

ГРОМАДСЬКЕ СПОСТЕРЕЖЕННЯ
ЗА ЧЕРГОВИМИ МІСЦЕВИМИ
ВИБОРАМИ 2015 РОКУ:
ПІДСУМКОВИЙ ЗВІТ

Автори:

Ольга Айвазовська,
Олександр Неберикут,
Олександр Ключев,
Юрій Лісовський,
Григорій Сорочан

Редактор

Анна Бондар

Дизайн та верстка

www.odesign.design

© студія oDesign,
художнє оформлення, 2016
© ОПОРА, 2016

ЗМІСТ

Вступ	6
Резюме	9
Основні рекомендації	19
Виборча система та законодавство	25
Передісторія та політичний контекст.....	26
Особливості проведення місцевих виборів.....	29
Виборча система.....	30
Основні законодавчі зміни та нововведення.....	33
Проблеми, не врегульовані законодавством.....	35
Територіальна організація виборів. Утворення округів	39
Порядок утворення округів.....	40
Аналіз процесу утворення округів.....	42
Висування та реєстрація кандидатів:	
активність партій, основні проблеми	47
Висування кандидатів.....	49
Реєстрація кандидатів.....	51
Активність місцевих організацій партій щодо висування кандидатів.....	56

Діяльність центральної виборчої комісії	63
Опис повноважень.....	64
Основні напрямки діяльності на чергових місцевих виборах.....	65
Ключові проблеми в діяльності.....	70
Діяльність територіальних виборчих комісій	75
Повноваження ЦВК щодо утворення ТВК.....	77
Повноваження ТВК щодо утворення інших виборчих комісій.....	79
Ротації в складі ТВК.....	80
Діяльність дільничних виборчих комісій	89
Організація голосування 25 жовтня 2015 року.....	91
Організація голосування 15 листопада 2015 року.....	93
Голосування в Красноармійську та Маріуполі Донецької області.....	94
Передвиборча активність партій	97
Фінансування передвиборчої агітації та звітність суб'єктів виборчого процесу	103
Дисципліна та звітність учасників виборів.....	105
Надходження та витрати.....	108
Гендерний аспект місцевих виборів	127
Правове регулювання.....	128
Практика дотримання гендерної квоти у виборчих списках.....	129
Гендерний аналіз виборів.....	136
Виборчі права внутрішньо переміщених осіб	147

Порушення законодавства	157
Незаконна передвиборна агітація.....	159
Підкуп виборців.....	162
Порушення в діяльності виборчих комісій.....	167
Кримінальне втручання у виборчий процес.....	168
Зловживання адміністративним ресурсом на чергових місцевих виборах.....	170
Маніпуляції зі списками виборців, порушення в діяльності органів ведення ДРВ.....	171
Голосування, встановлення підсумків та результати ППГ (РVT)	173
Типові порушення під час голосування і підрахунку голосів 25.10.2015.....	174
Активність виборців у день голосування 25.10.2015.....	177
Перебіг дня повторного голосування з виборів міських голів 15.11.2015.....	178
Активність виборців у день повторного голосування 15.11.2015.....	180
Найбільш резонансні випадки під час встановлення результатів голосування.....	181
Перебіг голосування 29.11.2015 в Красноармійську та Маріуполі.....	184
ППГ (РVT) у Дніпропетровську, Одесі та Харкові 25.10.2015.....	186
Аналіз результатів виборів	197
Висновки	225
Рекомендації	241

Вступ

Чергові місцеві вибори 2015 року відігравали важливу роль у завершенні процесу політичного оновлення після зміни влади в Україні на початку 2014 року.

На відміну від позачергових виборів Президента та Верховної Ради України, місцеві вибори відбулися в передбачені законодавством строки, що потенційно створювало умови для їх якісного законодавчого врегулювання та завчасної підготовки до належного проведення голосування. Коаліційна угода, укладена депутатськими фракціями у Верховній Раді України VIII скликання, гарантувала завершення реформи законодавства про місцеві вибори в першому кварталі 2015 року.

Чергові місцеві вибори стали третьою виборчою кампанією в Україні, яка відбувалася в умовах зовнішньої військової агресії, анексії Автономної Республіки Крим та м. Севастополь, втрати державою контролю над частиною населених пунктів Донецької та Луганської областей. Таким чином, місцеві вибори не проводилися в АР Крим та м. Севастополь, окремих районах Донецької та Луганської областей. Загальний контекст місцевих виборів включав і проблематику масштабного внутрішнього переміщення громадян у середині країни, пов'язаного зі збройним протистоянням на Сході України.

Обрання органів місцевого самоврядування відбувалося в умовах широкій політичній дискусії про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади, процесу об'єднання територіальних громад та реформи міжбюджетних відносин. Одночасно із черговими місцевими виборами в Україні відбувалися перші вибори об'єднаних територіальних громад.

Політичні конфлікти та складнощі у стабільному адмініструванні виборів призвели до зриву голосування в Красноармійську та Маріуполі Донецької області, які відбулися пізніше встановленого законодавством строку. Політико-правове рішення Верховної Ради України щодо проведення позачергових виборів Криворізького міського голови та його реалізація стали фактичним завершенням процесу обрання органів місцевого самоврядування.

Громадянська мережа ОПОРА організувала незалежне спостереження за місцевими виборами в Україні, які відбувалися 25 жовтня, 15 листопада (повторне голосування) та 29 листопада 2015 р. (Красноармійськ та Маріуполь), а також за перебігом позачергових виборів Криворізького міського голови 27 березня 2016 р.

Громадське спостереження ОПОРИ – це сфера діяльності мережі, спрямована на об'єктивну оцінку процесу підготовки та проведення виборів, а також на запобігання порушенням виборчого законодавства через ефективно організований громадський контроль.

Починаючи з 5 вересня 2015 року, у всіх регіонах України на чергових місцевих виборах працювали 144 довготермінові спостерігачі, до яких у день голосування 25 жовтня приєдналися понад 3 000 короткотермінових. ОПОРА організувала паралельний підрахунок голосів (PVT) на чергових виборах Дніпропетровського, Харківського, Одеського міських голів та відповідних міських рад, а також органів місцевого самоврядування в містах Маріуполі, Красноармійську та Кривому Розі (міського голови). Якісне статистично обґрунтоване спостереження в день голосування проводилось на всій території України, що дало можливість оприлюднити репрезентативний зріз щодо порушень під час дня голосування, а також на етапі встановлення результатів волевиявлення громадян.

15 листопада 2015 року під час повторного голосування з виборів міських голів у 29 містах України офіційні спостерігачі ОПОРИ здійснювали моніторинг виборчих процедур за репрезентативною для генеральної сукупності цих територіальних громад вибіркою. У м. Дніпропетровську ОПОРА організувала паралельний підрахунок голосів виборців на 100% дільниць міста.

На чергових виборах у Красноармійську та Маріуполі Донецької області спостерігачі ОПОРИ були присутні на 50% та 100% виборчих дільниць відповідно, які були охоплені результативним якісним спостереженням.

Місцеві вибори 2015 року стали важливим тестом для держави на здатність забезпечити належні стандарти виборчого процесу після позачергового оновлення центральної влади. Цей звіт відображає результати комплексного незалежного спостереження ОПОРИ і включає оцінку всіх етапів виборчого процесу.

#1

РЕЗЮМЕ

Непублічність парламентського та політичного діалогу, пов'язаного із прийняттям Закону України "Про місцеві вибори" напередодні чергових місцевих виборів 2015 року, не дозволила депутатській більшості поточного скликання парламенту належним чином виконати зобов'язання щодо повноцінної виборчої реформи та забезпечити розумні строки для підготовчого процесу з імплементації нового законодавства.

Недотримання повною мірою принципу інклюзивності, публічності та відкритості законотворчого процесу, з одного боку, сформувало умови для сприйняття частиною виборців змін законодавства як політичного інструменту для домінуючих політичних груп, з іншого, призвело до виникнення низки неузгодженостей у Законі та включення до нього декларативних положень.

Виключення неурядових організацій із процесу попереднього обговорення проекту нового Закону про місцеві вибори також не може вважатися належною практикою. Зокрема, у Пояснювальній доповіді до Керівних принципів Венеціанської комісії щодо виборів зазначається, що виборче право має бути захищеним від партійно-політичних маніпуляцій.

За оцінками ОПОРИ, Верховна Рада України продемонструвала непослідовність щодо перегляду виборчих систем для місцевих виборів, у зв'язку із відмінністю між коаліційними зобов'язаннями депутатських фракцій та остаточним парламентським рішенням.

До недостатньо врегульованих питань у новому законодавстві належало призначення виборів у окремих населених пунктах Донецької та Луганської областей, на території яких відбувалися військові дії. Відсутність чітких критеріїв для встановлення неможливості проведення місцевих виборів у окремих громадах Донеччини та Луганщини, підконтрольних державі, провокувала достатньо гострі дискусії про обґрунтованість та об'єктивність відповідних рішень.

Обмеженість парламентського діалогу також унеможливила і ефективний пошук практичних рішень щодо забезпечення гарантій виборчих прав внутрішньо переміщених осіб відповідно до Керівних принципів ООН щодо переміщення в межах країни та інших міжнародних стандартів у цій проблематиці.

На чергових виборах в Україні 2015 року були застосовані три типи виборчих систем, дві з яких можна віднести до мажоритарних (вибори сільських, селищних рад, міських, сільських, селищних голів), одну – до різновидів пропорційної виборчої системи.

Мажоритарна виборча система відносної більшості, яка застосовувалася на виборах сільських та селищних рад, сільських, селищних, міських голів (у містах до 90 тис. виборців) була достатньо зрозумілою для громадян, враховуючи попередній досвід виборів. Натомість мажоритарна виборча система абсолютної більшості на виборах мись-

ких голів великих міст (понад 90 тис. виборців) стала новацією для цього виборчого процесу. Особливість обрання міських голів у великих містах, втім, була забезпечена належною поінформованістю громадян. Законодавче нововведення щодо двох турів виборів міських голів у великих містах позитивно вплинуло на легітимність результатів голосування.

Строки прийняття Закону України “Про місцеві вибори” та практичне застосування нової для України пропорційної виборчої системи із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами на виборах обласних, міських, районних, районних у містах рад ускладнили належне розуміння виборцями особливостей її застосування та очікуваних ефектів. На майбутніх виборах держава має докладати більше зусиль для забезпечення належного роз’яснення виборцям різних аспектів змін у законодавстві та запроваджених виборчих процедур.

Незважаючи на достатньо простий спосіб голосування (виборець мав лише можливість одночасно проголосувати за місцеву організацію партії та закріпленого нею кандидата в окрузі), специфіка виборчої системи сформувала неоднозначні ефекти її застосування. Зокрема, законодавство не містило зобов’язань для місцевих організацій політичних партій висувати кандидатів у кількості, яка б відповідала кількості територіальних виборчих округів. Таким чином, на одних і тих самих виборах, але в різних округах, виборці отримували бюлетені із зазначенням і місцевої організації партії, і закріпленого кандидата або бюлетені лише із зазначенням назви місцевої організації політичної партії. Остання обставина нівелювала зміст персоніфікованого голосування виборців, яке і так було сумнівним в аспекті практичної реалізації у зв’язку з безальтернативністю закріпленого в окрузі кандидата, висунутого конкретною місцевою організацією партії.

Враховуючи аномальні відхилення кількості виборців у територіальних округах, утворених для проведення виборів обласних, міських, районних, районних у містах рад, вага голосу виборця була суттєво більшою у малих округах. Ця обставина безпосередньо впливала на розподіл мандатів між кандидатами від прохідних місцевих організацій політичних партій, який передбачав рейтингування партійних висуванців на основі порівняння відсотків голосів виборців, отриманих в округах із різною кількістю виборців. Як засвідчують підрахунки ОПОРИ, понад дві третини територіальних виборчих округів, утворених для виборів депутатів обласних, районних та міських рад (21 584 з 27 557), мають більш ніж 15% відхилення в кількості виборців від середньої кількості виборців у окрузі. Натомість Керівні принципи щодо виборів Венеціанської комісії передбачають, що максимально припустиме відхилення від норми не мало б перевищувати 10 відсотків, але в жодному разі не може перевищувати 15 відсотків.

Розподіл мандатів за результатами застосування пропорційної виборчої системи із закріпленням кандидатів у територіальних виборчих округах супроводжувався викривленням представництва територіальних округів. У одних з них було обрано декілька кандидатів, в інших – лише одного або жодного. Цей ефект виборчої системи найбільш контроверсійно проявився на рівні виборів обласних та районних рад, які відповідно до Конституції України мають представляти сукупні інтереси територіальних громад. Крім цього, виборча система дозволяла отримати депутатський мандат кандидатам, які не отримали найвищі результати у територіальних округах, натомість кандидати-лідери могли не стати депутатами, якщо їх місцева організація партії не пододала виборчий бар'єр у межах області, міста чи району.

Якщо порівнювати з попередніми місцевими виборами, прохідний бар'єр для місцевих організацій партій було підвищено з 3% до 5%, що негативно вплинуло на електоральні позиції малих або нових політичних сил. Запобігання надмірному партійному дробленню може бути аргументом на користь підвищення бар'єра, але прийняття парламентом даного рішення без публічного обговорення та широкого політичного консенсусу не є належною практикою.

Законодавство України про місцеві вибори вперше містило положення про те, що представництво осіб однієї статі у виборчому списку має становити не менше 30% загальної кількості кандидатів. Відсутність дієвих санкцій за недотримання гендерної квоти та визнання у судовому порядку декларативності відповідних положень законодавства негативно вплинули на практичне забезпечення рівних прав та можливостей кандидатів. Декларативність положень законодавства проявилася і в аспекті подання кандидатами та місцевими організаціями партій проміжних та остаточних фінансових звітів. Це було пов'язано із відсутністю конкретних та дієвих санкцій за порушення вимог законодавства щодо фінансового звітування.

Невідповідність нового виборчого законодавства демократичним стандартам проявилася і в частині запровадження імперативного мандата на місцевому рівні, оскільки порушується принцип вільного й незалежного мандата депутатів і загальноприйнята доктрина представницької демократії. Законодавчі процедури на місцевих виборах в Україні передбачають, що навіть у разі відкликання депутата місцевої ради за місцевою ініціативою, кінцеве рішення залишається за політичною партією.

Негативним фактором у процесі формування волевиявлення виборців стала відсутність обов'язку для кандидатів та місцевих організацій політичних партій подавати передвиборні програми на етапі реєстрації в територіальній виборчій комісії і оприлюднювати їх. Відповідна прогалина у виборчому законодавстві також суперечить чинному регулюванню статусу депутатів місцевих рад, яке передбачає можливість відкликання

депутата місцевої ради у разі невідповідності його практичної діяльності основним принципам і положенням передвиборної програми.

У порівнянні із попередніми черговими місцевими виборами в Україні, кількість депутатів місцевих рад зменшилася на 30%, враховуючи законодавчо встановлений кількісний склад залежно від кількості виборців.

Процес висування кандидатів належить до недоліків виборчого процесу, що було пов'язано із недосконалістю законодавчих положень та неоднаковим їх застосуванням. Зокрема, на цьому етапі було зафіксовано низку випадків з обмеженням доступу спонсерів та журналістів на заходи з висування кандидатів, що не відповідало засадам публічності та відкритості у виборчому процесі.

Кількість відмов у реєстрації кандидатів, оскаржених у судовому порядку, була значною і спричинила у низці територіальних громад недотримання строків реєстрації кандидатів у зв'язку із довготривалістю юридичних конфліктів. Нерідко не були дотримані не лише строки реєстрації кандидатів, а й кінцеві терміни затвердження текстів виборчих бюлетенів та їх виготовлення. На цьому етапі виборчого процесу проявилася і проблема надмірної політизації діяльності територіальних виборчих комісій, окремі з яких відмовлялися виконувати рішення судів за результатами розгляду виборчих спорів, пов'язаних із реєстрацією кандидатів.

Крім цього, проблема неоднакового застосування законодавства проявилася у вирішенні питань, пов'язаних із внесенням грошової застави за виборчий список місцевої організацією партії не з рахунків місцевої організації партії, а фізичною особою, трактуванні недоліків та помилок у документах кандидатів як самодостатніх підстав для відмови в їх реєстрації, виявленні фактів порушення порядку висування кандидатів, обмежень щодо одночасного балотування чи належності кандидата до декількох партій тощо. Ці проблеми були пов'язані як із недосконалістю законодавчого регулювання, так і з недостатньою компетенцією членів ТВК. У низці випадків Центральна виборча комісія була змушена власними рішеннями реєструвати кандидатів та переглядати рішення територіальних виборчих комісій, реагуючи на бездіяльність останніх.

Центральна виборча комісія, як правило, оперативно та в межах повноважень реагувала на проблеми виборчого процесу. Контроль за дотриманням законодавства та його однаковим застосуванням з боку ЦВК здійснювався у формі дострокового припинення повноважень ТВК, прийнятті рішень щодо реєстрації кандидатів у разі бездіяльності чи незаконних рішень ТВК, роз'ясненні прогалин у новому законодавстві тощо. У той же час перевищення строку повноважень 12 з 15 членів ЦВК знижувало суспільну легітимність діяльності ЦВК, при цьому важливість забезпечення державою умов для формування довіри щодо виборчого процесу є загально визнаним стандартом.

За оцінками ОПОРИ, ЦВК приймала низку рішень, які мали сумнівну правову основу та негативно вплинули на перебіг виборчого процесу. Ці рішення стосувалися роз'яснень щодо особливостей передвиборної агітації на чергових місцевих виборах 29 листопада 2015 року в Красноармійську та Маріуполі Донецької області, визначення підстав для непризначення повторного голосування на виборах міських голів (у великих містах), необов'язковості врахування факту недотримання гендерної квоти у виборчих списках кандидатів на етапі їх реєстрації. Необхідно зазначити, що в умовах нестабільності та наявності суттєвих недоліків законодавства, ЦВК доводилося фактично переймати функції нормотворення, а не лише вдаватися до роз'яснень (щодо гендерної квоти та отримання мандата першим номером у виборчому списку кандидатів місцевих організацій партій).

Найбільш суттєві проблеми застосування законодавства в діяльності ТВК були зафіксовані на етапі реєстрації кандидатів, затвердження текстів та виготовлення виборчих бюлетенів. Це супроводжувалося порушенням законодавчо встановлених строків здійснення виборчих процедур і найчастіше визначалося організаційними складнощами та/або довготривалими виборчими спорами.

Залежність діяльності ТВК від політичних впливів залишалася актуальною проблемою для адміністрування виборів в Україні. Впливові політичні партії продовжували використовувати у власних інтересах квоти представництва у ТВК інших політичних сил, які не проводили активної передвиборчої кампанії. Позитивною особливістю діяльності ТВК стало забезпечення відносно стабільності їх персонального складу (ротації протягом активного етапу виборчого процесу – 16%), що сприяло досягненню належного ефекту від організації навчальних заходів для членів відповідних комісій.

На етапі формування дільничних виборчих комісій ОПОРА в черговий раз зафіксувала низьку мотивацію громадян та суб'єктів виборчого процесу брати участь в їх діяльності. ДВК найчастіше утворювалися в мінімально допустимому складі, при цьому в максимальному складі ДВК формувалися здебільшого лише в обласних центрах чи великих містах. У зв'язку із дефіцитом кандидатур до складу ДВК, ТВК максимально лояльно розглядали відповідні подання суб'єктів виборчого процесу. Натомість законодавча вимога щодо наявності у членів виборчих комісій права голосу на відповідних місцевих виборах ускладнювала процес утворення ДВК.

За результатами моніторингу діяльності ДВК на чергових місцевих виборах 2015 року ОПОРА не виявила масових зловживань та грубих порушень законодавства.

Порушення з боку ДВК були типовими для різних регіонів і рівнів місцевих виборів, але не мали ознак спланованого чи централізованого втручання у перебіг голосування

та підрахунку голосів. У той же час репрезентативне спостереження ОПОРИ засвідчило необхідність посилення зусиль щодо забезпечення таємниці голосування виборців, оскільки фіксувалися малочисельні спроби розголошення таємниці голосування (у тому числі шляхом фотографування бюлетенів).

Недостатня підготовленість членів ДВК призвела до некоректного складення протоколів про підрахунок голосів. Це вимагало від ТВК направлення відповідних протоколів на уточнення, що затримувало процес встановлення результатів голосування. Багаторівнева система виборів та порядок встановлення підсумків та результатів голосування часто не дозволяли швидко завершити відповідні процедури у разі необхідності повторного підрахунку голосів на одній чи більше виборчих дільниць.

Незважаючи на те, що найбільшого поширення набули порушення законодавства у частині ведення передвиборної агітації (789 з 1 559 виявлених порушень), підкуп виборців у різноманітних формах став ключовою проблемою чергових місцевих виборів в Україні. ОПОРА зафіксувала 388 фактів із ознаками підкупу виборців, а перебіг передвиборчої кампанії засвідчував вмотивованість значної частини кандидатів вдаватися до матеріального заохочення виборців. Пов'язаною із підкупом виборців стала проблема використання кандидатами-посадовцями бюджетних ресурсів у власних виборчих інтересах. Передвиборча кампанія загострила і питання щодо використання у де-факто передвиборчих інтересах депутатських фондів, сформованих за рахунок коштів місцевих бюджетів для надання допомоги виборцям.

У порівнянні з позачерговими виборами народних депутатів України, спостерігачі ОПОРИ відзначили підвищення ефективності правоохоронних органів щодо фіксації порушень законодавства та їх активності у взаємодії із суб'єктами виборчого процесу. Натомість здатність правоохоронців попереджувати та припиняти порушення залишалася на невисокому рівні.

Масовість випадків недотримання законодавчих вимог щодо ведення передвиборної агітації засвідчує доцільність суттєвого посилення контролю за джерелами фінансування виборчих кампаній в Україні. Рейтинг порушень, сформований ОПОРОЮ, також засвідчив масову практику ведення передвиборної агітації ще не зареєстрованими кандидатами, що знижувало ефективність звітування щодо витрат з виборчих фондів та попередження тіншового фінансування у виборчому та політичному процесах.

Натомість позитивним чинником виборчого процесу стало суттєве зниження впливу адміністративного ресурсу, який хоча і не був повністю знівелюваний, але не мав централізованого та масового характеру.

Місцеві вибори 2015 року продемонстрували неоднорідну спроможність політичних партій брати участь у виборах та вести регулярну діяльність. Зокрема, лише 8,45% за-

реєстрованих станом на вересень 2015 року партій заявили про участь їх місцевих організацій у виборах та лише біля 4% партій проводили загальнонаціональні кампанії (у значній кількості територіальних громад). У окремих територіальних громадах впливовими учасниками виборів стали місцеві організації партій, які не брали участь у виборах в інших громадах чи регіонах. Це засвідчує існування в Україні фактично місцевих партій, які маючи формально загальнонаціональний статус, не проводять діяльність у межах країни.

Узагальнюючий висновок ОПОРИ полягає у тому, що чергові місцеві вибори в Україні 2015 року відбулися з порушенням низки міжнародних стандартів та належної практики організації виборів. Нестабільність та невизначеність виборчого законодавства щодо важливих процедур, зафіксовані випадки підкупу виборців, порушення принципу рівності умов для кандидатів та рівної ваги мандата в контексті виборчої системи, непрозорість фінансування передвиборної агітації, порушення строків реєстрації кандидатів в окремих громадах – це ті прояви, які засвідчили необхідність актуалізації питання реформи виборчого законодавства, перегляду підходів та практики регулювання кампанії, організації та проведення виборів.

#2

ОСНОВНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Верховна Рада України має повернутися до широкого політичного та експертного діалогу щодо законодавства про місцеві вибори, враховуючи попередні зобов'язання проведення повноцінної виборчої реформи та забезпечуючи стандарти стабільності виборчого законодавства.

Перегляд виборчих систем на місцевих виборах, серед іншого, повинен створити умови для справедливого розподілу депутатських місць між виборчими округами на основі чітко визначених критеріїв та дотримання міжнародних стандартів щодо максимально допустимих відхилень у кількості виборців різних округів. У законодавстві доцільно більш ефективно врахувати специфіку повноважень обласних та районних рад, а також удосконалити процедуру висування кандидатів відповідно до пункту 7.5 Копенгагенського документа ОБСЄ з метою усунення дискримінаційних норм щодо неможливості балотування кандидатів у порядку самовисування.

Подальша виборча реформа має призвести до усунення декларативних або складних до застосування положень законодавства, що сприятиме підвищенню загальної довіри громадян до інституту виборів в Україні. Виконанню цієї рекомендації сприятиме чітке дотримання українським парламентом принципу інклюзивності в процесі розробки нового законодавства, створення належних умов для незалежної експертної оцінки законодавчих ініціатив, у тому числі з боку міжнародних організацій.

Для дієвого забезпечення гендерної рівності, гарантування рівного доступу чоловіків і жінок до виборчих посад важливо визначити факт недотримання політичними партіями законодавчо встановлених квот представництва обох статей у виборчих списках як самодостатню підставу для відмови в реєстрації кандидатів.

На основі міжнародних рекомендацій парламент має переглянути чинні процедури відкликання депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів та доцільність запровадження інституту імперативного мандата на місцевому рівні, дотримуючись європейських засад функціонування представницьких органів влади й, зокрема, враховуючи принцип народного суверенітету.

З метою реалізації принципу рівності виборчих прав визначити у законодавстві про місцеві вибори максимально допустимі відхилення кількості виборців у виборчих округах та чіткі критерії для виняткових випадків, пов'язаних з адміністративно-територіальними, географічними або іншими особливостями. Натомість доцільно посилити

контрольну функцію ЦВК щодо виконання повноважень ТВК із утворення виборчих округів, включаючи можливість оперативного перегляду відповідних рішень з ініціативи комісії вищого рівня.

Суттєво змінити чинні законодавчі положення щодо висування та реєстрації кандидатів, включаючи посилення гарантій внутрішньопартійної демократії на етапі висування кандидатів, удосконалення порядку внесення грошової застави місцевими організаціями партій та кандидатами, порядку встановлення факту членства особи в одній політичній партії під час її реєстрації та врахування змін у керівному складі місцевих організацій політичних партій. Крім цього, необхідно на законодавчому рівні усунути недоліки у механізмах виявлення порушень кандидатами обмежень щодо одночасного балотування.

Із метою посилення внутрішньопартійної та локальної демократії переглянути законодавчі положення щодо обов'язковості надання керівним органом партії дозволу місцевим організаціям брати участь у місцевих виборах та погодження висунутих кандидатів.

З метою підвищення рівня легітимності виборчого процесу варто розглянути можливість розширення масштабу застосування системи голосування у два тури для виборів усіх міських голів, а не лише тих міст, де проживає понад 90 тисяч виборців.

Враховуючи масовість випадків матеріального мотивування виборців на місцевих виборах, пропонується встановити пряму заборону на використання депутатських фондів, які фінансуються з місцевих бюджетів, в умовах виборчого процесу та за певний період до його початку.

Внести зміни до статті 160 Кримінального кодексу України з метою уточнення проявів підкупу виборців, встановивши відповідальність за здійснення передвиборної агітації шляхом надання виборцям, а не лише підприємствам, установам та організаціям, неправомірної вигоди або надання безоплатно товарів (крім товарів, що містять візуальні зображення найменування, символіки, прапора політичної партії, вартість яких не перевищує розміру, встановленого законодавством), робіт, послуг.

Для забезпечення рівності можливостей для кандидатів та запобігання зловживань адміністративним ресурсом на виборах пропонується додатково врегулювати особливості ведення передвиборної агітації кандидатами, які займають посади в органах влади усіх рівнів. Зокрема, шляхом внесення змін до Закону України "Про державну

службу” та законодавства про вибори пропонується встановити заборону щодо участі кандидата-посадовця у офіційних публічних заходах органів влади на період виборчого процесу, крім випадків, пов'язаних із попередженням чи подоланням наслідків надзвичайних ситуацій, загроз життю і здоров'ю громадян. Це один із можливих варіантів попередження зловживань адміністративним ресурсом на виборах, враховуючи конституційно обумовлену неможливість зобов'язання кандидата перебувати у відпустці на час виборчого процесу.

Із метою забезпечення рівних можливостей кандидатів та дієвого контролю за фінансуванням виборчого процесу передбачити законодавчі можливості щодо попередження здійснення кандидатами передвиборної агітації до моменту офіційної реєстрації. Зокрема, можливим варіантом вирішення проблеми може стати офіційне повідомлення громадянином про свій намір балотуватися на чергових місцевих виборах ще до початку відповідного виборчого процесу та встановлення санкцій за здійснення до набуття офіційного статусу діяльності, яка за формами та способами є передвиборною агітацією.

Для створення належних умов взаємодії виборців та кандидатів обмежити обсяги політичної реклами у ЗМІ або розміри відповідних фінансових витрат. Натомість із метою забезпечення умов для вільного формування волевиявлення громадян передбачити на законодавчому рівні обов'язок подання кандидатами та місцевими організаціями політичних партій передвиборчих програм під час офіційної реєстрації.

Законодавчо передбачити оприлюднення проміжних і фінансових звітів розпорядників виборчих фондів місцевих організацій та політичних партій у форматі, придатному для машиночитного аналізу. Відповідні зобов'язання суттєво посилять можливості незалежного моніторингу та контролю за витратами кандидатів та партій з боку неурядових організацій, виборців та ЗМІ.

Зобов'язати на законодавчому рівні виборчі комісії, до яких надходять проміжні та остаточні фінансові звіти місцевих політичних партій, не лише оприлюднювати ці звіти, але й надавати їх для ознайомлення за запитом офіційних спостерігачів та інших суб'єктів виборчого процесу. Також необхідно законодавчо передбачити дієві санкції за неподання фінансового звіту, надання його із запізненням або з недостовірною інформацією.

Удосконалити процес адміністрування виборів шляхом запровадження постійно функціонуючої системи навчання та атестації знань членів територіальних і дільничних

виборчих комісій. Розглянути можливість законодавчого обмеження неодноразових ротацій членів виборчих комісій із боку суб'єктів подання кандидатур, спричинений не належною якістю підготовки списків подань та процесу відбору кандидатур суб'єктами подання.

Передбачити належну оперативність, повноту і прозорість процесу оприлюднення виборчої документації, зокрема постанов територіальних виборчих комісій на офіційному веб-сайті ЦВК. Додатково розглянути можливість створення обласними й міськими виборчими комісіями власних веб-ресурсів із метою забезпечення публічності й відкритості виборчого процесу.

Врегулювати права внутрішньо переміщених осіб та внутрішніх трудових мігрантів на місцевих виборах на засадах альтернативності визначення місця голосування громадянина, використовуючи можливості Державного реєстру виборців.

Необхідно забезпечити більш дієве виконання моніторингових та превентивних функцій правоохоронними органами щодо порушень виборчого законодавства, у тому числі за рахунок активної взаємодії з громадськими спостерігачами та іншими суб'єктами виборчого процесу.

#3

**ВИБОРЧА
СИСТЕМА ТА
ЗАКОНОДАВСТВО**

Передісторія та політичний контекст

Необхідність комплексного реформування законодавства, яким регулювалося проведення виборів 2010 року, була ключовим викликом для новообраного парламенту в контексті підготовки до чергових місцевих виборів 25 жовтня 2015 року.

Попередні чергові місцеві вибори в Україні відбулися 31 жовтня 2010 року. Поряд із затяжною дискусією про їх дату¹, основні суперечки тоді традиційно розгорталися навколо змісту виборчого законодавства та, зокрема, типу виборчої системи. Законом, прийнятим за два місяці до початку виборчого процесу, було запроваджено нову систему виборів – мажоритарно-пропорційну² (паралельну). Поспішне прийняття нового закону про місцеві вибори напередодні дня голосування без широкого громадського обговорення суттєво погіршило його якість, на що звертали увагу місцеві експерти та міжнародні організації. На практиці це призвело до численних маніпуляцій та порушень виборчого процесу, зафіксованих громадськими спостерігачами³. Уже після Революції Пднності, у квітні 2014 року, до закону були внесені поправки, якими зокрема удосконалено правовий статус офіційних спостерігачів, змінено порядок формування виборчих комісій, спрощено процедуру реєстрації та унеможливлено скасування реєстрації суб'єктів виборчого процесу⁴.

Разом із тим в експертному та політичному середовищі існував консенсус щодо необхідності розробки нового виборчого законодавства й перегляду чинної виборчої системи для місцевих виборів. Це знайшло своє відображення в Коаліційній угоді, укладеній у кінці листопада 2014 року п'ятьма парламентськими фракціями, що утворили більшість у Верховній Раді України восьмого скликання. Угодою передбачалося збереження мажоритарної системи на рівні сільських та селищних рад та запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими списками при проведенні місцевих виборів на інших рівнях. А також запровадження виборів міських голів великих міст за принципом абсолютної більшості голосів виборців, які взяли участь у голосуванні

¹ Відповідно до Постанови Верховної Ради від 20.10.2009 року № 1648-VI місцеві вибори було призначено на неділю 30 травня 2010 року. У лютому 2010 року парламент визнав згадану Постанову такою, що втратила чинність. Натомість було зареєстровано законопроект, в якому встановлювалася дата чергових місцевих виборів 27 березня 2011 року. Однак і цей законопроект був розкритикований Конституційним Судом України як такий, що порушує виборчі права громадян. Врешті, 1 липня 2010 року Верховна Рада Постановою № 2412-VI призначила місцеві вибори на неділю 31 жовтня.

² До цього в Україні на місцевих виборах застосовувалася спочатку мажоритарна система – у 1994, 1998 і 2002 роках, а згодом пропорційна виборча система – у 2002 і 2006 роках.

³ Див.: Заява Громадянської мережі ОПОРА щодо проведення місцевих виборів 31 жовтня 2010 року, opora.org/news/867-2010-11-04

⁴ Див.: Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" та деяких інших законів України щодо техніко-юридичного вдосконалення виборчого процесу", zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1184-18

(система у два тури). Оскільки згідно з Конституцією України чергові вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів мали бути проведені 25 жовтня 2015 року. Натомість фракції-підписанти Коаліційної угоди взяли на себе зобов'язання завершити процес реформування виборчого законодавства упродовж першого півріччя 2015 року⁵. Однак лише в лютому 2015 року за розпорядженням Голови Верховної Ради України Володимира Гройсмана було створено експертну групу з питань підготовки законопроекту про місцеві вибори, до якої увійшли українські та міжнародні експерти у сфері виборчого права, представники профільних громадських організацій, народні депутати. Завданням групи стало напрацювання пропозицій щодо удосконалення чинного виборчого законодавства та здійснення фахового аналізу відповідних законопроектів. Вона зібралася лише раз, і аж до квітня 2015 року з боку парламентського керівництва не було зроблено жодних суттєвих кроків щодо реформування виборчого законодавства, окрім декларування намірів.

У квітні 2015 року була сформована вже менш чисельна робоча група у складі 11 експертів та народних депутатів (на чолі з головою парламентського підкомітету з питань виборів і референдуму Олександром Черненком), безпосереднім завданням якої була розробка нового закону про місцеві вибори.

За основу групою взято законопроект, напрацьований експертами Асоціації міст України. Попри надзвичайно стислі часові межі, робоча група підготувала цілісний документ, який був зареєстрований у Верховній Раді України під номером 2831-2. Автори пропонували запровадити пропорційну систему з відкритими списками на виборах до місцевих рад у великих містах (90 тис. і більше виборців) та виборах депутатів обласних рад, багатомандатну мажоритарну виборчу систему на виборах сільських, селищних, міських рад (у містах до 90 тис. виборців), районних, районних у місті рад.

Виборці повинні були вписувати в простий бюлетень номер партії та порядковий номер кандидата зі списку цієї ж політичної сили, якому вони надають преференцію. Щодо виборів міських голів, то у великих містах (90 тис. і більше виборців) переможець повинен одержати абсолютну більшість голосів або на 20% більше, ніж його найближчий конкурент. В іншому випадку оголошувалось повторне голосування, в якому брали участь 2 найбільш рейтингові кандидати. Позитивною новелою законопроекту була заборона на розміщення платної політичної реклами на телебаченні, радіо та носіях зовнішньої реклами, прозорість та підзвітність виборчих списків, а також обов'язкова гендерна квота.

Однак законопроект робочої групи був одним з 4-х зареєстрованих у парламенті. Три інші ініціативи (№№ 2831, 2831-1, 2831-3) публічно не обговорювалися, готувались без

⁵ Див.: Угода про Коаліцію депутатських фракцій "Європейська Україна". zakono.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15

консультацій із зацікавленими сторонами, незалежними та громадськими експертами у відкритий спосіб. Реєстрація декількох законопроектів, їх аналіз та узгодження в обмежені терміни, поставили під загрозу прийняття якісно нового закону та зберігали ризик застосування на місцевих виборах 2015 року паралельної виборчої системи (пропорційної із закритими списками та одномандатної мажоритарної відносної більшості, за якими обирались 50/50 кожна з місцевих рад, крім сільських та селищних), закладеної до закону, який був широко розкритикований за підсумками застосування на останніх чергових місцевих виборах 2010 року. Незважаючи на те, що найбільш контраверсійні новели старого закону були удосконалені в 2014 році, він мав загалом негативне політичне сприйняття та низьку суспільну довіру.

13 травня 2015 року було зареєстровано законопроект № 2831 від депутатів ВО “Батьківщина” (авторства Юлії Тимошенко та ін.). Документ визначав запровадження пропорційної виборчої системи до рад усіх рівнів (крім сільських та селищних) з преференціями. Дана система не могла оцінюватись як відкриті списки, у зв'язку з низькою обставин. Перші 5 кандидатів у списку, зареєстрованому партією, не ранжувались, а кінцевий розподіл мандатів решти після завершення дня голосування здійснювався за рішенням партії на з'їзді⁶. Таким чином, виборці мали опосередкований вплив на проходження до ради конкретних кандидатів. 27 травня 2015 року депутатом від “Народного фронту” Миколою Федоруком до парламенту внесено законопроект № 2831-1, яким передбачалося обирати за пропорційною системою з відкритими списками лише депутатів міст обласного значення і міст понад 300 тис. мешканців. Депутати решти міських рад (у тому числі обласних і районних) мали обиратися за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних мажоритарних округах. І 28 травня 2015 року групою депутатів (Вадим Денисенко, Сергій Алексєєв, Ігор Попов та інші) було зареєстровано законопроект № 2831-3. Автори документа пропонували обирати депутатів обласних, районних і міських рад за пропорційною виборчою системою з преференціями, сільських і селищних рад – за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних округах.

Попри колективно напрацьований і найбільш консенсусний законопроект “Про місцеві вибори” № 2831-2, який розроблявся у рамках створеної Головою Верховної Ради робочої групи спільними зусиллями народних депутатів та виборчих експертів (зокрема Громадянської мережі ОПОРА, Інтерньюз-Україна, IFES, Комітету виборців України,

⁶ Відповідно до законопроекту № 2831 місцева організація партії після отримання від ТВК офіційного підсумку голосування щодо кількості голосів виборців, поданих за кандидатів у депутати в багатомандатному окрузі, включених до виборчого списку місцевої організації партії в розрізі дільниць, протягом двох днів на своїх зборах на підставі результатів голосування по кожній дільниці мала би затверджувати остаточний порядок розташування кандидатів у депутати у виборчому списку з врахування їх попереднього закріплення за територіями виборчих дільниць, починаючи з шостого номера.

Інституту виборчого права та ін.), парламентарі врешті віддали перевагу іншому законопроект – № 2831-3. Фактично законопроект робочої групи був провалений депутатами фракції "Блоку Петра Порошенка", з яких лише третина (48 з 144 осіб) підтримала законопроект № 2831-2, ініційований Андрієм Парубієм (фракція "Блоку Петра Порошенка") та іншими народними депутатами.

Законопроект № 2831-3 було розглянуто в парламенті за скороченою процедурою, без ґрунтового обговорення і прийнято менш ніж за місяць до початку виборчого процесу. Закон "Про місцеві вибори" 14 липня був проголосований у парламенті і 6 серпня підписаний Президентом. Депутатами вже традиційно було проігноровано дотримання принципу стабільності виборчого законодавства та правової визначеності. За місяць до початку виборчого процесу партії і кандидати все ще не мали надійної інформації про конфігурацію майбутньої виборчої системи й межі виборчих округів.

У цілому нормативно-правова база, яка регулює проведення місцевих виборів в Україні, включає Конституцію України, прийнятий 14 липня 2015 року Закон "Про місцеві вибори" та Постанови Центральної виборчої комісії. Окремі аспекти виборчого процесу регулюються суміжним законодавством – Законами "Про Центральну виборчу комісію", "Про Державний реєстр виборців", "Про політичні партії в Україні", Кодексом адміністративного судочинства та Кримінальним кодексом України.

Особливості проведення місцевих виборів

Збройний конфлікт на Сході України. Чергові місцеві вибори в Україні 2015 року, як і два попередніх електоральні цикли, відбувалися в умовах збройної агресії та тимчасової окупації частини територій України Російською Федерацією. Ці обставини постійно провокували дестабілізацію політичної ситуації в країні й, зокрема, унеможливили проведення виборів із дотриманням європейських демократичних стандартів на окремих підконтрольних Україні територіях Донецької та Луганської областей.

Відповідно до частини 5 статті 8 Закону "Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України" вибори взагалі не проводилися на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим, у місті Севастополь, окремих районах Донецької та Луганської областей. Також волевиявлення не відбувалося в окремих підконтрольних українській владі населених пунктах Донбасу, де голосування могло бути небезпечним для громадян через наближеність до лінії військового протистояння. ЦВК на підставі подань Донецької та Луганської обласних

військово-цивільних адміністрацій із переліками районних, міських, районних у містах, селищних, сільських рад цих областей, які перетинають лінію розмежування або знаходяться у безпосередній близькості до неї, встановила неможливість проведення чергових виборів на територіях відповідних місцевих рад⁷.

Основним недоліком рішення про непроведення виборів на окремих підконтрольних українській владі територіях було те, що воно приймалося без належного громадського обговорення і за відсутності чітких і прозорих критеріїв відбору населених пунктів. Це створює підстави для трактування такого рішення як політично вмотивованого.

Реформа децентралізації. Місцеві вибори відбувалися в контексті проведення Конституційної реформи та процесу децентралізації влади. У рамках реформи існуючі громади можуть об'єднуватися в більші громади, отримуючи ширші повноваження та ресурси. Законом передбачено, що при утворенні об'єднаної громади необхідно провести вибори до відповідного органу місцевого самоврядування. У 159 об'єднаних громадах вже 25 жовтня 2015 року відбулися перші вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Також Закон уперше передбачив обрання старост – нових посадових осіб місцевого самоврядування в об'єднаних територіальних громадах. Процес об'єднання громад і проведення місцевих виборів у новоутворених громадах триває надалі й завершиться після внесення змін до Конституції України з подальшим одночасним проведенням місцевих виборів по всій країні в укрупнених громадах.

Виборча система

Законом "Про місцеві вибори" впроваджено абсолютно нову виборчу систему (для обрання депутатів обласних, районних і міських рад), яка досі не застосовувалася в Україні. Автори Закону позиціонували її як "пропорційну з преференціями", обґрунтовано не вживаючи в тексті Закону чи пояснювальній записці до законопроекту поняття "відкритих списків". Хоча в публічних заявах та виступах самі ж розробники інтерпретували запропоновану систему як різновид відкритих списків. Формально ж виборцям пропонувалося персоналізоване голосування – за кандидата, закріпленого партією в конкретному територіальному окрузі, але без можливості самостійно обирати бажаних кандидатів зі списку партії. Через наявність персоналізованого голосування деякі експерти і виборці помилково трактували цю систему як приховану мажоритарку. На практиці ж виборці мали голосувати за закритий партійний список і одночасно за єдиного кандидата за умови, якщо він/вона був наперед закріплений партією в кожному конкретному

⁷ Постанова ЦВК № 207 від 29 серпня 2015 року "Про неможливість проведення чергових виборів депутатів окремих районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад Донецької області та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року".

окрузі. Таким чином, парламентарі відмовилися від ідеї запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими списками, всупереч умовам Коаліційної угоди, суспільним очікуванням й публічним рекомендаціям організацій громадянського суспільства.

У цілому Законом передбачалося застосування на місцевих виборах трьох різних типів виборчих систем, залежно від рівня виборів. Дві з них – мажоритарні, які були добре знані виборцям, й одна – абсолютно нова, пропорційна з преференціями. Так, для виборів депутатів сільських, селищних рад зберігалася чинна мажоритарна система відносної більшості в одномандатних виборчих округах. Така ж система застосовувалася для виборів сільських, селищних, міських (міст, кількість виборців у яких є меншою ніж 90 тисяч) голів, сільських старост. Для виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад вводилася пропорційна виборча система з преференціями. Для виборів міських голів (міст, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч) вводилася мажоритарна система абсолютної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі.

Пропорційна виборча система з преференціям включала в себе особливий порядок висунення кандидатів та встановлення результатів голосування. Так, виключним правом висунення кандидатів Закон наділяв лише місцеві організації політичних партій. Кандидати могли бути як членами партії, так і позапартійними. Балотування кандидатів у порядку самовисування в умовах застосування пропорційної системи не передбачено. Це не цілком узгоджується з міжнародними виборчими стандартами, зокрема пунктом 7.5 Копенгагенського документа ОБСЄ, підписавши який Україна взяла на себе зобов'язання забезпечувати право осіб на доступ до публічних посад як в індивідуальному порядку, так і як представників політичних партій без дискримінації. Право самовисування зберігається для кандидатів у депутати сільських, селищних рад та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, старости.

На виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад місцеві організації політичних партій максимально могли висунути у виборчому списку кількість кандидатів, яка дорівнює кількості депутатів відповідної ради плюс один (частина 3 статті 37 Закону). Тобто місцева організація партії могла закріпити за кожним територіальним округом, створеним на виборах відповідних рад, одного кандидата з виборчого списку, а перший номер цього списку не закріплювався за жодним територіальним виборчим округом. Закон не зобов'язував місцеву організацію партії висувати кандидатів у кількості, яка відповідає кількості територіальних виборчих округів. На практиці це призводить до наявності округів, де взагалі відсутні конкретні кандидати, за яких виборці можуть голосувати. Тим самим нівелюється зміст персоніфікованого голосування, яке позиціонувалося його авторами як одна з ключових переваг Закону.

Законом регулювалося, що виборчий бюлетень мав включати в себе назви місцевих організацій партій та прізвище кандидата, висунутого відповідною місцевою організацією партії в цьому окрузі. Фактично виборець був зобов'язаний голосувати одночасно і за місцеву організацію, і за кандидата, закріпленого нею у територіальному виборчому окрузі, не маючи можливості розмежувати підтримку партії та кандидата або обирати між декількома кандидатами від однієї партії. Якщо ж партія не закріпила кандидата у певному територіальному виборчому окрузі – виборець міг проголосувати лише за партію.

Право на участь у розподілі депутатських мандатів у відповідному багатомандатному виборчому окрузі набували кандидати в депутати, включені до виборчих списків від місцевих організацій партій, що отримали п'ять і більше відсотків голосів виборців відносно сумарної кількості голосів виборців, поданих за місцеві організації партій (частина 2 статті 86 Закону). Таким чином, порівняно з попередніми місцевими виборами, прохідний бар'єр для партій було збільшено з 3% до 5%. Розробники Закону не привели обґрунтованих пояснень на користь збільшення прохідного бар'єра. Можна припустити, що ця норма покликана запобігти надмірному партійному дробленню та нестабільності представницьких органів місцевого самоврядування. Разом із тим треба враховувати, що надмірний прохідний бар'єр справляє дискримінаційний вплив на малі/нові партії у змаганні за депутатські мандати.

Запропонована у Законі виборча система уможливорює проходження до ради кандидатів, які не стали лідерами у своєму територіальному окрузі, натомість кандидати, які набрали найбільше голосів, лишуються без мандатів, якщо їхня партія не здолала прохідний бар'єр або отримала недостатню підтримку виборців у межах багатомандатного округу.

Залежно від кількості голосів виборців, отриманих місцевою організацією партії та кандидатом, висунутим нею у відповідному територіальному окрузі, визначався рівень особистої підтримки кандидата. Відповідно до цієї підтримки формувався рейтинг кандидатів у виборчому списку місцевої організації партії. Розподіл голосів між кандидатами від місцевої організації партії здійснювався відповідно до їх черговості у виборчому списку, встановленої рішенням територіальної виборчої комісії на основі рейтингу. Тобто кандидати, закріплені партією за територіальними округами порівнювалися за відсотками, які отримала партія у різних округах. Відсоток обчислювався від кількості голосів виборців, відданих у цьому окрузі за всі місцеві організації партій. Зважаючи на те, що враховується саме відсоток, а не абсолютна кількість голосів виборців, Закон уможливував ситуації, коли мандат отримував кандидат із вищим відсотком підтримки партії, але з меншою кількістю голосів виборців, ніж отримав кандидат від цієї ж партії в іншому окрузі.

Експерти неодноразово звертали увагу на те, що запропонована виборча система призводить до спотвореного представництва територіальних виборчих округів – коли в одних округах може бути обрано декілька кандидатів, а в інших – жодного. Ефект “недо” чи “пере” представництва був особливо небезпечним для виборів місцевих рад районного та обласного рівня.

Відмова від мандатів кандидатів після оголошення результатів виборів стала механізмом, який дозволив партіям переглядати результати преференційного голосування і обмежувати вплив виборців на обрання конкретних кандидатів у партійному списку.

Основні законодавчі зміни та нововведення

Гендерна квота. Уперше в законодавстві про місцеві вибори було закріплено гендерну квоту для партійних списків. Так, Законом передбачено, що представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах має становити не менше 30 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку. Однак Закон не передбачав дієвого механізму реалізації норми про гендерну квоту й контролю за її виконанням, як і санкцій у разі її недотримання. ЦВК у своєму Роз’ясненні від 23 вересня (Постанова № 362) зазначила, що відмова в реєстрації кандидатів у депутати в багатомандатному виборчому окрузі з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад з підстав недотримання положення Закону щодо представництва осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад не допускається. Натомість Київський апеляційний адміністративний суд 30 жовтня 2015 року прийняв два кардинально протилежних рішення щодо Роз’яснення ЦВК. Одне з рішень суду, яким визначалося нечинним Роз’яснення ЦВК, базувалося на позиції загальнообов’язковості положень законодавства щодо гендерної квоти та їх поширення на всі правовідносини в межах виборчого процесу, у тому числі щодо реєстрації або відмови в реєстрації кандидатів. В іншому рішенні цього ж суду вказувалося, що положення виборчого закону щодо гендерної квоти є декларативним, оскільки не передбачено санкції за його недотримання місцевими організаціями партій під час складання виборчого списку.

Таким чином, неналежна врегульованість запропонованої в Законі новації про гендерну квоту унеможлиблювала реалізацію на практиці принципу забезпечення рівних прав і можливостей кандидатів. Напередодні виборів суспільство було широко проінформовано про те, що гендерна квота при формуванні виборчих списків є одним з найбільш

прогресивних положень нового Закону України “Про місцеві вибори”. Тоді як визнання ЦВК чи судом декларативності або необов'язковості окремих положень законодавства частково нівелювало цей прогрес.

Зменшення кількості депутатів. Порівняно з попередніми виборами, законодавчо закріплена кількість депутатів місцевих рад зменшилася на 30%. У Законі чітко встановлено кількісний склад відповідних місцевих рад, який визначається ЦВК до початку виборчого процесу чергових виборів залежно від кількості виборців, які належать до відповідної територіальної громади, проживають на території області, району, району в місті. Так, мінімальна кількість депутатів ради – 12 (за чисельності виборців до 1000), максимальна – 120 (за чисельності виборців понад 2 млн). Тоді як відповідно до положень попереднього Закону “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” у адміністративно-територіальних одиницях з кількістю понад 2 млн виборців максимально нараховувалося 150 депутатів.

Відкликання депутатів і місцевих голів. У прикінцевих та перехідних положеннях Закону “Про місцеві вибори” вперше включено правовий механізм дострокового відкликання депутатів місцевих рад та міських, селищних, сільських голів. Детальну процедуру дострокового припинення повноважень депутатів місцевих рад за ініціативою виборців чітко визначено в Законі України “Про статус депутатів місцевих рад” (зі змінами, внесеними згідно із Законом “Про місцеві вибори” від 14.07.2015).

На відміну від Закону “Про вибори народних депутатів України”, який передбачає відкликання народного обранця лише з ініціативи політичної партії, від якої він обирався, Закон “Про місцеві вибори” також надає це право виборцям. Рішення про відкликання депутата ухвалює керівний орган партії, який розглядає звернення територіальної виборчої комісії щодо відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою та приймає рішення про його відкликання або про відмову в задоволенні цієї ініціативи. Проте за цю ініціативу має підписатись не менше половини виборців від тієї кількості, яка взяла участь у виборах у конкретному окрузі – для депутатів, обраних в одномандатному виборчому окрузі, або не менше виборців, ніж проголосували за відповідну місцеву організацію партії у відповідному територіальному виборчому окрузі – для депутата, обраного в багатомандатному виборчому окрузі.

Рішення про дострокове припинення повноважень за народною ініціативою сільського, селищного, міського голови, який був обраний шляхом самовисування, приймається за поданням територіальної виборчої комісії відповідною сільською, селищною, міською радою більшістю голосів від її складу. На підтримку пропозиції про відкликання сільського, селищного, міського голови має бути зібрано кількість підписів, що переви-

ще кількість голосів, поданих за нього на місцевих виборах, за результатами яких він був обраний сільським, селищним, міським головою.

Після прийняття рішення про відкликання депутата, що обирався у багатомандатному окрузі у відповідній місцевій раді, його заміщує наступний за черговістю кандидат у депутати від місцевої організації партії (відповідно до внутрішньопартійного рейтингу). У випадку, якщо депутат був обраний в одномандатному окрузі, проводяться проміжні вибори або позачергові вибори для переобрання сільського/селищного голови.

Таким чином, змінами до виборчого законодавства в українську політичну практику запроваджено інститут імперативного мандата на місцевому рівні, застосування якого в європейській практиці вважається недемократичним. Імперативний мандат суперечить принципу народного суверенітету, оскільки депутат є представником мешканців територіальної громади чи народу, а не окремих виборців.

Проблема в тому, що навіть у випадку відкликання депутата за народною ініціативою, кінцеве рішення залишається за партією. При цьому в законі немає роз'яснення, які правові наслідки можуть бути в разі, якщо партія відмовилася задовільнити подання ТВК щодо відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою. Лише у випадку обрання депутата шляхом самовисування до селищної або сільської ради ТВК уповноважена безпосередньо приймати рішення про його відкликання на підставі достатньої кількості зібраних підписів.

Вибори мерів великих міст. Законом передбачено нову процедуру виборів голів міст, де проживає понад 90 тисяч виборців. Для перемоги кандидат на посаду міського голови має одержати на свою підтримку абсолютну більшість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. У протилежному випадку проводиться другий тур виборів між двома кандидатами, що набрали найбільшу кількість голосів. У другому турі перемагає той, хто набрав більшу кількість голосів. Ця система підвищує легітимність виборчого процесу в очах виборців. Однак її застосування охопило лише великі міста, хоча проблема обрання на посаду місцевих голів кандидатів з низькою підтримкою має загальний характер. Однією з перешкод для впровадження системи голосування у два тури у всіх містах є значне зростання вартості виборчого процесу.

Проблеми, не врегульовані законодавством

Виборчі права внутрішньо переміщених осіб. Окупація Криму та військовий конфлікт на Сході України змусив майже 1,5 млн осіб переїхати в інші регіони країни. У Законі

“Про тимчасово переміщених осіб”, прийнятому в 2014 році, міститься норма про необхідність забезпечення виборчого права для громадян, які змушені були переселитися у зв'язку з війною на Донбасі та окупацією Криму. Зокрема, у статті 8 Закону йдеться про те, що внутрішньо переміщена особа “реалізує своє право голосу на місцевих виборах шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси”. Однак у новому Законі “Про місцеві вибори” не передбачено окремого порядку голосування для внутрішньо переміщених осіб.

Хоча рівність прав і свобод усіх громадян гарантується Конституцією України, а у випадку із внутрішньо переміщеними особами – визначається також міжнародними стандартами (Керівні принципи ООН з питань переміщення громадян у межах країни, Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи, Рекомендації ПАРЕ), право голосу внутрішньо переміщених громадян України на місцевих виборах не було врегульовано Верховною Радою. Такі особи могли взяти участь у голосуванні на місцевих виборах, якщо зареєстрували своє місце проживання за новою адресою. У такому випадку вони стають повноправними членами територіальної громади, однак втрачають статус внутрішньо переміщеної особи.

Група громадських організацій, серед яких і Громадянська мережа ОПОРА, та народних депутатів оперативно розробили і публічно лобювали законопроект № 2501а-1, який гарантував виборче право для внутрішньо переміщених осіб та забезпечував механізм їхнього голосування на місцевих виборах у територіальних громадах за фактичним місцем проживання. Однак він так і не був вчасно розглянутий Верховною Радою, як і інші альтернативні законопроекти.

