренцію на рівні виборчих регіонів або

взагалі відбиває бажання у потенційних кандидатів балотуватися від відповідної партії (якщо кандидат включатиметься в кінець списку).

Забезпечення більшого ступеня відкритості пропорційної системи та належного планування партіями своїх виборчих кампаній на рівні виборчих регіонів за пропорційною системою потребує:

- збільшення передбаченої ВКУ мінімальної кількості кандидатів у регіональному списку (наприклад, до 10-15 осіб);
- перехід на іншу систему розподілу мандатів між виборчими регіонами – пропорційно до кількості зареєстрованих у виборчому регіоні виборців, а не пропорційно до кількості голосів, поданих за регіональні списки партій, які подолали загальнодержавний виборчий бар'єр (більш детально див. Розділ «Пропорційна виборча система з відкритими списками»).

Уточнення реєстраційних документів та відмова у реєстрації кандидатів

Згідно з Виборчим кодексом, у разі виявлення у поданих для реєстрації кандидатів документах неточностей, останні можуть бути виправлені, після чого повторно подані до відповідної виборчої комісії для вирішення питання про реєстрацію/відмову у реєстрації кандидатів. Водночас у випадку невідповідності поданих документів вимогам ВКУ або їх відсутності виборча комісія може відмовити кандидату у реєстрації.

Досвід чергових місцевих виборів 2020 року засвідчив, що виборчі комісії по-різному тлумачать наведені норми ВКУ: відсутність певних даних у документах чи їх невідповідність вимогам ВКУ (наприклад, в частині недотримання «гендерної квоти») окремі територіальні виборчі комісії (далі – ТВК) зараховували до неточностей, тоді як інші ТВК до відсутності документа або його невідповідності вимогам Виборчому кодексу.

Ці рішення ТВК мали різні наслідки (відмова у реєстрації або повторне подання документів з виправленими недоліками). Неоднозначною була і судова практика, пов'язана з переглядом відповідних рішень ТВК. Крім того, організації партій на місцевих виборах по-різному виправляли виявлені «неточності»: в деяких випадках за результатами їх виправлення вносились зміни до списків кандидатів включно зі зміною черговості кандидатів. Водночас ці зміни вносились без ухвалення відповідних рішень конференціями місцевих організацій партій.

Відтак, до ВКУ необхідно внести зміни, які передбачатимуть більш чітке відмежування підстав внесення виправлень до реєстраційних документів та підстав для відмови у реєстрації у зв'язку з порушенням порядку висування кандидатів чи відсутності або невідповідності поданих на реєстрацію документів

вимогам закону. Заразом строки повторного подання реєстраційних документів з виправленими недоліками мають узгоджуватися зі строками вирішення виборчих спорів судами. Це необхідно для того, щоб винесені судами рішення у спорах, пов'язаних із реєстрацією кандидатів, могли бути виконані належним чином та у строк і не впливали на можливість суб'єкта виборчого процесу реалізувати права, пов'язані із іншими етапами виборчого процесу (наприклад, права представництва у складі виборчих комісій тощо). Невідповідність реєстраційного документа вимогам ВКУ не повинна вважатись його відсутністю і має визначатись окремою підставою відмови у реєстрації кандидатів.

Спосіб подачі документів для реєстрації кандидатів

ВКУ передбачає можливість подання документів для реєстрації кандидатів за допомогою електронних сервісів у порядку, визначеному ЦВК. Однак при цьому у випадку розходження між змістом документа, поданого у паперовій формі і документом, поданим в електронній формі, вищу силу має «паперовий» документ.

У контексті перших післявоєнних виборів подання реєстраційних документів у паперовій формі партіями може бути суттєво ускладнене низкою чинників: відсутністю належної інфраструктури для їх транспортування, безпековими ризиками, відсутністю умов для зберігання поданих документів внаслідок пошкодження інфраструктури і невідповідності відведених ОВК приміщень вимогам закону тощо.

З урахуванням досвіду поступового впровадження електронної фінансової звітності для політичних партій, до ВКУ варто внести зміни, які передбачатимуть подання реєстраційних документів/копій документів виключно в електронній формі. Це б суттєво спростило процес їх подачі та розгляду, дозволило б сформуванню електронний реєстр зареєстрованих кандидатів на виборах та забезпечити верифікацію кандидатур на виборах на предмет їх відповідності вимогам закону. Загальні механізми подання та розгляду таких електронних документів, їх збереження та обробки мають бути аналогічними тим, які застосовуються до фінансової звітності політичних партій та реєстрації виборців.

Скасування реєстрації за ініціативою партії

Згідно з чинним ВКУ, однією з підстав для ухвалення виборчою комісією рішення про скасування реєстрації кандидата на виборах є звернення партії/організації партії до виборчої комісії щодо скасування реєстрації кандидата на підставі рішення її керівного органу. Можливість ініціювання скасування реєстрації партіями породжує декілька недоліків:

- зменшує ефективність «гендерних квот» внаслідок ініціювання скасування реєстрації жінок-кандидатів;
- зменшує ступінь відкритості виборчої системи, оскільки дозволяє підвищувати шанси на обрання кандидатів у закритому загальнодержавному списку

кандидатів за рахунок виключення з виборчих перегонів кандидатів у виборчих регіонах;

- зменшує ступінь правової визначеності для кандидатів щодо перспектив ведення ними власних виборчих кампаній, їх фінансування та перемоги на виборах загалом.

Аргументами на користь збереження цього важеля за партіями є необхідність контролю за дотриманням кандидатом стандартів ведення агітації, оцінки відповідності зареєстрованих кандидатів стандартам доброчесності, а також запобігання політичній корупції (зокрема, внаслідок підкупу кандидата іншою партією з метою завдання репутаційної шкоди партії, яка його висунула). З цими аргументами важко погодитись – відповідальність за «якість» висунутих кандидатів, їх реальну політичну афілійованість мають нести саме суб'єкти їх висунування. Відповідно, виключення можливості скасування реєстрації кандидата за ініціативою партії спонукатиме її більш усвідомлено підходити до відбору кандидатів, перевірки ступеня їх доброчесності тощо. **У цьому контексті варто відзначити, що виключення цієї можливості передбачено законопроектом реєстр. № 11300 «Про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо протидії сексизму у виборчих процесах та забезпечення збалансованого представництва жінок та чоловіків у Верховній Раді України та місцевих радах» від 27 травня 2024 року¹¹, внесеного народними депутатами Загоруйко А.Л., Шуляк О.О. та іншими. Відповідні положення проєкту заслуговують на підтримку.**

Колабораційна діяльність і обмеження пасивного виборчого права

Повномасштабна російська агресія проти України крім загальних викликів (таких як можливе погіршення криміногенної обстановки та необхідність залучення додаткових сил з боку органів правопорядку та безпеки) також актуалізувала питання необхідності притягнення російських колаборантів на тимчасово окупованих територіях до відповідальності за свою діяльність. Адже одним із поширених інструментів незаконної анексії українських територій є проведення державою-агресором так званих «псевдовиборів» та «псевдореферендумів» щодо «возз'єднання» відповідних територій та входження їх до складу росії.

У 2022 році у Кримінальному кодексі України (далі – КК України) з'явилися нові склади кримінальних правопорушень (стаття 111-1 «Колабораційна діяльність», стаття 111-2 «Пособництво державі-агресору»), за якими винних осіб можуть притягати до відповідальності за участь у таких «псевдовиборах» та «псевдореферендумах». Втім це питання є більш широким і стосується, насамперед, обмеження пасивного виборчого права і недопущення на публічні посади осіб, які займалися колабораційною діяльністю.

¹¹ <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44290>

Питання обмеження пасивного виборчого права можливо і необхідно розглядати крізь положення міжнародних виборчих стандартів. Зокрема у п. 1.1.d Пояснювальної доповіді до Кодексу належної практики у виборчих справах Венеційська комісія наголошує, що в державі можуть існувати підстави для зупинення дії політичних прав, однак які мають відповідати наступним умовам:

- бути передбачені в законі;
- відповідати принципам пропорційності;
- спиратися на визнання особи недієздатною через психічну хворобу або засудження за серйозне правопорушення.

Крім того, як зазначає Венеційська комісія, позбавити ту або іншу особу політичних прав може тільки суд шляхом ухвалення відповідного рішення. Умови, за яких особа може бути позбавлена свого права бути обраною, можуть бути не такі суворі, як умови позбавлення її права обирати, бо в цьому випадку йдеться про займання публічної посади, тож заборона її займати особам, діяльність яких могла б зашкодити вагомим інтересам суспільства, може виявитися цілком законною.

Статтю 3 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод закріплено право на вільні вибори шляхом покладення на держави-сторони Конвенції обов'язку проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування, які забезпечують вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу. «Пасивний» аспект виборчого права розкривається у практиці ЄСПЛ, що визнає активне та пасивне виборчі права як такі, що не є абсолютними. Під час перевірки «пасивного» аспекту права за Статтю 3 Протоколу № 1 до Конвенції ЄСПЛ основну увагу зосереджено на оцінці того, чи містить національне законодавство свавільні положення, які обмежують право балотуватися, та як такі обмеження впливають на вільне волевиявлення народу. У межах цього скороченого варіанту класичного тесту на пропорційність аналізується, чи є цілі, що переслідуються державними обмеженнями, обґрунтованими та доречними, з акцентом на концепцію «непрямих обмежень».

Окрім ухвалення нових складів кримінальних правопорушень, зазначених вище, 03 травня 2022 року ВРУ було ухвалено законодавчі зміни¹², завдяки яким близько 16 проросійських політичних партій, чиї лідери/члени виявляли відверту антиукраїнську позицію та які підозрюються у здійсненні колабораційної діяльності, було заборонено. Проте такі заходи стосуються виключно діяльності політичної партії, як добровільного об'єднання, а не її членів.

2023 року низкою народних депутатів України було зареєстровано декілька законопроектних ініціатив щодо запровадження обмежень пасивного виборчого права. Докладніше вони розглянуті у **Таблиці 1** наведеній нижче.

¹² Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо заборони політичних партій» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2243-20#Text>

Таблиця 1. Порівняльний аналіз законопроектів реєстр №. 9081¹³, 9081-1¹⁴ та 9081-2¹⁵

Критерії	Законопроект реєстр. № 9081	Законопроект реєстр. № 9081-1	Законопроект реєстр. № 9081-2
Категорія осіб, на яких поширюється заборона пасивного виборчого права	громадяни, які на момент введення в Україні воєнного стану були народними депутатами України, депутатами місцевих рад або сільськими, селищними, міськими головами, обраними від партії, діяльність якої заборонена	громадяни, які на момент початку тимчасової окупації рф окремих територій України та до моменту повного відновлення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями, були (є), незалежно від строку дії відповідного мандату (мандатів), народними депутатами України, депутатами місцевої ради або сільськими, селищними, міськими головами, обраними від партії, діяльність якої заборонена, та/або входили (входять) до складу депутатської фракції, сформованої партією, діяльність якої заборонена	громадяни, які на момент введення в Україні воєнного стану був Президентом України, членом Кабінету Міністрів України, народним депутатом України, депутатом місцевої ради або сільським, селищним, міським головою, обраним від будь-якої політичної партії, що здійснювала свою діяльність на території України з моменту проголошення її незалежності

¹³ <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41482>¹⁴ <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41499>¹⁵ <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41604>

Категорія виборів, під час яких діє заборона балотуватися окремим особам	вибори народних депутатів України та місцеві вибори	вибори Президента України, вибори народних депутатів України та місцеві вибори	вибори народних депутатів України та місцеві вибори
Умови реєстрації кандидатів	подання при реєстрації кандидатом заяви особи, в якій він/вона підтверджує свою неналежність до категорії осіб, на яких згідно з законопроектом поширюється заборона балотуватися	подання при реєстрації кандидатом заяви особи, в якій він/вона підтверджує свою неналежність до категорії осіб, на яких згідно з законопроектом поширюється заборона балотуватися	подання при реєстрації кандидатом заяви особи, в якій він/вона підтверджує свою неналежність до категорії осіб, на яких згідно з законопроектом поширюється заборона балотуватися
Відмова у реєстрації	у разі встановлення ЦВК (отримання ТВК такої інформації від ЦВК) факту, що особа, що балотується, є такою, на яку згідно з законопроектом поширюється заборона балотуватися	у разі встановлення ЦВК (отримання ТВК такої інформації від ЦВК) факту, що особа, що балотується, є такою, на яку згідно з законопроектом поширюється заборона балотуватися	у разі встановлення ЦВК (отримання ТВК такої інформації від ЦВК) факту, що особа, що балотується, є такою, на яку згідно з законопроектом поширюється заборона балотуватися
Строк обмеження пасивного виборчого права	10 років з моменту припинення дії режиму воєнного стану введеного Указом Президента України від 24 лютого 2022 року №64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні.	10 років з моменту припинення дії режиму воєнного стану введеного Указом Президента України від 24 лютого 2022 року №64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні.	10 років з моменту припинення дії режиму воєнного стану введеного Указом Президента України від 24 лютого 2022 року №64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні.

Кожен з вищеписаних законопроектів містить суттєві недоліки, однак 28 вересня 2023 року профільний Комітет ВРУ з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування рекомендував парламенту ухвалити основний законопроект за основу у першому читанні, відхиливши два альтернативних.

Суттєвим недоліком усіх трьох законопроектів, як зазначають експерти Центру політико-правових реформ у своєму висновку¹⁶, є пряма суперечність їх норм частинам другій та третій статті 76 та частині другі статті 103 Конституції України, що містять вичерпний перелік вимог до кандидатів у народні депутати України та Президента України. Щодо кандидатів на місцевих виборах Конституція України не містить чітких кваліфікаційних вимог, однак в цьому випадку необхідно враховувати, що принципи виборчого права є спільними для всіх типів виборів, а умови реалізації гарантованого частиною першою статті 38 Конституції України права громадянина бути обраним до представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування також базуються на однакових принципах.

У спільному висновку Венеційської комісії та ОБСЄ/БДПЛ щодо законопроекту реєстр. № 9081 зазначено, що цілі встановлення таких обмежень пасивного виборчого права, які полягають у захисті національної безпеки, демократичного розвитку, конституційного ладу та територіальної цілісності України, зважаючи на унікальний історичний контекст, є законними та такими що відповідають Конвенції. Проте автоматичний колективний невибірковий підхід законопроекту до встановлення таких обмежень є непропорційним, адже такі заходи мають стосуватися лише тих осіб, які брали активну участь або прямо чи опосередковано потурали діям, що призвели до заборони партії. Такі дії мають мати документальне підтвердження і повинні оцінюватися на індивідуальній основі¹⁷.

Повністю погоджуємось із вищезазначеною позицією Венеційської комісії та ОБСЄ/БДПЛ. Відтак питання обмеження пасивного виборчого права потребує широкого, інклюзивного обговорення із залученням усіх зацікавлених сторін (ЦВК, народні депутати України, політичні партії, тощо). Зокрема потребують обговорення та вироблення єдиної позиції щодо:

- **можливості передбачити однією з санкцій статті 111-1 та статті 111-2 КК України позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;**
- **пропорційності вищезазначеної санкції до вчинених правопорушень;**
- **вироблення іншого механізму індивідуального підходу до застосування обмеження пасивного виборчого права.**

¹⁶<https://pravo.org.ua/blogs/vysnovok-tsentru-polityko-pravovyh-reform-shhodo-zakonoprojektu-9081-pro-vnesennya-zmin-do-deyakyh-zakoniv-ukrayiny-shhodo-obmezhenya-uchasti-osib-pov-yazanyh-z-politychnymy-partiyamy-diyalnist-yakyh/>

¹⁷ [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)025-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)025-e)

Питання обмеження пасивного виборчого права має бути визначено у Виборчому кодексі/окремому спеціальному законі до початку виборчих процесів перших післявоєнних виборів.

Рекомендації

Зміст рекомендації	Відповідальні суб'єкти	Кінцеві строки реалізації
<p>Внесення змін до ВКУ та інших законів (Закон України «Про політичні партії в Україні» тощо) щодо</p> <ul style="list-style-type: none"> ● підвищення прозорості висування кандидатів на виборах; ● забезпечення внутрішньопартійної демократії в процесі висування кандидатів; ● забезпечення партіям можливості більш прогнозованого (з точки зору очікуваних результатів виборів) розподілу кандидатів між регіональними та загальнодержавним виборчим списком; збільшення мінімальної кількості кандидатів, які можуть бути висунуті партією у виборчому регіоні; ● усунення проблем, виявлених міжнародними та національними місіями спостереження за виборами на етапі висування/реєстрації кандидатів під час чергових місцевих виборів 2020 року; ● переходу на подання документів для реєстрації кандидатів виключно в електронній формі та створення Єдиного реєстру зареєстрованих кандидатів на загальнодержавних та місцевих виборах; ● виключення можливості ініціювання партіями скасування реєстрації кандидатів до виборів. 	<p>ВРУ</p>	<p>До припинення дії режиму воєнного стану</p>
<p>Доопрацювання та ухвалення як законів законопроектів реєстр. № 8310 та № 11300</p>	<p>ВРУ</p>	<p>До припинення дії режиму воєнного стану</p>

<p>Забезпечення можливості подання реєстраційних документів на загальнодержавних та місцевих виборах виключно в електронній формі</p>	<p>ЦВК спільно з Міністерством цифрової трансформації України (електронна система та електронні сервіси)</p>	<p>До припинення дії режиму воєнного стану</p>
<p>Створення єдиного електронного реєстру кандидатів на виборах</p>	<p>ВРУ (зміни до ВКУ) ЦВК спільно з Міністерством цифрової трансформації України (електронна система та електронні сервіси)</p>	<p>До припинення дії режиму воєнного стану</p>
<p>Уточнення порядку висування та реєстрації кандидатів на виборах, забезпечення внутрішньопартійної демократії та прозорості висування кандидатів на виборах</p>	<p>ЦВК</p>	<p>До початку виборчих процесів перших післявоєнних виборів</p>

Розділ 5

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗБАЛАНСОВАНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА ЖІНОК ТА ЧОЛОВІКІВ У ПАРЛАМЕНТІ

Вступ

Протягом тривалого часу частка жінок у ВРУ не перевищувала 5-12%. Так в українському парламенті IX скликання частка жінок-депутаток складала 5.5%, XI скликання – 7.8%, VII скликання – 12%. Таке представництво не відповідало рекомендаціям ООН «Цілі тисячоліття», Парламентської Асамблеї Ради Європи та ОБСЄ, а також міжнародній практиці. Станом на січень 2024 року лише у 5 країнах-членах з 27 головою держави є жінка. У всьому світі жінки обіймають лише 26.7% місць у парламентах, 35.5% місць в органах місцевого самоврядування і лише 28.2% керівних посад¹⁸.

Висування на парламентських виборах жінок у «прохідних» одномандатних округах, а також більш активне включення жінок до виборчих списків за пропорційною складовою виборчої системи призвело до збільшення частки жінок у ВРУ до 20.9% від загальної кількості обраних депутатів.

З ухваленням Виборчого кодексу на виборах народних депутатів України та місцевих виборах за пропорційною виборчою системою було запроваджено так звані «гендерні квоти», згідно з якими кожна партія, а на місцевих виборах – відповідна місцева організація партії, має включити до кожного списку (територіального/регіонального, загальнодержавного/єдиного) не менше двох кандидатів кожної статі до кожної п'ятірки кандидатів у відповідному списку.

Досвід чергових місцевих виборів 2020 року засвідчив, що застосування «гендерних квот» на місцевих виборах за пропорційною системою з відкритими списками загалом збільшило рівень представництва жінок у місцевих радах. Так, за результатами цих виборів частка жінок у районних у містах радах зросла до майже 44%, у районних радах – до 34%, а в обласних радах – до майже 28%. З урахуванням цього можна очікувати, що і проведення післявоєнних виборів народних депутатів України за пропорційною системою з відкритими списками та «гендерними квотами» у запропонованому ВКУ варіанті може певною мірою збільшити рівень представництва жінок серед обраних народних депутатів України – принаймні, до 30% або навіть і 40%.

18

https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/заява-європейської-комісії-та-високого-представника-з-нагоди-міжнародного-жіночого-дня_uk?s=232

Важливим чинником, який стимулює партії до висування більшої кількості жінок на виборах є і положення Закону України «Про політичні партії в Україні», згідно з яким статуту партій мають передбачати включення до партійних списків на виборах народних депутатів та місцевих виборах не менше 30% жінок. Крім того, цей Закон передбачає надання додаткового щорічного державного фінансування партіям, у яких кількість представників однієї статі серед обраних народних депутатів України, які набули своїх повноважень, не перевищує 2/3 від загальної кількості обраних депутатів від цієї партії. Як і квоти, державне фінансування також можна зарахувати до чинників, які у майбутньому заохочуватимуть партії до забезпечення обрання більшої кількості жінок.

У той же час, досвід застосування «гендерної квоти» на місцевих виборах 2020 року засвідчив, що відповідні положення ВКУ є недостатньо дієвими і потребують подальшого посилення. Так, під час розгляду виборчих спорів, пов'язаних із висуванням та реєстрацією кандидатів на місцевих виборах окремі суди виробили позицію, згідно з якою недотримання «гендерної квоти» під час висування списків кандидатів є не підставою для відмови у реєстрації кандидатів, а лише підставою для виправлення «неточностей» у списках. Окремі ТВК реєстрували списки кандидатів у випадку недотримання відповідними місцевими організаціями партій «гендерних квот». Ефективність «гендерних квот» значною мірою також може знижуватися через те, що виключення жінок з партійних списків після реєстрації кандидатів на виборах – як до, так і після дня голосування – не є підставою для скасування реєстрації всього списку, який перестав відповідати нормам представництва жінок та чоловіків у ньому. У зв'язку з цим існує потреба у впровадженні у законодавстві додаткових інструментів, які б стимулювали партії дотримуватися встановлених вимог щодо збалансованого представництва статей на виборах за пропорційною системою з відкритими списками.

Аналізу основних викликів, пов'язаних із забезпеченням збалансованого представництва жінок та чоловіків у виборчих органах, а також напрямам удосконалення відповідних положень законодавства і присвячено цей Розділ.

Ключові виклики

Дієвість «гендерних квот» на етапі висування і реєстрації кандидатів на виборах за пропорційною системою з відкритими списками

ВКУ не дає однозначної відповіді на питання про те, які правові наслідки тягне недотримання «гендерних квот» на виборах. Загалом, з «духу» Виборчого кодексу випливає, що таке недотримання потрібно розглядати як порушення встановленого порядку висування кандидатів, а отже – вважати підставою для відмови у реєстрації всіх висунутих відповідною партією кандидатів. Проте, практика застосування виборчими комісіями і судами цих положень на місцевих виборах 2020 року була неоднаковою: окремі ТВК відмовляли у реєстрації всіх кандидатів у зв'язку з недотриманням «гендерних квот», тоді як інші – вважали їх недотримання підставою

для уточнення поданих на реєстрацію кандидатів документів. Аналогічно ухвалювались і судові рішення у справах щодо оскарження відповідних рішень ТВК. Оскільки підстави для відмови у реєстрації кандидатів і вимоги щодо «гендерних квот» у ВКУ сформульовано практично однаково для місцевих і парламентських виборів, проблеми, подібні тим, які виникли під час чергових місцевих виборів 2020 року у зв'язку із застосуванням норм представництва жінок і чоловіків у виборчих списках, варто очікувати і під час підготовки та проведення перших післявоєнних парламентських виборів.

До ВКУ варто внести зміни, які прямо передбачатимуть, що порушення «гендерної квоти» є підставою для відмови у реєстрації усього списку кандидатів, під час висування якого було порушено цю квоту. Порушення «гендерної квоти» у висуванні загальнодержавного виборчого списку має тягти відмову у реєстрації всіх кандидатів від відповідної партії.

Забезпечення дотримання «гендерної квоти» після реєстрації кандидатів

З положень ВКУ фактично випливає, що вимога про забезпечення балансу чоловіків та жінок у виборчих списках має разове застосування – її дотримання перевіряється лише у зв'язку з ухваленням або відмовою в ухваленні рішення про реєстрацію/відмову у реєстрації кандидатів. Порушення цього балансу після реєстрації кандидатів (наприклад, внаслідок скасування рішення партії про висування кандидата, звернення кандидата про відмову від балотування тощо) не тягне скасування реєстрації всіх кандидатів, включених до виборчого списку.

Хоча закріплення у ВКУ положень, які б передбачали скасування реєстрації усього списку кандидатів, який перестав відповідати встановленим ВКУ вимогам щодо збалансованого представництва статей, було б санкцією, непропорційною порушенню і фактично передбачало б колегіальну відповідальність кандидатів за рішення/дії партії, яка їх висунула, або рішення/дії кандидата, який виявив бажання вибути з балотування, це не означає, що ВКУ не може запроваджувати механізми, які б стимулювали партії та кандидатів дотримуватися «гендерних квот» після реєстрації списків кандидатів на виборах.

Оскільки основні ініціативи щодо змін у списках зареєстрованих кандидатів виходять насамперед від партій, тоді як зміни у списках за ініціативою самого кандидата або внаслідок встановлення обставин, які позбавляють особу права бути обраною (недієздатність, припинення громадянства тощо) є скоріше винятком, аніж правилом, забезпечення дієвості «гендерних квот» має передбачати звуження можливостей партій виключати кандидатів зі списків після реєстрації кандидатів. Це може бути здійснено шляхом внесення до ВКУ змін, які позбавлятимуть партії права звертатись до ЦВК щодо скасування реєстрації включеного до списку кандидата/кандидатів). Опоненти таких змін зазвичай стверджують, що партія повинна

мати важелі впливу на кандидатів після їх реєстрації, адже деякі кандидати після їх реєстрації можуть здійснювати агітацію проти партії, яка їх висунула, виявитись недоброчесними або іншим чином завдати партії іміджевих втрат. З іншого боку, виключення можливості відкликання кандидатів партіями може спонукати їх до більш ретельного пошуку кандидатів, які б поділяли партійну ідеологію та мали належні моральні якості.

У зв'язку з цим до ВКУ варто внести зміни, які виключатимуть можливість скасування реєстрації кандидатів за ініціативою партій у період між реєстрацію кандидатів і днем голосування.

Заміщення обраних депутатів у випадку дострокового припинення їхніх повноважень

За чинним ВКУ, у разі дострокового припинення повноважень народного депутата України, обраного за пропорційною виборчою системою, ЦВК визнає обраним наступного за черговістю кандидата у депутати у відповідному списку (залежно від того, за яким саме списком було обрано депутата, повноваження якого були припинені достроково). Такий підхід до заміщення вакантних місць у представницьких органах може негативно впливати на збалансоване представництво жінок та чоловіків у них – адже у випадку припинення повноважень депутатки/депутата, замість неї/нього обраною може бути визнано особу протилежної статі.

Масове дострокове припинення повноважень депутатів від певних партій може призвести до суттєвого спотворення гендерного балансу у відповідних виборних органах. Ця проблема є типовою не лише для України. У деяких державах (наприклад, частково визнаному Косово) законодавець вирішив її радикально: згідно з виборчим законодавством цієї держави, у випадку дострокового припинення повноважень депутата, він/вона має бути замінена особою тієї ж статі, навіть якщо відповідна особа була розташована нижче у виборчому списку і не мала пріоритетного права на отримання мандата. Косівський підхід до вирішення проблеми був розкритикований Венеційською комісією. Його впровадження в Україні також викликає певні сумніви з огляду на позицію Конституційного Суду України, який ухвалюючи рішення про заміщення депутатів, повноваження яких було припинено достроково, виходив з того, що первинною є воля народу/виборців (тобто, черговість включення до списку), а не стать чи інші характеристики кандидата.

Разом з тим це не означає, що певні елементи косівського досвіду не можуть бути закріплені у виборчому законодавстві України. Звісно, якщо кандидат у регіональному виборчому списку отримав кількість голосів, більшу за 25% виборчої квоти і просунувся у верхню частину списку, воля виборців у цьому випадку має первинне значення і такий кандидат має заміщувати депутата, обраного за тим же списком у першочерговому порядку. Однак у випадку із закритими списками підхід

може різнитись: у випадку вибуття/припинення повноважень депутата, обраного за таким списком, його вакантне місце цілком може бути заміщене кандидатом тієї ж статі, навіть якщо він не є наступним у списку за черговістю отримання мандата. Іншими словами, ознака статі у цьому випадку може мати пріоритет над номером кандидата у списку. Це не порушуватиме волю виборців, адже черговість включення кандидатів у списки і порядок отримання ними мандатів (враховуючи їхню статеву приналежність) відома виборцю задовго до голосування, фактично – відразу після реєстрації кандидатів, включених до відповідного виборчого списку і не залежить від волі виборця або партії, яка висунула кандидата. Саме такий підхід і відображено у **законопроекті реєстр. № 11300 «Про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо протидії сексизму у виборчих процесах та забезпечення збалансованого представництва жінок та чоловіків у Верховній Раді України та місцевих радах» від 27 травня 2024 року**¹⁹.

До ВКУ варто внести зміни, які передбачатимуть, що у випадку дострокового припинення повноважень депутата, обраного за загальнодержавним списком, обраним визнається наступний у такому списку кандидат тієї ж статі.

Перегляд фінансових стимулів для політичних партій

За Законом України «Про політичні партії в Україні» 10% щорічного обсягу державного фінансування політичних партій розподіляється порівну між партіями, які отримали право на державне фінансування їх статутної діяльності, якщо за результатами останніх чергових або позачергових виборів народних депутатів України кількість представників однієї статі серед обраних від відповідних партій народних депутатів України, які набули своїх повноважень, не перевищує двох третин від загальної кількості народних депутатів, обраних від відповідної політичної партії.

В умовах відсутності дієвих «гендерних квот» ця норма дійсно стимулювала окремі партії висувати жінок-кандидатів у «прохідних» округах та включати вищу частку жінок до виборчих списків. Однак закріплення 40% «гендерної квоти» у ВКУ може призвести до того, що відповідним вимогам Закону України «Про політичні партії в Україні» відповідатиме більшість партій, які подолають виборчий бар'єр на перших післявоєнних виборах народних депутатів України. Відповідно, положення Закону України «Про політичні партії в Україні» в частині надання додаткового державного фінансування партіям, які забезпечили обрання визначеної кількості жінок до парламенту, значною мірою втрачатимуть стимулюючий ефект, адже відповідні кошти розподілятимуться мало не між всіма партіями, які подолають виборчий бар'єр.

Відповідно, до Закону України «Про політичні партії в Україні» варто внести зміни, які передбачатимуть розподіл 10% обсягу щорічного державного фінансування порівну між партіями, які забезпечили обрання до ВРУ представників однієї статі у кількості, яка перевищує не третину, а 40% від

¹⁹ Ibid.

загальної кількості народних депутатів України, обраних від відповідної політичної партії.

Запровадження внутрішньопартійних механізмів стимулювання збалансованого представництва статей у виборних органах

Законодавство може стимулювати партії до забезпечення більш збалансованого представництва жінок і чоловіків у виборних органах не лише через правила висування кандидатів на виборах, але і за рахунок стимулювання внутрішньопартійної демократії. Хоча Венеційська комісія та Європейський суд з прав людини критично оцінюють спроби держав впроваджувати внутрішньопартійну демократію через закон – адже такий підхід далеко не завжди узгоджується з правом на свободу об'єднань, гарантованим ключовими міжнародними документами, і яке може бути обмежене лише за певних умов. В українській реальності він може бути виправданим з точки зору легітимності його мети і пропорційності засобів досягненню цієї мети, адже в умовах відсутності законодавчих вимог партії не зацікавлені впроваджувати будь-які елементи внутрішньопартійної демократії.

Як свідчить досвід зарубіжних партій (насамперед, лівого політичного спрямування) важливу роль у стимулюванні партій до висування більшої кількості жінок на виборах може відігравати більш активне включення жінок до складу їх керівних та контролюючих органів. Адже що більшою є частка жінок серед делегатів з'їздів, у складі виконавчих та контрольно-наглядових органів, тим більш імовірним є те, що партія висуватиме більшу кількість жінок на загальнодержавних та місцевих виборах.

До Закону України «Про політичні партії в Україні» варто внести зміни, які передбачатимуть: 1) включення не менш ніж 30% жінок до керівних та контрольно-ревізійних органів партій; 2) можливість відмови у реєстрації статутів/змін до статутів партій у випадку недотримання цих вимог.

Діяльність партій щодо більш активного залучення жінок у внутрішньопартійну роботу

У випадку закріплення на законодавчому рівні запропонованих вище законодавчих змін, партіям варто проводити більш активну роботу щодо залучення жінок як на етапі залучення нових членів, так і у внутрішньопартійній діяльності. Це передбачає організацію інформаційно-просвітницьких заходів, орієнтованих на потенційних та наявних членів, підвищення рівня професіоналізму жінок з питань як політики партії, так і публічної політики в цілому, з питань участі у виборах/здійснення передвиборної агітації, ролі жінок у виборних органах, встановлення зв'язків із «жіночими» групами у європейських партіях тощо. Такі заходи можуть здійснюватись як за рахунок державного фінансування статутної діяльності партій, так і за рахунок коштів проєктів міжнародної технічної допомоги.

Рекомендації

Зміст рекомендації	Відповідальні суб'єкти	Кінцеві строки реалізації
Внесення змін до Закону України «Про політичні партії в Україні» (або ухвалення нового Закону України «Про політичні партії в Україні») щодо перегляду підстав для отримання права на додаткове державне фінансування за забезпечення вищої представленості жінок, щодо встановлення «гендерних квот» при формуванні органів партій; внесення змін до ВКУ щодо посилення ефективності гендерних квот	ВРУ	До закінчення дії режиму воєнного стану
Організація тренінгів, інформаційно-просвітницьких та інших аналогічних заходів для жінок	Політичні партії	Після скасування/припинення дії режиму воєнного стану, але до початку виборчого процесу перших післявоєнних виборів
Добір потенційних кандидаток для включення до виборчих списків на виборах народних депутатів України	Політичні партії	Після скасування/припинення дії режиму воєнного стану, але до початку виборчого процесу перших післявоєнних виборів

Розділ 6

АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРІВ

Вступ

Від ефективності функціонування системи виборчих комісій значною мірою залежить спроможність держави забезпечити проведення виборів відповідно до міжнародних стандартів та національного законодавства. У свою чергу, ефективність діяльності комісій залежить від низки чинників: порядку їх формування та складу, ступеня незалежності та підзвітності, обсягу наданих повноважень щодо організації виборів, організаційного, фінансового та іншого забезпечення їх діяльності.

Система виборчих комісій в Україні залишається практично незмінною з часів проголошення Україною незалежності. Для цієї системи притаманна низка «хронічних» недоліків, на які звертали і продовжують звертати увагу як міжнародні і національні місії зі спостереження за виборами, так і інституції, які аналізують виборче законодавство та проекти змін до нього (Венеційська комісія, ОБСЄ/БДПЛ та інші).

Серед основних цих недоліків: політизація діяльності внаслідок особливостей призначення і звільнення членів комісій, недостатній рівень професіоналізму (зокрема й через часті зміни у складі комісій), низька роль в ефективному врегулюванні виборчих спорів, недостатнє матеріально-фінансове забезпечення (яке, серед іншого, є однією з причин купівлі місць у виборчих комісіях партіями та кандидатами на виборах), застарілі «паперові» методи роботи.

Значний кількісний склад виборчих комісій (на президентських виборах максимальний склад комісій взагалі не обмежений, тоді як на парламентських виборах він може складати до 18 осіб в окружних та дільничних комісіях) є нетиповим для більшості країн Європи і в окремих випадках може ускладнювати їх функціонування (щонайменше, утворення виборчої комісії зі значним кількісним складом потребуватиме надання їй достатнього за площею приміщення для організації роботи).

Хоча Виборчий кодекс передбачає утворення територіальних представництв ЦВК, останні так і не були утворені через відсутність належного фінансування. Це не сприяє принаймні частковій децентралізації повноважень ЦВК та передачі окремих функцій від ОВК/ТВК постійно діючим представництвам.

Широкомасштабна російська агресія проти України породжує низку нових викликів для виборчих комісій на етапі підготовки та проведення перших післявоєнних виборів. У багатьох регіонах України інфраструктура значною мірою або повністю зруйнована – відповідно, в процесі післявоєнних виборів постане питання забезпечення комісій належними приміщеннями для роботи. Значний дефіцит державного бюджету навряд чи сприятиме достатньому фінансуванню потреб

виборчих комісій, не кажучи вже про підвищення рівня оплати її членів. У випадку одночасного проведення кількох виборів на дільничні виборчі комісії припаде значне функціональне навантаження. Питання про зацікавленість перспективних претендентів до складу виборчих комісій з урахуванням значного функціонального навантаження та відсутності будь-яких фінансових стимулів до роботи з боку держави саме по собі є риторичним. А з урахуванням значних міграцій виборців як в Україні, так і за її межі, складнощі у формуванні складу виборчих комісій, як і посилення політичної корупції внаслідок повної фінансової залежності членів комісій від суб'єктів подання їхніх кандидатур, видаються цілком реальними.

Проблеми адміністрування виборів в Україні розглядаються у цьому Розділі як у контексті післявоєнних виборів, так і в ширшому контексті усунення традиційних проблем адміністрування виборчого процесу. Реалізація заходів з оптимізації такого адміністрування саме для перших післявоєнних виборів є питанням першочергового пріоритету. Поряд із тим існує потреба в системній роботі над середньостроковими та довгостроковими завданнями у цій сфері. В контексті підготовки до перших післявоєнних виборів ключовим завданням буде врахування відповідних напрацювань ЦВК, а також забезпечення стабільності адміністрування виборчого процесу.

У цьому Розділі окреслено ключові виклики, пов'язані з формуванням, організацією діяльності та фінансуванням виборчих комісій, а також запропоновано конкретні рекомендації щодо реагування на них.

Ключові виклики

Загальнодержавні і місцеві вибори, проведені Україною до повномасштабної агресії РФ, засвідчили суттєві недоліки законодавчого регулювання у сфері адміністрування виборів. Як зазначалося вище, виявлені національними та міжнародними спостерігачами проблеми можуть ще більше загостритися в умовах післявоєнних виборів і дестабілізувати процес організації виборів.

Законодавче посилення гарантій незалежності ЦВК у межах комплексної реформи

Нинішній склад ЦВК забезпечує політичне представництво всіх парламентських фракцій, має достатній досвід і напрацювання для якісної організації виборів, а також усвідомлює наявні ризики, пов'язані із проведенням повоєнних виборів.

Однак це не виключає вжиття певних заходів у напрямі посилення незалежності ЦВК у довгостроковій перспективі, тобто - вже після проведення перших повоєнних виборів. Ці заходи у першу чергу мають передбачати встановлення запобіжників політичним впливам на діяльність вищого органу адміністрування виборів, адже за чинним законодавством зберігається ризик дострокового припинення повноважень усього складу ЦВК або окремих її членів з політичних мотивів. Така можливість прямо

суперечить Кодексу належних практик у виборчих справах Венеційської комісії, згідно з яким орган, який формує ЦВК не повинен мати права достроково припиняти її повноваження на власний розсуд.

Закон України «Про Центральну виборчу комісію» (далі – Закон) закріплює принцип незалежності ЦВК у статті 2 та передбачає гарантії забезпечення цієї незалежності. Серед них: закріплення заборони втручання в діяльність ЦВК, особливостей порядку призначення членів ЦВК на посади та порядку фінансування й матеріально-технічного забезпечення ЦВК (стаття 3 Закону).

Водночас порядок призначення на посади та звільнення з посад членів ЦВК не в повній мірі гарантує незалежність цього органу.

