

**ОСТАТОЧНИЙ ЗВІТ
ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ
СПОСТЕРЕЖЕННЯ
ГРОМАДЯНСЬКОЇ МЕРЕЖІ ОПОРА
НА ПОЗАЧЕРГОВИХ ВИБОРАХ
НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ
21 ЛИПНЯ 2019 РОКУ**



Це видання здійснене завдяки підтримці американського народу, що була надана через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Думки і твердження, висловлені в публікації, можуть не співпадати з позицією USAID та уряду США.

Автори

Олександр Ключев
Олександр Неберикут
Ольга Коцюруба
Роберт Лорян
Юрій Лісовський
Григорій Сорочан

За загальною редакцією

Ольги Айвазовської

Літературне редагування

Анна Науменко

Дизайн

Вікторія Архипенко

ISBN 978-617-7142-58-3

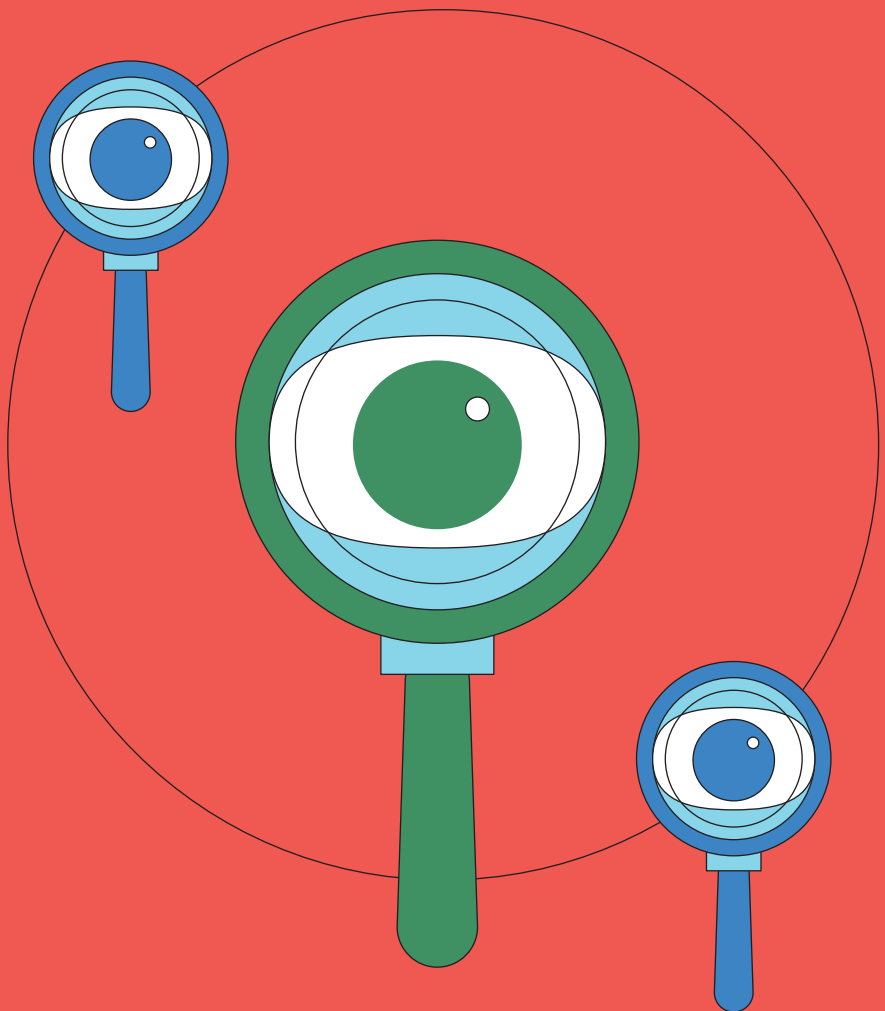
© ОПОРА, 2020

ЗМІСТ

ПРО НЕЗАЛЕЖНЕ ПОЗАПАРТІЙНЕ СПОСТЕРЕЖЕННЯ ОПОРИ	5
РЕЗЮМЕ	7
ВИБОРЧА СИСТЕМА І ЗАКОНОДАВСТВО	29
Політичний контекст.....	30
Особливості виборчої системи.....	32
Законодавчі зміни.....	33
ВИСУВАННЯ ТА РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ У НАРОДНІ ДЕПУТАТИ УКРАЇНИ	39
Результати реєстрації кандидатів у народні депутати.....	42
Кандидати «двійники».....	47
Портрет зареєстрованих кандидатів у депутати.....	53
Реалізація принципу гендерної рівності на етапі номінування кандидатів.....	54
АГІТАЦІЙНА АКТИВНІСТЬ КАНДИДАТІВ І ПАРТІЙ	57
Політична агітація в соціальній мережі Facebook.....	64
ФІНАНСУВАННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ	71
Виборчі фонди політичних партій – суб'єктів виборчого процесу.....	72
Витрати виборчих фондів політичних партій.....	78
Повернення коштів із виборчих фондів.....	80
АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРІВ	83
Діяльність ЦВК.....	84
Утворення ОВК.....	90
Утворення та діяльність ДВК.....	93
Активність політичних партій та кандидатів у процесі формування ДВК.....	96
Активність суб'єктів виборчого процесу щодо внесення кандидатур до складу ДВК.....	96
Представництво політичних партій та кандидатів у складі ДВК.....	99

ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА. ОЦІНКА ОПОРИ ТА РЕЗУЛЬТАТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ	107
Незаконна агітація	110
Матеріальне стимулювання виборців. Інциденти із ознаками підкупу виборців	111
Порушення з боку виборчих комісій	114
Незаконний вплив на результати голосування	115
Зловживання адміністративними ресурсами. Маніпулювання субвенціями у виборчих цілях	115
Кримінальне втручання у виборчий процес	119
РЕАГУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ НА ПОРУШЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА	121
Фальсифікація виборчої документації	124
Незаконне використання виборчого бюлетеня	125
Результативність притягнення до адміністративної відповідальності за виборчі порушення	127
ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ ВИБОРЦІВ ТА ТИМЧАСОВА ЗМІНА МІСЦЯ ГОЛОСУВАННЯ	135
НАЦІОНАЛЬНЕ ТА МІЖНАРОДНЕ СПОСТЕРЕЖЕННЯ	139
Громадське спостереження	140
Міжнародне спостереження	146
Партійне спостереження	146
ПЕРЕБІГ ДНЯ ГОЛОСУВАННЯ І ПІДРАХУНКУ ГОЛОСІВ ВИБОРЦІВ	149
Оцінка дотримання процедур у день голосування	150
Активність виборців у день голосування (за даними Громадянської мережі ОПОРА)	157
Результати паралельного підрахунку голосів ОПОРИ	158
РЕЗУЛЬТАТИ ВИБОРІВ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ	161
Портрет нового складу парламенту	164
СУДОВІ ОСКАРЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ВИБОРІВ	167
ВИСНОВКИ	177
РЕКОМЕНДАЦІЇ	187

ПРО НЕЗАЛЕЖНЕ ПОЗАПАРТІЙНЕ СПОСТЕРЕЖЕННЯ ОПОРИ



Громадянська мережа ОПОРА забезпечила незалежне позапартійне спостереження на позачергових виборах народних депутатів України 2019 року. Спостереженням ОПОРИ були охоплені всі його етапи, для чого в регіонах України розгорнуто мережу довготермінових та короткотермінових спостерігачів.

Із кінця травня 2019 року і до встановлення результатів голосування в усіх регіонах України 199 довготермінових спостерігачів проводили моніторинг виборчого процесу. Діяльність ДТС курували 25 обласних координаторів, натомість пресекретарі в кожному регіоні професійно висвітлювали перебіг виборчого процесу. Структура спостереження ОПОРИ також передбачала діяльність 4 міжрегіональних координаторів, завданням яких була координація обласних команд спостерігачів.

Для спостереження за голосуванням та підрахунком голосів виборців ОПОРА рекрутувала, навчила та залучила понад 1 800 короткотермінових спостерігачів. Вони фіксували всі виборчі процедури на статистично репрезентативній для України кількості виборчих дільниць. Унікальними продуктами короткотермінового спостереження ОПОРИ стали оцінка якості виборчих процедур на дільницях країни, паралельний підрахунок явки та паралельний підрахунок голосів виборців, а також належне юридичне документування фактів порушень.

Комплексне спостереження ОПОРИ дозволило сформувати об'єктивну оцінку позачергових виборів народних депутатів України. Методологія спостереження ОПОРИ передбачає не лише виявлення порушень виборчого законодавства, а й офіційне реагування на них у законодавчо встановлений спосіб. Ця обставина вимагала від спостерігачів ОПОРИ системної роботи із правоохоронними органами шляхом подання та юридичного супроводження офіційних заяв, звернень, запитів чи повідомлень.

Цей звіт є результатом компетентної та добросовісної роботи спостерігачів ОПОРИ, яким організація висловлює щирю вдячність. Також ОПОРА дякує тим співробітникам правоохоронних органів та членам виборчих комісій, які проактивно і професійно реагували на повідомлення організації про порушення законодавства або на наші рекомендації.