Контроль за виборчими фінансами. У Законі закріплена вимога щодо подання кандидатами проміжних фінансових звітів до дня голосування та остаточних фінансових звітів не пізніше як на п'ятий день після дня голосування. Однак через відсутність конкретних санкцій за неподання звіту, надання із запізненням або з недостовірною інформацією – законодавча норма про фінансове звітування кандидатів носить декларативний характер. Територіальні виборчі комісії, на які покладено обов'язок приймати та опрацьовувати звіти, не наділені достатніми повноваженнями та ресурсами для належної їх перевірки та аналізу. Через відсутність обов'язку кандидатів публікувати фінансові звіти виборці позбавлені актуальної інформації про формальні витрати кандидатів на передвиборчу кампанію. Також Закон не встановлює вимог щодо граничної суми витрат на передвиборчу кампанію. Ця обставина сприяла надмірному та безконтрольному використанню коштів на передвиборчу агітацію. За оцінками ОПОРИ, політичні партії та кандидати несли надмірні витрати на проведення передвиборчої агітації, використовуючи найдорожчі її форми (зовнішня та медійна реклама).

Передвиборчі програми кандидатів. Закон не накладав на партії і кандидатів у депутати обов'язку подавати передвиборні програми на етапі реєстрації в територіальній виборчій комісії і оприлюднювати їх. Відсутність передвиборних програм позбавила виборців одного з важливих критеріїв, необхідного для прийняття обґрунтованого рішення при здійсненні голосування. Більше того, наявність передвиборної програми і її подальше виконання/невиконання депутатами (партіями) слугує для виборців інструментом контролю за їх діяльністю. Адже невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми є однією з підстав для відкликання виборцями обраного депутата місцевої ради (п. 1 ст. 37 Закону "Про статус депутатів місцевих рад"). Відсутність у Законі норми про оприлюднення передвиборних програм кандидатів у депутати в умовах застосування пропорційної виборчої системи стимулює політичну безвідповідальність партій та не сприяє їх програмній структуризації.

Межі виборчих округів. Відповідно до Закону на територіальні виборчі комісії покладений обов'язок щодо утворення одномандатних, багатомандатних виборчих округів, у межах яких формувались і територіальні виборчі округи. Кількість виборців у кожному з округів має бути приблизно рівною. Однак Законом не встановлено, яким може бути максимально допустиме відхилення в кількості виборців між територіальними округами, що уможливило маніпулювання межами виборчих округів і довільне тлумачення виборчого законодавства.

#4

**ТЕРИТОРІАЛЬНА
ОРГАНІЗАЦІЯ
ВИБОРІВ.**

УТВОРЕННЯ
ОКРУГІВ

Через недостатнє врегулювання норм законодавства та неможливість забезпечити належний контроль із боку ЦВК за процесом утворення виборчих округів з виборів депутатів місцевих рад, випадки аномального відхилення кількості виборців у територіальних округах набули системного прояву. На практиці для ТВК виявилось проблематичним при розподілі округів дотримуватися декларативного критерію щодо максимально наближеної до середньої кількості виборців у кожному з територіальних округів.

Як наслідок, абсолютна більшість (1 391 з 1 700) територіальних виборчих округів, утворених для виборів депутатів обласних рад, мають більш ніж 15% відхилення від середньої кількості виборців у окрузі (допустиме за рекомендаціями Венеціанської комісії). На виборах до районних рад кількість таких аномальних округів сягає 85%. Рекордне максимальне відхилення в кількості виборців у територіальних округах у межах багатомандатного округу складає 1 257% для районних рад і 240% для обласних.

Загалом понад дві третини територіальних виборчих округів, утворених для виборів депутатів обласних, районних та міських рад (21 584 з 27 557), мають більш ніж 15% відхилення в кількості виборців. У такий спосіб комісії допустили порушення принципу рівноправності голосів виборців. Адже вага голосу виборця в малих територіальних округах є суттєво більшою, ніж у великих ТВО в межах відповідного багатомандатного округу. Ця обставина мала суттєвий вплив на етапі розподілу місць між територіальними округами в умовах застосування персоналізованої системи пропорційного представництва.

Порядок утворення округів

Законом України “Про місцеві вибори” визначено, що вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за пропорційною виборчою системою в багатомандатному виборчому окрузі, межі якого мають збігатися з територією відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, району в місті, міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм або територією, утвореною відповідно до Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” об’єднаної міської територіальної громади.

Кожен багатомандатний виборчий округ поділяється на територіальні виборчі округи, кількість яких має дорівнювати загальному складу (кількості депутатів) відповідної ради. Кількісний склад кожної ради визначається відповідно до частин третьої і четвертої статті 16 Закону України “Про місцеві вибори”, залежно від кількості виборців, які належать до відповідних територіальних громад.

У той же час вибори депутатів сільських, селищних рад відповідно до Закону проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися в сільську громаду), селища, територія утвореної відповідно до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" об'єднаної сільської, селищної територіальної громади.

З вересня ЦВК своєю Постановою⁸ на підставі відомостей Державного реєстру виборців визначала кількість територіальних, одномандатних виборчих округів, що мали бути утворені відповідними територіальними виборчими комісіями в межах адміністративно-територіальних одиниць для організації виборів депутатів усіх місцевих рад.

Обов'язок з утворення територіальних і одномандатних виборчих округів Законом закріплений за відповідними ТВК:

- обласні виборчі комісії утворювали територіальні виборчі округи для проведення виборів депутатів обласної ради;
- районні виборчі комісії утворювали територіальні виборчі округи для проведення виборів депутатів районної ради;
- міські виборчі комісії, районні в місті виборчі комісії утворювали територіальні виборчі округи для проведення виборів депутатів міської ради, районної в місті ради;
- сільські, селищні виборчі комісії утворювали одномандатні виборчі округи для проведення виборів депутатів сільської, селищної ради.

При утворенні територіальних виборчих округів комісія мала дотримуватися принципу, за якого кількість виборців у кожному окрузі має бути за можливості максимально наближеною до середньої кількості виборців у територіальному виборчому окрузі відповідного багатомандатного округу.

Також при утворенні виборчих округів комісії мали брати до уваги адміністративні межі відповідних територій:

- на виборах до обласної ради – кожного району і міста обласного значення;
- на виборах до районної ради – кожного села, селища, міста районного значення;
- на виборах міської ради – кожного села, селища, району в місті, міста, яке входить до складу цього міста.

На території кожної зі згаданих адміністративних одиниць мав утворюватися щонайменше один або ж кілька територіальних виборчих округів. Такий ТВО міг включати

⁸ Постанова ЦВК № 216 від 03.09.2015 "Про кількість територіальних, одномандатних виборчих округів, що утворюються обласними, районними, міськими, районними у містах (у містах, де утворені районні у місті ради), сільськими, селищними виборчими комісіями для організації виборів депутатів місцевих рад при проведенні чергових та перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року".

територію чи частину території лише однієї адміністративно-територіальної одиниці в межах багатомандатного виборчого округу. Тобто на виборах до обласної ради один виборчий округ не міг охоплювати територію двох (або більше) районів чи міст обласного значення.

Аналіз процесу утворення округів

Громадянська мережа ОПОРА проаналізувала результати утворення територіальних виборчих округів з виборів депутатів усіх обласних (1 700 округів), районних (15 135 округів) і міських (10 722 округи) рад України.

Основним критерієм аналізу була відповідність кількості виборців у кожному з ТВО середній кількості виборців у територіальному виборчому окрузі відповідного багатомандатного округу.

Згідно з Рекомендаціями Венеціанської комісії, викладеними у Кодексі належної практики у виборчих справах, максимально припустиме відхилення від прийнятого критерію розподілу округів не мало б перевищувати 10%, але в жодному разі не може перевищувати 15%, за винятком особливих обставин (захист інтересів компактно розселеної меншини, адміністративна одиниця з низькою густиною населення).

Обласні ради: територіальні виборчі округи з найбільшим відхиленням від середньої кількості виборців

ОБЛАСНА РАДА	ТВО	КІЛЬКІСТЬ ВИБОРЦІВ у ТВО	СЕРЕДНЯ КІЛЬКІСТЬ ВИБОРЦІВ у окрузі	ВІДХИЛЕННЯ від середньої кількості виборців
Харківська	№ 9	60 852	17 957	239%
Запорізька	№ 68	48 490	16 832	188%
Миколаївська	№ 49	36 741	14 132	160%
Одеська	№ 81	53 802	21 286	153%

ОПОРА виявила, що майже в половині територіальних округів, утворених для проведення виборів депутатів обласних рад, відхилення від середньої кількості виборців значно перевищує допустимий показник у 15%. У понад 50 ТВО з виборів до обласних рад воно становить більше 100%. ТВО № 9 (м. Харків) з виборів депутатів Харківської обласної ради утворений у кількості 60 852 виборців, що на 239% більше, ніж середня

кількість виборців ТВО в межах відповідного багатомандатного округу. ТВО № 68 (м. Запоріжжя) з виборів депутатів Запорізької обласної ради складає кількість виборців, що на 188% перевищує середню.

У середньому зафіксовано чотирикратну різницю між найбільшими та найменшими (за кількістю виборців) округами з виборів депутатів обласних рад. Разом з тим є випадки, коли різниця у величині округів стає 12-кратною. Для прикладу, на виборах до Харківської міської ради територіальний округ № 9 нараховує трохи більше 60 тисяч виборців, тоді як у ТВО № 78 налічується близько 5 тисяч. На виборах до Львівської міської ради у ТВО № 1 нараховується 45 тисяч виборців, а у ТВО № 21 менше 4 тисяч.

Обласні ради: територіальні виборчі округи з найбільшою і найменшою кількістю виборців

ОБЛАСТЬ	НАЙБІЛЬШЕ ТВО: кількість виборців	ТВО	НАЙМЕНШЕ ТВО: кількість виборців	ТВО	РІЗНИЦЯ у величині округів
Вінницька	24 370	№ 75	9 455	№ 10	× 3
Волинська	17 483	№ 19	9 186	№ 9	× 2
Дніпропетровська	42 379	№ 59	5 671	№ 3	× 7
Житомирська	22 836	№ 34	6 629	№ 22	× 3
Закарпатська	20 525	№ 5	7 031	№ 64	× 3
Запорізька	48 490	№ 68	6 228	№ 8	× 8
Івано-Франківська	17 105	№ 84	9 601	№ 37	× 2
Київська	27 214	№ 51	4 605	№ 44	× 6
Кіровоградська	18 172	№ 47	5 892	№ 64	× 3
Львівська	45 561	№ 1	3 821	№ 21	× 12
Миколаївська	36 741	№ 49	7 477	№ 9	× 5
Одеська	53 802	№ 81	7 658	№ 83	× 7
Полтавська	20 229	№ 1	9 921	№ 31	× 2
Рівненська	19 229	№ 19	10 112	№ 52	× 2
Сумська	23 439	№ 48	9 829	№ 64	× 2
Тернопільська	18 367	№ 47	9 487	№ 34	× 2

Харківська	60 852	№ 9	5 291	№ 78	× 12
Херсонська	25 625	№ 62	6 859	№ 16	× 4
Хмельницька	17 300	№ 58	7 940	№ 78	× 2
Черкаська	19 176	№ 84	6 777	№ 63	× 3
Чернівецька	23 036	№ 57	8 268	№ 8	× 3
Чернігівська	24 947	№ 57	7 972	№ 37	× 3

Розбіжність у величині територіальних виборчих округів, утворених для виборів депутатів районних рад, є ще більш різною. 85% з них мають відхилення більше ніж 15% від середньої кількості виборців у окрузі. У понад 450 округах відхилення перевищує 100%. Так, ТВО № 1 з виборів депутатів Красилівської районної ради (Хмельницька область) нараховує 15 906 виборців, що на 1 257% перевищує середню кількість виборців у ТВО відповідного багатомандатного округу (1 172 виборці).

Подібні аномальні відхилення зафіксовані у ТВО № 2 з виборів Макарівської районної ради (Київська область) – 943%, ТВО № 1 з виборів Волноваської районної ради (Донецька область) – 881%, ТВО № 1 з виборів Немирівської районної ради (Вінницька область) – 866%.

Районні ради: територіальні виборчі округи з найбільшим відхиленням від середньої кількості виборців

ОБЛАСТЬ	РАЙОННА РАДА	ТВО	КІЛЬКІСТЬ ВИБОРЦІВ у ТВО	СЕРЕДНЯ КІЛЬКІСТЬ ВИБОРЦІВ у окрузі	ВІДХИЛЕННЯ від середньої кількості виборців
Хмельницька	Красилівська	№ 1	15 906	1 172	1 257%
Київська	Макарівська	№ 2	9 071	869	943%
Донецька	Волноваська	№ 1	18 333	1 869	881%
Вінницька	Немирівська	№ 1	8 535	884	866%
Черкаська	Лисянська	№ 1	6 730	700	861%
Тернопільська	Збаразька	№ 1	10 360	1 163	790%
Житомирська	Ємільчинська	№ 1	6 396	728	778%
Київська	Білоцерківська	№ 1	10 099	1 164	768%

Хмельницька	Деражнянська	№ 9	9 849	1 185	731%
Івано-Франківська	Рогатинська	№ 1	6 416	776	727%
Львівська	Золочівська	№ 3	9 047	1 096	726%
Львівська	Сокальська	№ 1	15 426	1 916	705%
Львівська	Золочівська	№ 2	8 746	1 096	698%
Івано-Франківська	Коломийська	№ 1	14 420	1 857	677%
Львівська	Яворівська	№ 2	19 420	2 530	667%
Тернопільська	Заліщицька	№ 13	7 773	1 014	666%
Київська	Васильківська	№ 1	7 868	1 030	664%
Кіровоградська	Бобринецька	№ 2	5 887	777	657%
Чернігівська	Прилуцька	№ 1	5 518	730	656%
Тернопільська	Зборівська	№ 1	5 724	808	609%

Перевищують допустимий показник 15% відхилення і понад третина територіальних округів із виборів депутатів міських рад в обласних містах. Наприклад, ТВО № 39 з виборів депутатів Івано-Франківської міської ради утворений у кількості виборців на 65% меншій за середню в окрузі. ТВО № 33 з виборів депутатів Ужгородської міської ради – на 60%. А на виборах до Тернопільської міської ради величина чотирьох округів (№ 6, 27, 14, 3) є меншою на приблизно 50% від середньої в багатомандатному окрузі.

Міські ради в обласних центрах: ТВО з найбільшим відхиленням від середньої кількості виборців

МІСЬКА РАДА	ТВО	КІЛЬКІСТЬ ВИБОРЦІВ у ТВО	СЕРЕДНЯ КІЛЬКІСТЬ ВИБОРЦІВ у окрузі	ВІДХИЛЕННЯ від середньої кількості виборців
Івано-Франківська	№ 39	1 491	4 258	-64,98%
Ужгородська	№ 33	1 020	2 584	-60,53%
Сумська	№ 8	2 467	5 657	-56,39%
Вінницька	№ 7	2 451	5 356	-54,24%
Тернопільська	№ 6	1 977	4 250	-53,48%

#5

**ВИСУВАННЯ
ТА РЕЄСТРАЦІЯ
КАНДИДАТІВ:**

АКТИВНІСТЬ
ПАРТІЙ, ОСНОВНІ
ПРОБЛЕМИ

За результатами кампанії спостереження Громадянська мережа ОПОРА відзначила проблеми з висуванням та реєстрацією кандидатів як один з ключових чинників, котрий засвідчує неповну відповідність виборчого процесу демократичним стандартам.

Недосконалість Закону України “Про місцеві вибори” в частині регулювання процесу висування та реєстрації кандидатів призвела до масових проявів неоднакового застосування його положень різними територіальними виборчими комісіями.

Достатньо велика кількість рішень ТВК про відмову в реєстрації кандидатів спричинила активні судові оскарження та інші юридичні дії з боку потенційних учасників виборів. У свою чергу, конфліктність процесу реєстрації кандидатів у низці випадків призвела до порушення відповідних строків, передбачених виборчим законодавством. Відповідно до Календарного плану основних організаційних заходів з підготовки та проведення голосування на чергових місцевих виборах 25 жовтня 2015 р., ця процедура мала завершитися 01 жовтня 2015 р. включно, але у частині територіальних громад відповідні строки були суттєво не дотримані.

В окремих територіальних громадах судові оскарження чи навіть втручання ЦВК не стали ефективним способом розв’язання виборчих спорів, що спричинило не лише порушення ТВК строків реєстрації кандидатів, а й призвело до недотримання кінцевого терміну затвердження тексту виборчих бюлетенів та їх виготовлення.

За даними ОПОРИ, найчастіше підставами для відмови в реєстрації кандидатів з боку ТВК стали наступні обставини: 1) внесення грошової застави за виборчий список місцевої організації політичної партії не з рахунків цієї місцевої організації партії, а фізичною особою в інтересах організації партії; 2) різноманітні випадки неналежного оформлення кандидатами чи місцевими організаціями партій поданих до ТВК документів, при цьому недоліки та/або помилки у них нерідко трактувалися виборчими комісіями як факт їх неподання; 3) порушення порядку висування кандидатів, зокрема щодо одночасного балотування на місцевих виборах та/або одночасного балотування на різних місцевих виборах від декількох партій, одночасне балотування шляхом самовисування та від місцевої організації партії, висування членів однієї партії місцевими організаціями інших партій, недотримання вимог до проведення конференцій (зборів) місцевих організацій політичних партій щодо висування кандидатів.

У поодиноких, але резонансних ситуаціях, ТВК застосовували сумнівні підстави для прийняття рішень про відмову в реєстрації кандидатів, що мало ознаки перешкоджання пасивному виборчому праву громадян та створення штучних перешкод для набуття ними офіційного статусу⁹. Окремі ТВК не виконували рішення судів, які їх зобов’язува-

⁹ Зокрема, на виборах Черкаського міського голови, Черкаської міської ради, та Харківської обласної ради остаточний перелік залишався невідомим навіть за 5 днів до завершення агітаційного періоду. Це було пов’язано з відмовами ТВК у реєстрації кандидатів від місцевої організації Партії вільних демократів (м. Черкаси) та регіональної організації партії “Опозиційний блок” (Харківська обл.), які залишалися предметом незавершених виборчих спорів уже після встановленого строку реєстрації кандидатів.

ли переглянути відмови в реєстрації кандидатів. Враховуючи вищезазначені обставини, ЦВК була вимушена самостійно зареєструвати низку кандидатів¹⁰ на місцевих виборах.

Натомість позитивним аспектом процесу висування та реєстрації кандидатів на місцевих виборах стала практика вирішення проблем із реєстрацією кандидатів шляхом судового оскарження, при цьому для кандидатів та місцевих організацій політичних партій судові рішення найчастіше виявилися належним механізмом відновлення виборчих прав. На відміну від чергових місцевих виборів 2010 року, ОПОРА не зафіксувала ознак політичної заангажованості судових рішень, яка б базувалась на застосуванні централізованого адміністративного ресурсу.

Висування кандидатів

Закон України “Про місцеві вибори” встановлює низку вимог до процесу висування кандидатів.

Зокрема, законодавчі умови висування кандидатів на чергових місцевих виборах включали:

- необхідність інформування ТВК місцевими організаціями партій про дату, час та місце проведення зборів (конференції) з висування кандидатів (у письмовій формі не пізніше як за день до дня проведення зборів);
- обов’язок місцевої організації партії повідомити засоби масової інформації про дату, час та місце висування кандидатів, при цьому порядок акредитації ЗМІ визначає організатор заходу;
- проведення зборів (конференції) місцевої організації партії на підставі Закону України “Про місцеві вибори”, статуту політичної партії за рішенням вищого керівного органу партії про участь її місцевих організацій у відповідних виборах;
- необхідність дотримання вимог та обмежень щодо одночасного балотування на місцевих виборах різних рівнів¹¹;
- необхідність дотримання вимог щодо рівня місцевих організацій політичних партій, які висувають кандидатів на тих чи інших місцевих виборах¹²;

¹⁰ Мова йде про кандидата на посаду Слов’янського міського голови Вадима Ляха (“Опозиційний блок”), кандидата на посаду Херсонського міського голови, кандидата в депутати Херсонської міської ради Володимира Сальдо (“Наш край”), кандидатів у депутати Харківської обласної ради, включених до виборчого списку регіональної організації партії “Опозиційний блок”. У той же час ЦВК своїм рішенням відмовляла в реєстрації першого номеру виборчого списку регіональної організації партії “Опозиційний блок” на виборах депутатів Харківської обласної ради Михайла Довкіна та ще двох кандидатів, закріплених за територіальними виборчими округами.

¹¹ Особа не могла бути висунута кандидатом у депутати більше ніж до однієї обласної, однієї районної, однієї міської, однієї районної в місті ради. При цьому особа, яка була висунута кандидатом у депутати в одномандатному виборчому окрузі, кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови або старости, не може одночасно бути висунута у будь-яких інших одномандатних, єдиних одномандатних виборчих округах із будь-яких місцевих виборів. Крім цього, особа могла бути одночасно висунута кандидатом у депутати місцевих рад, кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови або старости шляхом висування місцевою організацією лише однієї політичної партії або через самовисування.

¹² Частина третя – сьома стаття зб Закону України “Про місцеві вибори”.

- необхідність дотримання загального порядку висування кандидатів місцевою організацією партії із зазначенням належної інформації у виборчому списку та рішення про висування кандидатів, підписання рішень зборів із висування кандидатів керівником місцевої організації та засвідчення документів печаткою місцевої організації партії або печаткою організації партії вищого рівня тощо.

Протягом періоду, передбаченого для висування кандидатів на місцевих виборах, ОПОРА виявила низку проблем із дотриманням положень законодавства. По-перше, місцеві організації партій не завжди повідомляли вчасно ТВК про дату, час та місце зборів (конференцій) із висування кандидатів, що могло стати підставою для відмови в їх реєстрації. По-друге, окремі місцеві організації політичних партій обмежували доступ представників засобів масової інформації на збори чи конференції з висування кандидатів.

Обмеження доступу ЗМІ в цих випадках проявлялося як у порушенні законодавчої вимоги щодо повідомлення про дату, час та місце зборів чи конференцій місцевих організацій партій, так і шляхом недопущення журналістів на відповідні заходи. Такі інциденти найчастіше стосувалися місцевих організацій політичної партії "Опозиційний блок" (Волинська, Кіровоградська, Дніпропетровська, Запорізька, Житомирська, Хмельницька області). Натомість у Миколаївській обл. на збори однієї з місцевих організацій політичної партії "Наш край" не було забезпечено доступ журналіста газети "Точка Опори", у Тернопільській обл. на зборах районної організації ВО "Свобода" присутнього журналіста закликали покинути приміщення після висування кандидатів, аргументуючи це розглядом на партійному заході конфіденційного питання порядку денного.

Випадки обмеження доступу ЗМІ на збори чи конференції місцевих організацій партій не можуть вважатися прийнятною практикою, оскільки законодавство України гарантує журналістам безперешкодну присутність на всіх публічних заходах, пов'язаних із місцевими виборами. При цьому відповідно до частини 1 статті 13 Закону України "Про місцеві вибори" організація і проведення місцевих виборів здійснюються публічно і відкрито. Таким чином, окремі місцеві організації партій не дотримувалися загальних засад виборчого процесу, зловживаючи правом визначити порядок акредитації представників ЗМІ на зборах із висування кандидатів. Натомість необхідно зазначити, що більшість місцевих організацій партій усе ж таки виконували вимоги законодавства в частині публічності заходів із висування кандидатів.

Недоліки законодавства та практичних процедур обліку членів та керівництва партійних організацій спричиняли складнощі для процесу висування кандидатів, враховуючи заборону на балотування члена певної партії від іншої політичної сили. У окремих випадках на зборах місцевих організацій партій встановлювалися факти належності

потенційного кандидата до іншої політичної сили або виникали сумніви щодо його членства в партії¹³.

Важливою характеристикою процесу висування кандидатів на чергових місцевих виборах стала відсутність масових внутрішньопартійних конфліктів. Поодинокі випадки неузгодженості позицій під час висунення кандидатів призводили до фактичних розколів у місцевих організаціях політичних сил, але вони не були загальною, репрезентативною для всієї країни тенденцією. Відсутність внутрішньопартійних протистоянь, з одного боку, може засвідчувати ефективність процесів узгодження політичних позицій. З іншого, наявність у новому Законі України “Про місцеві вибори” положень щодо надання керівним органом партії дозволу місцевій організації брати участь у виборах та погодження висунутих кандидатів обмежувала внутрішньопартійну конкуренцію.

Найбільшого суспільного резонансу в процесі висування кандидатів набула проблема дотримання гендерної квоти під час укладання виборчих списків, висунутих місцевими організаціями політичних партій. Недотримання частиною місцевих організацій політичних партій вимоги щодо включення до виборчих списків не менше 30% представників однієї статі та недосконалість відповідних законодавчих положень змусили ЦВК ухвалити Роз'яснення, в якому гендерна квота визнавалася необов'язковою під час прийняття рішень про реєстрацію кандидатів. З одного боку, Роз'яснення ЦВК можна вважати вимушеним кроком, пов'язаним із проблемами законодавчого регулювання. З іншого, воно має фактичні ознаки набуття ЦВК функцій законодавчого регулювання питання, яке не було достатньо ефективно розв'язано Верховною Радою України.

Реєстрація кандидатів

Закон України “Про місцеві вибори” встановлює низку підстав для відмови в реєстрації кандидатів. Стаття 46 Закону визначає, що кандидату в депутати місцевих рад усіх рівнів, кандидату на посаду міського, сільського, селищного голови може бути відмовлено в реєстрації в разі: 1) відсутності передбачених законодавством документів; 2) порушення порядку висування кандидатів, у тому числі в аспекті перевищення кількості кандидатів, які можуть бути висунуті або закріплені у відповідному виборчому окрузі; 3) припинення громадянства особи; 4) визнання судом особи недієздатною, набрання щодо неї законної сили обвинувальним вироком суду за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, злочину проти виборчих прав громадян чи корупційного злочину; 5) виявлення

¹³ До прикладу, на конференції місцевої організації партії “Наші краї” у Троїцькому районі Луганської області було виявлено, що один із висунутих кандидатів залишається головою місцевої організації іншої партії. При цьому Закон України “Про місцеві вибори” дозволяє місцевим організаціям політичних партій висувати кандидатами лише членів цієї партії або позапартійних осіб.

обставин, які унеможливають обрання особи на відповідну посаду (на підставі статті 9 Закону, що включає вимоги щодо громадянства, наявності права голосу, відсутності непогашеної судимості за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, інших злочинів); б) висунання кандидата місцевою організацією партії, яка підпадає під обмеження Закону України “Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки”.

Натомість відповідно до частини шостої статті 42 Закону України “Про місцеві вибори” помилки і неточності, виявлені в поданих на реєстрацію кандидатів документах, підлягають виправленню і не є підставою для відмови в реєстрації кандидата в депутати. Рішення ТВК, як зазначається в частині 2 статті 42 Закону, повинні мати вичерпні підстави для відмови.

Рішення ТВК про відмову в реєстрації кандидатів були достатньо масовими та конфліктними, але, на відміну від чергових місцевих виборів 2010 року, не мали централізованого чи спланованого характеру. Політична заангажованість членів виборчих комісій на даному етапі виборчого процесу фіксувалася на рівні окремих ТВК, але вона визначалася локальним контекстом конкуренції між різними партіями та регіональними групами.

У той же час нове законодавство про місцеві вибори не було вивчено членами ТВК належним чином, враховуючи його прийняття безпосередньо перед початком виборчого процесу. Члени виборчих комісій також зіштовхнулися із двозначністю законодавчих положень, якими регулювався процес реєстрації кандидатів. Зокрема, територіальні виборчі комісії неоднаково трактували порядок внесення грошової застави кандидатами чи місцевими організаціями партій. Частина ТВК відмовляла в реєстрації тим, хто включений до виборчого списку, у зв'язку із внесенням грошової застави не з рахунків місцевої організації партії, а фізичною особою в інтересах відповідної організації. У той же час суди, розглядаючи дані виборчі спори, найчастіше, за даними ОПОРИ, не визнавали відповідні випадки порушення виборчого законодавства. До прикладу, підставою для відмови в реєстрації кандидатів у депутати від Дніпропетровської міської організації політичної партії “Демократичний альянс” був той факт, що грошову заставу було внесено не місцевою організацією партії, яка висунула кандидатів у депутати, і не політичною партією вищого рівня, як це передбачено ст. 44 Закону України “Про місцеві вибори”, а фізичною особою¹⁴. Як зазначено у рішенні Дніпропетровського окружного адміністративного суду, керівник міської партійної організації мав право здійснювати представництво її інтересів у будь-яких відносинах, у тому числі і в питаннях щодо подання до банківських установ грошових коштів для перерахування грошової застави.

Судові рішення нерідко містили посилання на пункт 1.4 Постанови Національного банку України “Про затвердження Інструкції про безготівкові розрахунки в Україні в

¹⁴ reyestr.court.gov.ua/review/51888145

національній валюті” від 21.01.2004 № 22, згідно з яким безготівкові розрахунки є перерахуванням певної суми коштів з рахунків платників на рахунки отримувачів, а також перерахуванням банками за дорученням підприємств і фізичних осіб коштів, унесених ними готівкою в касу банку, на рахунки отримувачів коштів¹⁵. У той же час відповідна правова позиція не стала консенсусною для суб'єктів виборчого процесу. До прикладу, заступник голови ЦВК Андрій Магера заявив у публічному коментарі, що він вважає порушенням вимог статті 44 Закону України “Про місцеві вибори” факт внесення грошової застави не безготівково з рахунку місцевої організації партії, а фізичною особою. Натомість голова ЦВК Михайло Охендовський у коментарі ЗМІ зазначив, що суб'єктом на місцевих виборах є місцеві організації партій, а не партії, в яких може не бути власних банківських рахунків, тому за їх дорученням заставу можуть вносити фізичні особи¹⁶. Як уже зазначалося, останній підхід було застосовано під час реєстрації рішенням ЦВК виборчого списку регіональної організації політичної партії на виборах депутатів Харківської обласної ради.

Спостерігачі ОПОРИ в регіонах зафіксували значну кількість відмов у реєстрації кандидатів, пов'язану із неналежним оформленням документів, поданих особами чи місцевими організаціями партій до ТВК. Нерідко недоліки та/або помилки в документах трактувалися територіальними виборчими комісіями як факт їх неподання. До прикладу, Ново-московська міська виборча комісія Дніпропетровської області відмовила в реєстрації окремих кандидатів у багатомандатному виборчому окрузі, включених до виборчого списку місцевої організації партії “Наш край”, у зв'язку із відсутністю заяви про згоду балотуватися. У той же час насправді була лише допущена помилка в повній назві відповідної місцевої організації політичної партії. Дніпропетровський окружний адміністративний суд визнав протиправно та скасував постанову Ново-московської міської виборчої комісії і зобов'язав ТВК надати кандидату можливість виправити помилку, допущену в заяві про згоду балотуватися¹⁷. Такі випадки не були поодинокими¹⁸. У цілому зафіксовано прийняття ТВК як обґрунтованих рішень щодо відмови в реєстрації

¹⁵ До прикладу, відповідну правову позицію зайняв Дніпропетровський окружний адміністративний суд у справі за позовом Дніпропетровської міської організації політичної партії “Демократичний альянс” до Дніпропетровської міської виборчої комісії Дніпропетровської області (reyestr.court.gov.ua/Review/51888145), Кіровоградській окружній адміністративній суд щодо відмови в реєстрації кандидатів ВО “Свобода” на виборах депутатів обласної ради (reyestr.court.gov.ua/Review/51888902), а також в інших випадках. Відповідну позицію зайняли і Центральна виборча комісія за результатами розгляду звернення регіональної організації партії “Опозиційний блок” у Харківській області щодо рішення ТВК про відмову в реєстрації кандидатів у багатомандатному виборчому окрузі на виборах депутатів обласної ради.

¹⁶ theinsider.ua/politics/561576330430d/

¹⁷ opora.ua.org/novyny/9257-promizhnyj-zvit-za-rezultatamy-sposterezhenja-opory-na-miscevyh-vyborah-25-zhovtnja-2015-r

¹⁸ До прикладу, Олександрійська міська виборча комісія Кіровоградської області у зв'язку із помилками у наданих автобіографіях відмовляла в реєстрації 29 кандидатів у багатомандатному виборчому окрузі, які були висуnutі місцевою організацією партії “Сила людей” (в автобіографіях найчастіше були відсутні відомості про громадську роботу). Натомість місцева організація Народного Руху України шляхом судового оскарження домогла скасування рішення ТВК про відмову в реєстрації її кандидатів на виборах депутатів Богородчанської районної ради Івано-Франківської області. У цьому випадку ТВК мотивувала відмову зареєструвати виборчий список невідповідністю підписів у документах.

кандидатів на підставі виявлення неналежно оформлених документів, так і сумнівних постанов.

Крім цього, інформація про одночасну належність особи до різних політичних партій ставала підставою для відмови в реєстрації кандидатів. Найбільш відоме рішення було прийнято Херсонською міською виборчою комісією щодо відмови в реєстрації кандидата на посаду міського голови та депутата міської ради Володимира Сальдо. Херсонська міська виборча комісія, відмовляючи в реєстрації кандидатом В. Сальдо, використовувала інформацію щодо ймовірного членства цієї особи у "Партії регіонів", при цьому висунання відбулося місцевою організацією партії "Наш край". Проблеми із встановленням дійсної партійної належності особи на місцевих виборах в Україні були пов'язані як з неефективністю обліку членів партій та неоперативністю внесення змін до відомостей про керівництво місцевих організацій партій, так і надмірною міжпартійною мобільністю локальних політичних лідерів.

ТВК у деяких випадках відмовляли в реєстрації кандидатів, висунутих місцевими організаціями партій, у зв'язку з неналежним інформуванням комісії про дату, час та місце проведення конференції (зборів) з висунання кандидатів. Одним із найбільш конфліктних випадків стало рішення Енергодарської міської виборчої комісії Запорізької області про скасування реєстрації кандидата на посаду міського голови та кандидатів у депутати міської ради, висунутих територіальною організацією партії "Опозиційний блок"¹⁹.

У поодиноких випадках ТВК допускали бездіяльність у питаннях реєстрації чи скасування реєстрації кандидатів. До прикладу, ЦВК 02.10.2015 достроково припиняла повноваження всього складу Слов'янської міської виборчої комісії у зв'язку із неприйняттям цією комісією рішення про реєстрацію або відмову в реєстрації кандидата на посаду міського голови Вадима Ляха, висунутого територіальною організацією партії "Опозиційний блок". Пізніше ЦВК ще двічі була вимушена скасовувати рішення цієї ТВК у зв'язку із відмовою в реєстрації кандидата, висунутого територіальною організацією партії "Опозиційний блок". При цьому Слов'янська міська виборча комісія не посилалася на конкретне положення статті 46 Закону України "Про місцеві вибори" (щодо підстав для відмови в реєстрації кандидата), якими керувалася комісія при прийнятті зазначеного рішення.

Під час спостереження ОПОРА сформувала перелік найбільш резонансних проблем/випадків, пов'язаних із реєстрацією кандидатів, які зазначені в таблиці "Найбільш резонансні та проблемні рішення ТВК щодо реєстрації або відмови в реєстрації кандидатів

¹⁹ Підставою для такого рішення ТВК стала скарга представників місцевої організації Партії Сергія Тігіпка "Сильна Україна", яка повідомила про порушення "Опозиційним блоком" порядку висунання кандидатів щодо строків повідомлення місцевою організацією партії про дату, час і місце проведення зборів (конференції) з метою висунання кандидатів. Центральна виборча комісія своєю постановою від 08 жовтня 2015 року № 404 скасувала це рішення Енергодарської міської виборчої комісії та наголосила на необхідності неухильного дотримання вимог виборчого законодавства та забезпечення реалізації виборчих прав громадян України під час організації підготовки та проведення місцевих виборів.

на чергових місцевих виборах в Україні²⁰. З детальним описом таких випадків можна ознайомитися в одному з проміжних звітів ОПОРИ за результатами спостереження на чергових місцевих виборах 2015 року²⁰.

Найбільш резонансні та проблемні рішення ТВК щодо реєстрації або відмови в реєстрації кандидатів

ВИБОРИ	ЗМІСТ ПРОБЛЕМИ	СПОСІБ РОЗВ'ЯЗАННЯ
Вибори депутатів Харківської обласної ради	Відмова ТВК в реєстрації кандидатів, включених до виборчого списку регіональної організації партії "Опозиційний блок".	ЦВК власним рішенням зареєструвала кандидатів виборчого списку регіональної організації партії "Опозиційний блок", відмовивши в реєстрації першому номеру списку Михайлу Добкіну та ще двом кандидатам.
Вибори Слов'янського міського голови (Донецька обл.)	Бездіяльність Слов'янської міської виборчої комісії щодо реєстрації кандидата на посаду міського голови Вадима Ляха ("Опозиційний блок") із подальшим прийняттям ТВК рішення про відмову в його реєстрації.	ЦВК власним рішенням зареєструвала кандидата на посаду міського голови Вадима Ляха.
Вибори депутатів Херсонської міської ради та Херсонського міського голови	Прийняття Херсонською міською виборчою комісією рішення про відмову в реєстрації Володимира Сальдо ("Наш край") кандидатом на посаду міського голови та кандидатом у депутати, ігнорування рішень судів із цього питання.	ЦВК власним рішенням зареєструвала Володимира Сальдо кандидатом на посаду Херсонського міського голови та кандидатом у депутати Херсонської міської ради.
Вибори Черкаської міської ради	Черкаська міська рада відмовила в реєстрації 12 кандидатів, включених до виборчого списку місцевої організації Партії вільних демократів. Пізніше ТВК скасувала реєстрацію усіх кандидатів виборчого списку Партії вільних демократів та висунувця цієї політичної сили на посаду Черкаського міського голови Сергія Одарича.	Черкаська міська виборча комісія виконала рішення ЦВК, зареєструвавши кандидатів у депутати міської ради від місцевої організації Партії вільних демократів, а також було відновлено реєстрацію кандидата на посаду міського голови Сергія Одарича.
Вибори депутатів Дніпропетровської міської ради	Дніпропетровська міська виборча комісія відмовляла низці місцевих організацій політичних партій у реєстрації кандидатів у депутати в багатомандатному виборчому окрузі ("Демократичний альянс", "Відродження", "Соціалісти" та деяким іншим), а також кандидатам на посаду міського голови, висунутих партіями "Відродження" та "Соціалісти".	У судовому порядку було скасовано постанови Дніпропетровської міської виборчої комісії, що призвело до відновлення офіційної реєстрації кандидатів, висунутих даними місцевими організаціями партій.
Вибори Новороздільської міської ради (Львівська обл.)	Новороздільська міська виборча комісія відмовила в реєстрації кандидатів, включених до виборчого списку місцевої організації партії "Конкретних справ". ТВК також була допущена бездіяльність щодо виконання рішень судів.	Внаслідок втручання ЦВК, у тому числі здійсненого шляхом дострокового припинення повноважень ТВК, кандидати місцевої організації партії "Конкретних справ" були офіційно зареєстровані.

²⁰ opora.ua.org/novyny/9257-promizhnyi-zvit-za-rezultatamy-sposterezhenija-opory-na-miscevih-vyborah-25-zhoutnja-2015-r#rezonans

Юридичні колізії та виборчі спори, пов'язані з реєстрацією кандидатів на чергових місцевих виборах, призвели в низці випадків до порушення строків виготовлення виборчих бюлетенів. Закон України "Про місцеві вибори" передбачав забезпечення виготовлення виборчих бюлетенів для голосування з виборів депутатів обласної, районної, міської ради та міського голови не пізніше ніж за десять днів до дня голосування на чергових місцевих виборах (до 14 жовтня 2015 р. включно). Натомість не пізніше як за п'ять днів до дня голосування (до 19 жовтня 2015 р. включно) мали бути виготовлені бюлетені на виборах депутатів міської, сільської, селищної ради, сільського, селищного, міського голови. У низці випадків ці строки не були дотримані²¹.

Правова невизначеність застосування гендерної квоти у виборчих списках та відповідні оскарження рішень ТБК про реєстрацію чи скасування реєстрації кандидатів дестабілізували процес затвердження тексту виготовлення виборчих бюлетенів. Зокрема, така ситуація склалася на виборах депутатів Івано-Франківської обласної ради, враховуючи апеляційний розгляд рішень судів щодо невиконання місцевими організаціями партій положень Закону щодо включення до виборчих списків не менше тридцяти відсотків осіб однієї статі.

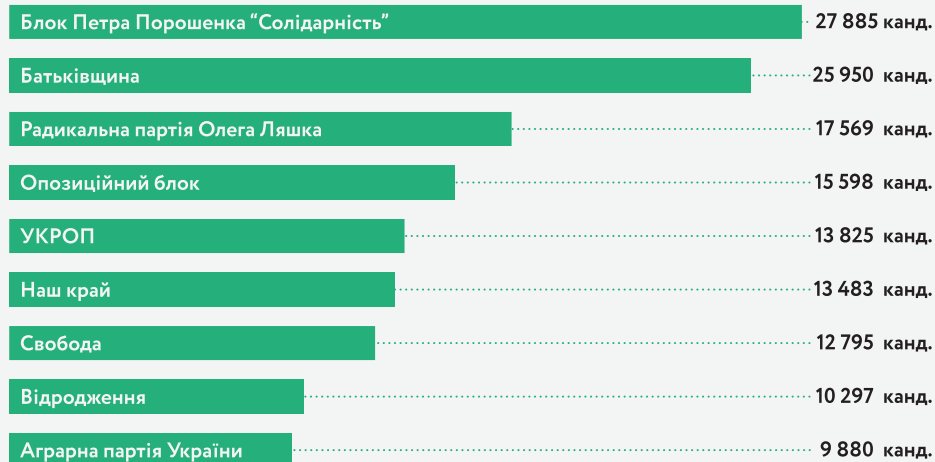
Активність місцевих організацій партій щодо висування кандидатів

За результатами дослідження ОПОРИ виявлено, що правом висувати кандидатів на виборах обласних, районних, міських, районних у містах рад скористалися місцеві організації 122 з 142 політичних партій, які відповідно до вимог законодавства прийняли рішення про участь власних осередків у виборах.

У цілому 122 партії, місцеві організації яких висунули кандидатів на місцевих виборах, можна поділити на чотири основних групи. По-перше, мова йде про політичні сили, які проводили де-факто загальнонаціональні передвиборчі кампанії (9 партій). По-друге, частина мала кампанії з обмеженим регіональним представництвом, тобто не в усіх регіонах чи макрорегіонах (17 партій). По-третє, політичні сили, які брали участь у місцевих виборах у межах окремих регіонів чи окремої групи територіальних громад (51 партія). І останню групу склали місцеві організації партій, які брали участь у виборах виключно в межах окремих громад (45 партій).

²¹ Зокрема, внаслідок судових оскаржень рішень щодо реєстрації кандидатів виникли проблеми з друком бюлетенів у Харківській обласній виборчій комісії, Черкаській міській виборчій комісії, Одеській обласній виборчій комісії, Нововодолазькій районній виборчій комісії Харківської області, Баришівській та Іванківській районних виборчих комісій Київської області, Первомайській міській виборчій комісії та низки інших територіальних виборчих комісій.

Партії, які висунули найбільше кандидатів



Лідерами за кількістю висунутих на виборах обласних, районних, міських, районних у містах рад стали місцеві організації політичних партій: "Блок Петра Порошенка "Солідарність", ВО "Батьківщина", Радикальна партія Олега Ляшка, "Опозиційний блок", "Українське об'єднання патріотів – УКРОП", "Наш край", ВО "Свобода", "Відродження", Аграрна партія України.

Місцеві організації 9 найбільш активних у висуванні кандидатів партій мали від 10 тис. (Аграрна партія України) до майже 28 тис. ("Блок Петра Порошенка "Солідарність") кандидатів.

Ще 17 політичних партій висунули від 1 до 5 тис. кандидатів на виборах депутатів обласних, районних, міських, районних у місті рад.

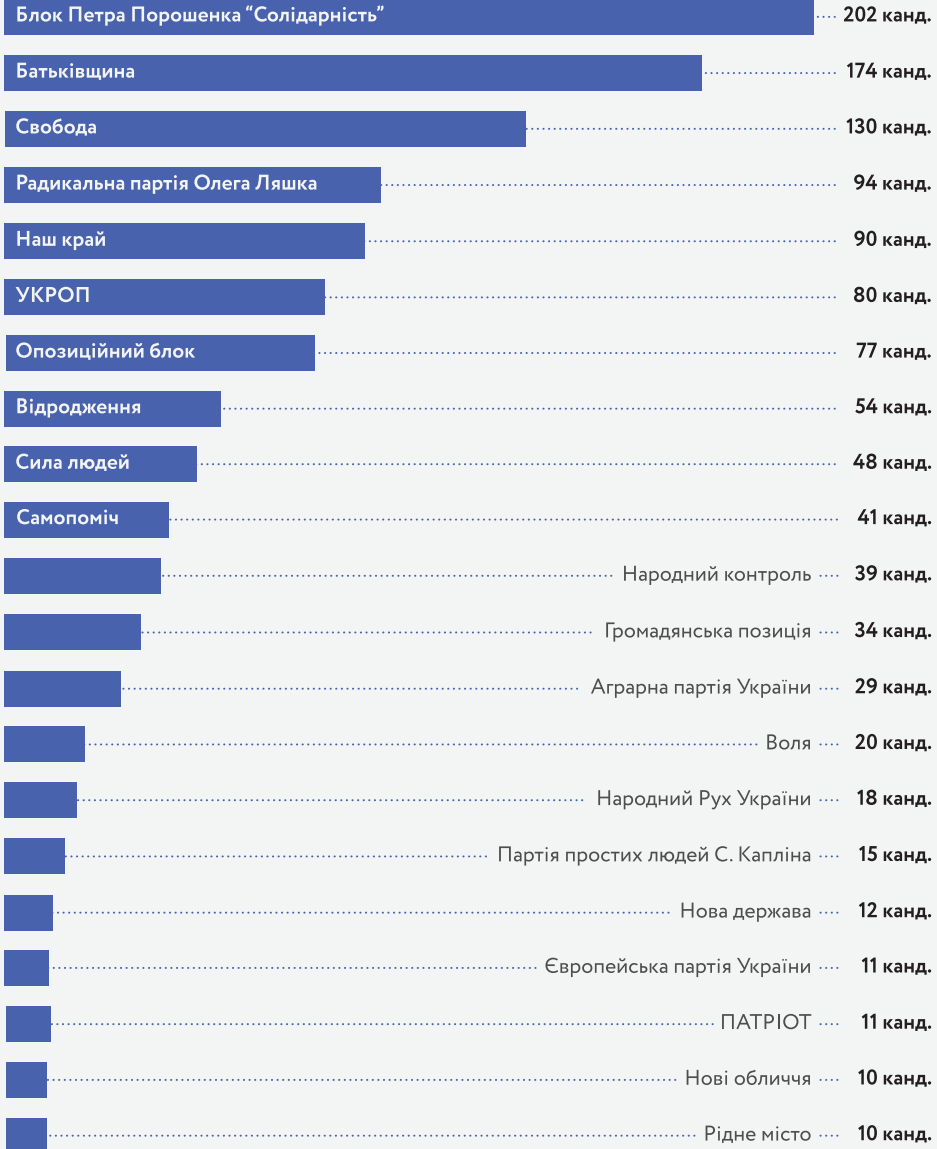
96 політичних партій (іх місцеві організації) мають менше 1 000 кандидатів на виборах депутатів обласних, районних, міських, районних у місті рад. У той же час 45 з них висунули на відповідних виборах менше 100 кандидатів.

На виборах міських голів найбільшу кількість кандидатів висунули місцеві організації політичних партій "Блок Петра Порошенка "Солідарність", ВО "Батьківщина" та ВО "Свобода", які змагалися за відповідні посади в більше ніж 100 містах (усього вибори відбувалися в 358 містах обласного та районного значення).

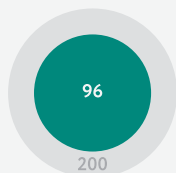
Партії, місцеві організації яких висунули найбільшу кількість кандидатів



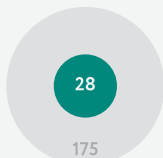
Партії, які висунули найбільшу кількість кандидатів



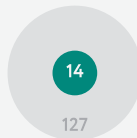
Позапартійні особи серед кандидатів, висунутих партіями*



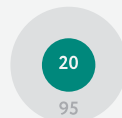
БПП "Солідарність"
48%



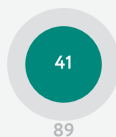
Свобода
16%



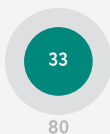
Батьківщина
11%



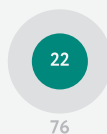
Радикальна партія
21%



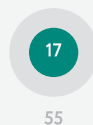
Наш край
46%



УКРОП
41%



Опозиційний блок
13%



Відродження
31%



Сила людей
21%



Самопоміч
32%



Народний контроль
33%



Громадянська позиція
47%



Аграрна партія
31%



Воля
50%

* партії, що висунули найбільше кандидатів на посаду міських голів

У той же час більшість кандидатів на посади міських голів не належали до жодної політичної партії – 55%, а 79% кандидатів-самовисуванців на виборах міських голів були позапартійними особами.

Позапартійні особи активно висувалися місцевими організаціями політичних партій. Зокрема, серед трьох партій із найбільшою кількістю кандидатів на посади міських голів найчастіше висувалися позапартійні особи місцевими організаціями “Блоку Петра Порошенка “Солідарність” (48%). Відповідні показники для ВО “Батьківщина” та ВО “Свобода” складають 16% та 11%.

Місцеві організації політичних партій продемонстрували неоднакову зацікавленість у місцевих виборах у межах різних регіонів. Зокрема, серед парламентських партій “Блок Петра Порошенка “Солідарність” висунув найбільшу кількість кандидатів у багатомандатних виборчих округах усіх макрорегіонів України, окрім Донбасу, де поступився за цим показником “Опозиційному блоку”. Регіональне представництво інших парламентських партій має свої особливості. Із розподілом висунутих політичними партіями кандидатів за макрорегіонами України можна ознайомитися в тематичному матеріалі ОПОРИ²².

²² opora.ua.org/novyny/8985-sered-parlamentskyh-partij-lbpp-solidarnist-lidyruje-u-vsih-makroregionah-za-kilkistju-kandydativ-okrim-donbasu

#6

**ДІЯЛЬНІСТЬ
ЦЕНТРАЛЬНОЇ
ВИБОРЧОЇ
КОМІСІЇ**

Опис повноважень

На місцевих виборах 2015 року ЦВК здійснювала контроль за додержанням та однаковим застосуванням законодавства, приймала обов'язкові для виконання усіма суб'єктами виборчого процесу та органами влади роз'яснення з питань дотримання Закону України "Про місцеві вибори", встановлювала форми виборчих документів, утворювала обласні, районні, міські (міст обласного значення та Києва), районні в місті Києві виборчі комісії. До повноважень ЦВК також належали питання реєстрації офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій, надання дозволу громадським організаціям мати офіційних спостерігачів на місцевих виборах. Відповідно до Законів України "Про місцеві вибори" та "Про Центральну виборчу комісію" ЦВК мала повноваження з власної ініціативи в разі прийняття територіальними виборчими комісіями незаконних рішень або їх бездіяльності скасувати та/або прийняти відповідне рішення.

Нова редакція Закону України "Про місцеві вибори" передбачала виконання ЦВК низки повноважень ще до початку виборчого процесу. Зокрема, Центральна виборча комісія була зобов'язана встановити порядок внесення, повернення та перерахування грошової застави²³, визначити на підставі відомостей Державного реєстру виборців та оприлюднити на своєму офіційному веб-сайті розмір грошової застави для кожного багатомандатного та єдиного одномандатного виборчого округу²⁴, погодити з Національним Банком України порядок відкриття і закриття рахунків виборчих фондів²⁵, оприлюднити на веб-сайті загальнодержавних та місцевих ЗМІ інформацію про кількість виборців у кожному місті та виборчу систему, за якою проводиться обрання міського голови. Також ЦВК до початку виборчого процесу своїм рішенням визначала кількість територіальних одномандатних виборчих округів, що мають бути утворені ТВК для організації виборів депутатів місцевих рад. Крім цього, місцеві організації партій вносили до офіційного початку виборчого процесу подання щодо кандидатур до складу ТВК, утворення яких належить до повноважень ЦВК.

Враховуючи відсутність умов для організації голосування на окремих територіях Донецької та Луганської областей, ЦВК приймала рішення про неможливість проведення 25 жовтня 2015 року чергових виборів депутатів окремих районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад Донецької та Луганської областей та відповідних

²³ Постанова ЦВК № 171 від 10.08.2015 "Про Порядок внесення, повернення та перерахування грошової застави на місцевих виборах" cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=41028

²⁴ Постанова ЦВК № 170 від 10.08.2015 "Про розмір грошової застави на чергових місцевих виборах" cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=41270

²⁵ Постанова ЦВК № 183 "Про погодження змін до порядку відкриття і закриття рахунків виборчих фондів" cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=41065

сільських, селищних, міських голів. Дані рішення стосувалися підконтрольних державі територій Донеччини та Луганщини, натомість відповідно до Постанови Верховної Ради України від 17 липня 2015 року № 645-VIII "Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2015 році" чергові місцеві вибори не призначалися в окремих районах, містах, селищах і селах Донецької та Луганської областей, які знаходяться на території із особливим порядком місцевого самоврядування і які визнано тимчасово окупованими.

Остаточний перелік підконтрольних державі населених пунктів Донецької та Луганської областей, в яких чергові місцеві вибори не проводяться, було сформовано ЦВК на підставі подань, внесених Донецькою та Луганською військово-цивільними адміністраціями. Із метою виконання даного повноваження Центральна виборча комісія попередньо прийняла Роз'яснення щодо визначення окремих районних, міських, районних у містах, селищних, сільських рад Донецької та Луганської областей, щодо яких відсутня можливість проведення чергових виборів²⁶. Необхідно зазначити, що у відповідному документі не було передбачено практичних механізмів верифікації подань військово-цивільних адміністрацій з боку членів ЦВК, а тому всі без виключення їх пропозиції були враховані.

Основні напрямки діяльності на чергових місцевих виборах

Протягом серпня – грудня ЦВК прийняла 475 рішень, 433 з яких безпосередньо стосувалися організації і проведення місцевих виборів.

Найбільше рішень були пов'язані з розглядом клопотань громадських організацій щодо надання дозволу мати офіційних спостерігачів на місцевих виборах (96 рішень). 83 з них отримали дозвіл мати спостерігачів, 13 організаціям ЦВК відмовила у задоволенні клопотання.

ЦВК приймала 50 рішень щодо замін у складі ТВК, при цьому кожне з цих рішень могло включати необмежену кількість осіб, які підлягали включенню чи виключенню зі складу відповідної комісії (із кількісними показниками ротацій можна ознайомитися у розділі звіту "Діяльність територіальних виборчих комісій"). Загалом серед рішень третє місце

²⁶ Постанова ЦВК № 176 від 11.08.1986 "Про Роз'яснення щодо визначення окремих районних, міських, районних у містах, селищних, сільських рад Донецької та Луганської областей, щодо яких відсутня можливість проведення чергових виборів депутатів, сільських, селищних, міських голів та перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року" cwk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=41004

посідають питання реєстрації офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій. Усього ЦВК зареєструвала 141 спостерігача від іноземних держав та 1 531 спостерігача від міжнародних організацій.

За результатами розгляду скарг місцевих організацій, кандидатів та виборців ЦВК прийняла 30 рішень. При цьому 28 скарг ЦВК залишила без розгляду по суті у зв'язку із неналежним суб'єктом звернення зі скаргою чи до неналежного суб'єкта її розгляду, або з порушенням строків оскарження. Лише одна скарга була задоволена, натомість ще одна була задоволена частково.

Механізми оскарження до ЦВК не стали поширеним способом вирішення спорів на місцевих виборах. Необхідно зазначити, що рішення, дії чи бездіяльність територіальної виборчої комісії, яка встановлює результати відповідних місцевих виборів, її члена можуть бути оскаржені до суду. Натомість скарга щодо бездіяльності територіальної виборчої комісії, яка встановлює результати відповідних місцевих виборів, також може бути подана до Центральної виборчої комісії. Таким чином, оскарження до ЦВК рішень та дій членів ТВК здебільшого не могло стати результативним для суб'єктів виборчого процесу.

У той же час місцеві організації політичних партій та кандидати практикували подання заяв до ЦВК із проханням сприяти захисту виборчих прав. Відповідно до положень статті 16 Закону України "Про Центральну виборчу комісію", ЦВК має право за власною ініціативою розглянути питання та прийняти рішення, якщо їй стане відомо про порушення законодавства про вибори. Натомість у заяві, поданій до ЦВК, міститься прохання сприяти реалізації виборчих прав, надати консультативно-методичну допомогу чи рекомендації щодо підготовки та проведення виборів і референдумів, роз'яснення з питань застосування законодавства України про вибори тощо (пункт 1 частини третьої статті 14 Закону України "Про Центральну виборчу комісію").