По-перше, згідно з пунктом 21 частини першої статті 85 Конституції України члени ЦВК призначаються на посади та звільняються з посад парламентом за поданням Президента України. Такий порядок призначень і звільнень спроможний запобігти подальшій політизації ЦВК лише у випадку, якщо парламентська більшість не є афілійованою з главою держави. Якщо ж вони представляють одну й ту ж саму політичну силу або так чи інакше афілійовані з нею, то такий механізм призначень і звільнень фактично дозволяє їм повністю контролювати процес призначень і звільнень членів ЦВК. Хоча Закон і вимагає від Президента України враховувати пропозиції депутатських фракцій і груп у поданні про призначення членів ЦВК, Закон все одно не визначає ступінь такого врахування, тоді як сам по собі обов'язок глави держави враховувати ці позиції може обмежувати конституційну прерогативу Президента України, адже Конституція України відповідних зобов'язань глави держави не встановлює.

Зважаючи, що принцип незалежності виборчої адміністрації є наріжним каменем ефективного адміністрування виборів, у середньо- та довгостроковій перспективі (після проведення перших повоєнних виборів) конституційні положення та вимоги Закону щодо призначення на посади членів ЦВК варто переглянути. Можливі зміни до Конституції та/або Закону можуть передбачати закріплення окремих з таких механізмів:

- **формування ЦВК незалежним органом (або за обов'язкового залучення такого незалежного органу у процес призначення) шляхом відкритого конкурсного відбору кандидатур до складу ЦВК;**
- **більш чітке визначення у Конституції України принципів узгодження кандидатур до складу ЦВК між Президентом України та депутатськими фракціями і групами (наприклад, обов'язковість врахування главою держави кандидатур пропорційно до кількісного складу відповідних фракцій та груп у парламенті з одночасним обмеженням представництва кандидатур від парламентської більшості у складі ЦВК тощо);**
- **включення до складу ЦВК колишніх суддів або кандидатур, запропонованих судовою гілкою влади (з'їздом суддів) та/або кандидатур від**

міжнародних або національних громадських організацій, які спеціалізуються на питаннях виборів або спостереження за ними.

Цей перелік механізмів є орієнтовним і може включати й інші кроки, які законодавець вважатиме необхідними - адже у міжнародних стандартах (наприклад, Кодексі належних практик у виборчих справах Венеційської комісії, Загальному коментарі 25 Комітету ООН з прав людини тощо) не пропонуються конкретні механізми формування центральних виборчих комісій, більше того - за певних умов допускається адміністрування виборів навіть органами виконавчої влади. У будь-якому випадку, порядок формування ЦВК має визначатись таким чином, щоб операційну незалежність ЦВК від політичних впливів.

По-друге, незалежність ЦВК суттєво послаблюється й положеннями статті 31-1 Закону. Згідно з нею, повноваження усього складу ЦВК можуть бути припинені достроково ВРУ за поданням глави держави. У цьому випадку рішення про дострокове припинення повноважень усього складу ЦВК приймається не менше як 2/3 від її конституційного складу. Фактично, цією статтею запроваджено принцип політичної відповідальності ЦВК, адже для припинення повноважень всіх членів Комісії їй не обов'язково потрібно порушувати закон: Президенту України достатньо лише вмотивувати потребу у звільненні всіх членів ЦВК. Ба більше, звільнити з посад весь склад ЦВК значно простіше, аніж припинити повноваження її окремих членів: за статтею 31 Закону звільнити члена Комісії можна лише за його власною ініціативою, у випадку його невідповідності встановленим законом вимогам (досягнення 65-річного віку, припинення громадянства, визнання недієздатним тощо) або вчинення певних порушень (порушення присяги, вчинення корупційного адміністративного правопорушення тощо).

Отже, якщо політичні актори (Президент України, більшість депутатських фракцій і груп) з певних причин не задоволені діяльністю ЦВК або окремих її членів, вони завжди мають можливість переформатувати її склад. Необхідність ухвалення рішення про дострокове припинення повноважень всіх членів Комісії 2/3 від складу парламенту також не є запобіжником від політично вмотивованих «переформатувань» ЦВК, адже необхідну кількість голосів на підтримку такого рішення завжди можна забезпечити включенням до складу ЦВК більшої кількості кандидатур від фракцій та груп, які підтримають рішення про звільнення всіх її членів.

У середньостроковій перспективі (тобто, вже після проведення перших повоєнних виборів) ВРУ варто розглянути можливість внесення до статті 31-1 Закону змін, які звужуватимуть перелік підстав припинення повноважень усього складу ЦВК як органу лише до випадків вчинення ЦВК систематичних або грубих порушень вимог законодавства. Ця ж стаття має визначати вичерпний перелік таких грубих порушень.

По-третє, окремі підстави дострокового припинення повноважень члена ЦВК (хоча стаття 30 Закону визначає вичерпний перелік таких підстав) визначено нечітко, що по суті дозволяє ініціювати звільнення члена ЦВК з політичних мотивів. Показово, що серед підстав звільнення члена ЦВК не згадується порушення ним вимог Закону, систематичне невиконання своїх обов'язків, грубе порушення вимог виборчого законодавства: йдеться лише про порушення членом ЦВК присяги (пункт 8 частини першої статті 30 Закону). Натомість текст присяги, наведений у частині першій статті 8 Закону є надто неконкретним і дозволяє різнотлумачення («бути чесним», «дотримуватись позапартійної позиції», «додержуватись Конституції і законів України», «сприяти реалізації виборчих прав громадян» тощо) стосовно її порушення або дотримання.

Крім того, виключними повноваженнями щодо встановлення факту порушення присяги членом ЦВК фактично наділений Президент, адже якщо він вважає, що певний член ЦВК порушив присягу, він, відповідно до статей 85 та 106, може ініціювати питання про звільнення члена ЦВК з посади. Хоча Закон і передбачає, що подання про дострокове припинення повноважень члена ЦВК вносить Президенту України Голова ЦВК, перший може ігнорувати відповідну вимогу Закону, посилаючись на положення Конституції України як норми прямої дії або бездіяльність Голови ЦВК щодо внесення відповідного подання, якщо вона мала місце.

У середньостроковій перспективі (після проведення перших повоєнних виборів) варто розглянути можливість внесення до статті 30 Закону змін, які визначатимуть:

- або такий **порядок встановлення факту порушення присяги членом ЦВК**, який би забезпечував неупередженість та об'єктивність встановлення такого факту (наприклад його встановлення судом);
- або **встановлення в якості підстави дострокового припинення повноважень члена ЦВК не порушення ним присяги, а вчинення конкретного переліку порушень законодавства** (такі порушення також мають встановлюватись у неупереджений спосіб), які є підставою для дострокового припинення повноважень члена ЦВК (наприклад, систематична неучасть без поважних причин у засіданнях ЦВК, невиконання законних рішень ЦВК, грубе або систематичне порушення вимог законодавства про вибори тощо).

Створення територіальних представництв ЦВК

У 2020 році до Закону було внесено зміни, які надали ЦВК право створювати власні регіональні та територіальні представництва. Таким представництвам передбачалось делегувати контрольні функції (здійснення контролю за дотриманням виборчого законодавства виборчими комісіями та суб'єктами виборчого процесу), організацію навчання з питань виборів для членів виборчих комісій, проведення інформаційних кампаній для виборців, організацію експериментів та пілотних проєктів

у виборчій сфері, контроль за фінансуванням передвиборної агітації та ефективністю/законністю витрачання бюджетних коштів, спрямованих на підготовку та проведення виборів, формування баз даних членів виборчих комісій та кандидатів на місцевих виборах, здійснення контролю за передачею до архівних установ виборчої та іншої документації. Низка цих функцій майбутніх територіальних представництв (зокрема, в частині контролю за фінансуванням передвиборної агітації, аналізу фінансової звітності розпорядників виборчих фондів) закріплена і у ВКУ.

Водночас, проблема дефіциту бюджетних коштів залишатиметься актуальною протягом тривалого часу після закінчення війни з державою-агресором. Тому посилення на постійну відсутність у держави коштів, необхідних для реалізації вимог закону в частині створення територіальних представництв навряд чи можна вважати обґрунтованими. Відсутність належного фінансування аж ніяк не виключає можливість реалізації пілотних проєктів/експериментів у цій сфері, врахування їх результатів, та поступове розширення сфери застосування експерименту на інші регіони. Наприклад, на першому етапі для найбільш проблемної/проблемних з точки зору адміністрування виборів території (яка може включати більш ніж одну область) може бути створено одне «пілотне» представництво. Позитивний та негативний досвід функціонування такого представництва може бути в подальшому врахований при створенні аналогічних представництв і на інших територіях. Такий підхід заслуговує на увагу хоча б тому, що у 2000-х роках він був успішно апробований Рахунковою палатою, яка так само створювала свої територіальні відділення у форматі пілотних проєктів, які охоплювали відразу декілька регіонів держави.

Враховуючи наведене, у середньостроковій перспективі ЦВК варто:

- **публічно представити та провести інклюзивне обговорення загальної концепції, послідовності утворення та майбутнього розширення (включно з етапами) системи територіальних представництв, а також проєкту положення про них, передбаченого статтею 35 Закону (який, серед іншого, визначатиме також більш чіткі засади вертикальної та горизонтальної взаємодії представництв, а також представництв з відповідними виборчими комісіями);**
- **за участі Міністерства фінансів України та відповідних парламентських комітетів оцінити загальний кошторис видатків на створення одного-двох «пілотних» представництв на регіональному та/або субрегіональному рівнях (з урахуванням відповідних кадрових потреб та пов'язаних з ними видатків на оплату праці) до проведення перших післявоєнних виборів;**
- **проаналізувати досвід функціонування перших пілотних представництв (представництва) та поступово розширити сферу застосування відповідного експерименту на інші регіони;**
- **розглянути можливість утворення представництв у таких організаційно-правових формах, які б дозволяли залучити**

іноземне/міжнародне фінансування на створення/початкову підтримку діяльності «пілотних представництв» з потенційним розширенням такого фінансування на інші представництва, які буде створено у перспективі.

Кількісний склад ОВК та ДВК

Згідно з ВКУ, на виборах Президента України мінімальний склад ДВК складає 9 членів, а ОВК – 12 членів. Оскільки кожен кандидат на пост Президента України може запропонувати до цих комісій по 1 кандидатурі (до ОВК та ДВК відповідно), верхня межа чисельного складу ОВК та ДВК на цих виборах Виборчим кодексом не встановлена. На виборах народних депутатів України ОВК утворюються у складі 12-18 осіб, тоді як ДВК – у складі від 10 до 18 осіб залежно від кількості виборців, що належать до відповідної виборчої дільниці (статті 140-141 ВКУ).

З урахуванням значної міграції виборців в межах держави, великої кількості біженців (яка незалежно від методики проведення підрахунків у будь-якому випадку становить мільйони виборців, переважна більшість з яких – жінки), а також значної кількості громадян, які загинули в результаті війни, формування виборчих комісій навіть у мінімальному складі може виявитися неабиякою проблемою. Зацікавленість виборців у членстві в комісіях може стати ще нижчою з урахуванням негативної економічної ситуації в державі (яка прямо визначатиме реальний рівень оплати праці членів комісій) та потенційного проведення кількох (або й усіх, тобто – загальнодержавних і місцевих) післявоєнних виборів одночасно.

ВКУ/спеціальний закон, який визначатиме порядок проведення перших післявоєнних виборів, може передбачати певний рівень гнучкості у формуванні ОВК та ДВК у випадку ненадходження мінімально необхідної кількості кандидатур до складу відповідної комісії. У цьому випадку ЦВК або ОВК може надаватись право сформувати комісію у складі, нижчому за мінімальну межу. Альтернативною такому підходу може бути збільшення кількості кандидатур, які можуть бути подані від партій/кандидатів, до 2 осіб на президентських виборах та 3 осіб на парламентських виборах. В останньому випадку мінімальний кількісний склад.

Як зазначалося вище, на президентських виборах максимальний склад комісій не обмежується взагалі. Відповідно, якщо у виборах братимуть участь 40 кандидатів на пост Президента України і кожен з них запропонує по 1 кандидатурі, ОВК та ДВК буде сформовано у складі 40 осіб. Ця норма вже була проблематичною в процесі декількох попередніх виборчих кампаній на президентських виборах: спостерігачі зауважували значний кількісний склад комісій і відсутність у деяких випадках належних умов для роботи комісії через одночасну присутність у приміщеннях значної кількості їхніх членів (не кажучи вже про осіб, які мають право бути присутніми на засіданнях комісій або під час голосування без дозволу або запрошення комісії).

Тому до ВКУ можуть бути внесені зміни, які обмежуватимуть максимальний склад ОВК та ДВК на виборах Президента України за аналогією до виборів народних депутатів України. Більше того, з урахуванням більш простої процедури підрахунку голосів та встановлення підсумків голосування на виборах Президента України порівняно з відповідними процедурами на виборах за пропорційною виборчою системою з відкритими списками, на виборах глави держави максимальний склад ОВК та ДВК може бути навіть меншим за склади ОВК та ДВК на виборах народних депутатів України. У випадку надходження до складу відповідної виборчої комісії кількості кандидатур, яка перевищуватиме її склад, останній може формуватись шляхом жеребкування.

Суб'єкти подання кандидатур до складу ОВК та ДВК

Наступним важливим питанням, пов'язаним з утворенням виборчих комісій є питання про те, хто саме має право подавати кандидатури до складу ДВК та ОВК. На президентських виборах такими суб'єктами є кандидати на пост Президента України, кожен з яких має право запропонувати до складу кожної комісії по одній кандидатурі. Такий підхід загалом не викликає заперечень крім тих, що пов'язані з поданням надмірної кількості кандидатур і формуванням комісій у великому кількісному складі (див. вище). На виборах народних депутатів України право подання кандидатур до складу комісій закріплено за партіями, депутатські фракції яких зареєстровано в Апараті ВРУ (можуть подати по 2 кандидатури до складу комісії) та партіями, кандидатів від яких зареєстровано у загальнодержавному виборчому окрузі (по 1 кандидатурі). Відповідні положення ВКУ надають партіям, які утворили в парламенті власні фракції, суттєві переваги порівняно з іншими партіями-суб'єктами виборчого процесу, адже вони фактично можуть запропонувати по 3 кандидатури до складу кожної ОВК та ДВК (по 2 як від партії, фракція якої зареєстрована у ВРУ і по 1 як від партії – суб'єкта виборчого процесу), які не підлягають відхиленню, тоді як представництво «позапарламентських» партій в комісіях визначається за результатами жеребкування. Загалом, прагнення законодавця надати переваги у формуванні складу комісій саме парламентським партіям не викликає особливих заперечень. **Однак якщо вони запропонували кандидатури у статусі партій, які утворили власні фракції у ВРУ, вони не повинні мати право вносити додаткові кандидатури до складу комісій у статусі партій-суб'єктів виборчого процесу.** Винятком з цього правила може бути лише відсутність кандидатур до складу виборчої комісії від «позапарламентських» партій і одночасна неможливість утворити виборчу комісію у мінімальному кількісному складі – у цьому випадку «парламентські» партії повинні мати можливість запропонувати додатково по одній кандидатурі до складу відповідної виборчої комісії.

Жеребкування щодо кандидатур до складу виборчих комісій та перехід на подання кандидатур до складу комісій в електронній формі

Згідно з ВКУ, у разі надходження до ЦВК або ОВК кількості кандидатур до складу виборчих комісій нижчого рівня, яка перевищує граничний склад відповідної комісії, представництво партій-суб'єктів виборчого процесу у таких комісіях визначається за результатами жеребкування. Порядок проведення такого жеребкування на виборах народних депутатів України визначено Постановою ЦВК від 15 лютого 2022 року № 50²⁰. Згідно з нею, жеребкування щодо поданих до складу комісій кандидатур проводиться не за кожною виборчою комісією, а у розрізі партій. Відповідно, партія, яка отримала пріоритет у заміщенні вакантних посад в комісіях має можливість заповнити всі вакантні місця в таких комісіях своїми кандидатурами. Це підтверджується і практикою проведення виборів. Наприклад, згідно з Остаточним звітом за результатами спостереження на позачергових виборах народних депутатів України 2019 року, підготовленим Громадянською мережею ОПОРА, в процесі формування ОВК на парламентських виборах 2019 року найбільшу кількість представників у складі комісій за результатами жеребкування отримали дві партії – «Відродження» та «5.10» (по 114 членів ОВК), жодна з яких не долала виборчий бар'єр на парламентських виборах. Натомість ті партії, які подолали виборчий бар'єр на виборах 2019 року («Слуга народу», «Голос» та «Опозиційна платформа – За життя»), увійшли у виборчий процес взагалі без будь-яких врахованих кандидатур до складу ОВК, тобто не були формально представлені у складі відповідних комісій. Суттєвим недоліком також є і те, що для проведення жеребкування використовується застаріла система барабану і жеребків, що суттєво збільшує час на проведення його проведення.

До ВКУ варто внести зміни, які передбачатимуть проведення жеребкування щодо кандидатур до складу виборчих комісій по кожній комісії окремо, а не для всіх комісій в межах округу загалом, адже це сприятиме кращому забезпеченню принципу рівності партій-суб'єктів виборчого процесу під час формування складу виборчих комісій. З метою економії часу на проведення такого жеребкування, варто передбачити його проведення за допомогою електронної системи, яка має пройти сертифікацію/аудит перед введенням її в промислову експлуатацію, зокрема на предмет захищеності від несанкціонованих втручань та маніпулювання результатами жеребкування. Така система має бути введена у промислову експлуатацію до початку виборчого процесу перших післявоєнних виборів, але не пізніше початку терміну подання кандидатур до складу ОВК на перших післявоєнних виборах.

Однією з передумов запровадження системи електронного жеребкування щодо кандидатур до складу виборчих комісій може стати внесення до ЦВК змін, які передбачатимуть можливість подання кандидатур до складу комісій **виключно в**

²⁰ Постанова ЦВК від 15 лютого 2022 року № 50 «Про Порядок проведення жеребкування щодо включення кандидатур до складу дільничних виборчих комісій з виборів народних депутатів України» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0050359-22#Text>

електронній формі із засвідченням відповідних документів кваліфікованим електронним цифровим підписом особи, уповноваженої на подання таких документів. Ця система може бути аналогічною тій, яка (у разі впровадження) використовуватиметься для подання реєстраційних документів партіями та/або кандидатами на виборах (більш детально див. Розділ «Порядок висування і реєстрації кандидатів»). Забезпечення можливості подання кандидатур до складу комісій в електронній формі видається особливо актуальною в контексті післявоєнних виборів, адже доставлення документів до ОВК/ЦВК у паперовій формі з урахуванням стану доріг та іншої інфраструктури у низці регіонів може бути суттєво ускладненим.

Заміни у складі виборчих комісій

Як зазначалося у остаточному звіті ОБСЄ/БДПЛ на позачергових виборах народних депутатів України 2019 року, 63% членів ОВК були замінені на пізніших етапах виборчого процесу. При цьому ініціаторами ротацій, як правило, були суб'єкти виборчого процесу. Фактично необмежена можливість змінювати членів виборчих комісій нівелювала зусилля з попереднього навчання членів виборчих комісій і дозволяла суб'єктам виборчого процесу тиснути на членів комісій. Поширеними були спроби де-факто зірвати належний перебіг дня голосування шляхом заміни членів ДВК перед днем голосування.

В процесі практично всіх попередніх загальнодержавних виборів міжнародні та національні місії зі спостереження на виборах звертали увагу на нестабільність персонального складу виборчих комісій, зумовлену, серед іншого, замінами членів комісій суб'єктами подання їхніх кандидатур. Під час позачергових парламентських виборів 2019 року склад ОВК, згідно з інформацією ЦВК, оновився на 46%. На рівні ДВК відсоток таких оновлень є ще вищим. Постійні зміни у складі окружних та дільничних виборчих комісій значною мірою нівелюють зусилля ЦВК та міжнародних договорів щодо проведення комплексної та своєчасної підготовки членів комісій, адже член комісії, який пройшов відповідне навчання, завжди може бути замінений новим членом комісії, який не брав участі у жодних виборах взагалі. Саме тому окремими експертами та представниками громадськості наголошується на необхідності закріплення у законодавстві положень, які обмежуватимуть право суб'єктів подання кандидатур до складу комісій ініціювати заміни запропонованих ними членів комісій. Основні аргументи «за» та «проти» цієї ідеї (аргументи «проти» висловлюються переважно представниками партій та окремими політиками) наведено у **Таблиці 1**.

Таблиця 1. Заборона/обмеження замін у складі виборчих комісій за ініціативою суб'єктів подання кандидатур до складу комісії

Аргументи «за»	Аргументи «проти»
<ul style="list-style-type: none"> ● Надання членам комісій можливості діяти незалежно щодо партій/кандидатів, зокрема суб'єктів висування їхніх кандидатур; ● Обмеження відповідає рекомендаціям ОБСЄ/БДПЛ та Венеційської комісії; ● Забезпечується інституційна пам'ять відповідної комісії; ● Забезпечується можливість завчасного і комплексного навчання членів комісій з питань виборів; ● Партії/кандидати спонукатимуться до більш ретельного підбору кандидатур до складу комісій; ● Забезпечується формування своєрідного ринку послуг – неупереджений/аполітичний член комісії з високою ймовірністю буде запропонований до складу комісій на наступних виборах; ● Забезпечується більш активна внутрішня розбудова політичних партій (члени комісій можуть рекрутуватись з числа членів партій). 	<ul style="list-style-type: none"> ● Високий ризик «перекупування» членів комісій конкурентами; ● Не представлені в комісіях партії/кандидати не можуть належним чином моніторити діяльність виборчих комісій, сформованих без їхньої участі; ● Можливість дестабілізації функціонування комісії в цілому «невдоволеними» суб'єктами виборчого процесу, а також поширення недовіри до виборчої адміністрації/результатів виборів загалом; ● Держава не має достатніх ресурсів для оплати роботи членів комісій, тоді як у випадку втрати партіями/кандидатами контролю над «своїми» членами суб'єкти висування кандидатур до складу комісій втрачають стимули до належної тіньової оплати роботи членів комісій, а останні – до членства загалом, що може призвести до складнощів в утворенні комісій навіть у мінімальному кількісному складі; ● Зацікавлені партії/кандидати можуть здійснювати підготовку призначених за їх поданнями членів комісій самостійно.

Чи не найголовнішим аргументом на підтримку встановлення заборони заміни членів комісій є підвищення ефективності навчання членів комісій, яке здійснює ЦВК. Тому якщо зміни до ВКУ і не передбачатимуть звуження можливостей для заміни членів комісій за ініціативою партій/кандидатів на виборах, вони повинні хоча б покладати на суб'єктів подання відповідних кандидатур обов'язок внесення на заміну кандидатів, які пройшли навчання за затвердженою ЦВК програмою.

Забезпечуючи стабільність складу виборчих комісій на післявоєнних виборах, ВРУ повинна законодавчо обмежити строки заміни членів виборчих комісій перед днем голосування та/або обмежити багаторазові ротації одним і тим самим суб'єктом виборчого процесу. Одним із можливих варіантів врегулювання

проблеми може бути заборона внесення подання про заміну члена ОВК/ДВК пізніше, ніж за два дні до дня голосування, водночас таке подання має бути розглянуто у аналогічні строки до початку голосування.

Забезпечення професіоналізму членів виборчих комісій

У 2020 році Закон було доповнено новою статтею 35-1, яка передбачила інституціоналізацію Центру підготовки учасників виборчих процесів (далі – Центр) як юридичної особи публічного права. Цей Центр було створено задовго до прийняття відповідних змін до Закону про ЦВК і значна частина його діяльності фінансувалась за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги. Водночас підвищенню ролі Центру у проведенні навчання не сприяє те, що проходження навчання з питань виборів членами виборчих комісій не є обов'язковим. Саме тому воно не може орієнтуватись на тих, хто не був офіційно призначений на посади членів виборчих комісій. Відповідно, навчання останніх проводиться у період між набуттям ними повноважень членів комісій та днем голосування, а не у міжвиборчий період. На ефективність навчання негативно впливають практично необмежені можливості партій та кандидатів на виборах ініціювати заміну членів виборчих комісій, призначених за їхніми поданнями, в той час як наявні ресурси Центру не завжди дозволяють оперативно провести навчання новопризначених (на заміну) членів виборчих комісій.

Обов'язковість проходження навчання членами комісій/претендентами на посади у виборчих комісіях передбачалась проектами змін до виборчого законодавства починаючи з середини 2000-х років, однак жоден з них прийнятий так і не був. Не в останню чергу це пов'язано з тим, що представники низки представлених у відповідний час в парламенті партій розглядали обов'язковість навчання як ризик того, що запропоновані ними кандидатури навмисно відхилятимуться під приводом непроходження навчання, оскільки ЦВК не сертифікуватиме відповідних осіб під впливом зовнішніх політичних чинників. З іншого боку, на необхідності підвищення професіоналізму членів виборчих комісій та проходженні ними навчання постійно наголошують Місії ОБСЄ/БДПЛ практично після кожних виборів. Компромісним варіантом вирішення проблеми може стати або закріплення у виборчому законодавстві фінансових стимулів для тих членів комісій, які пройшли навчання (наприклад, гарантування оплати праці або навіть підвищений обсяг оплати праці, якщо це дозволить економічна ситуація в державі) або ж встановлення обов'язковості проходження навчання принаймні окремими представниками керівного складу комісій, наприклад - їхніми секретарями. При цьому можливість проходження навчання може передбачатись як під час виборчого процесу, так і у міжвиборчий період з тим, щоб на відповідні посади у виборчих комісіях (у розглядуваному випадку - на посади секретарів) могли бути запропоновані особи, які пройшли навчання до внесення їхніх кандидатур.

У більш віддаленій перспективі до ВКУ та Закону варто внести зміни, які передбачатимуть:

- **обов'язковість проходження навчання з питань виборів усіма претендентами до складу виборчих комісій за затвердженою ЦВК/Центром програмою;**
- **фінансування такого навчання за рахунок замовників відповідних послуг;**
- **обов'язковість сертифікації осіб, які пройшли навчання за результатами відповідного тестування;**
- **створення електронного реєстру осіб, які пройшли навчання з питань виборів;**
- **позбавлення акредитації/сертифікації у випадку вчинення членом комісії порушення, яке стало підставою для дострокового припинення його повноважень, і факт вчинення якого було встановлено судом або виборчою комісією вищого рівня.**

Адміністрування виборів у закордонному окрузі

Адміністрування виборів в межах закордонного округу здійснюється ЦВК, на яку покладені повноваження ОВК у ЗВО, та ДВК ЗВД. Низку функцій, пов'язаних з організацією голосування за межами держави, також здійснює МЗС. Відповідний структурний підрозділ МЗС – відділ ведення та адміністрування ДРВ при МЗС, зокрема, забезпечує ведення ДРВ та складає попередні та уточнені списки виборців для їх подальшої передачі ДВК ЗВД, приймає пропозиції щодо акредитації міжнародних спостерігачів на виборах, оприлюднює інформацію щодо ЗВД, ініціює утворення ЗВД, вносить кандидатури до складу ДВК ЗВД у разі недоукомплектування комісій, отримує виборчі бюлетені, печатки, штампи, бланки іншої виборчої документації від ЦВК та передає їх ДВК ЗВД, фінансує ДВК ЗВД.

До початку повномасштабного вторгнення росії в Україну ця система адміністрування виборів загалом дозволяла забезпечити участь у голосуванні виборців у ЗВО. Однак після початку повномасштабного вторгнення і переміщення за межі держави мільйонів українських громадян, вона зіштовхнеться з низкою викликів: необхідністю створення умов для участі у виборах значної кількості виборців; потребою у проведенні переговорів з компетентними органами держав перебування щодо можливості утворення тимчасових виборчих дільниць поза межами приміщень дипломатичних установ; необхідністю утворення значної кількості ДВК ЗВД та, відповідно, пошуку кандидатур до складу відповідних комісій; необхідністю проведення масштабних кампаній інформування виборців в ЗО щодо процедур реалізації виборчих прав; логістичними складнощами, пов'язаними з передачею виборчої документації значній кількості ДВК ЗВД.

Для своєчасного та ефективного реагування на ці виклики МЗС та ЦВК необхідно ще до припинення/скасування дії режиму воєнного стану:

- отримати дані про точну кількість виборців в іноземних державах та місця їх компактного проживання;
- оцінити можливість утворення на території відповідних держав додаткових виборчих дільниць поза межами дипломатичних представництв та провести попередні переговори з уповноваженими органами цих держав щодо відкриття таких дільниць та режиму їх функціонування;
- визначити орієнтовний обсяг видатків на забезпечення діяльності ДВК ЗВД, потреби у матеріально-технічному забезпеченні відповідних комісій та кількість кандидатур до складу комісій, які мають бути внесені на розгляд ЦВК у випадку проведення перших післявоєнних виборів;
- чітко розподілити повноваження щодо адміністрування виборів між ЦВК та МЗС;
- сформулювати концепцію інформування виборців про порядок реалізації виборчих прав в ЗВО, механізми її реалізації, джерела фінансування;
- сформувати попереднє коло потенційних членів ДВК ЗВД з числа виборців, які проживають на території відповідної держави;
- визначити механізми вирішення логістичних проблем, які виникатимуть під час підготовки та проведення перших післявоєнних виборів у межах ЗВО;
- підготувати пропозиції щодо законодавчого врегулювання питань, пов'язаних з організацією виборів в ЗВО (ЦВК було напрацьовано відповідні рекомендації ще у 2023 році, однак вони, по-перше, не були зареєстровані жодним суб'єктом права законодавчої ініціативи у парламенті, а по-друге – не давали відповіді на значну кількість викликів, розглянутих вище – всю повноту відповідальності за організацію виборів в ЗВО фактично планувалося покласти на МЗС).

Адміністрування перших повоєнних виборів на деокупованих/постраждалих від війни територіях

Цілком очевидним є те, що адміністрування перших повоєнних виборів на територіях, які зазнали безпосереднього впливу воєнних дій (у тому числі й деокупованих) та решті території України матиме суттєві відмінності. Не секрет, що в громадах, які перебували в окупації або розташовані в зоні ведення бойових дій/у безпосередній близькості від лінії бойового зіткнення часто відсутня необхідна для організації виборів інфраструктура (приміщення, дороги), наявні суттєві безпекові ризики (зокрема, внаслідок мінування територій або наявності великої кількості нездетонованих боєприпасів), відсутня достатня кількість людей для забезпечення формування комісій у кількості, визначеній (або яка буде визначена) законодавством. Звісно, найпростішим способом вирішення цих проблем могло б стати відкладення проведення виборів/голосування на перших повоєнних виборах для відповідних територій, однак враховуючи невизначеність термінів закінчення війни з державою-агресором, ризик

збільшення площі таких територій та потенційне збільшення кількості виборців, які залишатимуться в їхніх межах після закінчення дії режиму воєнного стану, цей спосіб не є універсальним і його масштабне застосування може поставити під сумнів як легітимність перших післявоєнних виборів, так і проведення цих виборів відповідно до міжнародних стандартів. Саме тому до вирішення питання про перенесення проведення перших післявоєнних виборів на відповідних територіях необхідно підходити виважено. Якщо на відповідних територіях вибори проводитимуться, то зміни до Виборчого кодексу/спеціальний закон про перші післявоєнні вибори має визначати:

- порядок та строки відновлення функціонування правоохоронних органів та судів на відповідних територіях до початку виборчого процесу перших повоєнних виборів;
- закріплення за ЦВК/уповноваженими органами виконавчої влади (військовими адміністраціями, органами виконавчої влади у сфері національної безпеки, оборони та правопорядку, боротьби з надзвичайними ситуаціями) обов'язку проведення обстеження стану інфраструктури (зокрема, дорожньої) та оцінки потенційних ризиків для організації голосування/встановлення підсумків голосування в межах як виборчих дільниць, так і виборчих округів на на всій території України;
- закріплення можливості визначення ЦВК меж виборчих округів/дільниць за іншими принципами, ніж на решті території України (утворення округів з більшою або меншою від решти округів кількістю виборчих дільниць, врахування стану інфраструктури і наявного обсягу фінансування/матеріально-технічного забезпечення при визначенні меж виборчих дільниць/округів тощо);
- надання ЦВК права встановлювати особливі нормативні вимоги до приміщень виборчих комісій з урахуванням стану інфраструктури на деокупованих/постраждалих територіях;
- порядок забезпечення виборчих комісій приміщеннями, необхідними для організації їх роботи за відсутності придатних для цього приміщень/споруд, які б відповідали встановленим нормативам та стандартам. Зміни до ВКУ/спеціальний закон має передбачати можливість розміщення ДВК, а у визначених ним випадках - також і ОВК - у тимчасових приміщеннях (тенти, тощо);
- можливість формування виборчих комісій на таких територіях у меншому кількісному складі, ніж встановлено для виборчих комісій на територіях, які не зазнали негативних наслідків ведення бойових дій;
- фінансування відряджень/переміщення/проживання членів таких комісій у випадку потреби їх залучення з інших територій та відсутності необхідної кількості запропонованих до складу комісій кандидатур від партій/кандидатів;
- проведення уповноваженими органами державної влади перевірки кандидатур до складу комісій на відповідних територіях на предмет їх участі у колабораційній діяльності та сприянні державі-агресору (що може передбачати

встановлення спеціальним законом особливих термінів формування складу відповідних виборчих комісій, відмінних від інших комісій);

- закріплення за ЦВК права встановлювати (у взаємодії з МВС, Міністерством оборони, Службою безпеки України) протоколи безпеки/алгоритми роботи комісій, у тому числі й у день проведення голосування, під час підрахунку голосів, транспортування виборчих документів та встановлення підсумків голосування, спрямовані на забезпечення проведення виборів відповідно до міжнародних стандартів з урахуванням відповідних безпекових ризиків.

Повноваження виборчих комісій та організація їх діяльності

Суттєве посилення функціонального навантаження на виборчі комісії у зв'язку з підготовкою до перших післявоєнних виборів (які, крім того, можуть бути проведені одночасно), а також значний дефіцит бюджетних коштів зумовлюють необхідність перегляду обсягу повноважень ДВК та впровадження більш сучасних методів роботи в діяльність комісій, які могли б прискорити та спростити здійснення виборчими комісіями окремих повноважень.

Як і попереднє чинне виборче законодавство, чинний ВКУ суттєво обмежує роль ДВК в уточненні списків виборців. Фактично, ця роль зводиться до своєрідного «листоноші» ДВК, які не мають права розглядати заяви виборців щодо неточностей у списках виборців, однак повинні їх приймати та передавати на розгляд відповідним органам ведення ДРВ. В умовах масового впровадження на державному рівні електронних застосунків такий підхід видається невиправданим, адже і процес ознайомлення зі списками виборців, і процес їх уточнення цілком можуть здійснюватись в автоматизованому режимі через засоби електронного кабінету виборця або через застосунок «Дія». З технічної точки зору, через електронний кабінет виборця та «Дію» виборець також може мати можливість ознайомлення з інформацією про себе та про ділянку, до якої віднесено його виборчу адресу, а також подавати заяви про зміну місця голосування без зміни виборчої адреси. Відповідно, зникне або суттєво зменшиться потреба у персональних контактах виборців з виборчими комісіями/органами ведення Реєстру, у отриманні-передачі попередніх та уточнених списків виборців відповідним ДВК, у прийомі заяв виборців щодо неточностей у списках виборців, надсиланні виборцям іменних запрошень щодо їх включення до списків тощо. Оскільки ДВК утворюються саме за 15 днів до дня голосування лише у зв'язку з необхідністю отримання списків виборців від ДРВ, запровадження цих новацій також дозволить утворювати ДВК у більший стислий строк до дня голосування, що забезпечить зменшення загального обсягу витрат на фінансування виборчих комісій.

До ВКУ доцільно внести зміни, які передбачатимуть:

- звільнення ДВК від всіх повноважень, пов'язаних з отриманням-передачею та уточненням списків виборців, прийомом заяв виборців на неточності у списках виборців;
- скорочення у зв'язку з цим строків утворення ДВК до 5-7 днів до дня голосування;
- здійснення всіх процедур, пов'язаних з ознайомленням зі списками виборців та їх уточненням в електронній формі через особистий кабінет виборця або засобами застосування «Дія»;
- позбавлення ДВК обов'язку надсилання іменних запрошень виборців;
- покладення на ЦВК обов'язку проведення кампанії інформування виборців з використанням телебачення та Інтернету щодо порядку ознайомлення з/уточненням списків виборців;
- забезпечення доступу громадських організацій, що здійснюють спостереження за перебігом виборів, представників медіа, уповноважених осіб, довірених осіб та спостерігачів від партій/кандидатів до попередніх та уточнених списків виборців у приміщенні відповідного органу ведення ДРВ.

Як і попереднє виборче законодавство, чинний ВКУ зберігає за виборчими комісіями повноваження щодо розгляду окремих категорій скарг про порушення законодавства про вибори. Хоча позасудове оскарження у більшості європейських країн є ефективним механізмом швидкого поновлення порушених прав, в українських реаліях цей механізм є вкрай неефективним. Це зумовлено насамперед недостатнім рівнем професіоналізму членів виборчих комісій, відсутністю у багатьох членів комісій знань у галузі права, а також загальною політизацією роботи виборчих комісій. **До ВКУ варто внести зміни, які позбавлятимуть ОВК права приймати і розглядати скарги про порушення виборчого законодавства – оскарження таких порушень має здійснюватися безпосередньо в суді в порядку адміністративного судочинства.**

Вимоги ВКУ щодо організації діяльності виборчих комісій загалом є архаїчними і потребують перегляду у напрямі більш активного впровадження електронного документообігу та заміни форми документів, які подаються до виборчих комісій або розглядаються/приймаються ними, з паперової на електронну. Це дозволило б:

- усунути потребу у розміщенні матеріалів, пов'язаних з діяльністю відповідної комісії, на її офіційному стенді;
- забезпечити правильне заповнення протоколів про підрахунок голосів та про підсумки голосування в окрузі шляхом відповідного арифметичного та логічного контролю;
- забезпечити доступ третіх осіб до всієї інформації, пов'язаної з діяльністю будь-якої виборчої комісії (постанов, протоколів засідань тощо), оперативний аналіз та узагальнення відповідної інформації;

- автоматизувати внутрішній документообіг в комісіях за рахунок, зокрема, використання електронних шаблонів документів.

У зв'язку з цим до ВКУ варто внести зміни, які передбачатимуть повний перехід всіх виборчих комісій на електронний документообіг. На ЦВК може бути покладений обов'язок створення централізованої електронної системи документообігу у виборчих комісіях з відповідними електронними кабінетами окружних, територіальних та дільничних виборчих комісій.

Існує необхідність в оптимізації діяльності виборчих комісій, яка є досить обтяжливою, особливо в день голосування, під час підрахунку голосів, транспортування та прийняття документів, а також встановлення результатів голосування.

По-перше, варто розглянути можливість широкого запровадження електронного документообігу, що передбачено у статті 18 Виборчого кодексу, зокрема електронної обробки протоколів, передачі даних, автоматичної звірки правильності заповнення, передачі документів у закордонному виборчому окрузі, оприлюднення виборчої документації через сайт ЦВК в розрізі округів та дільниць. Це водночас може сприяти підвищенню прозорості роботи виборчих комісій та мінімізації помилок для складання виборчої документації. При цьому варто врахувати безпекові ризики застосування електронного цифрового підпису.