РЕЗЮМЕ



Новообраний Президент України Володимир Зеленський достроково припинив повноваження Верховної Ради України на підставі юридично спірного, але політично визнаного факту відсутності у парламенті VIII скликання депутатської коаліції. Виборчий процес розпочався 24 травня, натомість Конституційний Суд України визнав конституційним президентський Указ про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України лише 20 червня.

Позачергові вибори народних депутатів України були проведені в умовах нереформованості виборчого законодавства і застарілості цілої низки його положень. Президент України та лідери депутатських фракцій і груп провели консультації про можливість відмови від мажоритарної виборчої системи на парламентських виборах, але поспішно внесений законопроект глави держави про застосування пропорційної системи із закритими списками та зниженим виборчим бар'єром не знайшов підтримку депутатів. Уже після початку виборчого процесу парламент VIII скликання ухвалив Виборчий кодекс, який не застосовувався на позачерговій кампанії.

Дострокові парламентські вибори передбачали скорочені строки реалізації основних процедур. Виборчі комісії всіх рівнів та інші суб'єкти виборчого процесу мали лише 60 днів для організації процесу, а не 90 днів, передбачених для чергових виборів Верховної Ради України. Враховуючи самоусунення тодішнього парламенту від всеохопного реформування виборчого законодавства, ЦВК та Уряд були вимушені самостійно вирішувати проблему з дотримання строків публічних закупівель для виготовлення бюлетенів в умовах швидкоплинності виборчого процесу.

Верховна Рада України IX скликання була обрана за паралельною виборчою системою, яка передбачала обрання половини парламенту за пропорційною виборчою системою у загальнодержавному окрузі з 5% виборчим бар'єром, інша половина депутатського корпусу обиралась у одномандатних виборчих округах. Таким чином, 225 народних депутатів було обрано за пропорційною виборчою системою, 199 депутатів було обрано в одномандатних округах (з огляду на тимчасово окуповані території АР Крим, м. Севастополя, окремі території Донецької та Луганської областей).

Законодавство про вибори народних депутатів не було комплексно реформовано напередодні позачергової кампанії, хоча воно і зазнало певних змін після парламентських виборів 2014 року. Позитивним фактором

стало проведення кампанії в умовах синхронізації виборчого законодавства та Закону України про політичні партії, чим було посилено вимоги до прозорості та підзвітності виборчих фінансів. Нереформованість виборчої системи, відсутність змін у Кримінальному кодексі та Кодексі про адміністративні правопорушення щодо невідворотності покарання за виборчі злочини, процедурні прогалини стали результатом бездіяльності парламенту VIII скликання у сфері виборчої реформи. Негативно на поінформованість виборців вплинула відсутність у кандидатів на позачергових виборах обов'язку подавати декларацію про доходи та витрати.

Передвиборча кампанія була високо конкурентною, незважаючи на суттєву електоральну перевагу нової партії «Слуга народу», неформальним лідером якої був Президент України Володимир Зеленський. Процес висування та реєстрації кандидатів відбувався достатньо конфліктно у зв'язку із масовим застосуванням на виборах технології так званих двійників, прогалинами у законодавстві щодо перевірки дотримання кандидатами виборчих цензів і відповідними суперечливими рішеннями ЦВК.

На позачергових виборах народних депутатів України законодавство не містило детальних положень про висування кандидатів, що відповідало міжнародним стандартам забезпечення автономності політичних партій від держави. Але, на жаль, керівники політичних партій зловживали правами, часто в непрозорий спосіб проводячи конференції з висування кандидатів. Окремі партії повідомляли про внесення змін до партійних списків після завершення законодавчих строків висування, а практика проведення з'їздів протягом декількох днів із перервами створювала перешкоди для делегатів з регіонів України повноцінно брати участь у таких заходах. Партії вибірково чи не повністю оприлюднювали кандидатів із виборчих списків, що уможливлювало приховані ротації серед висуванців політичних сил. Відповідно до виборчого законодавства ЦВК не мала реальних механізмів для виявлення та реагування на можливі випадки порушення процедури висування кандидатів на парламентських виборах.

Негативна практика непрозорого висування кандидатів та оприлюднення виборчих списків посилювалась відсутністю в законодавстві детальних вимог до партій забезпечити можливість присутності ЗМІ та спостерігачів на заходах із висування кандидатів.