За підрахунками ОПОРИ, протягом виборчого процесу до ЦВК надійшло 4 заяви. За результатами розгляду заяви регіональної організації партії "Опозиційний блок" у Харківській області було скасовано рішення Харківської ОВК про відмову в реєстрації кандидатів у депутати обласної ради від цієї політичної сили. Натомість ЦВК на підставі розгляду заяви харківської обласної організації партії "Блок Дарта Вейдера" зобов'язала Харківську ОВК виконати рішення суду щодо реєстрації кандидатів від цієї політичної сили.

Внаслідок розгляду заяви територіальної організації "Опозиційного блоку" було скасовано постанову Енергодарської міської виборчої комісії Запорізької області щодо скасування рішення про реєстрацію кандидатів у депутати Енергодарської міської ради

та кандидата на посаду міського голови. Натомість за результатами опрацювання заяви партії “Відродження” ЦВК не знайшла підстави для встановлення факту одноразового порушення Одеською обласною виборчою комісією Конституції України та законодавства.

Центральна виборча комісія протягом виборчого процесу прийняла 28 рішень, в яких скасовувалися постанови ТВК та/або ТВК зобов'язувалися розглянути певні питання та прийняти рішення по суті.

Найбільшого резонансу набули рішення ЦВК щодо перегляду постанов Слов'янської міської виборчої комісії про відмову в реєстрації кандидата на посаду міського голови, висуванця партії “Опозиційний блок” Вадима Ляха, рішення Черкаської міської виборчої комісії щодо відмови в реєстрації кандидатів у депутати від Партії вільних демократів, неналежного виконання цієї комісією рішень судів та ЦВК з цього питання, постанови Маріупольської міської виборчої комісії про зміну керівного складу чотирьох районних у місті виборчих комісій, постанови Красноармійської міської виборчої комісії про відмову в скасуванні рішення про реєстрацію окремих кандидатів, висунутих місцевою організацією партії “Опозиційний блок”.

ЦВК також скасовувала низку постанов Херсонської міської виборчої комісії про відмову в реєстрації Володимира Сальдо кандидатом на посаду міського голови та в депутати міської ради. Конфліктними виявилися також постанови Харківської обласної виборчої комісії про відмови в реєстрації кандидатів у депутати обласної ради, висунутих територіальною організацією партії “Опозиційний блок”, які неодноразово скасовувалися ЦВК.

Враховуючи політизовану ситуацію з організацією голосування на чергових місцевих виборах 25 жовтня 2015 року в Красноармійську та Маріуполі, ЦВК переглядала цілу низку рішень відповідних міських виборчих комісій. До прикладу, 21.10.2015 ЦВК зобов'язувала Маріупольську міську виборчу комісію визначити не менш як трьох її членів для отримання виборчих бюлетенів, а 23.10.2015 встановити факт протиправної бездіяльності цієї МКВ щодо неотримання виборчих бюлетенів. Натомість 25.10.2015 в день голосування на чергових місцевих виборах ЦВК скасовувала рішення Красноармійської міської виборчої комісії про неможливість використання вже виготовлених бюлетенів та зобов'язувала ТВК негайно доставити бюлетені на виборчі дільниці міста. Незважаючи на втручання ЦВК, організувати голосування 25 жовтня в Красноармійську та Маріуполі Донецької області не вдалося. Після незабезпечення можливості проголосувати для виборців Красноармійська та Маріуполя, ЦВК скасовувала рішення ТВК про визнання виборів такими, що не відбулися.

Розподіл рішень ЦВК за тематичною спрямованістю

№	ТЕМАТИКА РІШЕНЬ	КІЛЬКІСТЬ РІШЕНЬ
1	Надання дозволу громадським організаціям мати офіційних спостерігачів на місцевих виборах	96
2	Проведення замінь у складі територіальних виборчих комісій	50
3	Реєстрація офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій	45
4	Рішення за результатами розгляду скарг суб'єктів виборчого процесу	30
5	Роз'яснення законодавства про місцеві вибори	32
6	Скасування рішень ТВК/зобов'язання ТВК вчинити певні дії	28
7	Визначення Порядку реалізації повноважень чи виборчих процедур	24
8	Рішення, пов'язані з фінансуванням виборчого процесу	21
9	Затвердження форм (зразків) виборчої документації	14
10	Зміни до переліку звичайних та спеціальних виборчих дільниць, утворених на постійній основі	13
11	Дострокове припинення повноважень усього складу ТВК	13
12	Формування нового складу ТВК (у зв'язку із достроковим припиненням повноважень ТВК)	10
13	Рішення щодо забезпечення виконання законодавства про місцеві вибори (звернення до правоохоронних органів, суб'єктів виборчого процесу, інформування про необхідність виконувати законодавство)	8
14	Встановлення нормативних вимог (матеріально-технічне забезпечення та інше)	6
15	Затвердження Календарного плану місцевих виборів та інші документи, пов'язані з плануванням виборчого процесу	6
16	Реєстрація кандидатів рішенням ЦВК	5
17	Визначення територіальних громад Донецької та Луганської областей, в яких неможливо організувати виборчий процес	4
18	Оголошення перших виборів	4
19	Рішення щодо виборчих округів на місцевих виборах	4
20	Рішення за результатами розгляду заяв суб'єктів виборчого процесу	4

21	Рішення за результатами розгляду звернень ТВК	5
22	Рішення щодо організації виборів у Красноармійську та Маріуполі	4
23	Утворення ТВК, внесення уточнень до відповідного рішення	2
24	Рішення про звернення ЦВК до органів державної влади	2
25	Рекомендації суб'єктам виборчого процесу	1
26	Рішення про перелік партій, місцеві організації яких беруть участь у виборах	1
27	Реєстрація представника місцевої організації партії в ТВК за рішенням ЦВК	1

У зв'язку із встановленням фактів грубого порушення законодавства, ЦВК прийняла 13 рішень про дострокове припинення повноважень ТВК (Слов'янської, Херсонської, Маріупольської, Красноармійської, Новороздільської (Львівська обл.), Черкаської міських виборчих комісій, Харківської обласної виборчої комісії, Васильківської районної виборчої комісії (Київська обл.), Віто-Поштової сільської виборчої комісії Києво-Святошинського району (Київська обл.), Рунівщинської сільської виборчої комісії Полтавського району (Полтавська обл.), Саливонківської сільської виборчої комісії Васильківського району (Київська обл.), Міжгірської селищної виборчої комісії Міжгірського району (Закарпатська обл.).

ЦВК, враховуючи бездіяльність ТВК чи встановлення факту порушення законодавства з їх боку, прийняла 5 рішень про реєстрацію кандидатів на місцевих виборах. Мова йде про кандидата на посаду Слов'янського міського голови Вадима Ляха ("Опозиційний блок"), кандидата на посаду Херсонського міського голови, кандидата в депутати Херсонської міської ради Володимира Сальдо ("Наш край"), кандидатів у депутати Харківської обласної ради, включених до виборчого списку територіальної організації партії "Опозиційний блок". У той же час ЦВК своїм рішенням відмовила в реєстрації першого номеру у виборчому списку територіальної організації партії "Опозиційний блок" на виборах депутатів Харківської обласної ради Михайла Добкіна та ще двом кандидатам, закріпленими за територіальними виборчими округами.

За умов наявності значних прогалин у законодавчому регулюванні виборчого процесу, ЦВК доклала помітних зусиль для роз'яснення положень Закону України "Про місцеві вибори" та встановлювала Порядок здійснення тих чи інших процедур. Протягом серпня – грудня 2015 року ЦВК прийняла 32 Роз'яснення положень законодавства про місцеві вибори та встановила 24 Порядки реалізації виборчих процедур (включаючи внесення змін до цих документів). Крім цього, ЦВК 14 окремими рішеннями затверджувала форми (зразки) виборчої документації.

У зв'язку із прийняттям Закону України "Про особливості проведення голосування на чергових виборах депутатів Красноармійської міської ради, Красноармійського міського голови (Донецька область) та депутатів Маріупольської міської ради, Маріупольського міського голови (Донецька область) 25 жовтня 2015 року", ЦВК прийняла 4 рішення з метою врегулювання особливостей організації голосування в цих містах 29 листопада 2015 року.

Ключові проблеми в діяльності

Відзначаючи зусилля ЦВК щодо оперативного реагування на проблеми в діяльності ТВК та врегулювання прогалин у Законі України "Про місцеві вибори", ОПОРА виділяє наступні проблеми в діяльності Центральної виборчої комісії на чергових місцевих виборах:

1. Низька суспільна легітимність рішень ЦВК у зв'язку із перевищенням законодавчо встановленого строку повноважень її членів.

Відповідно до частини восьмої статті 6 Закону України "Про Центральну виборчу комісію" строк повноважень члена ЦВК складає сім років. Постанова Верховної Ради України "Про призначення на посади членів Центральної виборчої комісії", що стосувалася більшості нинішніх членів ЦВК, була прийнята парламентом 1 червня 2007 р. і таким чином строк їх повноважень сплив 1 червня 2014 р. 12 з 15 дійсних членів ЦВК на момент проведення місцевих виборів вже перевищили строки власних повноважень. У той же час змінами до Закону України "Про Центральну виборчу комісію" від 13 березня 2014 року, які були ухвалені із метою забезпечення стабільної підготовки до позачергових виборів Президента України, припинення повноважень члена ЦВК настає у зв'язку з прийняттям рішення Верховною Радою України про звільнення його з посади, а не на підставі завершення строку повноважень. Таким чином, продовження повноважень членів ЦВК було законним процесом, але даний факт здійснив значний негативний вплив на суспільну легітимність її рішень.

Законодавство про Центральну виборчу комісію встановлює чіткий порядок призначення її членів. Верховна Рада України призначає та звільняє з посад членів Комісії за поданням Президента України, у якому враховуються пропозиції депутатських фракцій і груп, утворених у поточному скликанні. Тривала бездіяльність Верховної Ради та Президента щодо здійснення ротачії членів ЦВК сформувала критичне ставлення суб'єктів виборчого процесу до правової позиції Комісії, мотивувала учасників виборів політизувати та оскаржувати її діяльність.

2. Сумнівність правової позиції ЦВК щодо врегулювання особливостей проведення передвиборної агітації в Красноармійську та Маріуполі напередодні голосування на чергових місцевих виборах 29 листопада 2015 року.

19 листопада 2015 року ЦВК прийняла Роз'яснення щодо окремих питань застосування Закону України "Про місцеві вибори" під час організації підготовки та проведення голосування на чергових виборах депутатів міських рад та міських голів Красноармійська та Маріуполя.

У пункті 8 цього Роз'яснення було встановлено, що передвиборна агітація до дня голосування 29 листопада 2015 року на виборах депутатів, міських голів не здійснюється. Відповідний пункт було скасовано рішенням Київського апеляційного адміністративного суду за позовною заявою низки народних депутатів України та кандидатів на відповідних місцевих виборах.

Суд визнав протиправним та скасував п. 8 Роз'яснення ЦВК щодо окремих питань застосування Закону України "Про місцеві вибори" під час організації підготовки та проведення голосування на чергових виборах у містах Маріуполь і Красноармійськ (справа № 875/69/15). У рішенні зазначено, що Законом України "Про місцеві вибори" встановлено єдиний підхід щодо початку і завершення передвиборної агітації, що "повністю кореспондується з конституційно закріпленим принципом проведення виборів у частині рівного виборчого права". Крім цього, суд звернув увагу на рішення Європейського суду з прав людини в справі "Боуман проти Об'єднаного Королівства" щодо взаємозв'язку між вільними виборами та свободою висловлення думки.

За оцінкою ОПОРИ, рішення ЦВК про обмеження ведення передвиборної агітації напередодні дня голосування на чергових місцевих виборах у Красноармійську та Маріуполі мало сумнівний правовий характер. Як зазначалося у спеціальній заяві ОПОРИ, рішення ЦВК було прийнято в умовах фактичного відновлення агітаційної кампанії в Маріуполі та Красноармійську після 25 жовтня 2015 року. Положення Роз'яснення щодо заборони ведення передвиборчої агітації перед днем голосування 29 листопада приймалося в умовах законодавчої невизначеності, що робило нереалістичним його практичне виконання. Крім цього, Роз'яснення ЦВК могло спричинити порушення принципу рівності можливостей для кандидатів, коли частина з них дотримувалися б обмежень, частина – ні, а дієвих санкцій за порушення Роз'яснення чинне законодавство не передбачало²⁷.

3. Сумнівна правова легітимність Роз'яснення ЦВК щодо застосування окремих положень Закону України "Про місцеві вибори" під час встановлення результатів виборів міського голови (Постанова № 515 від 27.10.2015).

²⁷ opora.ua.org/novyny/41789-promizhnyi-zvit-za-rezultatamy-sposterezhennia-na-cherhoviykh-mistsevykh-vyborakh-u-mistakh-mariupol-ta-krasnoarmiisk-donetskoj-oblasti

У відповідному Роз'ясненні ЦВК наголосила, що у разі включення до списків виборців на виборчих дільницях менше ніж 90 тис. виборців, що може бути виявлено вже після дня голосування, повторне голосування на виборах міського голови не проводиться. З цього питання ОПОРА зробила окрему заяву, у якій наголошувалося, що віднесення відомостей щодо кількості виборців, включених до списків на виборчих дільницях відповідного міста, до підстав прийняття ТВК рішення про проведення повторного голосування, мало ознаки законотворчості, а не роз'яснення наявних в Законі України "Про місцеві вибори" положень. Відповідно до ч. 7 статті 2 Закону України "Про місцеві вибори" інформація про кількість виборців, виборча адреса яких віднесена до території кожного міста, а також про виборчу систему, за якої проводяться вибори міського голови, оприлюднюється ЦВК на її офіційному веб-сайті, а також у загальнодержавних та/або відповідних місцевих ЗМІ не пізніше як за 5 днів до дня початку виборчого процесу станом на 1 серпня 2015 року. Таким чином, виборці та інші суб'єкти виборчого процесу відповідно до Закону мали бути інформовані заздалегідь про застосування на виборах міського голови мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості. Роз'яснення ЦВК фактично означало можливість змінювати виборчу систему на виборах міських голів вже після дня голосування, що порушує принцип правової визначеності, який є одним з основних елементів верховенства права та ключовою ознакою правової держави. Нагадаємо, що відповідно до Закону України "Про місцеві вибори" обрання міських голів у містах із кількістю виборців 90 тисяч і більше проводиться за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості.

Варто зазначити, що Роз'яснення ЦВК щодо застосування окремих положень Закону України "Про місцеві вибори" під час встановлення результатів виборів міського голови втратило чинність згідно з Ухвалою Вищого адміністративного суду України.

4. В умовах нестабільності виборчого законодавства ЦВК доводилось своїми роз'ясненнями не лише трактувати окремі позиції законодавства, а і фактично переймати на себе функції парламенту з нормотворення, як це відбулось щодо забезпечення гендерного квотного принципу в списках кандидатів, висунутих політичними партіями, або ж встановлювати процедуру розподілу мандатів з включенням до цього процесу першого номеру списку, щодо якого не було чіткої правової визначеності.

У своєму Роз'ясненні (Постанова № 362 від 23.09.2015) ЦВК зазначила, що відмова в реєстрації кандидатів у депутати в багатомандатному виборчому окрузі з виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад з підстав недотримання положення Закону щодо представництва осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад не допускається. Це Роз'яснення ЦВК базувалося на тому, що серед передбачених частиною 1 статті 46

Закону підстав для відмови в реєстрації кандидата в депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, старости села, селища, висунутих на місцевих виборах, положення щодо гендерної квоти відсутнє. При цьому в пункті 3 Роз'яснення підкреслюється, що частина 1 статті 46 Закону встановлює вичерпний перелік підстав для відмови в реєстрації кандидата.

У той же час за день до завершення строку офіційної реєстрації кандидатів на місцевих виборах Київський апеляційний адміністративний суд прийняв два кардинально протилежних рішення щодо Роз'яснення ЦВК, яке стосується неможливості відмови в реєстрації кандидатів у разі недотримання місцевою організацією партії положень законодавства щодо гендерної квоти у виборчих списках. Натомість за результатами судових оскаржень Роз'яснення ЦВК залишилося незмінним і обов'язковим для виконання.

За оцінками ОПОРИ, неоднозначність законодавства, наявність напередодні завершення реєстрації кандидатів кардинально протилежних рішень судів та Роз'яснення ЦВК призвели до неоднакового трактування територіальними виборчими комісіями положень Закону України "Про місцеві вибори" щодо гендерної квоти у виборчих списках. У свою чергу, Роз'яснення ЦВК та відповідні рішення судів щодо декларативності гендерної квоти під час укладання виборчих списків та реєстрації кандидатів поставили під сумнів ефективність законодавства України та обов'язковість його виконання. Крім цього, суспільство було широко проінформовано політиками про те, що гендерна квота при формуванні виборчих списків є одним з найбільш прогресивних положень нового Закону України "Про місцеві вибори". І визнання ЦВК чи судом декларативності або необов'язковості окремих положень законодавства нівелювало частину позитивних очікувань виборців, пов'язаних із виборчим процесом.

Натомість у пункті 6 Роз'яснення ЦВК щодо встановлення результатів виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної в місті ради у багатомандатному виборчому окрузі (Постанова № 356 від 21.09.2015) зазначено, що спочатку депутатські мандати отримують перші кандидати в депутати, включені до виборчих списків місцевих організацій партій, які отримали право на участь у розподілі депутатських мандатів (кандидати в депутати, не закріплені за територіальними виборчими округами), після чого – кандидати в депутати, закріплені за територіальними виборчими округами. Необхідно зазначити, що Закон України "Про місцеві вибори" чітко не визначає отримання депутатського мандата першими номерами виборчих списків місцевих організацій політичних партій, які подолали у багатомандатному окрузі виборчий бар'єр. Таким чином, ЦВК імперативно встановила отримання депутатського мандата першими номерами виборчих списків. Натомість в умовах законодавчої невизначеності доцільно було б, якби це питання вирішувалося ТВК та в результаті судових оскаржень.

#7

**ДІЯЛЬНІСТЬ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ
ВИБОРЧИХ
КОМІСІЙ**

На чергових місцевих виборах в Україні було утворено 10 619 територіальних виборчих комісій, 89% з яких – сільські виборчі комісії (9 126). Функції з організації та проведення місцевих виборів здійснювали 22 обласні виборчі комісії, 146 міських (у містах обласного значення), 462 районних, 83 районних у містах, 213 міських (у містах районного значення), 567 селищних, 9 126 сільських виборчих комісій. У зв'язку із фактом тимчасової окупації частини території України, не було утворено виборчу комісію Автономної Республіки Крим, Донецьку та Луганську обласні виборчі комісії, Севастопольську міську виборчу комісію, територіальні виборчі комісії в окремих районах Донеччини та Луганщини.

Закон України “Про місцеві вибори” визначив два суб'єкти утворення ТВК. По-перше, ЦВК не пізніше як за 48 днів до дня виборів мала обов'язком сформувати склад обласних, районних (крім районів у Автономній Республіці Крим), міських (міст обласного значення, міст Києва, Севастополя), районних у місті Києві виборчих комісій. По-друге, не пізніше як за 42 дні до дня виборів районні та міські виборчі комісії формували склад інших ТВК. До повноважень районних виборчих комісій належало питання утворення міських (у містах районного значення), сільських, селищних виборчих комісій. У разі поділу міст на райони, відповідні міські виборчі комісії утворювали районні в містах виборчі комісії²⁸.

Якщо до складу міста входило інше місто, селище, село, то міські виборчі комісії утворювали відповідні міські, сільські, селищні виборчі комісії. Таким чином, формування більше 10 тис. територіальних виборчих комісій відбувалося у два етапи. ЦВК утворила біля 6% ТВК, усі інші були сформовані районними та міськими виборчими комісіями. Законодавство відносить питання утворення ТВК в містах республіканського значення та районних виборчих комісій в Автономній Республіці Крим до повноважень виборчої комісії автономії, але вони не були сформовані у зв'язку з непроведенням виборів на півострові.

Відповідно до вимог Закону України “Про місцеві вибори” ТВК утворювалися в складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів комісій у кількості не менше дев'яти і не більше вісімнадцяти осіб. До їх складу свої кандидатури мали право подати: 1) місцеві організації політичної партії, про утворення депутатської фракції якої оголошено на першій черговій сесії Верховної Ради України поточного скликання (не більше двох осіб); 2) зареєстровані в установленому законом порядку у відповідній адміністративно-територіальній одиниці місцеві організації політичної партії (не більше однієї особи). При цьому кандидатури від місцевих організацій політичних партій, які мають фракції у Верховній Раді, обов'язково включалися до складу ТВК, натомість пропозиції від інших місцевих організацій партій підлягали процедурі жеребкування.

²⁸ У м. Києві районні в місті виборчі комісії утворювалися ЦВК.

Таким чином, місцеві організації 6 парламентських політичних партій (“Блок Петра Порошенка “Солідарність”, Всеукраїнське об’єднання “Батьківщина”, “Народний фронт”, “Опозиційний блок”, “Об’єднання “Самопоміч” і Радикальної партії Олега Ляшка) на законодавчому рівні отримали додаткові переваги під час формування складу ТВК (максимально – до 3 осіб від однієї місцевої організації парламентської партії). Ці суб’єкти подання могли отримати представництво в межах обов’язкової “квоти”, а також мали можливість брати участь у жеребкуванні.

Повноваження ЦВК щодо утворення ТВК

За висновками ОПОРИ, ЦВК із дотриманням законодавчих строків і процедур утворила 640 виборчих комісій, що здійснюють підготовку та проведення місцевих виборів 25 жовтня 2015 року. Процедури формування складу ТВК передбачали проведення жеребкування кандидатур, включених до подань місцевих організацій партій, які не були обов’язковими для зарахування до відповідних комісій. Порядок проведення жеребкування, затверджений постановою ЦВК № 163 від 10 серпня 2015 року, передбачав формування в алфавітному порядку списку кандидатур окремо для кожної ТВК (із зазначенням порядкового номера кожної особи)²⁹.

Жеребкування проводилося за допомогою барабана і використання жеребків із нанесеними порядковими номерами згідно зі списком кандидатур, які можуть бути включені до складу ТВК за результатами жеребкування. Кількість жеребків дорівнювала найбільшій кількості осіб, запропонованих для включення до складу ТВК. Згідно із встановленою жеребкуванням черговістю визначалася послідовність включення кандидатур до складу територіальних виборчих комісій.

За результатами жеребкування та розгляду подань від 6 парламентських партій найбільшу кількість представників у територіальних виборчих комісіях отримали “Блок Петра Порошенка “Солідарність” (1 730 осіб), Всеукраїнське об’єднання “Батьківщина” (1 688 осіб), “Опозиційний блок” (1 362 особи), Радикальна партія Олега Ляшка (1 315 осіб) і “Народний фронт” (1 199 осіб).

Закон не містив вимоги про пропорційний розподіл кожної категорії керівних посад у складі територіальних виборчих комісій. Однак чинною є норма, за якою голова, заступник голови та секретар територіальної виборчої комісії мають призначатися від різних суб’єктів подання. При цьому, якщо до складу ТВК включено дві або три особи від місцевої організації однієї партії, вони не можуть бути одночасно призначені на керівні посади в такій комісії.

²⁹ cuk.gov.ua/pls/acts/showcard?id=41125

Керівні посади у загальній кількості членів ТВК від партій*



* партії з найбільшим представництвом у ТВК

В абсолютних цифрах найбільшу кількість керівних посад у територіальних виборчих комісіях, сформованих ЦВК, отримали партії “Блок Петра Порошенка “Солідарність” (335 осіб), Всеукраїнське об’єднання “Батьківщина” (285 осіб), “Народний фронт” (246 осіб), “Опозиційний блок” (227 осіб) і Радикальна партія Олега Ляшка (197 осіб).

Співвідношення отриманих партіями керівних посад до загальної кількості їхніх представників у ТВК у середньому складає 23% (обрахунки проводилися по 20 партіях, які одержали найбільше представництво в складі ТВК). “УДАР” отримав найбільшу кількість керівних посад у співвідношенні до загального представництва в складі ТВК – 34%. Партії “Відродження” і “Наш край” мають 32% і 31% відповідно.

ОПОРА провела дослідження гендерного складу ТВК (утворених ЦВК), яке засвідчило домінування жінок у виборчих комісіях відповідного рівня. Співвідношення чоловіків та жінок було 74,5% до 25,5%, при цьому на попередніх місцевих виборах цей показник складав 68% до 32%. У розрізі областей найбільшим таке співвідношення є в Херсонській (82% до 18%) та Кіровоградській (80% до 20%) областях, найменше – у місті Києві (55% до 45%) та Закарпатській області (58% до 42%). Переважаючою є частка жінок у керівному складі ТВК: серед голів комісій – 71%, серед заступників голів – 69%, секретарів – 87%.

Середній вік членів ТВК складав 47 років. У розрізі областей цей показник найменший у м. Києві (41 рік), найбільший у Херсонській області (51 рік). У партійному розрізі наймолодшими в ТВК є представники партії “Громадський рух “Народний контроль” (середній вік – 40 років), найстаршими – партії “Нова держава” (середній вік – 58 років).

Повноваження ТВК щодо утворення інших виборчих комісій

Утворені ЦВК територіальні виборчі комісії були зобов’язані сформувати склад інших виборчих комісій територіального рівня. Громадянська мережа ОПОРА не зафіксувала значної кількості порушень виборчого законодавства під час формування міських (у містах районного значення), районних у містах (крім Києва), сільських, селищних виборчих комісій. У той же час суттєвою проблемою стала низька зацікавленість місцевих організацій партій у формуванні територіальних виборчих комісій даного рівня. Це пояснюється, по-перше, недостатнім кадровим забезпеченням локальних осередків політичних партій, які не мали можливості охопити представництвом велику кількість виборчих комісій. По-друге, місцеві організації партій демонстрували більшу зацікавленість саме в забезпеченні представництва у обласних, районних, міських (міст обласного значення) виборчих комісіях.

Якщо подання щодо кандидатур до складу територіальної виборчої комісії не надійшли в установлені строки або до складу територіальної виборчої комісії запропоновано менше ніж 9 осіб, згідно із Законом склад ТВК формується за поданням голови відповідної виборчої комісії за пропозиціями її членів (частина 17 статті 22 Закону України “Про місцеві вибори”). Відсутність достатньої кількості кандидатур до складу територіальних виборчих комісій від місцевих організацій партій вимагала від виборчих комісій, які їх утворювали, самостійного пошуку відповідних осіб. Ця проблема найбільше проявлялася на рівні сільських та селищних ТВК.

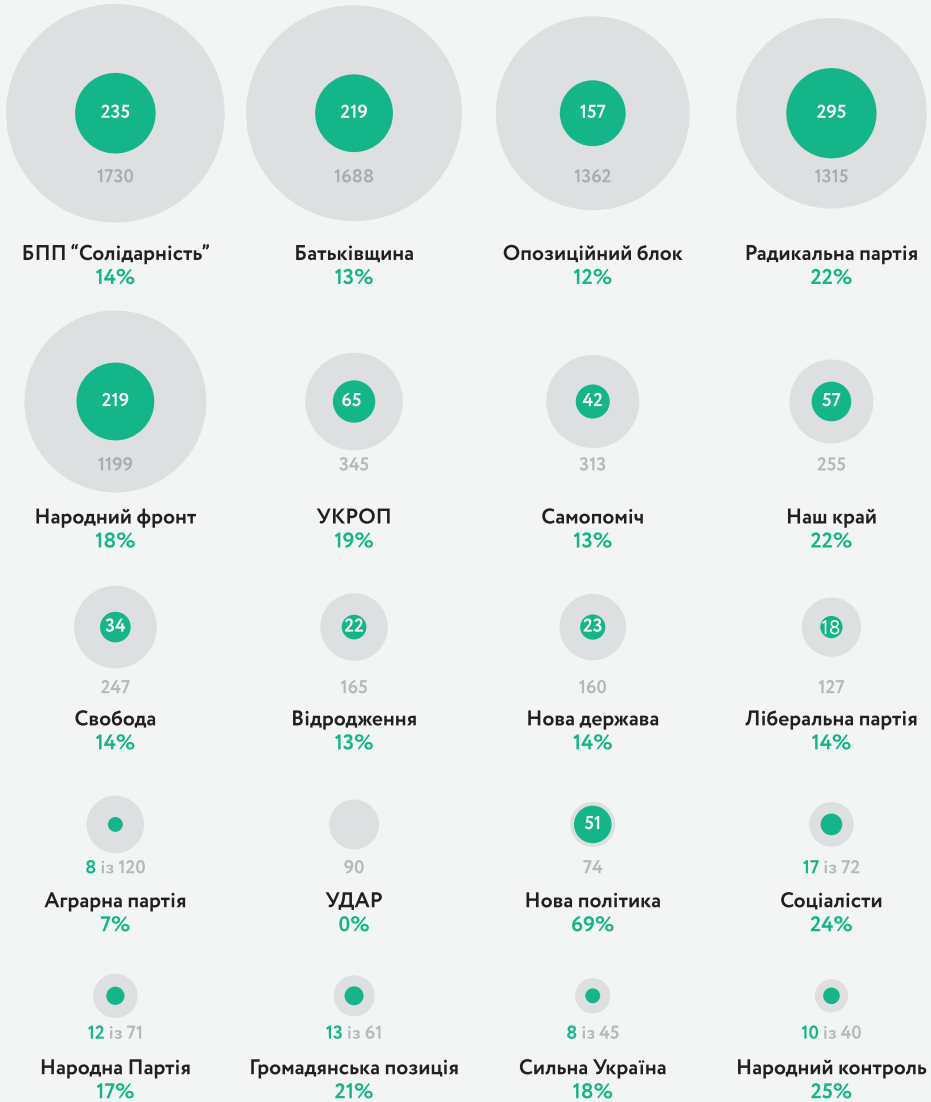
У зв'язку з кадровими та іншими проблемами, окремі ТВК утворили міські (у містах районного значення), сільські, селищні, районні у містах виборчі комісії з порушенням встановлених законодавством строків. Зокрема, Новоселицька (Чернівецька обл.), Шацька (Волинська обл.) районні виборчі комісії та деякі інші не дотрималися термінів утворення відповідних ТВК. Було також зафіксовано поодинокі порушення під час внесення подань від місцевих організацій політичних партій щодо кандидатур до складу ТВК. До прикладу, Новомиkolaївська районна ТВК, яка утворювала сільські, селищні, міські ТВК (у містах районного значення), у неналежний строк прийняла подання щодо внесення кандидатур до складу ТВК від місцевої організації партії “Блок Петра Порошенка “Солідарність”.

Ротації в складі ТВК

Протягом виборчого процесу ОПОРА відстежувала заміни (ротації) в складі ТВК, сформованих рішенням ЦВК. Як засвідчує досвід попередніх виборів різних рівнів, надмірна інтенсивність таких змін у складі виборчих комісій створює значні складнощі в їх діяльності. Насамперед мова йде про нівелювання ефекту від централізованого навчання членів виборчих комісій, які пізніше замінюються ненавченими особами. Крім цього, значні ротації нерідко посилюють конфліктні прояви в діяльності комісій та спричинені неефективними діями.

На відміну від окружних виборчих комісій, утворених для проведення останніх парламентських виборів 2014 р., ТВК на чергових місцевих виборах 2015 р. мали більш стабільний склад. За підрахунками ОПОРИ, на позачергових виборах народних депутатів України 2014 р. в окружних виборчих комісіях було замінено біля 50% членів. Натомість на чергових місцевих виборах 2015 р. відбулась ротація біля 16% членів ТВК (обласні, районні, районні в місті Києві, міські в містах обласного значення, Київська міська виборча комісія). Загальна кількість замін у відповідних територіальних виборчих комісіях складала 1 657 з 10 540 осіб. Значно стабільніший склад ТВК на місцевих виборах, порівняно з окружними комісіями на парламентських, пояснюється більшою вмотивованістю партій підбирати якісні кадри для постійно діючих, а не тимчасових виборчих комісій.

Нові люди у загальній кількості членів ТВК від партій*



* партії з найбільшим представництвом у ТВК

Із 20 партій, які отримали максимальну кількість членів у складі ТВК (утворених), найбільшу частку заміни здійснили політичні сили з меншим представництвом. До прикладу, місцеві організації партії “Нова політика” замінили майже 70% власних представників у складі ТВК. Натомість серед парламентських політичних сил найбільшу частку ротацій має Радикальна партія Олега Ляшка (22,43% від загальної кількості членів), найменшу – ВО “Батьківщина” (12,97%).

Проблеми з підбором місцевими організаціями партій кадрів для роботи у територіальних виборчих комісіях засвідчують і те, що біля 10% членів новоутворених на чергових місцевих виборах ТВК не з’явилися на перші засідання відповідних комісій. Спостерігалось продовження практики внесення політичними силами невмотивованих осіб на етапі формування виборчих комісій із подальшою поступовою ротацією своїх представників. Дана обставина засвідчує проблеми забезпечення партіями належної роботи із потенційними членами комісій у період між виборами, що нерідко змушує їх в авральному порядку шукати кандидатури для включення до складу виборчих комісій.

Календарний план чергових місцевих виборів включає виконання ТВК наступних основних повноважень:

1. Утворення територіальних та одномандатних виборчих округів.

Особливості Закону України “Про місцеві вибори” та відсутність централізованого контролю з боку ЦВК призвели до виникнення масових аномальних випадків відхилення кількості виборців у територіальних виборчих округах. В окремих ситуаціях ТВК не дотримувалися строків утворення виборчих округів (див. розділ звіту “Утворення виборчих округів на чергових місцевих виборах”).

2. Реєстрація кандидатів на чергових місцевих виборах.

Ключовими проблемами процесу висування та реєстрації кандидатів стало неоднакове застосування законодавства різними територіальними виборчими комісіями, політична заангажованість членів ТВК у питаннях реєстрації кандидатів, порушення встановлених законодавством строків (див. розділ звіту “Висування та реєстрація кандидатів”).

3. Повноваження ТВК з утворення ДВК.

Відповідно до частини першої статті 23 Закону України “Про місцеві вибори” дільнична виборча комісія утворюється районною, міською (міста обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення без районного поділу), районною у місті територіальною виборчою комісією не пізніше як за 15 днів до дня виборів (до 09 жовтня 2015 року включно) у складі голови, заступника голови, секретаря та інших членів. Натомість

частина друга цієї ж статті встановлює, що дільнична виборча комісія утворюється в складі: для малих дільниць – 10-14 осіб; для середніх дільниць – 12-16 осіб; для великих дільниць – 14-18 осіб. На ВД, де кількість виборців не перевищує 50 осіб, ДВК може утворюватися у складі голови, секретаря та двох-чотирьох членів комісії.

Законодавство наділяло правом подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій наступних суб'єктів: місцеві організації політичних партій, про утворення депутатських фракцій яких оголошено на першій черговій сесії Верховної Ради України поточного скликання; місцеві організації політичних партій, кандидатів у депутати від яких зареєстровано в багатомандатних виборчих округах; кандидатів у депутати в одномандатних виборчих округах; кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови. Цим правом суб'єкти могли скористатися не пізніше як за двадцять днів до дня голосування (до 04 жовтня 2015 року включно). Також вони мали можливість внести не більше однієї особи до складу кожної дільничної комісії.

Жеребкування щодо включення кандидатур до складу дільничних виборчих комісій ТВК були зобов'язані провести не пізніше ніж на п'ятий день після закінчення строку внесення подань щодо кандидатур до складу ДВК. При цьому особи, запропоновані місцевими організаціями політичних партій, про утворення депутатських фракцій яких оголошено на першій черговій сесії Верховної Ради України поточного скликання, жеребкуванню не підлягали. Кандидатури від таких суб'єктів подання включалися до складу кожної дільничної виборчої комісії за умови наявності подань та їх відповідності встановленим Законом України "Про місцеві вибори" вимогам.

Постановою ЦВК № 291 від 14.09.2015 було встановлено Порядок проведення жеребкування щодо включення кандидатур до складу дільничних виборчих комісій із виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів та старост сіл, селищ. Згідно з цим Порядком, кількість місць, на які включаються кандидатури шляхом жеребкування, встановлюється знаходженням різниці між максимально можливою кількістю членів відповідної дільничної виборчої комісії та кількістю кандидатур, які включаються до складу дільничної виборчої комісії обов'язково. Жеребкування проводиться в разі, якщо кількість внесених кандидатур, які відповідають вимогам Закону і можуть включатися до складу відповідної дільничної виборчої комісії шляхом жеребкування, є більшою, ніж кількість вакантних місць у складі ДВК, щодо заповнення яких проводиться жеребкування. У той же час частиною сьомою статті 23 Закону України "Про місцеві вибори" встановлюється, що голова, заступник голови та секретар дільничної виборчої комісії мають призначатися від різних суб'єктів подання.

Громадянська мережа ОПОРА зафіксувала наступні особливості формування ДВК:

- Наявність значних складнощів із забезпеченням достатньої для утворення ДВК кількості кандидатур, внесених місцевими організаціями партій чи кандидатами. ДВК частіше утворювалися в мінімально допустимому складі, при цьому в максимальному складі відповідні комісії формувалися здебільшого лише в обласних центрах чи великих містах. До прикладу, усі ДВК у Рожищенському та Локачинському районах Волинської області було утворено в мінімальному складі. У Івано-Франківській області всі без виключення ТВК зіштовхнулися із проблемою, коли кількості кандидатур до складу ДВК не вистачало для утворення дільничних комісій у мінімально допустимому складі. Зафіксовані достатньо масові випадки, коли кількість поданих до складу комісій кандидатур була меншою за мінімально допустиму. У таких випадках голови ТВК вносили кандидатури до складу ДВК для уможливлення їх утворення в мінімальному складі. Місцеві організації політичних партій досить масово ігнорували можливість подати кандидатури до складу ДВК.
- Наявність поодиноких випадків порушення строків внесення подань щодо кандидатур до складу дільничних виборчих комісій або порушення термінів проведення жеребкування й утворення ДВК.
- ТВК максимально лояльно розглядали подані місцевими організаціями партій кандидатури до складу ДВК на предмет дотримання вимог законодавства, враховуючи недостатню кількість запропонованих осіб. У той же час ТВК були змушені відхиляти кандидатури до складу ДВК, якщо дані особи не мали права голосу на цих місцевих виборах (частина перша статті 21 Закону України "Про місцеві вибори"). Такі випадки фіксувалися в Комінтернівському районі Харкова, Бериславському районі Херсонської області, м. Мукачеве Закарпатської області та інших містах і районах.
- Проявилася традиційна проблема з так званими двійниками, тобто особами, які одночасно надали згоду бути членами ДВК від різних суб'єктів подання або одночасно претендували на членство в декількох ДВК. ТВК приймали рішення або про виключення двійників з усіх подань, або їм пропонувалося відкликати одну із декількох заяв. Останні пропозиції виборчих комісій мотивувалися тим, що більшість ДВК було складно сформувати навіть у мінімальному складі.

Таким чином, на чергових місцевих виборах 2015 року значна частина політичних сил уникала відповідальності за формування ДВК, намагаючись не витратити фінансові та інші ресурси. Відмова деяких місцевих організацій партій від права формувати ДВК

певною мірою дезорганізувала роботу відповідних виборчих комісій, оскільки їх утворення у мінімальному складі спричиняло надмірне функціональне навантаження на окремого члена комісії. Але спостерігалась і низька мотивація громадян залучатися до роботи ДВК, що пов'язано з відсутністю системної взаємодії партій зі своїми прихильниками, недостатніми фінансовими стимулами для членів ДВК з боку держави, побоюваннями громадян щодо можливості притягнення їх до відповідальності за потенційні порушення виборчого законодавства.

У той же час у містах із кількістю виборців 90 тисяч і більше, в яких мало проводилися повторне голосування на виборах міських голів, ТВК були зобов'язані сформувати новий склад дільничних виборчих комісій (до 09 листопада 2015 року включно). При цьому ДВК утворювалися за поданнями кандидатів, які беруть участь у повторному голосуванні, а у разі відсутності достатньої кількості таких осіб – за поданням голови ТВК, сформованим із пропозицій членів ТВК. За даними ОПОРИ, ТВК, окрім деяких випадків, дотрималися строків формування нового складу ДВК. У той же час у низці міст кандидати не змогли надати належну кількість осіб до складу ДВК, що змушувало членів ТВК власними силами вирішувати цю проблему.

Прогалини та неточності у виборчому законодавстві в окремих випадках спричиняли складнощі для реалізації ТВК повноважень щодо формування ДВК на повторному голосуванні. Зокрема, законодавство про вибори передбачає утворення ДВК у складі голови, заступника голови, секретаря та членів комісії. У той же час законодавцем не було встановлено чіткої процедури розподілу трьох керівних посад у складі ДВК на повторному голосуванні, в якому беруть участь, як правило, два кандидати. ЦВК, реагуючи на неузгодженості в законодавстві, прийняла Роз'яснення щодо окремих питань організації підготовки та проведення повторного голосування з виборів депутатів сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів та старост сіл, селищ (Постанова № 524 від 03.11.2015). Згідно з пунктом 6 цього Роз'яснення кожний кандидат на посаду міського голови (міста, кількість виборців у якому дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч), включений до виборчого бюлетеня для повторного голосування, має право на пропорційну частку кожної категорії керівних посад у складі ДВК окремо малих, середніх, великих виборчих дільниць, утворених у межах єдиного одномандатного виборчого округу³⁰.

³⁰ Діяльність деяких ТВК у цьому аспекті виборчих процедур супроводжувалася труднощами. До прикладу, Луцька міська виборча комісія при розподілі керівних посад спочатку не врахувала існування посади заступника голови ДВК, але пізніше самостійно виправила свою помилку. Натомість у Краматорську Донецької області МВК не дотрималася принципу пропорційності при розподілі керівних посад у складі ДВК окремо малих, середніх, великих виборчих дільниць. Після скаргу суб'єктів виборчого процесу та втручання члена ЦВК відповідне порушення ТВК було усунуте і керівні посади у складі ДВК були розподілені відповідно до Роз'яснення ЦВК.

4. Затвердження тексту та виготовлення виборчого бюлетеня.

Випадки оскарження спричинили значне відхилення ТВК від законодавчо передбачених термінів реєстрації кандидатів, що призвело до порушення строків затвердження тексту виборчих бюлетенів та їх виготовлення³¹. У той же час такі проблеми здебільшого визначалися організаційними складнощами. Значна частина місцевих підприємств не змогла дотриматися строків виготовлення виборчих бюлетенів, а також були зафіксовані достатньо масові проблеми із затримкою фінансування відповідного етапу виборчого процесу. До прикладу, порушення підприємствами-виготовлювачами умов договорів щодо часу виготовлення бюлетенів та їх завантаженість, несвоєчасне бюджетне фінансування не дозволили майже всім територіальним виборчим комісіям Київської області дотриматися законодавчих строків. У зв'язку із їх неналежним трактуванням, Очаківська та Южноукраїнська міські виборчі комісії Миколаївської області (міста обласного значення) не забезпечили виготовлення виборчих бюлетенів у необхідні терміни. У Житомирській області всі територіальні виборчі комісії, за виключенням однієї, не змогли або вчасно виготовити бюлетені, або спеціально не приймали їх від підприємств-виготовлювачів у зв'язку з відсутністю належних умов для зберігання.

В умовах ігнорування законодавцем пропозицій громадськості стосовно посилення контролюючих процедур під час виготовлення виборчих бюлетенів, суб'єктами виборчого процесу в різних містах та регіонах висловлювалися побоювання щодо належної кількості виготовлених бюлетенів, необхідного знищення браку чи надійного зберігання бюлетенів (до прикладу, м. Тернопіль, м. Ніжин Чернігівської обл. та ін.).

У зв'язку із допущеними помилками під час затвердження тексту виборчого бюлетеня, в окремих випадках виникала необхідність виготовлення нових бюлетенів замість тих, в яких були неточності. До прикладу, на виборах Закарпатської обласної ради була помилка у змісті виборчих бюлетенів. Замість назви місцевої організації партії "Об'єднання "Самопоміч" у виборчому бюлетені вказали назву місцевої організації політичної партії "Самопоміч". Кількість надрукованих бюлетенів для голосування на виборах депутатів Закарпатської обласної ради – 958 981 екз. Реагуючи на дану ситуацію, ЦВК 21.10.2015 розподілила додаткові кошти субвенції з Державного бюджету України місцевим бюджетам на підготовку і проведення виборів депутатів Закарпатської обласної ради (949,4 тис. грн).

³¹ Проблеми із затвердженням тексту виборчих бюлетенів та їх подальшим виготовленням внаслідок судових оскаржень рішень щодо реєстрації кандидатів виникли в Одеській обласній виборчій комісії, Новоодеській районній виборчій комісії Харківської області, Бариської та Іванківської районних виборчих комісій Київської області, Первомайської міської виборчої комісії, Красноармійської міської виборчої комісії Донецької області та низки інших територіальних виборчих комісій. У м. Бердянськ Запорізької області затримка із виготовленням виборчих бюлетенів виникла у зв'язку із рішенням суду про проведення повторного жеребкування щодо розміщення назв місцевих організацій партій у виборчому бюлетені. Не вчасно було затверджено текст виборчого бюлетеня і на виборах Коростенського міського голови (Житомирська обл.).

В окремих випадках процес виготовлення виборчих бюлетенів супроводжувався резонансними політичними та довготривалими юридичними протистояннями, що впливало на загальний рівень довіри до виборчого процесу. Конфліктність у роботі ТВК призвела до зриву голосування на чергових місцевих виборах 25 жовтня 2015 року в містах Красноармійськ та Маріуполь Донецької області.

У Маріуполі питання визначення підприємства-виготовлювача стало, зокрема, політичною, а не організаційною проблемою виборів. Деякі суб'єкти виборчого процесу заявляли про недовіру до типографії газети "Приазовський робочий", в якій мали друкуватися виборчі бюлетені, стверджуючи про наявність конфлікту інтересів під час виборів у її фактичного власника. Відповідний конфлікт у складі ТВК призвів до зриву голосування 25 жовтня 2015 р., прийняття Верховною Радою України спеціального Закону про голосування на чергових місцевих виборах 29 листопада 2015 р.

Натомість у випадку з м. Красноармійськ Донецької області територіальна виборча комісія ухвалила рішення про прийняття виборчих бюлетенів від фізичної особи-підприємця, який їх виготовляв, але не передачі бюлетенів дільничним виборчим комісіям для організації процесу голосування 25 жовтня 2015 року. Виготовлені виборчі бюлетені для голосування визнавалися такими, які не можуть бути використані в процесі голосування на чергових місцевих виборах³².

Крім вищенаведених проблем, для низки територіальних виборчих комісій була притаманна надмірна політизація діяльності, яка заважала їм ефективно здійснювати відповідні повноваження. Зокрема, конфлікт між головою, секретарем та більшістю членів Дніпропетровської міської виборчої комісії щодо здійснення заміни у складі районних у місті виборчих комісій та дільничних виборчих комісій протягом дня повторного голосування на виборах міського голови створював серйозні загрози для законності перебігу виборчого процесу в цілому. Напередодні зриву голосування 25 жовтня 2015 р. та дня голосування 29 листопада 2015 р. політизованою та конфліктною була діяльність Маріупольської міської виборчої комісії. У більшості ТВК виявлено використання квот представництва у відповідних комісіях одних політичних сил у фактичних інтересах інших.

³² Красноармійська міська виборча комісія у відповідному рішенні посилалася на постанову Донецького окружного адміністративного суду від 25.10.2015 в справі № 805/4737/15-а. У відповідному рішенні Донецької окружної адміністративної суд скасував постанову Красноармійської міської виборчої комісії щодо визначення фізичної особи-підприємця як виготовлювача бюлетенів, але не задовільнив інші вимоги позивача – суб'єкта виборчого процесу щодо зобов'язання міської виборчої комісії утриматися від передачі бюлетенів дільничним виборчим комісіям та забезпечити виготовлення нових бюлетенів. У своєму рішенні Донецької окружній суд визнав невідповідним визначення фізичної особи-підприємця для друку бюлетенів, оскільки, на думку суду, поліграфічним підприємством, передбаченим законом, може бути лише юридична особа із юридично-правовою формою "підприємство". Це рішення суду було підтверджено 25.10.2015 апеляційною інстанцією.

#8

**ДІЯЛЬНІСТЬ
ДІЛЬНИЧНИХ
ВИБОРЧИХ
КОМІСІЙ**

Закон України “Про місцеві вибори” передбачає використання звичайних та спеціальних виборчих дільниць лише тих, які були утворені в стаціонарних лікувальних закладах охорони здоров'я). Ці ВД функціонують на постійній основі відповідно до Закону “Про вибори народних депутатів України”.

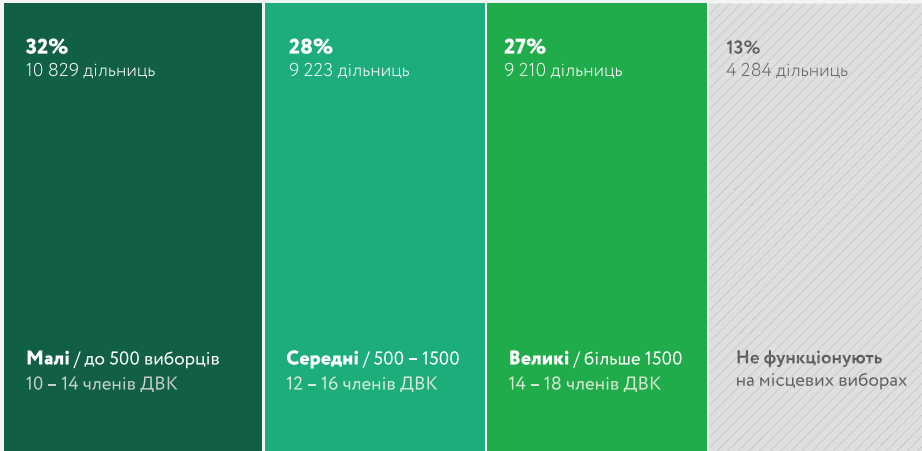
Враховуючи неможливість організації виборів у Автономній Республіці Крим, м. Севастополь, окремих районах Донецької та Луганської областей, неучасть у голосуванні засуджених осіб на чергових місцевих виборах 2015 року, голосування було організовано на 29 262 виборчих дільницях.

Дільничні виборчі комісії, утворені для проведення голосування на чергових місцевих виборах 25 жовтня 2015 року, зазнавали значних ротацій. Невмотивованість їх членів виконувати свої обов'язки, формування значної кількості ДВК у мінімальному складі, виявлення фактів порушення вимог законодавства щодо наявності права голосу в членів комісій на відповідних місцевих виборах спричиняли масові ротації та відповідно дестабілізували роботу цих колегіальних органів. У різних регіонах інтенсивність заміन в їх складі була різною, але фактично в усіх територіальних громадах проявлялася ця проблема. До прикладу, за підрахунками Громадянської мережі ОПОРА, напередодні голосування на чергових місцевих виборах 25 жовтня 2015 року в м. Бердянськ Запорізької області було замінено орієнтовно 60% первісного складу ДВК. Натомість у Печенізькому районі Харківської області, наприклад, було замінено 25% від загальної кількості членів ДВК.

Значні недоліки у кадровому забезпеченні ДВК фіксували і напередодні проведення повторного голосування на виборах міського голови 15 листопада 2015 року. Ця проблема загострювалася тим, що у містах, в яких воно проводилось, усі ДВК мали сформувати лише два кандидати. У низці міст вони не змогли подати належну кількість осіб до складу ДВК, що змушувало членів ТВК власними силами вирішувати цю проблему. До прикладу, у м. Чернівці кандидат у міські голови Віталій Михайлішин (місцева організація партії “Рідне місто”) не вніс подання стосовно більше 200 членів ДВК, на посади яких могли бути номіновані його представники. Натомість кандидат Олександр Сенкевич (Об'єднання “Самопоміч”) вніс до складу ДВК на 116 осіб менше, ніж його конкурент-самовисуванець Ігор Дятлов (м. Миколаїв).

Незважаючи на деякі складнощі у формуванні повноважних складів ДВК, ОПОРА не зафіксувала масових випадків зриву роботи відповідних комісій. Як правило, ДВК не повною мірою дотрималися строків надсилання або доставки в інший спосіб виборцям іменних запрошень. У той же час вимога Закону щодо доставки виборцям іменних запрошень у цілому була виконана. Спостерігачі ОПОРИ зафіксували поодинокі факти, які засвідчують порушення законодавчої заборони щодо участі членів ДВК у передвиборній агітації. У той же час напередодні голосування 25 жовтня та 15 листопада 2015 року не було зафіксовано значних порушень у діяльності ДВК.

Постійні виборчі дільниці, їх розмір та кількість



Організація голосування 25 жовтня 2015 року

Комплексний моніторинг діяльності ДВК на чергових місцевих виборах, який проводився за результативною вибіркою, виявив незначні порушення законодавства на 24,1% виборчих дільниць (похибка становить 2,3%). Натомість на 2,3% ВД у містах, в яких проводилося повторне голосування, були зафіксовані більш вагомні порушення.

У розрізі тих міст, де ОПОРА проводила спостереження на усіх дільницях, незначні порушення фіксувалися на близько 40% дільниць в Одесі і Дніпропетровську, на 23% дільниць Харкова. Більш серйозні недотримання закону виявлено на 2,1% дільниць Дніпропетровська, 1,9% Одеси і 1,7% Харкова.

Спостерігачі ОПОРИ за результатами моніторингу на виборчих дільницях зробили висновки, що нечисленні зловживання не носили спланованого й системного характеру. У той же час виявлені порушення були типовими для різних регіонів і рівнів місцевих

виборів. Частина з них стала наслідком організаційної неузгодженості в діяльності ДВК, натомість інша частина мала політично вмотивоване підґрунтя.

25 жовтня 2015 року 17,7% дільничних виборчих комісій по Україні розпочали свої підготовчі засідання раніше 7 год. 15 хв. У розрізі окремих міст, де ОПОРА проводила паралельний підрахунок голосів, кількість ДВК, які завчасно розпочали свої засідання, є дещо меншою, ніж в Одесі (11,3%) та Дніпропетровську (11,5%), тоді як у Харкові збігалася із загальнонаціональним показником. Ці випадки свідчили про порушення Закону України “Про місцеві вибори”, яким чітко встановлено, що підготовчі засідання ДВК мають розпочатися не раніше ніж за 45 хвилин до початку голосування.

ОПОРА не виявила фактів проведення неповноважних підготовчих засідань 25 жовтня 2015 року, що засвідчувало здатність ДВК забезпечувати належний кворум навіть в умовах вираженого кадрового дефіциту. У той же час до 6,5% дільничних виборчих комісій не забезпечили ведення протоколу свого підготовчого засідання. Не враховуючи поодиноких винятків, спостерігачі не зафіксували інцидентів із зникненням чи відсутністю печаток ДВК.

За даними моніторингу, більше 15,5% виборчих дільниць відкрилися для голосування громадян раніше або пізніше встановленого законодавством часу (08 година 25 жовтня). 1% спостерігачів ОПОРИ повідомили, що члени ДВК не забезпечували їм можливість для повноцінного спостереження за усіма виборчими процедурами протягом ранкового засідання та на початку голосування. Водночас 3% зазначили про наявність окремих організаційних проблем і вчинення членами виборчих комісій дій, які унеможливили присутність спостерігачів на дільницях та здійснення безперешкодного спостереження.

Протягом дня голосування були зафіксовані наступні проблеми в діяльності ДВК:

- Спроби видачі (або отримання) бюлетенів без документа, що посвідчує особу (були зафіксовані на 17,7% виборчих дільниць у межах усієї України). У розрізі окремих міст, де ОПОРА проводила паралельний підрахунок голосів, спроби видачі бюлетенів без паспорта фіксувалися значно рідше: у Харкові на 2,5% виборчих дільниць, в Одесі на 2,2% дільниць і в Дніпропетровську на 1,9% дільниць.
- Порушення таємниці голосування, яке проявлялося у розголошенні виборцем результатів волевиявлення, голосування за межами кабінки голосування були виявлені на 7,5% виборчих дільниць у межах України. Подібні випадки значно частіше фіксувалися в Одесі (на 15,7% дільниць) і Дніпропетровську (на 13,8% дільниць) й на такому ж рівні в Харкові (на 7,5% дільниць).
- Випадки фотографування бюлетенів були зафіксовані на 1,9% виборчих дільниць по всій Україні. Однак в Одесі і Дніпропетровську такі зловживання зустрічалися значно

частіше: на 13,5% і 11,9% виборчих дільниць відповідно. У Харкові фотографування бюлетенів було виявлено на 3,2% дільниць.

- Спроби викидання бюлетенів зафіксовано на 1,5% виборчих дільниць у межах України. Тоді як в Дніпропетровську і Одесі такі інциденти були на 3,7% і 2,5% дільниць відповідно. У Харкові подібні зловживання спостерігалися лише на 1% дільниць³³.
- Також представники ОПОРИ повідомляли про перешкоди та обмеження з боку виборчих комісій, через які вони не мали можливості вести спостереження за всіма виборчими процедурами. Станом на 20:00 такі ситуації були на 1,7% виборчих дільниць у цілому по Україні і на 2,3% дільниць у Дніпропетровську. В Одесі і Харкові лише на 0,8% дільниць спостерігачі не могли слідкувати за всіма виборчими процедурами. Також зафіксовано поодинокі випадки позбавлення виборців можливості проголосувати.