По-друге, доцільно оцінити змогу спростити чи оптимізувати складні виборчі процедури без шкоди для прозорості виборчого процесу, насамперед в день голосування, під час підрахунку голосів, транспортування та прийняття документів, а також встановлення результатів голосування. Йдеться про забезпечення можливості виготовлення бюлетенів ДВК самостійно з використанням захисних марок, відмову від контрольних талонів, встановлення графіків прийому-передачі документів в ОВК. Крім цього, процедури безперервних засідань виборчих комісій є фікцією, оскільки вони можуть тривати невизначену кількість часу і фактично члени виборчої комісії мусять фізично відлучатися для задоволення природних потреб (сон, харчування, відвідування вбиральні тощо). Тому від процедур безперервних засідань варто відмовитися, зробивши їх більш гуманними та юридично визначеними.

По-третє, враховуючи потенційний кадровий «дефіцит» у виборчих комісіях, одним із варіантів подолання цієї проблеми може бути залучення «тимчасових працівників» (наприклад, для підрахунку голосів). Однак системно така проблема може бути вирішена через встановлення справедливого (конкурентного) рівня оплати праці членів виборчих комісій.

Фінансування та матеріально-технічне забезпечення виборчих комісій

Під час усіх попередніх виборчих кампаній (тобто, ще до широкомасштабного вторгнення росії в Україну) виборчі комісії та їхні члени зіштовхувалися з низкою

проблем, пов'язаних із матеріально-технічним забезпеченням їхньої діяльності. Далеко не в усіх випадках приміщення виборчих комісій відповідали встановленим нормативам щодо їх площ; окремі з цих приміщень були не пристосованими для потреб людей з інвалідністю, в окремих (внаслідок особливостей конструкцій) – перебування спостерігачів, виборців та інших осіб, які мають право бути присутніми під час організації голосування та підрахунку голосів, було ускладненим або не дозволяло здійснювати ефективне спостереження за перебігом голосування/підрахунку голосів. На деяких дільницях все ще не забезпечено стабільний Інтернет зв'язок, тоді як на закордонних виборчих дільницях питання матеріально-фінансового забезпечення роботи ДВК вимушені – принаймні, частково – вирішувати відповідні дипломатичні установи. У післявоєнний час всі ці проблеми ще більше загостряться – адже у багатьох регіонах інфраструктура, яка використовувалася комісіями на попередніх виборах для роботи або могла б бути використана, повністю або суттєво зруйнована.

Не менш актуальною є і проблема оплати праці членів виборчих комісій. Лише невелика частина членів комісій, визначених ВКУ або рішенням самої комісії, отримує винагороду за свою роботу, тоді як всі інші члени з моменту набуття своїх повноважень працюють на безоплатній основі (звісно, якщо не враховувати день виборів). Це не лише не спонукає членів комісій належним чином здійснювати свої повноваження та підвищувати власну кваліфікацію у сфері виборів, але і створює корупційні ризики та посилює непрозорість фінансування виборчого процесу. Не секрет, що переважна більшість членів комісій фінансуються суб'єктами висування їхніх кандидатур, і відповідні кошти не відображаються у будь-якій звітності.

Загалом, виклики у сфері матеріально-технічного забезпечення діяльності виборчих комісій та їхніх членів зводяться до наступного (більш детально див. вище):

- потенційна відсутність придатних для функціонування виборчих комісій (як ДВК, так і ОВК/ТВК) приміщень;
- необхідність пошуку приміщень для розміщення ДВК у ЗВО у випадку створення тимчасових закордонних дільниць за межами дипломатичних установ, визначення порядку оплати/відшкодування відповідних орендних платежів, порядку укладання договорів оренди (їх затвердження, погодження);
- відсутність чіткого розмежування між видатками на адміністрування виборчого процесу та забезпечення діяльності дипломатичних установ України за кордоном, що ускладнює матеріально-технічне забезпечення роботи ДВК ЗВД та потенційно матиме ще більш негативний вплив на діяльність ДВК у ЗВО у випадку створення значної кількості ЗВД за межами дипломатичних установ України за кордоном;
- знищення або пошкодження обладнання, необхідного для організації роботи виборчих комісій (столи, стільці, комп'ютерне обладнання тощо) та складнощі, пов'язані з поповненням відповідних втрат внаслідок масштабних бойових дій і потенційної потреби у його централізованій закупівлі;

- непристосованість наявних приміщень ДВК/ОВК на територіях, не охоплених бойовими діями, для потреб виборців з інвалідністю та виборців, яким за станом здоров'я необхідно забезпечити належний доступ до приміщення для голосування (розміщення приміщень ДВК/приміщень для голосування на вищих поверхах будівель, відсутність пандусів, ліфтів тощо);
- відсутність у законодавстві належних механізмів забезпечення реалізації виборчих прав незрячими виборцями, зокрема вимог щодо забезпечення діляниць розумними пристосуваннями для реалізації права голосу;
- невідповідність конфігурації наявних приміщень ДВК вимогам законодавства, зокрема, через наявність перегородок, ніш, інших особливостей конфігурації, які створюють поживний ґрунт для фальсифікації результатів волевиявлення, незаконного голосування або, щонайменше, ускладнюють спостереження за перебігом голосування з боку спостерігачів та інших осіб, які мають право бути присутніми на засіданнях комісій без дозволу чи запрошення;
- тіньова оплата праці членів виборчих комісій суб'єктами внесення їхніх кандидатур до складу комісій, безоплатна робота членів виборчих комісій;
- відсутність належного бюджетного фінансування повноважень ТВК/ОВК щодо перевірки фінансової звітності суб'єктів виборчого процесу (партій, місцевих організацій партій та кандидатів на виборах), підвищення кваліфікації членів комісій нижчого рівня з питань виборів, належного виконання кошторисів видатків комісій.

Реагування на ці виклики передбачає здійснення наступних кроків:

- проведення місцевими/військовими адміністраціями, органами місцевого самоврядування **моніторингу стану приміщень і споруд, які використовуються або використовувались виборчими комісіями для своєї роботи в процесі попередніх виборчих кампаній** на основі визначеної ЦВК методології моніторингу, та інформування ЦВК про результати здійсненого моніторингу до завершення режиму воєнного стану (на територіях, на яких бойові дії не велися) або у визначений строк після його завершення (на територіях, уражених в результаті бойових дій);
- невідкладно після завершення режиму воєнного стану **визначення ЦВК потреб комісій нижчого рівня у забезпеченні приміщеннями**, які б відповідали встановленим нормативам, а також визначення тимчасових приміщень (у взаємодії з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади) для розміщення ДВК та, у разі потреби – ОВК та ТВК;
- внесення ВРУ (до закінчення дії режиму воєнного стану) змін до Виборчого кодексу, які передбачатимуть **можливість розміщення ДВК у тимчасових приміщеннях за результатами проведеного органами місцевої влади моніторингу** на підставі відповідних рішень ЦВК, а також визначатимуть перелік приміщень, які не можуть використовуватися виборчими комісіями;
- встановлення ЦВК спільно з Національною поліцією України та/або іншими уповноваженими органами **вимог до таких тимчасових приміщень з**

урахуванням необхідності збереження виборчих документів, недопущення несанкціонованого проникнення до них сторонніх осіб, необхідності забезпечення ефективного голосування виборців, ефективного спостереження за перебігом голосування, а також забезпечення доступності таких приміщень для виборців з інвалідністю (до початку виборчого процесу перших післявоєнних виборів);

- проведення місцевими державними адміністраціями/військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування **моніторингу стану збереження обладнання, матеріально-технічних засобів, необхідних для належного функціонування виборчих комісій**, інформування ЦВК про результати такого моніторингу, включення видатків на закупівлю відповідного обладнання до кошторисів відповідних розпорядників бюджетних коштів до початку виборчого процесу;
- забезпечення уповноваженими органами виконавчої влади **відновлення зв'язку (зокрема Інтернету) для забезпечення діяльності виборчих комісій (до початку виборчого процесу)**;
- здійснення ЦВК та МЗС за погодженням з Міністерством фінансів України **більш чіткого розмежування видатків, пов'язаних із забезпеченням функціонування ДВК ЗВД, насамперед ДВК тимчасових ЗВД у разі їх утворення (після закінчення дії режиму воєнного стану, однак до початку виборчого процесу післявоєнних виборів)**;
- затвердження МЗС та ЦВК **форми типового договору оренди приміщення для розміщення виборчої комісії**, визначення суб'єктів та порядку його укладання/погодження, а також типових умов договору;
- **внесення ВРУ змін до ВКУ (до закінчення дії режиму воєнного стану), які визначатимуть механізми та порядок забезпечення ДВК розумними пристосуваннями**, у тому числі для організації голосування виборців з вадами зору, а також можливість голосування без використання кабін для голосування (стенди тощо);
- **внесення ВРУ змін до Бюджетного кодексу, ВКУ та суміжного законодавства**, які передбачатимуть можливість використання коштів міжнародної технічної допомоги для організації підготовки та проведення перших післявоєнних виборів (зокрема забезпечення діяльності виборчих комісій (після закінчення дії режиму воєнного стану, але до початку виборчого процесу перших післявоєнних виборів);
- **внесення ВРУ змін до ВКУ**, які передбачатимуть **поетапне збільшення кількості осіб, які матимуть право на оплату роботи у виборчих комісіях з одночасним потенційним зменшенням кількісного складу виборчих комісій та максимальної кількості виборців, які можуть належати до виборчої дільниці (у середньостроковій перспективі).**

Рекомендації

Зміст рекомендації	Відповідальні суб'єкти	Кінцеві строки реалізації
Внесення змін до ВКУ щодо оптимізації порядку формування, припинення повноважень, фінансового та матеріального забезпечення діяльності виборчих комісій, позбавлення виборчих комісій повноважень щодо уточнення списків виборців, забезпечення ознайомлення з ними, а також розгляду скарг про виборчі порушення	ВРУ	До закінчення дії режиму воєнного стану
Впровадження систем електронного жеребкування щодо кандидатур до складу виборчих комісій, електронного документообігу, забезпечення можливості ознайомлення зі списками виборців та уточнення списків виборців, а також можливості зміни місця голосування без зміни виборчої адреси засобами застосунку «Дія» та/або електронного кабінету виборця	ЦВК Мінцифри	Розробка відповідних систем та їх сертифікація/аудит – до припинення воєнного стану; введення у промислову експлуатацію – до початку виборчого процесу перших післявоєнних виборів
Створення умов для належної участі у виборах виборців, які перебувають за межами держави (оцінка кількості, визначення місць компактного проживання, проведення переговорів з органами держави перебування, оцінка кадрових, логістичних та інших потреб ДВК тимчасових ЗВД)	ЦВК МЗС	До припинення/скасування дії режиму воєнного стану
Підвищення професіоналізму членів виборчих комісій	ЦВК	Після формування відповідних виборчих комісій

<p>Запровадження постійної підготовки членів (окремих представників керівного складу виборчих комісій) виборчих комісій з питань виборів</p>	<p>ЦВК</p>	<p>Як пілотного проекту (навчання секретарів виборчих комісій тощо) - після припинення/скасування дії режиму воєнного стану (за умови внесення законодавчих змін), за умови поширення сфери застосування проекту на інших членів виборчих комісій - на постійній основі після проведення повоєнних виборів</p>
<p>Внесення змін до Конституції в частині процедури призначення на посади та звільнення з посад членів ЦВК, звуження можливостей для дострокового припинення повноважень членів ЦВК/усього складу ЦВК з політичних мотивів</p>	<p>ВРУ</p>	<p>Після проведення перших післявоєнних виборів в межах триваючої виборчої реформи</p>
<p>Поетапне утворення територіальних представництв ЦВК</p>	<p>ВРУ, ЦВК</p>	<p>Пілотний проект зі створення одного-двох територіальних представництв ЦВК - після припинення/скасування дії воєнного стану (за наявності відповідних коштів у Державному бюджеті України), розширення сфери застосування пілотного проекту на інші регіони - поетапно після проведення перших повоєнних виборів</p>
<p>Оцінка стану обладнання, інфраструктури, ступеня доступності приміщень виборчих комісій, безпекових ризиків (у тому числі на територіях, які зазнали безпосереднього впливу ведення бойових дій), відновлення або пошук альтернативних приміщень для роботи ДВК, необхідного інвентаря, перегляд нормативів щодо приміщень виборчих комісій і приміщень для голосування</p>	<p>ЦВК, КМУ, уповноважені органи виконавчої влади/органи місцевого самоврядування</p>	<p>Невідкладно після припинення/скасування дії воєнного стану</p>

<p>Розробка алгоритмів дій виборчих комісій та їхніх членів за наявності безпекових ризиків/ризиків виникнення надзвичайних обставин, які можуть негативно вплинути на підготовку та проведення виборів</p>	<p>ЦВК спільно із ДСНС, Національною поліцією України, СБУ та іншими органами у сфері безпеки та оборони</p>	<p>До початку виборчого процесу перших післявоєнних виборів</p>
<p>Забезпечення здійснення деяких виборчих процедур у застосунку «Дія» (наприклад, зміни виборчої адреси, тимчасової зміни місця голосування тощо) зі збереженням функціоналу електронного кабінета виборця</p>	<p>ВРУ (зміни до ВКУ, спеціальний закон про перші повоєнні вибори), ЦВК, Міністерство цифрової трансформації України</p>	<p>До початку виборчого процесу післявоєнних виборів</p>
<p>Проведення соціологічного дослідження для оцінки можливості відмови від доставлення іменних запрошень</p>	<p>ЦВК, Міністерство цифрової трансформації України</p>	<p>Після скасування/припинення режиму дії воєнного стану і до початку виборчого процесу післявоєнних виборів</p>
<p>Запровадження електронного документообігу, зокрема електронної обробки протоколів, передачі даних, автоматичної звірки правильності заповнення, передача документів у закордонному виборчому окрузі, оприлюднення виборчої документації через сайт ЦВК в розрізі округів та дільниць.</p>	<p>ЦВК, Кабінет Міністрів України</p>	<p>До початку виборчого процесу післявоєнних виборів</p>
<p>Спрощення/ оптимізація складних виборчих процедур без шкоди для прозорості виборчого процесу, насамперед в день голосування, під час підрахунку голосів, транспортування та прийняття документів, а також</p>	<p>ВРУ (зміни у ВКУ/спеціальний закон про перші післявоєнні вибори), ЦВК</p>	<p>До припинення/скасування дії режиму воєнного стану</p>

встановлення підсумків голосування.		
Закріплення можливості залучення тимчасових працівників виборчих комісій для підрахунку голосів	ВРУ (зміни у ВКУ/спеціальний закон про перші післявоєнні вибори), ЦВК	До припинення/скасування дії режиму воєнного стану

Розділ 7

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРІВ ТА ПЕРЕДВИБОРНА АГІТАЦІЯ

Вступ

Положення українського виборчого законодавства в частині регулювання інформаційного забезпечення виборів та передвиборної агітації неодноразово критикувались як в Україні, так і за її межами, зокрема за результатами аналізу, відповідно, законодавства чи спостереження за минулими виборчими кампаніями.

Серед основних проблем у царині регулювання агітації БДППЛ назвало, зокрема, достроковий початок здійснення агітації (до реєстрації кандидатів) та здійснення агітації у «дні тиші», зловживання публічними ресурсами для створення переваг в інформаційному висвітленні діяльності посадовців-кандидатів, брак пропорційних, ефективних та стримуючих санкцій за порушення у сфері агітації, відсутність належного фінансування суспільного мовлення, періодичні випадки нападів на журналістів, відсутність належного регулювання агітації в Інтернет, вузький обсяг контрольних повноважень регулятора у сфері медіа (Національної ради), упереджене висвітлення інформації про учасників виборів комерційними мовниками та масове розміщення цими ж мовниками прихованої передвиборної агітації в інтересах окремих партій/кандидатів.²¹ За результатами позачергових виборів народних депутатів України 2019 року, Громадянська мережа ОПОРА серед проблем здійснення передвиборної агітації виокремила поширення агітаційних матеріалів без вихідних даних щодо друку, розміщення агітації у заборонених місцях, незаконні впливи на формування волі виборців (підкуп виборців)²², поширення прихованої політичної реклами в медіа, відсутність належного регулювання агітації в Інтернет на тлі постійного та суттєвого зростання видатків на неї з боку партій і кандидатів²³.

Наведений перелік проблем та викликів суттєво розшириться після призначення перших післявоєнних виборів. В окремих місцевостях через безпекові ризики та знищення інфраструктури здійснення передвиборної агітації та інформування виборців можуть бути суттєво ускладнені. Внаслідок вимушеного переміщення мільйонів українських виборців за межі держави виникне проблема їх всебічного та неупередженого інформування як про виборчі процедури, так і про учасників післявоєнних виборів. Ця проблема буде актуальною не лише для вимушених

²¹ Див.: Бюро демократичних інститутів і прав людини (БДППЛ). *Україна. Місцеві вибори 25 жовтня 2020 року. Остаточний звіт Обмеженої місії БДППЛ зі спостереження за виборами*. - Варшава, 29 січня 2021 року. - ст. 29-33; <https://www.osce.org/files/f/documents/8/3/480326.pdf>

²² Громадянська мережа ОПОРА. *Остаточний звіт за результатами спостереження Громадянської мережі ОПОРА на позачергових виборах народних депутатів України 21 липня 2019 року*. - Київ, 2020. - ст. 110-113.

²³ https://www.oporaua.org/vybory/zvit-mistsevi-vybory_2020-23539

мігрантів, але й для військовослужбовців, адже навіть у випадку припинення активної фази бойових дій з державою-агресором значна частина з них протягом тривалого часу буде дислокована поблизу державного кордону з росією та/або поблизу актуальної на момент завершення війни лінії бойового зіткнення. Також цілком очевидним є і те, що росія буде зацікавлена у впливі на результати перших післявоєнних виборів. Серед іншого, такий вплив може здійснюватися нею через дезінформаційні кампанії, механізми протидії яким все ще потрібно визначити на законодавчому рівні. З початком широкомасштабного російського вторгнення в Україну розпочав функціонування єдиний телевізійний марафон, який формує єдину інформаційну політику у висвітленні ключових подій. Рівень довіри до нього суттєво зменшився, тоді як перспективи відновлення плюралістичного медіасередовища залишаються невизначеними. Це далеко не вичерпний пласт зумовлених війною проблем, які доведеться вирішувати українському законодавцю у коротко- та середньостроковій перспективі.

Ще одним виміром викликів у сфері регулювання передвиборної агітації є інтеграція України в ЄС та необхідність адаптації українського законодавства про вибори та медіа до *acquis communautaire*. Хоча процес цієї адаптації і розпочався, він ще далекий від свого завершення. Відповідно, низка положень Виборчого кодексу та суміжного законодавства потребують суттєвого перегляду.

У цьому Розділі розглянуто основні виклики у сфері інформаційного забезпечення виборів та регулювання передвиборної агітації, а також запропоновано рекомендації щодо їх усунення.

Ключові виклики

Європейський суд з прав людини у низці своїх рішень²⁴ сформулював позиції щодо співвідношення права на свободу вираження поглядів, гарантованого статтею 10 Європейської конвенції про захист прав людини, та основоположних свобод; і права на вільні вибори, закріпленого у статті 3 Першого протоколу до цієї Конвенції. Суд погодився з тим, що обидва права є основою демократичної системи та перебувають у конфлікті між собою, та разом з тим зазначив, що у держав є широкі межі свободи розсуду щодо встановлення обмежень у реалізації цих прав, що своєю чергою сприяє досягненню балансу між ними.

Український законодавець використав цю свободу розсуду в регулюванні агітації таким чином, що положення стосовно регулювання інформаційного висвітлення виборів та агітації є чи не найбільш деталізованими не лише порівняно з іншими розділами ВКУ, але й порівняно з виборчим законодавством інших країн Європи. Низка врегульованих ВКУ питань (порядок проведення теледебатів, порядок визначення і оприлюднення розцінок на політичну рекламу, порядок/послідовність трансляції передвиборної агітації на радіо/телебаченні тощо) у більшості європейських країн або взагалі не є предметом законодавчого регулювання, або ж регулюється рамково чи

²⁴ “Боуман проти Сполученого Королівства” (“Bowman v. the United Kingdom”), “Матьє Моан і Клерфейт проти Бельгії” (“Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium”), “Лінгенс проти Австрії” (“Lingens v. Austria”).

віднесені до сфери саморегулювання. Однак через брак правової культури учасників виборів і їх постійне прагнення обійти законодавчі вимоги або «заплющити очі» на їх недотримання, така деталізація не конвертується в ефективне правозастосування у цій сфері.

Вагомим викликом є і те, що підходи, які є основою регулювання агітації та інформування про перебіг виборів на рівні Виборчого кодексу, були напрацьовані на початку 2000-х років і просто переносилися з одного виборчого закону в інший. Оскільки інформаційна сфера розвивається надзвичайно динамічно, регуляторні режими, які були ефективними на початку 2000-х років, виявляють повну неефективність в умовах активного розвитку Інтернет, масового поширення дезінформації (т.зв. «ботоферми», «діп-фейки» тощо) та розширення сфери використання штучного інтелекту. Відповідно, ВКУ потребує постійного приведення у відповідність до нових інформаційних викликів, кількість яких з року в рік лише зростає.

Забезпечення комплексного врегулювання політичної реклами у період проведення виборів та у міжвиборчий період

У Виборчому кодексі поняття «політичної реклами» та «передвиборної агітації» використовуються паралельно і без чіткого визначення співвідношення між ними. Прикінцевими та перехідними положеннями до ВКУ передбачалося внести зміни до статті 1 Закону України «Про рекламу», які визначали поняття політичної реклами.

Згідно з цим визначенням, політична реклама – це інформація у будь-якому вигляді, поширена в будь-якій формі, яка має на меті популяризацію діяльності політичної партії (організації партії), привернення уваги до діяльності політичної партії (організації партії) та її позиції щодо питань загальнодержавного (місцевого) значення. Згодом навіть це недосконале визначення було виключено із Закону України «Про рекламу» одночасно з ухваленням нового Закону України «Про медіа» і політична реклама загалом опинилася поза межами законодавчого регулювання. Визначення поняття цієї реклами за аналогією до комерційної реклами (тобто «реклами» у розумінні ст. 1 Закону України «Про рекламу») є недоречним, оскільки ці два види реклами мають суттєві відмінності (наприклад, політична реклама не може бути недобросовісною, тоді як комерційна може).

Відсутність комплексного підходу до регулювання політичної реклами/«політичних повідомлень» на законодавчому рівні породжує низку проблем:

- ВКУ регулює агітацію лише у зв'язку з проведенням виборів, і передбачені ним вимоги щодо розміщення агітаційних матеріалів (наприклад, стосовно джерел фінансування агітації, розміщення на підставі угод, забезпечення рівних можливостей у здійсненні агітації/доступі до медіа тощо) не можуть бути застосовані у міжвиборчий період. Тобто інформація, яка по суті є агітацією,

однак здійснюється у міжвиборчий період, не є предметом законодавчого регулювання взагалі;

- одночасне використання термінів «передвиборна агітація» та «політична реклама» за відсутності законодавчого визначення політичної реклами створює не лише термінологічну плутанину, але і призводить до того, що законодавець намагається регулювати саме передвиборну агітацію (про що свідчать і положення законопроекту реєстр. № 8310 від 27 грудня 2022 року, спрямованого на комплексне удосконалення регулювання агітації, в якому поняття політичної реклами не використовується взагалі);
- регулювання саме передвиборної агітації, а не політичної реклами, не відповідає праву ЄС – Регламент Європейського Парламенту та Ради № 2024/900 від 13 березня 2024 року про прозорість та таргетування політичної реклами регулює саме політичну рекламу, а не передвиборну агітацію, тобто – набагато ширший спектр інформаційних відносин, які виникають як у зв'язку з проведенням виборів, так і у міжвиборчий період;
- закріплене у ВКУ визначення передвиборної агітації є вкрай звуженим і дозволяє обходити встановлені ВКУ вимоги щодо фінансування та порядку здійснення агітації. У цьому контексті згаданий Регламент № 2024/900 визначає політичну рекламу набагато ширше: як підготовку, розміщення, просування, публікацію, поширення чи розповсюдження у будь-який спосіб повідомлення – за винагороду або в рамках здійснення самостійної діяльності чи в рамках політичної рекламної кампанії – політичним актором або іншим суб'єктом в його інтересах або від його імені (крім випадку, якщо таке повідомлення має суто приватний або суто комерційний характер) чи якщо таке повідомлення створене для впливу на результати виборів/референдуму, на електоральну поведінку виборців або на законодавчий чи регуляторний процес на рівні ЄС, національному, регіональному або місцевому рівнях.

З урахуванням широкого визначення політичної реклами у праві ЄС, ВРУ варто задовго до початку виборчого процесу перших післявоєнних виборів розглянути можливість ухвалення окремого Закону України «Про політичну рекламу». Цей закон має привести регулювання політичної реклами у відповідність до вимог Регламенту № 2024/900, зокрема передбачати врегулювання порядку виготовлення, розміщення та фінансування політичної реклами не лише у зв'язку з виборами, але і у міжвиборчий період, забезпечити захист персональних даних користувачів, належне маркування політичної реклами, збереження відомостей щодо її змісту та розміщення, а також надання відповідної інформації за запитами уповноважених органів державного контролю. Прикінцеві та перехідні положення цього Закону мають передбачати внесення змін до ВКУ, спрямованих на гармонізацію його норм із Законом України «Про політичну рекламу».

Запобігання прихованій агітації

Стаття 51 Виборчого кодексу формально забороняє приховану передвиборну агітацію та поширення агітаційних матеріалів, не позначених як таких. Однак при цьому ВКУ не містить визначення «прихованої передвиборної агітації», що ускладнює дотримання цієї заборони. Ба більше, відсутність цього визначення на законодавчому рівні фактично заохочує медіа та окремих журналістів до поширення т.зв. «джинси», а партії і кандидатів – до розміщення прихованої передвиборної агітації в медіа та на носіях зовнішньої реклами. Її відсутність негативно впливає і на прозорість фінансування виборів – адже витрати на створення/розповсюдження матеріалів прихованої агітації покриваються в обхід виборчих фондів і, відповідно, не відображаються у виборчій фінансовій звітності.

На проблемі відсутності законодавчого визначення прихованої передвиборної агітації свого часу наголошував і Верховний Суд: він визнав за можливе визначити її за аналогією з прихованою рекламою, поняття якої закріплене у статті 1 Закону України «Про політичну рекламу», як «інформацію про певного кандидата, партію (місцеву організацію партії) – суб'єктів виборчого процесу – у програмі, передачі, публікації, заході, розповсюдженному матеріалі, якщо така інформація слугує цілям передвиборної агітації і може вводити в оману осіб щодо дійсної мети таких програм, передач, публікацій, заходів, матеріалів». До ознак прихованої передвиборної агітації Верховний Суд зарахував можливість проведення асоціації між публікацією/матеріалом/заходом та певною партією/кандидатом, наявність дійсної (справжньої) мети у вигляді спонукання виборців до голосування за або проти голосування за партію чи кандидата, а також приховування цієї справжньої мети у спосіб, який вводить виборців в оману щодо її суті²⁵. Аналогічне визначення закріплено у законопроекті реєстр. № 8310, який передбачає комплексне удосконалення процедур інформаційного забезпечення виборів та агітації. Законопроект було рекомендовано профільним Комітетом до ухвалення за основу ВРУ ще у березні 2023 року, але на момент публікації Білої книги його так і не було розглянуто на пленарній сесії.

До ВКУ варто внести зміни, які визначатимуть поняття прихованої передвиборної агітації як інформації про певного кандидата, партію (місцеву організацію партії) – суб'єктів виборчого процесу, що слугує цілям передвиборної агітації і може вводити в оману осіб щодо дійсної мети такої інформації. Це дозволить забезпечити дотримання заборони на здійснення такої агітації, посилить прозорість фінансування виборчих кампаній та сприятиме зменшенню кількості «замовних» матеріалів у медіа.

²⁵ Див. п.п. 35, 39 Постанови Великої Палати Верховного Суду у справі № 9901/324/20 від 25 жовтня 2020 року; <https://verdictum.ligazakon.net/document/92415623>

Забезпечення рівних умов у здійсненні передвиборної агітації

У більшості держав набір механізмів, покликаних забезпечити рівні можливості у здійсненні передвиборної агітації, включає, зокрема, встановлення обмежень на розміщення платної політичної реклами, надання безкоштовного ефірного часу партіям і кандидатам, забезпечення рівного доступу до засобів масової інформації (далі – ЗМІ), запобігання зловживанню адміністративними ресурсами під час здійснення агітації тощо. Однак чинний Виборчий кодекс передбачає лише деякі з них, тоді як інші або взагалі не передбачені, або є неефективними на практиці.

Запобігання зловживанню адміністративним ресурсом

Як свідчать звіти місій міжнародного та національного спостереження за виборами, проблема зловживань адміністративними (у тому числі й інформаційними ресурсами) з боку посадових осіб/органів влади в інтересах певних партій і кандидатів або самими кандидатами-посадовцями в тій чи іншій мірі є притаманною всім попереднім виборчим кампаніям – різниться лише масштаб таких зловживань: зазвичай, він є вищим на виборах за мажоритарними системами, і нижчим – на виборах за пропорційними системами із закритими списками. Ці зловживання обумовлені низкою факторів.

По-перше, за чинним Виборчим кодексом публічні особи загалом мають право вільно здійснювати агітацію як у позаробочий час, так і під час здійснення своїх повноважень. Винятком з цього правила є лише посадові та службові особи органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів і судів (стаття 57 ВКУ). Таким чином, директори державних кампаній, представники інших суб'єктів владних повноважень, на яких не поширюються обмеження щодо участі у політичній діяльності, можуть вільно агітувати за «провладні» партії і кандидатів. Якщо ж публічна особа є кандидатом на виборах, то вона взагалі не підпадає під дію будь-яких заборон щодо здійснення агітації (крім хіба що заборони використовувати ресурси за місцем роботи, дієвість якої також є доволі сумнівною).

По-друге, за ВКУ відмінність між агітацією та інформаційним висвітленням діяльності публічної особи, яка балотується на виборах, є досить розмитою. За частиною шостою статті 51 ВКУ, офіційне повідомлення про дії кандидатів, які є посадовими особами, пов'язані з виконанням своїх повноважень, не є передвиборною агітацією, якщо воно відповідає таким вимогам: 1) не містить коментарів агітаційного характеру; 2) не містять фотозйомок/відео/аудіозаписів про їх дії саме у статусі кандидатів; 3) створене відповідно до Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації».

Водночас питання про те, чи спонукає виборців голосувати за кандидата-посадовця його постійна присутність в інформаційному просторі та

висвітлення його дій у позитивному ключі, є риторичним. На зловживаннях процедурою інформаційного висвітлення з боку кандидатів-посадовців постійно наголошували і місії ОБСЄ/БДППЛ зі спостереження за виборами в Україні. Новий Закон України «Про медіа» скасував обов'язкове висвітлення діяльності органів публічної влади: таке висвітлення буде здійснюватися на підставі договорів про висвітлення діяльності, укладених із суб'єктами у сфері медіа. Однак це не знімає з порядку денного проблему більш чіткого відмежування висвітлення діяльності органів влади та посадових осіб від передвиборної агітації.

Для зменшення обсягу зловживань адміністративними (зокрема й інформаційними) ресурсами під час здійснення передвиборної агітації до ВКУ та Закону України «Про медіа» доцільно внести зміни, які передбачатимуть:

- заборону участі у здійсненні передвиборної агітації для всіх публічних осіб, крім святкових та неробочих днів або відпустки;
- заборону участі у здійсненні передвиборної агітації для працівників державних та комунальних підприємств, установ та організацій (в яких частка державної/комунальної власності перевищує, наприклад, 50%), які надають громадянам будь-які послуги; крім святкових та неробочих днів або відпустки;
- визначення в Законі України «Про медіа» особливостей/істотних умов договорів про висвітлення діяльності органів влади у період перебігу виборчого процесу для запобігання зловживання інформаційними ресурсами в процесі агітаційних кампаній кандидатів-посадовців.

Скасування єдиного телемарафону

Одним із ключових викликів у контексті плюралістичного медіасередовища та забезпечення рівного доступу до медіа для політичних акторів стало запровадження²⁶ в Україні цілодобового інформаційного марафону «Єдині новини #Uаразом» та єдиної інформаційної політики. Основною проблемою цього рішення є те, що воно обмежує свободу медіа, особливо в умовах відсутності можливості вільно доєднатися до єдиного марафону чи вийти з нього. В результаті окремі телерадіоорганізації, які мають ліцензії на загальнонаціональне телевізійне мовлення, створюють альтернативні канали для трансляції контенту поза межами єдиного телемарафону. Продовження функціонування цього марафону напередодні чи під час виборчого процесу не лише ускладнюватиме інформування виборців окремими партіями та кандидатами (насамперед, опозиційними), але і збільшуватиме вплив адміністративного ресурсу на формування волі виборців та порушуватиме принцип рівних можливостей у здійсненні передвиборної агітації/доступу до медіа.

²⁶ Рішення РНБОУ від 18 березня 2022 року «Щодо реалізації єдиної інформаційної політики в умовах воєнного стану», введене в дію Указом Президента України від 19 березня 2022 року № 152/2022.

За даними окремих соціологічних опитувань, станом на початок 2024 року 43% українців вважали, що єдиний телемарафон втратив свою актуальність, тоді як рівень довіри до нього загалом знизився з 69% у 2022 році до 43% у 2024 році²⁷. Окремі учасники проведених у рамках підготовки цього дослідження інтерв'ю, зауважували, що рішення РНБОУ щодо запровадження єдиного телемарафону є «спірним з точки зору юридичної визначеності».

В останньому звіті щодо України (жовтень 2024 року) Європейська комісія наголосила на необхідності здійснення «переоцінки того, чи є [інформаційний марафон] найкращою платформою для вільного обміну думок між українцями» та потреби у продовженні «зусиль, спрямованих на збереження та поступове відновлення прозорого, плюралістичного та незалежного медіасередовища».²⁸ Негативно оцінювала функціонування єдиного марафону і Європейська федерація журналістів. На їхню думку, «той факт, що декілька ключових телевізійних каналів України продовжують організовувати спільні випуски новин 24 години на добу, серйозно знижує обсяг та якість інформації, яку отримують українські глядачі»²⁹.

Забезпечення плюралізму медіа та створення рівних умов у здійсненні передвиборної агітації для партій і кандидатів на перших післявоєнних виборах потребує скасування Рішення РНБОУ від 18 березня 2022 року щодо запровадження на період воєнного стану єдиної інформаційної політики в Україні, а також внесення відповідних змін до рішень Національної ради, ухвалених на виконання цього Рішення. Рішення РНБОУ щодо запровадження єдиного телемарафону має бути скасоване невідкладно після закінчення дії режиму воєнного стану.

Часткове фінансування/покриття державою витрат на передвиборну агітацію

Оскільки учасники виборів мають нерівні фінансові можливості, переважна більшість держав Європи закріплює за партіями право на отримання безкоштовного ефірного часу на радіо і/або телебаченні. Винятком із цього правила є лише поодинокі країни, наприклад Естонія та Словаччина, де ефірний час може надаватись партіям і кандидатам виключно на оплачуваній основі, а також деякі держави Західної Європи (Швеція, Норвегія, Фінляндія, Австрія тощо), де надання безкоштовного ефірного часу

²⁷

<https://detector.media/infospace/article/221467/2024-01-08-43-ukraintsiv-vvazhayut-shcho-iedynny-telemarafon-vtratyv-svoyu-aktualnist-sotsopytuvannya/>

²⁸ European Commission Staff Working Document "Ukraine 2024 Report Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of Regions. 2024 Communication on EU Enlargement Policy", Brussels, 30.10.2024, pp. 8, 39;

https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

²⁹

<https://europeanjournalists.org/blog/2024/05/13/ukraine-mfr-partners-highlight-ongoing-press-freedom-issues/>

суб'єктам виборчого процесу не передбачено (хоча на практиці він може надаватися на підставі саморегульованих актів суспільних мовників як, наприклад, у Фінляндії).

Венеційська комісія та БДПЛ також рекомендували державам-членам Ради Європи розглянути можливість надання організаціями суспільного мовлення безкоштовного ефірного часу суб'єктам виборчого процесу на основі принципу недискримінації та чітких і об'єктивних критеріїв³⁰: це має забезпечити належне інформування виборців (як в рамках програм і лінійних аудіовізуальних медійних послуг, так і в рамках нелінійних послуг).³¹

Натомість в Україні протягом останніх 10 років спостерігалася тенденція до поступової відмови від обмеженого бюджетного фінансування передвиборної агітації – спочатку з виборчих законів було виключено положення щодо безоплатного друку передвиборних програм партій в друкованих медіа (що не суперечить міжнародним стандартам та відповідає європейським виборчим практикам), а згодом і положення щодо надання партіям, їх місцевим організаціям та кандидатам на виборах безкоштовного ефірного часу на каналах теле- і радіомовлення.

Ці кроки пояснювалися необхідністю скорочення видатків на адміністрування виборів, неефективним використанням ефірного часу/друкованих площ (наприклад, непоодинокими були випадки, коли протягом 10 хвилин, відведеного партії безкоштовного ефірного часу на регіональному каналі мовлення, транслювався один і той самий 30-секундний агітаційний ролик), а також низькою ефективністю відповідних способів інформування цільової аудиторії (через коротку тривалість повідомлень, незначну частку аудиторії відповідного каналу тощо). Ці аргументи є недостатньо переконливими: фінансування передвиборної агітації виключно за рахунок коштів виборчих фондів автоматично створює переваги для учасників виборів із кращими фінансовими можливостями. Якщо безкоштовний ефір використовується неефективно, то держава могла б принаймні компенсувати/фінансувати частину агітаційних видатків партій/кандидатів, еквівалентну фактичній вартості відповідного обсягу ефірного часу.

У зв'язку з цим варто розглянути доцільність внесення до Виборчого кодексу змін, які передбачатимуть або надання партіям/місцевим організаціям/кандидатам на виборах безкоштовного ефірного часу для здійснення агітації, або, принаймні, часткове фінансування/відшкодування їм витрат на здійснення агітації у розмірі вартості такого ефірного часу. Це дозволило б створити більш конкурентне середовище для агітаційної діяльності партій і

³⁰ Recommendation CM/Rec(2007)15 of the Committee of Ministers to member states on measures concerning media coverage of election campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 7 November 2007 at the 1010th meeting of the Ministers' Deputies), paragraph II.4; https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d4a3d

³¹ Venice Commission and OSCE Council for Democratic Elections, *Republic of Moldova - Joint opinion on the draft laws on amending and completing certain legislative acts (electoral system for the election of the Parliament)*, paragraph 68; *Guidelines on political party regulation* by the OSCE/ODIHR and the Venice Commission, paragraph 147.

кандидатів з обмеженими фінансовими можливостями. Якщо законодавцем буде ухвалено рішення про відновлення надання безкоштовного ефірного часу партіям/кандидатам, ВКУ має визначати принципи його використання для того, щоб поширювана інформація була змістовною і забезпечувала належне інформування виборця про передвиборну програму такої партії/кандидата.

Обмеження/заборона оплачуваної агітації в аудіовізуальних медіа

Не секрет, що протягом останніх десятиліть лівова частина видатків учасників виборів – як в Україні, так і за її межами – припадає на розміщення політичної реклами на телебаченні. В останні роки вона стала дещо меншою у зв'язку з розвитком нових медіа, однак все ще становить основну частину виборчих витрат. У більшості країн Західної Європи та деяких державах Східної Європи законодавство встановлює повну заборону на розміщення платної політичної реклами. У низці інших держав розміщення такої реклами обмежене. Встановлення таких обмежень дозволяє досягти декількох цілей:

- зменшити загальну вартість виборчих кампаній для партій і кандидатів;
- створити рівні умови для суб'єктів виборчого процесу незалежно від обсягу наявних у їхньому розпорядженні фінансових ресурсів;
- підвищити змістовність виборчої кампанії загалом;
- зменшити рівень маніпулювання електоратом з боку партій зі значними фінансовими можливостями.