Позачергова парламентська кампанія не стала рекордною за кількістю висунутих кандидатів, не перевищивши кількість висуванців на виборах

2014 року, а також за активністю політичних партій із висунання виборчих списків у загальнодержавному виборчому окрузі. Якщо у 2014 році за мандати змагалися 29 політичних партій, то на цих виборах списки кандидатів у загальнодержавному окрузі висунули 22 політичні сили. Усього на депутатські мандати у парламенті IX скликання претендували 5 853 кандидати, з яких 54% балотувалися в одномандатних виборчих округах, а 46% були включені до виборчих списків політичних партій.

В одномандатних виборчих округах кандидатів висунули 52 політичні партії, при цьому в загальній кількості кандидатів незначну перевагу мали самовисуванці (55%). Середня кількість кандидатів у одномандатному виборчому окрузі складала 16 осіб, при цьому найбільше кандидатів було в ОВО № 133 (50 осіб). Найменшу кількість кандидатів, 6 осіб, було висунуто партіями та шляхом самовисування в чотирьох виборчих округах: № 46 (м. Бахмут, Донецька область), № 177 (м. Куп'янськ, Харківська область), № 178 (м. Балаклія, Харківська область) і № 188 (м. Хмельницький, Хмельницька область).

Лише партія «Слуга народу» висунула кандидатів у всіх одномандатних виборчих округах, натомість 34 з 52 партій на рівні округів запропонували менше десяти кандидатів. 5 партій взагалі не мали кандидатів у одномандатних округах, хоча вони і брали активну участь у виборах на рівні загальнодержавного виборчого округу («Українська стратегія Гройсмана»). Політичні партії достатньо активно висували безпартійних осіб — кандидатів на виборах народних депутатів України, хоча їхня кількість суттєво зменшилась у порівнянні з кампанією 2014 року. В єдиному багатомандатному виборчому окрузі балотувалися 25% безпартійних кандидатів, на позачергових виборах 2014 року ця частка становила 40%. Найбільша кількість безпартійних кандидатів була включена до виборчих списків «Партії Шарія» (69% безпартійні), «Слуги народу» (57%) і ВО «Факел» (54%). На противагу цьому, жодного безпартійного кандидата не було у виборчому списку «Сили Людей» і лише 1% безпартійних нараховувалося в списку «Опозиційної платформи — За життя».

Незважаючи на суттєві політичні зміни після виборів Президента України, народні депутати України VIII скликання достатньо активно брали участь у позачерговій кампанії 2019 року. З 307 народних депутатів України, які повторно змагалися за мандат, 115 парламентарів балотувалися в загальнодержавному окрузі й 192 нардепи були кандидатами в одномандатних округах (149 з них — у порядку самовисування, решта — від партій). Найбільше парламентарів (29 осіб: 21 — по списку партії, 8 — в одно-

мандатних округах) балотувалися від партії «Європейська Солідарність», дещо менше чинних нардепів повели на вибори ВО «Батьківщина» (21) і «Опозиційна платформа – За життя» (20). Значне представництво народних депутатів було наявне у переліку кандидатів від «Опозиційного блоку» (17), Радикальної партії (16), Об'єднання «Самопоміч» (13), партії «Українська стратегія Гройсмана» (12).

Виборча кампанія 2019 року супроводжувалась масовим застосуванням технології «двійників» та «клонів», від яких найбільше постраждала популярна на виборах партія «Слуга народу». Недобросовісна технологія з введення виборців в оману реалізовувалась на позачергових виборах народних депутатів України двома основними способами: реєстрація кандидатів з однаковими прізвищами та вказування кандидатами у своїх біографічних відомостях приналежності до організацій, які дублювали назви політичних партій – суб'єктів виборчого процесу. Практика реєстрації в одномандатних округах кандидатів з однаковими чи схожими персональними даними була менш поширеною, ніж на парламентських виборах 2014 року. Натомість маніпуляції в біографічних даних кандидатів із назвами юридичних осіб, схожими на назви політичних партій, набули безпрецедентного характеру.

За підрахунками ОПОРИ, у 55 одномандатних виборчих округах балотувалося близько 90 кандидатів, які в офіційному статусі самовисуванців указували про свою приналежність до громадських організацій, благодійних фондів чи приватних підприємств зі схожими на назви партій найменуваннями. Щонайменше 86 кандидатів-самовисуванців задекларували свою приналежність до організацій, у назвах яких фігурувало словосполучення «слуга народу». Окремим і достатньо конфліктним виборчим спором стала ситуація з тим, що 14 кандидатів-самовисуванців вказали про своє членство в партіях без дозволу останніх. Партія «Слуга народу» успішно оскаржила рішення ЦВК у Шостому апеляційному адміністративному суді щодо реєстрації 12 кандидатів, які вказали відомості про своє членство в цій політичній силі. ЦВК виконала рішення суду, вилучивши з даних про кандидатів інформацію про їхнє членство в політичній силі.