Спостерігачі ОПОРИ зафіксували низку суттєвих організаційних проблем та порушень, якими супроводжувався процес підрахунку голосів на виборчих дільницях та транспортування виборчої документації від ДВК до ТВК.

Ключовою проблемою для ДВК стало некоректне складання протоколів про підрахунок голосів, в яких достатньо масово допускалися помилки (розходження в цифрах, незаповнені розділи протоколів, неправильне заокруглення чисел, недопустимі виправлення тощо). Натомість ТВК неодноразово відправляли протоколи про підрахунок голосів на виборчій дільниці для уточнення у зв'язку із неналежним оформленням або невідповідним пакуванням виборчої документації. Багаторівнева система виборів та визначений законом порядок встановлення підсумків голосування призвели до того, що перерахунок на одній із дільниць спричиняв затримку в межах всього округу.

Організація голосування 15 листопада 2015 року

За оцінками ОПОРИ, у день повторного голосування з виборів міських голів у 29 містах порушення законодавства про місцеві вибори не мали масового, системного чи централізованого характеру. Якщо порівнювати з днем голосування на чергових місцевих виборах 25 жовтня 2015 р., спостерігачі ОПОРИ зафіксували 15 листопада 2015 р. зменшення кількості порушень у діяльності виборчих комісій та інших суб'єктів виборчого процесу. ДВК діяли переважно на належному організаційному рівні, а виборцям у більшості випадків було забезпечено необхідні умови для практичної реалізації права голосу.

³³ oporaua.org/novyny/9864-zajava-shchodo-promiznyh-rezultatuv-sposterezhennja-za-chergovymy-miscevymy-vyboramy-2015-roku

Натомість конфлікт між головою, секретарем та більшістю членів Дніпропетровської міської виборчої комісії щодо здійснення заміни у складі районних у місті виборчих комісій та дільничних виборчих комісій протягом дня повторного голосування створював серйозні проблеми для необхідної організації голосування. Зокрема, спостережачими ОПОРИ були зафіксовані випадки участі в роботі дільничних виборчих комісій осіб, повноваження яких внаслідок конфлікту на рівні міської виборчої комісії не були належним чином підтвержені.

Репрезентативне спостереження ОПОРИ показало, що порівняно із голосуванням 25 жовтня 2015 року, кількість зафіксованих спостережачими ОПОРИ порушень суттєво зменшилася, зокрема спроби видачі бюлетенів без паспорта з 17,8% до 0,8% у межах України. Натомість випадки порушення таємниці голосування на повторному голосуванні дещо зросли, у порівнянні із днем голосування на чергових місцевих виборах (зафіксовано на 9,2% та 7,5% виборчих дільниць відповідно).

Як і в першому турі, лише трохи більше 1% спостережачів ОПОРИ вказали на те, що ДВК не забезпечили їм можливості для повноцінного спостереження за усіма виборчими процедурами під час ранкового засідання та на початку процесу голосування.

Зловживанням, яке найчастіше фіксували спостережачі ОПОРИ протягом 15 листопада, було порушення таємниці голосування, що виявилось в розголошенні змісту волевиявлення громадянина. Такі випадки зафіксовані на 9,2% виборчих дільниць у межах усієї України. Для порівняння, в першому турі подібних інцидентів помічено дещо менше – 7,5%.

Голосування в Красноармійську та Маріуполі Донецької області

У зв'язку зі зривом виборів 25 жовтня 2015 р. в Красноармійську та Маріуполі Донецької області, ДВК організували голосування 29 листопада 2015 р. Напередодні дня голосування 29 листопада 2015 р. нові ДВК в Красноармійську та Маріуполі не утворювалися в новому складі, а продовжували свою діяльність на підставі спеціального закону, прийнятого Верховною Радою України.

Діяльність ДВК у день голосування 29 листопада 2015 року в Красноармійську та Маріуполі, за оцінками ОПОРИ, відбувалася у спокійній атмосфері, з дотриманням законодавчих вимог та без системних і централізованих порушень. Відповідна оцінка була надана і процесу підрахунку голосів, за винятком поодиноких, але резонансних випад-

ків. Зокрема, на ВД № 141088 у м. Красноармійську членами ДВК було встановлено факт зникнення 329 бюлетенів з виборів міського голови та 343 бюлетенів з виборів міської ради.

Протягом дня голосування з 08 до 20 год. незначні процедурні порушення були зафіксовані на 24,8% виборчих дільниць Маріуполя та 8,3% дільниць Красноармійська.

Також у день голосування зафіксовано поодинокі випадки порушення таємниці голосування (насамперед волевиявлення поза кабінкою для голосування) на 2,8% виборчих дільниць Красноармійська та 1,8% дільниць Маріуполя. Схожі показники помічені щодо фотографування бюлетенів: у Красноармійську – на 2,8% виборчих дільниць, у Маріуполі – на 1% дільниць.

Голосування в Красноармійську та Маріуполі не супроводжувалося випадками видачі бюлетенів без належних документів та проблемами з відсутністю громадян у списках виборців. Таким чином, діяльність дільничних виборчих комісій на чергових місцевих виборах у Красноармійську та Маріуполі відповідає законодавству та належному організаційному рівню.

#9

**ПЕРЕДВИБОРЧА
АКТИВНІСТЬ
ПАРТІЙ**

Чергові місцеві вибори 2015 року не вирізнялись унікальними агітаційними прийомами та методами. Зміст матеріалів та обіцянок здебільшого відображав порядок денний програм національних партій, актуальних для парламентських чи президентських виборів. Серед 142 політичних сил, якими було прийнято рішення про участь їх місцевих організацій у чергових виборах депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, перших виборах депутатів рад об'єднаних територіальних громад 25 жовтня 2015 року, лише 25 виявляли системну агітаційну активність. Тенденції свідчать про те, що перехід до пропорційної виборчої системи мобілізував партії до участі у виборах, натомість мінімальна кількість з них є традиційними загальнонаціональними політичними силами.

Під час кампанії спостерегачі ОПОРИ зафіксували 789 фактів незаконної агітації, серед яких більшість, 302 випадки, стосувались фінансування агітації не з виборчого фонду, 242 – поширення (встановлення) агітаційних матеріалів у заборонених місцях, 98 – проведення агітації у заборонений законом час (дочасна агітація, або ж порушення дня тиші), 79 – чорного піару та недобросовісної агітації, 68 – недотримання порядку ведення агітації через ЗМІ.

Рейтинг порушень свідчить про те, що ключовими проблемами агітації залишається дочасний її початок, коли партії та кандидати ще не є зареєстрованими як суб'єкти виборчого процесу та не несуть де-факто відповідальності за недотримання закону. Зокрема, до таких дій вдавалися партії "Рідне місто", "Українське об'єднання патріотів – УКРОП", "Наш край", "Сила людей", ВО "Батьківщина", "БПП "Солідарність", "Опозиційний блок", Радикальна партія Олега Ляшка, "Громадський рух "Народний контроль", "Партія простих людей Сергія Капліна", ВО "Свобода", Об'єднання "Самопоміч", "Відродження", "Воля".

На основі комплексного й регулярного моніторингу ОПОРА констатувала, що лише 12 партій проводили власні виборчі кампанії на системній основі у більш ніж двох областях України. Рейтинг найактивніших політичних сил на місцевих виборах очолив "Блок Петра Порошенка "Солідарність". До трійки лідерів увійшли ВО "Батьківщина" та "Українське об'єднання патріотів – УКРОП". До переліку найактивніших належать також партії "Наш край", "Опозиційний блок", Об'єднання "Самопоміч", "Відродження", ВО "Свобода", Радикальна партія Олега Ляшка, Аграрна партія України, "Громадський рух "Народний контроль" і "Рідне місто". Це ті політичні сили, які застосовували різні форми агітації: зовнішню, медійну, вуличну і безпосередню роботу з виборцями. У цілому ж помітні виборчі кампанії розгорнули 25 партій, однак активна діяльність більшості з них обмежується окремими регіонами або адміністративними центрами (обласними чи районними).

Регулярна передвиборча активність партії "Довіряй Ділам" фіксується лише в Одеській області, "Єдиний Центр" і Партія угорців України "КМКС" помітно діють у Закарпатській

області, тоді як “Громадянська позиція” найактивніша у Львові, “Нові обличчя” – у Київській області, “За конкретні справи” – у Хмельницькій, “Волонтерська партія України” – у Харківській, “Воля” – в Івано-Франківській, “АВТО-МАЙДАН” – у Чернівецькій, Партія вільних демократів і ВО “Черкашани” – у Черкаській області, “Совість України” – у Полтавській.

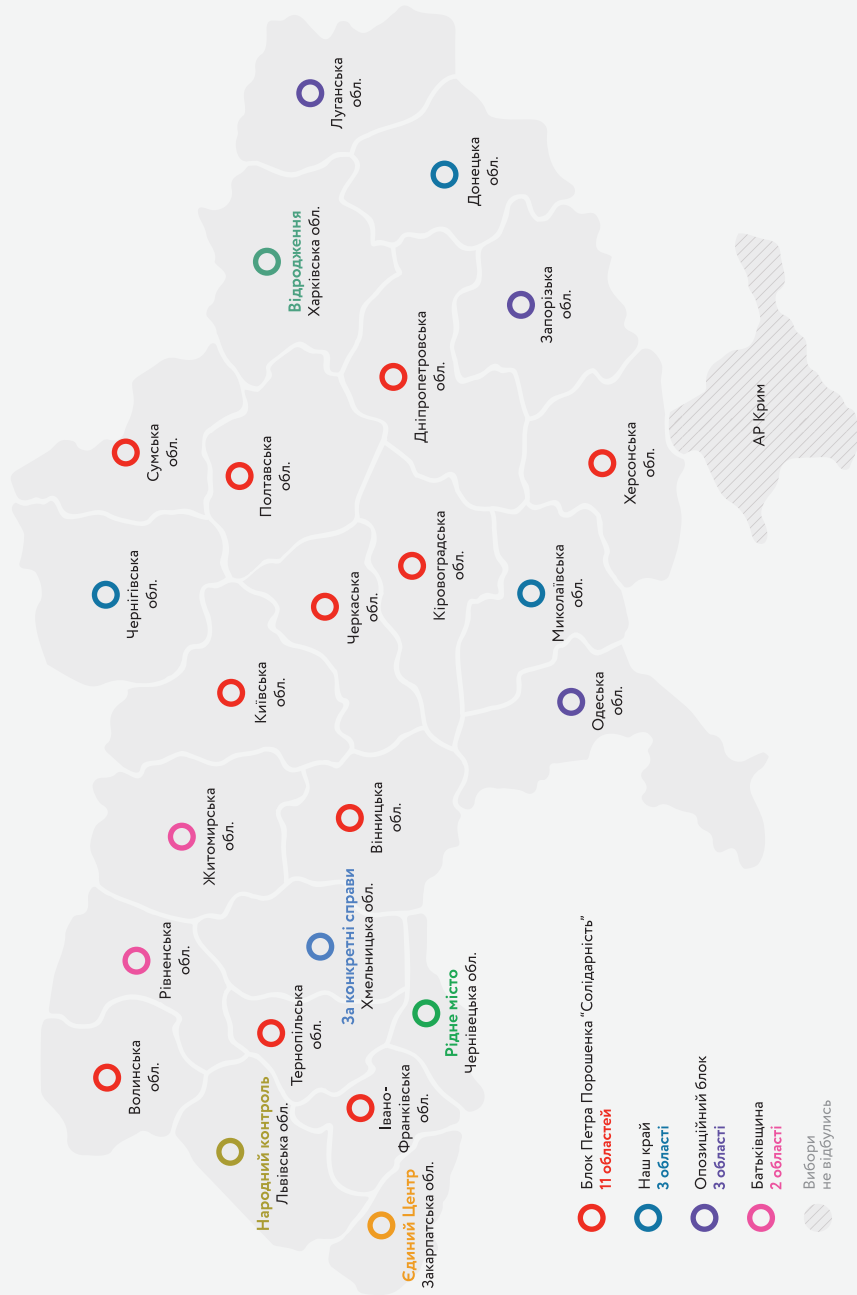
Рейтинг найактивніших партій

РЕЙТИНГОВЕ МІСЦЕ	ПАРТІЯ – СУБ’ЄКТ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ
1	“Блок Петра Порошенка “Солідарність”
2	Всеукраїнське об’єднання “Батьківщина”
3	“Українське об’єднання патріотів – УКРОП”
4	“Наш край”
5	“Опозиційний блок”
6	Об’єднання “Самопоміч”
7	“Відродження”
8	Всеукраїнське об’єднання “Свобода”
9	Радикальна партія Олега Ляшка
10	Аграрна партія України
11	“Громадський рух “Народний контроль”
12	“Рідне місто”

ОПОРА проаналізувала, які партії проводять масштабні загальнонаціональні виборчі кампанії в більш ніж третині областей України. І виявила 7 таких політичних сил: “Блок Петра Порошенка “Солідарність” (активні кампанії в 24 областях), ВО “Батьківщина” (активні кампанії в 20 областях), “Українське об’єднання патріотів – УКРОП” (активні кампанії в 11 областях), “Наш край” і “Опозиційний блок” (активні кампанії в 9 областях), Об’єднання “Самопоміч” (активні кампанії у 8 областях) і “Відродження” (активні кампанії в 7 областях).

Спостерігачі ОПОРИ ідентифікували партії, які лідирують у кожній з областей за обсягом агітаційної продукції, публічних заходів та медійної присутності станом на середину жовтня. Фактично всі ці політичні сили розпочали свої передвиборчі кампанії задовго до офіційної реєстрації і набуття статусу суб’єкта виборчого процесу, тим самим отримавши неконкурентну перевагу над рештою учасників виборчих перегонів.

Лідери передвиборчої активності в розрізі областей



Аналіз передвиборчої активності свідчить про неоднорідність партійної спроможності загальнонаціональних політичних сил, які лише формально є всеукраїнськими. У той же час Україна досить ліберальна в частині забезпечення права громадян на об'єднання в політичні партії. Станом на вересень 2015 року в країні було офіційно зареєстровано 288 політичних партій. Показник партій, що проводили загальнонаціональні кампанії, від усіх зареєстрованих в Україні становить лише 4,16%, тоді як від тих, хто заявив про участь у виборах місцевих організацій, – 8,45%.

#10

**ФІНАНСУВАННЯ
ПЕРЕДВИБОРЧОЇ
АГІТАЦІЇ** та
ЗВІТНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ
ВИБОРЧОГО
ПРОЦЕСУ

Проблема нерівного доступу до політики, неефективності соціальних ліфтів може бути вирішена, у тому числі й завдяки підвищенню прозорості та публічності політичних фінансів. Звітування за передвиборчі витрати учасниками кампаній не вирішило системної проблеми впливу тінєвих коштів на вибори. Причинами цьому є: 1) значна та безконтрольна частка ресурсів, які витрачаються політичними гравцями до завершення етапу реєстрації кандидатів і партій; 2) низька культура та дисципліна учасників виборів під час здачі проміжних та фінальних звітів щодо витрат із виборчих фондів; 3) відсутність якісної системи перевірки змісту поданих звітів виборчими комісіями різного рівня; 4) лояльна система відповідальності за порушення порядку звітування для суб'єктів виборчого процесу; 5) відсутність достовірної інформації про джерела надходжень коштів до партій-суб'єктів виборчого процесу.

Незважаючи на системність проблеми, Україна повільно рухається до прозорості надходжень та витрат на виборчу активність кандидатів і партій. Крім політичного та законодавчого врегулювання, проблему буде вичерпано у разі тотальної прозорості політичних фінансів та якісної роботи органів (Національне агентство з питань запобігання корупції), які здійснюватимуть контроль за фінансами, залученими політичними акторами. Не менш значними залишаються і питання відкритих даних звітів партій і кандидатів, які вкрай важливо оприлюднювати у форматі, придатному для машиничного аналізу. Місцеві вибори показали, що збір спостерігачами ОПОРИ деталізованих проміжних та фінансових звітів є кропіткою роботою, яка потребує чималих зусиль для аналізу та перевірки отриманих матеріалів у паперовому чи сканованому вигляді. У той же час виборці, для яких зміст фінансових звітів може стати визначним щодо формування політичної позиції на виборах, у період кампанії фактично не мають до них доступу. Закон зобов'язує ТВК протягом 2-х днів від моменту отримання оприлюднювати їх у місцевих друкованих засобах масової інформації або в інший, визначений нею, спосіб. Зважаючи на брак коштів, комісії переважно публікували звіти на дошці оголошень у приміщенні самої ж комісії, що не сприяло ознайомленню з ними виборців.

Відповідно до ч. 2 ст. 68 ЗУ "Про місцеві вибори" учасники виборів для фінансування своєї передвиборчої агітації можуть створити власний виборчий фонд. Виборчий фонд місцевої організації партії, кандидати у депутати від якої зареєстровані в багатомандатному виборчому окрузі (далі – виборчий фонд місцевої організації партії), має один накопичувальний рахунок, на який надходять кошти для фінансування передвиборної агітації, а також поточні рахунки, з яких здійснюється фінансування витрат на передвиборну агітацію³⁴. Виборчий фонд кандидата у депутати в одномандатному виборчому окрузі, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, старости має один поточний рахунок, на який надходять кошти для фінансування передвиборної агітації. Місцева організація партії, кандидат у депутати в одномандатному виборчому окрузі,

³⁴ Ч. 1 ст. 70 ЗУ "Про місцеві вибори"

кандидат на посаду сільського, селищного, міського голови, старости відкривають відповідно накопичувальний та поточний рахунки виборчого фонду в установі банку за власним вибором у межах відповідного багатомандатного, одномандатного, єдиного одномандатного виборчого округу або на території відповідного села, селища чи району³⁵. Опційність відкриття виборчого фонду для партій та кандидатів не сприяє прозорості політичних фінансів, принаймні щодо витрат кандидатів і партій у багатомандатному виборчому окрузі. На місцевих виборах ресурси, які витрачаються під час кампанії, можуть мати нематеріальний характер та слабо піддаються обліку або є нелогічними на виборах до сільських, селищних рад, сільських, селищних голів та старост. Кандидати на ці посади в малих громадах можуть здебільшого послуговуватись тактикою кампанії від дверей до дверей, а зобов'язання відкривати виборчі фонди створить зайві організаційні та логістичні навантаження. З іншого боку, учасники виборів, які балотуються за пропорційною виборчою системою (вибори депутатів обласних, міських, районних рад) не можуть не вчиняти дій агітаційного спрямування, які б не потребували фінансових ресурсів (логістика, друк матеріалів тощо). Чинне законодавство створює правові передумови для того, щоб до покарання за порушення порядку фінансування партій та агітації могли бути притягнуті особи, які подали недостовірні відомості у звітах³⁶, тоді як внески від фізичних чи юридичних осіб незаконного неофіційного характеру можуть зацікавити правоохоронні органи лише у випадку, якщо вони будуть здійснені в значних обсягах (більше 10 мінімальних заробітних плат – понад 12 000 гривень). Таким чином, уникнути махінації з внесками та витратами можна швидше шляхом підзвітності, аніж контролю за неофіційними внесками, кожен з яких як епізод не становитиме загрози порушникам.

Дисципліна та звітність учасників виборів

Спостерігачі Громадянської мережі ОПОРА зібрали та проаналізували деталізовані звіти партій та кандидатів, що балотувались на місцевих виборах 2015 року до обласних рад, міських рад великих міст та на міських голів. Загальна тенденція свідчить про низьку відповідальність учасників виборчого процесу та більшу дисципліну парламентських партій, порівняно з позапарламентськими.

³⁵ Ч. 3 ст. 70 ЗУ "Про місцеві вибори"

³⁶ **Стаття 159⁴ Кримінального кодексу України:** *Порушення порядку фінансування політичної партії, передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму*
1. Подання завідомо недостовірних відомостей у звіті партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру або у фінансовому звіті про надходження та використання коштів виборчого фонду партії, місцевої організації партії, кандидата на виборах – карається штрафом від ста до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

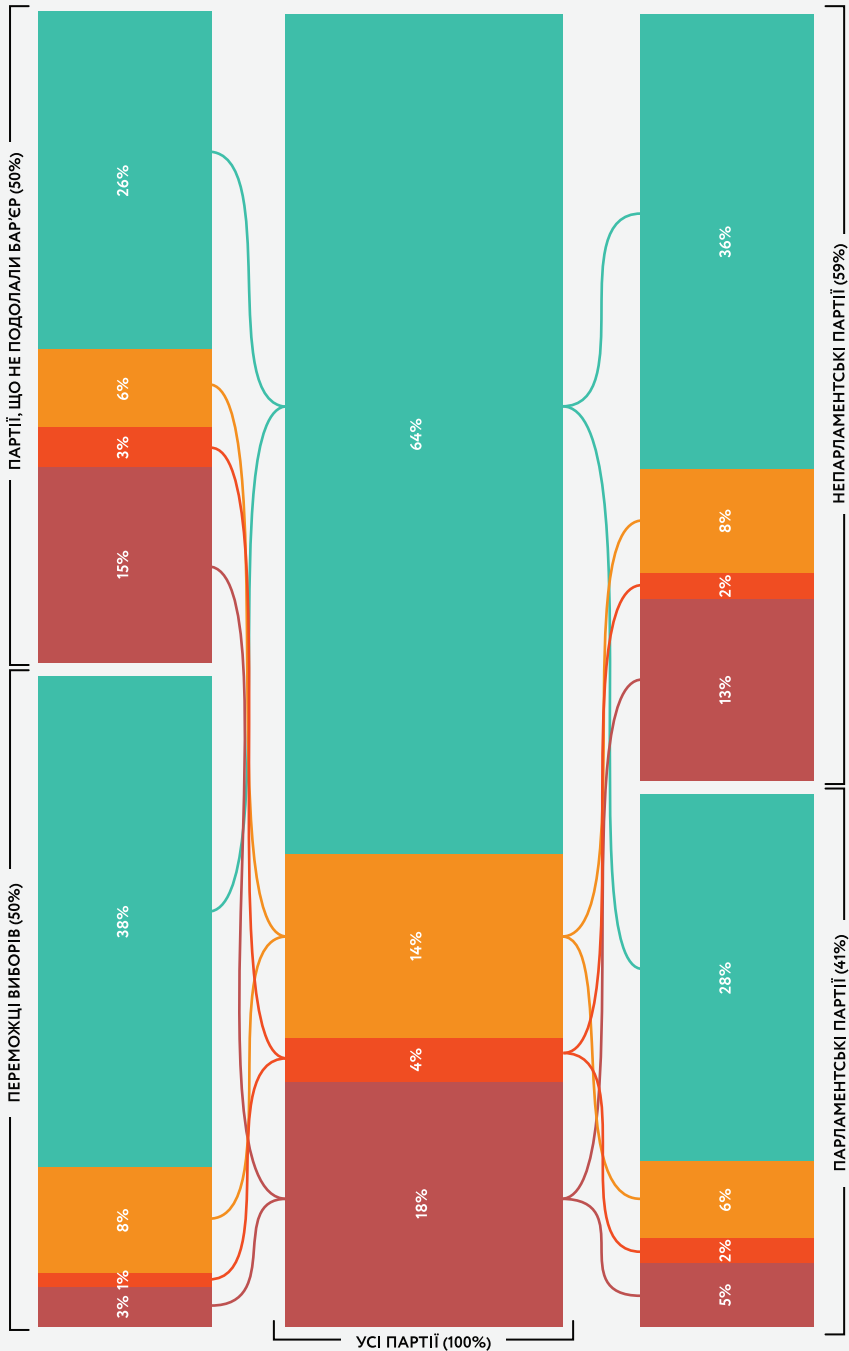
Відповідно до ЗУ "Про місцеві вибори"³⁷ розпорядник коштів накопичувального рахунку виборчого фонду місцевої організації партії зобов'язаний за 5 днів до дня голосування подати до відповідної територіальної виборчої комісії проміжний фінансовий звіт за період з дня відкриття накопичувального рахунку виборчого фонду до 10 дня до дня голосування за формою, встановленою ЦВК, а не пізніш як на 7 день після дня голосування – остаточний фінансовий звіт. Обидва звіти в обов'язковому порядку відображають інформацію про всі надходження на рахунок виборчого фонду, здійснені витрати та залишки коштів на відповідному рахунку, у тому числі про дату надходження кожного внеску, його розмір, особу, яка його здійснила, назву місцевої організації партії (у разі здійснення внеску місцевою організацією партії), призначення, дату здійснення і суму кожного платежу з рахунку виборчого фонду, повну назву отримувача кожного платежу. Якщо ТВК за результатами аналізу звітів виявила ознаки порушень, вона повідомляє про них правоохоронні органи. Незважаючи на такі повноваження комісії, прецедентів звернень спостерігачі ОПОРИ не зафіксували, що пов'язано як зі швидкоплинністю виборчого процесу, так і з відсутністю у членів ТВК відповідних вмінь і навичок.

Зі 100% проміжних та фінальних звітів, які повинні були здати партії, що зареєстрували списки кандидатів на виборах до обласних рад України, 18,73% не були подані взагалі. У той же час лише проміжних звітів надано 3,49%, тільки остаточних – 13,97%, обидва звіти здано партіями – суб'єктами виборчого процесу – 63,81%. Таким чином, статистика, зібрана спостерігачами, свідчить про те, що дисципліна подачі фінальних звітів про витрати з виборчих фондів є на 10% вищою, порівняно з проміжними. Аналіз активності партій демонструє, що парламентські політичні сили на 9% є відповідальнішими в частині звітування, порівняно з позапарламентськими. Найцікавішим залишається той факт, що партії-переможці на 22% більш дисципліновані, порівняно з тими суб'єктами виборчого процесу, які не подолати 5% бар'єр та не брали участь у розподілі мандатів на виборах до обласних рад.

Аналогічні показники зафіксовані спостерігачами ОПОРИ під час аналізу звітів партій, які висунули списки кандидатів у депутати міських рад великих міст. Таким чином, чітко прослідковується тенденція щодо нижчих показників проміжної звітності порівняно з фінальною, а також тих партій, які не взяли участь у розподілі депутатських мандатів та не подолали 5% бар'єр. Форма оприлюднення звітів не дає можливості виборцям ознайомитись повною мірою з їх показниками та зіставити заявлені дані з фактичними витратами. Це не сприяє підвищенню розуміння виборцями фінансової добросовісності партій, які претендують на представницькі мандати, та свідомому формуванню політичної позиції. Крім того, територіальні виборчі комісії не мають обов'язку перевіряти достовірність заявлених даних витрат і фактично лише проводять звірку дисциплінованості учасників виборів та відповідність даних офіційним банківським транзакціям.

³⁷ Ст. 71 ЗУ "Про місцеві вибори"

Вибірчі фонди партій: якість звітування



ОБИДВА ЗВІТИ НЕ ЗДАНО

ЗДАНО ПРОМІЖНИЙ

ЗДАНО ОСТАТОЧНИЙ

ВСІ ЗВІТИ ЗДАНО

Надходження та витрати

Виборчі фонди партій та кандидатів, висунутих політичними партіями, формуються за рахунок власних внесків кандидата, коштів партії або ж добровільних внесків фізичних осіб. Кандидати-самовисуванці можуть залучати власні ресурси або ж пожертви від громадян. Розмір фонду не є обмеженим, втім, внесок однієї фізичної особи не може перевищувати 10 розмірів мінімальної зарплатні. Заборонено отримувати кошти від анонімних жертводавців або ж іноземців. Спостерігачі ОПОРИ зібрали для аналізу близько 90% деталізованих звітів, які були надіслані суб'єктами виборчого процесу до ТВК. На жаль, доступ до 100% документації так і не вдалось отримати через низку об'єктивних обставин: 1) не всі партії – суб'єкти виборчого процесу здали проміжні та остаточні фінансові звіти; 2) ТВК не надавали відкритого доступу до звітної інформації спостерігачам ОПОРИ та виборцям; 3) ТВК передали документацію до відповідних архівів, доступ до документації яких є ускладненим.

Втім, проаналізована інформація є достатньою для того, щоб визначити тенденції, на основі яких розглядали складову фінансування партіями відповідних кампаній. Під час зведення даних також було виявлено факти математично не коректних сум та балансів, наданих розпорядниками виборчих фондів, тому загальна калькуляція враховує і ці помилки. Крім того, в низці випадків спостерігачі фіксували недозволені джерела наповнення виборчих фондів, наприклад, від юридичних осіб, але змушені були їх враховувати, зважаючи на офіційний порядок інформації³⁸. До прикладу, на рахунок партії “Опозиційний блок” у Житомирській області декількома платежами надійшли пожертви від юридичної особи ПП “Стиль” на загальну суму 23 420 грн. Ці кошти були використані на проведення агітації.

Структура надходжень коштів на прикладі звітів суб'єктів виборчого процесу, які висунули списки кандидатів до обласних рад, свідчить, що найбільшим джерелом фінансування кампаній партій залишаються самі ж політичні сили. Із загального фонду надходжень проаналізованих учасників виборів обласних рівнів 66% коштів надано партіями. На другому місці серед жертводавців стали самі кандидати, які забезпечили надходження на рахунок виборчого фонду 25% внесків. Лише 9% було отримано від виборців – фізичних осіб.

Якщо ж проаналізувати джерела фінансування кожної з партій на прикладі парламентських політичних сил, то роль партії, кандидатів чи приватних жертводавців є відмінною. Це логічна тенденція, якщо виходити з типу виборів (місцеві), а також неоднорідності спроможності або рівня розвитку місцевих осередків партій.

³⁸ Ст. 72 ЗУ “Про місцеві вибори”

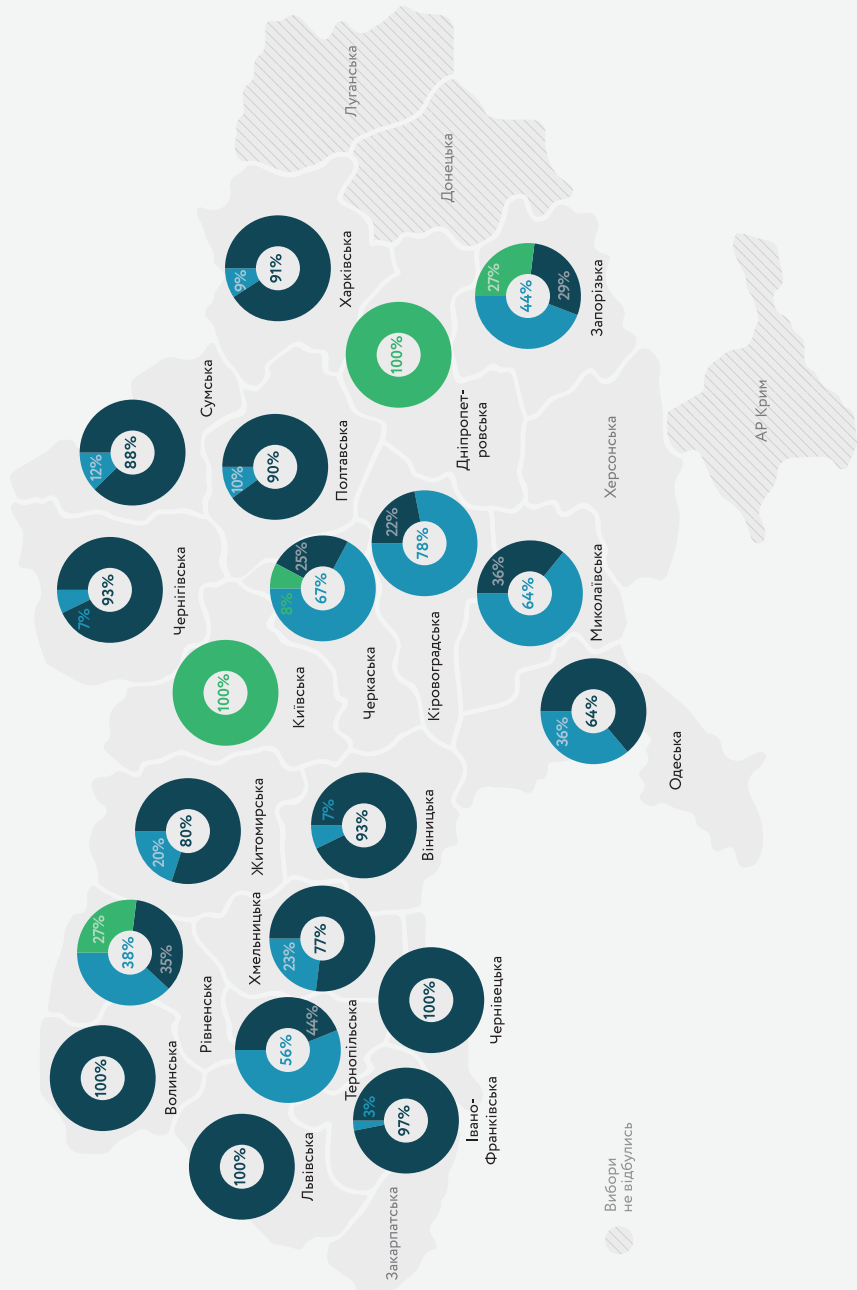
Структура надходжень до виборчих фондів партій



БПП “Солідарність”: структура надходжень до виборчого фонду



ВО "Батьківщина": структура надходжень до виборчого фонду



“Відродження”: структура надходжень до виборчого фонду

ВИБОРИ ДО ОБЛАСНИХ РАД



Опозиційний блок: структура надходжень до виборчого фонду

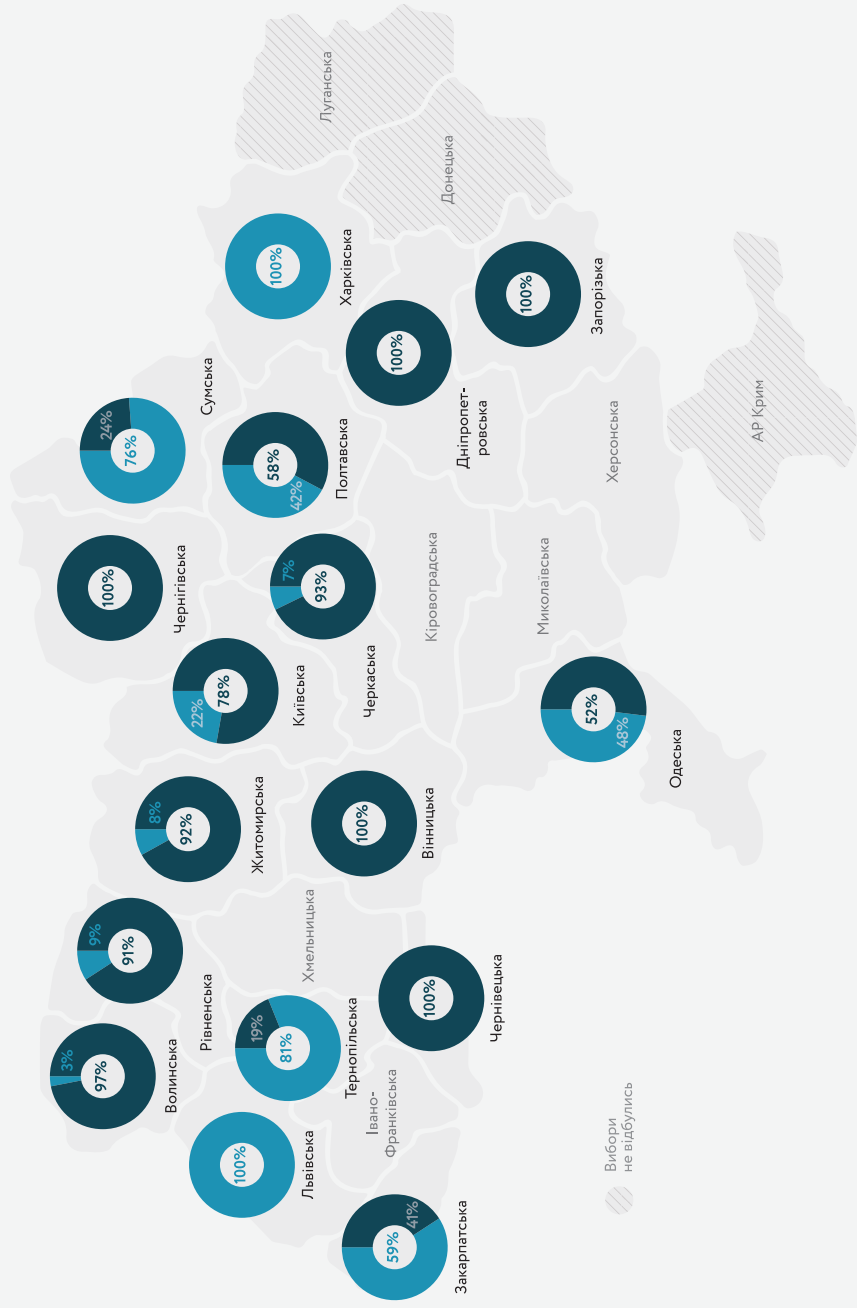


“Самопоміч”: структура надходжень до виборчого фонду



Вибори не відбулись

Радикальна партія: структура надходжень до виборчого фонду



ВНЕСКИ КАНДИДАТІВ

ДОВРІВЛЬНІ ВНЕСКИ

Ефективність використаних коштів партій на прикладі обласних рад можна визначити шляхом порівняння витрат та фактично отриманих голосів за підсумками голосування. За основу взято “БПП “Солідарність”, який здобув 381 мандат (22,4%), ВО “Батьківщина” – 258 мандатів (15,2%), “Опозиційний блок” – 201 мандат (11,8%), Радикальну партію Олега Ляшка – 126 мандатів (7,4%), “Наш край” – 76 мандатів (4,5%), “Українське об’єднання патріотів – УКРОП” – 140 мандатів (8,2%), ВО “Свобода” – 111 мандатів (6,5%), Аграрну партію України – 40 мандатів (2,4%), “Відродження” – 105 мандатів (6,2%), “Об’єднання “Самопоміч” – 104 мандати (6,1%). У таблицях нижче наведено дані від найбільшої до найменшої суми, яка офіційно була інвестована в один голос виборця на виборах до обласних рад України.

***“Блок Петра Порошенка “Солідарність”:
витрати на виборчу кампанію***

ОБЛАСТЬ	СУМА ВИТРАТ, грн	КІЛЬКІСТЬ ГОЛОСІВ	ВАРТІСТЬ ГОЛОСУ
Миколаївська	3 597 261,03	657 340	5,47 грн
Харківська	2 950 846,47	1 267 760	2,33 грн
Дніпропетровська	2 485 388,13	1 089 960	2,28 грн
Черкаська	1 333 313,48	797 300	1,67 грн
Одеська	2 112 001,11	1 437 690	1,47 грн
Вінницька	2 554 592,12	1 768 320	1,44 грн
Волинська	964 564,81	733 080	1,32 грн
Київська	1 875 570,92	1 563 780	1,20 грн
Закарпатська	898 542,57	793 930	1,13 грн
Сумська	697 345,81	707 770	0,99 грн
Хмельницька	826 969,29	866 690	0,95 грн
Івано-Франківська	1 080 599,08	1 184 180	0,91 грн
Рівненська	838 566,36	924 190	0,91 грн
Запорізька	725 231,20	806 970	0,90 грн
Житомирська	757 118,78	987 260	0,77 грн
Чернігівська	451 526,25	686 440	0,66 грн

Кіровоградська	400 942,08	694 030	0,58 грн
Полтавська	460 853,14	876 860	0,53 грн
Львівська	1 045 782,19	2 246 790	0,47 грн
Тернопільська	136 384,4	1 178 940	0,12 грн

Всеукраїнське об'єднання “Батьківщина”:
витрати на виборчу кампанію

ОБЛАСТЬ	СУМА ВИТРАТ, грн	КІЛЬКІСТЬ ГОЛОСІВ	ВАРТІСТЬ ГОЛОСУ
Київська	2 614 218,4	1 196 190	2,19 грн
Запорізька	716 159,4	512 410	1,40 грн
Чернівецька	666 607	524 290	1,27 грн
Миколаївська	330 178,63	316 690	1,04 грн
Чернігівська	614 320	604 490	1,02 грн
Дніпропетровська	703 339,22	704 990	1,00 грн
Житомирська	739 216,14	770 650	0,96 грн
Волинська	488 381,55	656 780	0,74 грн
Полтавська	419 440,23	756 720	0,55 грн
Рівненська	281 204,67	779 750	0,36 грн
Сумська	211 412,92	692 290	0,31 грн
Черкаська	157 061,23	569 450	0,28 грн
Вінницька	286 326,7	1 126 010	0,25 грн
Харківська	114 501,6	475 510	0,24 грн
Івано-Франківська	215 031	902 320	0,24 грн
Хмельницька	119 286,13	549 430	0,22 грн
Кіровоградська	140 148,4	660 310	0,21 грн
Одеська	134 643,05	751 750	0,18 грн
Тернопільська	92 253,15	630 450	0,15 грн
Львівська	84 521,66	957 480	0,09 грн

“Опозиційний блок”:
витрати на виборчу кампанію

ОБЛАСТЬ	СУМА ВИТРАТ, грн	КІЛЬКІСТЬ ГОЛОСІВ	ВАРТІСТЬ ГОЛОСУ
Запорізька	8 706 591,61	1 743 920	4,99 грн
Дніпропетровська	16 224 483,18	3 590 040	4,52 грн
Сумська	695 627,75	247 880	2,81 грн
Житомирська	1 061 914,83	386 070	2,75 грн
Закарпатська	413 389,52	236 890	1,75 грн
Чернівецька	199 679,35	152 140	1,31 грн
Київська	487 462,34	383 880	1,27 грн
Херсонська	507 223,65	487 320	1,04 грн
Кіровоградська	643 583,14	633 050	1,02 грн
Черкаська	170 206,00	178 760	0,95 грн
Миколаївська	709 518,10	750 030	0,95 грн
Волинська	65 562,5	77 660	0,84 грн
Вінницька	286 122,51	376 560	0,76 грн
Одеська	1 180 184,22	1 554 680	0,76 грн
Рівненська	141 000,56	194 910	0,72 грн
Полтавська	194 803,32	343 190	0,57 грн
Івано-Франківська	19 805,00	38 640	0,51 грн
Львівська	4 608,00	97 340	0,05 грн

Радикальна партія Олега Ляшка:
витрати на виборчу кампанію

ОБЛАСТЬ	СУМА ВИТРАТ, грн	КІЛЬКІСТЬ ГОЛОСІВ	ВАРТІСТЬ ГОЛОСУ
Запорізька	382 724,5	387 530	0,99 грн
Волинська	249 603,2	340 170	0,73 грн

Одеська	117 456,38	206 470	0,57 грн
Дніпропетровська	357 420	643 220	0,56 грн
Закарпатська	77 708,96	203 210	0,38 грн
Житомирська	119 777,74	375 580	0,32 грн
Черкаська	128 330,94	465 780	0,28 грн
Полтавська	125 335,98	473 760	0,26 грн
Рівненська	124 073,12	480 910	0,26 грн
Чернівецька	48 621	199 970	0,24 грн
Львівська	116 705,64	588 030	0,20 грн
Сумська	51 238,48	348 050	0,15 грн
Тернопільська	35 880	354 390	0,10 грн
Вінницька	60 090,72	617 510	0,10 грн
Київська	60 204	633 110	0,10 грн
Івано-Франківська	0	254 860	0 ^o грн

“Наш край”: витрати на виборчу кампанію

ОБЛАСТЬ	СУМА ВИТРАТ, грн	КІЛЬКІСТЬ ГОЛОСІВ	ВАРТІСТЬ ГОЛОСУ
Миколаївська	9 198 687,04	423 070	21,74 грн
Запорізька	3 354 119,1	618 220	5,43 грн
Херсонська	1 217 699,2	267 100	4,56 грн
Чернігівська	2 674 354,77	593 650	4,50 грн
Харківська	3 016 685,19	723 590	4,17 грн
Львівська	1 076 772,32	326 200	3,30 грн
Київська	1 647 704,73	510 420	3,23 грн
Полтавська	166 833,24	51 880	3,22 грн
Одеська	1 380 948,79	527 510	2,62 грн

^o Фінальний звіт щодо витрат з виборчого фонду Радикальної партії Олега Ляшка на виборах до обласної ради не було здано до відповідної ТВК, а за даними проміжного звіту витрат не було здійснено.

Житомирська	250 331,99	107 270	2,33 грн
Волинська	456 809,73	213 050	2,14 грн
Черкаська	73 481	44 850	1,64 грн
Кіровоградська	259 840,68	173 700	1,50 грн
Вінницька	262 191,49	206 500	1,27 грн
Івано-Франківська	121 033,5	109 850	1,10 грн
Дніпропетровська	199 868,4	182 940	1,09 грн
Чернівецька	105 541,46	158 900	0,66 грн
Рівненська	33 000	61 660	0,54 грн
Хмельницька	19 000	86 470	0,22 грн

“Українське об’єднання патріотів – УКРОП”:
витрати на виборчу кампанію

ОБЛАСТЬ	СУМА ВИТРАТ, грн	КІЛЬКІСТЬ ГОЛОСІВ	ВАРТІСТЬ ГОЛОСУ
Волинська	3 621 597,44	901 950	4,02 грн
Івано-Франківська	1 516 280,85	591 930	2,56 грн
Київська	1 239 954,03	556 440	2,23 грн
Львівська	1 024 451,75	650 280	1,58 грн
Сумська	348 954,89	255 220	1,37 грн
Хмельницька	286 319,95	222 840	1,28 грн
Одеська	282 004,4	245 710	1,15 грн
Закарпатська	151 031	142 070	1,06 грн
Харківська	216 422,23	206 850	1,05 грн
Запорізька	434 934,2	435 200	1,00 грн
Черкаська	290 214,72	315 600	0,92 грн
Дніпропетровська	1 604 134,45	1 943 470	0,83 грн
Херсонська	168 148	217 030	0,77 грн
Чернігівська	204 855,8	271 270	0,76 грн

Вінницька	178 480,83	358 890	0,50 грн
Тернопільська	92 795	228 840	0,41 грн
Житомирська	93 575,11	301 050	0,31 грн
Рівненська	80 753,94	262 750	0,31 грн
Миколаївська	81 025,31	280 640	0,29 грн
Полтавська	91 405,88	467 210	0,20 грн
Кіровоградська	44 579	244 320	0,18 грн

Всеукраїнське об'єднання “Свобода”:
витрати на виборчу кампанію

ОБЛАСТЬ	СУМА ВИТРАТ, грн	КІЛЬКІСТЬ ГОЛОСІВ	ВАРТІСТЬ ГОЛОСУ
Харківська	159 028	154 810	1,03 грн
Закарпатська	146 480,8	145 010	1,01 грн
Волинська	308 524,79	358 250	0,86 грн
Запорізька	112 055	138 200	0,81 грн
Хмельницька	246 623,88	509 610	0,48 грн
Рівненська	172 482,9	399 740	0,43 грн
Львівська	540 137,15	1 353 440	0,40 грн
Житомирська	112 848,05	283 160	0,40 грн
Полтавська	152 954,58	404 670	0,38 грн
Кіровоградська	41 076,07	174 280	0,24 грн
Вінницька	91 174,98	416 700	0,22 грн
Дніпропетровська	61 647,55	284 040	0,22 грн
Тернопільська	111 710	833 270	0,13 грн
Черкаська	10 475	341 690	0,03 грн
Чернівецька	5 300	173 090	0,03 грн
Одеська	2 530	175 240	0,01 грн

Аграрна партія України:
витрати на виборчу кампанію

ОБЛАСТЬ	СУМА ВИТРАТ, грн	КІЛЬКІСТЬ ГОЛОСІВ	ВАРТІСТЬ ГОЛОСУ
Київська	3 550 922,16	169 530	20,95 грн
Рівненська	1 162 246,88	209 930	5,54 грн
Житомирська	595 870,85	204 400	2,92 грн
Полтавська	982 920,63	394 870	2,49 грн
Одеська	447 940,83	257 510	1,74 грн
Чернівецька	503 813,82	302 740	1,66 грн
Хмельницька	864 849,75	551 630	1,57 грн
Сумська	258 222,68	166 940	1,55 грн
Вінницька	566 686,59	405 450	1,40 грн
Запорізька	366 494,35	288 630	1,27 грн
Черкаська	177 894,95	198 300	0,90 грн
Кіровоградська	59 837,5	97 750	0,61 грн
Волинська	80 533,14	192 180	0,42 грн

Об'єднання “Самопоміч”:
витрати на виборчу кампанію

ОБЛАСТЬ	СУМА ВИТРАТ, грн	КІЛЬКІСТЬ ГОЛОСІВ	ВАРТІСТЬ ГОЛОСУ
Запорізька	1 326 905,78	366 880	3,62 грн
Івано-Франківська	773 984,42	402 610	1,92 грн
Волинська	347 187,08	267 930	1,30 грн
Полтавська	231 760,08	246 480	0,94 грн
Хмельницька	313 746,06	380 710	0,82 грн
Київська	514 644,89	633 650	0,81 грн
Дніпропетровська	359 197,94	604 360	0,59 грн
Тернопільська	237 277,92	417 700	0,57 грн

Кіровоградська	112 099,82	207 750	0,54 грн
Вінницька	147 460,3	454 180	0,32 грн
Харківська	241 760,89	776 180	0,31 грн
Житомирська	70 105,05	345 320	0,20 грн
Львівська	228 113,84	1 553 370	0,15 грн
Херсонська	22 450,32	178 190	0,13 грн
Чернівецька	15 948,82	204 200	0,08 грн
Закарпатська	11 981,46	172 950	0,07 грн

Партія “Відродження”: витрати на виборчу кампанію

ОБЛАСТЬ	СУМА ВИТРАТ, грн	КІЛЬКІСТЬ ГОЛОСІВ	ВАРТІСТЬ ГОЛОСУ
Дніпропетровська	12 661 698,35	830 210	15,25 грн
Запорізька	1 807 489,52	135 330	13,36 грн
Сумська	3 577 618,92	425 760	8,40 грн
Хмельницька	1 007 711,54	194 160	5,19 грн
Чернівецька	399 910,2	84 180	4,75 грн
Херсонська	545 577,15	121 730	4,48 грн
Миколаївська	529 763,04	164 590	3,22 грн
Дніпропетровська	303 613,69	100 080	3,03 грн
Житомирська	196 560	65 290	3,01 грн
Черкаська	1 043 209,16	370 490	2,82 грн
Одеська	1 343 107,28	528 540	2,54 грн
Полтавська	650 121	339 320	1,92 грн
Закарпатська	998 416	564 900	1,77 грн

Таким чином, спостерігачі ОПОРІ відзначають, що висока вартість фінансових інвестицій партій та кандидатів не завжди гарантує ефективність витрат. Найбільш вартісними голосами для партій часто є ті регіони, де політичні сили не мали сталої електоральної підтримки.

Регіони, де голоси виборців обійшлись партіям найдорожче

Наш край

21,70 грн Миколаївська обл.

Аграрна партія України

20,90 грн Київська обл.

Відродження

15,00 грн Дніпропетровська обл.

БПП "Солідарність"

5,47 грн Миколаївська обл.

Опозиційний блок

4,99 грн Запорізька обл.

УКРОП

4,00 грн Волинська обл.

Самопоміч

3,60 грн Запорізька обл.

Батьківщина

2,18 грн Київська обл.

Свобода

1,00 грн Харківська обл.

Радикальна партія Олега Ляшка

0,98 грн Запорізька обл.

Не менш цікавим є порівняння, де саме досліджувані нами партії набрали найбільшу кількість голосів та наскільки загальний результат корелюється із затратами. З 10 партій лише 4 отримали найвищий результат у тих регіонах, в яких сума виборчого фонду була найбільшою. Втім, варто зазначити, що для цих політичних партій і відповідні області були переважно електорально базовими.

Порівняння результатів партій на виборах до обласних рад з кореляцією найбільшого розміру виборчого фонду

ПАРТІЯ	КІЛЬКІСТЬ ГОЛОСІВ У ОБЛАСТІ з найвищим результатом	КІЛЬКІСТЬ ГОЛОСІВ У ОБЛАСТІ з найбільшим виборчим фондом партії
"БПП "Солідарність"	Львівська 2 246 790	Миколаївська 657 340
ВО "Батьківщина"	Київська 1 196 190	Київська 1 196 190
"Опозиційний блок"	Дніпропетровська 3 590 040	Дніпропетровська 3 590 040
Радикальна партія Олега Ляшка	Дніпропетровська 643 220	Запорізька 387 530
"Наш край"	Харківська 723 590	Миколаївська 423 070
"Українське об'єднання патріотів – УКРОП"	Дніпропетровська 1 943 470	Волинська 901 950
ВО "Свобода"	Львівська 1 353 440	Львівська 1 353 440
Аграрна партія України	Хмельницька 551 630	Київська 169 530
"Відродження"	Дніпропетровська 830 210	Дніпропетровська 830 210
Об'єднання "Самопоміч"	Львівська 1 553 370	Запорізька 366 880

#11

**ГЕНДЕРНИЙ
АСПЕКТ
МІСЦЕВИХ
ВИБОРІВ**

Правове регулювання

У 2015 році в українському виборчому законодавстві вперше з'явилася норма, націлена на забезпечення збалансованого представництва осіб різної статі у виборчих списках партій і опосередковано у виборних інституціях. У прийнятому 14 липня 2015 року Законі "Про місцеві вибори" зазначено, що всі кандидати мають рівні права і можливості брати участь у виборчому процесі відповідних місцевих виборів, а представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах має становити не менше 30% загальної кількості кандидатів у виборчому списку (частина 3 статті 4 Закону). Одночасно було внесено зміни до Закону "Про політичні партії в Україні", відповідно до яких статут політичної партії обов'язково повинен містити відомості про розмір квот, що визначає мінімальний рівень представництва жінок і чоловіків у виборчому списку кандидатів у народні депутати України від партії в загальнодержавному окрузі, кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах і має становити не менше 30 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку (частина 10 статті 8 Закону).

Попри позитивні нововведення, ключова проблема полягала в декларативному характері зазначених норм і відсутності в законодавстві практичних механізмів їх реалізації та санкцій за їх недотримання. На практиці неврегульованість законодавства проявилася вже на етапі реєстрації кандидатів, коли за день до завершення строку офіційної реєстрації кандидатів на місцевих виборах Київський апеляційний адміністративний суд прийняв два кардинально протилежних рішення щодо Роз'яснення ЦВК, яке стосувалося неможливості відмови в реєстрації кандидатів у разі недотримання місцевою організацією партії положень законодавства щодо гендерної квоти у виборчих списках.

У своєму Роз'ясненні (Постанова № 362 від 23.09.2015) ЦВК зазначила, що відмова в реєстрації кандидатів у депутати в багатомандатному виборчому окрузі з виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад з підстав недотримання положення Закону щодо представництва осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад не допускається. Це Роз'яснення ЦВК базується на тому, що серед передбачених частиною 1 статті 46 Закону підстав для відмови в реєстрації кандидата в депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, старости села, селища, висунутих на місцевих виборах, положення щодо гендерної квоти відсутні. При цьому в пункті 3 Роз'яснення підкреслюється, що частина 1 статті 46 Закону встановлює вичерпний перелік підстав для відмови в реєстрації кандидата.

Натомість Київський апеляційний адміністративний суд в одній справі (за позовом партії "Об'єднання "Самопоміч") визнав нечинним і скасував пункт 4 Роз'яснення ЦВК щодо неможливості відмови в реєстрації кандидатів з підстав недотримання у виборчих списках кандидатів 30% гендерної квоти. Але в іншому рішенні суд відмовив у задоволенні аналогічних вимог позивача з приводу визнання протиправними та скасування тих самих роз'яснень ЦВК (щодо позову партії "Сила людей" та двох кандидатів). У той же час Вищий адміністративний суд пізніше скасував рішення Київського апеляційного адміністративного суду (за позовом партії "Об'єднання "Самопоміч"), залишивши чинним інше рішення відповідного суду щодо декларативності положення виборчого Закону про гендерну квоту у виборчих списках.

Наявність неоднакових рішень суду з одного питання загострила і так наявну проблему двозначності окремих положень Закону України "Про місцеві вибори", який був прийнятий Верховною Радою України менше ніж за два місяці й підписаний Президентом України менше ніж за місяць до початку виборчого процесу. Крім цього, більшої гостроти набула проблема неоднакового трактування територіальними виборчими комісіями положень законодавства щодо гендерної квоти у виборчих списках, яка проявлялася і до виникнення відповідних судових рішень.

За оцінками ОПОРИ, традиційна для українського парламенту практика недотримання регламентних та інших стандартів щодо законодавчого процесу призвела до наявності в новому Законі України "Про місцеві вибори" значної кількості спірних виборчих процедур. Крім цього, недотримання міжнародного стандарту щодо стабільності виборчого законодавства не дозволило попередити появу в Законі двозначних положень і процедур, які було складно реалізувати на практиці. Зокрема, мова йде про відсутність у переліку підстав для відмови в реєстрації кандидатів чіткого положення щодо випадків недотримання гендерної квоти. Натомість Закон не встановив окремої процедури для специфічних випадків, які унеможливають дотримання гендерної квоти (якщо, наприклад, виборчий список складається з одного кандидата). Таким чином, проблеми з реалізацією положень Закону України "Про місцеві вибори" є прямим наслідком безсистемності законодавчої роботи парламенту.