Загалом, заборона розміщення платної політичної реклами не суперечить праву на свободу вираження поглядів, що підтверджується як висновками Венеційської комісії за результатами аналізу виборчого законодавства окремих країн, так і рішенням судів. Легітимність цієї заборони була встановлена, наприклад, рішенням Європейського суду з прав людини у справі «Animal Defenders International v UK».³² У тих країнах, де законодавство повністю забороняє політичну рекламу, заборона поширюється як на суб'єкти розміщення (тобто вважається, що кандидат/партія може розміщувати лише політичну рекламу, а тому він не може бути замовником її розміщення на радіо або телебаченні), так і контент (інформація, яка є «політичною» за своєю природою, вважається політичною рекламою). Наприклад, у Франції заборонено розміщувати рекламу партіям, кандидатам та будь-яким іншим організаціям у випадку, якщо їхні повідомлення переслідують політичні цілі. У Швейцарії заборона поширюється на політичну рекламу від будь-яких суб'єктів, окрім неурядових організацій, які можуть розміщувати рекламу з ознаками політичного змісту, але не перед виборами або референдумами. У Данії розміщення політичних повідомлень заборонено у період проведення виборів на телебаченні, але не на радіо.

³² *Animal Defenders International v. the United Kingdom*; <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-119244>

Таблиця 1. Обмеження щодо розміщення політичної реклами в окремих державах Європи

Типи обмежень	Приклади
Обмеження відсутні	Болгарія, Естонія, Латвія, Литва, Північна Македонія, Польща, Угорщина
Обмежується лише на час поширення	Боснія і Герцеговина (лише за 60 днів до дня виборів), Хорватія (під час виборчого процесу)
Дозволяється реклама партій, однак не конкретних осіб	Греція
Дозволяється місцевим мовникам і, на певних умовах, національним	Італія (місцеві мовники можуть розміщувати платну політичну рекламу, якщо вона коштує не більше 70% вартості комерційної реклами; національні мовники можуть розміщувати політичну рекламу лише безкоштовно)
Дозволяється на радіо, однак не на телебаченні	Іспанія (на радіо – лише на комерційних станціях і лише під час виборчого процесу), Данія
Повна заборона платної політичної реклами (з поодинокими винятками або без них)	Бельгія, Ірландія, Мальта, Німеччина, Норвегія, Португалія, Сполучене Королівство, Румунія, Франція, Швеція, Чехія, Швейцарія

В Україні низка експертів протягом тривалого часу підтримувала ідею запровадження обмежень на телевізійну та радіо рекламу на всіх видах виборів. Разом із тим відзначалось, що за відсутності чіткого визначення цього поняття встановлення заборони може призвести до низки негативів: відбити бажання у медіа розміщувати матеріали про будь-яку політичну діяльність і посилити самоцензуру, створити переваги у доступі до медіа для «провладних» кандидатів (діяльність яких за законом може висвітлюватися в рамках висвітлення діяльності відповідного органу влади) тощо. Основні аргументи «за» та «проти» обмеження/заборони оплачуваної агітації на радіо та телебаченні наведено у **Таблиці 2**.

Таблиця 2. Основні аргументи «за» та «проти» заборони платної політичної реклами/агітації на радіо та телебаченні

Аргументи «за»	Аргументи «проти»
<ul style="list-style-type: none"> ● Політична реклама є беззмістовною і маніпулятивною через її коротку тривалість; ● Активне використання такої реклами призводить до відірваності політиків від електорату – акції прямої дії та зустрічі з виборцями підміняються рекламою на радіо та телебаченні; 	<ul style="list-style-type: none"> ● Втрата медіа додаткових джерел доходів (що у випадку скорочення надходжень від комерційної реклами у післявоєнних умовах може призвести до припинення діяльності медіа); ● Точно визначити поняття «політичної реклами»/агітації неможливо: воно завжди буде оціночним, а оціночність заборони суперечить принципу правової визначеності;

<ul style="list-style-type: none"> ● Потреба у залученні значних обсягів коштів для фінансування виготовлення/розміщення; ● На політичну рекламу не поширюються квоти на комерційну рекламу, тому у виборчий період значна частина ефірного часу надається не програмам, а комерційній та політичній рекламі; ● В умовах падіння популярності «традиційного мовлення» і розширення сфери використання новітніх технологій в агітації, заборона політичної реклами на радіо/телебаченні не вплине ні на ефективність кампаній, ні на свободу вияву поглядів, ні на рівень поінформованості виборців; ● Відсутність обмежень на таку рекламу/агітацію призводить до фактичної нерівності партій і кандидатів у здійсненні агітації – доступ до аудіовізуальних медіа отримують ті, хто має більше фінансових ресурсів. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Оскільки жодне медіа не зможе уникнути висвітлення політичних подій в державі, воно так чи інакше буде змушене балансувати між потребою у такому висвітленні та заборонаю політичної реклами – це може бути особливо проблемним для медіа, які симпатизують опозиційним партіям/кандидатам; ● В умовах недостатньої незалежності регулятора від політичних впливів та афілійованості медіа зі спонсорами партій, заборона призведе до ще більшої нерівності – окремі партії та кандидати отримуватимуть доступ, тоді як інші – ні.
--	---

Якщо законодавець вирішить встановити обмеження/заборону на поширення платної передвиборної агітації аудіовізуальними медіа, йому одночасно буде необхідно:

- **визначити поняття політичної реклами/агітації, строк дії заборони на її розміщення/трансляцію (весь час, міжвиборчий період, період виборчого процесу), механізми контролю та санкції за порушення;**
- **чітко відмежувати політичну рекламу/агітацію від інформаційного висвітлення поточних політичних подій, дебатів, офіційних повідомлень про діяльність органів влади та інших аналогічних форм інформування про політичні процеси в державі.**

Врегулювання порядку здійснення агітації онлайн

Положення чинного Виборчого кодексу в частині регулювання передвиборної агітації базуються на підходах, відображених у законах про вибори початку 2000-х років і не враховують як поступове послаблення ролі традиційних аудіовізуальних та друкованих медіа в Україні та світі загалом, так і тенденції розвитку регулювання нових медіа, які почали набувати популярності в США та ЄС в останні роки. Наразі основний акцент в регулюванні зроблено на аудіовізуальних та друкованих медіа, тоді як порядок здійснення агітації через онлайн-медіа та платформи спільного доступу у ВКУ не врегульовано взагалі.

З-поміж країн Європи Україна не є найменш прогресивним прикладом такого регулювання: аналіз виборчого законодавства європейських держав дозволяє дійти висновку, що вони теж недостатньо оперативно реагують на впровадження новітніх технологій поширення інформації та пов'язані з цим виклики. Так, розповсюдження агітації/політичної реклами в Інтернет станом на 2024 рік регулювалось лише в 9 державах ЄС: Австрії, Іспанії, Латвії, Литві, Польщі, Фінляндії, Франції, Хорватії та Чехії. Між тим це регулювання має вкрай обмежений характер і зводиться до наступного:

- політична реклама в Інтернет, соціальних мережах та/або електронних системах передачі даних має бути позначена як така і відокремлена від іншого контенту (всі 9 держав, за винятком Хорватії);
- у політичній рекламі має розкриватись її замовник/спонсор та інші передбачені законом відомості, наприклад, номер замовлення, найменування виробника та розповсюджувача тощо (Латвія, Литва, Польща, Фінляндія, Франція, Чехія);
- адміністратор платформи чи онлайн-медіа повинен подати регулятору звіт чи оприлюднити звіт про вартість розміщеної реклами у розрізі партій/кандидатів та сум отриманих коштів (Литва, Франція, Хорватія).

З початком повномасштабного російського вторгнення в Україну та поступовою втратою довіри громадян до єдиного телемарафону (більш детально див. параграф «Скасування єдиного телемарафону» цього Розділу), саме Інтернет – соціальні мережі, месенджери, онлайн-медіа – став основним джерелом інформації для більшості українців.

Так, згідно з даними щорічного опитування USAID/Internews про медіаспоживання, у 2024 році майже 73% українців віддавали перевагу Telegram як джерелу отримання новин. Порівняно з 2023 роком також зросла частка українців, які отримують інформацію з каналів YouTube, тоді як частка тих, хто отримує інформацію з Facebook та єдиного телевізійного марафону зменшується³³. Очевидно, що у перспективі роль онлайн-інструментів комунікації з громадянами в Україні як під час виборів, так і у міжвиборчий період, тільки зростатиме. Однак станом на сьогодні, Україна не готова до такого подальшого зростання як на регуляторному рівні, так і на практиці.

У законопроекті реєстр. № 8310 закріплено низку положень, спрямованих на законодавче врегулювання агітації в онлайн-медіа, нелінійних аудіовізуальних медіа, платформах спільного доступу. Вони передбачають:

- розміщення відповідних агітаційних матеріалів виключно на підставі договору з розпорядником виборчого фонду та оплати таких матеріалів за рахунок коштів такого фонду;

33

<https://internews.in.ua/uk/news/ukrainsi-chastishe-vyznachaiut-informatsiyni-manipuliatsii-iak-nahalnu-problemu-shcho-vplyvaie-na-ikhnie-zhyttia-khochha-vrazlyvist-shchodo-rosiyskoi-dezinformatsii-zrostaie-2/>

- надання суб'єктами у сфері онлайн/нелінійних аудіовізуальних медіа за письмовими запитами НАЗК, ЦВК або Національної ради інформації про вартість та умови надання послуг із розміщення цих матеріалів, а також копій відповідних договорів, платіжних документів тощо;
- позначення розміщених агітаційних матеріалів як таких;
- визначення обов'язків і відповідальності розповсюджувачів банерної реклами;
- закріплення за Національною радою права укладання договорів та меморандумів про співпрацю з провайдерами платформ спільного доступу для виконання запропонованих проектом вимог;
- зобов'язання користувачів Інтернет та платформ спільного доступу дотримуватися вимог та обмежень щодо здійснення передвиборної агітації.

Проте навіть за умови закріплення запропонованих новел у ВКУ, їх реалізація може бути проблематичною або неефективною з низки причин:

- для укладення договору та розміщення агітаційних матеріалів з розпорядником виборчого фонду суб'єкт діяльності у сфері медіа (або, принаймні, його відокремлений підрозділ/філія) має бути зареєстрованим в Україні – однак згідно зі статтею 63 Закону України «Про медіа» реєстрація таких суб'єктів є добровільною;
- як свідчить практика, оплатити послуги з розміщення агітаційних матеріалів в онлайн-медіа за рахунок коштів виборчих фондів неможливо з огляду на обмеження банківського законодавства (на виборах 2020 року такі послуги оплачувалися за посередництвом окремих громадян): ця проблема могла би бути вирішена запровадженням обов'язковості реєстрації онлайн-медіа на території України, що дозволило б їм відкривати рахунки в українських банках та виступати стороною договорів із розпорядниками виборчих фондів;
- запропоновані у законопроекті вимоги щодо маркування та порядку розміщення політичної реклами в онлайн-медіа стосуються лише виборчого процесу, тобто за його рамками політична реклама в цих медіа взагалі не є предметом законодавчого регулювання і на неї не поширюються запропоновані вимоги;
- не передбачені інструменти забезпечення дотримання запропонованих вимог – як розпорядниками виборчих фондів, партіями та кандидатами, так і самими онлайн-медіа, а також санкції за їх порушення;
- запропоноване регулювання є фрагментарним і далеко не у повній мірі узгоджене з вимогами Регламенту Європейського Парламенту та Ради №2024/900 від 13 березня 2024 року про прозорість та таргетування політичної реклами. Наприклад, проектом не передбачено отримання суб'єктами у сфері онлайн-медіа декларацій від замовників реклами щодо природи відповідної реклами (стаття 7 Регламенту); обсяг даних стосовно наданих послуг, який має зберігати суб'єкт поширення реклами, є значно вужчим, ніж визначено статтею 9 Регламенту; вимоги щодо позначення інформації як політичної реклами/агітації та щодо змісту інформації, яка підлягає розкриттю регулятору, є вужчими порівняно з вимогами статті 11-12 Регламенту; не визначено строки

зберігання інформації про розміщену рекламу (за Регламентом вона має зберігатись не менше 7 років); на відміну від Регламенту, який передбачає створення Європейського репозиторію політичної онлайн реклами, відповідні вимоги відсутні в Законі України «Про медіа», Виборчому кодексі та законопроекті реєстр. № 8310.

Таким чином, хоча законопроект реєстр. № 8310 і має на меті врегулювання питань агітації в мережі Інтернет, його норми потребують удосконалення, адже загрози використання онлайн інструментів під час виборів та у міжвиборчий період зростають щодня.

При законодавчому врегулюванні порядку здійснення передвиборної агітації онлайн, у ВКУ або окремому спеціальному Законі України «Про політичну рекламу» мають враховуватися вимоги права ЄС, зокрема і Регламенту № 2024/900 від 13 березня 2024 року. Це регулювання має поширюватися на інформацію, яка розповсюджується не лише у зв'язку з виборами, але і у міжвиборчий період і належить до політичної реклами у розумінні цього Регламенту. До Закону України «Про медіа» варто внести зміни, які передбачатимуть, що здійснення онлайн-медіа діяльності з розміщення політичної реклами є можливим або у випадку його реєстрації на території України (у формі філій і/або представництв), або у випадку підписання меморандуму про співпрацю з Національною радою.

Перегляд вимог щодо строків здійснення агітації та забезпечення обліку витрат на її здійснення

За Виборчим кодексом здійснення передвиборної агітації розпочинається партією/кандидатом наступного дня після реєстрації та закінчується в останню п'ятницю перед днем голосування. Практика ігнорування цих вимог є масовою практично під час всіх виборчих кампаній: окремі кандидати розпочинають агітацію задовго до подання реєстраційних документів до ЦВК (і, відповідно, не можуть бути притягнуті до відповідальності за порушення заборони, оскільки суб'єктом відповідальності є саме кандидат, а не фізична особа/виборець), тоді як партії обходять цю заборону через приховану агітацію: розміщення гасел на носіях зовнішньої реклами, інтерв'ю з лідерами партій, інше висвітлення своєї діяльності у позитивному ключі, без прямої агітації голосувати на свою підтримку під час виборів.

Згідно з інформацією Громадянської мережі ОПОРА, майже 70 партій та їхніх місцевих організацій розпочали здійснення передвиборної агітації задовго до старту виборчого процесу, причому у випадку 5 партій ця діяльність отримала загальнонаціональний розмах.³⁴ Типовим порушенням «дня тиші» на кожних виборах є розміщення на носіях зовнішньої реклами прихованої агітації – гасел (зокрема з

³⁴ https://www.oporaua.org/vybory/zvit-mistsevi-vybory_2020-23539

використанням відповідної кольорової гами), які в тій чи іншій мірі можуть асоціюватися з певною партією чи кандидатом на виборах – такі матеріали розміщуються на цих носіях перед початком голосування і до встановлення результатів виборів або навіть до закінчення перебігу виборчого процесу.

Саме по собі дочасне здійснення агітації не є особливою проблемою:

- у будь-якому разі, партії та кандидати все одно розпочинають агітацію не одночасно, а залежно від їх реєстрації (тобто отримують неоднакові стартові умови за визначенням; деякі кандидати взагалі можуть отримати можливість проведення агітації на пізніх етапах виборчого процесу внаслідок судового врегулювання спорів щодо відмови їм у реєстрації);
- боротьба з дочасною агітацією позбавлена сенсу в принципі, крім випадку повної заборони політичної реклами у міжвиборчий період, однак така заборона навряд чи відповідатиме праву на свободу вияву поглядів.

Основною проблемою передчасної агітації є те, що витрати на неї не відображаються у фінансовій звітності про надходження і використання коштів виборчих фондів, адже вони створюються лише після реєстрації кандидатів.

У цьому контексті можна запропонувати декілька механізмів вирішення проблеми непрозорості фінансування дочасної агітації:

- **зобов'язати потенційних кандидатів подавати заяви про намір балотування на виборах:** такі заяви можуть бути подані у визначений строк до початку виборчого процесу чергових виборів або відразу після початку виборчого процесу позачергових виборів; подання таких заяв є підставою для відкриття рахунків виборчих фондів та фінансування агітації до реєстрації кандидатів; у випадку неподання претендентом у кандидати заяви про намір балотуватись на виборах – відповідна особа втрачає право бути висунутою кандидатом;
- **зарахувати до витрат на передвиборну агітацію всі витрати, які були здійснені для привернення уваги до партії/особи до її реєстрації суб'єктом виборчого процесу** (наприклад, за визначений строк до початку виборчого процесу – 1-3 місяці) **з обов'язковим включенням таких витрат до виборчої фінансової звітності партії/кандидата, що подається до дня голосування.** Ще одним інструментом підвищення прозорості фінансування агітації до реєстрації кандидатів на виборах могло би стати покладення на партії/кандидатів обов'язку подання декларацій про те, що вони не здійснювали агітацію протягом встановленого законом строку до дня їх реєстрації або – у випадку її здійснення – фінансового звіту про джерела її фінансування та використання коштів разом із заявою про реєстрацію кандидата/кандидатів на виборах.

В умовах активного розвитку нових інформаційних технологій значною мірою втрачає сенс і т.зв. «день тиші», особливо з урахуванням того, що його можна легко

обійти. Саме тому у багатьох державах світу вимоги щодо заборони агітації у переддень та день голосування поступово лібералізуються. Наприклад, у декількох своїх рішеннях Верховний Суд США підтвердив відповідність можливості здійснення агітації у день голосування на відстані до 100 футів від місця голосування вимогам Першої поправки до Конституції США (справи «Бьорсон проти Фрімана»³⁵ та «Альянс виборців Міннесоти проти Менські»³⁶). У 1997 році Конституційний Суд Болгарії також сформулював позицію, відповідно до якої здійснення агітації у переддень голосування «становить неприйнятне втручання у вільне формування волі виборців»³⁷. Конституційні суди Словенії та Угорщини погодилися³⁸ з тим, що встановлення «дня тиші» є конституційним, однак визнали неконституційними обмеження строку поширення результатів опитувань громадської думки періодом, більш тривалого за «день тиші». В Естонії, Німеччині та Фінляндії заборона здійснення агітації у день голосування поширюється лише на виборчі дільниці/місця голосування, тоді як в Австрії, Бельгії, Данії, Нідерландах та Швеції агітація може вільно здійснюватись у будь-який час з днем голосування включно.

Сам факт встановлення «дня тиші» сприяє реалізації принципів рівних та вільних виборів. Однак активний розвиток Інтернет-технологій, транскордонного мовлення, а також запровадження можливості голосування задалегідь є основними аргументами на користь скасування в багатьох країнах світу «дня тиші» або лібералізації пов'язаних із ним обмежень. ВРУ варто розглянути доцільність пом'якшення обмежень щодо здійснення передвиборної агітації у переддень та день голосування.

Вирішення проблеми агітації в закордонному окрузі

Після 24 лютого 2022 року мільйони українських виборців залишили територію України. Перспективи повернення значної їх частини в Україну після закінчення дії режиму воєнного стану виглядають примарними, особливо з урахуванням того, що багато хто з них за три роки встиг інтегруватись у місцеве життя держави перебування. Водночас ці виборці, відповідно до Конституції України, мають право голосу на виборах, тоді як держава повинна забезпечити їм вільне формування та вираження волі. Незалежно від того, яка саме виборча система застосовуватиметься на виборах у закордонному виборчому окрузі, і як саме буде організовано голосування (на дільницях при дипломатичних установах чи за межами цих установ), ця категорія виборців повинна отримувати належну інформацію про партії/кандидатів на виборах, а також їх виборчі програми, діяльність у разі обрання тощо. Відповідно, у експертному середовищі виникають дискусії про можливість здійснення передвиборної агітації у ЗВО. Чинний Виборчий кодекс таку можливість прямо виключає та забороняє фінансування агітації у ЗВО. Але навіть якщо законодавець вирішить скасувати ці

³⁵ *Burson v. Freeman*, 504 U.S. 191 (1992); <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/504/191/>

³⁶ *Minnesota Voters Alliance v. Mansky*, 585 U.S. ____ (2018); <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/585/16-1435/>

³⁷ <https://bnr.bg/en/post/101186366/day-of-silence-before-second-round-of-local-elections-in-bulgaria>

³⁸ <https://sloveniatimes.com/proposal-to-ban-pre-election-polls-voted-down/>

обмеження, чи реальним стане здійснення передвиборної агітації в ЗВО на практиці? Дозвіл на здійснення агітації за межами України призведе до виникнення низки складно вирішуваних викликів:

- необхідності відкриття поточних рахунків виборчих фондів в іноземних державах відповідно до банківського законодавства цих держав (в низці держав відкриття таких рахунків може бути неможливим в принципі);
- визначення порядку перерахування коштів із накопичувального рахунку виборчого фонду, відкритого в Україні, на поточні рахунки виборчих фондів в іноземних державах, визначення особливого статусу накопичувального рахунку в Україні (адже перерахування коштів з нього здійснюватиметься в іноземній валюті);
- необхідності розгортання мережі розпорядників коштів рахунків виборчих фондів за межами України та забезпечення їм доступу до коштів на цих рахунках (авторизація такого доступу може бути неможливою за законодавством держави перебування);
- неможливості здійснення ефективного контролю за агітацією в ЗВО та її фінансуванням з боку ЦВК та НАЗК; обмежених можливостей оскарження порушень у цій сфері та/або поновлення виборчих прав – як через національну систему судів, так і через систему судочинства відповідної іноземної держави;
- неможливість притягнення до відповідальності за порушення, адже Україна не матиме права вчиняти юрисдикційні дії на території інших держав без їхньої згоди.

Якщо ВКУ і передбачатиме можливість здійснення передвиборної агітації за межами України, він повинен визначати вичерпний перелік способів здійснення такої агітації, які б забезпечували можливість фінансування відповідних заходів без відкриття рахунків в іноземних банках та можливість здійснення контролю за самою агітацією та фінансуванням уповноваженими національними органами контролю.

Уточнення порядку та строків поширення результатів опитувань громадської думки щодо виборів

Стаття 50 Виборчого кодексу встановлює вимоги щодо інформації, яка підлягає розкриттю у зв'язку з оприлюдненням результатів опитувань та забороняє поширювати результати таких опитувань протягом останніх двох днів перед днем голосування. У контексті оприлюднення результатів опитувань під час кожних виборів постають одні й ті ж самі проблеми: в багатьох випадках вони проводяться маловідомими компаніями, які не дотримуються визнаних стандартів опитувань і/або були створені незадовго до виборів; результати опитувань поширюються у заборонений час. З оприлюднених результатів опитувань часто незрозуміло, чи проводилось воно взагалі, і чи не були його результати банально вигадані. Проблема порушення строків оприлюднення результатів опитувань притаманна також й екзит-полам, результати яких часто

поширюються у прихованій формі (тобто, без зазначення назв/імен партій і кандидатів, однак з використанням виразів, які дозволяють їх легко ідентифікувати) протягом усього дня голосування.

Законопроект реєстр. № 8310 передбачає деякі кроки для зменшення обсягу маніпулятивних та фіктивних опитувань. Зокрема він поділяє їх на репрезентативні та нерепрезентативні та вимагає включення до їх результатів формулювання про те, що опитування демонструє думку лише його учасників. Водночас обсяг інформації щодо опитування (вибірка, методологія, питання тощо), яка підлягає розкриттю, є аналогічною обсягу, передбаченому ВКУ. Однак законопроект не передбачає розкриття будь-якої інформації про особу, яка проводила опитування (окрім хіба що її назви) та її досвіду у проведенні загальнонаціональних опитувань. На тих, хто проводить опитування, не покладено обов'язок зберігання інформації, яка б дозволяла верифікувати результати опитування (записи телефонних опитувань, збереження копій опитувальників/анкет із відповідями тощо) та встановити сам факт проведення опитування. Крім того, передбачаючи у проекті поділ опитувань на репрезентативні та нерепрезентативні, автори проекту не дали відповіді на питання про те, хто саме має оцінювати/контролювати репрезентативність опитування.

Для запобігання маніпуляціям під час проведення соціологічних опитувань щодо виборів до ВКУ варто внести зміни, які передбачатимуть:

- **розкриття інформації про дату державної реєстрації/дату народження особи, яка проводила опитування та кількість проведених такою особою репрезентативних загальнонаціональних опитувань протягом останніх 4 років;**
- **зберігання усієї інформації щодо кожного проведеного опитування (яка б дозволяла оцінити його репрезентативність та встановити достовірність оприлюднених даних щодо методології проведення опитування) щонайменше до кінця виборчого процесу;**
- **обов'язок організації, яка проводила опитування, надавати інформацію, пов'язану з його проведенням, на запит ЦВК;**
- **встановлення дієвих, пропорційних та ефективних санкцій за порушення, пов'язані з проведенням/оприлюдненням результатів опитувань.**

Законопроект реєстр. № 8310 збільшує тривалість заборони на оприлюднення результатів опитувань з 2 днів до дня голосування до 6 днів до дня голосування. Такий крок видається недостатньо обґрунтованим з декількох причин:

- він не узгоджений зі строком дії заборони на здійснення агітації, хоча мета поширення результатів опитувань – переконати виборців у популярності певних партій/кандидатів та непопулярності інших, що може вплинути на електоральну поведінку виборця;
- в умовах порушень встановленого ВКУ 2-денного терміну на оприлюднення результатів опитувань, відсутні й підстави вважати, що ті, хто

оприлюднюватимуть результати опитувань, дотримуватимуться нового 6-денного терміну;

- обмеження можна легко обійти шляхом поширення відповідної інформації в Інтернет, соціальних мережах, Telegram-каналах тощо.

Як і у випадку «дня тиші», у світі спостерігається тенденція до лібералізації вимог щодо оприлюднення результатів опитувань: у низці країн вони можуть оприлюднюватися будь-коли, зокрема і у день голосування.

Таблиця 3. Строки оприлюднення результатів соціологічних опитувань до дня голосування

Граничний строк оприлюднення (парламентські вибори)	Приклади
Заборонено оприлюднення лише у день виборів	Латвія
День виборів + 1 день до дня виборів	Андорра, Вірменія, Болгарія, Канада, Мальта, Польща, Словаччина, Франція
День виборів + 2 дні до дня виборів	Боснія і Герцеговина, Грузія, ПАР, Румунія
День виборів + 3-5 днів до дня виборів	Киргизстан (5 днів), Мексика (3 дні), Молдова (5 днів), Північна Македонія (5 днів)
День виборів + більше 5 днів до дня виборів	Іспанія (5 днів), Італія (15 днів), Кіпр (7 днів), Чехія (7 днів), Греція (15 днів), Люксембург (місяць), Туреччина (7 днів), Чорногорія (15 днів), Японія (12 днів)
Будь-коли	Австрія, Бельгія, Данія, Нідерланди, Німеччина, Португалія, Сполучене Королівство, Фінляндія, Швеція, Швейцарія

Граничні строки оприлюднення результатів опитувань щодо виборів мають бути узгоджені з граничними строками здійснення передвиборної агітації: якщо агітація заборонятиметься у переддень голосування, то у цей самий день не повинні поширюватись і результати опитувань. За аналогією з «прихованою агітацією», дотримання заборони на оприлюднення результатів опитувань протягом визначеного строку має передбачати закріплення у ВКУ визначення «прихованого оприлюднення результатів опитувань» або ж тлумачення такого оприлюднення як прихованої агітації.

Удосконалення регулювання права на відповідь

Вимоги Виборчого кодексу в частині регулювання права на відповідь неодноразово критикувались як Венеційською комісією, так і БДПЛ як такі, що суперечать міжнародним стандартам. Так, за статтею 57 ВКУ, якщо партія або кандидат вважає поширену стосовно неї інформацію «явно недостовірною», медіа зобов'язані надати на вимогу такого кандидата можливість спростувати цю інформацію. З одного боку, цим нормам бракує юридичної визначеності, адже критерії трактування

інформації як «явно недостовірної» чи «завідомо недостовірної» не встановлено: їх на власний розсуд можуть визначати партії та кандидати. З іншого боку, партії та кандидати у цьому випадку фактично стають судьями у власній справі, оскільки можуть самостійно оцінювати достовірність поширеної щодо них інформації. Водночас медіа (редактор) не лише не можуть відмовити у розміщенні спростування, але й можуть бути притягнутими до відповідальності за незабезпечення права на відповідь. Таке регулювання не лише суперечить стандартам Ради Європи³⁹, але і не узгоджується з практикою більшості європейських країн та новим Законом України «Про медіа» (стаття 46), який дозволяє медіа відмовити у забезпеченні права на відповідь у вичерпно визначеному переліку випадків. Поза тим обов'язок забезпечення права на відповідь Закон України «Про медіа» покладає на суб'єктів як друкованих та аудіовізуальних медіа, так і онлайн-медіа, тоді як ВКУ фактично лише на друковані та аудіовізуальні медіа.

Законопроект реєстр. № 8310 передбачає приведення регулювання права на відповідь у відповідність до міжнародних стандартів: обов'язок забезпечення права на відповідь поширюється на всіх суб'єктів у сфері медіа, а не лише на пресу та телерадіомовлення (як передбачено чинним ВКУ), тоді як ці суб'єкти у визначених проектом випадках мають право відмовити партії/кандидату у забезпеченні права на відповідь, якщо поширена інформація отримана з офіційних джерел, якщо обсяг відповіді перевищує обсяг поширеної інформації тощо.

За основу удосконалення норм Виборчого кодексу в частині регулювання права на спростування/відповідь варто взяти відповідні положення законопроекту реєстр. № 8310.

Забезпечення доступності інформації про вибори та кампанії інформування виборців

Хоча прозорість є одним із принципів організації виборчого процесу, Виборчий кодекс далеко не в повній мірі гарантує доступність для виборців ключової інформації, пов'язаної з виборами. У звітах міжнародних місій зі спостереження за виборами періодично фіксуються випадки тиску/погроз/заякування журналістів, перешкоджання законній журналістській діяльності, а також необгрунтовані випадки відмов у наданні публічної інформації, зокрема тієї, яку було включено до реєстраційних документів кандидатів через те, що вона має персональний характер. Окремі стадії виборчого процесу, зокрема – етап висування кандидатів на з'їздах партій, залишаються недостатньо прозорими – принаймні, таких висновків дійшла Громадянська мережа

³⁹ Див. більш детально: Резолюція 74 (26) Комітету Міністрів Ради Європи «Право на відповідь – статус індивіда щодо преси»; <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805048e1>; Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи Rec(2004)16 «Про право на відповідь у новому медійному середовищі»; https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805db3b6

ОПОРА в процесі спостереження за перебігом виборчих кампаній 2019–2020 років⁴⁰. Механізми усунення значної частини цих проблем запропоновано у законопроекті реєстр. № 8310.

Забезпечення більшої доступності інформації про вибори потребує внесення до ВКУ таких змін:

- **закріплення права журналістів та інших працівників у сфері медіа на безперешкодний доступ до всіх публічних заходів, пов'язаних із виборами, зокрема й на заходи, пов'язані з висуванням кандидатів;**
- **визначення порушення порядку проведення з'їздів партій щодо висування кандидатів, зокрема – перешкоджання доступу до таких заходів з боку уповноважених членів виборчих комісій, представників медіа та громадських організацій, порушеннями порядку висування кандидатів і, відповідно, підставами для відмови у реєстрації висунутих кандидатів (більш детально див. Розділ «Порядок висування і реєстрації кандидатів»);**
- **обов'язкове оприлюднення всієї інформації про партії/кандидатів на виборах, включеної до реєстраційних документів, на веб-сайті ЦВК у форматі відкритих даних, тобто у формі, яка б дозволяла здійснювати її пошук, обробку та систематизацію/класифікацію (більш детально див. Розділ «Адміністрування виборів»), наприклад – у формі Єдиного реєстру зареєстрованих кандидатів на виборах;**
 - **визначення механізму автоматизованої верифікації даних, включених до реєстраційних документів партій та кандидатів, механізмів обміну такою інформацією між ЦВК, ОВК та головними комісіями на місцевих виборах;**
 - **визначення механізму автоматизованої передачі, обробки та централізованого обліку і зберігання інформації про діяльність виборчих комісій (рішень, протоколів засідань тощо);**
 - **закріплення вичерпного переліку інформації, яка належить до інформації з обмеженим доступом: адреси місця проживання, серії та номери паспорту, контактних даних;**
 - **закріплення положень, які передбачатимуть обов'язковість розміщення інформаційних плакатів у приміщеннях для голосування окремо один від одного у спосіб, який би дозволяв виборцям безперешкодно ознайомитися з їхнім змістом.**

Потенційне внесення масштабних змін до виборчого законодавства у зв'язку з необхідністю врегулювання специфіки перших післявоєнних виборів та суттєвого перегляду ключових виборчих процедур, а також значні переміщення виборців як в

⁴⁰ https://www.oporaua.org/vybory/zvit-mistsevi-vybory_2020-23539;
<https://www.oporaua.org/longrid/PDF/Остаточний%20звіт%20за%20результатами%20спостереження%20на%20позачергових%20виборах%20народних%20депутатів%20України%2021%20липня%202019%20року.pdf>

межах держави, так і за кордон, потребують від ЦВК більш активної ролі у проведенні інформаційних кампаній, таргетованих на ці категорії виборців. Необхідність проведення таких кампаній за кордоном стане особливо актуальною у випадку відкриття виборчих дільниць за межами дипломатичних установ, змін процедур реєстрації виборців (наприклад, у випадку заміни пасивної реєстрації активною), зміни порядку та/або способу голосування.

Посилення ролі ЦВК у проведенні кампаній інформування виборців щодо виборів потребує внесення до ВКУ змін, які:

- визначатимуть загальні вимоги до інформаційних кампаній ЦВК, особливості їх фінансування, зокрема з використанням коштів міжнародної технічної допомоги;
- періодичний незалежний аудит ефективності інформаційних кампаній ЦВК та інформування ЦВК громадськості про заходи, спрямовані на виконання рекомендацій такого аудиту;
- визначатимуть загальний порядок обміну інформацією/взаємодії між ЦВК та МЗС в частині розробки та реалізації кампаній інформування виборців, які проживають або постійно перебувають за межами держави.

До початку виборчого процесу перших післявоєнних виборів ЦВК та МЗС варто визначити порядок взаємодії щодо проведення кампаній інформування виборців за межами держави. Такі кампанії мають здійснюватися з використанням сучасних методів інформування (спеціалізований Telegram-канал, чат-бот тощо) та забезпечувати виборцям закордонного округу ефективну реалізацію своїх виборчих прав.

Уточнення/перегляд вимог та обмежень щодо здійснення передвиборної агітації

Встановлений Виборчим кодексом перелік обмежень щодо здійснення передвиборної агітації є чи не найширшим в Європі, тоді як окремі з цих обмежень (наприклад, в частині заборони здійснювати агітацію в іноземних медіа на території України, обмежень для участі в агітаційній діяльності іноземних журналістів, підстав зупинення дії ліцензій на право мовлення тощо) були об'єктом критики з боку Венеційської комісії та БДПЛ. Інша проблема цих обмежень полягає у тому, що вони в низці випадків не узгоджені з вимогами інших законів, ухвалених після введення в дію ВКУ, або з новими викликами, пов'язаними з дезінформацією, гібридними атаками та більш активним використанням Інтернет для здійснення передвиборної агітації. Законопроект реєстр. № 8310 передбачає перегляд або уточнення окремих цих вимог та обмежень:

- приведення змісту агітаційних матеріалів у відповідність до вимог права ЄС (зокрема, в частині заборони дискримінації, захисту від шкідливого контенту, впливу на підсвідомість, використання зображень);
- закріплення заборони ведення телерадіопрограм та здійснення журналістської діяльності кандидатами (відповідні практики неодноразово фіксувались під час попередніх виборчих кампаній, в той час як законодавством багатьох країн Східної Європи вони прямо заборонені);
- закріплення заборони включення передвиборної агітації до інформаційних програм, більш чітко розмежування між комерційною, політичною та соціальною рекламою;
- конкретизація обмежень щодо використання приміщень/інших ресурсів та здійснення агітації в органах влади;
- встановлення більш чітких вимог щодо маркування передвиборної агітації (зокрема, при розміщенні її на світлодіодних екранах, на носіях зовнішньої реклами тощо) та забезпечення рівного доступу до різних засобів здійснення агітації.

У ВКУ загалом варто внести передбачені законопроектom реєстр. № 8310 вимоги та обмеження щодо здійснення передвиборної агітації, крім тих, доцільність яких є сумнівною (наприклад, в частині розміщення матеріалів передвиборної агітації виключно у спеціально призначених місцях).

Забезпечення ефективного контролю за здійсненням передвиборної агітації

Чинний Виборчий кодекс не дає однозначної відповіді на питання про те, хто саме має контролювати дотримання встановлених вимог щодо здійснення агітації та інформування про перебіг виборчого процесу. Контрольні повноваження у цій сфері розподілено між Національною радою та відповідними виборчими комісіями, однак самі повноваження чітко не визначено. Водночас ЦВК та іншим комісіям надається право передачі інформації про порушення у сфері агітації уповноваженим правоохоронним органам для подальшого реагування, якщо такі порушення є підставою для притягнення винних до адміністративної чи кримінальної відповідальності. А оскільки до цієї категорії належать практично всі порушення, виборчі комісії на практиці просто переадресовують отриману інформацію відповідним правоохоронним органам. Так само останнім часто бракує підготовлених кадрів та інших ресурсів для притягнення винних до відповідальності. Можливість подання скарг на дії/бездіяльність медіа та журналістів до будь-яких виборчих комісій виключена взагалі – ця категорія спорів вирішується в порядку адміністративного судочинства.

Не менш хаотично побудована і система контролю за фінансуванням передвиборної агітації – контрольні повноваження у цій сфері розподілено між НАЗК та виборчими комісіями. Водночас теоретично (за умови широкого тлумачення

положень ВКУ) НАЗК може здійснювати контроль не лише за фінансуванням агітації, але й оцінювати саму агітацію, адже якщо певна діяльність, яку НАЗК може вважати агітаційною, не міститься у фінансовій звітності партії або розпорядника виборчого фонду, НАЗК має право притягти суб'єкта подання звітності до відповідальності. Відсутність чіткого розподілу ролей/повноважень між органами контролю за здійсненням передвиборної агітації є однією з причин масовості порушень у цій сфері.

Певні кроки для вирішення цих проблем запропоновано проектом № 8310. Зокрема, ключові повноваження у сфері контролю за здійсненням агітації пропонується закріпити саме за Національною радою, мінімізувавши роль виборчих комісій у здійсненні такого контролю. Другою новелою проекту є створення при Національній раді Експертної ради з питань передвиборної агітації. Аналогічна Рада створювалася під час підготовки до позачергових виборів народних депутатів України 2007 року і досвід її функціонування засвідчив її ефективність у запобіганні поширенню агітації, що суперечить вимогам виборчого законодавства.