Практика дотримання гендерної квоти у виборчих списках

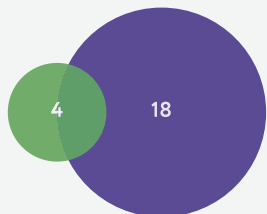
Громадянська мережа ОПОРА проаналізувала виборчі списки кандидатів на виборах до обласних рад, які були висунуті місцевими організаціями партій із найбільшою кіль-

кістю запропонованих кандидатів у межах країни. З цих 13 політичних партій жодна не дотримувалася вимоги щодо гарантування 30% представництва осіб однієї статі у своїх виборчих списках. Найвідповідальніше до виконання положень Закону підійшло Об'єднання "Самопоміч", яке в 15 з 16 запропонованих виборчих списків дотрималося виборчої квоти. Тоді як "Блок Петра Порошенка "Солідарність" практично проігнорував вимогу Закону й на виборах до обласних рад лише в 4 з 22 партійних списків було дотримано гендерної квоти. Якщо розглядати середній показник дотримання гендерної квоти в партійних списках кандидатів, висунутих до обласних рад, то серед 13 партій, які надали найбільшу кількість кандидатів до обласних рад, лише "Блок Петра Порошенка "Солідарність", Аграрна партія України і "Наш край" не забезпечили 30% представництво осіб однієї статі у виборчих списках партій. Інші 9 політичних сил із найбільшою кількістю кандидатів у багатомандатних округах були близькими до цілковитого виконання відповідних положень законодавства, однак не достатньо дисциплінованими та послідовними в їх впровадженні.

У той же час ОПОРА провела моніторинг дотримання гендерної квоти у виборчих списках, висунутих на виборах депутатів міських рад у 25 містах України (22 обласних центрів, а також для врахування ситуації в Донецькій та Луганській областях додано міста Краматорськ, Северодонецьк, Маріуполь). Знову ж таки, жодна з переліку партій, що запропонували найбільшу кількість кандидатів до місцевих рад, не дотрималася законодавчої норми про гендерну квоту. Лише Об'єднання "Самопоміч" забезпечило 30% представництво осіб різної статі у виборчих списках майже до усіх міських рад обласних центрів (крім Ужгородської міської ради). Натомість у "Блоці Петра Порошенка "Солідарність" і Аграрної партії України тільки половина виборчих списків, висунутих партіями до міських рад обласних центрів, щонайменше на 30% складається з осіб іншої статі.

Попри відсутність формальних законодавчих вимог щодо забезпечення гендерного балансу при розташуванні кандидатів у межах партійного списку, партії могли самостійно регулювати порядок кандидатів у списку з метою забезпечення рівних можливостей для осіб різних статей бути представленими в місцевих радах. Зокрема, йдеться про перший номер у списку, який автоматично отримував мандат у випадку подолання партією 5% виборчого бар'єра. Проведений ОПОРОЮ аналіз партійних списків із виборів депутатів міських рад обласних центрів (а також міст Краматорськ, Северодонецьк, Маріуполь) вказує на те, що партії неохоче користувалися можливістю розширити рівень представництва жінок у місцевих радах шляхом присвоєння їм першого номера в партійному списку. Політична сила "Відродження" висунула 5 (з 13) партійних списків до міських рад обласних центрів, де першим номером були жінки – це найкращий показник. Тоді як ВО "Батьківщина" лише в 2 з 25 списків до міських рад висунула жінок першим номером.

Недотримання гендерної квоти у списках партій до обласних рад



БПП "Солідарність"



Аграрна партія України



Наш край



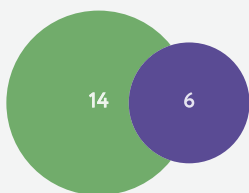
Батьківщина



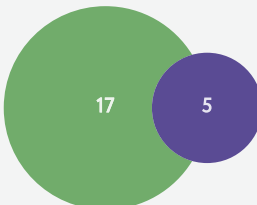
Радикальна партія



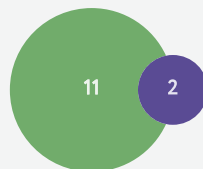
УКРОП



Опозиційний блок



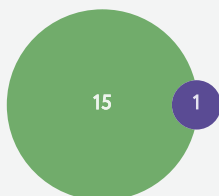
Свобода



Відродження



Народний контроль



Самопоміч



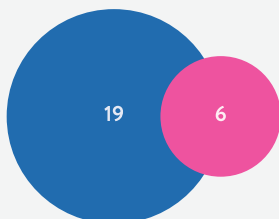
Сила людей

Недотримання гендерної квоти у списках партій до міських рад*

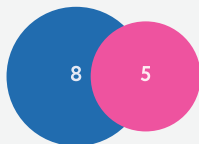


* міські ради обласних центрів

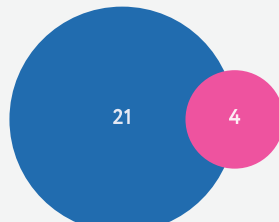
Перші номери у списках до міських рад* — гендерний зріз



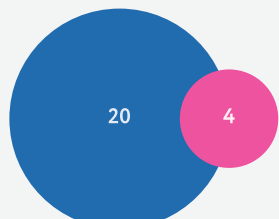
Самопоміч



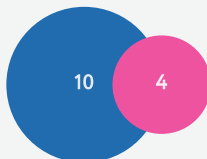
Свобода



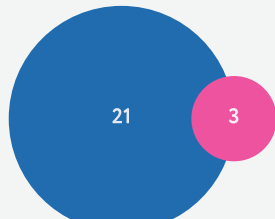
Наш край



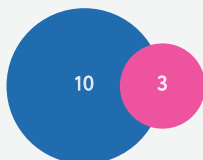
Опозиційний блок



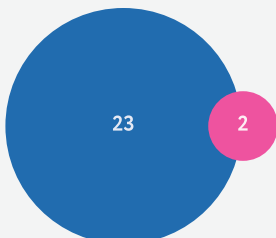
Батьківщина



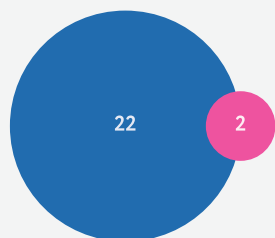
УКРОП



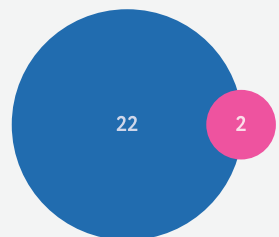
Радикальна партія



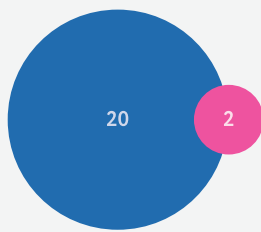
Аграрна партія



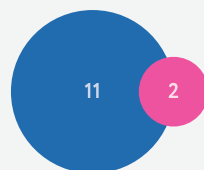
Відродження



Народний контроль

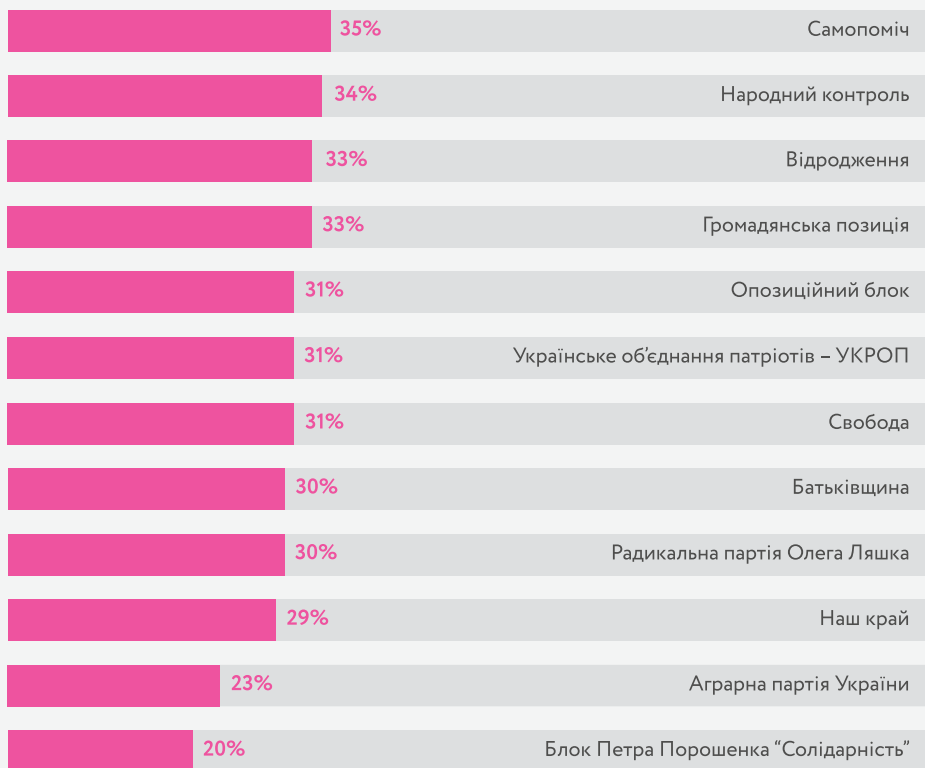


Сила людей



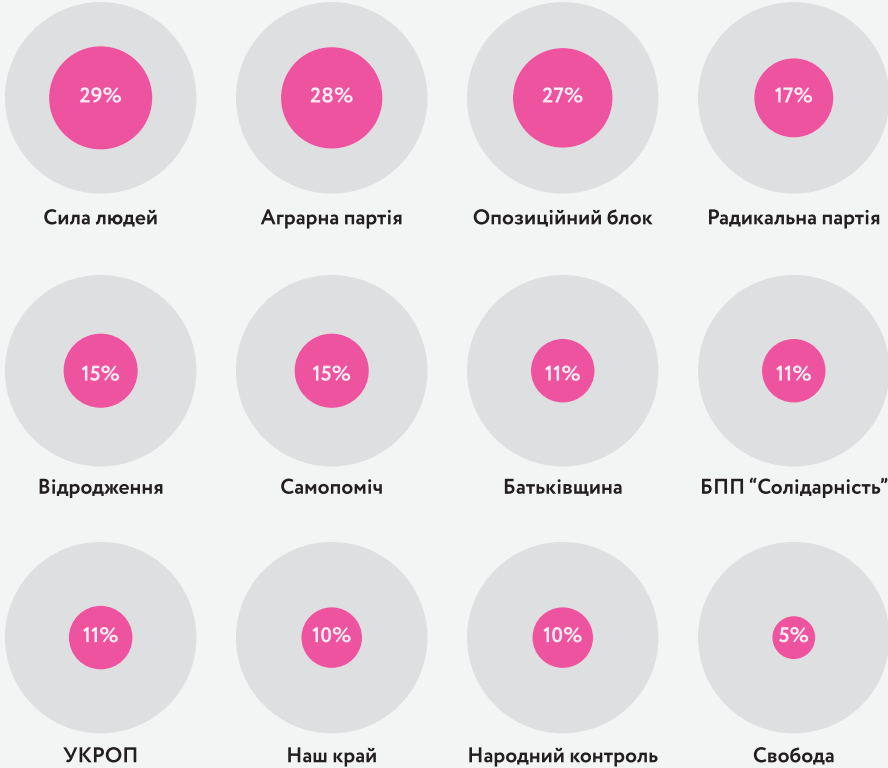
БПП "Солідарність"

Частка жінок у списках місцевих організацій партій



Серед усіх кандидатів на посаду міських голів у межах країни лише 13% є жінками і 87% чоловіками. У партійному розрізі найбільшу частку жінок-кандидаток на посаду міських голів (серед 13 партій, які подали найбільшу кількість кандидатур) висунула політична партія "Сила людей" – 29%. Дещо менше співвідношення чоловіків і жінок серед кандидатур на посаду міських голів, висунутих Аграрною партією України (майже 28% жінок)

Частка жінок серед кандидатів



і партією "Опозиційний блок" (27% жінок). Найменш гендерно збалансованим є список кандидатів на посаду міських голів від Всеукраїнського об'єднання "Свобода" (лише 5% жінок) і партії "Громадянська позиція" (майже 6% жінок). Серед кандидатів, які балотувалися шляхом самовисування, жінок – 13%, чоловіків – 87%.

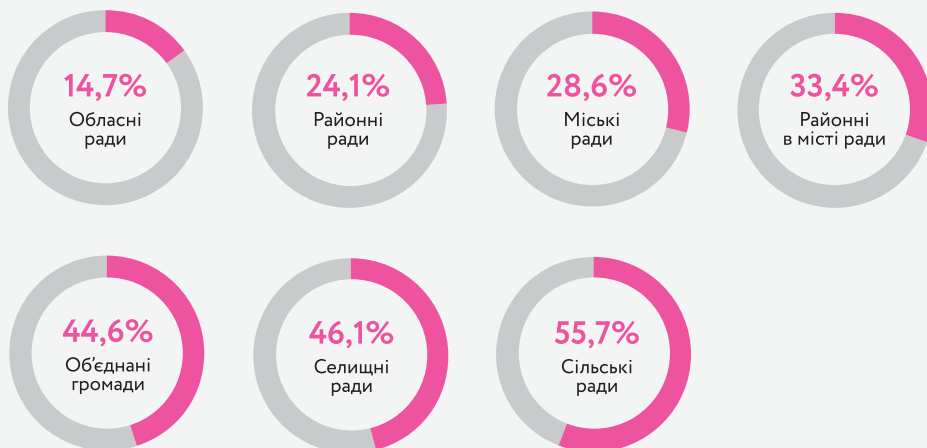
Гендерний аналіз виборів

Із загальної кількості обраних депутатів місцевих рад усіх рівнів 49,5% становлять жінки і 50,5% чоловіки. На виборах 2010 року кількість жінок, що отримали депутатські мандати, була дещо меншою і складала 46,8%.

У розрізі окремих регіонів жінки сукупно переважають у складі місцевих рад у 13 областях України, зокрема в Луганській, Миколаївській, Чернігівській, Херсонській, Донецькій, Сумській, Житомирській, Черкаській, Кіровоградській, Запорізькій, Харківській, Волинській, Хмельницькій їх кількість складає понад 50%. Натомість найменшу кількість жінок обрано депутатками місцевих рад у західних областях України: Закарпатській (35,7%), Чернівецькій (37,7%), Львівській (37,9%), Івано-Франківській (39,5%).

Однак за результатами місцевих виборів жінки домінують лише в місцевих радах найнижчого адміністративного-територіального рівня – у сільських радах (55,7%). Також близько половини жінок нараховується в селищних радах (46,1%) і об'єднаних громадах (44,6%). Натомість в обласних радах їх відсоток серед депутатів – лише 14,7%. Найбільше – у складі депутатського корпусу Хмельницької обласної ради (24,1%), найменше – Одеської (9,5%). Таким чином, у жодній обласній раді за результатами виборів не забезпечено збалансованого представництва осіб однієї статі на рівні хоча б 30%.

Частка жінок у місцевих радах різного рівня



З усієї кількості районних рад лише в ¼ представництво осіб однієї статі становить не менше ніж 30% від їх загального складу. Найбільшим цей показник є в Пятихатській районній раді Дніпропетровської області (55,9%), Золотоніській районній раді Черкаської області (52,9%) і Високопільській районній раді Херсонської області (50%). Найменше жінок обрано в Дрогобицьку районну раду Львівської області (4,3%) і Снятинську районну раду Івано-Франківської області (5,6%).

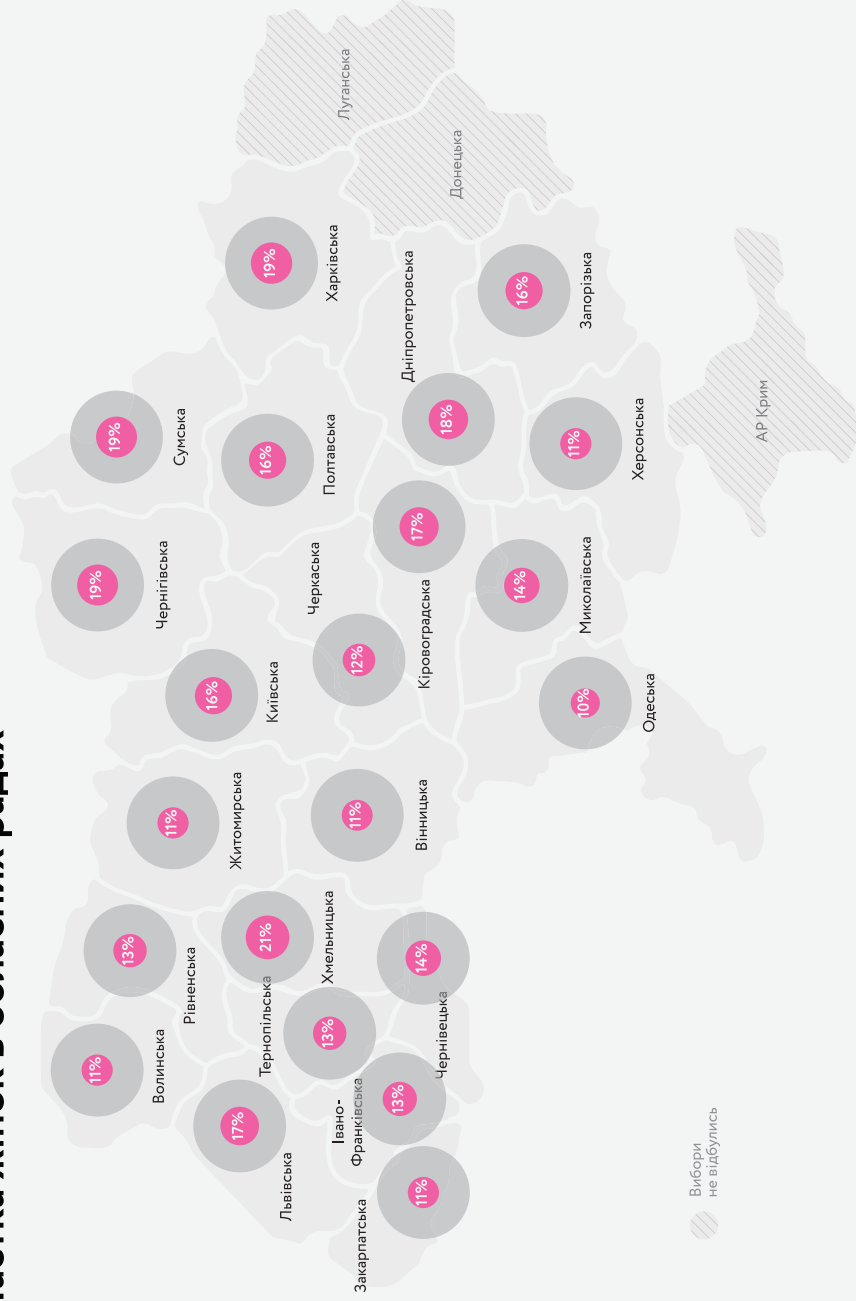
Рівень проходження жінок до міських рад є більшим, ніж до районних – майже в половині міських рад представництво осіб однієї статі переважає показник 30%. Найбільше жінок в Батуринській міській раді Чернігівської області (71,4%), Перешипенській міській раді Дніпропетровської області (61,5%) і Соснівській міській раді Львівської області (61,5). Найменше – в складі депутатського корпусу Хустської міської ради Закарпатської області (5,9%) і Білоцерківської міської ради Київської області (7,1%).

Серед міських рад обласних центрів лише в Чернігівській міській раді нараховується третина жінок-депутаток, у решті цей показник є значно меншим, сягаючи 8,3% в Ужгородській міській раді.

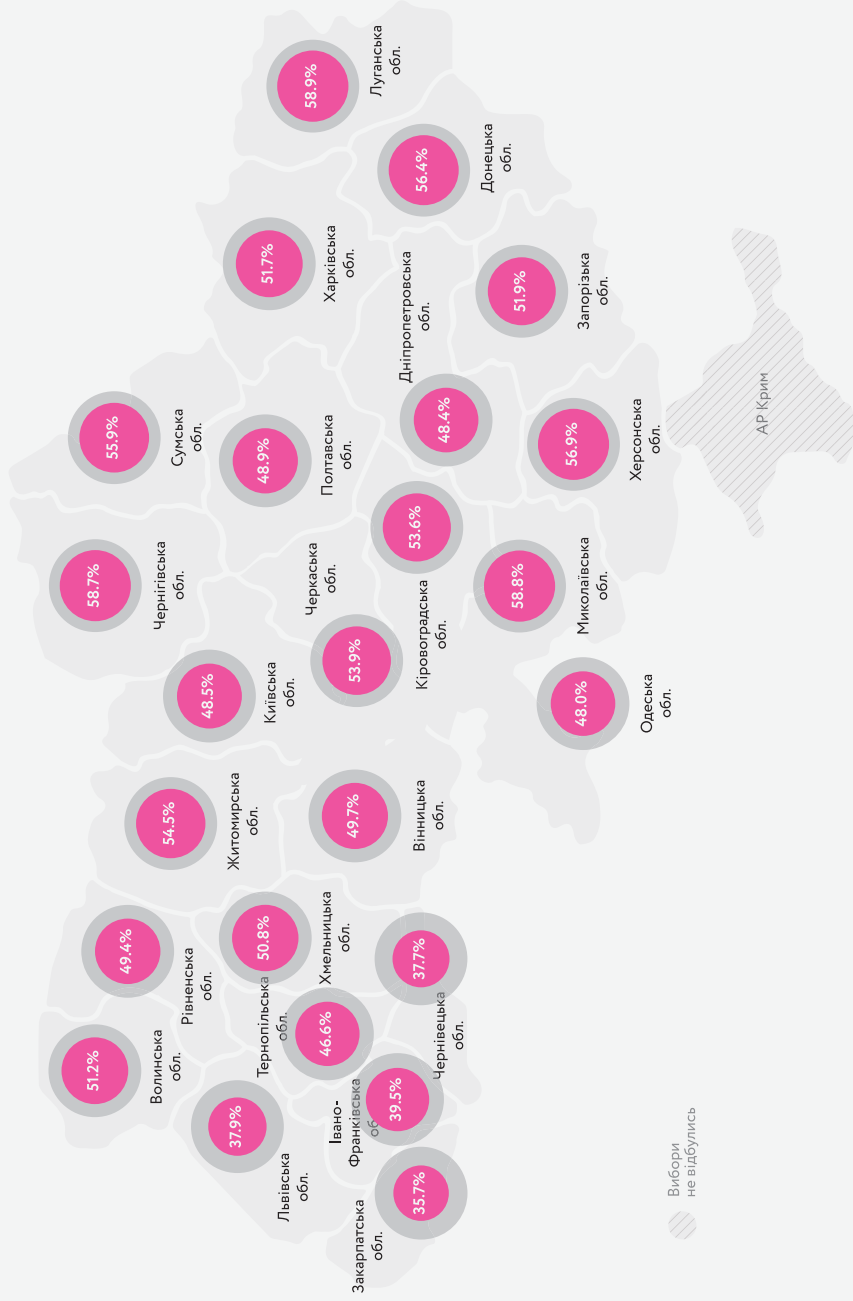
Серед 89 партій, які здобули депутатські мандати на місцевих виборах, 47 забезпечили більш ніж 30% представництво жінок у місцевих радах. Абсолютним лідером є Всеукраїнське політичне об'єднання "Жінки за майбутнє" – всі обрані депутати цієї політичної сили є жінками, однак вона отримала лише 7 мандатів. Натомість серед перших топ-10 партій, які отримали найбільшу кількість мандатів за результатами місцевих виборів, лідером є "Наш край" – серед її депутатів 52,9% жінок. 42,2% жінок стали депутатками від ВО "Батьківщина". Менш ніж третина жінок пройшли в місцеві ради від Об'єднання "Самопоміч" (26,6%) і ВО "Свобода" (23,5%).

Разом із тим у розрізі окремих рівнів рад ситуація дещо відрізняється. В обласних радах найбільша кількість депутаток представляють Об'єднання "Самопоміч" (у середньому 27,9%), найменше – "Аграрну партію України" (5%). У районних радах найбільшу кількість жінок у депутатському корпусі має партія "Наш край" (30%), найменше – Аграрна партія України (9,6%). У міських радах лідером за кількістю жінок є "Опозиційний блок" (34,6%), аутсайдером – ВО "Свобода" (24,3%).

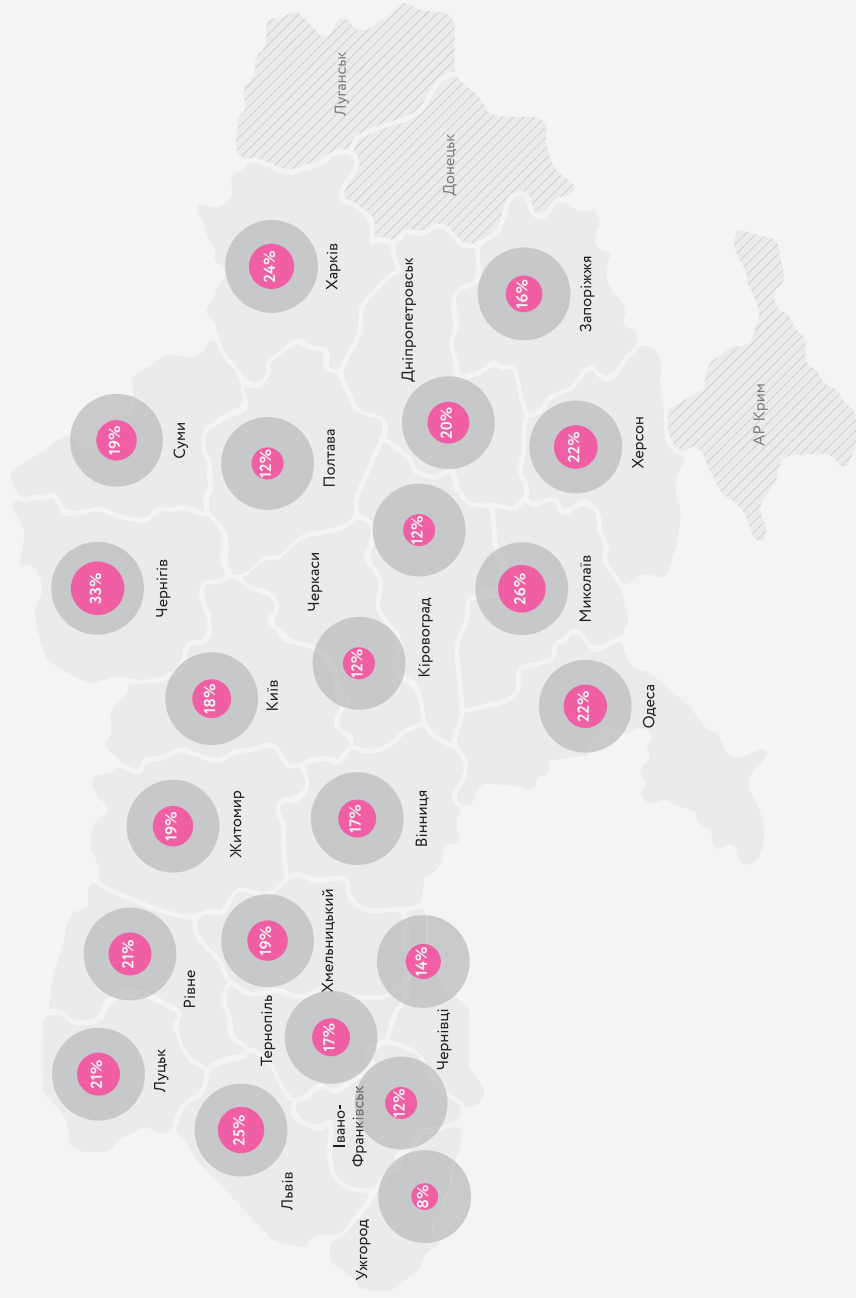
Частка жінок в обласних радах



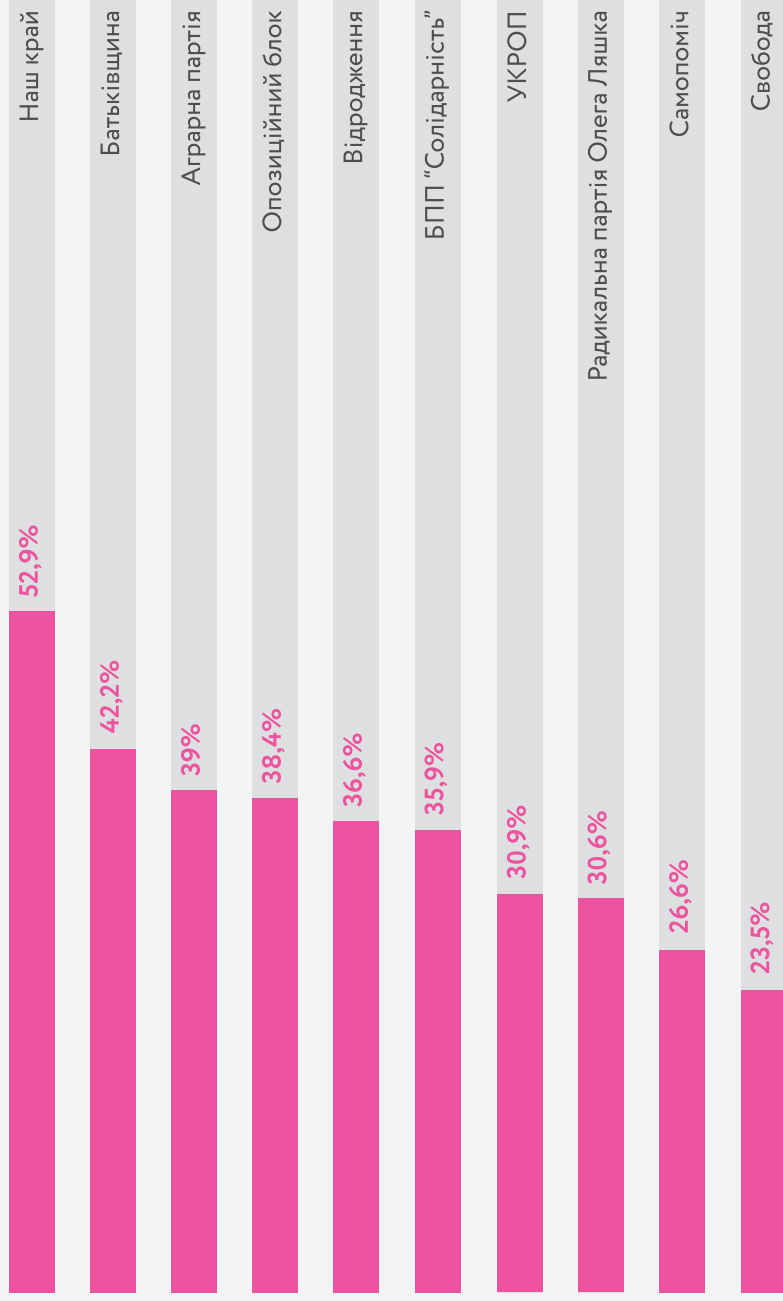
Представництво жінок в усіх місцевих радах



Частка жінок у міських радах обласних центрів



Партії-лідери за кількістю жінок в усіх місцевих радах



Партії-лідери за кількістю жінок в обласних та районних радах

В ОБЛАСНИХ РАДАХ:



У РАЙОННИХ РАДАХ:

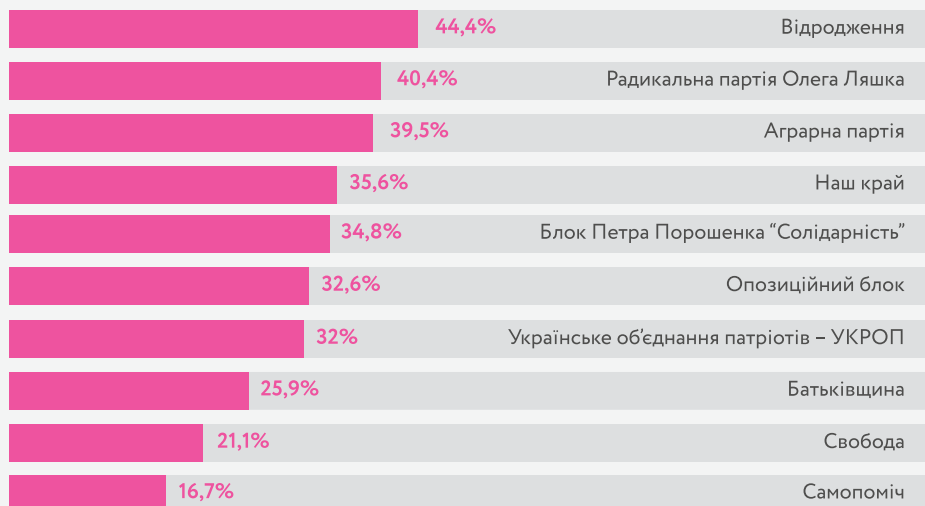


Партії-лідери за кількістю жінок в міських радах та на посадах місцевих голів

У МІСЬКИХ РАДАХ:



НА ПОСАДАХ МІСЦЕВИХ ГОЛІВ:



Частка жінок на посадах місцевих голів у радах різного рівня



Серед депутатів-самовисуванців, які мали право балотуватися лише до сільських та селищних рад, кількість жінок є дещо більшою, ніж чоловіків – 54,3% жінок і 45,7% чоловіків.

Із загальної кількості обраних місцевих голів (сільських, селищних та міських) 31,3% є жінками, а 68,7% чоловіками. За результатами виборів 2010 року це співвідношення складало 27,6% проти 72,4% відповідно. Жінки більш представлені як місцеві голови на рівні сільських рад (третина жінок) і дуже слабо як голови міських рад (близько 7%).

За результатами виборів найбільш збалансоване співвідношення жінок і чоловіків на посаді мера має партія "Відродження" – 44% і 56% відповідно. В обраних місцевими головами представників Радикальної партії, а також Аграрної партії – 40% жінок і 60% чоловіків. Найменша кількість жінок-мерів у Об'єднання "Самопоміч" – майже 17%.

#12

**ВИБОРЧІ ПРАВА
ВНУТРІШНЬО
ПЕРЕМІЩЕНИХ
ОСІБ**

Військові дії в Донецькій та Луганській областях, анексія Автономної Республіки Крим та м. Севастополь спричинили масштабне внутрішнє переміщення громадян України. Напередодні офіційного початку виборчого процесу – станом на кінець серпня 2015 року – органами соціального захисту було зареєстровано 1 млн 459 тис. внутрішньо переміщених осіб, з яких приблизно 78% мали активне виборче право.

Безпрецедентні виклики, які постали перед українською державою у зв'язку з внутрішнім переміщенням громадян, включають не лише соціально-економічні питання, а й потребу належної інтеграції таких осіб у нові для них територіальні громади. Проблема зі створення для цього умов стала актуальним питанням не лише в середині України, а й набула характеру зовнішньополітичних зобов'язань держави. Зокрема, у Резолюції ПАРЕ від 27 січня 2015 року українську владу було закликано до поваги права внутрішньо переміщених осіб вільно обирати – чи повернутися додому, чи інтегруватися в місцеві громади, чи переселитися в іншу частину країни, а також вжити заходів, щоб допомогти їм у здійсненні їх вибору. Крім цього, у документі зазначалося, що Україна має повністю відповідати міжнародним стандартам, передбаченим Керівними принципами з питань переміщення осіб у середині країни від 1998 року, в яких прописано гарантії інтеграції таких груп громадян до нових територіальних громад та забезпечення для них впливу на прийняття загальнонаціональних та локальних рішень³⁹. Проблема гарантування права голосу для внутрішньо переміщених осіб, за оцінкою ОПОРИ, безпосередньо пов'язана з механізми їх інтеграції, запобіганням дискримінації громадян під час реалізації ними своїх конституційних прав.

Дискусія щодо процедур забезпечення виборчих прав з початку 2015 року активно розгорталася у середовищі внутрішньо переміщених осіб, в експертних та громадських колах, але проблематика не отримала належної реакції з боку Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України.

Закон України “Про місцеві вибори”, який був прийнятий Верховною Радою менше ніж за два місяці до офіційного початку виборчого процесу, вважає виборцями на відповідних місцевих виборах громадян України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України та проживають на території області, міста чи району в межах відповідного територіального виборчого округу (стаття 3 Закону). У той же час належність громадянина до відповідної територіальної громади та проживання його на відповідній території визначається його зареєстрованим місцем проживання (частина 3 статті 3 Закону України “Про місцеві вибори”). Порядок реєстрації місця проживання громадянина України визначається Законом України “Про свободу та вільний вибір місця проживання”. Відомості про зареєстроване місце проживання вносяться до паспорта громадянина України, натомість особа, яка реєструє нове місце проживання, має надати

³⁹ Див.: Резолюція ПАРЕ щодо України. Коментований переклад euointegration.com.ua/articles/2015/01/28/7030164/

документи, що підтверджують право на проживання в житлі, перебування або взяття на облік у спеціалізованій соціальній установі, закладі соціального обслуговування та соціального захисту, проходження служби у військовій частині, адреса яких зазначається під час реєстрації. Таким чином, внутрішньо переміщена особа могла проголосувати на місцевих виборах за місцем фактичного проживання лише у разі відмови від зареєстрованого місця проживання в зоні конфлікту, а також за наявності можливості підтвердити право проживання в новому житлі.

Застосування до внутрішньо переміщених осіб імперативної та безальтернативної вимоги щодо зміни зареєстрованого місця проживання де-факто унеможливило реалізацію виборчого права більшою частиною даної групи громадян. Практична складність існуючої процедури визначалася соціальними, безпековими та іншими причинами⁴⁰. Як вважає ОПОРА, міжнародні стандарти мали б спонукати українську державу враховувати реальні обставини реалізації конституційних прав і свобод цих громадян, які виникли внаслідок недобровільного переміщення⁴¹. До прикладу, Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2006) “Щодо внутрішньо переміщених осіб” передбачають здійснення державами-членами належних правових та практичних заходів для того, щоб внутрішньо переміщені особи ефективно здійснювали своє право голосу на національних, регіональних або місцевих виборах, і забезпечення непорушності цього права перешкодами практичного характеру. Крім цього, відповідно до Закону України “Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні” непрямою дискримінацією є ситуація, за якої внаслідок реалізації чи застосування формально нейтральних правових норм, критеріїв оцінки, правил, вимог чи практики для особи та/або групи осіб за їх певними ознаками виникають менш сприятливі умови або становище порівняно з іншими особами та/або групами осіб, крім випадків, коли їх реалізація чи застосування має правомірну, об’єктивно об’гурнтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними (пункт 3 статті 1 Закону). Таким чином, застосування до внутрішньо переміщених осіб імперативної вимоги щодо зміни зареєстрованого місця проживання

⁴⁰ *Мається на увазі доступ до соціальної та гуманітарної допомоги, посилення безпекових ризиків у випадку перетинання лінії розмежування для відвідування родичів чи місць поховань, неможливість виконати вимоги, необхідні для зміни зареєстрованого місця проживання. Крім цього, потрібно було враховувати і прагнення більшості внутрішньо переміщених осіб зберігати формальні ознаки приналежності до колишніх місць проживання, побоюючись певних негативних наслідків для процесу відновлення своїх майнових прав після забезпечення конституційного ладу та порядку на тимчасово окупованих територіях.*

⁴¹ *Зокрема, імовірність укладення внутрішньо переміщеною особою офіційної угоди про оренду житла є невисокою, оскільки орендодавці мають негативні очікування щодо зобов’язальних рішень держави надавати житло переміщеним особам на пільгових умовах або встановлення заборони на виселення з житла цієї вразливої категорії громадян. Так, саме нереалістичною для більшості внутрішньо переміщених осіб є перспектива отримання власного житла у короткостроковій та середньостроковій перспективі. Крім цього, необхідно враховувати і про прагнення більшості таких громадян зберігати формальні ознаки приналежності до колишніх місць проживання, побоюючись певних негативних наслідків для процесу відновлення своїх майнових прав після забезпечення конституційного ладу та порядку на тимчасово окупованих територіях.*

для визначення їх приналежності до територіальної громади, в якій вони постійно проживають після переселення, мало ознаки непрямой дискримінації цих груп громадян.

Експертна позиція Громадянської мережі ОПОРА щодо забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, крім вищенаведеного, базувалася на положеннях Конституції України, Керівних принципів ООН з питань переміщення осіб у межах країни, Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи, Парламентської асамблеї Ради Європи. Зокрема, статтею 24 Конституції України встановлюється, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. При цьому не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. У той же час у статті 38 Конституції України зазначається, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Натомість Принцип 1 Керівних принципів ООН з питань переміщення осіб у межах країни проголошує право ВПО користуватися на основі повної рівності тими самими, передбаченими міжнародним правом та національним законодавством, правами і свободами, якими користуються інші особи в їх країні. Як зазначається в документі, такі громадяни не можуть підлягати дискримінації при реалізації будь-яких прав і свобод на тій підставі, що вони є переміщеними в межах країни особами. Відповідні положення щодо запобігання дискримінації внутрішньо переміщених осіб містяться і в Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи (2006) “Щодо внутрішньо переміщених осіб”. Натомість у Рекомендації 1877 (2009) Парламентської асамблеї Ради Європи було звернено увагу держав на необхідність вживання всіх заходів для того, щоб внутрішньо переміщені особи реалізовували своє право на участь у громадському житті на всіх рівнях, включаючи право голосувати або виставляти свою кандидатуру на виборах, для чого можуть бути здійснені потрібні спеціальні міри, такі як проведення кампаній з реєстрації виборців із числа внутрішніх переселенців і видача відкріпних талонів.

Протягом усього 2015 року ОПОРА у партнерстві з іншими громадськими організаціями ініціювала обговорення механізмів реалізації внутрішньо переміщеними особами виборчого права на місцевих виборах в Україні. Експерти ОПОРИ, які входили до робочої групи під керівництвом Голови Верховної Ради України Володимира Гройсмана, є співавторами проекту Закону України “Про місцеві вибори” (реєстраційний номер 2831-2). У цьому законопроекті було запропоновано надати внутрішньо переміщеним особам можливість звернутися до відділу ведення Державного реєстру виборців з особистою заявою про зміну виборчої адреси. Після її зміни переселенці отримали б можливість проголосувати на місцевих виборах у тих територіальних громадах, в яких

вони де-факто проживають після переміщення з території анексованих АР Крим та м. Севастополя, тимчасово окупованих районів Донецької та Луганської областей.

У зв'язку з підтримкою парламентом альтернативного законопроекту (реєстраційний номер 2831-3), ОПОРА у партнерстві з Донецькою обласною організацією “Комітет виборців України” підготувала до другого читання поправки і пропозиції щодо виборчих прав переселенців, які так і не були змістовно розглянуті парламентом.

Крім цього, ОПОРОЮ та партнерськими організаціями було розроблено проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб” (реєстраційний номер 2501а-1)⁴², у якому пропонувалося внести зміни до Законів України “Про місцеві вибори”, “Про Державний реєстр виборців”, “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” із метою:

- встановлення можливості визначення належності до територіальної громади за адресою фактичного проживання внутрішньо переміщеної особи, якщо така особа за особистою заявою змінила виборчу адресу;
- включення довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи до переліку підстав для зміни виборчої адреси;
- визначення механізмів обміну інформацією між органами ведення Державного реєстру виборців та органами, які беруть на облік внутрішньо переміщених осіб.

Законопроект надавав можливість ВПО змінити виборчу адресу і постійно голосувати на загальнонаціональних та місцевих виборах за місцем фактичного проживання. Запропонована процедура передбачала звернення виборця – внутрішньо переміщеної особи до органу ведення Державного реєстру виборців із заявою про зміну виборчої адреси (не пізніше ніж за 15 днів до дня голосування на загальнонаціональних чи місцевих виборах). Орган ведення Державного реєстру виборців, до якого надійшла заява виборця – внутрішньо переміщеної особи про зміну виборчої адреси, проводить перевірку дійсності довідки про взяття на облік шляхом звернення до органу, який її видав. Після проведення цієї перевірки орган ведення реєстру виборців приймав би рішення про зміну виборчої адреси виборця. Передбачалося, що після зміни виборчої адреси виборець – внутрішньо переміщена особа постійно голосуватиме на загальнонаціональних та місцевих виборах за місцем фактичного проживання, яке було набуто після переміщення з тимчасово окупованих територій. Також було запропоновано встановити обмеження на повторні зміни виборчої адреси для тих ВПО, які вже скориста-

⁴² Ініціатори і розробники законопроекту № 2501а-1 “Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб” від 21.08.2015 – Громадянська мережа ОПОРА, Донецька обласна організація “Комітет виборців України”, ВВФ “Право на захист”, Інститут суспільно-економічних досліджень, ВостокSOS, КримSOS, народні депутати Сергій Тарута, Наталя Веселова, Ганна Готко, Олексій Рябчин, Єгор Фіров, Альона Шкрум, Вікторія Пташник, Остап Єднак та Оксана Юринець. w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56287

лися такою можливістю. При цьому внутрішньо переміщені особи, котрі особисто не зверталися до органу ведення Державного реєстру виборців, зберігали би незмінною виборчу адресу, яка на поточний момент віднесена до тимчасово окупованих територій.

Як передбачають міжнародні стандарти, держави мають дотримуватися права внутрішньо переміщених осіб на добровільний та свідомий вибір із трьох варіантів: повернення додому, інтеграція за місцем переміщення чи облаштування в іншій безпечній частині країни. Законопроект № 2501а-1 спрямовувався саме на забезпечення альтернативності цих трьох варіантів у аспекті реалізації цих груп громадян виборчих прав.

Запропоновані ОПОРОЮ законодавчі ініціативи були підтримані Уповноваженою Верховної Ради України з прав людини Валерією Лутковською, головою Комітету Верховної Ради України з прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин Григорієм Немирею, головою Комітету Верховної Ради України в закордонних справах Ганною Гопко, які зробили з цього приводу спеціальні заяви. Зокрема, у відкритому зверненні Уповноваженої Верховної Ради України з прав людини Валерії Лутковської до народних депутатів зазначалося, що внаслідок недосконалої законодавства перед місцевими виборами 2015 року в країні склалася ситуація, за якої близько півтора мільйона громадян – внутрішньо переміщених осіб фактично позбавлені можливості реалізувати свої виборчі права, зокрема права обирати депутатів сільських, селищних, міських рад та відповідних голів у тих територіальних громадах, де вони проживають⁴³. Як наголосила омбудсмен, така ситуація порушує принцип недискримінації як у частині забезпечення рівності прав і свобод, так і рівності можливостей. У той же час Григорій Немиря, голова Комітету Верховної Ради з прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, зазначив, що проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб” № 2501а-1 найбільш зважено підходить до забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб як учасників виборчого процесу⁴⁴.

Натомість у Верховній Раді України також було зареєстровано два альтернативних законопроекти. У законопроекті № 2501а (суб’єкти права законодавчої ініціативи – народні депутати В. Бондар, В. Хомутиннік) передбачалася можливість для внутрішньо переміщеної особи тимчасово змінити місце голосування без зміни виборчої адреси. Народні депутати пропонували застосувати для цих груп громадян на місцевих виборах “одноразовий” механізм тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси. Такий факт стосувався б лише дня голосування на одних виборах та не мав би відношення до наступних. Зокрема, особа мала б можливість декілька разів тимчасово

⁴³ Див.: Відкрите звернення Уповноваженої Верховної Ради України з прав людини Валерії Лутковської до народних депутатів України щодо виборчих прав внутрішньо переміщених осіб ombudsman.gov.ua/ua/all-news/pr/12915-nm-vidkritе-zvernennya-uvpovnovazhenogo-verkhovnoyi-radi-ukraini-z-prav-ly

⁴⁴ Див.: Голови двох Комітетів Верховної Ради захвиляли надати право переселенцям проголосувати на місцевих виборах opora.org/parlament/7-skykannja/article/8174-vreguljuvannja-vyborchih-prav-pereselenciv-scenariji-vyrishennja-problemy

змінити місце голосування без зміни виборчої адреси між днем голосування на чергових місцевих виборах 25 жовтня 2015 р. та повторним голосуванням 15 листопада 2015 р. (або голосувати 25 жовтня, але не голосувати 15 листопада).

У той же час законопроект № 2501а-2 (суб'єкт права законодавчої ініціативи – Юлія Львовичкіна) передбачав використання автоматичного принципу набуття внутрішню переміщеною особою нової виборчої адреси шляхом подання територіальним підрозділом ДМС до органів ведення Реєстру виборців відомостей про реєстрацію місця проживання (перебування) внутрішню переміщеної особи. Але у територіальних підрозділах ДМС на практиці не було відповідних даних про внутрішню переміщених осіб, які б дозволили виконати положення законопроекту № 2501а-2 у разі його прийняття.

Порівняння законопроектів

	№ 2501а	№ 2501а-1	№ 2501а-2
Ініціатори	депутати В. Хомутиннік та В. Бондар	депутати С. Тарута, Г. Голко, Н. Веселова О. Рябчин, Є. Фірсов, О. Єднак, В. Пташник, А. Шкрум, О. Юринєць та громадські організації	депутат Ю. Львовичкіна
Механізм голосування	Належність до територіальної громади може бути визначена за адресою фактичного проживання, зазначеною у довідці про взяття на облік внутрішню переміщеної особи (на період наявності статусу). Внутрішню переміщена особа зможе проголосувати на місцевих виборах у разі тимчасової зміни голосування без зміни виборчої адреси. Законопроект не стосується інших виборів, тобто зберігається можливість голосувати на президентських та парламентських виборів шляхом тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси.	Належність до територіальної громади може бути визначена за адресою фактичного проживання, зазначеною у довідці про взяття на облік ВПО, але лише у випадку зміни виборчої адреси шляхом звернення до органу ведення Реєстру виборців за місцем фактичного проживання. Пропонується заявний принцип зміни виборчої адреси, при цьому виборчі адреси тих громадян, які не зверталися із заявою до органу ведення Реєстру виборців, зберігаються незмінними. Встановлюються обмеження на повторну зміну виборчої адреси (365 днів). Зміна виборчої адреси надасть ВПО постійну можливість голосувати за місцем фактичного проживання.	Належність до територіальної громади може бути визначена за адресою фактичного проживання, зазначеною у довідці про взяття на облік. При цьому мова йде не про адресу фактичного проживання, а про відмітку Державної міграційної служби на довідці про реєстрацію місця проживання. Пропонується використати автоматичний принцип набуття ВПО нової виборчої адреси шляхом подання територіальним підрозділом ДМС до органів ведення Реєстру виборців відомостей про реєстрацію місця проживання ВПО. Такий самий алгоритм пропонується використовувати на загальнонаціональних виборах.

Висновки		
<p>На місцевих виборах пропонується застосувати "одноразовий" механізм тимчасової зміни місця голосування без виборчої адреси.</p> <p>Факт тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси стосуватиметься лише для голосування на цих виборах.</p>	<p>Пропонується спростити порядок зміни виборчої адреси. При цьому передбачені процедури базуються на заявному, а не автоматичному принципі. ВПО, які не скористаються можливістю змінити виборчу адресу, матимуть можливість голосувати на президентських та парламентських виборах шляхом тимчасової зміни місця голосування.</p> <p>Запропоновані процедури передбачають забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб на місцевих та загальнонаціональних виборах.</p>	<p>Відповідно до Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" територіальний підрозділ Державної міграційної служби може проставити у довідці про взяття на облік не лише адресу фактичного проживання, а й адресу територіального підрозділу Державної міграційної служби або адресу органу соціального захисту.</p> <p>Ця обставина ускладнює коректне використання відомостей ДФС в умовах виборчого процесу.</p>

Незважаючи на достатньо активну кампанію на підтримку законодавчої ініціативи, фракції парламентської більшості та Комітет Верховної Ради України з питань правової політики обрали стратегію затягування розгляду проектів законодавчих змін щодо виборчих прав внутрішньо переміщених осіб (у тому числі проект № 2501а-1). Із порушенням встановлених Регламентом Верховної Ради України строків законопроект так і не було розглянуто профільним Комітетом з питань правової політики й правосуддя та не внесено на розгляд і голосування в парламенті.

З одного боку, політично впливові суб'єкти мали упередження щодо електоральних настроїв внутрішньо переміщених осіб. З іншого, применшувалася необхідність забезпечення інтеграції цих груп громадян до завершення реалізації заходів Мінського протоколу щодо мирного врегулювання в окремих районах Донеччини та Луганщини. У той же час політична конфліктність питань, пов'язаних із виборчими правами ВПО, дозволила актуалізувати проблему відповідних прав трудових мігрантів. Намагання окремих політичних суб'єктів протиставити виборчі права внутрішньо переміщених осіб та трудових мігрантів, незважаючи на свою деструктивність, може позитивно вплинути на комплексне вирішення проблеми.

#13

**ПОРУШЕННЯ
ЗАКОНОДАВСТВА**

Протягом виборчого процесу офіційні спостерігачі ОПОРИ зафіксували 1 559 порушень, які були верифіковані та висвітлені на спеціальному інтернет-ресурсі mar.org.ua.org. Їх повне оприлюднення є стандартом спостереження ОПОРИ, оскільки всі зацікавлені суб'єкти, у тому числі правоохоронні органи, повинні отримати можливість детально вивчити обставини виявлених порушень та здійснити належні правові заходи реагування.

На чергових місцевих виборах кандидати та місцеві організації партій найчастіше не дотримувались правил ведення передвиборної агітації. Спостерігачами ОПОРИ було виявлено 789 таких фактів, що становить більше 50% усіх зафіксованих протягом виборчого процесу порушень; друге місце займає підкуп виборців – 338 (22%); третє – порушення з боку членів виборчих комісій – 227 (15%).

Значно менш масовими виявилися випадки фальсифікації результатів голосування та кримінального втручання у виборчий процес – 54 інциденти (дещо більше 3% усіх порушень), перешкоджання діяльності журналістів та офіційних спостерігачів – 51 (3%), зловживання адміністративним ресурсом на виборах – 42 (майже 3%), маніпуляції зі списками виборців – 4 (0,3%).

За оцінками ОПОРИ, ключовою проблемою місцевих виборів виявилися достатньо масові випадки підкупу виборців. Різноманітні технології цього порушення, зафіксовані під час передвиборної кампанії, могли суттєво вплинути на результати голосування в окремих територіальних громадах. Незважаючи на більш активну реакцію правоохоронних структур на звернення спостерігачів ОПОРИ, прояви підкупу виборців на чергових місцевих виборах системно не попереджувалися відповідальними органами, а кандидати не відчували суттєвих загроз для себе щодо здійснення незаконних методів ведення передвиборної боротьби. Більш масові порушення правил ведення передвиборної агітації засвідчили насамперед актуальність проблем із прозорістю джерел фінансування виборчих кампаній, але підкуп виборців здійснював потужний безпосередній вплив на результати голосування.

До позитивних характеристик місцевих виборів 2015 року необхідно зарахувати зменшення впливу адміністративного ресурсу на перебіг виборчого процесу. Виявлені факти зловживання владою у виборчих інтересах не мали організованого характеру та були розподілені між різними політичними силами. Але відсутність у законодавстві обов'язку для кандидатів-посадовців йти у відпустку на період участі в передвиборній агітації стимулювала суперників маніпулювати його положеннями для отримання неконкурентних переваг у виборчому процесі.

Суттєве зменшення інтенсивності зловживань адміністративним ресурсом на чергових місцевих виборах 2015 р. формує ключову відмінність цієї кампанії від локальних виборів 2010 року. За даними ОПОРІ, яка проводила моніторинг у 2010 р., саме зловживання адміністративним ресурсом тоді призвело до порушень стандартів виборчого процесу в значній кількості територіальних громад. На відміну від останніх місцевих виборів, кампанія 2010 р. супроводжувалася централізованим втручанням владної вертикалі в перебіг електоральної боротьби.

За попередніми даними МВС України, слідчими органами було розпочато близько 250 кримінальних проваджень, пов'язаних із злочинами проти виборчих прав громадян на місцевих виборах 2015 року.

Незаконна передвиборна агітація

Найбільше порушень законодавства на чергових місцевих виборах стосувалися здійснення незаконної агітації – 789. Серед них 302 мали відношення до фінансування агітації не з виборчого фонду. Таке порушення, як правило, визначалося масовою практикою виготовлення та розповсюдження матеріалів передвиборної агітації без вихідних даних, що унеможливило встановлення джерел походження коштів, витрачених на відповідну діяльність.

Варто зазначити, що не лише випадки виготовлення матеріалів агітації без належних вихідних даних входили до переліку порушень правил фінансування передвиборчих кампаній.