До ВКУ необхідно внести зміни, які передбачатимуть:

- **чіткий розподіл повноважень між регуляторами медіа та ЦВК щодо здійснення контролю за передвиборною агітацією;**
- **чітке розмежування повноважень між НАЗК та виборчими комісіями у сфері контролю за фінансуванням передвиборної агітації;**
- **конкретизацію порядку взаємодії між правоохоронними органами та державними регуляторами у сфері агітації/інформаційного висвітлення перебігу виборчого процесу після отримання першими інформації про факти вчинення порушень, які є підставою для притягнення до юридичної відповідальності;**
- **створення Експертної ради з питань передвиборної агітації з консультативно-дорадчими функціями (попередня оцінка змісту матеріалів, отриманих від медіа та суб'єктів виборчого процесу на предмет відповідності вимогам ВКУ).**

Протидія дезінформації та загрозам для суверенітету

Післявоєнні вибори можуть характеризуватися значною кількістю дезінформації та російської пропаганди. З одного боку, боротьба з такими явищами покликана протидіяти порушенням державного суверенітету, з іншого – вона не повинна непропорційно обмежувати свободу слова та вияву поглядів.

Тому у Виборчому кодексі варто визначити поняття дезінформації, передбачити механізми протидії поширенню дезінформації щодо виборів, зокрема через Інтернет, визначити суб'єктів реагування на поширення дезінформаційних матеріалів, їх права і обов'язки, розмежувати компетенцію органами влади, уточнити правові інструменти оскарження та притягнення до відповідальності. Мають бути розроблені інструкції з виявлення дезінформації для органів,

уповноважених здійснювати контроль та притягати до відповідальності, а також здійснена просвітницька кампанія для громадян.

Рекомендації

Зміст рекомендації	Відповідальні суб'єкти	Кінцеві строки реалізації
<p>Проведення публічних обговорень щодо:</p> <ul style="list-style-type: none"> • проблемних/тих, що потребують доопрацювання положень законопроекту реєстр. № 8310 для визначення переліку змін, які мають бути внесені до ВКУ в частині інформаційного забезпечення виборів та регулювання передвиборної агітації; • доцільності регулювання передвиборної агітації у ЗВО, обліку витрат на здійснення передвиборної агітації до реєстрації кандидатів, відновлення дії положень щодо надання партіям/кандидатам на виборах безкоштовного ефірного часу, доцільності заборони платної політичної реклами на каналах теле- і радіомовлення, доцільності встановлення «дня тиші» та вимог до оприлюднення результатів опитувань громадської думки щодо виборів 	<p>Комітет ВРУ з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування</p>	<p>До припинення режиму воєнного стану</p>
<p>Ухвалення Закону України «Про політичну рекламу», узгодженого з Регламентом Європейського Парламенту і Ради № 2024/900 про прозорість та таргетування політичної реклами</p>	<p>ВРУ</p>	<p>До припинення режиму воєнного стану</p>
<p>Ухвалення змін до ВКУ та суміжних законів, які передбачатимуть: визначення поняття «прихованої агітації», забезпечення відкритості інформації про вибори, рівних умов здійснення передвиборної агітації та доступу до медіа, приведення вимог та обмежень щодо здійснення агітації</p>	<p>ВРУ</p>	<p>До припинення режиму воєнного стану</p>

у відповідність до права ЄС, інших законів та тенденцій у розвитку інформаційних технологій, удосконалення регулювання права на відповідь, створення ефективної системи контролю за здійсненням передвиборної агітації та протидії дезінформації, забезпечення дієвості регулювання агітації в онлайн-медіа		
Скасування єдиного телемарафону та поновлення функціонування плюралістичних медіа	РНБОУ, Президент України	Заздалегідь до початку виборчого процесу, але не пізніше скасування дії режиму воєнного стану
Підписання меморандумів про співпрацю з інтернет платформами спільного доступу та онлайн-медіа (такими як Meta, Google та ін.)	Національна рада, ЦВК, представники онлайн-медіа	До початку виборчого процесу післявоєнних виборів та після внесення відповідних змін до ВКУ
Організація навчання з питань контролю за здійсненням передвиборної агітації для представників регуляторів у цій сфері та відповідних правоохоронних органів/судів	ЦВК, Національна рада, Національна поліція України, Національна школа суддів України, організації громадянського суспільства, заклади освіти	До початку виборчого процесу післявоєнних виборів
Розробка та ухвалення інструкцій з виявлення дезінформації для органів, уповноважених здійснювати контроль та притягати до відповідальності за порушення у сфері дезінформації	Національна поліція України, СБУ та інші органи у сфері безпеки та оборони, Національна рада	До початку виборчого процесу післявоєнних виборів
Проведення інформаційних кампаній щодо процедур реалізації виборчих прав, зокрема за кордоном	ЦВК спільно з МЗС	Після ухвалення змін до ВКУ щодо відповідних виборчих процедур, але не раніше припинення дії режиму воєнного стану

Запровадження електронних сервісів, спрямованих на підвищення доступності ключової інформації щодо виборів (зареєстрованих кандидатів, результатів діяльності виборчих комісій тощо)	ЦВК	Після внесення відповідних змін до ВКУ та отримання фінансування, однак не пізніше початку виборчого процесу перших післявоєнних виборів
Створення Експертної ради з питань передвиборної агітації при Національній раді	Національна рада	Після початку виборчого процесу перших післявоєнних виборів

Розділ 8

ФІНАНСУВАННЯ ВИБОРЧИХ КАМПАНІЙ

Вступ

Починаючи з 2015 року, до Закону України «Про політичні партії в Україні» та законів про вибори було внесено низку суттєвих змін, спрямованих на вдосконалення регулювання партійних і виборчих фінансів, зокрема у частині приведення вимог цих законів у відповідність до міжнародних стандартів. Із законів про вибори норми щодо регулювання виборчих фінансів було перенесено до Виборчого кодексу, і вони, за окремими винятками⁴¹, загалом залишаються незмінними.

Серед основних викликів/проблем у сфері виборчих фінансів називають такі⁴²:

- початок здійснення передвиборної агітації до реєстрації кандидатів на виборах – витрати на таку агітацію не містяться у виборчій фінансовій звітності;
- приховане фінансування передвиборної агітації в обхід виборчих фондів третіми особами, наприклад – у формі медійної підтримки, оплати послуг з оренди офісів та фінансування виготовлення матеріалів передвиборної агітації;
- значні витрати партій і кандидатів на агітацію в аудіовізуальних медіа та зовнішню рекламу;
- затримки у відкритті рахунків виборчих фондів (ця проблема є більш актуальною для місцевих виборів і в низці випадків зумовлена призначенням керівниками місцевих організацій політичних діячів, однак може бути актуальною і для загальнодержавних виборів);
- значні обсяги власних внесків кандидатів до виборчих фондів, які породжують питання про прозорість, джерела походження таких внесків та потенційні ризики політичної корупції;
- поширені випадки неподання фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів та неефективний контроль за фінансуванням передвиборної агітації в цілому;

⁴¹ У 2020 році до ВКУ було внесено низку змін, спрямованих на удосконалення регулювання окремих аспектів фінансування передвиборної агітації на виборах, наприклад, запроваджено поняття фінансування виборчої кампанії, встановлено граничні розміри виборчих фондів на виборах тощо.

⁴² Див.: Міжнародна фундація виборчих систем. Фінансування передвиборної агітації на місцевих виборах 2020 року: ключові досягнення і виклики;

<https://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2021/01/IFES-Ukraine-2020-Local-Elections-Campaign-Finance-Report-d1-2020-12-29-Ukr.pdf>; Громадянська мережа ОПОРА. Остаточний звіт за результатами спостереження Громадянської мережі ОПОРА на позачергових виборах народних депутатів України 21 липня 2019 року; с. 71-78;

<https://www.opora.ua.org/longrid/PDF/Остаточний%20звіт%20за%20результатами%20спостереження%20%20на%20позачергових%20виборах%20народних%20депутатів%20України%2021%20липня%202019%20року.pdf>; Обмежена місія БДПІЛ зі спостереження за виборами. Україна. Місцеві вибори 25 жовтня 2020 року. Остаточний звіт, с.26-28; <https://www.osce.org/files/f/documents/8/3/480326.pdf>

- відсутність належного доступу до інформації, що міститься у звітах про надходження та використання коштів виборчих фондів;
- відсутність пропорційних, ефективних та стримуючих санкцій за порушення у сфері фінансування виборчих кампаній.

Хоча місцеві вибори не є предметом дослідження цієї публікації, перелік проблем фінансування агітації під час них є значно ширшим, ніж на загальнодержавних виборах, зокрема, й через неузгодженість правил їхнього фінансування з правилами фінансування виборчих кампаній на загальнодержавному рівні.

Низка викликів у сфері фінансування виборчих кампаній зумовлена розвитком технологій. Так, у світі дедалі популярнішим стає використання криптовалют для фінансування виборчих кампаній. У багатьох країнах регулювання такого фінансування або відсутнє взагалі, або поки що має рамковий, експериментальний характер (США, Канада). На відміну від багатьох інших аспектів виборчого процесу, вплив війни на можливості фінансування передвиборної агітації виявився обмеженим – руйнування банківської інфраструктури на деяких територіях все ще не є перешкодою для відкриття рахунків у банках і здійснення банківських операцій. Однак такий вплив може бути суттєвим на і так невисоку економічну спроможність та мотивацію населення щодо фінансування виборчих кампаній. Зокрема дослідження «Фінансування політичних партій та практики політичної корупції в Україні» на замовлення Громадянської мережі ОПОРА за підтримки Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) в Україні свідчить, що немає підстав очікувати зростання активності населення щодо фінансування наявних політичних партій чи політиків (навіть тих, чия політичну позицію громадяни поділяють). Адже лише 3% респондентів, які мають подібні симпатії, зазначили, що планують (або вважають правильним) фінансувати відповідну політичну партію чи кандидата; натомість 89% не мають таких планів.⁴³

У цьому Розділі розглянуто основні проблеми у сфері фінансування виборчих кампаній на загальнодержавних виборах та запропоновано рекомендації щодо їх вирішення.

Варто зауважити, що під час роботи над цим документом у ВРУ було зареєстровано законопроект реєстр. № 11462 від 05 серпня 2024 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правил фінансування виборчих кампаній та здійснення контролю виборчих фондів»⁴⁴, який було напрацьовано спільно з експертами Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) в Україні, Всеукраїнської

⁴³ Фінансування політичних партій та практики політичної корупції в Україні. Опитування Центру Разумкова на замовлення Громадянської мережі «ОПОРА» за підтримки IFES в Україні. 21-27 березня 2024 року. URL:

<https://opora.ua.org/vybory/doslidzhennya-finansuvannya-politichnih-partiy-ta-praktiki-politichnoyi-korupciyi-v-ukrayini-25314>

⁴⁴ <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44660>

громадської організації «Громадянська мережа ОПОРА» та інших громадських організацій в рамках діяльності Робочої групи Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування.

Законопроект реєстр. № 11462 враховує частину висловлених тут пропозицій та рекомендацій БДПП/ОБСС⁴⁵ (зокрема в частині передачі контрольних повноважень до НАЗК, запровадження спеціальної інформаційно-комунікаційної системи для звітування на виборах (аналогу реєстру POLITDATA) та оперативної публікації у ній даних, отриманих від банків, визначення максимального розміру виборчого фонду з розрахунку обсягу видатків на одного виборця та з урахуванням інфляції, встановлення обмежень щодо внесків до виборчого фонду власними коштами кандидатів та ін.).

Ключові виклики

Забезпечення прозорості фінансування виборчих кампаній до реєстрації кандидатів на виборах

Однією з проблем у сфері здійснення передвиборної агітації є те, що вона практично завжди розпочинається задовго до реєстрації кандидатів на виборах, часто – навіть задовго до початку виборчого процесу. Оскільки фінансова виборча звітність подається лише за період між відкриттям рахунків виборчих фондів і припиненням витрачання коштів із цих рахунків, видатки, здійснені до реєстрації кандидатів, не містяться у виборчій фінансовій звітності. Ця проблема є менш актуальною для партій, адже їх видатки, здійснені до початку функціонування виборчих фондів, все одно є у партійній фінансовій звітності. Однак між тим вони все одно не виділяються окремо, тоді як самі партійні фінансові звіти можуть бути подані вже після завершення виборчого процесу, коли наявна у них інформація в контексті забезпечення поінформованого вибору для виборців вже не матиме практичної цінності. У випадку кандидатів, передчасний початок агітації має набагато більше значення: оскільки особа до її реєстрації не має статусу кандидата взагалі, то будь-які її видатки, здійснені до реєстрації, вважаються її приватними видатками і не є предметом регулювання виборчого законодавства. Не підлягають вони і оприлюдненню у звітності про надходження і використання коштів виборчих фондів. На практиці це означає, що неможливо з'ясувати навіть походження коштів, за рахунок яких кандидатами-самовисуванцями вноситься грошова застава для їх реєстрації. Так, на виборах Президента України 2019 року 20 кандидатів-самовисуванців сумарно внесли в якості грошових застав 50 мільйонів гривень (майже 2 мільйони доларів). Походження цих коштів досі залишається невідомим.

Ці проблеми можуть бути вирішені запровадженням однієї з таких моделей:

⁴⁵ Мохончук Б. Реформа фінансування виборчих кампаній: які рекомендації міжнародних місії зі спостереження було враховано? Громадянська мережа ОПОРА. 2024
<https://www.oporaua.org/vybory/reforma-finansuvannya-viborchih-kampaniy-yaki-rekomendaciyi-mizhnarodni-h-misiy-zi-sposterezheniya-bulo-vrahovano-25352>

- скасування обмежень на здійснення передвиборної агітації та її фінансування у період до реєстрації кандидатів;
- визначення певного строку до висування кандидатів (наприклад, 60-90 днів до початку висування), який вважається строком здійснення передвиборної агітації і підлягає встановленим вимогам та обмеженням щодо фінансування передвиборної агітації;
- зобов'язання партій та осіб, які подають документи для реєстрації кандидатів на відповідних виборах, або задекларувати відсутність витрат протягом наведеного вище періоду, або подати разом з іншими реєстраційними документами звіт про здійснені до реєстрації кандидата/кандидатів витрати на фінансування передвиборної агітації та джерела їх фінансування. Альтернативою у цьому випадку може бути включення надходжень/витрат на фінансування передвиборної агітації у період до реєстрації кандидатів до проміжного звіту про надходження і використання коштів виборчих фондів;
- обов'язковий аналіз поданих декларацій/звітів у порядку, встановленому ВКУ для перевірок звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів.

Альтернативна модель регулювання може передбачати:

- обов'язкове подання особами, які планують висуватися кандидатами на виборах, заяв про реєстрацію претендентами у кандидати на відповідні виборні посади за визначений ВКУ строк до дня голосування (наприклад, за 60-90 днів до початку висування кандидатів на виборах);
- закріплення у ВКУ положень, згідно з якими право бути висунутими кандидатами на виборні посади мають лише особи, які подавали заяви про реєстрацію претендентами у кандидати на виборні посади;
- відкриття претендентами у кандидати окремих рахунків у банках для фінансування своїх виборчих кампаній (з урахуванням збору коштів на внесення виборчої застави, фінансування агітації до початку реєстрації кандидатів на виборні посади тощо), а також поширення обмежень щодо джерел та розміру внесків до виборчих фондів на внески на такі рахунки;
- обов'язкове подання звітів про надходження і використання коштів таких рахунків одночасно з документами, які подаються для реєстрації кандидатів (а у разі, якщо претендент у кандидати вирішив не подавати документи для його реєстрації кандидатом – протягом 3 днів після закінчення строку реєстрації кандидатів на відповідних виборах), та аналіз таких звітів у порядку, встановленому для аналізу звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів.;
- можливість перерахування залишків коштів з рахунку, відкритого для фінансування виборчої кампанії претендента у кандидати, на рахунок його виборчого фонду після реєстрації кандидатом на виборах.

Визначення змісту витрат на виборчу кампанію та витрат передвиборну агітацію

У липні 2020 року до Виборчого кодексу було внесено зміни, які закріпили дві окремі категорії витрат, пов'язаних із виборами – витрати на фінансування «виборчої кампанії» та витрати на фінансування «передвиборної агітації». Очевидно, що поняття виборчої кампанії є набагато ширшим, ніж поняття передвиборної агітації – остання насамперед стосується виготовлення і поширення матеріалів передвиборної агітації у різних формах та супутніх витрат, як-то транспортні витрати, витрати на зв'язок, оплату інших подібних послуг тощо. Витрати на проведення виборчої кампанії мали би передбачати видатки на утримання партійних штабів/штабів кандидатів, оплату послуг політтехнологів та консультантів, агітаторів, будь-які інші витрати, які пов'язані з виборами, однак прямо не можуть бути враховані до витрат на передвиборну агітацію. Однак ні ВКУ, ні суміжне законодавство, ні підзаконні акти регуляторів – ЦВК та НАЗК – не дають чіткої відповіді на питання про те, як саме співвідносяться поняття витрат на фінансування виборчої кампанії і витрат на фінансування передвиборної агітації. Окремі витрати – наприклад, на оплату праці – взагалі не можуть здійснюватися за рахунок коштів виборчих фондів через законодавчі обмеження – адже розпорядник коштів виборчого фонду не може, наприклад, виступати податковим агентом, здійснювати нарахування на фонд оплати праці тощо. З цією термінологічною проблемою тісно пов'язана і розглянута у попередньому параграфі проблема визначення періоду/строку, за який певні витрати мають визначатися як пов'язані з виборами витрати.

Вирішення цих проблем потребує внесення змін не лише до ВКУ, але й інших законів, зокрема Податкового кодексу України, Закону України «Про банки і банківську діяльність», законів щодо соціального забезпечення та інших законодавчих актів. Ці зміни мають передбачати:

- **широке визначення поняття фінансування виборчої кампанії.** Відповідне регулювання має охоплювати внески у грошовій та натуральній формі (зокрема здійснені не через рахунок виборчого фонду), всі витрати, прямо або опосередковано пов'язані з участю партії/особи у виборах, водночас здійснені до їх реєстрації в якості відповідних суб'єктів виборчого процесу. Перелік таких витрат має затверджуватися спільним актом ЦВК та НАЗК задовго до виборів і міститися в структурі форми фінансової звітності;
- **заміну поняття «звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду» поняттям «звіту про фінансування виборчої кампанії».** У звіті про фінансування виборчої кампанії має бути інформація про рух коштів як на рахунках виборчого фонду, так і на рахунках політичної партії або приватному поточному рахунку кандидата/особи, яка планує набути статус кандидата, якщо такий рух коштів пов'язаний з її/його участю у виборах. Особа разом із документами, які подаються для її реєстрації кандидатом, повинна подавати письмовий дозвіл на розкриття банківської таємниці щодо руху коштів на її

рахунках за період, який враховуватиметься до періоду «виборчої кампанії» для проведення спеціальної перевірки законності фінансування цієї кампанії (щодо джерел, розміру внесків);

- **забезпечення практичної можливості здійснення з рахунків виборчих фондів витрат, які є неможливими за чинним податковим законодавством та законодавством про соціальне забезпечення (оплата праці тощо).**

Врегулювання фінансування передвиборної агітації за рахунок інших джерел, ніж кошти виборчих фондів

За Виборчим кодексом фінансування витрат на виборчу кампанію/передвиборну агітацію може здійснюватися лише шляхом перерахунку внесків до виборчих фондів партій та кандидатів на виборах. Це положення виключає можливість фінансування передвиборної агітації за рахунок внесків у натуральній формі та внесків третіх осіб, які могли б покривати певні категорії агітаційних витрат напряму, якщо вони з тих чи інших причин не бажають перераховувати кошти до виборчих фондів. Доцільність звуження переліку способів фінансування передвиборної агітації/виборчої кампанії лише до перерахування коштів на рахунок виборчого фонду є сумнівною з декількох причин:

- **таке обмеження не сприяє прозорості фінансування виборчих кампаній:** у разі необхідності профінансувати певний захід/витрату не за рахунок виборчого фонду, він/вона все одно буде профінансований, однак ці видатки не будуть міститися у виборчій фінансовій звітності і виявити їх буде складно, якщо взагалі можливо. Наприклад, поліграфічне підприємство може профінансувати кампанію кандидата виготовленням більшої кількості примірників агітаційних матеріалів, ніж було замовлено та оплачено, і витрати на цей надлишок фактично будуть внеском на кампанію, здійсненим в обхід виборчого фонду. Перелік таких прикладів можна продовжити;
- **таке обмеження суперечить принципу рівних можливостей у здійсненні агітації.** За Законом України «Про політичні партії в Україні» партії мають можливість отримувати внески у натуральній формі, тоді як кандидати таких можливостей не мають. Непрямий внесок партія може вільно використовувати для потреб передвиборної агітації (наприклад, виготовляти матеріали передвиборної агітації на отриманому у формі внеску обладнанні), тоді як кандидат – лише у передбачених ВКУ випадках.

ВРУ у середньостроковій перспективі варто розглянути можливість зняття обмежень щодо фінансування виборчої кампанії партії/кандидата лише за рахунок коштів виборчих фондів, передбачивши можливість отримання ними внесків у натуральній формі, а також можливість фінансування витрат на виборчу кампанію третіми особами. Такі внески мають підлягати загальним вимогам/обмеженням щодо розміру, джерел їхнього здійснення та порядку повернення після закінчення виборчого процесу, встановленим ВКУ. Доцільність

зняття таких обмежень варто розглянути після запровадження електронної системи звітування про фінансування виборчих кампаній та аналізу ефективності її функціонування на практиці, а також за умови введення відповідного модуля у системі електронної звітності POLITDATA.

Якщо виборче законодавство дозволить фінансування передвиборної агітації третіми особами в обхід виборчих фондів, постане питання про те, хто і як має звітувати про такі внески. У цьому контексті можливими є три моделі:

- фінансування здійснюється без відома суб'єкта виборчого процесу, обов'язок щодо звітності про такий внесок покладається на донора;
- донор повідомляє суб'єкта виборчого процесу про здійснений внесок, однак здійснення внеску не потребує згоди партії/кандидата на виборах;
- перед здійсненням внеску донор повинен отримати згоду партії/кандидата.

Переваги та недоліки кожного з цих підходів розкрито у **Таблиці 1**.

Таблиця 1. Потенційні переваги та недоліки основних моделей регулювання внесків третіх осіб на фінансування виборчих кампаній

Підходи до регулювання фінансування «третіми особами»	Переваги	Недоліки
Внесок не потребує згоди чи повідомлення партії/кандидата	<ul style="list-style-type: none"> • зручність для партій/кандидатів з точки зору адміністрування (якщо про внесок невідомо, про нього не потрібно звітувати); • зручність для донора – донор сам визначає, куди спрямувати кошти і контролює їх використання; • менший ступінь забюрократизованості порівняно з підходами, які передбачають згоду/повідомлення про внесок; • можливість чіткого розмежування відповідальності за дотримання вимог щодо внеску – в усіх випадках відповідальність покладається виключно на донора. 	<ul style="list-style-type: none"> • ризики дискредитації партії/кандидата – наприклад, внаслідок здійснення внеску суб'єктом із сумнівною репутацією чи політичним опонентом; • значні ризики порушення обов'язків щодо звітності донорами і неможливість/складність виявлення внесків та порушень регулятором; • значні ризики здійснення внесків із заборонених джерел; • розпорошення інформації щодо фінансування кампаній внаслідок її висвітлення у звітах партій/кандидатів та значної кількості донорів (проблема може вирішуватися шляхом електронної інтеграції звітних

		даних в один звіт партії/кандидата).
<p>Внесок потребує повідомлення post factum, однак не згоди партії/кандидата</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● відносна зручність для донора, можливість оперативного здійснення внеску; ● можливість інтеграції інформації про внески, відомі партії/кандидату, до їх фінансової звітності; ● ефективне функціонування системи дозволяє забезпечити прозорість фінансування кампаній. 	<ul style="list-style-type: none"> ● ризики здійснення внесків із заборонених джерел; ● відсутність у партії/кандидата важелів для контролю за законністю внеску та ризик їх дискредитації; ● необхідність встановлення партією/кандидатом факту здійснення внеску після отримання повідомлення та оцінки відповідності інформації про внесок інформації, наведеної у повідомленні; ● ризики ігнорування вимог про обов'язковість повідомлень та невчасного надсилання таких повідомлень; пов'язаний з ними ризик непрозорості фінансування кампанії; ● складність розмежування відповідальності за дотримання вимог щодо внеску (перевірка факту отримання внеску, факту отримання повідомлення і його змісту).
<p>Внесок потребує згоди кандидата/партії</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● можливості дискредитації партії/кандидата мінімальні через можливість відмови від внеску; ● партія/кандидат контролює походження і розмір внеску; ● відповідальність за оцінку внеску лежить на донорі; ● внески можуть бути висвітлені у звітності партії/кандидата про надходження і використання коштів виборчого фонду на 	<ul style="list-style-type: none"> ● партії/кандидату необхідно у кожному випадку встановлювати відповідність донора вимогам закону, оцінювати інформацію у запиті на здійснення внеску реально здійсненому внеску; ● здійснення внеску потребує часових витрат і певної бюрократичної процедури (погодження); погодження має бути належним чином задокументоване для забезпечення ефективного вирішення будь-яких спорів щодо них у судовому порядку.

	<p>підставі отриманої від донора інформації;</p> <ul style="list-style-type: none"> ● державний контроль за фінансуванням виборчих кампаній не ускладнюється; ● можливість чіткого розмежування відповідальності між донором і реципієнтом за дотриманням вимог закону щодо внеску. 	
--	---	--

Співставлення переваг та недоліків основних підходів до врегулювання процедури здійснення внесків на користь виборчих кампаній третіми особами дозволяє стверджувати, що в українських реаліях найбільш перспективним видається підхід, за якого внесок третьої особи поза межами виборчого фонду може бути здійснений виключно за згоди партії або кандидата на виборах. Якщо такий підхід до регулювання буде закріплений у ВКУ, Виборчий кодекс повинен визначати:

- порядок надсилання запиту про надання згоди на здійснення внеску та порядок документування факту його надсилання та отримання;
- строки розгляду такого запиту;
- наслідки здійснення внеску без отримання згоди партії/кандидата або не відповідно до запиту на його здійснення;
- обов'язок інформування донором партії/кандидата про здійснення внеску відповідно до запиту після його фактичного здійснення;
- включення інформації про внесок до фінансового звіту партії/кандидата на підставі наведеної у запиті інформації;
- покладення відповідальності щодо дотримання вимог стосовно джерел фінансування виборчих кампаній на донора, а не партію/кандидата (більш детально див. «Конкретизація процедури повернення незаконних внесків та невикористаних залишків виборчих фондів»).

Обмеження власних внесків партій/кандидатів до виборчих фондів

Згідно з Виборчим кодексом власні внески партій та кандидатів до своїх виборчих фондів не підлягають обмеженням за кількістю і розміром перерахувань.

На відміну від кандидатів, висунутих шляхом самовисування, висунуті партіями кандидати на пост Президента України для формування своїх виборчих фондів можуть використовувати не лише добровільні внески та власні кошти, але і кошти тих партій, які їх висунули, що важливо – без будь-яких обмежень. За результатами виборів Президента України 2019 року, Місія БДППЛ зі спостереження за виборами підкреслила той факт, що можливість заборони фінансування кампаній кандидатів-самовисуванців

партіями є дискримінаційною⁴⁶ – адже «партійні» кандидати можуть використовувати необмежену фінансову підтримку суб'єктів свого висунання. З таким висновком БДПЛ складно погодитися з декількох причин:

- за аналогією, дискримінаційним щодо незалежних кандидатів мали би розглядатись і такі типові для українського виборчого законодавства та/або законів європейських країн обмеження як недопуск списків незалежних кандидатів до розподілу компенсаційних мандатів за пропорційною системою (що практикується у багатьох країнах Європи), різні розміри виборчих застав для партій і кандидатів, порядок внесення таких застав (за «партійного» кандидата застава вноситься партією, за самовисуванця – ним самим), відмінності у переліках документів, які необхідно подати для реєстрації кандидата;
- можливість фінансування кандидата декількома партіями фактично дозволить обходити обмеження щодо внесків на підтримку партій і кандидатів: донор зможе перераховувати внески декільком партіям, а ті – одному кандидату;
- обмеження внеску партії на підтримку висунутого нею кандидата (йдеться про президентські вибори) позбавляє висунання такого кандидата цією партією будь-якого сенсу, адже якщо партія не може належним чином фінансувати його кампанію, він цілком може бути висунутий шляхом самовисування без афіліювання з відповідною партією;
- також це підважує зусилля щодо зняття бар'єрів та стимулювання публічних фінансових кампаній, які зі зрозумілих причин доцільно розпочинати задовго до моменту реєстрації кандидатів. За таких обставин значно доцільніше створювати умови для завчасного і прозорого збору коштів самовисуванцями, а не обмежувати такі можливості для партій та їхніх кандидатів.

У звіті за результатами спостереження за місцевими виборами 2020 року, Обмежена місія зі спостереження за виборами БДПЛ відзначала, що «різноманітні співрозмовники ... наголошували, що це дозволяє використовувати схеми наповнення виборчих фондів, обходити заборони та обмеження щодо суми добровільних внесків»⁴⁷. Згідно з інформацією Громадянської мережі ОПОРА, на позачергових виборах народних депутатів України 2019 року 11 з 21 виборчого фонду партій на виборах було наповнено за рахунок власних коштів партій. Відсутність надходжень від добровільних внесків ОПОРА пояснювала небажанням політичних сил розкривати своїх спонсорів під час виборчих кампаній – донори партій у період перебігу виборчого процесу були висвітлені у партійній фінансовій звітності (а не звітах про надходження і

⁴⁶ Місія БДПЛ зі спостереження за виборами. *Україна. Вибори Президента 31 березня та 25 квітня 2019 року. Остаточний звіт*, с.25; <https://www.osce.org/files/f/documents/a/b/441931.pdf>

⁴⁷ Обмежена місія БДПЛ зі спостереження за виборами. *Україна. Місцеві вибори 25 жовтня 2020 року. Остаточний звіт*, с.26.

використання коштів виборчих фондів) вже після виборів – після закінчення звітного кварталу, на який припав виборчий процес⁴⁸.

Відсутність будь-яких обмежень на власні внески до виборчих фондів створює низку проблем та загроз:

- обхід встановлених обмежень щодо джерел формування та граничних розмірів внесків до виборчих фондів. Фінансова діяльність громадянина до набуття ним статусу кандидата на виборах взагалі не є предметом законодавчого регулювання. До подання реєстраційних документів він може отримувати необмежені кошти від, наприклад, китайських, російських компаній чи українських олігархів, брати позики в банках та спрямовувати їх у свій виборчий фонд під виглядом «власних внесків»;
- ризики політичної корупції. Цілком очевидно, що якщо кандидат отримав багатомільйонний внесок від комерційної кампанії, який потім перерахував до власного виборчого фонду як «власний внесок», існує високий ризик того, що після його обрання на посаду донор вимагатиме надання йому певних «послуг» у сфері законотворення в обмін на надану свого часу фінансову підтримку;
- непрозорість фінансування передвиборної агітації загалом. Якщо партія сформувала власний виборчий фонд за рахунок «власного внеску», який по суті складався з приватних внесків, перерахованих задовго до висування такою партією кандидатів, то встановити, хто реально стоїть за таким «власним внеском» практично неможливо. Якщо термін подання остаточних фінансових звітів партій про надходження і використання коштів виборчих фондів спливає до закінчення звітного кварталу, за який партія має подати свій фінансовий звіт, то реальних донорів кампаній таких партій неможливо встановити до подання ними партійних фінансових звітів, коли інформація про тих, хто фінансував партію під час перебігу виборчого процесу втратить актуальність, а результати виборів вже буде встановлено. У випадку кандидатів, їх реальних донорів встановити неможливо взагалі, адже кандидати не звітують про внески, отримані до початку функціонування рахунків виборчих фондів.

До ВКУ необхідно внести зміни, які передбачатимуть:

- **встановлення обмежень власного внеску кандидата/партії до свого виборчого фонду на виборах, наприклад – на рівні подвійного внеску на підтримку партії від, відповідно, фізичної або (у випадку партії) юридичної особи протягом року;**
- **розкриття у виборчій фінансовій звітності джерел походження «власного внеску» кандидата – шляхом розкриття інформації про рух коштів на його рахунках за визначений період до реєстрації кандидатом на виборах (більш**

⁴⁸ Громадянська мережа ОПОРА. Остаточний звіт за результатами спостереження Громадянської мережі ОПОРА на позачергових виборах народних депутатів України 21 липня 2019 року; https://www.oporaua.org/vybory/zvit-mistsevi-vybory_2020-23539

детально див. у Розділі «Забезпечення прозорості фінансування виборчих кампаній до реєстрації кандидатів на виборах»).

Запобігання надмірному фінансуванню виборчих кампаній

Згідно з ВКУ, на президентських і парламентських виборах розмір виборчого фонду кандидата на пост Президента України та, відповідно, партії на виборах народних депутатів становить 90 000 розмірів мінімальної заробітної плати. Водночас розмір виборчого фонду для кожного кандидата у народні депутати, включеного до регіонального партійного списку, обмежується 4000 розмірів мінімальної заробітної плати.

Хоча відповідно до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи про Спільні правила проти корупції у фінансуванні партій і виборчих кампаній встановлення обмежень розміру виборчого фонду є позитивним кроком, який запобігає як надмірним витратам на вибори, так і посиленню залежності партій від обмеженого кола донорів, в українських реаліях ці обмеження, з одного боку, є надто ліберальними для забезпечення рівних правил гри для учасників виборів, а з іншого боку – недостатніми, щоб запобігти подальшому зростанню вартості виборчих кампаній.

Так, на кожних виборах, де встановлювався граничний розмір витрат коштів виборчих фондів, партії та кандидати ніколи цей ліміт не перевищували. Натомість, у разі потреби профінансувати певні видатки у додатковому (понад розмір фонду) обсязі, вони здійснювали їх фінансування в обхід виборчого фонду. Опосередкованим підтвердженням зростання видатків партій і кандидатів на вибори є те, що витрати на аудіовізуальну, зовнішню та онлайн рекламу становлять основну частину витрат виборчих фондів провідних партій та кандидатів на пост Президента України. В умовах поширеності прихованої реклами (т.зв. «джинси»), відсутності дієвого контролю за фінансуванням зовнішньої та онлайн-реклами через недоліки в законодавчому регулюванні, можна допустити, що реальний обсяг витрат на політичну рекламу у багатьох партій та кандидатів є вищим за дозволені розміри фондів: перевищення може варіювати від десятків відсотків понад встановлену величину, до декількох разів. З цим погодилися і учасники проведених в рамках підготовки цього дослідження інтерв'ю – хоч будь-які оцінки все одно мають суб'єктивний характер і не можуть бути підтвержені емпіричними даними.

Саме тому одночасно з обмеженням величини витрат коштів виборчих фондів, законодавцю варто розглянути можливість запровадження додаткових механізмів, спрямованих на скорочення загальної вартості виборчих кампаній і послаблення залежності партій від приватних донорів, зокрема:

- **відмову від відшкодування витрат на передвиборну агітацію, адже можливість відшкодування значної частини витрат коштів виборчих фондів не стимулює партії і кандидатів до їх економного та ефективного використання;**

- зменшення можливостей для здійснення прихованої передвиборної агітації, зокрема шляхом розширення можливостей використання коштів виборчих фондів (див. рекомендації у параграфах вище), закріплення у ВКУ чіткого визначення поняття «прихованої агітації», закріплення нового визначення поняття «політичної реклами» відповідно до останніх актів *acquis communautaire* (більш детально див. Розділ «Інформаційне забезпечення виборів та передвиборна агітація»);
- обмеження/заборону окремих найбільш вартісних видатків на виборчу кампанію, насамперед – видатків на платну політичну рекламу в аудіовізуальних медіа – за умови одночасного встановлення запобіжників для розміщення прихованої політичної реклами та закріплення критеріїв відмежування інформаційного висвітлення політичних подій від передвиборної агітації/політичної реклами (див. Розділ «Інформаційне забезпечення виборів та передвиборна агітація»).

Серед недоліків регулювання варто назвати і те, що розмір виборчого фонду законодавцем був визначений без належних обґрунтувань. Цілком можливо, що він був визначений на рівні, зафіксованому законами про вибори, які діяли до ухвалення Виборчого кодексу. Тому обрахунок граничного обсягу витрат коштів виборчих фондів варто прив'язати до більш обґрунтованих критеріїв, наприклад кількості зареєстрованих в Україні виборців та середньої вартості реклами із розрахунку на одного виборця. Згідно з проведеними IFES дослідженнями, у багатьох європейських країнах обсяг витрат виборчих фондів із розрахунку на одного виборця зазвичай варіюється у розмірі від 1 до 5-7 євро. Враховуючи постійне знецінення національної грошової одиниці, величину витрат коштів виборчого фонду суб'єкта виборчого процесу із розрахунку на одного виборця варто індексувати з урахуванням рівня споживчих цін, тобто індексу інфляції.

До Виборчого кодексу варто внести зміни, які передбачатимуть, що граничний розмір виборчого фонду кандидата на пост Президента України чи партії на виборах народних депутатів України визначається як результат множення загальної кількості виборців у загальнодержавному виборчому окрузі, на 15 гривень та на величину індексу споживчих цін, поділену на 100 відсотків. Для кандидата у народні депутати в основу розрахунку може бути закладено кількість виборців у відповідному виборчому регіоні, в якому було висунуто кандидата. З можливим зменшенням величини витрат на одного виборця до 5 грн, індексованих на основі індексу споживчих цін.

Врегулювання криптовалютних внесків на виборчі кампанії

Українське законодавство формально виключає можливість здійснення внесків на фінансування виборчих кампаній у криптовалютах – перерахувати їх до виборчих фондів неможливо за визначенням, тоді як оплата ними вартості товарів, робіт і послуг для потреб кампанії була би порушенням виборчого законодавства. Тим не менше,

існують численні механізми обходу цих положень. Наприклад, активіст може закликати підтримати кандидата криптовалютами, вказати реквізити відповідних гаманців, конвертувати отриману криптовалюту у гривню через P2P операції та перерахувати її до виборчого фонду підтримуваного ним кандидата як власний внесок. Формально така фандрейзингова діяльність і перерахування внеску (якщо він, звісно, не перевищує встановлений ліміт для фізичної особи) не буде порушенням ВКУ. Ще одним прикладом цілком легального використання криптовалют для фінансування передвиборної агітації може бути створення кандидатом, наприклад, власного мем-коїна, його продаж зацікавленим прихильникам або інвесторам на децентралізованих криптовалютних біржах, перерахування отриманих від продажу коштів до виборчого фонду як власного внеску. Численні приклади створення таких мем-коїнів мали місце на нещодавніх виборах в США – деякі з них мали відношення до кандидатів на виборах, а деякі – ні і лише експлуатували їх популярність (наприклад, MAGA, TRUMP, STRUMP, KAMA, TREMP, MAVA). Цікаво, що у день проведення теледебатів між кандидатами на пост Президента (які були оцінені як успішні для Камалли Гарріс), мем-коїни, пов'язані з іменем Дональда Трампа за результатами дебатів втратили за один день 30-50% і більше вартості, тоді як токени, пов'язані з його конкуренткою на виборах – навпаки зросли. Після встановлення результатів виборів перемоги Дональда Трампа цінова динаміка була протилежною.

Використання криптовалют для фінансування виборчих кампаній породжує низку ризиків:

- внески є анонімними, а у випадку їх здійснення з використанням криптовалют, які забезпечують посилений захист приватності (Zcash, Monero) практично повністю анонімними – відповідно, встановити, хто саме ховається за тим чи іншим внеском – практично неможливо;
- внески можуть здійснюватися незалежно від кордонів протягом декількох секунд і не обмежуватися будь-якими сумами;
- використання криптовалют фактично дозволяє обійти будь-які зі встановлених ВКУ обмеження. За їх допомогою участь у фінансуванні виборчих кампаній можуть брати підсанкційні компанії і держави, спонсори тероризму, злочинні організації тощо.