Зафіксовані окремі випадки проведення виборцями агітації на користь кандидата чи місцевої організації на платній основі, при цьому згідно з частиною 4 статті 60 Закону України “Про місцеві вибори” “забороняється укладення з виборцями за рахунок коштів виборчого фонду оплатних договорів на проведення передвиборчої агітації”⁴⁵. Деякі кандидати та партії використовували благодійні фонди для опосередкованої агітації на власну підтримку, що фактично порушувало законодавчу заборону використовувати під час передвиборної агітації кошти, які не включені до виборчих фондів⁴⁶. Крім цього, кандидати, які не відкривали рахунків, нерідко проводили передвиборну агітацію, яка

⁴⁵ Див.: Місцева організація “Блок Петра Порошенка “Солідарність” оплачує роботу агітаторів map.oporaua.org/68-1444640473-nezakonna-agitacija/ffinansuвання-agitaciyi-ne-z-viborc/1290-u-m-malini-agitator-vid-bpp-solidar

⁴⁶ Див.: Другий тур виборів у Луцьку: один з кандидатів не дотримується рівності виборчого права map.oporaua.org/68-1444640473-nezakonna-agitacija/ffinansuвання-agitaciyi-ne-z-viborc/2137-drugiy-tur-viboriv-u-lucku-odin-z-k

де-факто супроводжувалася відповідними витратами⁴⁷. В останньому випадку реально витрачені кошти не підлягали жодному контролю.

Із 789 випадків незаконної агітації 242 стосувалися поширення чи розміщення передвборної агітації у заборонених місцях. Закон України “Про місцеві вибори” не дозволяє розміщення друкованих агітаційних матеріалів, політичної реклами та повідомлень про перебіг виборчого процесу на пам’ятках архітектури, об’єктах культурної спадщини, будинках і в приміщеннях органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій державної та комунальної форми власності, а також у місцях, де вони перешкоджають безпеці дорожнього руху (пункт 5 частини 9 статті 60). Крім цього, було заборонено розміщення носіїв політичної реклами на зовнішній поверхні та всередині транспортних засобів громадського користування, у тому числі таксі, у приміщеннях та на будівлях станцій метрополітену, автобусних та залізничних вокзалів, портів та аеропортів, а також розповсюджувати матеріали передвборної агітації, у тому числі політичної реклами, через телерадіотрансляційні або інші інформаційні мережі сповіщення пасажирів та інформаційні табло у приміщеннях станцій та вагонах метрополітену, автобусних та залізничних вокзалів, портів та аеропортів, у транспортних засобах громадського користування (пункти 6-7 частини 9 статті 60 Закону України “Про місцеві вибори”).

Але практика проведення передвборної агітації засвідчила масовість порушень кандидатами та місцевими організаціями партій даних законодавчих обмежень. Зокрема, суб’єкти виборчого процесу активно розміщували агітаційні матеріали в громадському транспорті, порушуючи норми законодавства⁴⁸. Не були численними, але фіксувалися випадки незаконного поширення агітаційних матеріалів у приміщеннях органів влади чи підприємствах державної або комунальної власності⁴⁹.

До незаконної агітації відносилися 98 зафіксованих випадків її проведення в заборонений законодавством час. Відповідно до частини 2 статті 54 Закону України “Про місцеві вибори” місцеві організації партій та кандидати мали право розпочати свою передвборну агітацію з дня, наступного за днем прийняття відповідною територіальною виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидатів. Натомість передвборна агітація завершувалася о 24 годині останньої п’ятниці перед днем голосування. При цьо-

⁴⁷ Див.: Житомирщина: Кандидат фінансує агітацію не з виборчого фонду map.oporgaua.org/68-1444640473-nezakonna-agitaciya/fnansuvannya-agitaciyi-ne-z-viborc/1291-bogdyuk-olena-ivanivna-kandidat-na

⁴⁸ Див.: Заборонена законом агітація партії “Відродження” та кандидата на посаду Харківського міського голови Геннадія Кернеса на виходах зі станції харківського метрополітену map.oporgaua.org/68-1444640473-nezakonna-agitaciya/poshirennya-ustanovlennya-agitaciy/1098-zaboronena-zakonom-agitaciya-partiy

⁴⁹ Див.: Друкована агітація від ПАРПІ “БЛОК ПЕТРА ПОРОШЕНКА “СОЛДАРІСНІСТЬ” в забороненому місці map.oporgaua.org/68-1444640473-nezakonna-agitaciya/poshirennya-ustanovlennya-agitaciy/1546-drukovana-agitaciya-vid-partiyi-ble

му ведення передвиборної агітації до початку і після закінчення встановлених строків заборонялося. З одного боку, місцеві організації партій та кандидати до моменту своєї офіційної реєстрації проявляли активність, яка за формами та змістом була ідентичною до передвиборної агітації. З іншого, зафіксовані випадки ведення передвиборної агітації в останню суботу перед днем голосування та безпосередньо в день голосування (у тому числі в поодиноких випадках на виборчих дільницях).

Проведення передвиборної агітації в “день тиші” (остання субота перед днем голосування) або в день голосування, її здійснення до офіційної реєстрації кандидатів актуалізує необхідність перегляду чи підвищення дієвості існуючих законодавчих обмежень щодо ведення передвиборної агітації. Особливо це стосується заборони ведення агітації в останній день перед днем голосування, оскільки законодавче обмеження, яке не забезпечене реалістичними санкціями, сприяє виникненню різноманітних маніпулятивних технологій.

Менш масовими проявами незаконної агітації стали порушення засобами масової інформації порядку її ведення (68) та технології чорного піару і брудної агітації (79).

Технології чорного піару реалізовувалися або шляхом розповсюдження анонімних агітаційних матеріалів сумнівного чи відверто неправдивого змісту, або через проведення публічних акцій, спрямованих на дискредитацію опонентів. В окремих випадках розповсюджувалися несправжні агітаційні матеріали конкурента, в яких містилася неправдива інформація.

Як зазначено у частині п'ятій статті 60 Закону України “Про місцеві вибори”, забороняється розповсюдження завідомо недостовірних відомостей про кандидата, політичну партію або її місцеву організацію – суб'єкта виборчого процесу, а також розповсюдження завідомо недостовірної інформації про підтримку певного кандидата або місцевої організації партії іншими кандидатами, політичними партіями або їх місцевими організаціями.

Натомість у частині восьмій статті 60 Закону України “Про місцеві вибори” зазначається, що всі матеріали передвиборної агітації повинні бути відокремленими від інших матеріалів і означені як такі. Як засвідчує моніторинг ОПОРИ, не всі засоби масової інформації дотримувалися цих законодавчих положень і розміщували чи оприлюднювали агітаційні матеріали без належного маркування. Крім цього, ЗМІ в окремих випадках допускали порушення під час оприлюднення даних опитувань громадської думки, пов'язаних із виборами. Закон України “Про місцеві вибори” визначає, що засоби масової інформації, інформаційні агентства, інші суб'єкти в разі поширення результатів опитування громадської думки, пов'язаного з виборами, зобов'язані зазначати повну назву

організації, що проводила опитування, замовників опитування, а також час його проведення, територію, яку воно охоплювало, розмір та спосіб формування соціологічної вибірки опитаних, метод опитування, точне формулювання питань, можливу статистичну похибку (частина перша – друга статті 53).

Таким чином, на чергових місцевих виборах 25 жовтня 2015 року та повторному голосуванні факти незаконної агітації фіксувалися найчастіше, якщо порівнювати з іншими типами порушень. У той же час на другому місці за кількістю зафіксованих спостерігачами ОПОРИ порушень знаходиться підкуп виборців. Цей тип об'єктивно більш суттєво вплинув на результати голосування, ніж незаконна агітація суб'єктів виборчого процесу.

Підкуп виборців

Протягом виборчого процесу ОПОРА зафіксувала 338 випадків підкупу виборців, з яких 10 стосувалися надання кандидатами, їх представниками чи невстановленими особами грошей виборцям (грошовий підкуп). Усі інші виявлені факти засвідчують, що підкуп найчастіше здійснювався шляхом надання виборцям товарів і послуг.

Закон України "Про місцеві вибори" забороняє проводити передвиборну агітацію, що супроводжується наданням виборцям грошей чи безоплатно або на пільгових умовах цінних паперів, кредитів, лотерейних білетів, товарів та інших матеріальних цінностей або робіт чи послуг. Не підпадають під цю заборону товари, що містять візуальні зображення назви, символіки, прапора місцевої організації партії, яка є суб'єктом виборчого процесу, політичної партії, місцева організація якої є суб'єктом виборчого процесу, або інших агітаційних матеріалів, за умови, що вартість таких товарів не перевищує 5 відсотків розміру мінімальної заробітної плати (68,9 грн на вересень – жовтень 2015 року). Місцеві організації партій та кандидати також не мають право укладати з виборцями за рахунок коштів виборчого фонду оплатних договорів на проведення передвиборної агітації.

У той же час у частині першій ст. 160 Кримінального кодексу України встановлюється відповідальність за прийняття пропозиції, обіцянки або одержання виборцем для себе чи третьої особи неправомірної вигоди за вчинення чи невчинення будь-яких дій, пов'язаних з безпосередньою реалізацією ним свого виборчого права або права голосу, незалежно від фактичного волевиявлення особи та результатів голосування – відповідні правопорушення караються штрафом від ста до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на той самий строк. Натомість пропозиція, обіцянка або надання виборцю непра-

вومیрної вигоди за вчинення або невчинення будь-яких дій, пов'язаних з безпосередньою реалізацією ним свого виборчого права чи права на участь у референдумі караються обмеженням волі на строк до трьох років або позбавленням волі на той самий строк з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від одного до трьох років (частина друга статті 160 ККУ).

Кримінальний кодекс визначає покарання у вигляді обмеження волі на строк від двох до чотирьох років або позбавлення волі на той самий строк з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від одного до трьох років за здійснення передвиборної агітації шляхом надання підприємствам, установам, організаціям неправомірної вигоди або надання безоплатно товарів, робіт, послуг⁵⁰ (частина третя статті 160 ККУ). Варто звернути увагу на той факт, що частина третя статті 160 ККУ фактично не поширюється на такі випадки за участі виборців, а лише стосується підприємств, установ, організацій. Відсутність у частині третій статті 160 Кримінального кодексу такого суб'єкта як виборець негативно впливала на ефективність реакції правоохоронних органів щодо здійснення незаконної передвиборної агітації шляхом надання товарів, робіт та послуг.

Дії, передбачені частиною другою⁵¹ або третьою статті⁵² 160 ККУ, вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб, або членом виборчої комісії, кандидатом або його довіреною особою на виборах, представником політичної партії чи місцевої організації політичної партії у виборчій комісії, уповноваженою особою політичної партії чи місцевої організації політичної партії, офіційним спостерігачем на виборах або референдумі, караються позбавленням волі на строк від п'яти до семи років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від одного до трьох років.

У контексті регулювання покарання за підкуп виборців Кримінальний кодекс України визначає неправомірну вигоду як кошти чи інше майно, переваги, пільги, послуги або нематеріальні активи, вартість яких перевищує три відсотки розміру мінімальної заробітної плати, які пропонують, обіцяють, надають чи одержують без законних на те підстав.

⁵⁰ Крім товарів, що містять візуальні зображення найменування, символіки, прапора політичної партії, вартість яких не перевищує розміру, встановленого законодавством. У даному випадку мова йде про встановлену Законом України "Про місцеві вибори" заборону на товари, що містять візуальні зображення назви, символіки, прапора місцевої організації партії, яка є суб'єктом виборчого процесу, політичної партії, місцева організація якої є суб'єктом виборчого процесу, або інших агітаційних матеріалів.

⁵¹ Пропозиція, обіцянка або надання виборцю неправомірної вигоди за вчинення або невчинення будь-яких дій, пов'язаних з безпосередньою реалізацією ним свого виборчого права.

⁵² Здійснення передвиборної агітації шляхом надання підприємствам, установам, організаціям неправомірної вигоди або надання безоплатно товарів, робіт, послуг.

З 10 фактів грошового підкупу виборців, виявлених ОПОРОЮ, найбільш резонансним став випадок у місті Чернівцях, пов'язаний із підкупом студентів Чернівецького національного університету. Обставини правопорушення включали масове фотографування бюлетенів виборцями, які пізніше виявилися студентами місцевого університету, подальше їх затримання та відповідне зізнання цих осіб про отримання грошей за голосування на користь окремої місцевої організації політичної партії⁵³. Оперативна реакція правоохоронних органів дозволила затримати виконавців та організатора злочину. Ним виявився, за даними слідчих, кандидат, включений до виборчого списку місцевої організації партії "Рідне місто" Ростислав Білик, який був оголошений і досі перебуває в офіційному розшуку.

Натомість трьох студентів Чернівецького національного університету, які виступили виконавцями злочину, було засуджено Шевченківським районним судом міста Чернівці за частиною четвертою ст. 160 Кримінального кодексу (підкуп виборців з попередньою змовою групи осіб) до трьох років позбавлення волі з випробувальним строком на один рік. Слідством було встановлено, що виконавці для реалізації домовленості з організатором злочину підшукували виборців, готових продати голос, та мали сплатити їм за відповідні дії 350 грн (за змовою між самими виконавцями злочину вартість голосу виборця була зменшена до 250 грн). Як повідомляли правоохоронні органи, підтвердженням факту голосування за конкретну місцеву організацію партії мала слугувати фіксація відмітки у виборчому бюлетені за допомогою фото або відео.

До опосередкованих форм грошового підкупу виборців можна віднести випадки надання матеріальної допомоги виборцям кандидатами, які проводили передвиборчі кампанії в статусі посадових осіб. При цьому нерідко кандидати – чинні посадовці використовували бюджетні фонди для фактичного матеріального мотивування виборців голосувати за себе⁵⁴.

Чергові місцеві вибори в Україні супроводжувалися достатньо активним використанням кандидатами та місцевими організаціями партій технологій непрямого підкупу ви-

⁵³ Див.: В Чернівцях виборці, які фотографували бюлетені, зізнались в продажі голосу map.opora.ua.org/5998-14446.40474-pidkup-viborciv/pryamij-pidkup/2103-v-chernivcях-viborci-yaki-fotograf

⁵⁴ До прикладу, кандидат у депутати Київської міської ради по 103 виборчому округу від партії "Блок Петра Порошенка "Солідарність" Олег Костоюшко роздавав матеріальну допомогу виборцям Солом'янського району міста Києва. Це здійснював безпосередньо кандидат у депутати Олег Костоюшко, називаючи прізвища виборців та вручаючи конверт з матеріальною допомогою. За викликом спостерігачів ОПОРИ на місце подій прибули працівники міліції. Натомість вищезгадані конверти правоохоронці так і не вилучили, бо, за їхніми словами, не мали таких повноважень. Кандидат Олег Костоюшко спростовував незаконність власних дій, оскільки, за його словами, він роздавав матеріальну допомогу громадянам як чинний депутат Київської міської ради з використанням виділених з міського бюджету коштів. Див.: Роздача матеріальної допомоги виборцям з ознаками підкупу map.opora.ua.org/5998-14446.40474-pidkup-viborciv/pryamij-pidkup/2091-rozdacha-materialnoi-dopomogi-z-oz

борців. Тобто учасники виборів здійснювали передвиборну агітацію шляхом надання виборцям товарів, робіт чи послуг.

Перелік товарів, робіт та послуг, які надавалися виборцям з боку кандидатів, був надзвичайно широкий, серед них: 1) встановлення дитячих майданчиків та спортивних споруд⁵⁵; 2) торгівля товарами за неринковими цінами та/або проведення продуктових ярмарків⁵⁶; 3) розважальні заходи із безкоштовною їжею⁵⁷; 4) надання знижки на перукарські послуги⁵⁸; 5) благоустрій прибудинкових територій; 6) встановлення нових зупинок громадського транспорту; 7) ремонт доріг; 8) грошові або інші призи за участь у конкурсах чи змаганнях, ініційованих кандидатами; 9) надання безкоштовних або пільгових медичних послуг, роздача медикаментів⁵⁹; 10) туристичні поїздки для потен-

⁵⁵ До прикладу, в Одесі кандидати, включені до виборчого списку місцевої організації партії "Довіряй Ділам" активно встановлювали під час виборчого процесу дитячі майданчики map.oporaua.org/vsi-porushennya/1787-u-malinos-komunayoni-na-vul-fontan, map.oporaua.org/vsi-porushennya/1805-u-dvori-za-adresoyu-vul-kropivnicko, map.oporaua.org/59981444640474-pidkup-viborciv/nerpyamiy-pidkup/1736-u-m-odesa-na-vul-seminarskiy-15-b-n. Дитячі майданчики в Одесі встановлювали і кандидати інших політичних сил. Зокрема, дитячий майданчик було встановлено в обласному центрі Одещини від імені кандидата Олени Фокіної, яка була висунута місцевою організацією партії "Блок Петра Порошенка "Солідарність" map.oporaua.org/5998-1444640474-pidkup-viborciv/nerpyamiy-pidkup/1792-na-vulici-rozkidaylivska-59-bula-us

⁵⁶ Зокрема, 18 жовтня 2015 року в м. Красноград Харківської області спостерігачем ОПОРИ було виявлено факт проведення передвиборчої агітації на користь партії "Відродження" шляхом надання виборцям на пільгових умовах продуктів, а саме картоплі та моркви по 1 грн за кг map.oporaua.org/5998-1444640474-pidkup-viborciv/nerpyamiy-pidkup/1137-provedennya-peredviborchoyi-agitaci. У той же час 23 жовтня 2015 року в Одесі пройшов сільськогосподарський ярмарок від імені кандидата у депутати Одеської міської ради Лілії Розачко ("Опозиційний блок"), де громадяни і могли придбати продукти за зниженими цінами map.oporaua.org/5998-1444640474-pidkup-viborciv/nerpyamiy-pidkup/1794-23-zhovtnya-mizh-vul-varnenskoyi-12. У деяких випадках кандидати проводили відповідну діяльність у форматі "соціального магазину", в якому на пільгових умовах продавалися товари. До прикладу, у Миргороді Полтавської області представники місцевої організації ВО "Громада" ініціювали продаж товарів за заниженими цінами у магазині із назвою "Громада". У крамниці було розміщено плакати із зображеннями лідерів виборчого списку місцевої організації ВО "Громада". Натомість 15 жовтня спостерігачі ОПОРИ зафіксували в місті Хмельницькому осіб, які під прапором "Аграрної партії України" продавали продукти харчування за заниженими цінами. Крім товарів, у пакети із покупками клали друковані агітаційні матеріали цієї партії.

⁵⁷ До прикладу, від імені кандидата в депутати Одеської міської ради від партії "Довіряй Ділам" Ірини Куценко був організований обід у День Святої Покрови у місті Одеса map.oporaua.org/5998-1444640474-pidkup-viborciv/nerpyamiy-pidkup/1171-3978-1445262120-vid-imeni-kandidata-u-deputati-odes. Так само кандидат у депутати Одеської міської ради від місцевої організації партії "Блок Петра Порошенка "Солідарність" Сергій Голдовскі і народний депутат Дмитро Голубов організовували пікнік із частуванням мешканців прилеглих будинків шашликом.

⁵⁸ У Чернівцях у салоні краси, власником якого є кандидат у депутати міської ради від місцевої організації фракції "Блок Петра Порошенка "Солідарність" Наталія Фрунзе, протягом виборчого процесу була встановлена пільгова вартість перукарських послуг для пенсіонерів oporacv.org/v-chernivtsyah-u-saloni-krasny-kandydatky-z-ahitatsijeyu-nadayut-skyjdky-nastryzhku/.

⁵⁹ Зокрема, імовірно, від імені кандидата в депутати Одеської міської ради від партії "Блок Петра Порошенка "Солідарність" Едуарда Стяся в поштових відділеннях міста роздавали набори з медикаментами map.oporaua.org/5998-1444640474-pidkup-viborciv/nerpyamiy-pidkup/1747-317-1445690518-vid-imeni-kandidata-u-deputati-odes. У той же час у Києві 19 жовтня за адресою вул. Гонгадзе, 32Б відбувалась анонсована заздалегідь перевірка зору та безкоштовна роздача окулярів. На оголошеннях, які масово були розклеєні Подільським районом міста Києва, зазначено, що це благодійна акція від адвокатського об'єднання "Український адвокат", яка триває з 17 до 24 жовтня. Проте поруч зображений логотип Всеукраїнського об'єднання "Батьківщина" та розміщений надпис: "Роздивись свого кандидата, зроби вибір свідомо!". Крім того, киян попрохали мати з собою паспорт з "пропискою" map.oporaua.org/5998-1444640474-pidkup-viborciv/nerpyamiy-pidkup/2116-bezkoshovni-okulyari-vid-batkivsch.

ційних виборців⁶⁰; 11) надання обладнання, товарів, послуг комунальним підприємствам, установам та організаціям⁶¹; 12) надання від імені кандидата чи місцевої організації партії правової допомоги, юридичних послуг; 13) ремонти об'єктів соціальної інфраструктури, загальноосвітніх шкіл та інших соціально значимих установ⁶²; 14) ремонти під'їздів багатоквартирних будинків⁶³; 15) відкриття нових зон відпочинку або реконструкція вже існуючих; 16) роздача виборцям продуктових наборів⁶⁴.

Варто зазначити, що наведений вище перелік товарів, робіт та послуг, який надавали кандидати виборцям у межах передвиборної агітації, не є виключним і не відображає усі технології так званого непрямого підкупу виборців.

Підкуп виборців у різноманітних його формах залишається ключовим викликом виборчого процесу в Україні, що є наслідком відсутності невідворотності покарання за вчинення такої категорії злочинів та ефективної судової практики. Натомість, порівняно з парламентськими виборами 2012 та 2014 років або ж місцевими 2010 року, ОПОРА відзначає прогрес щодо реакції правоохоронних органів, які працювали більш активно та належним чином реагували на звернення спостерігачів.

Ефективність розслідувань щодо цієї категорії порушень має бути встановлена протягом 2016 року на основі аналізу судової практики, оскільки правоохоронні органи потребуватимуть часу для завершення слідчих дій. ОПОРА планує докласти серйозних зусиль для проведення законного громадського контролю за процесом розслідування кримінальних проваджень, пов'язаних із виборчими злочинами, та закликає інші громадські організації здійснювати відповідну діяльність.

⁶⁰ До прикладу, кандидат у депутати Київської міської ради від партії "Єдність" Рєпа Олег Миколайович (51 округ) організував безкоштовні паломництва в м. Почаїв Кременецького району Тернопільської області map.opora.org/5998-1444640474-pidkup-viborciv/nepriyamiy-pidkup/1465-bezkoштovni-poyizdki-v-pochayiv-vi

⁶¹ До прикладу, 240 комплектів постільної білизни пожертвував кандидат на посаду Білоцерківського міського голови Костянтин Єфименко державному дитячому садочку №13 map.opora.org/5998-1444640474-pidkup-viborciv/nepriyamiy-pidkup/2148-v-biliiy-cerkvi-vid-kandidata-efimen

⁶² До прикладу, кандидат у депутати від "Блоку Петра Порошенка "Солідарність" Володимир Гончаров (22 ТВО міста) відновив дільничний пункт міліції Дарницького районного управління ГУМВС України в місті Києві за адресою вулиця Квянській Затон, 17-В map.opora.org/5998-1444640474-pidkup-viborciv/nepriyamiy-pidkup/226-kandidat-u-deputati-vid-bloku-petra

⁶³ До прикладу, 22 жовтня у Чернівцях було зафіксовано, що по вул. Комарова, 9АБ у одному з під'їздів будинку здійснювалися ремонтні роботи, які супроводжувалися агітацією на користь одного з кандидатів у депутати міської ради від місцевої організації партії "Рідне місто" Валерія Чшчуша map.opora.org/5998-1444640474-pidkup-viborciv/nepriyamiy-pidkup/2119-7041-1446544812-remont-u-pidizdi-vid-kandidata-u-d

⁶⁴ До прикладу, від імені кандидата в депутати Одеської міської ради від партії "Блок Петра Порошенка "Солідарність" Делєса Григор'єва роздавали продуктові набори, в які входили соняшникова олія, крупи, борошно, згущене молоко, цукор map.opora.org/5998-1444640474-pidkup-viborciv/nepriyamiy-pidkup/1746-5117-1445690518-vid-imeni-kandidata-u-deputati-odes

Порушення в діяльності виборчих комісій

У загальному рейтингу типів порушень на чергових місцевих виборах 2015 року третє місце посідають порушення з боку виборчих комісій – 227 задокументованих випадків. При цьому 102 з них стосувалися маніпуляцій із документами виборчих комісій. Зокрема, дільничні виборчі комісії допускали недотримання вимог законодавства щодо порядку заповнення протоколів про підрахунок голосів на виборчих дільницях, фіксувалися випадки підписання членами ДВК пустих бланків відповідних протоколів, складення уточнених протоколів про підрахунок голосів на виборчій дільниці без проведення засідання ДВК, порушення порядку транспортування виборчої документації від ДВК до ТВК.

Окремі виборчі комісії допускали порушення порядку голосування виборців, встановленого Законом України “Про місцеві вибори” – 56 випадків. Зокрема, у поодиноких випадках було зафіксовано факти, які могли свідчити про фальсифікацію підписів виборців у відповідних списках виборців⁶⁵. ДВК іноді порушували порядок підрахунку голосів, розбиваючись на групи під час підрахунку виборчих бюлетенів⁶⁶. Також були помічені нечисленні факти видачі виборчих бюлетенів без пред’явлення паспорта громадянина України.

Спостерігачі ОПОРИ зафіксували 42 випадки неналежного матеріально-технічного забезпечення виборчих комісій. Насамперед мова йде про порушення вимог Закону України “Про місцеві вибори” щодо кількості виборчих скриньок та кабін для таємного голосування. Варто зазначити, що Закон України “Про місцеві вибори” чітко встановлює вимоги до площі приміщень для голосування, кількості виборчих скриньок та кабін для таємного голосування, враховуючи поділ виборчих дільниць на малі, середні та великі (стаття 76 Закону).

⁶⁵ До прикладу, у Дніпропетровську на ВД № 121258 (вул. Воронежська, 67) офіційним спостерігачем від Всеукраїнської громадської організації “Громадянська мережа “ОПОРА” було виявлено факт порушення з боку виборчої комісії, а саме у списку виборців уже стояв підпис особи, яка вперше прийшла голосувати, було складено акт про виявлення порушення Закону України “Про місцеві вибори” map.oporaiua.org/1607-1444640474-porushennya-z-boku-viborchih-komisi-porushennya-proceduri-golosuvannya/2269-u-dnipropetrovsku-za-viborcu-u-spi . Натомість у Полтаві було зафіксовано випадок отримання виборцем не лише власних бюлетенів, а й бюлетенів свого родича, який не перебував у приміщенні для голосування map.oporaiua.org/1607-1444640474-porushennya-z-boku-viborchih-komisi-porushennya-proceduri-golosuvannya/2276-golosuvannya-po-dvuh-byuletyah

⁶⁶ До прикладу, у Києві на ДВК № 800271 члени комісії прийняли рішення про підрахунок бюлетенів групами. Схожа ситуація трапилась і на дільниці № 800147 (м. Київ). На зауваження спостерігача ОПОРИ ніхто не відреагував, а члени ДВК продовжили підрахунок голосів, розділившись на групи map.oporaiua.org/1607-1444640474-porushennya-z-boku-viborchih-komisi-porushennya-proceduri-golosuvannya/2048-chleni-dvk-800271-priynjali-rishenn

ОПОРА зафіксувала 25 випадків незаконного ухилення члена виборчої комісії від виконання своїх обов'язків, насамперед ігнорування участі в засіданнях виборчих комісій. Відповідно до Закону України "Про місцеві вибори" член виборчої комісії зобов'язаний брати участь у засіданнях відповідної комісії, виконувати рішення виборчої комісії та обов'язки, покладені на нього згідно з їх розподілом у комісії (частина 7 статті 28 Закону). Крім цього, Кримінальний кодекс України (частина 1 статті 157) передбачає відповідальність за ухилення члена виборчої комісії у роботі комісії без поважних причин.

Натомість ОПОРА зафіксувала лише два випадки проведення членами виборчих комісій передвиборної агітації. Частина 1 статті 60 Закону України "Про місцеві вибори" забороняє членам виборчих комісій усіх рівнів проводити передвиборну агітацію протягом строку повноважень відповідних виборчих комісій⁶⁷.

Методологія спостереження ОПОРИ передбачає виокремлення у самостійний різновид порушень випадків з явними ознаками фальсифікації результатів голосування, тобто безпосереднього впливу на волевиявлення громадян (54 зафіксовані інциденти). До структури даного типу входить 28 зафіксованих фактів незаконного голосування виборців та 26 випадків маніпуляцій із виборчими бюлетенями.

Верифіковані випадки незаконного голосування виборців найчастіше включають фотографування бюлетенів. Маніпуляції із виборчими бюлетенями насамперед визначалися намаганнями їх винесення за межі приміщення для голосування та поодинокими спробами незаконного вкидання до скриньок для голосування⁶⁸. Як засвідчує практика виборів в Україні, фотографування виборчих бюлетенів є ознакою умисного порушення таємниці голосування, що відповідно до статті 159 Кримінального кодексу України є кримінальним злочином. Викрадення або приховування виборчого бюлетеня також є кримінальним злочином (частина 1 статті 158 Кримінального кодексу України).

Кримінальне втручання у виборчий процес

ОПОРА зафіксувала 54 випадки кримінального втручання у виборчий процес, пов'язаних із пошкодженням майна та агітаційних матеріалів кандидатів (40), застосуванням

⁶⁷ 12 жовтня в місті Кузнецовську Рівненської області член ДВК № 560892 здійснивав передвиборну агітацію в наметі політичної партії "Громадська позиція". Зокрема, жінка роздавала газету партії "Громадська позиція" та листівки кандидата на посаду Кузнецовського міського голови Басюка Ярослава Андрійовича map.oporaua.org/1607-1444640474-porushennya-z-boku-viborchih-komisi/zdiysnennya-agitaciyi-chlenami-vibo/1235-12-zhovtnya-u-misti-kuznecovsk-bulo

⁶⁸ Див.: У Житомирі спостерігач ОПОРИ зафіксував факт вкидання бюлетенів у скриньку map.oporaua.org/8623-1444640475-falsifikaciya-rezultativ-golosuvann/manipulyaciyi-z-byuletentyami/2000-u-zhitomiri-na-dilnici-181364-spost. Також див.: На дільниці у Львові в день голосування виявлено факти видачі бюлетенів стороннім особам map.oporaua.org/8623-1444640475-falsifikaciya-rezultativ-golosuvann/manipulyaciyi-z-byuletentyami/2005-na-dilnici-u-lvovi-u-den-golosuvann

насилля і погроз (12), перешкоджанням здійсненню агітації (2). Пошкодження майна чи агітаційних матеріалів кандидатів або місцевих організацій партій найчастіше проявлялося у формі псування зовнішніх рекламних носіїв, на яких розміщувалася політична реклама даних суб'єктів.

Натомість випадки застосування погроз і насильства щодо суб'єктів виборчого процесу включали повідомлення про замінування виборчих дільниць чи приміщень, в яких проводились передвиборчі заходи⁶⁹, пошкодження особистого транспорту кандидата або члена виборчої комісії⁷⁰, фізичні напади на кандидатів чи їх представників, членів виборчих комісій⁷¹.

Силкові інциденти чи конфлікти, зафіксовані на чергових місцевих виборах в Україні, не мали централізованого характеру та не застосовувалися до представників конкретної політичної сили. У той же час Кримінальний кодекс України (частина 2 статті 157) передбачає відповідальність у вигляді обмеження волі на строк від двох до п'яти років або позбавлення волі на той самий строк за перешкоджання вільному здійсненню громадянином свого виборчого права або права брати участь у референдумі, перешкоджання діяльності іншого суб'єкта виборчого процесу, пов'язане із застосуванням насильства, знищенням чи пошкодженням майна, погрозою застосування насильства або знищення чи пошкодження майна.

51 порушення мало відношення до прав та можливостей журналістів та офіційних спостерігачів вільно вести діяльність із висвітлення виборчого процесу та/або спостереження за ним. Найчастіше ці порушення проявлялися у недопущенні журналістів чи офіційних спостерігачів на засідання виборчих комісій або позбавленні права на відповідну присутність⁷² (28 випадків). 14 порушень стосувалися встановлення з боку виборчих комісій незаконних обмежень фото- та кінозйомки, аудіо- та відеозапису. У 9 випадках для офіційних спостерігачів стала актуальною проблема доступу до рішень територіальних виборчих комісій, у зв'язку із сумнівними діями членів виборчих комісій.

⁶⁹ Див.: На Луганщині замінювано виборчу дільницю map.oporaua.org/7060-1444640475-kriminalne-vtruchannya-u-viborchiy/zastosuvannya-nasilstva-y-pogroz/2006-na-luganschini-zaminuvai-viborchu

⁷⁰ Див.: На Луганщині спалили автомобіль голови Лисичанської ТВК map.oporaua.org/7060-1444640475-kriminalne-vtruchannya-u-viborchiy/zastosuvannya-nasilstva-y-pogroz/1829-na-luganschini-spali-avtomobil-go

⁷¹ Див.: У Луцьку побили кандидата через політичні мотиви map.oporaua.org/7060-1444640475-kriminalne-vtruchannya-u-viborchiy/zastosuvannya-nasilstva-y-pogroz/1067-u-lucku-pobili-kandidata-cherез-pol. Див.: На голову Каховської міської виборчої комісії здійснено напад map.oporaua.org/7060-1444640475-kriminalne-vtruchannya-u-viborchiy/zastosuvannya-nasilstva-y-pogroz/842-na-golovu-teritorialnoyi-viborchoyi. Див.: У Херсонській області кандидату підпалили двері map.oporaua.org/7060-1444640475-kriminalne-vtruchannya-u-viborchiy/zastosuvannya-nasilstva-y-pogroz/844-na-hersonschi-kandidatu-pidpalili-d

⁷² Найбільшого резонансу отримав випадок силового видалення кореспондента газети "Точка Опори" (офіційне видання ВГО "Громадянська мережа "ОПОРА") із засідання Дніпропетровської міської виборчої комісії. При цьому в інциденті брали участь озброєні особи у камуфляжному одязі з нашівкою "Січслав", які у силовий спосіб вивели кореспондента з приміщення ТВК, забрали його особистий телефон www.oporaua.org/oblast/article/8476-pid-chas-rejestracij-ovilkula-avtomatnyky-vyshtovhaly-zhurnalista-z-tuk

Зловживання адміністративним ресурсом на чергових місцевих виборах

У порівнянні із черговими місцевими виборами 2010 р., виборчий процес 2015 р. не супроводжувався масовими випадками зловживання владою в інтересах окремих політичних партій, їх місцевих організацій. Зафіксовані факти незаконного втручання органів влади чи їх посадовців за своїм характером та наслідками не мали ознак системного використання влади в політичних інтересах. Зловживання адміністративним ресурсом на останніх виборах мали здебільшого локальний характер і місцеве політичне підґрунтя. У той же час протягом чергових виборів 2015 року спостерігачі ОПОРИ зафіксували 42 інциденти з ознаками зловживань адміністративним ресурсом.

16 з 42 випадків стосувалися використання в передвиборних цілях матеріально-технічних засобів та кадрових ресурсів за місцем роботи кандидата-посадовця⁷³. Частиною 2 статті 60 Закону України "Про місцеві вибори" кандидатам, які займають посади в органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, у військових частинах (формуваннях), на державних, комунальних підприємствах, у закладах, установах, організаціях (у тому числі за сумісництвом), забороняється залучати для передвиборної агітації або використовувати для будь-якої роботи, пов'язаної з проведенням передвиборної агітації, підлеглих їм осіб, службовий транспорт, засоби зв'язку, устаткування, приміщення, інші об'єкти та ресурси за місцем роботи, а також використовувати службові чи виробничі наради, збори колективу для проведення передвиборної агітації. При цьому кандидати, які на момент виборів залишалися посадовими особами органів влади, не були зобов'язані йти в відпустку на час проведення передвиборної агітації.

У 14 випадках було помічено використання посадового (службового) становища для ведення передвиборної агітації. У окремих ситуаціях кандидати-посадовці використовували офіційні заходи для ведення агітації на власну користь, в інших – посадові особи агітували за конкретних кандидатів чи місцеві організації політичних партій⁷⁴. Натомість

⁷³ Див.: У Харкові до агітації за місцеву організацію партії "Відродження" залучили працівників КП "Харків благодієрстві" map.oporuaa.org/2345-1444640473-zlovzhivannya-administrativnim-resu/vikoristannya-v-peredvibornih-cilya/800-na-subotniku-v-harkovi-do-agitaciyi. Див.: У Київській області зловживають адміністративним ресурсом map.oporuaa.org/2345-1444640473-zlovzhivannya-administrativnim-resu/vikoristannya-v-peredvibornih-cilya/643-vikoristannya-administrativnogo-res. Див.: Столична влада надала разову соціальну допомогу людям похилого віку map.oporuaa.org/2345-1444640473-zlovzhivannya-administrativnim-resu/vikoristannya-v-peredvibornih-cilya/718-stolichna-vlada-nadala-razovu-socia

⁷⁴ Див.: Голова Херсонської ОДА Андрій Пупілов бере участь у передвиборчій кампанії місцевої організації партії "Блок Петра Порошенка "Солідарність" map.oporuaa.org/2345-1444640473-zlovzhivannya-administrativnim-resu/vikoristannya-posadovogo-sluzhbovog/845-golova-oda-pupilov-ber-uchast-u-pe. Див.: Перший заступник директора "Київводоканала" використовує службове становище для агітації map.oporuaa.org/2345-1444640473-zlovzhivannya-administrativnim-resu/vikoristannya-posadovogo-sluzhbovog/1579-pershiy-zastupnik-direktora-pat-ak

мість законодавство забороняє участь у передвиборній агітації у робочий час посадовим та службовим особам органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, крім випадків, коли відповідна посадова чи службова особа є кандидатом (пункт 3 частини першої статті 60 Закону України “Про місцеві вибори”). Як вже було загадано вище, кандидат-посадовець відповідно до законодавства має право проводити агітацію у робочий час, але без залучення підлеглих осіб, службового транспорту, засобів зв'язку, устаткування, приміщень, інших об'єктів та ресурсів за місцем роботи, а також використовувати службові чи виробничі наради, збори колективу для проведення передвиборної агітації.

Спостерігачі ОПОРИ зафіксували поодинокі випадки отримання кандидатами-посадовцями неконкурентних переваг у комунальних ЗМІ (6), втручання посадових осіб у діяльність виборчих комісій (3), упередженого ставлення працівників органів влади до кандидатів під час сприяння організації агітаційних заходів чи в інших аспектах (3).

Поодинокими були **маніпуляції зі списками виборців та порушення в діяльності органів ведення ДРВ**. До 4 зафіксованих випадків недотримання порядку складання та внесення змін до списків виборців належать внесення змін до відповідних списків у день голосування, недотримання строків складання списків виборців на спеціальних виборчих дільницях, виявлення факту незаконної реєстрації виборця за певною адресою.

#14

**ГОЛОСУВАННЯ,
ВСТАНОВЛЕННЯ
ПІДСУМКІВ**

та РЕЗУЛЬТАТИ
ППГ (РVT)

Типові порушення під час голосування і підрахунку голосів 25.10.2015

25 жовтня спостерігачі ОПОРИ здійснювали спостереження за перебігом процесу голосування та роботою виборчих комісій. Комплексний моніторинг і фіксація порушень відбувалися на етапі проведення підготовчого засідання дільничних виборчих комісій і відкриття дільниць, під час голосування, при підрахунку голосів на ДВК і прийнятті документації дільничних виборчих комісій на засіданні ОВК. Усі зафіксовані спостерігачами ОПОРИ порушення й проблемні інциденти статистично узагальнювалися і класифікувалися з метою оцінки масштабу зловживань і рівня незаконного впливу на виборчий процес.

У цілому протягом дня виборів спостерігачі фіксували незначні порушення на 24,1% виборчих дільниць у межах України (похибка становить 2,3%). Більш вагомі випадки недотримання закону були на 2,3% виборчих дільниць (похибка становить 1,4%) по всій країні. У розрізі тих міст, де ОПОРА проводила окреме спостереження на всіх дільницях, незначні порушення фіксувалися на близько 40% дільниць в Одесі і Дніпропетровську, на 23% дільниць Харкова. Більш серйозні випадки недотримання закону виявлено на 2,1% дільниць Дніпропетровська, 1,9% дільниць Одеси і 1,7% дільниць Харкова. Разом із тим зафіксовані зловживання не носили спланованого й системного характеру, хоч і були типовими для різних регіонів і рівнів місцевих виборів. Однак частина порушень стала наслідком організаційних прорахунків із боку виборчих комісій та політичних конфліктів між різними суб'єктами виборчого процесу ще на етапі реєстрації кандидатів, друку й передачі бюлетенів і безпосередньо під час підготовки до дня голосування.

25 жовтня 2015 року 17,7% дільничних виборчих комісій по Україні розпочали свої підготовчі засідання раніше 7 год. 15 хв. У розрізі окремих міст, де ОПОРА проводила паралельний підрахунок голосів, кількість ДВК, які завчасно розпочали свої засідання, була дещо меншою в Одесі (11,3%) та Дніпропетровську (11,5%), тоді як у Харкові збігалася із загальнонаціональним показником. Ці випадки свідчили про пряме порушення Закону України "Про місцеві вибори", яким чітко встановлено, що підготовчі засідання ДВК мають розпочатися не раніше ніж за 45 хвилин до початку голосування.

Усі дільничні виборчі комісії країни проводили повноважні підготовчі засідання, забезпечуючи належний кворум (більше половини членів комісії від її загального складу). У той же час до 6,5% ДВК не забезпечили ведення протоколу свого підготовчого засідання. Тоді як в Дніпропетровську протокол ранкового засідання не вели 8,5% комісій. За поодинокими винятками, спостерігачі не зафіксували інцидентів із зникненням чи відсутністю печаток ДВК.

За даними ОПОРИ, більше 15,5% виборчих дільниць відкрилися для голосування громадян раніше або пізніше встановленого законодавством часу (08 година 25 жовтня). Лише трохи більше 1% спостерігачів ОПОРИ повідомили, що ДВК не забезпечували їм можливість для повноцінного спостереження за усіма виборчими процедурами під час ранкового засідання та на початку голосування. Водночас 3% спостерігачів зазначили про наявність окремих організаційних проблем і вчинення членами виборчих комісій дій, які унеможливили присутність спостерігачів на дільницях та здійснення безперешкодного спостереження.

Порушенням, яке найчастіше фіксували спостерігачі ОПОРИ протягом дня голосування, були спроби видачі (або отримання) бюлетенів без документа, що посвідчує особу (паспорта громадянина України). Такого роду інциденти зафіксовані на 17,7% виборчих дільниць у межах усієї України. У розрізі окремих міст, де ОПОРА проводила паралельний підрахунок голосів, спроби видачі бюлетенів без паспорта фіксувалися значно рідше: у Харкові на 2,5% виборчих дільниць, в Одесі на 2,2% дільниць і в Дніпропетровську на 1,9% дільниць.

Дещо менш поширеним було порушення таємниці голосування, яке проявлялося у розголошенні виборцем результатів волевиявлення, голосування за межами кабінки для голосування. Спостерігачами було виявлено такі зловживання на 7,5% виборчих дільниць у межах України. Однак подібні випадки значно частіше фіксувалися в Одесі (на 15,7% дільниць) і Дніпропетровську (на 13,8% дільниць) й на такому ж рівні в Харкові (на 7,5% дільниць).

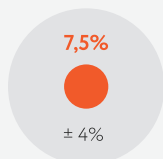
Факти фотографування бюлетенів були зафіксовані лише на 1,9% виборчих дільниць по всій Україні. Однак в Одесі і Дніпропетровську такі зловживання фіксувалися значно частіше – на 13,5% і 11,9% виборчих дільниць відповідно. У Харкові випадки фотографування бюлетенів були виявлені на 3,2% виборчих дільниць.

Спроби кидання бюлетенів пачками зафіксовано на 1,5% виборчих дільниць у межах України. Тоді як в Дніпропетровську і Одесі такі інциденти були на 3,7% і 2,5% дільниць відповідно. У Харкові подібні зловживання спостерігалися лише на 1% дільниць.

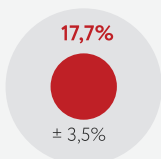
Також спостерігачі ОПОРИ повідомляли про перешкоди та обмеження з боку виборчих комісій, через які вони не мали можливості вести спостереження за всіма виборчими процедурами в день голосування. Станом на 20:00 такі ситуації були виявлені на 1,7% виборчих дільниць у цілому по Україні і на 2,3% дільниць у Дніпропетровську. В Одесі і Харкові лише на 0,8% дільниць представники ОПОРИ не могли спостерігати за всіма виборчими процедурами. Також було зафіксовано поодинокі випадки позбавлення виборців можливості проголосувати.

Порушення, зафіксовані протягом дня виборів 25 жовтня 2015 року

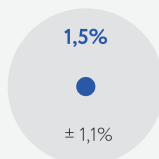
% ДІЛЬНИЦЬ У ЦІЛОМУ ПО УКРАЇНІ



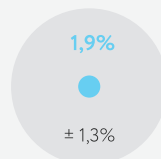
Порушення таємниці голосування



Видача бюлетенів без паспорта



Спроби вкидання бюлетенів пачками



Фотографування бюлетеня

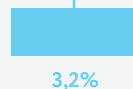
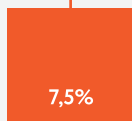
Одеса



Дніпропетровськ



Харків



Активність виборців у день голосування 25.10.2015

У рамках кампанії спостереження за перебігом дня голосування, Громадянська мережа ОПОРА проводила паралельний підрахунок явки виборців. Дані фіксувалися станом на 12:00, 16:00 і 20:00 та збиралися з дільниць, на яких перебували офіційні спостерігачі мережі ОПОРА, відповідно до вибірки репрезентативної на всеукраїнському рівні та на рівні кожного з чотирьох регіонів: Захід, Центр, Схід та Південь. У містах Харкові, Одесі та Дніпропетровську спостерігачі ОПORI були присутні на всіх виборчих дільницях і відповідно фіксували явку на кожній з них.

У цілому по Україні явка на місцевих виборах станом на 20:00 склала 46,5%. Так, зокрема у центральних областях (Вінницька, Житомирська, Черкаська, Київська, Кіровоградська, Чернігівська, Сумська та м. Київ) явка виборців становила 46,6%, на Заході країни (Львівська, Івано-Франківська, Закарпатська, Тернопільська, Хмельницька, Рівненська, Волинська, Чернівецька області) – 51,4%, на Сході (Донецька, Харківська, Луганська та Дніпропетровська області) – 43,3% та на Півдні (Одеська, Херсонська, Миколаївська, Запорізька області) – 41,1%. При цьому враховано похибку – 2,3%.

Зріз явки виборців у день голосування 25.10.2015

МАКРОРЕГІОН	ЯВКА СТАНОМ НА 12:00	ЯВКА СТАНОМ НА 16:00	ЯВКА СТАНОМ НА 20:00
Захід	16,6%	38,1%	51,4%
Центр	20,0%	37,4%	46,6%
Південь	18,0%	32,6%	41,1%
Схід	18,6%	33,5%	43,3%
По Україні	18,5%	36,2%	46,5%

У порівнянні з місцевими виборами 2010 року, коли середня активність виборців склала 48,7%, явка на цих місцевих виборах є дещо меншою й різниця складає всього 2,2%. Суттєво вища явка фіксувалася лише тоді, коли вибори до органів місцевого самоврядування збігалися в часі з парламентськими (75,6% – у 1994 році, 70,8% – у 1998 році, 69,3% – у 2002 році, 67,6% – у 2006 році).

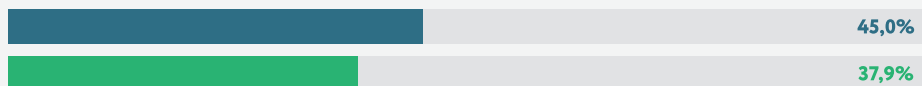
У розрізі окремих міст, де ОПОРА проводила паралельний підрахунок голосів, активність виборців склала 37,9% в Одесі, 45,5% у Харкові та 43,5% в Дніпропетровську. Для порівняння, на місцевих виборах 2010 року активність виборців у Харкові становила 39,9%, у Дніпропетровську – 40,8%, в Одесі – 45%.

Явка виборців у першому турі місцевих виборів

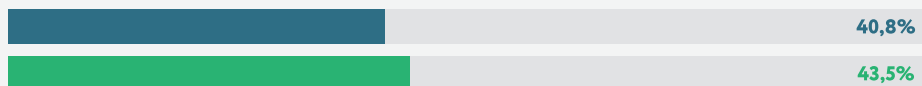
УКРАЇНА



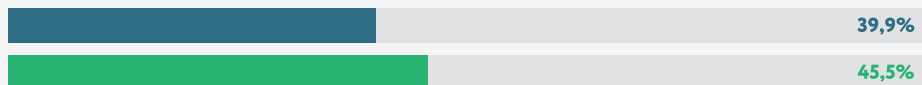
ОДЕСА



ДНІПРОПЕТРОВСЬК



ХАРКІВ



Перебіг дня повторного голосування з виборів міських голів 15.11.2015

15 листопада під час повторного голосування з виборів міських голів у 29 містах України офіційні спостерігачі ОПОРИ здійснювали моніторинг виборчих процедур за репрезентативною для сукупності цих територіальних громад вибіркою. У місті Дніпропетровську ОПОРА організувала паралельний підрахунок голосів виборців на 100% дільниць міста.

У цілому голосування відбувалося у звичному режимі, без суттєвих зловживань та конфліктних інцидентів і з дотриманням встановлених законом процедур. Випадків сплано-

ваних і системних порушень виборчого законодавства спостерігачами виявлено не було. Порівняно з голосуванням 25 жовтня 2015 року, кількість порушень суттєво зменшилася.

Незначні порушення, які головним чином стосувалися недотримання порядку голосування, протягом дня зафіксовано на 17% виборчих дільниць у межах України. 25 жовтня подібні випадки були частішими й зафіксовані на 24,5% виборчих дільниць. У місті Дніпропетровську кількість порушень, виявлених спостерігачами ОПОРИ, зменшилася порівняно з першим туром – з 40% до 21,4%.

15 листопада 2015 року, за даними спостерігачів ОПОРИ, 11,5% дільничних виборчих комісій по Україні розпочали свої підготовчі засідання раніше 7 год. 15 хв. Це менше, порівняно з першим туром голосування, коли ранкові засідання раніше встановленого законом часу відбулися на 17% дільниць. У місті Дніпропетровську всього 9% виборчих дільниць почали підготовче засідання раніше встановленого законом часу, тоді як 25 жовтня таких було 12,4%. Закон України “Про місцеві вибори” чітко встановлює, що підготовчі засідання ДВК мають розпочатися не раніше ніж за 45 хвилин до початку голосування.

Усі дільничні виборчі комісії країни проводили повноважні підготовчі засідання, забезпечуючи належний кворум (більше половини членів комісії від її загального складу). У той же час 2% ДВК міста Дніпропетровська не забезпечили ведення протоколу свого підготовчого засідання. Це значно менше, порівняно з 25 жовтня, коли під час ранкового засідання не велись протоколи на 8% виборчих дільниць. У цілому по Україні протокол ранкового засідання не вели 7% дільничних виборчих комісій, що співвідноситься з показником, зафіксованим у першому турі голосування. Окрім епізодичних випадків, типових фактів відсутності чи зникнення печаток ДВК, пошкодження пломб на сейфах із бюлетенями, недостачі бюлетенів зафіксовано не було.

Також, за даними ОПОРИ, цього разу більша кількість виборчих дільниць відкрилися вчасно (о 08:00), а саме 92%. 25 жовтня частка дільниць, голосування на яких розпочалося відповідно до Закону (не раніше й не пізніше 8 години ранку), складала 85%. Тоді як у Дніпропетровську вчасно відкрилось дещо менше дільниць, ніж у цілому по Україні, – 88%.

Як і в першому турі, лише трохи більше 1% спостерігачів ОПОРИ вказали на те, що дільничні виборчі комісії не забезпечили їм можливості для повноцінного спостереження за усіма виборчими процедурами під час ранкового засідання та на початку процесу голосування.

Зловживанням, яке найчастіше фіксували спостерігачі ОПОРИ протягом 15 листопада, було порушення таємниці голосування, що виявилось в розголошенні змісту волевиявлення громадянина. Такі випадки були зафіксовані на 9,2% виборчих дільниць у межах усієї України. Для порівняння, в першому турі подібних зловживань було дещо менше – 7,5%. Натомість по місту Дніпропетровську кількість випадків порушення таємниці голосування зменшилася з 13,8% до 8,9%.

Факти фотографування бюлетенів, як і в першому турі, були поодинокими в межах всієї України. Однак у Дніпропетровську такі зловживання відбувалися значно частіше – на 11,7% виборчих дільниць (у першому турі – 12,1%). У цілому фотографування бюлетенів було найчастішим порушенням, яке фіксували спостерігачі ОПОРИ в Дніпропетровську протягом дня голосування 15 листопада.

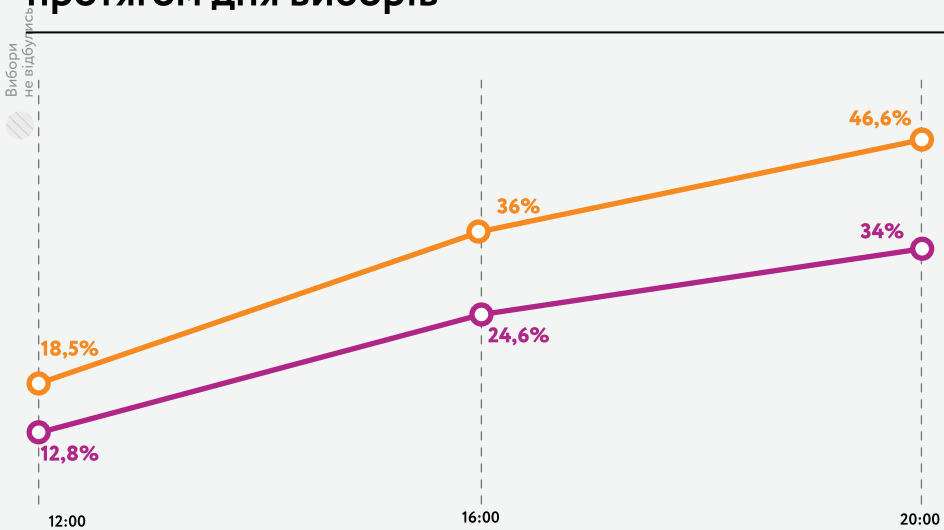
У другому турі фактично були зведені до мінімуму порушення, які найчастіше фіксувалися 25 жовтня, – спроби видачі (або отримання) бюлетеня без документа, що засвідчує особу (паспорта громадянина України). Кількість таких випадків зменшилася з 17,8% до 0,8% у межах України. Значною мірою така тенденція пояснюється тим, що подібні зловживання найбільш поширені в сільській місцевості, де голосування цього разу не проводилося. Випадків вкидання бюлетенів чи незаконного перешкоджання доступу виборців до приміщення для голосування спостерігачами ОПОРИ виявлено не було. На відміну від першого туру голосування, цього разу спостерігачі ОПОРИ не повідомляли про методичні перешкоди та штучні обмеження з боку виборчих комісій, через які вони не мали можливості вести спостереження за всіма виборчими процедурами.

Активність виборців у день повторного голосування 15.11.2015

У рамках кампанії спостереження за перебігом дня голосування, Громадянська мережа ОПОРА проводила паралельний підрахунок явки виборців. Дані фіксувалися станом на 12:00, 16:00 і 20:00 та збиралися з дільниць, на яких перебували офіційні спостерігачі мережі ОПОРА, відповідно до вибірки репрезентативної на всеукраїнському рівні та окремо для міста Дніпропетровськ. У Дніпропетровську спостерігачі ОПОРИ були присутні на всіх виборчих дільницях і фіксували явку на кожній з них.

У цілому по Україні явка на місцевих виборах станом на 20:00 15 листопада склала 34% (похибка $\pm 1,1\%$). Під час голосування 25 жовтня явка була вищою на 12,6% і склала 46,6% (похибка $\pm 1,1\%$).

Явка виборців протягом дня виборів



Разом із тим явка на виборах у Дніпропетровську під час другого туру дещо зросла: з 43,6% до 45%. Порівнюючи із національною явкою, ми бачимо, що виборці Дніпропетровська голосували значно активніше, ніж інші міста в середньому. Під час виборів 25 жовтня явка в місті Дніпропетровськ була навіть дещо нижчою за всеукраїнську.

Найбільш резонансні випадки під час встановлення результатів голосування

У Маріуполі і Красноармійську 25 жовтня 2015 року вибори не відбулися. У Маріуполі територіальна виборча комісія відмовилася приймати бюлетені, надруковані в друкарні “Приазовський робочий”, після того як в друкарні виявили пачку з 22 незапечатаних бюлетенів і про що було складено відповідний акт. У Красноармійську територіальна виборча комісія прийняла бюлетені з друкарні, але ухвалила рішення не передавати їх дільничним виборчим комісіям.