Ці ризики урівноважуються значними перевагами – доступністю криптовалют, значною швидкістю транзакцій (які в десятки або й сотні разів перевищують швидкість банківських транзакцій), мінімальними комісіями, які часто не залежать від розміру платежу (перерахунок 1 доллара чи 1 мільярда доларів може передбачати однаковий розмір комісії залежно від обраної мережі для проведення транзакції).

Саме тому у багатьох країнах законодавець/регулятор обрав не шлях заборони використання криптовалют у фінансуванні виборчих кампаній, а регулювання їх використання. В ЄС, зокрема, тривають консультації навколо комплексного нормативного акта, спрямованого на врегулювання процедур використання

крипто-активів (Markets in Crypto-Assets Regulation або MiCA), зокрема в контексті фінансування виборчих кампаній. У Канаді ще у 2018 році Виборчою комісією було підготовлено Керівні роз'яснення з питань використання криптовалют.⁴⁹ Подібне регулювання запроваджене на федеральному рівні та в окремих штатах і в США⁵⁰. Однією з рис канадського і американського підходів до регулювання є прагнення підвищити рівень прозорості внесків у криптовалютах, зокрема – завдяки обов'язку здійснення транзакцій виключно через зареєстровані процесингові центри, які забезпечують політику KYC, тобто верифікацію власників криптовалютних гаманців.

Хоча використання криптовалют потребує комплексного підходу до регулювання, ЦВК та НАЗК спільно з Комітетом ВРУ з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування варто було би розпочати публічні дискусії стосовно напрямів регулювання використання криптовалют у сфері фінансування передвиборної агітації.

Оптимізація адміністрування виборчих фондів

Поділ рахунків виборчих фондів на накопичувальні та поточні вперше був запроваджений законами про вибори президента та про вибори народних депутатів України на початку 2000-х років, а згодом – був перенесений і до ВКУ – як і більшість інших положень попереднього виборчого законодавства, які регламентували порядок адміністрування виборчих фондів. Існування кількох типів рахунків виборчих фондів призводить до проблем і плутанини:

- на практиці трапляються випадки, коли банки відкривають поточні рахунки виборчих фондів без відкриття накопичувальних рахунків;
- необхідність постійного руху коштів із накопичувального рахунку на поточні лише збільшує кількість банківських операцій, їхню загальну тривалість та величину комісії/витрат на їх проведення і ніяк не впливає на прозорість руху коштів;
- оскільки кожен рахунок адмініструється окремими розпорядниками, виникає проблема ефективності взаємодії між ними, у тому числі на етапі підготовки звітності про надходження і використання коштів виборчих фондів, встановлення відповідальних за неподання/несвоєчасне подання звіту в частині руху коштів на відповідному рахунку;
- необхідність відкриття значної кількості поточних рахунків (із розрахунку по одному рахунку на один виборчий округ) зумовлює необхідність взаємодії зі значною кількістю філій банків, персонал яких може мати різний рівень обізнаності щодо процедур адміністрування саме цього типу рахунків.

⁴⁹ https://www.elections.ca/res/gui/app/2018-10/2018-10_e.pdf

⁵⁰ Див., наприклад:

https://fppc.ca.gov/content/dam/fppc/NS-Documents/TAD/new-laws/Cryptocurrency_Fact_Sheet.pdf

За Виборчим кодексом на парламентських виборах розпорядники рахунків виборчих фондів партій визначаються або з числа уповноважених осіб партії у загальнодержавному чи територіальному виборчому окрузі, або з числа кандидатів. Розпорядником рахунку виборчого фонду кандидата у депутати може бути або він сам, або його довірена особа. Подібний підхід передбачений і для виборів Президента – розпорядниками рахунків його виборчого фонду можуть бути довірені особи у загальнодержавному або відповідному територіальному окрузі. Природа цих обмежень залишається не зовсім зрозумілою – кандидат або партія повинен мати можливість самостійно визначати кому саме довірити адміністрування рахунку виборчого фонду. Наприклад, партія може довіряти лише своєму бухгалтеру, але призначати бухгалтера уповноваженою особою партії у загальнодержавному окрузі лише для того, щоб він міг адмініструвати накопичувальний рахунок виборчого фонду виглядає недостатньо обґрунтованим.

У ВКУ варто передбачити створення єдиного рахунку виборчого фонду, на який зараховуватимуться внески до виборчих фондів та з якого фінансуватимуться витрати на здійснення виборчої кампанії. Кількість розпорядників такого рахунку варто обмежити до двох, а партіям та кандидатам – надати повну свободу у виборі таких розпорядників.

Удосконалення порядку подання звітності щодо фінансування виборчих кампаній

Виборчим кодексом передбачено подання двох видів фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчого фонду – проміжного та остаточного. Ці звіти подаються розпорядниками накопичувальних рахунків виборчих фондів ЦВК та НАЗК, кандидату на пост Президента України та відповідній партії (на виборах народних депутатів України). Розпорядник поточного рахунку виборчого фонду кандидата у народні депутати подає фінансовий звіт відповідній партії та до регіонального чи територіального представництва ЦВК. Децентралізоване подання звітів у паперовій та електронній формі суттєво ускладнює автоматизовану перевірку включених до них даних, зокрема – щодо законності джерел отриманих внесків, дотримання обмежень щодо їх граничної величини тощо. Подання партіями звітів про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру до НАЗК в електронній формі через єдиний реєстр звітності (POLITDATA) актуалізує питання про можливість поширення такого ж підходу на подання і виборчої фінансової звітності – як на загальнодержавних, так і на місцевих виборах.

Згідно з ВКУ, проміжні фінансові звіти про надходження і використання коштів виборчих фондів подаються до НАЗК та ЦВК не пізніше, ніж за 5 днів до дня виборів і мають охоплювати період від відкриття рахунку виборчого фонду до 12 дня до дня виборів. Остаточні звіти подаються не пізніше, ніж на 15 день після дня виборів і охоплюють весь період функціонування рахунку виборчого фонду. Такий підхід до визначення строків подання звітності породжує кілька проблем:

- інформація про внески до виборчого фонду і витрати, здійснені пізніше, ніж на 12 день до дня виборів, висвітлюються у фінансовій звітності вже після виборів, коли ця інформація втрачає практичну цінність. Між тим, саме в останні дні перед виборами надходження та витрати до виборчих фондів можуть суттєво зрости;
- подання звітів лише за 5 днів до дня виборів і їх оприлюднення на наступний день після дня надходження фактично виключає проведення їх якісного аналізу та верифікації – як регулятором (НАЗК), так і громадськістю.

Перехід на електронну форму звітності і забезпечення автоматизованого обміну інформацією щодо руху коштів на рахунках виборчих фондів між банками та Реєстром звітності дозволить розпорядникам виборчих фондів більш оперативно оновлювати інформацію щодо руху коштів на рахунках фондів, а також забезпечити автоматизовану генерацію виборчої фінансової звітності засобами Реєстру POLITDATA.

Для підвищення ефективності перевірки звітності ВКУ повинен передбачати:

- визначення партією/кандидатом одного розпорядника рахунку виборчого фонду, уповноваженого на подання звітності про надходження і використання коштів виборчого фонду (звіту про фінансування виборчої кампанії);
- подання всіх виборчих фінансових звітів в електронній формі до Реєстру POLITDATA; визначення строків, порядку подання і уточнення таких звітів, визначення порядку електронної ідентифікації та аутентифікації уповноваженого розпорядника рахунку виборчого фонду в Реєстрі POLITDATA;
- цілодобовий електронний доступ до виборчої фінансової звітності для будь-яких зацікавлених осіб (крім даних, доступ до яких обмежено відповідно до закону);
- обов'язковість оновлення розпорядниками виборчих фондів інформації про рух коштів на рахунках виборчих фондів щонайменше кожних 3 дні та формування проєкту остаточного фінансового звіту електронними засобами Реєстру POLITDATA на підставі включеної до нього інформації про рух коштів на рахунках виборчих фондів.

Відповідні зміни варто внести до ВКУ ще до припинення в Україні режиму воєнного стану, тоді як введення в промислову експлуатацію модулів Реєстру POLITDATA, призначених для подання виборчої фінансової звітності в електронній формі – до початку виборчого процесу перших післявоєнних виборів.

Підвищення ефективності контролю за фінансуванням виборчих кампаній

ВКУ визначає трьох суб'єктів здійснення контролю за надходженням і використанням коштів виборчих фондів на загальнодержавних виборах – ЦВК (у випадку кандидатів у депутати – регіональні та територіальні представництва ЦВК),

НАЗК та банки, в яких відкрито рахунки цих фондів. З ВКУ випливає, що певними повноваженнями первинного контролю наділені також розпорядники рахунків виборчих фондів, які проводять попередню оцінку допустимості внесків до виборчого фонду (розмір, джерело походження) і мають право відмовитись від внеску або повернути його за наявності передбачених ВКУ підстав.

Між тим, повноваження ЦВК, НАЗК та банків щодо контролю за надходженням і використанням коштів виборчих фондів ВКУ чітко не визначає. У випадку банків питання про те, які саме контрольні функції вони здійснюють – окрім функцій, визначених законодавством про банківську діяльність – ВКУ залишає без відповіді. Немає там і чіткого розмежування контрольних повноважень між НАЗК та ЦВК. Наприклад, аналіз проміжних та остаточних фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів здійснюється спільно НАЗК та ЦВК; вони ж готують і спільні висновки за результатами такого аналізу. Доцільність такого дублювання повноважень і залучення декількох органів для аналізу звітів є сумнівною, особливо – в контексті того, що сам аналіз фактично зводиться до перевірки своєчасності подання і правильності заповнення звітів, а також порівняння висвітлених у них відомостей з інформацією, отриманою від банків.

Питання про те, хто саме має контролювати фінансування передвиборної агітації за межами виборчих фондів взагалі залишається законодавчо неврегульованим. З одного боку, ВКУ звужує повноваження НАЗК у сфері фінансування агітації лише до перевірки виборчої фінансової звітності (контролю виборчих фондів). З іншого боку, за Законом України «Про політичні партії в Україні» НАЗК здійснює контроль за внесками на підтримку партій, що дозволяє поширити його контрольні повноваження і на виборчий процес, адже отримання партією внеску в обхід виборчого фонду є порушенням не лише вимог ВКУ, але і Закону України «Про політичні партії в Україні». У випадку кандидатів ситуація є ще складнішою – НАЗК не уповноважене здійснювати контроль за фінансуванням їх агітації ні ВКУ, ні Законом України «Про політичні партії в Україні». Формально дотримання вимог виборчого законодавства (у тому числі щодо фінансування кампаній) здійснює ЦВК, однак на практиці вона не наділена суттєвими повноваженнями у цій сфері. ЦВК не розглядає скарги на цю категорію порушень (повноваження ЦВК із розгляду скарг обмежуються лише розглядом скарг не бездіяльність ОВК) і якщо вчинення цих порушень передбачає адміністративну чи кримінальну відповідальність (а порушення у сфері фінансування виборчих кампаній якраз і належить до цієї категорії порушень) – передає інформацію про них правоохоронним органам для подальшого реагування. Практика свідчить, що правоохоронні органи у багатьох випадках ігнорують цю інформацію або реагують на неї суто формально, про що свідчить, зокрема, незначна кількість осіб, притягнутих до відповідальності за порушення у сфері фінансування агітації на тлі масштабних практик прихованого фінансування виборчих кампаній.

Для підвищення ефективності контролю за фінансуванням передвиборної агітації до ВКУ необхідно внести зміни, які передбачатимуть:

- передачу повноважень щодо контролю за фінансуванням виборчих кампаній на загальнодержавних виборах до НАЗК;
- звуження контрольних повноважень банків у сфері фінансування виборчих кампаній до здійснення контролю за дотриманням банківського законодавства при здійсненні/отриманні внеску та дотриманням вимог щодо максимальної величини внеску від фізичної та юридичної особи;
- зобов'язання ЦВК інформувати НАЗК про порушення у сфері фінансування агітації, зокрема здійснення внесків в обхід виборчих фондів, якщо їй така інформація стала відома;
- уточнення предмету аналізу фінансових звітів про фінансування виборчих кампаній, який має включати оцінку своєчасності подання звітів, відповідності висвітленій у них інформації даним про рух коштів на рахунку виборчого фонду, отриманих від банку; дотримання обмежень щодо внесків; оцінку відповідності реального обсягу фінансування виборчої кампанії обсягу, зазначеному у звіті.

У разі ухвалення цих змін та початку функціонування електронного реєстру фінансової звітності щодо фінансування виборчих кампаній до початку виборчого процесу перших післявоєнних виборів, КМУ має забезпечити НАЗК ресурсами, необхідними для здійснення нових контрольних повноважень, а НАЗК – організувати навчання з питань контролю за фінансуванням виборчих кампаній для власних працівників, а для представників партій чи інших зацікавлених суб'єктів – щодо нових процедур звітування.

Конкретизація процедури повернення незаконних внесків та невикористаних залишків виборчих фондів

Виборчий кодекс передбачає, що розпорядник накопичувального або поточного рахунку виборчого фонду повинен відмовитись від внеску, розмір якого перевищує максимум, встановлений ВКУ та Законом України «Про політичні партії в Україні». Він також повинен відмовитись від внеску із забороненого джерела протягом трьох робочих днів з дня, коли йому стало відомо про те, що здійснений донором внесок не відповідає вимогам закону. Реалізація другої з наведених вимог є проблематичною:

- про невідповідність джерела здійснення внеску вимогам закону розпоряднику виборчого фонду може бути невідомо взагалі або цей факт може стати йому відомим після використання внеску;
- в умовах швидкого перебігу виборчого процесу та потенційно великої кількості внесків розпорядник виборчого фонду має вкрай обмежений час для перевірки відповідності донорів встановленим вимогам – з'ясування структури їх статутного капіталу, кінцевих бенефіціарних власників юридичної особи, наявності укладених із донором договорів про публічні закупівлі, дат їх припинення та ціни тощо.

У ВКУ доцільно передбачити, що відповідальність за дотримання вимог щодо джерел здійснення внесків лежить на донорі. Розпорядник коштів виборчого фонду повинен бути відповідальним лише за отримання внеску, величина якого перевищує встановлений максимум, а також за отримання внесків із джерел, відповідність яких вимогам закону може бути перевірена на підставі виписки про рух коштів на рахунку виборчого фонду (наприклад, отримання внеску від релігійної організації, іншої партії, юридичної особи – нерезидента тощо). В усіх цих випадках розпорядник виборчого фонду повинен повернути внесок/суму перевищення відповідному донору протягом 3 днів з дня отримання внеску. Якщо відповідальність за дотримання вимог щодо внеску належить донору, отриманий внесок поверненню не підлягає.

ВКУ по-різному регулює порядок використання залишків коштів виборчих фондів, які не було використано партіями і кандидатами для фінансування своїх виборчих кампаній на виборах народних депутатів України та виборах Президента України. Наприклад, на президентських виборах залишки виборчих фондів кандидатів-самовисуванців у повному обсязі перераховуються до державного бюджету. Натомість залишки виборчих фондів кандидатів на пост Президента України, висунутих партіями, перераховуються відповідним партіям за заявою кандидата. На парламентських виборах кандидати у депутати – на відміну від кандидатів на пост Президента України – отримують невикористані залишки коштів виборчих фондів у сумі здійсненого внеску. Такий підхід порушує принцип рівності кандидатів і є дискусійним, адже у випадку здійснення кандидатом внеску до свого виборчого фонду і наявності залишків невикористаних коштів у розмірі такого внеску чи хоча б його частини, повернення залишків коштів в дохід держави по суті буде покаранням кандидата. Крім того, можливість стягнення таких залишків до бюджету у повному обсязі спонукає кандидатів до пошуку не зовсім добросовісних способів виведення залишків коштів з виборчого фонду для того, щоб можна було уникнути їх фактичної конфіскації після виборів.

З аналогічних причин дискусійним є і положення Виборчого кодексу, яке передбачає стягнення коштів виборчого фонду до державного бюджету у випадку скасування реєстрації кандидата або висунутих партією кандидатів у депутати. Таке стягнення коштів по суті є покаранням партії/кандидата за виникнення підстав для скасування реєстрації кандидатів.

Положення частини десятої статті 152 ВКУ, за якими партія для отримання залишків коштів виборчого фонду після виборів повинна провести з'їзд і ухвалити відповідне рішення, є надто забюрократизованими. Очевидно, що будь-яка партія буде зацікавлена у тому, щоб їй перераховувалися кошти її ж виборчого фонду, і проводити з'їзд для отримання таких коштів зовсім не обов'язково. Так само сумнівною є і норма ВКУ, за якою для отримання залишків коштів виборчого фонду кандидата на пост Президента, висунутого партією, партії фактично потрібно заручитись згодою такого

кандидата – він повинен подати до ЦВК відповідну заяву, і лише у випадку її подання партія отримає такі кошти.

Отже, положення ВКУ в частині процедури і підстав повернення залишків невикористаних коштів виборчих фондів партіям і кандидатам потребують перегляду. Він має передбачати наступне:

- автоматичне перерахування партії залишків невикористаних коштів виборчого фонду кандидата на пост Президента України, виборчого фонду кандидата у народні депутати та власного виборчого фонду партії на виборах народних депутатів України у десятиденний строк після встановлення результатів виборів (рахунок для зарахування таких залишків може вказуватись у заяві про реєстрацію кандидатів у народні депутати чи кандидата на пост Президента України, висунутого партією);
- перерахування залишків виборчого фонду кандидата на пост Президента України, висунутого шляхом самовисування, відповідному кандидату у розмірі наявних залишків, але не більше за його власний внесок до свого виборчого фонду;
- повернення залишків коштів виборчих фондів у дохід держави лише у разі відмови від них партією, кандидатом або якщо сума залишків перевищує власний внесок кандидата на пост Президента України, висунутого шляхом самовисування (у сумі перевищення);
- застосування наведених підходів до повернення залишків коштів виборчого фонду до випадків скасування реєстрації кандидатів на виборах – незалежно від причин скасування реєстрації.

Посилення санкцій за порушення та забезпечення їх ефективності і дієвості

Законодавством встановлено відповідальність за порушення правил фінансування виборчих кампаній та вимог щодо звітування. Так, стаття 159-1 КК України встановлює відповідальність за подання у фінансовій виборчій звітності завідомо недостовірних відомостей та умисне здійснення/отримання незаконного внеску (із забороненого джерела або у великому розмірі), тоді як статті 212-15 та 212-21 КУпАП передбачають адміністративну відповідальність за порушення порядку і строків подання виборчої фінансової звітності (штраф розміром 5100-6800 грн) та порушення порядку надання/отримання фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації (штраф розміром 1700-5100 грн) з конфіскацією внеску.

Ці санкції не відповідають критеріям пропорційності, ефективності та дієвості, закріпленим у Спільних правилах проти корупції у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній – розміри адміністративних штрафів не запобігають вчиненню порушень, тоді як КК України взагалі не передбачає покарання у вигляді позбавлення волі за включення до звітності недостовірної інформації чи здійснення незаконних

внесків на фінансування виборчих кампаній у великих розмірах. Варто відзначити і те, що конфіскувати внесок (наприклад, якщо він здійснювався у формі робіт або послуг, надання знижки тощо) не завжди можливо. Сам термінологічний апарат КК України та КУпАП (наприклад, «надання фінансової підтримки», «надання матеріальної підтримки для здійснення передвиборної агітації») в частині відповідальності за вчинення цієї категорії порушень не узгоджений з термінологією ВКУ (наприклад, в частині фінансування виборчих кампаній), тоді як за вчинення деяких порушень (невідкриття/несвоєчасне відкриття рахунку виборчого фонду тощо) не передбачено будь-якої відповідальності.

Крім цього, довести завіdomу недостовірність даних, поданих у звітах, як і умисність здійснення або отримання внесків чи фінансової підтримки, на практиці дуже складно. Обвинувачені можуть стверджувати про технічні помилки у звітах та неусвідомленість порушень. Все це ускладнюється тим, що більшість кримінально караних порушень правил політичного фінансування належать до кримінальних проступків. Своєю чергою ст. 215 КПК України передбачає, що досудове розслідування кримінальних проступків відбувається у формі дізнання. Підтвердженням цього є те, що за ст. 159-1 КК України (порушення порядку фінансування політичної партії, передвиборної агітації чи агітації референдуму) у Єдиному державному реєстрі судових рішень міститься лише 7 ухвал та 1 вирок. Цим вирокom встановлено, що особа умисно і за попередньою змовою з іншими особами сплачувала внески на підтримку політичної партії, не маючи на те права. Втім, цю людину притягнули до кримінальної відповідальності згідно з ч. 4 ст. 159-1 КК України після затвердження угоди про визнання винуватості (тобто домовленості, за якою прокурор та підозрюваний/обвинувачений досягають згоди про беззастережне визнання останнім вини). Громадянська мережа ОПОРА висловлювала рекомендації щодо вдосконалення юридичної відповідальності за порушення правил політичного фінансування та проводила їхнє обговорення, однак існує потреба подальшої дискусії із широким залученням усіх заінтересованих сторін (зокрема НАЗК, ЦВК, правоохоронних органів, представників політичних партій, організацій громадянського суспільства та академічної спільноти).

Передбачені КУпАП та ККУ склади порушень у сфері фінансування виборчих кампаній необхідно привести у відповідність до ВКУ. Адміністративні та кримінальні санкції за ці порушення мають відповідати вимогам пропорційності, ефективності та дієвості.

Рекомендації

Зміст рекомендації	Відповідальні суб'єкти	Кінцеві строки реалізації
Внесення до ВКУ змін, спрямованих на підвищення прозорості фінансування виборчих кампаній та спрощення/перегляд окремих процедур, пов'язаних із таким фінансуванням (врегулювання фінансування кампаній до реєстрації кандидатів, закріплення механізмів скорочення вартості кампаній, обмеження власних внесків партій/кандидатів до виборчих фондів, перехід на електронну фінансову виборчу звітність, врегулювання внесків третіх осіб, визначення і розмежування контрольних повноважень у сфері фінансування виборів, уточнення підстав і порядку повернення внесків до виборчих фондів, залишків невикористаних коштів виборчих фондів, запровадження єдиного рахунку виборчого фонду тощо)	ВРУ	До припинення дії режиму воєнного стану
Внесення змін до КК України та КУпАП щодо запровадження пропорційних, ефективних та стримуючих санкцій за порушення у сфері фінансування партій і виборчих кампаній, звітування про внески/витрати на виборчі кампанії	ВРУ	До припинення дії режиму воєнного стану
Внесення змін до Податкового кодексу та законів про соціальне забезпечення з метою створення можливості фінансування видатків, які не можуть фінансуватися за рахунок коштів виборчих фондів	ВРУ	До припинення дії режиму воєнного стану
Визначення переліку витрат на виборчу кампанію та переліку витрат на передвиборну агітацію	НАЗК, ЦВК	До початку виборчого процесу післявоєнних виборів
Введення у промислову експлуатацію модулів Реєстру POLITDATA, які забезпечуватимуть подання звітів розпорядниками виборчих фондів на виборах	НАЗК	До початку виборчого процесу післявоєнних виборів

<p>Забезпечення НАЗК кадровими, організаційними та фінансовими ресурсами для ефективної реалізації контрольних повноважень у сфері виборчих фінансів</p>	<p>КМУ ВРУ (бюджетні призначення)</p>	<p>До початку виборчого процесу післявоєнних виборів і після початку функціонування модулів Реєстру виборчої звітності</p>
<p>Навчання працівників НАЗК, представників партій та інших зацікавлених сторін з питань нового регулювання виборчих фінансів</p>	<p>НАЗК</p>	<p>Невідкладно після введення у промислову експлуатацію модулів Реєстру POLITDATA, які забезпечуватимуть подання звітів розпорядниками виборчих фондів на виборах</p>
<p>Проведення публічних дискусій із залученням зацікавлених сторін стосовно нових трендів у фінансуванні виборчих кампаній і законодавчих викликів у цій сфері</p>	<p>ЦВК, НАЗК, Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування</p>	<p>До припинення дії режиму воєнного стану</p>

Розділ 9

ПІДГОТОВКА ДО ГОЛОСУВАННЯ, ПРОВЕДЕННЯ ГОЛОСУВАННЯ, ПІДРАХУНОК ГОЛОСІВ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ ПІДСУМКІВ ГОЛОСУВАННЯ/РЕЗУЛЬТАТІВ ВИБОРІВ

Вступ

За Виборчим кодексом наступні вибори народних депутатів України проводитимуться за пропорційною виборчою системою з голосуванням за відкриті партійні списки. На звичайних виборчих дільницях виборці зможуть проголосувати за регіональні списки політичних партій та, за бажанням, за одного з включених до них кандидата. Порядок голосування на закордонних виборчих дільницях буде іншим: оскільки у закордонному окрузі кандидати не висуватимуться, виборці на закордонних виборчих дільницях зможуть проголосувати лише за один із загальнодержавних виборчих списків.

Аналогічна система з певними особливостями (зокрема, без голосування за єдиний список) вже була апробована на чергових місцевих виборах 2020 року, і досвід її практичного застосування загалом засвідчив, що виборці добре обізнані як з процедурою голосування, так і порядком «конвертації» голосів у мандати. Відповідно, у «звичайних» умовах, запроваджена ВКУ система могла би бути застосована і на наступних виборах народних депутатів України. Однак внаслідок війни на шляху її подальшого застосування виникла низка суттєвих ускладнень.

Зокрема, значна кількість виборців вимушено перемістилась за межі України або в інші, більш спокійні з точки зору військових загроз, регіони. Це створило суттєві логістичні складності та проблеми теоретичного характеру, наприклад, питання про те, за який саме список має голосувати внутрішньо переміщена особа (далі – ВПО) у «новому» для неї виборчому регіоні: за регіональний список за місцем нового фактичного проживання, за регіональний список у виборчому регіоні, до якої належить її виборча адреса і який вона була вимушена залишити (якщо виборча адреса не збігається з місцем фактичного проживання на території іншого виборчого регіону) чи – за аналогією з виборцями у закордонному окрузі – лише за загальнодержавний виборчий список?

Не менш проблемним може стати і голосування на закордонних виборчих дільницях – якщо порядок голосування та підхід до утворення ЗВД залишаться незмінним. Ще до початку війни з рф кількість виборців на окремих ЗВД сягала близько 50000 виборців. Після закінчення війни ця кількість стане вже не виключенням із загального правила, а поширеною (принаймні, в державах з великою кількістю українських громадян, переміщених у відповідні держави після початку війни)

практикою. З огляду на це виникає питання: як організувати голосування виборців у закордонному окрузі для того, щоб забезпечити належну реалізацію ними своїх виборчих прав? Дозволити голосувати поштою або через Інтернет? Створити додаткові закордонні виборчі дільниці поза межами дипломатичних установ? Якщо так, то скільки і в яких містах, як забезпечити безпеку волевиявлення? Чи краще створити «центри для голосування» – локації, які б «обслуговували» декілька виборчих дільниць водночас (наприклад, на стадіонах, у концертних залах та подібних приміщеннях) і розміщувалися у великих містах? Це – лише вершина «айсбергу» проблем, пов'язаних із організацією голосування виборців, які внаслідок війни були вимушені залишити територію держави.

Частина виборців під час виїзду за кордон втратила документи, які за ВКУ є підставою для отримання виборчих бюлетенів на відповідних дільницях у день голосування, і не змогли поновити їх. Відповідно, вимоги ВКУ в частині підстав видачі виборцю виборчого бюлетеня потрібно лібералізувати або, щонайменше, переглянути – інакше гарантований Конституцією принцип загального виборчого права не буде належним чином забезпечено.

Не варто забувати і про те, що мільйони українських громадян опинилися на тимчасово окупованих росією територіях (зокрема, і територіях, окупованих після 24 лютого 2022 року) і не втратили при цьому громадянство України. Постає питання: як забезпечити голосування цих громадян на виборах в Україні і на яких саме виборах – всіх чи лише загальнодержавних. Відповідь на це питання непроста, адже позбавлення виборців окупованих територій можливості реалізувати виборчі права фактично означатиме відмову держави і від виборців, і від територій, на яких вони проживають.

Логістичні ускладнення та необхідність забезпечення принципу загального виборчого права можуть також суттєво вплинути на час (тривалість) голосування, адже окремі категорії виборців (наприклад, військовослужбовці, місця проходження служби якими межують із лінією бойового зіткнення, а також виборці за межами держави, які перебувають на значній віддалі від виборчих дільниць) можуть не мати достатньо часу для участі у голосуванні упродовж відведених Виборчим кодексом 12 годин. Це може потребувати продовження тривалості голосування до декількох днів (такий підхід не є винятком у зарубіжній практиці), однак його конституційність може викликати небезпідставні сумніви.

Вже зараз Україна зіштовхується з суттєвими проблемами фінансування публічних видатків. Ця тенденція, очевидно, певний час продовжуватиметься і після війни. У зв'язку з цим в процесі підготовки до голосування може виникнути потреба у скороченні видатків на таку підготовку, насамперед – за рахунок зменшення витрат на виготовлення виборчих бюлетенів. Зменшення цих витрат може сприяти скороченню й інших категорій видатків, наприклад, на транспортування виборчої документації, виготовлення виборчих скриньок, оплату праці членів виборчих комісій (у випадку прискорення процедури підрахунку голосів та встановлення підсумків голосування).

У цьому Розділі окреслено законодавчі та практичні виклики, пов'язані з підготовкою та безпосереднім проведенням голосування, встановленням підсумків голосування і результатів виборів, а також запропоновано можливі шляхи їх вирішення.

Ключові виклики

Голосування на післявоєнних виборах і підготовка до нього здійснюватимуться в умовах існування низки пов'язаних з війною викликів, які мають бути вирішені як шляхом внесення змін до законодавства, так і шляхом вжиття відповідних організаційних заходів. Нижче розглянуто основні такі виклики.

Організація голосування виборців, які проживають/постійно перебувають за межами України

Суттєве збільшення кількості виборців за межами України (з урахуванням невизначеності перспектив їх повернення до України) може унеможливити належну організацію їх голосування на ЗВД при дипломатичних установах України за кордоном, адже в деяких державах зі значною кількістю виборців (Польща, Німеччина, Чехія тощо) за кожною дільницею доведеться закріпити тисячі, а то й десятки тисяч виборців. Відповідно, існує потреба у створенні додаткових виборчих дільниць поза межами приміщень дипломатичних установ. Більш детально ця проблема розглянута у Розділі «Територіальна організація виборів» (параграф «Створення додаткових виборчих дільниць»).

Створення таких дільниць передбачає низку ризиків:

- проблему так званої екстериторіальності виборчої дільниці, тобто забезпечення дії на її території українських законів, зокрема щодо процедур організації голосування та підрахунку голосів, організації збереження виборчої документації, забезпечення правопорядку тощо;
- ризики провокацій з боку афілійованих з державою-агресором або інших осіб, які можуть зірвати процес голосування/підрахунку голосів чи поставити під сумнів його достовірність/легітимність;
- отримання дозволу на створення дільниці від уповноважених органів відповідної іноземної держави – адже далеко не всі держави надають такі дозволи (наприклад, за попередньою інформацією такі дозволи не надаються в Бельгії, Естонії, Казахстані, Німеччині, Сербії, Словенії, Чехії);
- необхідність суттєвого збільшення видатків на проведення голосування (встановлення обладнання, зв'язку), забезпечення кадрових (формування великої кількості ДВК за межами дипломатичних установ) та логістичних потреб (передача документації, визначення уповноважених осіб для прийому документації, які можуть потребувати дипломатичних імунітетів, забезпечення охорони транспортування документації) тощо.

Отже, навіть якщо за результатами переговорів з уповноваженими органами тієї чи іншої іноземної держави й можна буде створити певну кількість додаткових ЗВД за межами дипломатичних установ, створення таких дільниць і організація голосування на них можуть зіткнутися з серйозними перешкодами. Наприклад, якщо станом на травень 2024 року у Польщі перебувало 950 000 працевлаштованих українців (більшість з яких має право голосу), а дільниці створюватимуться з кількістю виборців до 2500 осіб, то для функціонування ДВК необхідно буде надати понад 380 приміщень, надати кадровий резерв для формування ДВК (близько 7000 осіб залежно від складу таких комісій), передати відповідним ДВК комп'ютерну техніку, засоби зв'язку, виборчі скриньки, кабіни для таємного голосування, інформаційні плакати партій тощо. Між тим необхідно також забезпечити збереження і повернення відповідних матеріальних цінностей. Якщо при цьому явка виборців у день голосування у такій державі буде невисокою, то сума витрачених на організацію голосування за межами приміщень для голосування коштів буде непропорційною ефекту від голосування – забезпечення реалізації одного голосу у цьому випадку може коштувати декілька десятків або й сотень тисяч гривень.

Учасники фокус-групових досліджень, проведених під час підготовки цього документа, загалом підтримали необхідність забезпечення виборчих прав громадян, які перебуватимуть за межами держави після закінчення війни. Водночас, на їхню думку, найбільш оптимальними способами забезпечення цих прав є або голосування на виборчих дільницях, утворених при дипломатичних установах за межами держави, або голосування у «спеціально обладнаному пункті» за межами дипломатичних установ

З урахуванням обмежених можливостей державного бюджету України – як під час війни, так і після її закінчення – можливими є кілька варіантів організації голосування виборців:

- створення виборчих дільниць з більшою кількістю виборців;
- спрямування достатньої кількості коштів на оренду приміщень для ДВК з 2500 виборців;
- використання декількома ДВК одного приміщення голосування у великому місті держави (наприклад, у адміністративному центрі воєводства у випадку Польщі).

Про недоліки другого з цих трьох підходів було згадано вище – він є неефективним з точки зору використання коштів державного бюджету України, хоча і є найбільш зручним для виборців – адже приміщення дільниць знаходитимуться недалеко від місць їхнього постійного проживання.

Збільшення кількості виборців із розрахунку на виборчу дільницю за умови значної явки виборців суттєво ускладнить організацію голосування і лише частково зменшить витрати на оренду приміщень ДВК ЗВД. Так, якщо за кожною дільницею буде закріплено 5000 виборців, то кількість дільниць, яку необхідно буде створити, становитиме 150. Водночас підвищення кількості виборців на дільниці із зрівнянням

кількості виборців на всіх дільницях призведе до того, що на одних дільницях явка може бути невисокою, а на інших – виникнуть труднощі в організації голосування. Крім того, створення дільниць зі значною кількістю виборців може призвести (за умови значної явки виборців) до суттєвого підвищення тривалості підрахунку голосів та ризику неправильного заповнення протоколів або інших порушень в процесі організації голосування та підрахунку голосів.

Під час проведених у рамках підготовки цього дослідження інтерв'ю, опитані експерти наголошували на тому, що для організації голосування за межами дипломатичних установ на законодавчому рівні має бути чітко визначено підстави та умови утворення додаткових виборчих дільниць поза межами дипломатичних установ. Крім того, наголошувалося й на тому, що навіть за наявності підстав для утворення таких дільниць, суттєвим викликом можуть стати кадрові та матеріально-технічне забезпечення організації голосування у ЗВО: у низці держав штат дипломатичних установ складає до 10 осіб, відповідно – за їх рахунок навряд чи може бути забезпечено кадрові потреби, пов'язані з комплектуванням складу ДВК додаткових дільниць; друк списків виборців потребує наявності спеціальних принтерів, які підтримують друк у форматі А3, тоді як у багатьох дипломатичних установах такі принтери відсутні.

З урахуванням зазначеного компромісним може бути третій варіант забезпечення голосування виборців – використання кількох виборчими комісіями одночасно одного великого приміщення, розташованого у великому місті держави на території компактного проживання українських виборців, іншими словами – своєрідного «центру голосування», наприклад, на території стадіону, концертної зали або іншого аналогічного приміщення, що має значну площу. Такий центр може використовуватись як для голосування, так і роботи відповідних ДВК, однак у другому випадку виникне потреба у довгостроковій оренді відповідного приміщення. Відповідно, такі приміщення варто використовувати саме для організації голосування, що дозволить зменшити витрати на їх оренду.

Основні переваги та недоліки кожного підходу коротко описано у нижченаведеній **Таблиці 1**.

Таблиця 1. *Переваги та недоліки різних способів організації голосування виборців на закордонних виборчих дільницях*

Спосіб	Переваги	Недоліки/ризики
Додаткові ЗВД з кількістю виборців до 2500	<ul style="list-style-type: none"> • Доступність для виборця; • Можливість проведення голосування всіх виборців протягом часу голосування (навіть за умови великої явки); 	<ul style="list-style-type: none"> • Значні витрати на оренду приміщень; • Безпекові та інші ризики в процесі транспортування виборчої документації до ДВК ЗВД;

Спосіб	Переваги	Недоліки/ризики
	<ul style="list-style-type: none"> ● Відносна оперативність підрахунку голосів виборців; ● Вимоги приміщень для голосування, кількості виборчих скриньок, граничного складу комісії тощо – такі ж як для великих звичайних або спеціальних виборчих дільниць; ● Зручність спостереження і прозорість процесу голосування; ● Можливість організації голосування протягом одного дня. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Необхідність створення значного кадрового резерву для формування складу ДВК; ● Ризики неутворення дільниць у місцях суттєвої концентрації виборців за відсутності згоди компетентних органів держави перебування; ● Значні витрати на охорону виборчої документації.
<p>Додаткові ЗВД з кількістю виборців понад 2500</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Певне скорочення видатків на оренду приміщень ЗВД; ● Можливість організації більш безпечного транспортування виборчих документів; ● Можливість використання більш пристосованих для належної організації голосування приміщень; ● Вища ймовірність досягнення згоди з уповноваженими органами держави перебування щодо відкриття виборчих дільниць. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Менший ступінь доступності дільниць для виборців; ● Неможливість реалізації окремими виборцями або значною кількістю виборців своїх виборчих прав через переповненість дільниці/черги (у випадку високої явки); ● Потенційна необхідність запровадження багатоденного голосування і зумовлена нею потреба у збереженні та обліку виборчих документів; ● Необхідність формування ДВК у значному складі для ефективного розподілу обов'язків на день голосування; ● Збільшення тривалості процесу підрахунку голосів та ризику виникнення помилок/порушень;

Спосіб	Переваги	Недоліки/ризики
		<ul style="list-style-type: none"> ● Складність спостереження за перебігом голосування; ● Необхідність забезпечення ЗВД додатковою кількістю кабін для голосування та виборчих скриньок; ● Збільшення функціонального навантаження на членів ДВК у випадку формування ДВК у непропорційному до кількості виборців складі.
<p>Використання кількома ЗВД одного приміщення для голосування</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Значне скорочення видатків на оренду приміщень для голосування; ● Можливість збереження доступності голосування для виборців (у випадку вдалого розташування центрів для голосування); ● Можливість одночасного спостереження за перебігом голосування на кількох виборчих дільницях в одному приміщенні; ● Менша кількість приміщень – вища ймовірність отримання згоди на їх використання протягом обмеженого періоду часу; ● Більш безпечно транспортування виборчих документів з приміщень для голосування після встановлення результатів виборів; 	<ul style="list-style-type: none"> ● Більша віддаленість центрів голосування від виборців порівняно з приміщеннями ДВК; ● Розташування центрів для голосування необхідно ретельно спланувати; ● Необхідність забезпечення безпечної передачі виборчих документів із приміщень ДВК у приміщення для голосування; ● Належна організація голосування у одному приміщенні для кількох ДВК потребує ретельного планування розподілу обов'язків на день голосування між членами комісій; ● Зрив голосування, залякування або терористичні атаки вплинуть на результати голосування відразу на кількох дільницях; ● Можливість плутанини в процесі голосування (опускання бюлетенів у

Спосіб	Переваги	Недоліки/ризики
	<ul style="list-style-type: none"> ● Можливість використання різними ДВК одного обладнання й транспорту; ● Зменшення витрат на охорону виборчих документів; ● Можливість організації голосування протягом одного дня. 	<ul style="list-style-type: none"> ● виборчі скриньки на іншій ділянці); ● Потенційні незручності для виборців у випадку неналежного інформування про порядок/процедуру голосування; ● Ймовірність порушень під час голосування за рахунок значної площі приміщення для голосування і складності контролю за переміщенням виборців.