Непроведення виборів у містах Маріуполь і Красноармійськ Донецької області стало наслідком застосування політичних мотивів суб'єктами виборчого процесу, а не наявними в законодавстві України правовими механізмами. Ситуація, яка склалася в цих містах, не є унікальною, у порівнянні з іншими містами чи регіонами України, в яких виникали проблеми із виготовленням виборчих бюлетенів, їх отриманням від підприємств-виготовлювачів та передаванням від ТВК до ДВК. Але, на відміну від аналогічних ситуацій, відповідні проблеми в Маріуполі не були вирішені в законний спосіб. Гостре протистояння між різними суб'єктами виборчого процесу призвело до повної дестабілізації роботи територіальних виборчих комісій, що засвідчує надмірний вплив на членів ТВК з боку політичних сил.

Зокрема, послідовність подій на місцевих виборах у м. Маріуполь продемонструвало, що у територіальній виборчій комісії було достатньо часу і доступних механізмів для належного виготовлення бюлетенів для голосування та створення можливості для виборців проголосувати на місцевих виборах. У той же час у складі Маріупольської міської виборчої комісії було забезпечено представництво місцевих організацій різних політичних сил, що дозволяло в межах законодавства утворити взаємний контроль.

Кандидати на виборах Маріупольського міського голови та виборах депутатів Маріупольської міської ради були зареєстровані ТВК не пізніше 01.10.2015. Таким чином, на відміну від деяких інших міст України, у даному випадку не виникло проблеми із дотриманням термінів реєстрації кандидатів, що могло б негативно вплинути на строки виготовлення виборчих бюлетенів.

Натомість рішення Маріупольської міської виборчої комісії про визначення підприємства-виготовлювача виборчих бюлетенів (типографія місцевої газети "Приазовський робочий") було прийнято лише 17.10.2015, при цьому законодавчий строк виготовлення бюлетенів завершився 14.10.2015 включно. Даному рішенню цієї ТВК передувала її ж довготривала бездіяльність щодо здійснення власних повноважень, у тому числі щодо забезпечення виготовлення бюлетенів, що спричинило прийняття ЦВК постанови про дострокове припинення повноважень 7 членів ТВК (у зв'язку із систематичним невиконанням повноважень). Постанову ТВК щодо виготовлення бюлетенів було прийнято 17.10.2015 на засіданні, де були присутніми 7 з 11 повноважних членів комісії. Законність відповідного засідання ТВК було підтверджено рішенням Донецького окружного адміністративного суду. Натомість правова позиція ОПОРИ полягає у тому, що повноважність засідань комісії мала визначатися від загальної кількості членів ТВК, повноваження яких не були припинені достроково (станом на момент прийняття рішення про виготовлення бюлетенів – більше половини від 11 повноважних членів ТВК).

Визначення підприємства-виготовлювача стало політичною, а не організаційною проблемою виборів у Маріуполі. Окремі суб'єкти виборчого процесу заявляли про недові-

ру до типографії газети "Приазовський робочий", стверджуючи про наявність конфлікту інтересів під час виборів у її фактичного власника. Критерій щодо наявності конфлікту інтересів у власників чи керівників відповідних типографій, який не забезпечений положеннями чинного Закону України "Про місцеві вибори", не застосовувався в інших містах, районах чи регіонах. У той же час виборчий процес повинен відбуватись на основі єдиних принципів та практик застосування законодавства.

В умовах ігнорування законодавцем пропозицій громадськості стосовно посилення контролюючих процедур під час виготовлення виборчих бюлетенів, суб'єктами виборчого процесу в різних містах та регіонах висловлювалися побоювання щодо необхідної кількості виготовлених бюлетенів, належного знищення браку чи надійного зберігання бюлетенів (до прикладу, м. Тернопіль, м. Ніжин Чернігівської обл. та ін.). Але, на відміну від Маріуполя, інші територіальні виборчі комісії для вирішення проблем застосували законні механізми відповідних контрольних комісій або інші процедури. Крім цього, у Законі України "Про місцеві вибори" відсутні підстави для прийняття ТВК рішення щодо неможливості отримання від підприємства вже виготовлених бюлетенів. На відміну від виборчих комісій в інших проблемних територіальних громадах, які наполегливо намагалися вирішувати проблеми із виготовленням бюлетенів безпосередньо перед днем голосування, Маріупольська МВК обрала шлях внутрішньої конфронтації та свідомого затягування виборчих процедур.

Натомість у випадку з м. Красноармійськ Донецької області територіальна виборча комісія прийняла рішення про прийняття виборчих бюлетенів від фізичної особи-підприємця, який їх виготовляв, але не передала бюлетені дільничним виборчим комісіям для організації процесу голосування 25 жовтня 2015 року. Виготовлені виборчі бюлетені для голосування визнавалися такими, які не можуть бути використані в процесі голосування на чергових місцевих виборах.

Красноармійська міська виборча комісія у відповідному рішенні посилається на постанову Донецького окружного адміністративного суду від 25.10.2015 в справі № 805/4737/15-а. У відповідному рішенні Донецький окружний адміністративний суд скасував постанову Красноармійської міської виборчої комісії щодо визначення фізичної особи-підприємця як виготовлювача бюлетенів, але не задовільнив інші вимоги позивача – суб'єкта виборчого процесу щодо зобов'язання міської виборчої комісії утриматися від передачі бюлетенів дільничним виборчим комісіям та забезпечити виготовлення нових бюлетенів. У своєму рішенні Донецький окружний суд визнав невідповідним визначення фізичної особи-підприємця для друку бюлетенів, оскільки, на думку суду, поліграфічним підприємством, передбаченим законом, може бути лише юридична особа з юридично-правовою формою "підприємство". Це рішення суду було підтверджено 25.10.2015 апеляційною інстанцією.

Варто зазначити, що на місцевих виборах в Україні виготовлення бюлетенів фізичною особою-підприємцем є поширеною практикою (до прикладу, фізичні особи-підприємці виготовляли бюлетені щодо виборів Черкаської обласної ради Черкаської обл., Миколаївської міської ради Миколаївської обл., Кам'янець-Подільської міської ради, Дунаєвецької та Новоушицької районних рад Хмельницької обл. та ін.). У той же час Донецький окружний суд прямо не зобов'язав ТВК вчиняти ті чи інші дії, пов'язані з виборчими бюлетенями.

Натомість ЦВК Постановою № 513 від 25.10.2015 скасувала постанову Красноармійської міської виборчої комісії, якою унеможлилювалася передача ДВК вже виготовлених бюлетенів, та зобов'язала дільничні виборчі комісії, що здійснюють організацію підготовки і проведення виборів депутатів Красноармійської міської ради Донецької області та Красноармійського міського голови, одержати відповідні виборчі бюлетені та організувати голосування згідно з вимогами Закону України "Про місцеві вибори". Рішення ЦВК не було виконано на практиці, при цьому фактично воно потенційно могло бути реалізовано лише за декілька годин до завершення часу голосування на місцевих виборах. Таким чином виборці м. Красноармійськ Донецької області не змогли реалізувати конституційне право обрання органів місцевого самоврядування. Як і у випадку з Маріуполем, факту непроведення виборів у Красноармійську передувала нестабільна робота ТВК та політичне протистояння між учасниками виборів.

Оскільки законодавством України про місцеві вибори не встановлено механізму повнення порушених виборчих прав громадян України у разі, якщо голосування в день виборів не відбулося, Верховна Рада прийняла окремий Закон, яким врегулювала існуючу проблему.

Перебіг голосування 29.11.2015 в Красноармійську та Маріуполі

Відповідно до Закону України "Про особливості проведення голосування на чергових виборах депутатів Красноармійської міської ради, Красноармійського міського голови (Донецька область) та депутатів Маріупольської міської ради, Маріупольського міського голови (Донецька область) 25 жовтня 2015 року" голосування на чергових виборах депутатів міських рад, міських голів двох міст Донеччини проводилося 29 листопада.

Невирішеність на законодавчому рівні проблеми із проведенням чергових місцевих виборів у Маріуполі та Красноармійську, яка виникла після зриву голосування, на певний період дезорганізувала кандидатів. До прийняття відповідного Закону суб'єкти вибор-

чого процесу обмежували зусилля та витрати щодо здійснення передвиборної агітації. Роз'яснення ЦВК (Постанова № 570 від 19.11.2015) щодо нездійснення передвиборної агітації до 29 листопада викликало негативну реакцію з боку значної частини суб'єктів виборчого процесу, що об'єктивно не сприяло порозумінню всіх політично конкурентних сторін навколо прав виборців та організаційних задач виборчого процесу.

У день голосування спостерігачами зафіксовано цілу низку незначних процедурних порушень, які були пов'язані із незнанням членами виборчих комісій Закону України "Про місцеві вибори" або нехтуванням його положеннями.

Підготовчі засідання ДВК Красноармійська та Маріуполя супроводжувалися традиційною проблемою, а саме завчасним початком відповідних засідань (раніше 07:15). Такі інциденти виявлено на 16% виборчих дільниць Маріуполя та 8% Красноармійська. Крім цього, на 5,6% виборчих дільниць Красноармійська та 1,9% Маріуполя було зафіксовано, що дільничні виборчі комісії не забезпечували ведення протоколу підготовчого засідання.

Протягом дня голосування з 08 до 20 год. незначні процедурні порушення були зафіксовані на 24,8% виборчих дільниць Маріуполя та 8,3% дільниць Красноармійська. Тоді як під час перебігу голосування спостерігачі в поодиноких випадках були змушені звертатися до правоохоронних органів щодо прецедентів маніпуляцій із виборчими бюлетенями.

Також було зафіксовано поодинокі випадки порушення таємниці голосування (насамперед, волевиявлення поза кабінкою для голосування) на 2,8% виборчих дільниць Красноармійська та 1,8% дільниць Маріуполя. При цьому 15 листопада під час повторного голосування в межах країни такі проблеми були зафіксовані на 9,2% дільниць. Схожі показники помічені щодо фотографування бюлетенів: у Красноармійську – на 2,8% виборчих дільниць, у Маріуполі – на 1% дільниць. Голосування у Красноармійську та Маріуполі не супроводжувалося випадками видачі бюлетенів без належних документів, встановленими фактами вкидання виборчих бюлетенів, проблемами із відсутністю громадян у списках виборців.

За оцінками спостерігачів, підрахунок голосів після закриття виборчих дільниць Красноармійська та Маріуполя не супроводжувався, за поодинокими випадками, грубими порушеннями або спробами викривити результати волевиявлення громадян.

Усі ДВК Красноармійська та Маріуполя розпочали підсумкові засідання із метою підрахунку голосів у належному кворумі. У той же час на 3,7% дільниць Маріуполя підсумкові засідання ДВК розпочалися з певною затримкою, оскільки окремі дільничні виборчі комісії не дотрималися законодавчої вимоги щодо невідкладного початку відповідного засідання після закриття дільниць.

На 5,7% дільниць Красноармійська та 8,3% дільниць Маріуполя ДВК розглядали скарги суб'єктів виборчого процесу перед початком підрахунку голосів, що відображає активність учасників виборів у питанні оскарження порушень.

Дільничні виборчі комісії двох міст Донеччини, в яких 29 листопада відбувалися чергові місцеві вибори, у цілому дотримувалися процедур підрахунку голосів, за винятком 1% виборчих дільниць у Маріуполі. Крім цього, на 1% виборчих дільниць Маріуполя спостерігачі не мали можливості бачити позначки у виборчих бюлетенях під час їх підрахунку дільничними виборчими комісіями.

Окремі думки членів ДВК до протоколів про підрахунок голосів на виборах міського голови були зафіксовані на 2,9% виборчих дільниць Красноармійська та 0,9% дільниць Маріуполя. Натомість на 2,9% дільниць Красноармійська, 1,8% дільниць Маріуполя було зафіксовано окремі думки членів ДВК до протоколів про підрахунок голосів на виборах депутатів міських рад. Кількість окремих думок є документально оформленими зауваженнями окремих членів ДВК до змісту протоколів про підрахунок голосів або порушень, які відбувалися на дільницях у процесі голосування.

У окремих випадках офіційні спостерігачі не змогли отримати копії протоколів про підрахунок голосів виборців, що належить до їх прав у виборчому процесі, а саме на 3% виборчих дільниць Красноармійська. Натомість на 1% виборчих дільниць Маріуполя виникли проблеми із отриманням спостерігачами копій протоколів про підрахунок голосів виборців із виборів міського голови.

ППГ (PVT) у Дніпропетровську, Одесі та Харкові 25.10.2015

У день голосування ОПОРА використовувала комплексну та інноваційну стратегію розташування спостерігачів на виборчій дільниці. Всього ОПОРА розподілила 623 спостерігачі відповідно до вибірки репрезентативної на всеукраїнському рівні та на рівнях кожного з чотирьох регіонів: Захід, Центр, Схід та Південь. Це дозволило системно оцінити якість проведення дня голосування та порівняти регіони один з іншим. ОПОРА також розгорнула мережу PVT (ППГ) спостерігачів, щоб покрити всі виборчі дільниці у трьох містах: Харкові, Одесі та Дніпропетровську. У кожному з них PVT (ППГ) спостерігачі оцінювали якість процесу та контролювали результати виборів міського голови і міської ради. PVT – це незалежне спостереження, яке проводиться тільки ОПОРОЮ з наміром надати незалежну інформацію про точність офіційних результатів на виборах міських голів та місцевих рад у трьох містах: Дніпропетровськ, Харків та Одеса.

Спостерігачі ОПОРИ з виборчих дільниць передавали інформацію до Центру аналізу даних у Києві за допомогою структурованих коротких текстових повідомлень та телефоном. Центр аналізу даних складався з 20 операторів даних, 10 операторів критичних інцидентів та команди адміністративного офісу. ОПОРА розробила складне програмне забезпечення, яке обробляє звіти спостерігачів та автоматично комунікує з ними відповідно до штучних інтелектуальних алгоритмів. Усі дані, отримані від спостерігачів, автоматично пропускалися через декілька тестів контролю якості і, якщо ці дані їх проходили, підлягали аналізу та включались до результатів спостереження.

Дніпропетровськ

За даними паралельного підрахунку результатів голосування на основі 100% опрацьованих протоколів, на виборах до Дніпропетровської міської ради найбільшу кількість голосів здобула партія “Опозиційний блок” із результатом у 30,54% (99 600 голосів виборців), друге місце посіла партія “Українське об’єднання патріотів – УКРОП” – підтримка 25,02% (81 595 голосів виборців). Також подолали 5% виборчий бар’єр ще три партії: “Громадська сила” – 8,99% (29 308 голосів виборців), “Блок Петра Порошенка “Солідарність” – 7,49% (24 421 голосів виборців) та Об’єднання “Самопоміч” – 5,97% (19 463 голосів виборців). Не пододала виборчий бар’єр партія “Відродження” з результатом 4,95% (16 158 голосів виборців).

За даними паралельного підрахунку результатів голосування 25 жовтня на основі 100% опрацьованих протоколів, на виборах міського голови Дніпропетровська найбільше виборців проголосувало за Олександра Вілкула (член партії і висуванець “Опозиційного блоку”) – 37,15% (125 844 голосів виборців), друге місце посів Борис Філатов (народний депутат України, член партії і висуванець “Українського об’єднання патріотів – УКРОП”) – з результатом 35% (118 553 голосів виборців). Срібний призер мерських перегонів – Загід Краснов (висуванець партії “Громадська сила”), який здобув підтримку 12,04% (40 774 голосів виборців).

Зважаючи на те, що жоден із кандидатів у міські голови не здобув підтримку 50% + 1 виборця, у Дніпропетровську 15 листопада 2015 року відбувся другий тур виборів за участі Олександра Вілкула та Бориса Філатова.

Паралельний підрахунок голосів, за даними спостерігачів ОПОРИ, які працювали на 100% виборчих дільниць у Дніпропетровську під час повторного голосування 15 листопада, засвідчив наступний результат:

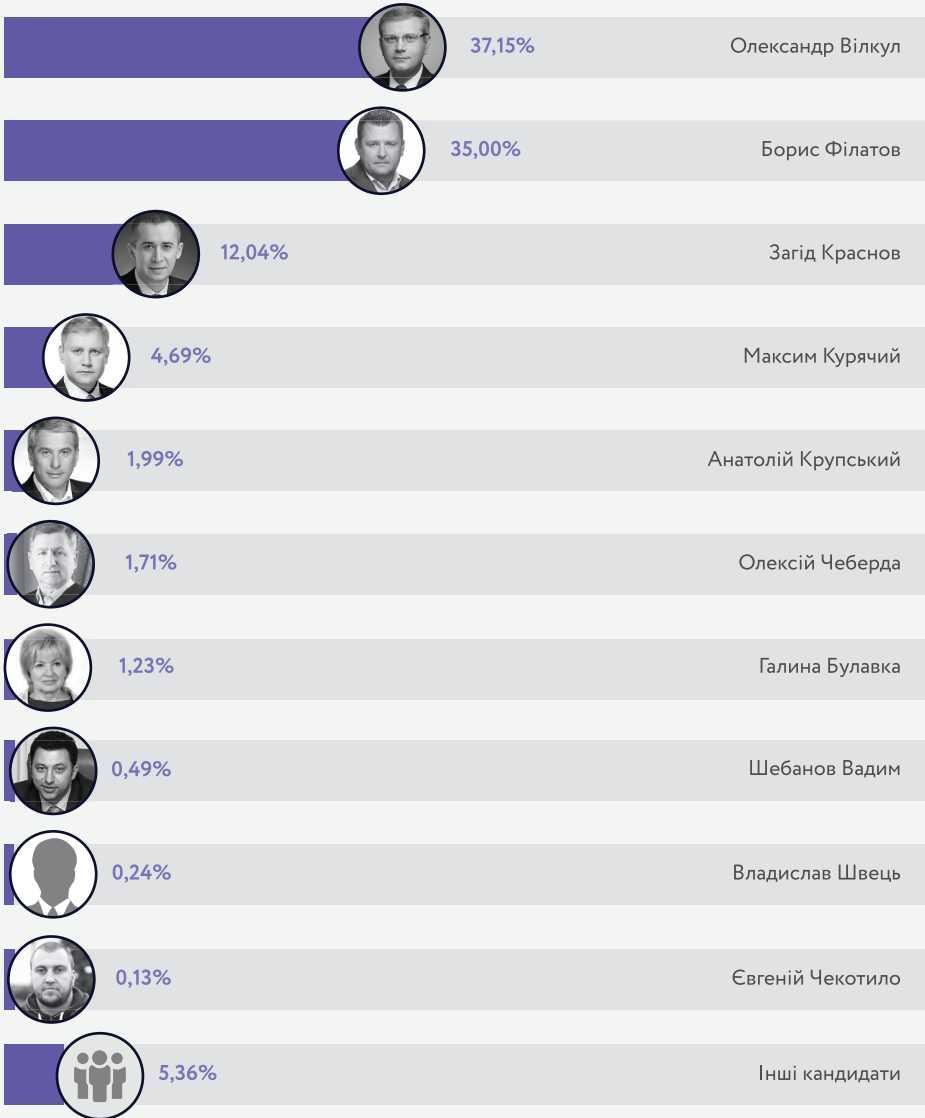
Борис Філатов – 53,76% (184 724 голоси в абсолютних числах);

Олександр Вілкул – 46,24% (158 897 голоси в абсолютних числах).

Результати паралельного підрахунку голосів



Перший тур виборів: результати паралельного підрахунку голосів



Другий тур виборів: результати паралельного підрахунку голосів

46.24% / 184 724 голосів



Олександр Вілкул

53.76% / 184 724 голосів



Борис Філатов

Одеса

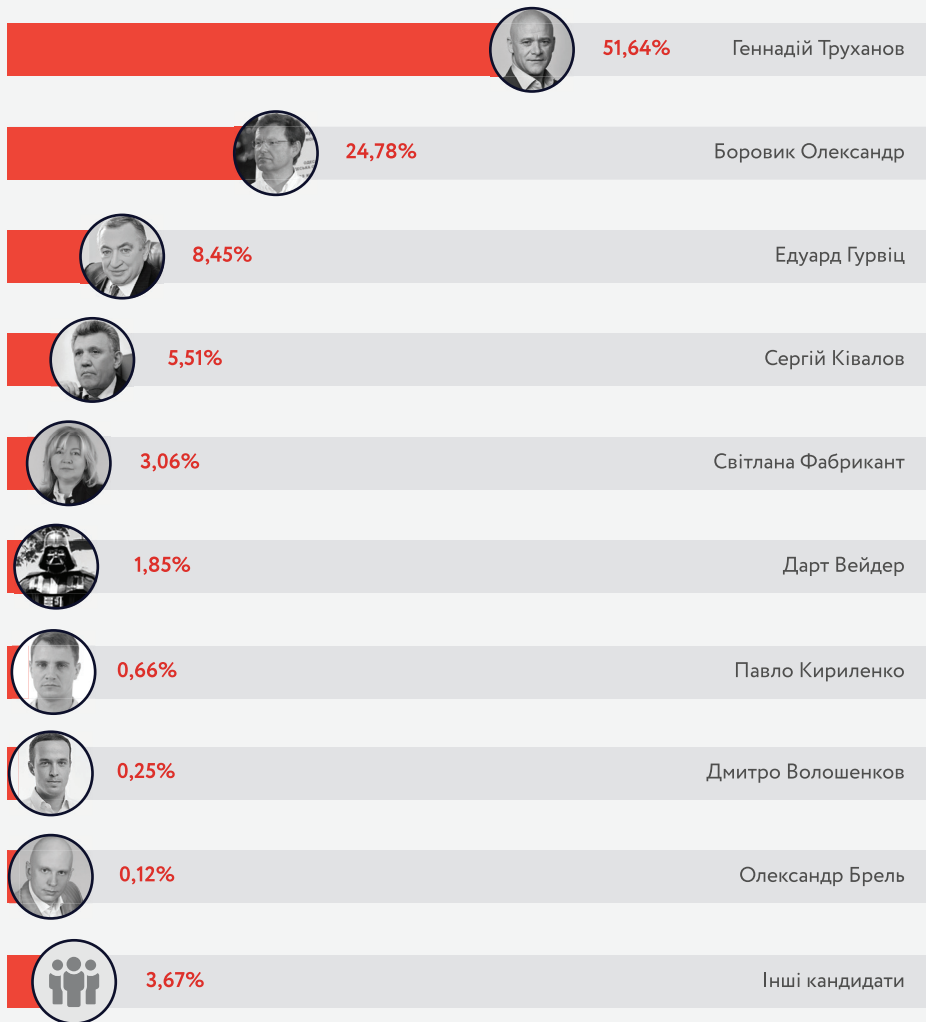
За даними паралельного підрахунку результатів голосування на основі 100% опрацьованих протоколів, на виборах до Одеської міської ради серед партій найбільшу кількість голосів здобула партія “Довіряй Ділам” – 32,86% (85 706 голосів виборців), друге місце з майже як у два рази меншим результатом посів “Блок Петра Порошенка “Солідарність” – підтримка 17,46% (45 542 голосів виборців), третє місце у “Опозиційного блоку” – 14,49% (37 800 голосів виборців). Також подолали 5% виборчий бар’єр ще дві політичні сили: “Українська морська партія Сергія Ківалова” – 6,94% і Об’єднання “Самопоміч” – 5,45%. Відзначимо, що Всеукраїнське об’єднання “Батьківщина” не пододало виборчий бар’єр, фінішувавши з результатом у 4,52%.

За даними паралельного підрахунку результатів голосування на основі 100% опрацьованих протоколів, на виборах міського голови Одеси найбільше виборців проголосувало за Геннадія Труханова – 51,64% (138 353 голосів виборців), друге місце посідає Олександр Боровик – з результатом 24,78% (66 387 голосів виборців), третій у перегонях – Едуард Гурвіц, який здобув підтримку 8,45% (22 631 голосів виборців).

Результати паралельного підрахунку голосів



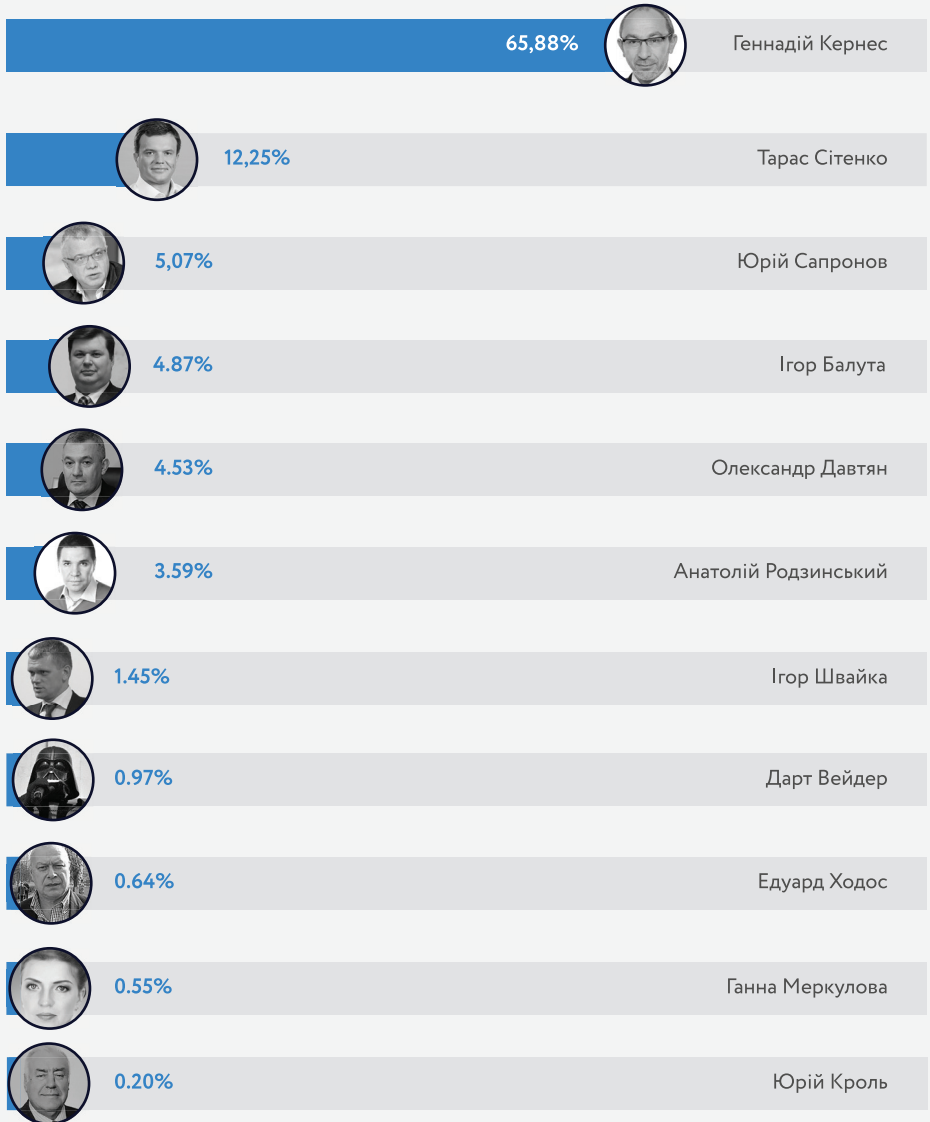
Результати паралельного підрахунку голосів



Результати паралельного підрахунку голосів



Перший тур виборів: результати паралельного підрахунку голосів



Харків

За даними паралельного підрахунку результатів голосування на основі 100% опрацьованих протоколів, на виборах до Харківської міської ради серед партій найбільшу кількість голосів здобула партія "Відродження" – з результатом у 53,45% (251 790 голосів виборців), а друге місце зі значно меншим результатом посіло Об'єднання "Самопоміч" – підтримка 12,01% (56 585 голосів виборців). Третє місце в перегонах отримав "Блок Петра Порошенка "Солідарність" – 6,76% (31 827 голосів виборців). Також пододала 5% виборчий бар'єр політична партія "Наш край" – 6,62% (31 174 голосів виборців).

За даними паралельного підрахунку результатів голосування на основі 100% опрацьованих протоколів, на виборах міського голови Харкова найбільше виборців проголосувало за Геннадія Кернеса – 65,88%, друге місце посів Тарас Сітенко – з результатом 12,25%, третій у перегонах – Юрій Сапронов, який здобув підтримку 5,07%.

#15

**АНАЛІЗ
РЕЗУЛЬТАТІВ
ВИБОРІВ**

Відповідно до Закону України “Про місцеві вибори” для обрання депутатів обласних, районних та міських рад застосовувалася пропорційна виборча система з преференціями. На цьому рівні виборів суб’єктами висування кандидатів були лише партії, натомість незалежні кандидати не мали можливості самостійно балотуватися. Також Закон не передбачав участі у виборах блоків політичних партій. Прохідний бар’єр для партій було встановлено на рівні 5% у відношенні до сумарної кількості голосів виборців, поданих за місцеві організації партій. Для виборів депутатів сільських і селищних рад застосовувалася мажоритарна система відносної більшості в одномандатних виборчих округах. Право балотування кандидатів могло бути реалізоване як через місцеві організації партій, так і шляхом самовисування. Для виборів сільських, селищних, міських голів (міст, кількість виборців у яких є меншою ніж 90 тисяч) застосовувалася мажоритарна система відносної більшості. У містах, де кількість виборців дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч, вводилася мажоритарна система абсолютної більшості.

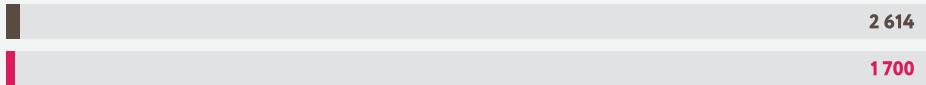
Загальна кількість рад, до яких обиралися депутати, 25 жовтня 2015 року становила 10 562, тоді як у 2010 році їх налічувалося 12 084. Зменшення кількості сформованих за результатами виборів рад на 13% зумовлено тим, що голосування не проводилися на тимчасово окупованій території України (Автономна Республіка Крим, Севастополь і окремі райони Донецької та Луганської областей).

Також у зв’язку зі змінами, закріпленими у виборчому законодавстві (ст. 16 ЗУ “Про місцеві вибори”), загальна кількість депутатів, які обиралися у 2015 році до місцевих рад усіх рівнів, зменшилася на 30%, порівняно з 2010 роком, – з 225 154 до 158 399 осіб. У розрізі окремих рад найбільше скоротився депутатський корпус районних у містах рад – на 59% і селищних рад – на 41%. У сільських радах кількість депутатів загалом скоротилася найменше – на 26%.

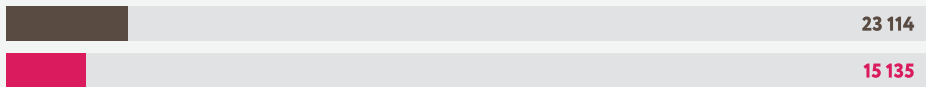
За результатами виборів за пропорційною виборчою системою в багатомандатних округах (обласні, районні та міські ради, але без врахування районних у містах рад) найбільшу кількість мандатів отримала партія “Блок Петра Порошенка “Солідарність” – 20,8% депутатів у радах цього рівня. Сукупно найбільший відсоток депутатських мандатів ця політична сила отримала в Житомирській (26,5%), Чернівецькій (26,2%), Тернопільській (25,5%) і Вінницькій (25,5%) областях. Найменше представництво партія “БПП “Солідарність” гарантувала для себе в Донецькій (13,4%), Дніпропетровській (14%) і Запорізькій (15,1%) областях.

Динаміка кількості депутатів місцевих рад усіх рівнів

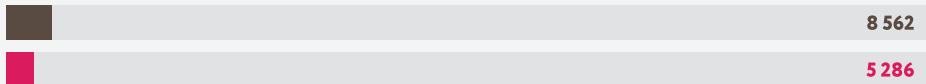
ОБЛАСНІ РАДИ ↓35%



РАЙОННІ РАДИ ↓35%



МІСЬКІ РАДИ МІСТ ОБЛАСНОГО ЗНАЧЕННЯ ↓38%



МІСЬКІ РАДИ МІСТ РАЙОННОГО ЗНАЧЕННЯ ↓38%



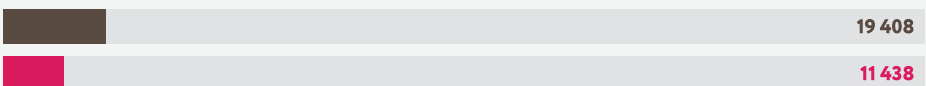
РАЙОННІ У МІСТАХ РАДИ ↓59%



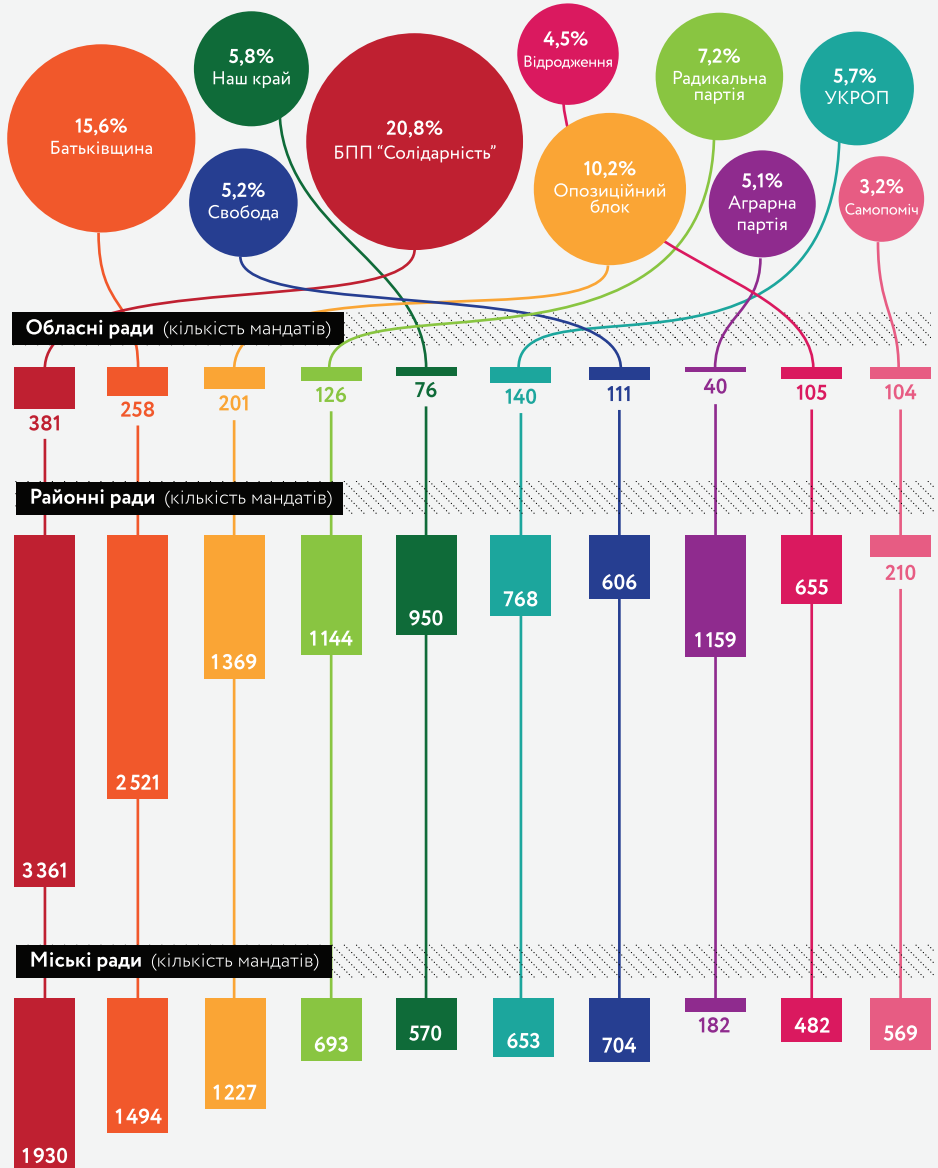
СІЛЬСЬКІ РАДИ ↓26%



СЕЛИЩНІ РАДИ ↓41%



Партії-лідери за рівнем сукупного представництва у радах різного рівня



До трійки лідерів за кількістю отриманих депутатських мандатів у багатомандатних виборчих округах також увійшли Всеукраїнське об'єднання "Батьківщина" та партія "Опозиційний блок", які здобули 15,6% і 10,2% мандатів відповідно. "Батьківщина" найбільшу кількість мандатів одержала в Чернівецькій (23%), Кіровоградській (22,4%), Тернопільській (21,9%), Рівненській (21,7%) і Вінницькій (21,3%) областях, а найменшу в Донецькій (2,7%) і Луганській (5,9%). Тоді як кандидати "Опозиційного блоку" отримали близько половини всіх мандатів у багатомандатних округах у Луганській та Донецькій областях – 46,9% та 45,1% відповідно. Також 36% депутатських мандатів належать партії в Запорізькій області. Жодного мандата "Опозиційний блок" не здобув у Тернопільській, Івано-Франківській та Львівській областях.

Ще сім партій отримали понад 3% депутатських мандатів у місцевих радах, сформованих за пропорційною системою (обласні, районні, міські). Зокрема Радикальна партія, "Наш край", "УКРОП", "Свобода", Аграрна партія України, "Відродження" і Об'єднання "Самопоміч".

Радикальна партія, яка представлена в місцевих радах усіх регіонів, найбільшу кількість мандатів отримала в Чернігівській (13,9%) та Черкаській (12,3%) областях, найменшу – в Донецькій (1,4%) та Харківській (2,6%).

Ще одна партія, що здобула мандати в усіх без винятку областях України (хоча і в мінімальній кількості), – Об'єднання "Самопоміч". Найбільший відсоток мандатів партія отримала у Львівській області (13,3%), найменший – у Донецькій (0,3%), Одеській (0,6%) і Черкаській (0,6%) областях.

Політична партія "Українське об'єднання патріотів – УКРОП" не пододала 5% прохідний бар'єр в жодній з місцевих рад Донецької області. Тоді як у решти областях партія частково представлена своїми депутатами. Найбільшу кількість мандатів "УКРОП" здобув у Волинській (18%) і Дніпропетровській (17%) областях. Найменшу – в Одеській (0,5%) і Закарпатській (0,6%).

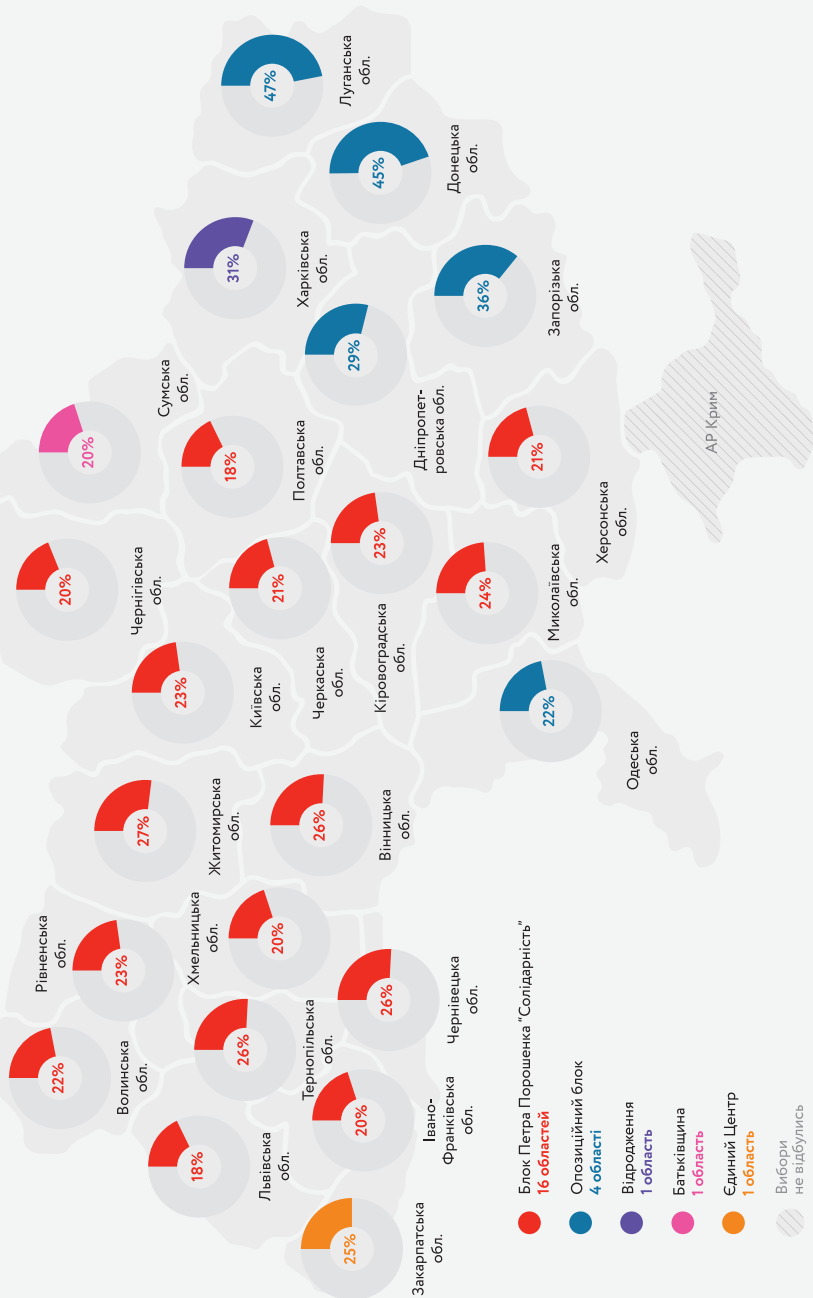
Лише у двох регіонах (Тернопільська та Рівненська області) кандидати зі списків партії "Наш край" не увійшли до складу місцевих рад. Найбільшу кількість мандатів партія здобула в Донецькій (23,6%), Чернігівській (18,3%) та Миколаївській (18,2%) областях.

Аграрна партія України найбільший відсоток мандатів отримала в Чернігівській (15,2%), Чернівецькій (12,9%) і Хмельницькій (12,3%) областях. Жоден депутат із партійних списків не потрапив до місцевих рад Івано-Франківської, Львівської і Тернопільської областей.

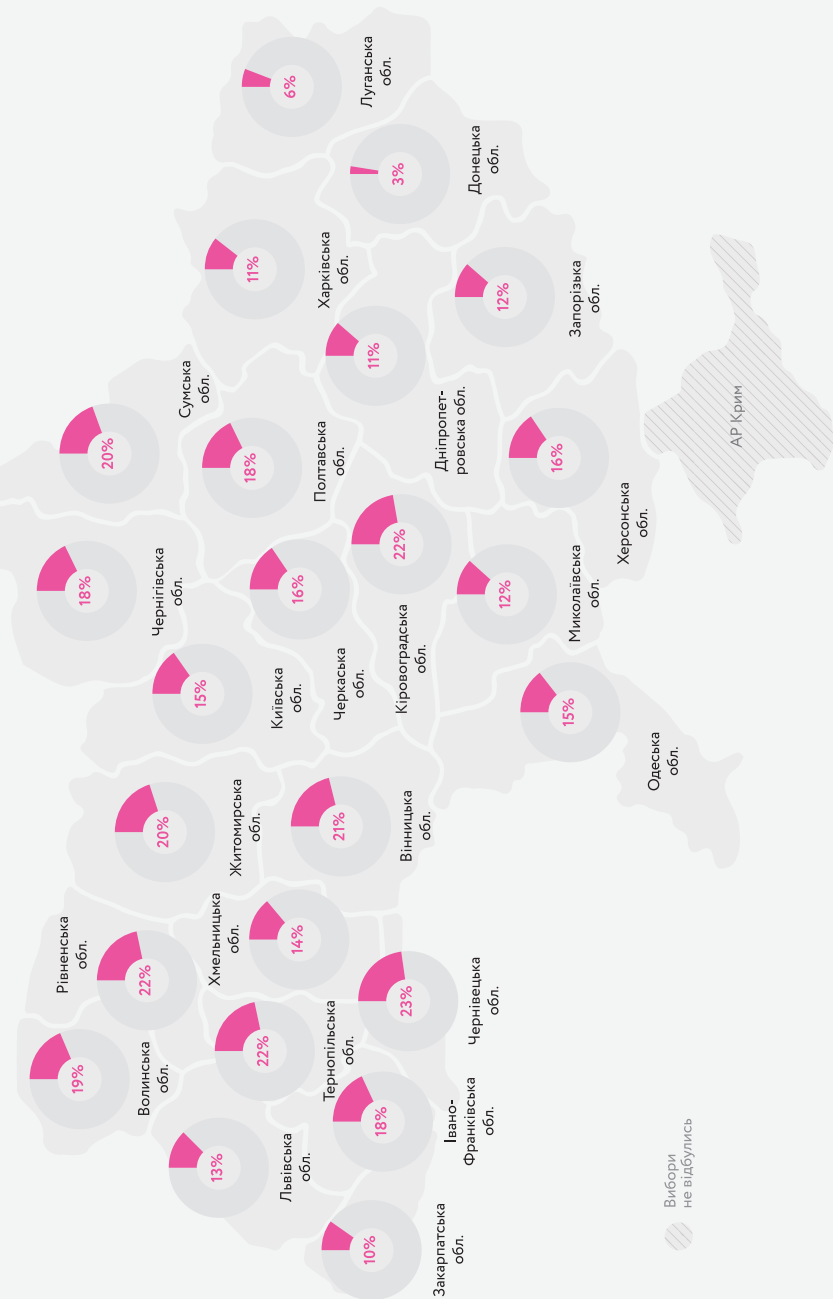
Кандидати від ВО "Свобода" не здобули мандатів у Донецькій, Луганській та Одеській областях, а найбільший відсоток місць отримали в радах Тернопільської (17,2%) та Івано-Франківської (14%) областей.

Партія "Відродження" здобула депутатські мандати за пропорційною системою у 15 областях України. Найбільшу кількість у Харківській області (31,3%), дещо менше в Закарпатській (17,2%) і Дніпропетровській (14,1%).

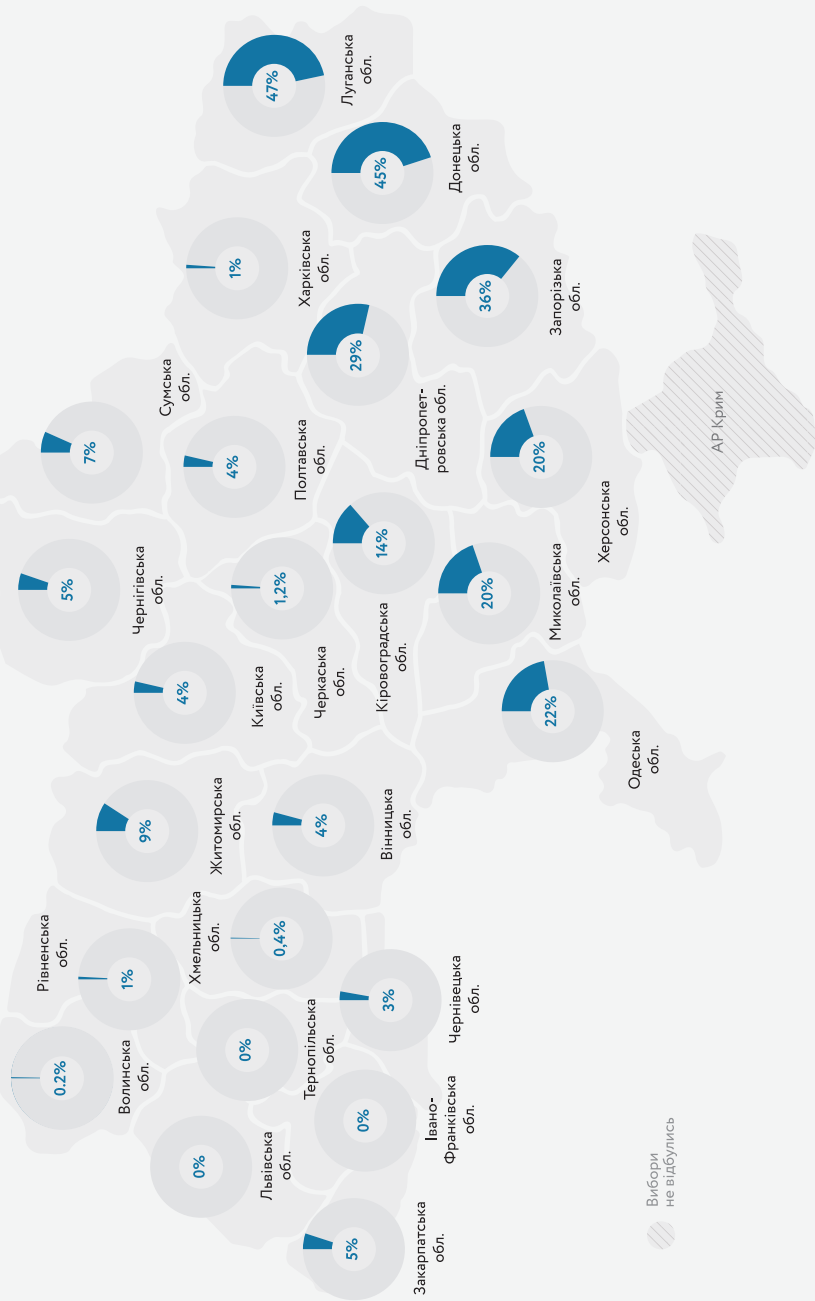
Лідери за кількістю мандатів, здобутих за пропорційною виборчою системою



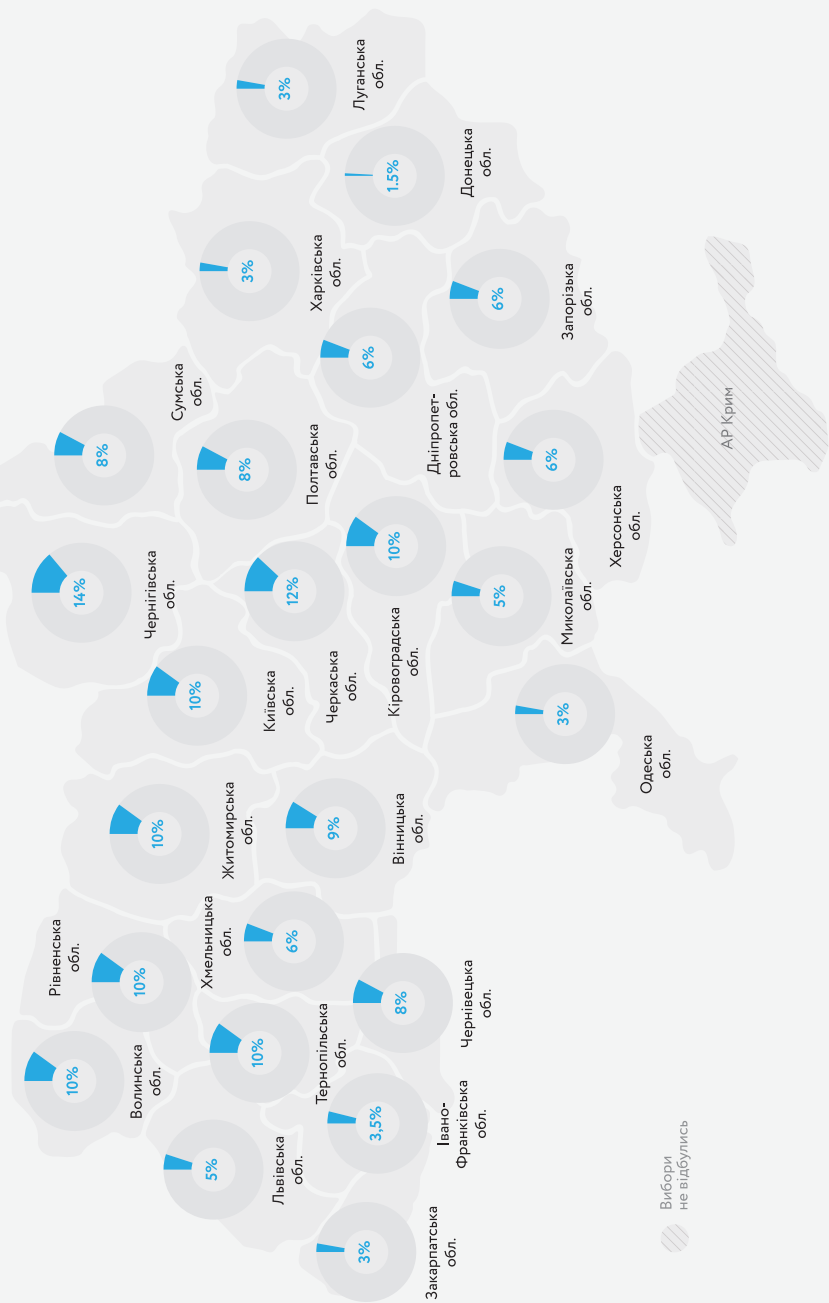
Всеукраїнське об'єднання "Батьківщина": % мандатів, здобутих за пропорційною системою



Опозиційний блок: % мандатів, здобутих за пропорційною системою



Радикальна партія Олега Ляшка: % мандатів, здобутих за пропорційною системою



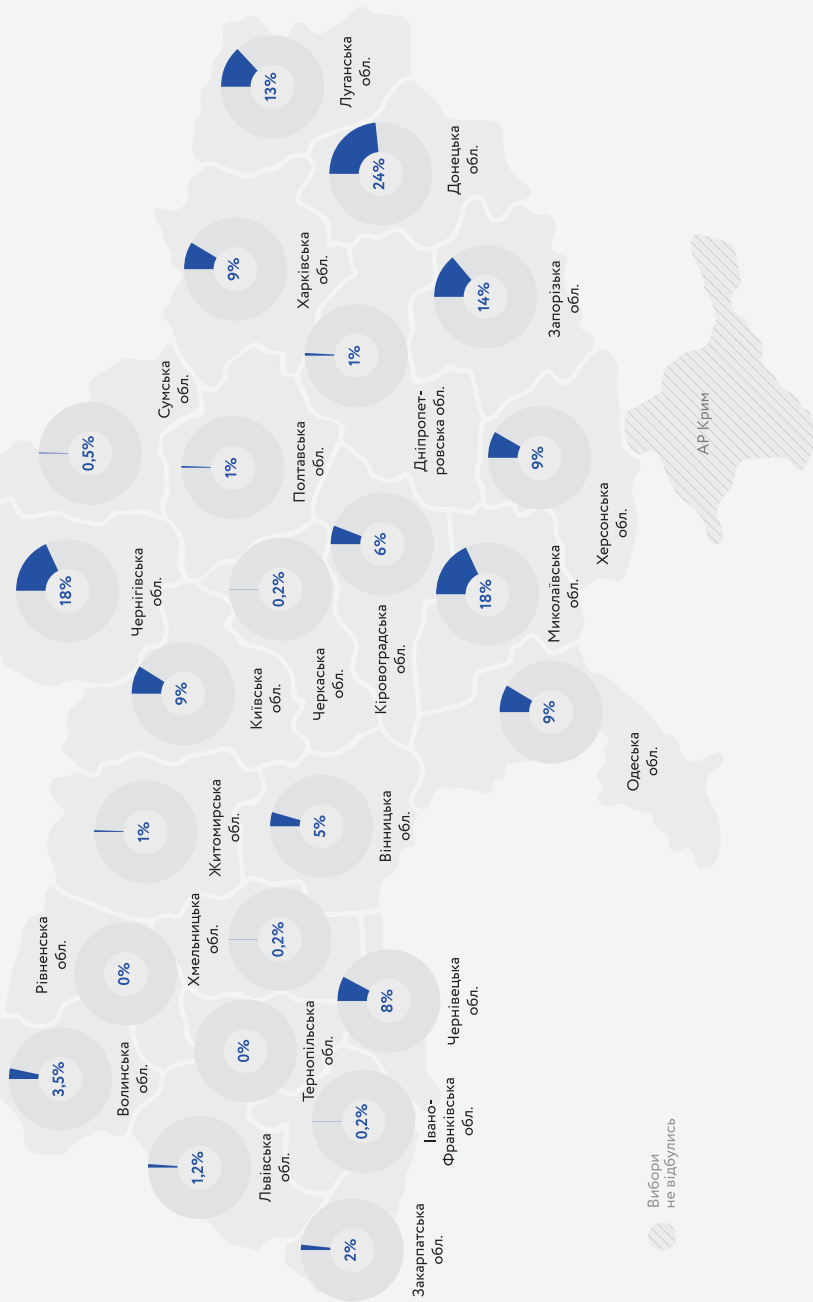
Об'єднання "Самопоміч":

% мандатів, здобутих за пропорційною системою



Наш край: % мандатів, здобутих за пропорційною системою

ОБЛАСНІ, РАЙОННІ ТА МІСЬКІ РАДИ



Всеукраїнське об'єднання "Свобода":

% мандатів, здобутих за пропорційною системою

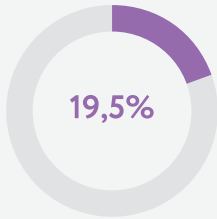


Усі разом десять згаданих вище партій отримали 83% мандатів у місцевих радах, обраних за пропорційною виборчою системою в багатомандатних округах. Тоді як решту 17% мандатів поділили між собою місцеві організації 51 політичної партії.

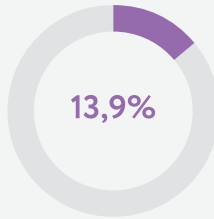
У розрізі обласних рад лідерами за сукупною кількістю отриманих мандатів є “Блок Петра Порошенка “Солідарність” (22,4%), Всеукраїнське об’єднання “Батьківщина” (15,2%) та “Опозиційний блок” (11,8%). Так само ці партії мають найбільшу кількість депутатів на рівні районних рад – 22,3%, 16,7% і 9,1% відповідно. Четверту позицію займає Аграрна партія України (7,7%), представники якої абсолютну більшість мандатів за пропорційною виборчою системою вибороли саме на рівні районних рад.

Найбільшу сукупну кількість депутатів у всіх міських радах мають усі ті ж партії: “Блок Петра Порошенка “Солідарність” (18,3%), Всеукраїнське об’єднання “Батьківщина” (14,1%) та “Опозиційний блок” (11,6%). Однак у розрізі лише міських рад в обласних центрах після “БПП “Солідарність” (19,5%) на другій позиції за кількістю мандатів знаходиться Об’єднання “Самопоміч” (13,9%). Дещо відстають “Батьківщина” (10,6%), “Опозиційний блок” (10,5%) і “Свобода” (9,1%). “БПП “Солідарність” і “Самопоміч” єдині партії, які представлені у всіх міських радах обласних центрів. Кандидати від “Солідарності” найбільший відсоток мандатів отримали в Київській міській раді (43,3%), найменший – у Харківській (8,3%) і Дніпропетровській (9,4%) міських радах. “Самопоміч” найбільше депутатів провела до Львівської міської ради (37,5%), найменше – до Кіровоградської міської ради (7,1%). “Батьківщина” здобула 42,9% мандатів у Сумській міській раді й жодного не отримала в Одеській, Вінницькій, Львівській, Дніпропетровській і Харківській міських радах. Кандидати від “Опозиційного блоку” на виборах до міських рад в обласних центрах найкращих результатів досягнули в Дніпропетровській (39,1%), Миколаївській (37,7%) і Запорізькій (31,3%) міських радах. Однак партія взагалі не представлена в 12 міських радах обласних центрів. ВО “Свобода” не пододала виборчий бар’єр до 6 міських рад, а найбільший відсоток мандатів здобула в Івано-Франківській та Тернопільській міських радах – 33,3% і 31% відповідно. У міських радах обласних центрів загалом представлено 36 партій.

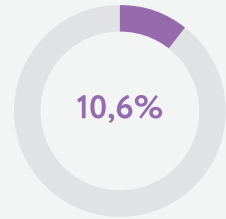
Рівень представництва партій-лідерів у міських радах обласних центрів



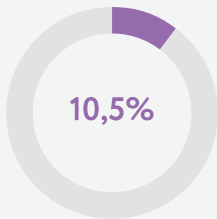
БПП "Солідарність"
22 ради



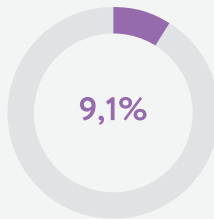
Самопоміч
22 ради



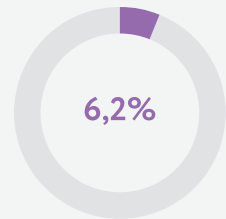
Батьківщина
18 рад



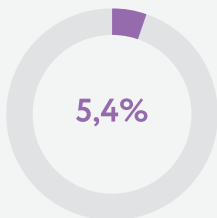
Опозиційний блок
10 рад



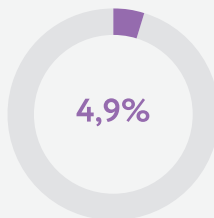
Свобода
16 рад



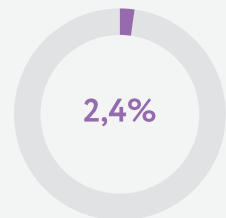
УКРОП
10 рад



Відродження
2 ради



Наш край
7 рад



Радикальна партія
9 рад

Партії-лідери за рівнем представництва в сільських та селищних рада^{*}

Батьківщина

3 259

477

3 736

БПП "Солідарність"

2 661

395

3 056

Наш край

2 619

268

2 887

Аграрна партія України

1 806

157

1 963

Опозиційний блок

807

175

982

УКРОП

382

114

496

Радикальна партія Олега Ляшка

352

123

475

Відродження

345

89

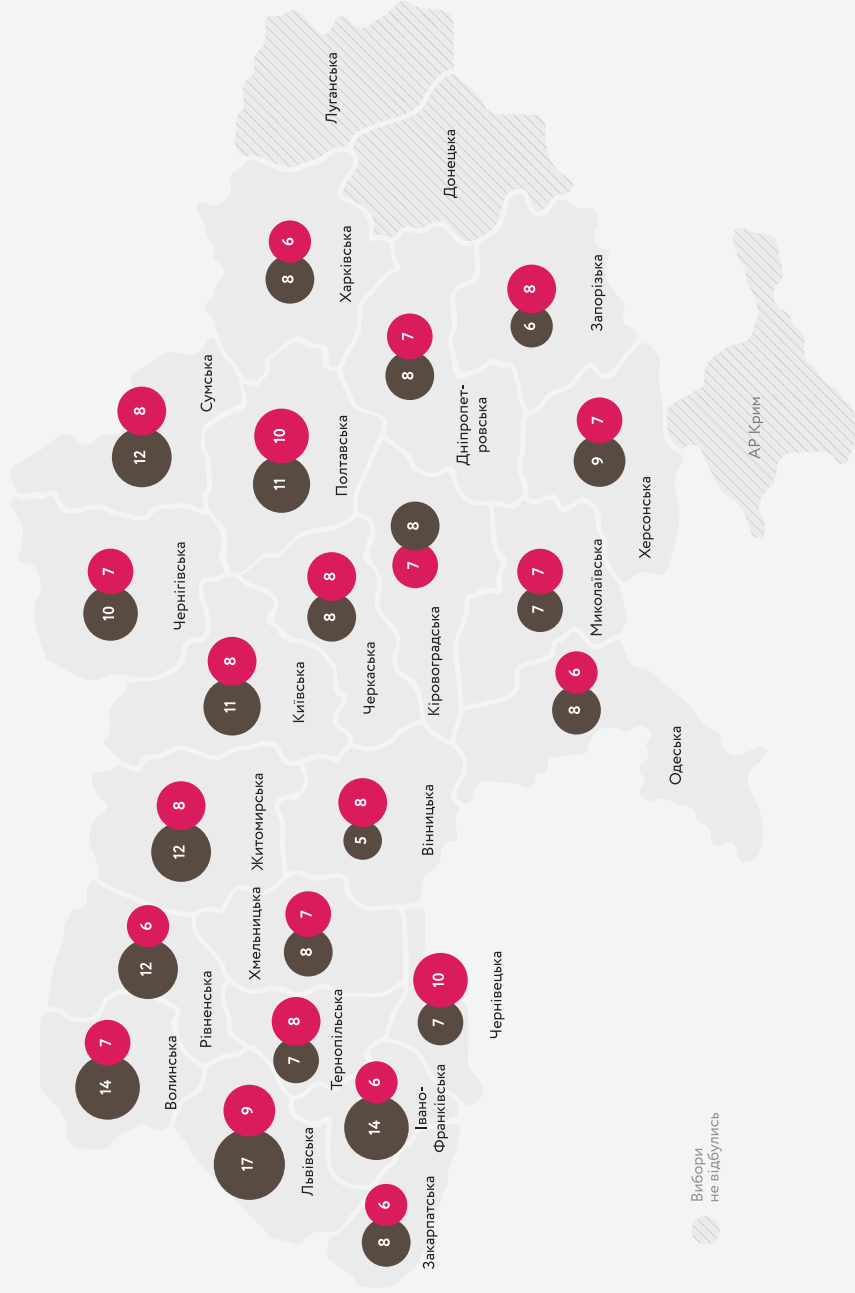
434

* не враховуючи самовисуванців

2010 РІК

2015 РІК

Динаміка кількості партій в обласних радах



За результатами виборів депутатів обласних, районних, міських, районних у містах рад у багатомандатних виборчих округах було обрано 28 357 депутатів за виборчими списками, зареєстрованими за поданням місцевих організацій 61 політичної партії. У 2010 році налічувалося аж 100 партій, які провели своїх депутатів до місцевих рад за пропорційної складової змішаної виборчої системи. Усього ж до місцевих рад різних рівнів було обрано депутатів, які представляють 89 місцевих організацій політичних партій.

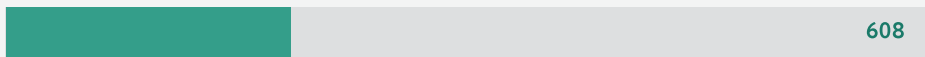
На рівні обласних рад відбулося деяке зменшення загального числа партій, які потрапили до представницьких органів місцевого самоврядування. Зокрема, у 14 з 22 обласних рад зменшилася кількість партій і в окремих випадках (Волинська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська обласні ради) – аж на половину. Значною мірою це обумовлено змінами виборчої системи: відсутністю мажоритарної складової, яка призводила до того, що окремі партії були представлені в раді одним чи кількома депутатами. А також збільшенням з 3% до 5% прохідного бар'єра, що слугував штучним обмеженням для дрібних партій у доступі до депутатських мандатів. Разом з тим розпорошеність політичних уподобань виборців усе одно сприяє проходженню до рад значної кількості партій.

На рівні сільських та селищних рад, де застосовувалася мажоритарна система голосування в одномандатних округах і кандидати мали можливість балотуватися в порядку самовисування, результати дещо відрізняються. Головна особливість полягає в тому, що непартійні кандидати здобули абсолютну більшість у сільських і селищних радах – 88% і 80% відповідно. Решту розподілили між собою політичні партії, лідером серед яких стало Всеукраїнське об'єднання “Батьківщина”, отримавши 22,9% депутатських мандатів. Дещо менша кількість депутатів представлена в сільських і селищних радах “Блоком Петра Порошенка “Солідарність” (18,7%), партією “Наш край” (17,7%) і Аграрною партією України (12%).

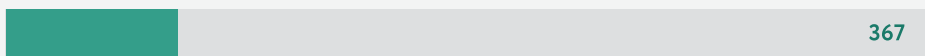
Відповідно до Закону висунання кандидатів на посади сільського, селищного міського голови реалізовується виборцями у відповідних одномандатних виборчих округах через місцеві організації політичних партій або шляхом самовисування. За результатами виборів на посади місцевих голів було обрано 9960 осіб, у тому числі 327 (або 3,3%) стали міськими головами, 563 (5,7%) – селищними головами і 9070 (91,1%) – сільськими головами. Із загальної кількості обраних голів 80% склали незалежні кандидати (самовисуванці). Решта 20% були висунуті місцевими організаціями 52 політичних партій (на місцевих виборах 2010 року головами рад були обрані представники 66 політичних партій). Серед партій найбільшу кількість посад місцевих голів, за результатами виборів, здобув “Блок Петра Порошенка “Солідарність” (30,7%). До трійки лідерів входить ВО “Батьківщина” і Аграрна партія України, які мають відповідно 18,5% і 9,4% голів міських, селищних і сільських рад.

Партії-лідери за кількістю сільських, селищних та міських голів*

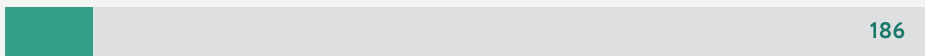
БПП "Солідарність"



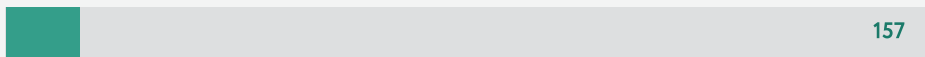
Батьківщина



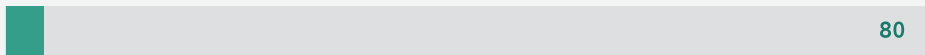
Аграрна партія України



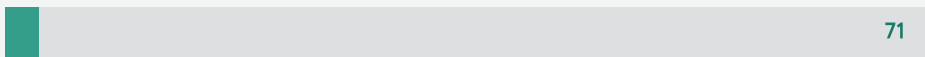
Наш край



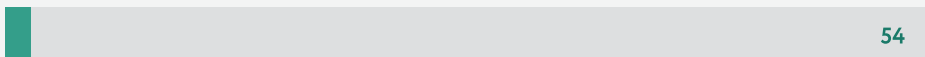
Опозиційний блок



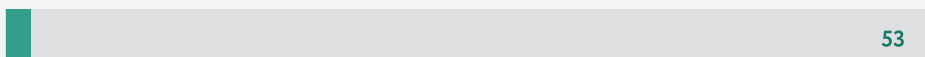
Відродження



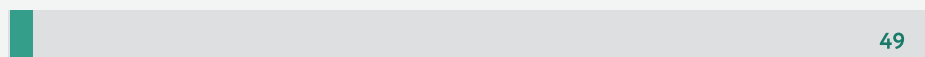
За конкретні справи



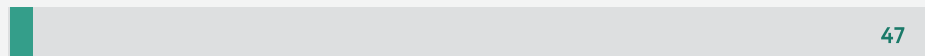
Свобода



УКРОП



Радикальна партія Олега Ляшка



* не враховуючи самовисуванців

Аналіз фракційної структури місцевих рад та рівня електоральної підтримки партій-лідерів вказує на відсутність у більшості обласних та міських (в обласних центрах) рад домінуючих партій. Типовою є ситуація, коли найбільші фракції включають в себе близько третини депутатів, що стимулює ведення міжпартійного діалогу та створення широких коаліцій у місцевих радах. Середня кількість мандатів, які отримала партія-переможець виборів, складає 32% для міських рад і 27% для обласних рад. Винятковою є ситуація в Харківській міській раді, де за результатами виборів близько 70% мандатів належить одній партії – “Відродження”. У 2010 році формат роботи місцевих рад з домінуванням однієї партії (“Партії регіонів”, ВО “Свобода”) був значно поширенішим, ніж зараз. Натомість за результатами місцевих виборів 2015 року в окремих радах партії-переможці отримали нетипово низьку підтримку з боку виборців. Так, частка мандатів, яку здобули лідери перегонів до Полтавської міської ради (“БПП “Солідарність”) і Черкаської міської ради (Партія вільних демократів) складає 19%. У Полтавській обласній раді найбільша фракція (“БПП “Солідарність”) нараховує 17,9% мандатів, а в Чернігівській області найбільші фракції (“БПП “Солідарність” і Радикальна партія) по 18,8% мандатів кожна.

Найбільші фракції в міських радах обласних центрів і столиці

МІСЬКА РАДА	ПАРТІЯ-ЛІДЕР	ЧАСТКА МАНДАТІВ
Вінниця	“Вінницька Європейська Стратегія”	37,0%
Дніпропетровськ	“Опозиційний блок”	39,1%
Житомир	“БПП “Солідарність”	26,2%
Запоріжжя	“Опозиційний блок”	31,3%
Івано-Франківськ	ВО “Свобода”	33,3%
Київ	“БПП “Солідарність”	43,3%
Кіровоград	“БПП “Солідарність”	21,4%
Луцьк	“УКРОП”	35,7%
Львів	“Самопоміч”	37,5%
Миколаїв	“Опозиційний блок”	37,7%
Одеса	“Довіряй Ділам”	42,2%
Полтава	“БПП “Солідарність”	19,0%

Рівне	"БПП "Солідарність"	21,4%
Суми	ВО "Батьківщина"	42,9%
Тернопіль	ВО "Свобода"	31,0%
Ужгород	"Відродження"	25,0%
Харків	"Відродження"	67,9%
Херсон	"БПП "Солідарність"	20,4%
Хмельницький	ВО "Свобода"	23,8%
Черкаси	Партія вільних демократів	19,0%
Чернівці	"Рідне місто"	23,8%
Чернігів	"Наш край"	28,5%

Найбільші фракції в обласних радах

ОБЛАСНА РАДА	ПАРТІЯ-ЛІДЕР	ЧАСТКА МАНДАТІВ
Вінниця	"БПП "Солідарність"	32,1%
Дніпропетровськ	"Опозиційний блок"	38,3%
Житомир	"БПП "Солідарність"	26,6%
Запоріжжя	"Опозиційний блок"	33,3%
Івано-Франківськ	"БПП "Солідарність"	27,4%
Київ	"БПП "Солідарність"	26,2%
Кіровоград	"БПП "Солідарність"	21,9%
Луцьк	"УКРОП"	26,6%
Львів	"БПП "Солідарність"	23,8%
Миколаїв	"Опозиційний блок"	26,6%
Одеса	"Опозиційний блок"	27,4%
Полтава	"БПП "Солідарність"	17,9%
Рівне	"БПП "Солідарність"	29,7%
Суми	"БПП "Солідарність" / ВО "Батьківщина"	21,9%

Тернопіль	"БПП "Солідарність"	28,1%
Ужгород	Єдиний Центр	29,7%
Харків	"Відродження"	41,7%
Херсон	"БПП "Солідарність"	28,1%
Хмельницький	"За конкретні справи"	22,6%
Черкаси	"БПП "Солідарність"	21,4%
Чернівці	"БПП "Солідарність"	23,4%
Чернігів	"БПП "Солідарність" / Радикальна партія Олега Ляшка	18,8%

Разом з тим наявне певне домінування партій у межах регіону в ситуації одночасного впливу однієї політичної сили на різні виборні органи і посади, зокрема обласну раду, міську раду і міського голову обласного центру. Так, "БПП "Солідарність" політично домінує в Житомирі, Кіровограді і Києві, де має найбільші фракції в обласній, міській радах та свого представника на посаді міського голови. У Полтаві, Херсоні, Рівному "БПП "Солідарність" має найбільші фракції в міській та обласній радах, у Чернігові – контролює посаду міського голови і має найбільшу фракцію в обласній раді. Партія "Відродження" політично домінує в Харкові (більшість у міській раді, найбільша фракція в обласній раді і посада міського голови) та меншою мірою в Ужгороді (найбільша фракція в міській раді, посада міського голови). ВО "Свобода" політично домінує в Івано-Франківську, Тернополі і Хмельницькому, маючи найбільші фракції в міських радах і посади міських голів у обласних центрах. "Опозиційний блок" політично домінує в Запоріжжі, Миколаєві й Дніпропетровську – найбільші фракції в обласних та міських радах. Вінницька Європейська Стратегія має найбільшу фракцію в міській раді та посаду міського голови Вінниці. Партія "УКРОП" має найбільші фракції в Луцькій міській та обласній радах. "Самопоміч" домінує у Львові – найбільша фракція в міській раді і посада міського голови. В Одесі, маючи посаду міського голови та найбільшу фракцію в міській раді, домінує партія "Довіряй Ділам". ВО "Батьківщина", хоча й входить до дуету лідерів за кількістю здобутих мандатів, політично домінує лише в одному місті – у Сумах має більшість у міській та обласних радах і посаду міського голови. Немає домінантної партії в Черкасах, де політичний вплив розподілений між "БПП "Солідарність" (найбільша фракція в обласній раді), ВО "Батьківщина" (посада міського голови) і Партією вільних демократів (найбільша фракція в міській раді). Схожа ситуація в Чернівцях, партія "Рідне місто" має найбільшу фракцію в міській раді, а "БПП "Солідарність" – в обласній.

Політично домінуючі партії в обласних центрах

МІСТА	МІСЬКА РАДА	%	ОБЛАСНА РАДА	%	МІСЬКИЙ ГОЛОВА	%
Вінниця	"Вінницька Європейська Стратегія"	37	"БПП "Солідарність"	32,1	"Вінницька Європейська Стратегія"	63,92
Дніпропетровськ	"Опозиційний блок"	39,1	"Опозиційний блок"	38,3	"Українське об'єднання патріотів – УКРОП"	52,32
Житомир	"БПП "Солідарність"	26,2	"БПП "Солідарність"	26,6	"БПП "Солідарність"	52,65
Запоріжжя	"Опозиційний блок"	31,3	"Опозиційний блок"	33,3	Самовисування	55,62
Івано-Франківськ	ВО "Свобода"	33,3	"БПП "Солідарність"	27,4	ВО "Свобода"	54,83
Київ	"БПП "Солідарність"	43,3	"БПП "Солідарність"	26,2	"БПП "Солідарність"	64,1
Кіровоград	"БПП "Солідарність"	21,4	"БПП "Солідарність"	21,9	"БПП "Солідарність"	48,6
Луцьк	"УКРОП"	35,7	"УКРОП"	26,6	"БПП "Солідарність"	55,7
Львів	Об'єднання "Самопоміч"	37,5	"БПП "Солідарність"	23,8	Об'єднання "Самопоміч"	61,1
Миколаїв	"Опозиційний блок"	37,7	"Опозиційний блок"	26,6	Об'єднання "Самопоміч"	54,9
Одеса	"Довіряй Ділам"	42,2	"Опозиційний блок"	27,4	"Довіряй Ділам"	51,3
Полтава	"БПП "Солідарність"	19	"БПП "Солідарність"	17,9	"Совість України"	58,23
Рівне	"БПП "Солідарність"	21,4	"БПП "Солідарність"	29,7	Самовисування	64,21
Суми	ВО "Батьківщина"	42,9	"БПП "Солідарність" / ВО "Батьківщина"	21,9	ВО "Батьківщина"	68,54
Тернопіль	ВО "Свобода"	31	"БПП "Солідарність"	28,1	ВО "Свобода"	57,9
Ужгород	"Відродження"	25	Єдиний Центр	29,7	"Відродження"	58,49
Харків	"Відродження"	67,9	"Відродження"	41,7	"Відродження"	65,8
Херсон	"БПП "Солідарність"	20,4	"БПП "Солідарність"	28,1	Самовисування	67,79

Хмельницький	ВО "Свобода"	23,8	"За конкретні справи"	22,6	ВО "Свобода"	59,99
Черкаси	Партія вільних демократів	19	"БПП "Солідарність"	21,4	ВО "Батьківщина"	49,08
Чернівці	"Рідне місто"	23,8	"БПП "Солідарність"	23,4	Самовисування	62,63
Чернігів	"Наш край"	28,5	"БПП "Солідарність" /Радикальна партія Олега Ляшка	18,8	"БПП "Солідарність"	51,52

#16

ВИСНОВКИ

Недотримання українським парламентом принципу стабільності виборчого законодавства з огляду на запізніле прийняття Закону України “Про місцеві вибори” спричинило значні складнощі для всіх учасників виборчого процесу. З одного боку, виборці виявилися недостатньо поінформованими про специфіку виборчої системи, яка вперше застосовувалася на місцевих виборах. З іншого, члени виборчих комісій, місцеві організації політичних партій та кандидати не отримали мінімально необхідного часу для ознайомлення з новаціями виборчого законодавства та належної організаційної підготовки до виборів.

Попри спільну й завчасно обумовлену роботу парламенту і експертної спільноти над законопроектом № 2831-2, що містив ряд демократичних новацій, зокрема пропорційну систему з відкритими списками, врешті у Верховній Раді був проголосований інший законопроект (№ 2831-3). Підготовка його тексту відбувалася у непрозорий спосіб, без попереднього публічного обговорення й залучення до консультацій усіх зацікавлених сторін.

Парламент не виконав умов Коаліційної угоди щодо запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими списками на місцевих виборах. Натомість без обговорення була імплементована так звана пропорційна виборча система з преференціями, яка бездоказово позиціонувалася розробниками Закону як різновид відкритих списків. На практиці ж очікування виборців щодо можливості самостійного обрання між конкретними кандидатами з партійного списку не справдилися. Виборцям пропонувався безальтернативний вибір єдиного закріпленого партією кандидата в окрузі. А у разі незакріплення партією кандидата в окрузі, виборці фактично могли проголосувати лише за партію.

Закріплення в законодавстві норми про гендерну квоту в партійних списках хоча й носило декларативний характер, однак позитивно вплинуло на реалізацію принципу забезпечення рівних прав і можливостей кандидатів.

Процедура виборів мерів великих міст у два тури вплинула на підвищення легітимності обраних голів й потребує подальшого впровадження на рівні інших населених пунктів.

Запровадження інституту імперативного мандата на місцевому рівні суперечить принципу народного суверенітету і усталеній європейській демократичній практиці, а також

створює передумови для самовільного перегляду партійним керівництвом законних результатів волевиявлення виборців.

Через неврегульованість законодавства та відсутність політичної ініціативи щодо його оперативного удосконалення, виборчі права внутрішньо переміщених осіб на місцевих виборах було штучно обмежено.

Закріплений у Законі механізм фінансового звітування кандидатів і партій виявився не дієвим і потребує подальшого вдосконалення в частині посилення контролю за фінансовими витратами кандидатів і партій та адекватних санкцій за порушення ними Закону.

Відсутність у Законі обов'язку щодо подання та оприлюднення передвиборних програм кандидатів в умовах застосування пропорційної виборчої системи стимулює їх безвідповідальність та не сприяє ідеологічній структуризації партій.

Ухвалення нового Закону України "Про місцеві вибори" безпосередньо перед початком виборчого процесу негативно вплинуло на можливості забезпечення професійної компетентності членів територіальних виборчих комісій, до повноважень яких входило питання реєстрації кандидатів або її скасування. У свою чергу, порушення парламентом інклюзивних засад під час підготовки Закону призвело до прийняття недосконалих законодавчих положень щодо процесу висування та реєстрації кандидатів. Неефективними та двозначними в практичній реалізації виявилися насамперед норми законодавства щодо застосування гендерної квоти, врегулювання порядку внесення грошової застави, визначення підстав для відмови в реєстрації кандидатів, врахування порушень порядку висування кандидатів під час прийняття рішень про відмову в реєстрації кандидатів тощо.

Ключовими проблемами процесу висування та реєстрації кандидатів стало неоднакове застосування законодавства різними територіальними виборчими комісіями, політична заангажованість членів ТВК у питаннях реєстрації кандидатів, порушення встановлених законодавством строків.

Недотримання належних строків реєстрації кандидатів у низці територіальних громад призвело до дестабілізації подальших етапів виборчого процесу, у тому числі щодо здійснення законної передвиборної агітації кандидатами та вчасного виготовлення виборчих бюлетенів.

Враховуючи фактичне завершення процедури реєстрації кандидатів у окремих громадах із суттєвим порушенням законодавчих строків, не всі суб'єкти виборчого процесу мали рівні можливості для здійснення належної передвиборної агітації. Кандидати, які перебували у процесі оскарження відмови в реєстрації, були змушені або проводити агітацію без законних підстав, або не проявляти активності взагалі.

У порівнянні з черговими місцевими виборами 2010 року, процес реєстрації кандидатів територіальними комісіями не супроводжувався проявами централізованого адміністративного впливу. Механізми судового оскарження відмов у реєстрації стали ефективними для значної кількості кандидатів, а політична заангажованість членів виборчих комісій мала локальний та обмежений характер.

На місцевих виборах ЦВК здійснювала свої функції в умовах суспільного несприйняття факту перевищення більшістю її членів строку повноважень, що було наслідком бездіяльності Верховної Ради України та Президента України в аспекті здійснення законодавчо передбаченої ротації складу Комісії.

Криза до довіри складу ЦВК ускладнювала виконання нею своїх повноважень, оскільки важливі рішення Комісії критично сприймалися провідними суб'єктами виборчого процесу та отримували надмірне політичне забарвлення.

В умовах недосконалості нового Закону України "Про місцеві вибори" ЦВК докладала значних зусиль для роз'яснення його положень та встановлення порядку реалізації тих чи інших виборчих процедур, що заслуговує на позитивну оцінку.

В окремих випадках ЦВК перебирала на себе функції врегулювання прогалин у правових нормах, що мало ознаки перевищення повноважень. Така проблема була зафіксована в роз'ясненнях щодо застосування гендерної квоти, підстав для оголошення повторного голосування на виборах міських голів та отримання мандата першими номерами виборчих списків місцевих організацій партій.

Діяльність ТВК на чергових місцевих виборах в Україні базувалася на забезпеченні взаємного контролю між місцевими організаціями політичних партій та відсутності монopolного контролю над цими комісіями з боку державного апарату чи однієї з політич-

них сил. Баланс інтересів та взаємний контроль здебільшого забезпечувався в складі ТВК, що сприяло зміцненню довіри учасників до діяльності відповідних комісій.

Вплив партій на своїх представників у виборчих комісіях нерідко загрожував здатності комісій ефективно та неупереджено виконувати вимоги Закону. Надмірна політизація діяльності ТВК ускладнювала прийняття рішень, а у низці випадків призводила до порушення строків здійснення виборчих процедур.

Територіальні виборчі комісії на чергових місцевих виборах зазнавали значно менше ротацій, у порівнянні з окружними комісіями на позачергових парламентських виборах (16% та 50% від загальної кількості членів комісій відповідно). Але проблема якісного підбору кадрів для роботи у виборчих комісіях досі зберігає свою актуальність.

Рішення, дії чи бездіяльність територіальних виборчих комісій не мали тенденційного характеру чи системної заангажованості в межах цілої країни, але політично вмотивовані рішення окремих комісій створювали значні проблеми на етапі реєстрації кандидатів та інших стадіях виборчого процесу. Надмірна політизація діяльності Красноармійської та Маріупольської міських виборчих комісій, серед інших факторів, призвела до зриву голосування 25 жовтня 2015 року та необхідності проведення голосування 29 листопада 2015 року.

Недоліки виборчого законодавства та неналежний рівень підготовки членів ТВК призводили до складнощів у здійсненні повноважень щодо реєстрації кандидатів, забезпеченні виготовлення виборчих бюлетенів. Натомість недостатня вмотивованість місцевих організацій політичних партій формувати склад ДВК спричинила необхідність для ТВК самостійно знаходити кадри для роботи у виборчих комісіях дільничного рівня.

Ключовою проблемою в діяльності ДВК на чергових місцевих виборах в Україні стало їх неналежне кадрове забезпечення. Як і на останніх загальнонаціональних виборах, виборчі комісії дільничного рівня нерідко формувалися в мінімальному складі та зазнавали напередодні дня голосування значних ротацій. Ця проблема, по-перше, була пов'язана з відсутністю системної роботи політичних партій із потенційними членами виборчих комісій усіх рівнів. По-друге, громадяни демонстрували низьку вмотивованість виконувати відповідну роботу.

Заміни в складі ДВК, за оцінками ОПОРИ, були масовими та пов'язаними із відмовами громадян брати участь у відповідній діяльності. У різних громадах зафіксовані випадки заміни членів ДВК від 20% до 60% від їх первісного складу.

На місцевих виборах 2015 року діяльність ДВК мала переважно законний та організований характер. Поодинокі зафіксовані випадки незаконного впливу членів ДВК на результати голосування виборців потребували детального та вмотивованого розслідування з боку правоохоронних органів, але вони не були системного та централізованого характеру.

Порушення, зафіксовані в день голосування 25 жовтня, 15 та 29 листопада, необов'язково пов'язані з діями чи рішеннями ДВК (наприклад, фотографування виборцями своїх виборчих бюлетенів та інше). Але пасивність чи бездіяльність членів ДВК у низці випадків провокувала інших суб'єктів виборчого процесу здійснювати правопорушення.

Поширеною проблемою стало допущення ДВК помилок під час складання протоколів про підрахунок голосів на виборчих дільницях, відхилення від порядку транспортування та пакування виборчої документації. За оцінками ОПОРИ, відповідні порушення допускалися у зв'язку з недостатньою компетентністю членів ДВК та намаганнями скоротити час, необхідний для здійснення належних процедур.

Норма про необхідність збалансованого представництва осіб різної статі у виборчих списках партій стала одним із ключових позитивних нововведень виборчого законодавства з точки зору його відповідності міжнародним демократичним стандартам виборів. Однак відсутність практичних механізмів її реалізації та санкцій за недотримання партіями гендерної квоти з самого початку поставила під сумнів можливість досягнення прогресу в забезпеченні рівних прав і можливостей участі у виборчому процесі для осіб різної статі. Суперечлива судова практика щодо відмови в реєстрації кандидатів у разі недотримання місцевою організацією партії положень законодавства щодо гендерної квоти у виборчих списках загострила проблему неоднакового трактування територіальними виборчими комісіями відповідних положень законодавства й була сигналом про можливість ігнорувати вимоги законодавства як такі, що носять необов'язковий характер.

Серед партій, які висунули найбільшу кількість кандидатів для участі в місцевих виборах, жодна повною мірою не забезпечила збалансованого представництва осіб різної статі (на рівні не менше 30%) у виборчих списках для обрання депутатів обласних рад та міських рад обласних центрів. Найближчим до виконання положень Закону було Об'єднання "Самопоміч", майже всі (крім двох) виборчі списки якого до обласних рад та міських рад обласних центрів сформовано з врахуванням гендерної квоти. Натомість "Блок Петра Порошенка "Солідарність" найбільшою мірою проігнорував необхідність дотримання положень Закону, за який фракція партії "БПП" проголосувала в парламенті. Лише при формуванні 4 з 22 виборчих списків до обласних рад "БПП "Солідарність" враховували вимоги Закону щодо дотримання гендерної квоти. Так само в більш ніж половині випадків не дотримувалися гендерної квоти при формуванні списків до обласних рад Аграрна партія України та "Наш край".

Партії фактично не скористалися можливістю розширити рівень представництва жінок у місцевих радах шляхом присвоєння їм першого номера в партійному списку. У списках із виборів депутатів міських рад обласних центрів, сформованих партією "Відродження", жінок на першій позиції найбільше – в 5 з 13 списків. Тоді як ВО "Батьківщина" лише в 2 з 25 партійних списків до міських рад висунула жінок першим номером. Серед усіх кандидатів на посаду міських голів у межах країни лише 13% є жінками і 87% чоловіками. У партійному розрізі найбільшу частку жінок на посаду міських голів (серед 13 партій, які подали найбільшу кількість кандидатур) висунула політична партія "Сила людей" – 29%. Найменш гендерно збалансованим є список кандидатур на посаду міських голів від Всеукраїнського об'єднання "Свобода" (лише 5% жінок) і партії "Громадянська позиція" (майже 6% жінок). Серед кандидатів, які балотувалися шляхом самовисування, жінок – 13%, чоловіків – 87%.

За результатами виборів склалося майже рівне співвідношення чоловіків і жінок у місцевих радах усіх рівнів. Однак жінки дещо домінують лише в радах найнижчого адміністративно-територіального рівня (сільських, селищних радах), тоді як в обласних радах їх відсоток серед депутатів складає лише 14,7%.

Партії, які більш відповідально й послідовно підійшли до виконання законодавчої норми щодо виборчої квоти, за результатами виборів забезпечили більш збалансоване представництво осіб різної статі в місцевих радах. Показовим є приклад Об'єднання

“Самопоміч”, яке майже в усіх (крім одного) партійних списках кандидатів до обласних рад дотрималося гендерної квоти. У результаті партія отримала найбільшу кількість депутаток-жінок в обласних радах (у середньому 27,9%). Тоді як “Блок Петра Порошенка “Солідарність” дотримався гендерної квоти в 4 з 22 списків кандидатів до обласних рад і в результаті забезпечив один із найнижчих рівнів представництва жінок в обласних радах (у середньому 9,4%).

Бездіяльність Верховної Ради України щодо правового врегулювання виборчих прав внутрішньо переміщених осіб призвела до непрямої дискримінації цієї групи громадян у процесі реалізації конституційних прав та свобод.

Місцеві вибори 2015 року засвідчили актуальність для України проблем із забезпеченням виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та трудових мігрантів, які довгий час фактично проживають в одних територіальних громадах, але формально зберігають зареєстрованим місце проживання в зовсім інших територіальних громадах.

Державою на законодавчому рівні ігноруються факти участі особи в житті територіальної громади (сплата податків, постійне користування місцевими послугами, участь у заходах із розвитку громад) при визначенні належності громадян до територіальної громади. При цьому належність до територіальної громади за радянським зразком жорстко прив'язана до зареєстрованого місця проживання.

Для значної частини мобільних у середині країни громадян отримання нового формально зареєстрованого місця проживання є недоступним, що особливо стосується внутрішньо переміщених осіб та внутрішніх трудових мігрантів. Дана обставина обмежує мільйони громадян України в реалізації власних виборчих прав.

Провідні політичні сили та депутатський корпус Верховної Ради України виявилися не готовими до повноцінної та неупередженої дискусії про механізми врегулювання виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та внутрішніх мігрантів, що було пов'язано з політичними мотивами.

Кандидати та місцеві організації політичних партій найчастіше не дотримувалися вимог законодавства щодо ведення передвиборної агітації.

Незаконна агітація проявлялася у її фінансуванні поза межами офіційно зареєстрованих виборчих фондів, розповсюдженні агітаційних матеріалів у заборонених законом місцях, проведенні агітації у неналежний час та застосуванні технологій чорного піару. За оцінками ОПОРИ, основною причиною поширеності незаконної агітації залишається непрозорість джерел фінансування виборчих кампаній. У той же час факти підкупу виборців, посідаючи друге місце у загальній структурі порушень, мали значно більш негативний вплив на безпосередні результати голосування, ніж випадки неналежної агітації.

Підкуп виборців на чергових місцевих виборах в Україні 2015 року не мав централізованого та політично монопольного характеру. До технологій цього виду порушень вдавалися представники різних політичних сил та місцевих груп впливу. Натомість підкуп виборців найчастіше реалізовувався під час здійснення передвиборної агітації, що супроводжувалася наданням виборцям товарів, робіт та послуг. У окремих ситуаціях кандидати використовували бюджетні кошти, ресурси місцевих цільових програм для матеріального мотивування виборців.

Правоохоронні органи України продемонстрували в нечисленних випадках здатність оперативного реагувати на порушення законодавства, насамперед щодо підкупу виборців, але їх діяльність не призвела до формування дієвої системи попередження та виявлення злочинів проти виборчих прав громадян. У 2016 р. для правоохоронців України ключовим викликом у виборчій сфері буде проведення ефективного розслідування більше 200 кримінальних проваджень, розпочатих у межах чергових місцевих виборів.

Важливою ознакою чергових місцевих виборів 2015 року стала численність порушень виборчими комісіями. З одного боку, дана обставина пояснюється великою кількістю територіальних виборчих комісій, які забезпечували організацію і проведення місцевих виборів. З іншого, порушення нерідко були спричинені недостатньою компетентністю членів новостворених комісій та факторами політизації їх роботи. Найбільше порушень з боку комісій допускалися під час складання виборчих документів, насамперед мова йде про протоколи про підрахунок голосів виборців на виборчих дільницях.

Чергові місцеві вибори 2015 року зафіксували суттєве зменшення ролі адміністративного ресурсу. Виборче законодавство України зберігало можливість для отримання неконкурентних переваг кандидатами, які під час виборчого процесу виконували посадові обов'язки в органах державної влади чи органах місцевого самоврядування. Втім, спостерігачами ОПОРИ не було зафіксовано централізованого адміністративного ре-

сурсу, який би мав потенціал впливу на результати окремої політичної сили у великій кількості територіальних громад.

Закон України “Про державну службу”, який був прийнятий Верховною Радою та підписаний Президентом України вже після проведення місцевих виборів, додатково врегулює участь державних службовців у виборчих кампаніях. Частина 4 статті 10 Закону України “Про державну службу” передбачає, що в разі реєстрації державного службовця кандидатом у депутати Центральною виборчою комісією, виборчими комісіями, сформованими (утвореними) в установленому порядку, він зобов’язаний в одноденний строк письмово повідомити про це керівника державної служби. Крім цього, державному службовцю за його заявою надається відпустка без збереження заробітної плати на час участі у виборчому процесі. Ця відпустка отримується за рішенням керівника державної служби з дня його повідомлення про участь у виборчому процесі і до дня його завершення згідно з виборчим законодавством. ОПОРА вважає, що зміни у законодавстві щодо попередження зловживань доступом до влади у виборчих чи політичних інтересах мають бути комплексно продовжені.

Випадки перешкоджання діяльності журналістів, спостерігачів, кандидатів, насилля, пов’язані з виборчим процесом, у окремих ситуаціях мали загрозливий характер. У той же час у цих інцидентах не фіксувалися системні тенденції чи політична залежність.

Місцеві вибори в Україні відбулись з недотриманням низки міжнародних стандартів та належної практики організації і проведення виборчого процесу. У той же час Громадянська мережа ОПОРА констатує, що порушення в день голосування в більшості громад мали несистемний характер та переважно не впливали на результат виборів або ж підрахунку голосів, а кампанія в цілому була конкурентною. Однак частина порушень стала наслідком організаційних прорахунків з боку виборчих комісій та політичних конфліктів між різними суб’єктами виборчого процесу ще на етапі реєстрації кандидатів, друку й передачі бюлетенів і безпосередньо під час підготовки до дня голосування. У цілому протягом дня виборів спостерігачі фіксували незначні порушення на 24,1% виборчих дільниць у межах України (похибка становить 2,3%). Більш вагомі випадки недотримання закону виявлені на 2,3% виборчих дільниць (похибка становить 1,4%) по всій країні. Разом із тим зафіксовані зловживання не носили спланованого й системного характеру, хоч і були типовими для різних регіонів і рівнів місцевих виборів.

Найчастіше спостерігачі ОПОРИ протягом дня голосування фіксували спроби видачі (або отримання) бюлетенів без документа, що посвідчує особу (паспорта громадянина України). Такого роду інциденти виявлені на 17,7% виборчих дільниць у межах усієї України. Дещо менш поширеним було порушення таємниці голосування, яке проявлялося у розголошенні виборцем результатів волевиявлення, голосування за межами кабінки для голосування. Спостерігачами виявлено такі зловживання на 7,5% виборчих дільниць у межах України.

Протягом дня повторного голосування з виборів міських голів у 29 містах порушення законодавства про місцеві вибори не мали масового, системного чи централізованого характеру. За оцінкою ОПОРИ, порушення, які були зафіксовані на виборчих дільницях, не могли вплинути на остаточне визначення переможця на повторному голосуванні з виборів міських голів. У порівнянні з 25 жовтня 2015 року, протягом дня повторного голосування спостерігачі ОПОРИ зафіксували зменшення кількості порушень у діяльності виборчих комісій та інших суб'єктів виборчого процесу. У цілому голосування відбувалося в звичному режимі, без суттєвих зловживань та конфліктних інцидентів і з дотриманням встановлених законом процедур. Порівняно з першим туром, кількість зафіксованих спостерігачами ОПОРИ порушень суттєво зменшилася, зокрема спроби видачі бюлетенів без паспорта з 17,8% до 0,8% у межах України. Разом із тим викликають занепокоєння випадки порушення таємниці голосування, що були зафіксовані на 9,2% виборчих дільниць у межах всієї України, кількість яких дещо зросла, порівняно з першим туром (7,5%). Однаково поширеною залишається незаконна практика фотографування бюлетенів – такі факти були зафіксовані на 11,7% виборчих дільниць міста Дніпропетровська (в першому турі – 12,1%). Випадків спланованих і системних порушень виборчого законодавства спостерігачами виявлено не було.

За даними ОПОРИ, активність виборців 15 листопада була нижчою, ніж у день голосування 25 жовтня на чергових місцевих виборах 2015 року (34,4% проти 46,6%). Таким чином, у повторному голосуванні взяло участь на понад 12% менше виборців, ніж у день голосування на чергових місцевих виборах 25 жовтня 2015 року. Зменшення явки виборців на повторному голосуванні відображає специфіку та інтенсивність перебігу передвиборчої кампанії на повторному голосуванні в окремих територіальних громадах і не може трактуватися як факт зниження суспільної легітимності результатів волевиявлення чи зростання недовіри громадян до інституту виборів. Недотримання українським парламентом принципу стабільності виборчого законодавства могло негативно

вплинути на поінформованість виборців про виборчу систему, яка застосовується на виборах міських голів, а також щодо значення повторного голосування.

Зaproвадження мажоритарної системи абсолютної більшості на виборах міських голів (міст з кількістю виборців, яка дорівнює 90 тисяч і більше) створило сприятливі умови для всебічного визначення виборцями власного ставлення до двох найбільш популярних у територіальних громадах кандидатів, що посилює відповідальність усіх сторін за кінцеві результати голосування.

Зрив голосування на чергових місцевих виборах у Красноармійську та Маріуполі 25 жовтня 2015 року завдав значної шкоди внутрішньополітичному та міжнародному іміджу держави, що потребувало оперативних та рішучих дій із відновлення конституційних прав значної кількості виборців. Незважаючи на дискусійність обраної правової моделі щодо забезпечення виборчих прав мешканців Красноармійська і Маріуполя, рішення українського парламенту про особливості голосування в цих двох містах є переконливим аргументом щодо здатності держави відновити порушені права громадян. Недоліком законодавчого регулювання особливостей організації голосування в Красноармійську та Маріуполі є відсутність у спеціальному законі належно деталізованих процедур, які б повною мірою охоплювали специфіку відповідного виборчого процесу. Насамперед мова йде про регулювання передвиборної агітації в умовах фактичного відновлення виборчого процесу після його неналежного припинення. Центральна виборча комісія доклала необхідних зусиль у сфері нормативного забезпечення організації і проведення голосування шляхом прийняття відповідних актів. У той же час Роз'яснення ЦВК щодо нездійснення агітації в цих містах до 29 листопада, за оцінками ОПОРИ, мало неоднозначний та сумнівний характер з точки зору правової позиції та практичних наслідків.

Процес голосування 29 листопада 2015 року в Красноармійську та Маріуполі відбувся у спокійній атмосфері, з дотриманням законодавчих вимог та без системних і централізованих порушень. Аналогічної оцінки, за винятком окремих дільниць, заслуговує процес підрахунку голосів на виборчих дільницях.

У середньому загальна кількість депутатів місцевих рад зменшилася на третину, найменше скоротився персональний склад сільських рад (на 26%), найбільше – районних у містах рад (на 59%).

Лідером за кількістю депутатів, обраних до рад усіх рівнів, є партія “Блок Петра Порошенка “Солідарність”, яка загалом отримала 5,65% мандатів у місцевих представницьких органах. Другою йде партія Всеукраїнське об’єднання “Батьківщина”, яка здобула 5,15% депутатських місць у місцевих радах. Результати їхніх найближчих конкурентів (“Опозиційного блоку”, партії “Наш край” і Аграрної партії України) щодо кількості зібраних мандатів є вдвічі меншими. За ними слідують ще чотири партії (Радикальна партія Олега Ляшка, “УКРОП”, “Відродження” і ВО “Свобода”), кожна з яких сукупно здобула більше 1% депутатських мандатів по Україні. Замикає рейтинг десяти найрезультативніших партій Об’єднання “Самопоміч” (0,58% від загальної кількості обраних депутатів). Решту мандатів розподілили між собою 79 інших політичних сил. Основну ж частку усіх мандатів (71,6%) отримали кандидати, висунуті шляхом самовисування.

Рейтинг партій та загальна картина результатів виборів є більш репрезентативною на рівні обласних, районних та міських рад, де вибори відбувалися за пропорційною системою в багатомандатних округах і суб’єктами висування кандидатів були лише партії. По-перше, тут партійні кандидати конкурували лише між собою, а не з кандидатами-самовисуванцями. По-друге, з точки зору наявних повноважень та ресурсів, представництво партій на рівні обласних, районних та міських рад є більш вагомим та показовим, ніж на рівні сільських та селищних рад.

За результатами виборів за пропорційною виборчою системою в багатомандатних округах найбільшу кількість мандатів – 20,8% (сукупно в обласні, районні та міські ради, але без врахування районних у містах рад) отримала партія “Блок Петра Порошенка “Солідарність”. Таким чином, п’яту частину усіх депутатів у обласних, районних та міських радах представляє ця політична сила. Партія лідирує за кількістю здобутих мандатів у 16 регіонах України (Вінницькій, Волинській, Житомирській, Івано-Франківській, Київській, Кіровоградській, Львівській, Миколаївській, Полтавській, Рівненській, Тернопільській, Херсонській, Хмельницькій, Черкаській, Чернівецькій і Чернігівській областях). Всеукраїнське об’єднання “Батьківщина” отримало 15,6% від загальної кількості депутатських місць в обласних, районних та міських радах. Також партія лідирує в Сумській області за кількістю здобутих мандатів. “Опозиційний блок” за пропорційною системою отримав 10,2% депутатських мандатів у місцевих радах. У п’яти областях (Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Луганській та Одеській) ця партія стала лідером за кількістю здобутих місць. У Луганській області частка отриманих “Опозиційним блоком” депутатських мандатів є рекордною і складає 46,9%, у Донецькій – 45,1%.

Партія "Відродження", яка в загальному рейтингу займає дев'яту позицію за кількістю отриманих мандатів (4,5% в усіх обласних, районних та міських радах) є лідером у Харківській області. А партія Єдиний Центр є лідером у Закарпатській області.

Лише чотири партії згідно з результатами голосування за пропорційною виборчою системою здобули депутатські мандати в усіх без винятку областях України: "БПП "Солідарність", ВО "Батьківщина", Радикальна партія Олега Ляшка і Об'єднання "Самопоміч". Також "БПП "Солідарність" і "Самопоміч" єдині партії, які подолали виборчий бар'єр і мають своїх депутатів у всіх міських радах обласних центрів.

На рівні сільських та селищних рад, де застосовувалася мажоритарна система голосування в одномандатних округах, лідером за кількістю отриманих мандатів серед партій (без врахування самовисуванців) стало Всеукраїнське об'єднання "Батьківщина", отримавши 22,9% мандатів. Дещо менша кількість депутатів представлена в сільських і селищних радах "Блоком Петра Порошенка "Солідарність" (18,7%), партією "Наш край" (17,7%) і Аграрною партією України (12%).

Серед партій найбільшу кількість посад місцевих голів за результатами виборів здобув "Блок Петра Порошенка "Солідарність" (30,7%). До трійки лідерів входить ВО "Батьківщина" і Аграрна партія України, які мають відповідно 18,5% і 9,4% голів міських, селищних і сільських рад. У міських радах обласних центрів найбільшу кількість посад міських голів отримали партія "БПП "Солідарність" (5 голів – Житомир, Київ, Кіровоград, Луцьк і Чернігів) та ВО "Свобода" (3 голів – Івано-Франківськ, Тернопіль і Хмельницький).

Аналіз фракційної структури місцевих рад та рівня електоральної підтримки партій-лідерів вказує на відсутність у більшості обласних та міських (в обласних центрах) рад формально домінуючих партій. Типовою є ситуація, коли найбільші фракції включають в себе близько третини депутатів, що стимулює ведення міжпартійного діалогу та створення широких коаліцій у місцевих радах. Винятковою є ситуація в Харківській міській раді, де за результатами виборів близько 70% мандатів належать одній партії – "Відродження". Разом з тим є політичне домінування партій у межах регіону – в ситуації забезпечення одночасного впливу однієї партії на різні виборні органи і посади, зокрема обласну раду, міську раду і міського голову обласного центру. Так, "БПП "Солідарність" політично домінує в Житомирі, Кіровограді і Києві, де має найбільші фракції в облас-

ній, міській радах та свого представника на посаді міського голови. У Полтаві, Херсоні, Рівному “БПП “Солідарність” має найбільші фракції в міській та обласній радах, у Чернігові – контролює посаду міського голови і має найбільшу фракцію в обласній раді. З огляду на результати виборів, можна говорити про політичне домінування “Опозиційного блоку” в Запоріжжі, Миколаєві й Дніпропетровську; ВО “Свобода” – в Івано-Франківську, Тернополі й Хмельницькому; “Відродження” – в Харкові та Ужгороді (поряд з Єдиним Центром); Об’єднання “Самопоміч” – у Львові; “Українського об’єднання патріотів УКРОП” – у Луцьку; “Вінницької Європейської Стратегії” – у Вінниці; “Довіряй Ділам” – в Одесі; ВО “Батьківщина” – у Сумах.

#17

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Верховній Раді України

Реформувати виборче законодавство, у тому числі щодо місцевих виборів, у частині дієвого забезпечення принципу збалансованого представництва статей.

Внести зміни до Закону України “Про місцеві вибори” в частині регулювання порядку внесення грошової застави місцевої організації політичної партії, передбачивши можливість внесення застави лише у безготівковому вигляді з рахунків цієї організації або організації вищого рівня.

Шляхом внесення змін до Закону України “Про місцеві вибори” скасувати процедури надання керівним органом партії дозволу місцевим організаціям брати участь у місцевих виборах та погодження висунутих кандидатів як таких, що загрожують внутрішньо-партійній та локальній демократії.

Посилити законодавче регулювання процесу висування кандидатів місцевими організаціями партій, передбачивши обов’язковість попереднього обговорення потенційних висуванців та гарантії демократичного прийняття рішення членами осередків політичних сил.

Законодавчо унеможливити випадки недопущення представників засобів масової інформації на збори (конференції) місцевих організацій партій із висування кандидатів. Зокрема, процедура акредитації представників ЗМІ з боку організаторів заходу не повинна включати можливість відмови присутності журналіста.

Посилити законодавство про політичні партії в аспекті фіксації факту набуття або припинення громадянином членства в політичній партії, відомостей про зміни в керівництві місцевих осередків політичних партій.

Посилити законодавчі гарантії політичної неупередженості територіальних виборчих комісій, у тому числі шляхом введення до складу цих комісій частини позапартійних членів.

Деталізувати процедури виготовлення виборчих бюлетенів із метою уникнення неординарного застосування законодавства та можливих зловживань.

Удосконалити положення законодавства щодо реєстрації та відмови в реєстрації кандидатів із метою недопущення політично вмотивованих рішень.

На законодавчому рівні запровадити комплексну систему навчання та атестації потенційних членів виборчих комісій.

Обмежити можливість неодноразових заміन членів виборчих комісій, внесених одним суб'єктом подання кандидатур до цих комісій.

Законодавчо забезпечити впровадження в Україні системи навчання та атестації знань членів виборчих комісій усіх рівнів.

Забезпечити виборчі права внутрішньо переміщених осіб та внутрішніх трудових мігрантів шляхом розширення підстав для зміни виборчої адреси, при цьому має бути значно лібералізований інститут реєстрації місця проживання громадянина.

Удосконалити законодавчі умови попередження, виявлення та розслідування підкупу виборців шляхом внесення змін до Кримінального кодексу України. Зокрема, доцільно внести зміни до статті 160 КК України з метою уточнення проявів підкупу виборців, які входять до складу відповідного злочину. Насамперед необхідно суттєво змінити частину третю цієї статті, якою встановлюється відповідальність за здійснення передвиборної агітації шляхом надання підприємствам, установам, організаціям неправомірної вигоди або надання безоплатно товарів (крім товарів, що містять візуальні зображення найменування, символіки, прапора політичної партії, вартість яких не перевищує розміру, встановленого законодавством), робіт, послуг. У чинній редакції цієї частини статті 160 ККУ проігноровано можливість здійснення подібних дій щодо виборців, зазначено лише підприємства, установи та організації.

Обмежити на законодавчому рівні використання під час виборчого процесу депутатських фондів, передбачених на здійснення повноважень виборними особами, та надання матеріальної допомоги виборцям тими кандидатами, які на момент виборів залишаються депутатами місцевих рад.

Політичним партіям України, їх місцевим організаціям

Забезпечити належну роботу із потенційними членами виборчих комісій у період між виборами та докладати зусиль для підвищення компетентності своїх представників у комісіях усіх рівнів.

Уникати політичного тиску на членів виборчих комісій усіх рівнів, забезпечуючи можливість для їх законної діяльності.

Забезпечити взаємодію з потенційними членами виборчих комісій у період між виборами шляхом впровадження внутрішньопартійної системи навчання.

Правоохоронним органам України

Забезпечити якісне та політично неупереджене розслідування кримінальних правопорушень, здійснених членами виборчих комісій.

Забезпечити належне розслідування розпочатих на місцевих виборах 2015 року кримінальних проваджень, які стосуються злочинів проти виборчих прав громадян.

Ініціювати і реалізувати публічні заходи інформування та звітування щодо перебігу розслідування виборчих злочинів, здійснених на чергових місцевих виборах 2015 року.

Посилити внутрішньоінституційні та навчальні заходи із метою підвищення компетентності та покращення мотивації працівників правоохоронних органів попереджувати, виявляти та розслідувати злочини проти виборчих прав громадян.

Центральній виборчій комісії

Посилити роботу із запровадження комплексної системи навчання та атестації знань членів виборчих комісій усіх рівнів.

**Погляди, викладені в цій публікації, необов'язково відображають точку зору
Європейської Комісії.**

**The views expressed in this publication do not necessarily reflect the views of
the European Commission.**

Автори видання висловлюють щиру подяку всім координаторам, спостерігачам та активістам, завдяки яким публікація цього звіту стала можливою. Без їх професійної, вмотивованої та злагодженої роботи якісна і всебічна оцінка виборчого процесу в Україні була б неможлива.

Підп. до друку 17.08.2016 р. Формат 60х90/16

Папір крейдяний. Офс. друк.

Фіз. друк. арк. 15,5. Ум. друк.арк. 15,5. Умов. Фарбовідб. 10,85.

Зам. № 1708-1. Тираж 500

Надруковано ФОП П'ятаков Ю.О.

Свідоцтво В03 № 460276 від 16.12.2008 р.