У випадку закріплення у ВКУ можливості голосування на ЗВД, утворених за межами дипломатичних установ, МЗС (у необхідних випадках спільно з ЦВК) необхідно забезпечити:

- визначення кількості виборців у кожній іноземній державі та місць їх компактного проживання;
- провести переговори з уповноваженими органами держав, де перебуває велика кількість громадян України, щодо утворення таких ділянок (включно з державами, які наразі не допускають можливості утворення виборчих ділянок за межами дипломатичних установ);
- формування кошторису витрат на організацію такого голосування та оцінити потреби у матеріально-технічному забезпеченні ДВК ЗВД;
- визначення порядку передачі документів та матеріальних цінностей ДВК ЗВД, їх збереження та повернення після виборів;
- формування кадрового резерву (переліку потенційних кандидатур) для включення до складу ДВК;
- вирішення питань безпеки/охорони правопорядку в процесі підготовки до голосування, проведення голосування та підрахунку голосів, вирішення питання тимчасової екстериторіальності приміщень для голосування;
- внесення на розгляд ЦВК подання про утворення ЗВД та ДВК ЗВД.

Якщо ж ВКУ передбачатиме створення центрів для голосування виборців у ЗВО (приміщень для голосування на кількох ЗВД одночасно), ВКУ також має визначати порядок присутності у таких приміщеннях осіб, які мають право бути присутніми на засіданнях ДВК без дозволу чи запрошення, а також межі їх повноважень у зв'язку з такою присутністю, тоді як МЗС спільно з ЦВК додатково необхідно визначити місце розташування таких центрів. Крім того, ЦВК має додатково визначити:

- **порядок передачі/транспортування виборчих документів з/до таких центрів відповідними ДВК ЗВД, забезпечення їх збереження/охорони;**
- **порядок організації голосування у таких приміщеннях (розподіл обов'язків між членами ДВК тощо);**
- **порядок дій ДВК у випадку вчинення порушень у день голосування, які унеможливають або зупиняють законний перебіг голосування;**
- **порядок спільного використання майна/інших матеріальних цінностей ДВК ЗВД під час організації і проведення голосування.**

Організація голосування ВПО

Після закінчення війни значна кількість ВПО інтегрується у нові громади, до яких вони перемістились і навряд чи бажатимуть (чи навіть зможуть фізично) взяти участь у голосуванні на дільницях, за якими було закріплено їхні виборчі адреси станом на 24 лютого 2022 року. **Для таких виборців має передбачатися можливість спрощеної реєстрації нової виборчої адреси за новим місцем проживання за процедурами, встановленими для ВПО, які зазнали переміщення у зв'язку з тимчасовою окупацією Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, а також окремих районів Донецької та Луганської областей з 2014 року.**

З іншого боку, виборці, які планують у майбутньому голосувати за своїми виборчими адресами, визначеними станом на 24 лютого 2022 року, повинні також мати можливість проголосувати за процедурою зміни місця голосування без зміни виборчої адреси. Таке голосування може здійснюватись як на звичайній виборчій дільниці, так і додатковій звичайній виборчій дільниці, утвореній у місці компактного розміщення ВПО (наметові містечка, модульні поселення/будинки тощо). **В останньому випадку виборці, закріплені за іншими звичайними або спеціальними виборчими дільницями, не повинні мати права на включення до списків виборців на таких додаткових звичайних виборчих дільницях.** Оскільки ВКУ передбачає обмеження максимальної кількості виборчих бюлетенів, які виготовляються для кожної виборчої дільниці, **термін подання заяви про зміну місця голосування без зміни виборчої адреси має передувати закінченню терміну замовлення виборчих бюлетенів – якщо особи, які змінили місце голосування без зміни виборчої адреси голосуватимуть лише за загальнодержавні виборчі списки.** Збереження чинних термінів подання відповідних заяв (5 днів до дня голосування) може призвести до того, що для осіб, які змінили місце голосування без зміни виборчої адреси, не буде надруковано достатню кількість виборчих бюлетенів.

Альтернативні способи голосування: пошта та Інтернет

Принцип загального виборчого права в умовах післявоєнних виборів може бути забезпечений не лише шляхом створення додаткових закордонних виборчих дільниць чи через запровадження на законодавчому рівні багатоденного голосування (див.

нижче), але і шляхом застосування альтернативних методів голосування, зокрема – голосування за допомогою пошти або Інтернет.

Учасники фокус-груп, проведених в межах підготовки цього дослідження, загалом не підтримали ідею впровадження поштового та електронного голосування, зазначивши необхідність організації особистого голосування виборців у ЗВО безпосередньо на виборчій дільниці. Основними контраргументами для цих способів голосування були відсутність довіри до результатів такого голосування, ненадійність електронних застосунків через хакерські атаки, недовіра до результатів верифікації особи і факту голосування нею особисто, а не через третіх осіб. Учасники фокус-груп також відзначили, що можливість голосування через Інтернет – якщо вона взагалі передбачатиметься – має обмежуватися чітко визначеною категорією виборців, наприклад – військовослужбовцями – за умови неможливості їх участі у голосуванні на виборчій дільниці.

Кодекс належної практики у виборчих справах Венеційської комісії допускає використання обох способів голосування, але лише за певних умов:

- вони мають бути безпечними, тобто – виключати можливість зовнішнього втручання у формування та вияву волі виборця;
- вони є неприйнятними в умовах поширеності практик колективного голосування чи інших подібних порушень;
- форма бюлетеня (зокрема й для електронного голосування) не повинна вводити виборця в оману і має бути йому зрозумілою;
- голосування має розпочинатись у визначений і достатній строк перед днем голосування на виборчих дільницях;
- має забезпечуватися таємність голосування;
- обладнання та програмне забезпечення для електронного голосування має бути безпечним, надійним і захищеним від кібератак та подібного втручання;
- має передбачатися можливість перевірки правильності функціонування системи для електронного голосування;
- під час електронного голосування виборцю має надаватися підтвердження результатів його волевиявлення без порушення принципу таємності голосування.

Хоча поштове голосування (зокрема й на національних виборах) є відносно поширеним у світі (воно допускається, наприклад, для всіх або окремих категорій виборців на виборах у Сполученому Королівстві, США, Канаді, Австралії, Греції, Індії, Непалі, Японії, Новій Зеландії, Німеччині, Франції, Іспанії, Нідерландах, Ірландії, Ісландії тощо), у більшості країн світу воно все ж заборонене.

Ще менш поширеною є практика електронного голосування. З-поміж усіх держав Європи електронне голосування застосовується лише на виборах в Естонії, тоді як у низці інших держав воно не вийшло за рамки тестування або ж від нього взагалі відмовились. **На сьогодні Україна не в повній мірі відповідає визначеним**

Венеційською комісією стандартам безпечного та надійного поштового/електронного голосування, що, по суті, виключає можливість застосування цих методів волевиявлення у короткостроковій (зокрема й післявоєнній) перспективі. Основні переваги та недоліки поштового голосування та голосування через Інтернет розкрито у **Таблиці 2**.

Таблиця 2. Основні переваги та недоліки/ризики застосування поштового та Інтернет голосування на післявоєнних виборах.

Спосіб голосування	Переваги	Ризики/недоліки
Пошта	<ul style="list-style-type: none"> ● Можливість голосування незалежно від місця перебування та стану здоров'я; ● Зручність голосування; ● Можливість суттєвого охоплення виборців; ● Зниження навантаження на виборчі дільниці та їхніх членів. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Неможливість оперативної заміни зіпсованого бюлетеня у випадку його неправильного заповнення; ● Необхідність активної реєстрації виборця для участі у голосуванні; ● Значні логістичні витрати на організацію (відправка конвертів, бюлетенів); ● Ненадійність роботи поштових служб в окремих державах; ● Відсутність гарантій особистого голосування/ризик порушення таємниці голосування; ● Потенційна участь у голосуванні осіб, залучених у колабораціоністську діяльність; ● Різна тривалість доставки поштових відправлень і ризик несвоєчасного отримання відправлень, потреба у додаткових місцях для зберігання відправлень (якщо відправлення приймаються дипломатичними установами) та у забезпеченні охорони; ● Потенційно значні часові витрати на опрацювання відправлень, потреба у залученні додаткового персоналу для підрахунку голосів; ● Ризики непрозорого підрахунку голосів/порушень при опрацюванні відправлень;

Спосіб голосування	Переваги	Ризики/недоліки
		<ul style="list-style-type: none"> ● Потреба у проведенні масштабної роз'яснювальної кампанії серед виборців.
<p>Інтернет</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Можливість голосування незалежно від місця перебування та стану здоров'я; ● Зручність голосування; ● Можливість суттєвого охоплення виборців; ● Зниження навантаження на виборчі дільниці та їхніх членів; ● Можливість зміни результатів голосування до дня голосування; ● Оперативне опрацювання результатів голосування (секунди); ● Потенційне зменшення абсентеїзми (хоча практика не підтверджує таке зменшення). 	<ul style="list-style-type: none"> ● Корупційні ризики в процесі закупівлі обладнання/програмного устаткування; ● Часові витрати на тестування обладнання і програмного забезпечення; ● Ризики втручання в роботу системи і зриву виборів в цілому; ● Неможливість оцінки виборцями, які проголосували, правильності конвертації голосів у результат; ● Недовіра до голосування у випадку дискредитації системи/програмного забезпечення; ● Ризики порушення принципів таємного та особистого голосування, ризики «організованого» голосування; ● Інтернет-голосування означає допуск до участі у ньому виборців на території держави-агресора, колабораціоністів; ● Необхідність масштабної роз'яснювальної роботи серед виборців.

Забезпечення голосування людей з інвалідністю

Системною проблемою та водночас серйозним викликом в процесі підготовки до голосування на післявоєнних виборах в Україні стане забезпечення належної участі у голосуванні осіб з інвалідністю. Очевидно, що кількість таких громадян внаслідок активного ведення бойових дій суттєво зросте. Відповідно, особливу увагу варто

зосередити на доступності приміщень для голосування та приміщень комісій для цієї категорії виборців, а також забезпечення їм можливості реалізувати своє волевиявлення з урахуванням потреб, пов'язаних зі станом здоров'я та інвалідністю.

Доступність приміщень комісій та приміщень для голосування, а також можливості для належного волевиявлення виборців з інвалідністю не були забезпечені навіть під час довоєнних виборів. З урахуванням масового знищення інфраструктури на прифронтових територіях та імовірної обмеженості бюджетних ресурсів, ці проблеми стануть ще більш гострими. Додатково в процесі підготовки до проведення виборів виникне і проблема підходів/під'їздів до приміщень для голосування/приміщень комісій – адже дороги на відповідних територіях може бути зруйновано, що не дозволить ефективно забезпечити ні голосування за місцем перебування виборця, ні його особисту участь у голосуванні на такій ділянці.

У зв'язку з цим на територіях, віддалених від місць ведення бойових дій, варто ще до завершення дії режиму воєнного стану оцінити стан виборчої інфраструктури (приміщень ДВК, ОВК/ГВК, під'їзних шляхів тощо) на предмет її доступності для виборців з інвалідністю. Обстеження такої інфраструктури на решті території України (тобто в місцях ведення бойових дій та у прифронтових територіях) має бути здійснено відразу після завершення дії режиму воєнного стану.

За наявності такої інфраструктури, однак її недоступності для виборців, відповідні органи місцевого самоврядування/місцеві державні адміністрації мають визначити для розміщення ДВК/організації голосування інші приміщення, які б відповідали державним будівельним нормам щодо забезпечення потреб людей з інвалідністю, а у разі неможливості – визначити обсяг фінансування, необхідний для забезпечення доступності наявних приміщень. КМУ має забезпечити фінансування заходів з облаштування таких приміщень після закінчення дії режиму воєнного стану.

У разі відсутності інфраструктури внаслідок її руйнування голосування виборців має здійснюватись у тимчасових приміщеннях/спорудах, які мають відповідати вимогам доступності і розташовуватись у спосіб, який дозволить виборцям з інвалідністю взяти участь у голосуванні особисто.

ВКУ закріплює за виборцями, які за станом здоров'я не можуть самостійно заповнити виборчий бюлетень та опустити його у виборчу скриньку, право скористатися допомогою іншого виборця за погодженням з головою чи іншим членом ДВК. Це положення варто переглянути – такий виборець повинен мати можливість реалізувати право голосу через особу, якій він може довіряти і яка не обов'язково може бути виборцем (наприклад, іноземцем, неповнолітньою особою тощо). Необхідність надання відповідної допомоги саме виборцем фактично змушує виборця з інвалідністю – за відсутності виборця, якому б він довіряв – або не голосувати взагалі, або заповнювати бюлетень особисто і особисто опускати

його у виборчу скриньку, або скористатися допомогою незнайомої особи, що посилює ризики зловживань чи впливу адміністративного ресурсу на процес волевиявлення.

Стаття 119 ВКУ фактично зберегла у незмінному вигляді порядок організації голосування за місцем перебування виборця, зокрема й автоматичне включення виборців, які не здатні пересуватися самостійно, до витягу зі списку виборців. Такий підхід суперечить міжнародним стандартам та не відповідає неодноразово висловленим позиціям громадських об'єднань людей з інвалідністю – адже виборець повинен мати можливість самостійно визначати спосіб свого волевиявлення (за місцем перебування або безпосередньо), а не голосувати вдома лише тому, що держава вважає його таким, що не має можливості пересуватись.

Варто розглянути доцільність внесення змін до ВКУ та Закону України «Про Державний реєстр виборців», згідно з якими питання про включення до бази даних Реєстру відміток про нездатність виборця самостійно пересуватись і визначення строку зберігання таких відміток (постійно, разово) у базі даних ДРВ має здійснюватися за заявою виборця з інвалідністю. У такій заяві виборець також повинен мати можливість визначати тип розумного пристосування, необхідного для забезпечення реалізації ним права голосу (графарет, аудіогід, інше пристосування тощо). Міністерству цифрової трансформації України до закінчення дії режиму воєнного стану у координації з ЦВК слід передбачити розширення функціоналу застосунок «Дія» для забезпечення можливості подання таких заяв через застосунок. ЦВК спільно з Міністерством цифрової трансформації України має провести широку інформаційну кампанію щодо таких нововведень до перегляду меж звичайних виборчих дільниць, тобто до початку виборчого процесу перших післявоєнних виборів.

Стаття 7 ВКУ декларує право виборців з інвалідністю на розумне пристосування відповідно до їхніх потреб для реалізації права голосу на виборах та безперешкодної участі у виборчому процесі. Однак ця декларація не підтримана реальними механізмами її втілення в життя. Виготовлення розумних пристосувань для дільниць, де відсутні виборці з інвалідністю, може призвести до неефективного використання бюджетних коштів. А невиконання через брак фінансових ресурсів – до порушення принципів загального та рівного виборчого права. **Отже, вирішення цієї проблеми лежить у площині «золотої середини» – у кожному територіальному виборчому окрузі принаймні декілька виборчих дільниць мають бути оснащені необхідними розумними пристосуваннями для забезпечення голосування виборців з інвалідністю. Інформація про такі дільниці та наявні пристосування має бути оприлюднена на веб-сайті ЦВК не пізніше граничного терміну, відведеного ВКУ для утворення ДВК.**

Форма і зміст виборчого бюлетеня, порядок внесення змін до виборчого бюлетеня та порядок його заповнення

Згідно з Виборчим кодексом, до виборчого бюлетеня для голосування на виборах народних депутатів України на звичайних та спеціальних виборчих дільницях включаються не лише назви всіх партій, які висунули кандидатів на виборах, але і прізвища кандидатів, включених до загальнодержавного виборчого списку під першими 9 номерами, а також прізвища та ініціали всіх кандидатів, включених до регіонального виборчого списку кожної партії. Внесення такого масиву інформації до кожного виборчого бюлетеня суттєво збільшує його довжину, обсяг витрат бюджетних коштів на їх виготовлення, може потребувати встановлення у приміщеннях для голосування додаткової кількості стаціонарних виборчих скриньок, ускладнити (або взагалі унеможливити) використання трафаретів виборцями з інвалідністю. Значна довжина виборчого бюлетеня і великі масиви інформації, включеної до бюлетеня, також означають і те, що виборець потребуватиме більше часу для пошуку назви партії/місцевої організації партії та прізвища кандидата у відповідному партійному списку, за якого планує проголосувати виборець, що збільшить тривалість заповнення бюлетеня кожним виборцем. Включення до виборчих бюлетенів на звичайних і спеціальних виборчих дільницях прізвищ перших 9 (на місцевих виборах за пропорційною системою – одного) кандидатів у загальнодержавному/єдиному виборчому списку є сумнівним – адже за кандидатів у таких списках виборці на відповідних дільницях взагалі не голосують.

Всі ці проблеми набувають ще більшого значення в контексті дискусій про можливість одночасного проведення загальнодержавних виборів, а то і взагалі загальнодержавних виборів одночасно з місцевими (хоча можливість одночасного проведення президентських, парламентських та місцевих виборів наразі виключена частиною четвертою статті 4 ВКУ) адже проведення голосування на різних виборах в один день означатиме необхідність заповнення виборцем бюлетенів для кожних із цих виборів, що суттєво збільшить час голосування кожного виборця, може призвести до утворення черг та потенційно потребуватиме додаткових бюджетних витрат для організації голосування, зокрема й на виготовлення виборчих бюлетенів.

У 2021 році аналітики Фонду «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва на замовлення Громадянської мережі ОПОРА здійснили дослідження щодо сприйняття виборцями різних форм виборчого бюлетеня, зокрема з різним порядком розміщення його тексту. Окремі варіанти макетів бюлетенів, які передбачали суттєве скорочення їхньої довжини, були позитивно оцінені учасниками проведених фокус-груп на предмет інтуїтивного сприйняття порядку їх заповнення. Разом з тим, оскільки дослідження проводилося до повномасштабної агресії, воно об'єктивно не могло врахувати породжені війною виклики і нові ініціативи (на кшталт ініціатив щодо відмови від контрольних талонів, впровадження контрольних марок і зміни форми бюлетеня).

Наступним питанням, яке постає в контексті потенційної зміни форми і змісту виборчих бюлетенів та порядку їх заповнення є питання про ступінь уніфікованості таких змін для різних виборів. Наприклад, у випадку надання виборцю можливості вписувати порядковий номер партії/кандидата на виборах, чи має така можливість передбачатися лише для певних виборів (одних із загальнодержавних, місцевих), чи для всіх виборів? Однозначної відповіді на ці питання немає. Нижче розглянуто потенційні переваги та ризики такої уніфікації.

Таблиця 3. Уніфікація форми, змісту та порядку заповнення виборчих бюлетенів на виборах (вписування номерів партій/кандидатів): аргументи «за» і «проти»

Аргументи «за»	Аргументи «проти»
<ul style="list-style-type: none"> ● Нижчі витрати на виготовлення бюлетенів (компактний бюлетень) і організацію голосування (необхідно менше стаціонарних скриньок із розрахунку на виборчу діляницю тощо); ● Відсутність потреби у внесенні змін до бюлетеня за допомогою штампу «Вибув»; ● Менші ризики плутанини під час голосування щодо порядку заповнення бюлетеня на різних видах виборів (порядок заповнення бюлетеня є єдиним для всіх виборів); ● Можливість стандартизації порядку інформування виборців про процедуру голосування незалежно від виборів (єдиний формат інформаційної кампанії для всіх виборів); ● Менші площі для розкладання заповнених бюлетенів (через 	<ul style="list-style-type: none"> ● Потенційні складнощі в ідентифікації результатів волевиявлення (через особливості почерку, внесення виборцем виправлень тощо); ● Вписування номерів є нетиповим способом голосування на українських виборах (на всіх попередніх виборах застосовувався інший порядок заповнення бюлетенів); ● Потенційні ризики визнання значної кількості бюлетенів недійсними (вписування неіснуючих номерів або невписування номерів, які мають бути вписані для ідентифікації результатів волевиявлення); ● Потреба у доступному розміщенні інформаційних плакатів/буклетів – кожен виборець повинен мати можливість встановити номер партії/кандидата, за якого він голосує, перед заповненням виборчого бюлетеня; ● Потреба у внесенні змін до інформаційних плакатів/буклетів за допомогою штампу «Вибув»; ● Ризики маніпуляцій (повідомлення виборцю некоректних/завідомо недостовірних порядкових номерів партій/кандидатів, розміщення інформаційних плакатів/буклетів окремих суб'єктів виборчого процесу у недоступних місцях); ● У випадку розміщення плаката/буклета у кабіні для голосування – ризик їх викрадення, знищення, підміни, несанкціонованих змін;

<p>компактність бюлетеня і використання номерів партій/кандидатів);</p> <ul style="list-style-type: none">● Однаковий спосіб голосування/порядок заповнення бюлетенів на всіх видах виборчих дільниць, зокрема у закордонному окрузі.	<ul style="list-style-type: none">● Необхідність виготовлення плакатів та буклетів із запасом на випадок неправильного використання штампу «Вибув»/знищення/пошкодження/викрадення плакатів та буклетів, а також збільшення відповідних витрат.
---	---

Будь-яким змінам форми, тексту виборчих бюлетенів та/або порядку їх заповнення мають передувати кількісні та якісні дослідження громадської думки та модельні (експериментальні) голосування, які передбачатимуть попереднє дослідження запропонованих змін на предмет їх сприйняття, потенційних помилок під час заповнення бюлетенів та можливих ризиків.

Порядок виготовлення виборчих бюлетенів

Встановлення підвищених ступенів захисту виборчих бюлетенів на загальнодержавних виборах призводить до того, що їх виготовлення не може бути децентралізовано в принципі, адже виготовити «захищені» бюлетені фактично може лише одне підприємство.

Відповідно, вибуття кандидатів із балотування чи скасування реєстрації всіх кандидатів, включених до виборчого списку, незадовго до дня голосування фактично унеможливує оперативне виготовлення/передрукування виборчих бюлетенів і потребує внесення до бюлетенів та/або інформаційних плакатів і буклетів змін за допомогою штампа «Вибув», проти використання якого для внесення змін до бюлетенів виступала Венеційська комісія, аналізуючи проекти змін до виборчого законодавства України. Ці проблеми набувають особливої актуальності в контексті організації голосування у закордонному окрузі, де транспортування, прийом, передача і облік виборчої документації є більш складними, порівняно з відповідними процедурами на території України. Децентралізація порядку виготовлення виборчих бюлетенів (наприклад, шляхом їх виготовлення самими виборчими комісіями або іншими поліграфічними підприємствами) дозволяє мінімізувати потребу у внесенні змін до бюлетенів за допомогою штампу «Вибув» та оперативно виготовляти бюлетені у зв'язку з викликами, які виникли незадовго до дня голосування. Можливість децентралізованого виготовлення виборчих бюлетенів також дозволяє продовжити на кілька днів встановлений ВКУ строк на зміну місця голосування без зміни виборчої адреси. Але така децентралізація все ж не усуває потребу у забезпеченні обліку виборчої документації, створенні механізмів запобігання зловживанням та відмежуванні «справжніх» бюлетенів від фальсифікованих під час підрахунку голосів виборців на виборчій дільниці. У контексті децентралізації процесу виготовлення виборчих бюлетенів ЦВК було запропоновано передбачити на законодавчому рівні

можливість виготовлення виборчих бюлетенів самими ДВК та валідацію таких бюлетенів за допомогою спеціальних контрольних марок, які матимуть ступені захисту від підробок і передаватимуться ДВК за процедурою, встановленою ВКУ для передачі виборчих бюлетенів, виготовлених у централізованій спосіб. Сферу застосування контрольних марок ЦВК пропонує обмежити закордонним округом. Основні переваги та недоліки цієї ініціативи розкрито у **Таблиці 4**.

Таблиця 4. Використання контрольних марок для валідації бюлетенів у закордонному окрузі: переваги та виклики

Переваги	Недоліки/виклики
<ul style="list-style-type: none"> ● Можливість оперативного виготовлення бюлетенів (навіть у день голосування); ● Передача на ЗВД марок може бути більш оперативно та дешево порівняно з передачею «захищених» виборчих бюлетенів; ● Відсутність потреби в обліку невикористаних бюлетенів; ● Зменшення загальної вартості виготовлення бюлетеня; ● Можливість продовження строку зміни місця голосування без зміни виборчої адреси; ● Зменшення потреби у використанні штампів «Вибув» (шляхом оперативного передруку бюлетенів); ● Виготовлення контрольних марок потребує менших часових витрат, додаткова кількість марок може бути замовлена/виготовлена незадовго до дня голосування; ● Можливості поширення «експерименту» на решту виборчих дільниць та решту виборів; ● Можливість оперативного дослідження і врахування результатів «експерименту». 	<ul style="list-style-type: none"> ● Обмежений характер «експерименту» (закордонний округ) суттєво не вплине на загальні витрати на виготовлення виборчих бюлетенів у загальнодержавному масштабі; ● Застосування «експерименту» лише в рамках закордонного округу призведе до деуніфікації виборчих процедур; ● Існує ризик неможливості виготовлення бюлетенів з різних причин (вихід з ладу обладнання в останній момент, свідомі дії ДВК тощо); ● Ризики неефективного використання/розтрати бюджетних коштів (у випадку закупівлі послуг з виготовлення бюлетенів третіми особами/компаніями); ● Необхідність забезпечення повної відповідності змісту виготовленого бюлетеня його актуальному «офіційному» змісту (у випадку вибуття кандидата з балотування тощо); ● Використання контрольних марок не розширюватиме можливості забезпечення виборчих прав (кількість виборців, які зможуть проголосувати, не може бути більшою за кількість отриманих ДВК контрольних марок); ● Виклики, пов'язані з обліком, виготовленням та обігом контрольних марок загалом є подібними до

	<p>викликів, пов'язаних з обігом «захищених» виборчих бюлетенів;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Обсяг інформації, яка зазначатиметься на марці, є меншим ніж обсяг інформації на «захищеному» бюлетені, що може посилювати ризики зловживань (несанкціонована передача марок від однієї ДВК до іншої тощо).
--	--

Якщо Виборчий кодекс передбачатиме можливість децентралізованого виготовлення виборчих бюлетенів на загальнодержавних виборах та використання для валідації відповідних виборчих бюлетенів контрольних марок, то сфера застосування таких марок має обмежуватися голосуванням на ЗВД. У разі успішного проведення відповідного експерименту, на наступних чергових/позачергових післявоєнних виборах він має бути поширений на всі види виборчих дільниць та всі види виборів, що забезпечуватиме уніфікацію регулювання відповідних виборчих процедур. ВКУ має передбачати механізми мінімізації викликів, пов'язаних зі спрощенням порядку виготовлення виборчих бюлетенів та використанням для валідації бюлетенів контрольних марок.

Використання/відмова від використання контрольних талонів

Згідно з ВКУ, виборчий бюлетень виготовляється разом із контрольним талоном, який відділяється від бюлетеня лінією відриву. Заразом ВКУ встановлює особливий порядок заповнення, обліку і зберігання (пакування) використаних контрольних талонів. Необхідність окремого сортування та пакування таких талонів, а також потреба у їх заповненні уповноваженими членами ДВК при видачі бюлетенів виборцям певною мірою збільшує час на забезпечення голосування одного виборця, а також ускладнює процедуру підрахунку голосів виборців та додатково підвищує її тривалість. ВКУ також передбачає, що у випадку розходження між кількістю контрольних талонів та кількістю підписів виборців у списку виборців ДВК повинна скласти акт із зазначенням причини невідповідності. Оскільки у багатьох випадках складання таких актів перетворилося на звичайну формальність (за наявності розходжень між кількістю підписів виборців у списку виборців та кількістю контрольних талонів ДВК у багатьох випадках зазначають, що причини розходження з'ясовано не було), однією з останніх ініціатив ЦВК передбачалася відмова від використання контрольних талонів, що, за задумом її авторів, мало би скоротити час видачі виборцю бюлетеня та оптимізувати процес підрахунку голосів.

Разом з тим, далеко не в усіх випадках розходження між кількістю контрольних талонів та кількістю підписів у списку виборців не породжує жодних правових наслідків. Наприклад, на виборах 2013 року у Василькові під час підрахунку голосів (на етапі контрольної перевірки) кількість підписів у списку виборців не співпала з

кількістю контрольних талонів, яких було більше. Процес підрахунку був призупинений, адже виникли підозри, що від відповідної частини виборчих бюлетенів вже було відокремлено контрольні талони з метою вкидання цих бюлетенів до виборчих скриньок до або після їх відкриття. Ці бюлетені були знайдені під столом одного з членів ДВК, що дозволило запобігти їхньому незаконному вкиданню до виборчих скриньок та фальсифікації результатів голосування на цій дільниці. Такі випадки мали непоодинокий характер і фіксувалися на інших виборах, за перебігом яких спостерігала Громадянська мережа ОПОРА.

Потреба у встановленні ступенів захисту бюлетенів, подібних до тих, які встановлено для бланків нотаріальних документів, банкнот та інших документів суворої звітності викликає значні сумніви, адже практика підробки виборчих бюлетенів значною мірою відійшла в минуле, на дільницях присутні спостерігачі, які контролюють процес отримання/використання виборчих бюлетенів, тоді як досвід місцевих виборів (на яких друкування бюлетенів здійснюється децентралізовано) не засвідчив випадків масової підробки виборчих бюлетенів.

Ба більше, з точки зору фальсифікації результатів виборів використання т.зв. «каруселі» є куди більш ефективним інструментом впливу на результати голосування, аніж вкидання до виборчих скриньок фальшивих бюлетенів додатково до справжніх – їх виявлення у значній кількості може створити підстави для визнання результатів голосування на виборчій дільниці недійсними.

Тому варто розглянути можливість запровадження децентралізованого виготовлення виборчих бюлетенів, зокрема й самими виборчими комісіями (принаймні – на окремих виборах або в межах окремих округів, наприклад – закордонного округу). Підвищений ступінь захисту таких бюлетенів може бути забезпечений шляхом їх валідації додатковими захисними елементами, наприклад – контрольними марками, форма яких дозволить забезпечити їх централізоване виготовлення і передачу комісіям протягом коротких строків. Якщо ВКУ передбачатиме централізоване виготовлення таких захисних елементів, він повинен також передбачати механізми їх обліку, контролю за зберіганням, враховувати необхідність їх нанесення на бюлетені на етапі підготовки до голосування.

Використання штампу «Вибув»

Регулювання порядку використання штампу «Вибув» на різних виборах (ба більше, навіть в межах одного й того самого виборчого процесу) також не є уніфікованим. У випадку скасування реєстрації кандидата, включеного до регіонального виборчого списку, зміни за допомогою цього штамп вносяться не до виборчого бюлетеня, а до інформаційного буклета партії, тоді як у на виборах у ЗВО, а також на виборах Президента України, передбачено внесення змін за допомогою цього штамп вже до виборчих бюлетенів. За певних умов відсутність уніфікованого порядку використання штамп «Вибув» може або спотворювати результати волевиявлення

(наприклад, коли виборець голосує за кандидата у списку, включеного до бюлетеня і реєстрацію якого було скасовано після виготовлення бюлетенів). У контексті майбутніх післявоєнних виборів важливим є і питання форми штампів та чорнил, які використовуються для внесення змін за його допомогою.

У випадку збереження незмінними положень ВКУ щодо змісту/форми/порядку заповнення виборчих бюлетенів (тобто, обов'язковості зазначення у них інформації про кандидатів) штамп «Вибув» має використовуватися виключно для внесення змін до виборчих бюлетенів, а не інформаційних плакатів та буклетів. Якщо відповідна інформація у бюлетенях не зазначатиметься, штамп «Вибув» має використовуватися для внесення змін до інформаційних плакатів та бюлетенів. ЦВК (шляхом ухвалення відповідної постанови) варто передбачити використання спеціальних люмінесцентних чорнил для використання штампа «Вибув». Розмір штампу має забезпечувати точність та коректність його проставлення, а також можливість чіткої ідентифікації його проставлення виборцем, – залежно від того, використовується він для внесення змін до виборчих бюлетенів чи плакатів/буклетів. З урахуванням значної кількості помилок та порушень, пов'язаних із використанням штампів, інформація про процедуру їх використання має включатися до тренінгових програм для членів ДВК.

Документи, які є підставою для отримання виборчого бюлетеня

Положення Виборчого кодексу, які визначають перелік документів, які посвідчують особу і можуть бути використані виборцем для отримання виборчого бюлетеня, загалом дублюють положення законів про вибори 2000-х років, коли в процесі видачі бюлетенів спостерігачами на виборах фіксувалися непоодинокі зловживання. Так, на звичайних та спеціальних виборчих дільницях виборцю заборонено видавати бюлетень на підставі пред'явленого ним паспорта громадянина України для виїзду за кордон, тоді як на закордонних виборчих дільницях виборцем заборонено видавати виборчі бюлетені за паспортом громадянина України (крім випадку, коли до відповідної держави дозволений в'їзд за паспортом громадянина України). З урахуванням втрати багатьма громадянами України своїх документів, що посвідчують особу, в умовах ведення бойових дій/окупації, таке звуження переліку документів видається невиправданим. Крім того, у ВКУ не враховано й те, що документом, який підтверджує особу може бути ЄДокумент у застосунку «Дія».

До статті 8 ВКУ варто внести зміни, які передбачатимуть можливість отримання виборцем виборчого бюлетеня на будь-якій дільниці (крім спеціальної виборчої дільниці в установі виконання покарань або слідчому ізоляторі) на підставі як паспорта громадянина України, так і паспорта громадянина України для виїзду за кордон, тимчасового посвідчення громадянина України, дипломатичного або службового паспорта. ЦВК задовго до проведення голосування (не пізніше закінчення строку зміни місця голосування без зміни

виборчої адреси) має забезпечити оприлюднення переліку виборчих дільниць, на яких допускається голосування на підставі ЄДокумента у застосунку «Дія», а також забезпечується можливість верифікації такого документа. Кількість таких дільниць має забезпечувати доступність голосування для відповідної категорії виборців.

Тривалість голосування

Згідно з Конституцією України, чергові загальнодержавні та місцеві вибори проводяться у неділю. Основний Закон не визначає дати і тривалість проведення всіх інших виборів – позачергових, проміжних, перших. Ба більше, навіть у випадку чергових виборів положення Конституції можна тлумачити так, що вони визначають лише строк закінчення процедури голосування, а не період його тривалості. За такого тлумачення відповідні положення Конституції можна розуміти так, що вони не виключають можливості проведення багатоденного голосування. Таке багатоденне голосування не є винятком і у загальносвітовій практиці. Наприклад, в Чехії голосування розпочинається у п'ятницю і закінчується у суботу. Багатоденне голосування також передбачене виборчим законодавством Індії, Північної Македонії, Швейцарії та деяких інших держав (хоча загальноусталеною є практика проведення голосування протягом одного дня, крім випадків поштового голосування, дочасного голосування та голосування за допомогою Інтернет – у цих випадках голосування, зазвичай, розпочинається задовго до дня виборів). В Україні потреба у проведенні багатоденного голосування може бути обґрунтовано у випадку неможливості голосування поштою або з використанням Інтернет і відсутності умов для реалізації виборцем права голосу протягом неділі, з 8 до 20 години. Такі умови, зокрема, можуть бути відсутні у випадку закріплення за виборчою дільницею значної кількості виборців (на ЗВД в державах із значною концентрацією українських виборців) або у випадку організації голосування певних категорій громадян, насамперед, військовослужбовців, які нестимуть службу у місцевостях із зруйнованою інфраструктурою/поблизу лінії бойового зіткнення чи місцевостях із суттєвими безпековими ризиками, які вимагатимуть переміщення на значні відстані від місць постійної дислокації. Організація багатоденного голосування породжує низку ризиків:

- необхідність збереження невикористаної виборчої документації (невикористаних бюлетенів тощо) протягом декількох днів поспіль;
- необхідність охорони використаних виборчих документів (списків виборців, контрольних талонів, виборчих скриньок з бюлетенями);
- необхідність щоденної фіксації вчинених дій щодо організації голосування – підрахунку підписів виборців у списках виборців, на контрольних талонах, а також дій, які передують голосуванню (відкриття сейфу, перевірка цілісності стрічки, підрахунок наявних бюлетенів, складання відповідних відомостей тощо);
- необхідність цілодобової охорони приміщень для голосування протягом всіх днів проведення голосування;

- ризик відсутності членів комісії внаслідок хвороби чи інших чинників;
- ризик зриву голосування в один із днів його проведення (повідомлення про мінування тощо);
- забезпечення додаткових коштів для оплати роботи членів комісій та значне функціональне навантаження на членів комісій;
- ризик втрати доступу до приміщення для голосування чи сейфу з виборчими документами.

Якщо законодавець передбачатиме можливість організації і проведення багатоденного голосування, він має враховувати наведені ризики та дозволяти таке голосування лише у виключних випадках – на ЗВД зі значною кількістю виборців, а також окремих звичайних виборчих дільницях, розташованих поблизу місць дислокації військовослужбовців. Якщо можливість проведення багатоденного голосування передбачатиметься ВКУ, він має встановлювати для кожного дня голосування ті ж підготовчі та підсумкові процедури, які встановлено для «одноденного голосування». Строки уточнення списків виборців, передачі на відповідні виборчі дільниці виборчих документів тощо мають бути пов'язані з першим днем голосуванням. Тривалість повторного голосування (у випадку виборів Президента України) має бути тією ж, що і голосування у «першому турі» виборів. Визначена ВКУ термінологія («день голосування», «день виборів») має бути приведена у відповідність до змін, зумовлених запровадженням багатоденного голосування («день початку голосування», «день закінчення голосування» тощо).

Голосування «проти всіх»

Хоча протягом тривалого часу українське виборче законодавство передбачало можливість голосування проти всіх партій та/або кандидатів на виборах (виборчий бюлетень містив графу «не підтримую жодного кандидата/жоден виборчий список»), чинний ВКУ такої можливості не передбачає. Виключення відповідної можливості стало позитивним кроком у виконанні рекомендацій ОБСЄ/БДПЛ та Венеційської комісії, а також для посилення відповідальності виборців за результати власного вибору. Водночас, результати проведених під час підготовки цього документа фокус-групових досліджень засвідчили, що ідея відновлення можливості голосування виборців «проти всіх» все ще зберігає неабияку популярність серед громадян.

Основними аргументами проти відновлення можливості голосування «проти всіх» є наступні:

- ця можливість не передбачена законодавством жодної держави Європейського союзу;
- можливість голосування «проти всіх» ставить під сумнів легітимність виборних органів та виборних посадових осіб, особливо – у випадку, якщо «проти всіх» проголосувала більшість або, принаймні, значна частина виборців;

- існування можливості голосування «проти всіх» стимулює політичну безвідповідальність виборців;
- додатково ускладнюється процедура підрахунку голосів та встановлення результатів виборів, оскільки відповідні голоси виборців мають підраховуватись окремо;
- результати голосування «проти всіх» жодною мірою не впливають на результати виборів, зокрема розподіл мандатів між партіями/кандидатами, проведення/непроведення повторного голосування тощо.

ЦВК в рамках кампаній інформування виборців, які проводитимуться в контексті підготовки до перших післявоєнних виборів, варто особливо наголосити на необхідності голосування виборців саме за конкретні списки/кандидатів на відповідних виборах та інформувати виборців про недоліки голосування «проти всіх». Певною мірою популярність ідеї відновлення у бюлетені опції голосування «проти всіх» можна було би знизити шляхом забезпечення можливості самовисування кандидатів за пропорційною системою, принаймні – на місцевих виборах (хоча у більш віддаленій перспективі, зокрема, після стабілізації партійної системи і зменшення кількості партій-учасниць виборчих процесів, така можливість може передбачатись і на парламентських виборах).

Забезпечення безпеки під час прийому/передачі та транспортування виборчої документації

Безсумнівно, одним із найбільших викликів післявоєнних виборів в Україні будуть питання безпеки. Не є винятком і прийом/передачі та транспортування виборчої документації.

Для територій з високими безпековими ризиками ВКУ має передбачати можливість (за зверненням ЦВК) залучення додаткових сил з боку органів правопорядку та безпеки, зокрема під час транспортування виборчих бюлетенів після їх отримання, так і під час транспортування виборчої документації до ОВК після підрахунку голосів виборців.

Підстави визнання голосування недійсним

Статтею 122 ВКУ визначено перелік підстав визнання голосування на виборчій дільниці недійсним. До них належать виявлення визначеної кількості випадків незаконного голосування (5% від кількості виборців, які отримали виборчі бюлетені), виявлення у виборчих скриньках кількості бюлетенів у кількості, яка на 10% перевищує кількість виборців, які отримали бюлетені, а також знищення чи пошкодження виборчих скриньок з кількістю бюлетенів понад 5% кількості виборців, які отримали виборчі бюлетені. За наявності цих трьох підстав ДВК може – але не зобов'язана – визнати голосування на дільниці недійсним.

У контексті цих положень ВКУ виникає декілька проблем, на яких акцентували увагу як Венеційська комісія, так і міжнародні місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ. По-перше, надання саме права, а не обов'язку ДВК та ОВК визнавати голосування недійсним створює поживний ґрунт для зловживань і вибіркового правозастосування в інтересах певних суб'єктів виборчого процесу (наприклад, якщо на відповідній дільниці голосували насамперед за політичного опонента відповідного суб'єкта або переважно на користь суб'єкта). По-друге, Венеційська комісія наголошувала на тому, що відповідні кількісні показники, які є в основі визнання голосування недійсним, є необґрунтованими і встановлюють своєрідний поріг толерантності до виборчих порушень: адже якщо випадків незаконного голосування буде виявлено лише 4.99%, то підстав для визнання голосування недійсним не буде. По-третє, сам по собі факт пошкодження виборчої скриньки ще не означає, що результат голосування виборців на дільниці встановити неможливо. Відповідно, ігнорування волі виборців лише тому, що у пошкодженій виборчій скриньці перебувало понад 5% таких бюлетенів, навряд чи можна вважати виправданим і пропорційним поставленій меті. Варто відзначити, що подібних «порогів» не передбачено законодавством жодної демократичної європейської держави. **Перелік підстав визнання голосування на дільниці недійсним варто доповнити встановленням фактами виявлення порушень в процесі голосування, які не дозволяють достовірно встановити результат виборів та/або вплинули на результат голосування. За наявності визначених законом підстав визнання голосування недійсним ДВК або відповідна ОВК повинна бути зобов'язана визнати голосування недійсним.**

Уточнення протоколів про підрахунок голосів виборців

За Виборчим кодексом у разі виявлення неточностей або описок у цифрах у протоколі про підрахунок голосів виборців після його підписання, ДВК має на тому ж своєму засіданні скласти новий протокол з позначкою «Уточнений». Скласти такий протокол ДВК може змусити і виборча комісія вищого рівня. Як свідчить практика, окремі ДВК зловживають правом уточнення протоколів – не просто виправляють описки і неточності, а повністю змінюють дані протоколу.

ВКУ має прямо передбачати, що за умови уточнення протоколу зміни можуть вноситися лише до тих цифрових показників, щодо яких сталася помилка/описка. Необхідність уточнення протоколів також можна суттєво зменшити у випадку переходу на їх автоматизоване складання та заповнення – помилки можуть виправлятися програмними засобами комп'ютерного обладнання комісії.

Оптимізація процедури встановлення підсумків голосування

Встановлення підсумків голосування в межах округу є чи не найбільш проблемним аспектом виборчого процесу. Основні проблеми цього етапу виборчого

процесу залишаються незмінними протягом багатьох виборчих циклів і полягають у наступному:

- попри законодавчі заборони, засідання щодо встановлення підсумків голосування є небезперервними;
- прийом та опрацювання виборчої документації є тривалим та хаотичним;
- передача виборчої документації комісії вищого рівня є серйозним випробуванням для членів ДВК, які можуть очікувати свою чергу на передачу протоколів та пакетів з виборчими бюлетенями годинами, а то й взагалі днями.

У цьому контексті можливими є кілька напрямів поліпшень:

- **запровадження автоматизованого складання протоколів та їх попередня верифікація** як засобами системи, яка забезпечуватиме їх складання, так і ОВК/ТВК. Якщо протокол складений з дотриманням закону, виборчі документи можуть бути швидко прийняті для врахування під час встановлення підсумків голосування, що суттєво зменшить черги до ОВК;
- **визначення черговості передачі бюлетенів до ОВК/ТВК кожною ДВК.** Це дозволить членам ДВК не очікувати своєї черги в приміщенні ОВК/ТВК годинами або днями, а залишитись у приміщенні для голосування ДВК до настання черги;
- **визначення місць зберігання виборчої документації в приміщенні ОВК/ТВК до її розгляду відповідною комісією.** Це також зменшить черги в процесі передачі документів, однак потребуватиме впровадження механізмів, які забезпечать прибуття членів ДВК у визначений час для передачі документів, а також охорону самої документації до її прийому/розгляду ОВК/ТВК.

Рекомендації

Зміст рекомендації	Відповідальні суб'єкти	Кінцеві строки реалізації
Визначення порядку утворення та організації голосування на додаткових закордонних і додаткових звичайних виборчих дільницях	ВРУ	До закінчення дії режиму воєнного стану
Організаційні заходи, пов'язані зі створенням додаткових закордонних виборчих дільниць, визначенням центрів голосування	МЗС та ЦВК	Після закінчення дії режиму воєнного стану, до початку виборчого процесу

Створення додаткових звичайних дільниць	ЦВК	Після початку виборчого процесу
Проведення комплексної оцінки ризиків запровадження електронного та поштового голосування, кампанія громадського інформування про такі ризики	ЦВК	До закінчення дії режиму воєнного стану
Внесення змін до Виборчого кодексу щодо форми і тексту виборчого бюлетеня, упорядкування використання штампу «Вибув» на виборах, виготовлення захисних марок для виборчих бюлетенів, децентралізації виготовлення бюлетенів, конкретизації процедури складання протоколів з позначкою «Уточнений», підстав визнання голосування недійсними та оптимізації процедури встановлення підсумків голосування	ВРУ	До закінчення дії режиму воєнного стану
Тестування проектів форм (макетів) нових виборчих бюлетенів	ЦВК	Перед внесенням відповідних змін до ВКУ
Аудит доступності виборчих дільниць/приміщень для голосування	ЦВК спільно з відповідними місцевими адміністраціями/органами місцевого самоврядування	Після закінчення дії режиму воєнного стану
Забезпечення визначених дільниць розумними пристосуваннями	ЦВК	До призначення членів ДВК
Запровадження можливості багатоденного голосування на загальнодержавних виборах у виняткових випадках	ВРУ	До закінчення дії режиму воєнного стану

Розділ 10

ОСКАРЖЕННЯ ПОРУШЕНЬ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

Вступ

Важливою складовою принципу чесних виборів є забезпечення невідворотності покарання за вчинені правопорушення. Венеційська комісія у Кодексі належної практики у виборчих справах зауважує на важливості протидії порушенням в контексті й інших принципів вільного виборчого права та таємного голосування. Крім цього у п. 29 Пояснювальної доповіді до Кодексу належної практики у виборчих справах наголошується, що процедури голосування відіграють найважливішу роль у виборчому процесі в цілому, оскільки найбільш висока ймовірність порушень існує саме в процесі голосування.

За останні майже 20 років до КК України та КУпАП було внесено низку суттєвих змін в частині відповідальності за порушення виборчого законодавства. Однак попри ці зміни, законодавство у відповідній сфері залишається недосконалим: матеріальні та процесуальні норми КУпАП є застарілими та неефективно застосовуються на практиці; притягнути до адміністративної відповідальності юридичну особу у більшості випадків неможливо; санкції не відповідають критеріям пропорційності, ефективності та дієвості. Ці проблеми були актуальними ще до початку російського широкомасштабного вторгнення в Україну. Повномасштабне російське вторгнення в Україну також загострило питання притягнення до відповідальності за колабораційну діяльність (зокрема за участь у псевдовиборах та псевдореферендумах, організованих країною-агресором на тимчасово окупованих територіях) та застосування санкцій у формі позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (насамперед йдеться про обмеження виборчих прав) (див. детальніше у Розділі «Висування і реєстрація кандидатів»).

Крім цього, ефективність механізмів протидії, розслідування та притягнення до відповідальності за правопорушення на післявоєнних виборах є важливою з огляду на значну увагу демократичної спільноти держав та міжнародних організацій, мінливу криміногенну обстановку, можливі безпекові виклики та загрози впливу з боку інших країн, насамперед країни-агресора.

У цьому Розділі окреслено основні проблеми, пов'язані із забезпеченням невідворотності покарання за вчинення порушень виборчого законодавства та запропоновано механізми їх вирішення.

Ключові виклики

Кадрове забезпечення та навчання суддів і працівників правоохоронних органів

Одним із загальних викликів у діяльності будь-якого органу влади є кадрове забезпечення. За інформацією Офісу Генерального прокурора (далі – ОГП), станом на 1 березня 2024 в органах прокуратури України вакантними залишалися 1347 посад прокурорів, з яких в обласних та окружних прокуратурах – 1320. Хоча сьогодні тривають процедури конкурсного добору на відповідні вакансії, надзвичайно важливо доукомплектувати до початку виборчого процесу органи прокуратури, враховуючи особливі функції, якими вона наділена (підтримання державного обвинувачення в суді та нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство). Це ж саме стосується й органів, які здійснюють досудове розслідування та судів. У березні 2024 року Голова Вищої ради правосуддя зазначив, що такої складної ситуації із забезпеченням суддівськими кадрами наша судова система ще не мала.

Крім цього, ОГП визначає пріоритетом розслідування воєнних злочинів, боротьбу з корупцією, розслідування у кримінальних провадженнях про кримінальні правопорушення, пов'язані з використанням бюджетних коштів, зокрема спрямованих на утримання та реконструкцію захисних споруд цивільного захисту населення тощо. Такі пріоритети є цілком природними, враховуючи активну фазу війни в Україні. Однак оскільки під час воєнного стану проведення виборів неможливе, ОГП вважає недоцільним проводити навчання для прокурорів з виборчої тематики. Проте не проведення виборів протягом тривалого часу, може потребувати оновлення інституційної пам'яті (яка раніше забезпечувалася періодичним проведенням різних типів виборів). Ця проблема ще більше посилюється тим, що війна породжує низку нових викликів, тоді як виборче законодавство може зазнати ще більших змін, а безпосередньо перші післявоєнні вибори матимуть низку особливостей.

Враховуючи це, навчання органів досудового розслідування, прокурорів та суддів має розпочатися задовго до проведення перших післявоєнних виборів і здійснюватися на основі якісних програм, спрямованих на посилення інституційної спроможності відповідних органів у протидії та притягненні до юридичної відповідальності за виборчі правопорушення.

Адміністративна відповідальність

Чинний КУпАП був ухвалений ще у 1984 році. Попри суттєві і численні удосконалення, закріплені у ньому норми матеріального та процесуального права загалом залишаються вкрай застарілими.

Передбачені КУпАП санкції у формі невеликих за розміром штрафів не відповідають вимогам ефективності, пропорційності та дієвості і навряд чи можуть

запобігати вчиненню нових порушень як самим порушником, так і будь-якими іншими особами. Наприклад, як свідчить огляд судової практики за результатами президентських та парламентських виборів 2019 року одними з найбільш поширених виборчих адміністративних правопорушень були виготовлення та розповсюдження друкованих матеріалів передвиборної агітації без вихідних даних (статті 212-13 КУпАП). Зокрема за виготовлення або замовлення таких матеріалів розмір штрафу (який жодного разу не змінювався незважаючи на інфляцію) становить від 170 до 510 грн. (для посадових осіб – від 850 до 1190 грн.), а за розповсюдження – від 51 до 85 грн. (для посадових осіб – від 340 до 510 грн.). Водночас в інших випадках внесення змін до КУпАП в частині посилення відповідальності за вчинення окремих адміністративних правопорушень здійснюється безсистемно: за окремі порушення встановлюються штрафи, вищі за розміром ніж ті, які передбачено навіть для кримінальних проступків (наприклад, статті 212-21 КУпАП та частина перша статті 159-1 КК України, більш детально див. нижче), тоді як за аналогічні за ступенем суспільної небезпеки/протиправності адміністративні правопорушення ще з 1990-х-2000-х років передбачено мінімальні штрафи, розмір яких ніколи не переглядався.

В процесі реформування законодавства слід враховувати позицію Національної ради, яка у своєму листі зазначає, що складання адміністративних протоколів за порушення виборчого законодавства є неефективним інструментом та невластивою, неприродною функцією для Національної ради. Наголошується зокрема на складній і тривалій процедурі притягнення винних осіб до відповідальності, незначних розмірах штрафів, необхідності подання протоколів про адміністративні правопорушення до місцевого загального суду за їх місцезнаходженням, що може мати певні труднощі на деокупованих територіях, відсутність чіткої узгодженості положень КУпАП, яким встановлено склад правопорушення; та Виборчого кодексу України, яким визначені обов'язкові для виконання суб'єктами у сфері медіа положення. Тому Національна рада пропонує за порушення обмежень щодо передвиборної агітації застосовувати до медіа як юридичних осіб передбачені Законом України «Про медіа» санкції (штрафи) і взагалі виключити положення про складання адміністративних протоколів згідно з КУпАП.

Це свідчить про необхідність системного оновлення чинного КУпАП. 28 червня 2024 року на розгляд парламенту було внесено проєкт Кодексу про адміністративні проступки № 11386. ВРУ варто пріоритизувати його розгляд та ухвалення як закону. Якщо цей проєкт не буде ухвалено до припинення дії режиму воєнного стану, парламенту варто внести зміни принаймні до тих положень КУпАП, якими встановлено відповідальність за виборчі правопорушення. Ці зміни мають перш за все передбачати: 1) невідворотність покарання (порушення будь-яких з передбачених ВКУ обмежень та заборон має завжди передбачити або адміністративну, або кримінальну відповідальність – якщо застосування таких санкцій є можливим в принципі); 2) встановлення адміністративних стягнень за

вчинення виборчих адміністративних правопорушень відповідно до критеріїв пропорційності, ефективності та дієвості.

1 липня 2020 року було запроваджено інститут кримінальних проступків. Це призвело до виникнення проблеми позиціонування адміністративних правопорушень у загальній системі правопорушень та розмивання відмінностей між складами кримінальних та адміністративних проступків і санкціями за них. У деяких випадках санкції за схожі кримінальні проступки є нижчими за адміністративні. Яскравим прикладом цього є виборчі правопорушення, пов'язані з порушенням порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду. Так, за статтею 212-21 КУпАП санкція у формі штрафу передбачена у розмірі від 300 до 400 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (далі – НМДГ) – 5100-6800 грн., а за частиною першою статті 159-1 КК України (яка передбачає наявність умислу – завідомої недостовірності поданих відомостей) – від 100 до 300 НМДГ (1700-5100 грн.). Класифікація правопорушень, зокрема і виборчих, як адміністративних або кримінальних має здійснюватися з урахуванням ступеня їх суспільної небезпеки/протиправності.

Суттєві недоліки містять і процесуальні норми КУпАП. Наприклад, на сьогодні сформувалися два підходи до результатів судового розгляду протоколів про адміністративні правопорушення. Якщо такі протоколи оформлено з порушенням встановлених вимог, в одних випадках вони відправляються на доопрацювання/усунення недоліків, тоді як в інших – ні. На цій проблемі акцентував і Верховний Суд, який рекомендував судам зважати на те, що статтею 284 КУпАП не передбачено ухвалення таких постанов, як направлення для усунення недоліків або для доопрацювання протоколу про адміністративне правопорушення. Обидві позиції мають свої взаємовиключні переваги та недоліки. Так, надання можливості направлення матеріалів на доопрацювання вочевидь повинно здійснюватися в межах строків накладення адміністративних стягнень і сприятиме забезпеченню невідворотності покарання, однак здатне погіршувати якість першочергових варіантів складених документів та проведених процесуальних дій. Водночас неможливість направлення матеріалів на доопрацювання ставитиме в більш «сприятливе» становище особу, яка притягається до адміністративної відповідальності, хоча й дозволить уникати покарання навіть у разі допущення органами складення протоколів технічних недоліків.

Викликають сумнів передбачене статтею 255 КУпАП повноваження складати протоколи про адміністративні правопорушення за окремі виборчі правопорушення кандидатами, уповноваженими особами та офіційними спостерігачами (оскільки вони не є суб'єктами владних повноважень і на них не може поширюватися передбачений частиною другою статті 19 Конституції України спеціально-дозвільний правовий режим), а також членами виборчих комісій (оскільки більша частина з них не має належної підготовки, самі по собі виборчі комісії є колегіальними органами без чіткого юрисдикційного розподілу таких повноважень). Також КУпАП не дозволяє подавати

апеляцію органу, що складав адміністративний протокол (стаття 294), що можливо тільки у справах, де здійснюється прокурорський нагляд (стаття 250), однак виборчі правопорушення до них не належать.

Рекомендуємо чітко врегулювати питання направлення матеріалів на дооформлення в КУпАП (шляхом прямої вказівки про можливість або неможливість направлення на дооформлення), а також виключити повноваження щодо складання адміністративних протоколів кандидатами, уповноваженими особами, офіційними спостерігачами та членами виборчих комісій. Щодо апеляційного оскарження можливими шляхами вирішення проблеми є або надання загалом такого права органам, уповноваженим складати адміністративні протоколи, або ж виокремлення найбільш суспільно шкідливих виборчих правопорушень, для яких варто передбачити прокурорський нагляд.

Відповідальність юридичних осіб

Протягом тривалого часу українське законодавство не передбачало інститутів кримінальної та адміністративної відповідальності юридичних осіб. Перші прецеденти у напрямі перегляду цієї концепції були створені ще у 1990-х роках у сфері екологічного права, коли окремими законами у сфері охорони навколишнього природного середовища було передбачено штрафи за порушення у сфері захисту довкілля і порядок їх накладення. Згодом ця концепція була поширена на медійну галузь (Урядом було визначено розмір штрафів для медіа, зокрема як юридичних осіб, за порушення медійного законодавства). Зрештою, відповідно до рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO) інститут кримінальної відповідальності юридичних осіб було закріплено й у КК України.

Отже, переконливих аргументів проти неможливості притягнення юридичних осіб до кримінальної та адміністративної відповідальності наразі не існує – адже відповідні прецеденти були створені більше 10 років тому. Попри те, що стаття 27 КУпАП визначає штраф як грошове стягнення, яке накладається на громадян, посадових та юридичних осіб, інші його положення і досі не передбачають механізмів застосування санкцій до юридичних осіб. Це не сприяє забезпеченню ефективності та дієвості адміністративних санкцій, про які згадувалося вище: якщо, наприклад, політика партії (її колегіальних керівних органів) полягає у неподанні НАЗК фінансової звітності, то накладення невеликих адміністративних штрафів на керівника чи бухгалтера такої партії відповідно таку політику не змінить. Ця проблема є менш актуальною для партій, які отримали право на державне фінансування їхньої статутної діяльності (адже у випадку неподання такими партіями фінансових звітів чи вчинення деяких інших порушень їх фінансування може бути зупинено або припинено), однак партії, які не отримали державне фінансування, можуть фактично безкарно порушувати вимоги щодо подання фінансової звітності до НАЗК. Крім того, якщо партія отримує значне фінансування за рахунок приватних внесків, то втрата державного фінансування може бути для неї куди меншим «злом», ніж подання детальної інформації про власних

донорів, отримані приватні внески та здійснені витрати. У цій ситуації стимулювати партію як юридичну особу до виконання вимог закону може лише її притягнення до адміністративної відповідальності саме як юридичної особи.

Нежиттєздатним щодо політичних партій нині є й інститут заходів кримінально-правового характеру до юридичних осіб (Розділ XIV-1 КК України), який передбачений за вчинення кримінальних правопорушень за частинами 2-4 статті 159 КК України (надання або отримання незаконних внесків на підтримку політичної партії або підтримки на здійснення передвиборної агітації). Для її застосування кримінальні правопорушення повинні бути визнані вчиненими в інтересах юридичної особи, тобто якщо вони призвели до отримання нею неправомірної вигоди або створили умови для отримання такої вигоди, або були спрямовані на ухилення від передбаченої законом відповідальності. Як зазначають експерти Центру політико-правових реформ відповідний внесок не є неправомірною вигодою, оскільки поняття «неправомірна вигода» у статті 159-1 КК України не вживається. Також здійснення чи отримання внеску, очевидно, не можна розглядати і як форму (спосіб) ухилення від передбаченої законом відповідальності. Тому, відповідно до пункту 2 Примітки до статті 96-3 КК України, злочини, передбачені частинами 2–4 статті 159-1 КК України, немає підстав визнавати вчиненими в інтересах юридичної особи. Іншими словами, без уточнення існуючої редакції п. 2 Примітки до статті 96-3 КК України не можна застосувати заходи кримінально-правового впливу до політичної партії.

До Виборчого кодексу та Закону України «Про політичні партії в Україні» та Закону України «Про медіа» варто внести зміни, які визначатимуть адміністративні санкції, що можуть бути застосовані до відповідних юридичних осіб (наприклад, донорів партій, самих партій, медіа тощо) та порядок їх застосування. Порядок оскарження рішень про застосування таких санкцій має визначатися КАСУ. Ці зміни мають бути посилені змінами до КК України, які передбачатимуть можливість застосування до них заходів кримінально-правового характеру, передбачених розділом XIV-1 КК України.

У процесі реформування законодавства слід враховувати позицію Національної ради, яка у своєму листі зазначає, що складання адміністративних протоколів за порушення виборчого законодавства є неефективним інструментом та невластивою, неприродною функцією для Національної ради. Наголошується зокрема на складній і тривалій процедурі притягнення винних осіб до відповідальності, незначних розмірах штрафів, необхідності подання протоколів про адміністративні правопорушення до місцевого загального суду за їх місцезнаходженням, що може мати певні труднощі на деокупованих територіях, відсутність чіткої узгодженості положень КУпАП, яким встановлено склад правопорушення та Виборчого кодексу, яким визначені обов'язкові для виконання суб'єктами у сфері медіа положення. Тому Національна рада пропонує розглянути можливість застосування до суб'єктів у сфері медіа за виборчі правопорушення виключно санкцій, передбачених Законом України «Про медіа». Зокрема йдеться і про виключення зі статті 255 КУпАП положення щодо складання

протоколів про адміністративні правопорушення за статтями 212-9 та 212-11 КУпАП Національною радою та спеціальним уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері телебачення і радіомовлення, інформаційній та видавничій сферах.

Зазначена позиція Національної ради опосередковано порушує більш широку проблему, а саме застосування заходів юридичної відповідальності до юридичних осіб. КУпАП не передбачає можливості застосування санкцій до юридичних осіб, тому такі санкції подекуди передбачають в окремих законах (як у випадку із Законом України «Про медіа»). Однак у випадку згаданих правопорушень, які стосуються порушення правил політичного фінансування та звітування (статті 212-15 та 212-21 КУпАП), також постає питання співмірності санкцій і потреби їхнього застосування до політичних партій як юридичних осіб. Втім чинний Закон України «Про політичні партії в Україні» серед ефективних санкцій за порушення правил політичного фінансування та звітування містить лише зупинення або припинення державного фінансування, яке наразі отримують виключно «парламентські» партії (тобто ті, хто подолали 5% виборчий бар'єр та взяли участь у розподілі мандатів). Крім цього, щодо таких юридичних осіб як політичні партії проблемним є застосування заходів кримінально-правового характеру, передбачених розділом XIV-1 КК України.

Це свідчить про потребу вирішення питання застосування санкцій за виборчі порушення до юридичних осіб, зокрема це може бути зроблено шляхом їх закріплення у спеціальних законах (щодо медіа це зроблено, щодо політичних партій, які не отримують державного фінансування, ефективні санкції відсутні), реформування розділу XIV-1 КК України (який стосується заходів кримінально-правового характеру до юридичних осіб) або КУпАП (однак такі зміни потребуватимуть комплексного підходу, оскільки стосуватимуться не лише виборчих правопорушень).

Кримінальна відповідальність

У відповіді ОГП зазначається, що у 2020 році вивчався стан організації нагляду за додержанням законів у кримінальних провадженнях про злочини, пов'язані з проведенням місцевих виборів, які відбулися 25 жовтня 2020 року. Зокрема:

- упродовж проведення передвиборчої кампанії та чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, які відбулися 25 жовтня 2020 року, до територіальних підрозділів поліції та місцевих прокуратур надійшло 9195 заяв та повідомлень про кримінальні правопорушення, які стосуються підготовки і проведення місцевих виборів;
- за результатами їх розгляду розпочато 894 кримінальних провадження, з яких за статтею 296 КК України – 126, за статтею 194 КК України – 15, за статтею 185 КК України – 52, за статтями 157-160 КК України – 491;

- за результатами досудового розслідування у кримінальних провадженнях зазначеної категорії повідомлено про підозру в 64 кримінальних провадженнях 91 особі;
- у 106 кримінальних провадженнях ухвалено рішення про закриття на підставі пункту 2 частини першої статті 284 Кримінального процесуального кодексу України у зв'язку із встановленням відсутності складу злочину. До суду направлено обвинувальні акти у 6 кримінальних провадженнях;
- у кримінальних провадженнях про вчинення кримінальних правопорушень, пов'язаних із реалізацією виборчих прав, а також тих, які свідчать про протидію законному виборчому процесу та стосуються підготовки і проведення місцевих виборів, судами рішення на час вивчення кримінальних проваджень указаної категорії не постановлялися, в апеляційному та касаційному порядку не оскаржувалися.

Попри те, що ОГП не вбачає ризиків, проте Громадянська мережа ОПОРА в остаточному звіті за результатами спостереження на місцевих виборах (2020 року) наголошувала на попередніх результатах розслідування кримінальних проваджень, де було виявлено як позитивні, так і негативні аспекти застосування положень КК України.

Так, на місцевих виборах органами Національної поліції України було розпочато 1297 кримінальних проваджень, з яких 863 безпосередньо пов'язані з порушенням виборчого законодавства (статті 157-160 КК України) та 434 – опосередковано. На момент підготовки звіту ОПОРИ органами поліції було ухвалено рішення про закриття справи в 728 кримінальних провадженнях, до суду направлено 116 кримінальних проваджень, досудове розслідування тривало в 416 провадженнях. Усього за період з 05 вересня 2020 року по 31 січня 2021 року в Єдиному державному реєстрі судових рішень опубліковано 28 вироків у справах щодо виборчих кримінальних правопорушень, виявлених під час місцевих виборів 2020 року, на розгляді в судах (призначені до слухання у підготовчому засіданні або до судового розгляду) перебуває 58 справ (з опублікованих в реєстрі ухвал), у 7 справах провадження закрито (більш детально у таблиці).

По-перше, є показовою незначна кількість завершених конкретними вирокami суду справ щодо підкупу виборців. Причини невідповідності ефективних розслідувань із реальним розмахом підкупу на місцевих виборах можуть бути пов'язані зі складнощами збору та документування доказів і повинні бути комплексно досліджені правоохоронними органами. Крім цього неодноразово виявлені випадки зловживань громадянами процедурою зміни виборчої адреси завершилися лише поодинокими вирокami. За чинною редакцією частини першої статті 158 КК України до відповідальності притягуються переважно уповноважені особи, які мають доступ та вносять відповідні відомості до ДРВ. І тому доведення вини виборців або організаторів схем зі зміною виборчої адреси було проблематичним.

По-друге, відсутність вироків за статтею 157 КК України потребує особливої уваги, оскільки може засвідчувати проблеми щодо кваліфікації правоохоронними органами та судами таких діянь, як перешкоджання вільному здійсненню виборцем свого виборчого права та перешкоджання діяльності іншого суб'єкта виборчого процесу. Наприклад, порушення часових вимог до підготовчих засідань ДВК перешкоджає праву суб'єктів виборчого процесу спостерігати за всіма виборчими процедурами. Хоча, як засвідчує статистика, у порівнянні з місцевими виборами 2015 року, зменшилась інтенсивність спроб безпосередньо перешкоджати діяльності офіційних спостерігачів, проте результати спостереження свідчать, що такі випадки мали місце (2020 рік – 1,1% дільниць, 2015 рік – 3%). Проте вже за результатами спостереження на позачергових виборах харківського міського голови у 2021 році ОПОРА заявляла, що на 3,23% виборчих дільниць спостерігачі зіштовхнулися з фактами перешкоджання проведенню підрахунку (у 2015 році був 1% таких ДВК).

По-третє, можна відзначити позитивний ефект змін щодо декриміналізації діяння стосовно пошкодження, приховування, знищення свого виборчого бюлетеня виборцем на місцевих виборах 2020 року (наразі це стаття 212-23 КУпАП), адже органи поліції були належним чином підготовлені складати відповідні адміністративні протоколи.

По-четверте, показовою є відсутність вироків та незавершених судових розглядів за статтею 159 КК України щодо порушення таємниці голосування, що засвідчує необхідність перегляду існуючого складу кримінального правопорушення за порушення таємниці голосування. Так, одним із частих порушень у день голосування на парламентських виборах 21 липня 2019 року було розголошення таємниці голосування шляхом демонстрування виборцями заповненого бюлетеня або через недотримання вимог щодо встановлення кабінок і облаштування місць для голосування в приміщенні ДВК. Такі випадки були зафіксовані на 4,2% дільниць. Для повторного голосування з виборів Президента України цей показник склав 5%, однак на парламентських виборах раніше був меншим – 3,9% дільниць. Водночас публічне розголошення виборцем результатів свого волевиявлення шляхом демонстрації бюлетеня в приміщенні для голосування було винесено у 2020 році в окрему статтю 212-22 КУпАП, в той час як за статтею 159 КК України «Порушення таємниці голосування» ЄДРСР на сьогодні все ще не має жодного документа (незважаючи на підняття санкції для здійснення розслідування у формі досудового слідства у 2020 році), що свідчить про необхідність вивчення та обговорення зазначено складу кримінального правопорушення.

Виборчі правопорушення, вчинені за кордоном

Враховуючи зумовлене війною масове переміщення громадян України за кордон, а також пропозицію ЦВК передбачити утворення додаткових закордонних виборчих дільниць, які існуватимуть на тимчасовій основі, актуальності набуває

питання запобігання та притягнення до відповідальності за виборчі правопорушення, вчинені у ЗВО.

Організація голосування за кордоном відбувається на території інших держав і вимагає дотримання принципу її державного суверенітету на відповідній території. Для уникнення конфлікту правових статусів суб'єктів правовідносин світова спільнота сформувала поняття екстериторіальності – спеціального статусу фізичних та юридичних осіб, які більшою мірою не підпадають під юрисдикцію держави фактичного перебування, але при цьому не звільняються від необхідності дотримання законодавства країни, громадянами або резидентами якої вони є своєї громадянської належності або реєстрації.

Екстериторіальний статус мають дипломатичні установи, які відповідно до статті 22 Віденської конвенції про дипломатичні зносини від 18.04.1961 та статті 31 Віденської конвенції про консульські зносини від 24.04.1963, є недоторканими. Утворюючи виборчі дільниці та приміщення (місця) для голосування на базі екстериторіальних дипломатичних установах, країна мінімізує безпекові ризики та здатна повною мірою здійснювати повноваження щодо організації та проведення виборів на їх території.

Втім, Громадянська мережа ОПОРА проводила дослідження «Взаємодія правоохоронних органів України й Польщі для запобігання та протидії порушенням виборчих прав громадян України у Польщі», де наголошується, що стосовно виборчих адміністративних правопорушень варто мати на увазі, що керівники дипломатичних установ не мають повноважень здійснювати первинні процесуальні дії для їх фіксації (що є прогалиною законодавства України), тож заяви офіційних спостерігачів про адміністративні виборчі правопорушення керівнику дипломатичної установи України будуть залишені без розгляду (у разі невнесення відповідних змін у КУпАП).

У разі ж вчинення кримінального правопорушення на території дипломатичного представництва чи консульської установи України за кордоном керівник дипломатичного представництва чи консульської установи України має право затримати особу на необхідний строк, але не більше, ніж на 48 годин; зобов'язаний надати затриманій особі доступ до отримання правової допомоги; забезпечити доставлення затриманої особи до підрозділу органу державної влади на території України, уповноваженого на утримання затриманих осіб; і повідомити про факт законного затримання слідчому органу досудового розслідування за місцем проведення досудового розслідування в Україні (стаття 522 Кримінального процесуального кодексу України).

Проте в разі вчинення правопорушень поза межами дипломатичних установ, що буде особливо актуально у разі створення неекстериторіальних приміщень для голосування за межами дипломатичних установ, виникатиме питання поширення юрисдикції держави на відповідну територію. І воно може вирішуватися виключно в порядку міжнародного співробітництва.

Міжнародне співробітництво

У відповіді ОГП вказано, що механізми міжнародного співробітництва удосконалення не потребують, водночас в процесі їх застосування у сфері розслідування порушень виборчих прав можуть виникати проблемні питання. Так, зважаючи на те, що правопорушення зазначеної категорії можуть розглядатися запитуваними сторонами як політичні, у наданні міжнародної правової допомоги під час кримінального провадження може бути відмовлено на підставі пункту «а» статті 2 Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах 1959 року чи схожих за змістом положень інших міжнародних договорів у сфері взаємної правової допомоги під час кримінального провадження.

Серед міжнародних договорів у сфері взаємної правової допомоги у кримінальних справах Україна найчастіше застосовує конвенції в рамках Ради Європи, які є механізмами співпраці для багатьох держав. Найчастіше використовуються Європейська конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах 1959 року, а також Додатковий протокол 1978 року та Другий додатковий протокол 2001 року до неї. Правовою підставою для взаємної правової допомоги у кримінальному провадженні також можуть бути універсальні багатосторонні конвенції, укладені в рамках ООН та інших міжнародних організацій, а їх предметом регулювання є боротьба зі злочинністю у різних сферах.

Проте ОГП зауважує, що найефективнішим шляхом для запитуючої та запитуваної сторін під час звернення для надання міжнародної правової допомоги є спеціалізований двосторонній договір про правову допомогу у кримінальних справах, який найбільш точно враховує особливості законодавства обох держав. На сьогодні Україна уклала такі договори з більш як 20 державами з різних регіонів світу.

Угода між Генеральною прокуратурою України і Міністерством юстиції Республіки Польща на виконання статті 3 Договору між Україною і Республікою Польща про правову допомогу та правові відносини у цивільних і кримінальних справах, підписана 10 листопада 1998 року, відіграла суттєву роль у регулюванні відносин із компетентними органами Республіки Польща щодо співробітництва під час кримінального провадження.

Питання про необхідність оновлення цього та інших відповідних договорів є відкритим. Водночас ОГП підкреслює необхідність зважати на чинність для України та Польщі Другого додаткового протоколу 2001 року до Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах.

Втім у дослідженні «Взаємодія правоохоронних органів України й Польщі для запобігання та протидії порушенням виборчих прав громадян України у Польщі» наголошується на додаткових викликах у разі вчинення виборчих правопорушень поза межами дипломатичних установ. Зокрема:

- органи досудового розслідування Польщі не уповноважені розпочинати (ініціювати) кримінальне переслідування осіб, які вчинили кримінальні виборчі правопорушення під час виборів до органів державної влади України, вчинені на території Польщі поза межами дипломатичних установ України. Тому, наприклад, у разі створення додаткових місць або приміщень для голосування поза межами території дипломатичних установ України у Республіці Польща, правопорушників неможливо буде притягнути до відповідальності ні за Кримінальним процесуальним кодексом України, ні за Кримінальним кодексом та Кримінальним процесуальним кодексом Польщі.
- проведення голосування поза межами екстериторіальних дипломатичних установ гостро актуалізує питання протидії виборчим адміністративним і кримінальним правопорушенням з усіма похідними, насамперед юрисдикційними, викликами. Найменше юрисдикційних проблем виникатиме, якщо на місця або приміщення для голосування поза межами дипломатичних установ буде поширюватися принцип екстериторіальності, за правовим статусом вони будуть прирівняні до приміщень дипломатичних установ.
- для уникнення в майбутньому можливих непорозумінь із визначенням судами Республіки Польща кримінальних правопорушень проти виборчих прав громадян як політичних кримінальних правопорушень, кримінальних правопорушень, пов'язаних із політичним кримінальним правопорушенням, або кримінальними правопорушеннями з політичних мотивів, у майбутньому можливому договорі між Україною і Республікою Польща варто уточнити, що виборчі кримінальні правопорушення не розглядаються Договірними Державами як політичні або такі, що мають політичний характер.

Враховуючи зазначене, необхідним є вдосконалення як чинних двосторонніх міжнародних договорів про взаємодії (зокрема з погляду можливості ініціювання органами договірних держав розслідувань і відібрання первинних доказів, поширення певних імунітетів на місця проведення голосування поза межами дипломатичних установ, невіднесення виборчих правопорушень до політичних тощо), так і укладання нових, принаймні з країнами перебування значної кількості українських виборців.

Рекомендації

Зміст рекомендації	Відповідальні суб'єкти	Кінцеві строки реалізації
Комплексна реформа загальних (насамперед процесуальних) положень КУпАП або ухвалення нового кодексу	ВРУ	До припинення дії режиму воєнного стану

Врегулювання питання застосування санкцій за виборчі правопорушення до юридичних осіб	ВРУ	До початку виборчого процесу
Аналіз ефективності притягнення до відповідальності за кримінальні правопорушення (зокрема такі як перешкоджання здійсненню виборчого права та порушення таємниці голосування) та удосконалення реформування відповідних неефективних складів або процесуальних норм	ВРУ, КМУ, організації громадянського суспільства, суди, органи прокуратури та Національної поліції України	До початку виборчого процесу
Вдосконалення положень щодо кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність з метою застосування співмірних та ефективних санкцій, пов'язаних з обмеженням виборчих прав	ВРУ	До припинення дії режиму воєнного стану
Врегулювання процесуальних аспектів притягнення до юридичної відповідальності за виборчі правопорушення, вчинені за кордоном	ВРУ	До початку виборчого процесу
Налагодження або вдосконалення міжнародного співробітництва (насамперед шляхом укладання міжнародних угод) щодо притягнення до юридичної відповідальності за виборчі правопорушення	Президент України, ВРУ, КМУ, ОГП	До початку виборчого процесу
Розробка навчальних програм та проведення навчань щодо запобігання, розслідування та притягнення до відповідальності за виборчі правопорушення для органів, уповноважених складати адміністративні протоколи, органів досудового розслідування, прокуратури та судів	Заклади вищої освіти, організації громадянського суспільства, Національна школа суддів України, органи прокуратури та Національної поліції України	До початку виборчого процесу