Маніпуляції з назвами політичних партій у біографічних відомостях кандидатів виявились достатньо ефективними. За оцінками спостерігачів ОПОРИ, технологія введення в оману виборців спрацювала в 7 виборчих округах, а за несправжніх висуванців популярних партій проголосувало близько 170 тис. виборців.

Розвиток ситуації з маніпулятивною інформацією в біографічних відомостях кандидатів засвідчив відсутність достатніх правових механізмів реагування на неї. Незважаючи на відкриття Національною поліцією України 34 кримінальних проваджень, ЦВК не мала підстав перевіряти правдивість та коректність поданої кандидатом чи кандидаткою інформації щодо місця роботи, громадської діяльності або партійності. Не було і формальним порушенням наявність у документах кандидатів будь-яких збігів у назвах організацій, до яких вони належать чи в яких працюють. Зловживання з боку виборчих конкурентів відомостями про кандидата де-факто є перешкоджанням здійсненню виборчого права, за яке передбачено відповідальність за частиною першою статті 157 Кримінального кодексу України. Складність доведення складу злочину є очевидною і станом на момент оприлюднення звіту ОПОРІ не було відомо про успішне розслідування технологій із введення виборців у оману. У найближчому майбутньому Верховна Рада України повинна усунути наявні законодавчі прогалини і посилити можливості правоохоронних органів та виборчих комісій реагувати на перешкоджання виборчому праву громадян шляхом обману. При цьому зміни із протидії недобросовісним технологіям повинні враховувати необхідність дієвого захисту права громадян балотуватися на виборах.

За результатами дослідження проблеми «двійників» на виборах, ОПОРА підкреслює, що законодавчі зміни не можуть вважатися єдиним механізмом її розв'язання. Політичні партії повинні докласти додаткових зусиль для захисту свого права власності на знак для товарів і послуг, а також більш системно комунікувати з виборцями про необхідність уважно вивчати дані про кандидатів. Правоохоронним органам, ЦВК та народним депутатам України в міжвиборчий період доцільно провести діалог про ефективні механізми протидії технології «двійників» на виборах в Україні.

Викликом для виборів в Україні залишається забезпечення рівних можливостей чоловіків та жінок у виборчому процесі. Позачергові вибори народних депутатів України 2019 року проводились за умов відсутності обов'язкової вимоги щодо забезпечення рівного представництва чоловіків і жінок у партійних виборчих списках кандидатів. Незважаючи на прогрес України в цій сфері, парламент так і не спромігся вдосконалити законодавство для забезпечення умов збалансованої участі чоловіків та жінок у виборчому процесі. Проблема була вирішена тільки після обрання нового складу парламенту та ухвалення остаточної редакції Виборчого кодексу. За підрахунками ОПОРИ, 13 з 22 політичних партій включили до своїх списків понад 30% жінок.

Найбільше жінок було у списках партій «Соціальна справедливість» (44% або 68 осіб), «Сила Людей» (43% або 20 осіб) і Радикальна партія (41% або 90 осіб). Найгіршу ситуацію з представництвом жінок зафіксовано у виборчих списках ВО «Свобода» (17%) та партії «Патріот» (19%). У цілому жінки склали 30,6% від загального числа кандидатів, що балотувалися на парламентських виборах за партійними списками. Поступовий прогрес із забезпечення принципу гендерної рівності у виборчому процесі пов'язаний, зокрема, із впровадженням стимулу для політичних партій на рівні системи їх державного фінансування. Але, на жаль, підстав для впевненого оптимізму щодо подолання проблем у дотриманні збалансованості осіб двох статей у виборчому процесі поки немає. На парламентських виборах у найбільш прохідній частині виборчого списку партій домінували чоловіки. З 22 партій лише в 7 політичних сил у першій тридцятці кандидатів частка жінок складала не менше 30% («Соціальна справедливість», «Європейська Солідарність», «Сила Людей», Партія Зелених України, ВО «Факел», «Самопоміч» і «Голос»). Деякі партії формально дотримувалися мінімальних стандартів гендерної рівності, але включали жінок на найменш вигідні місця у виборчих списках. До прикладу, у партії «Опозиційна платформа — За життя» лише 3 з 60 жінок-кандидаток були включені до першої тридцятки списку.

Процес реєстрації кандидатів на виборах народних депутатів України був достатньо конфліктним. На рівні виборчих списків ЦВК відмовила в реєстрації Комуністичній партії України, партіям «Союз лівих сил» та «Рух Нових Сил Михайла Саакашвілі». Питання відмови в реєстрації списків КПУ та «Союзу лівих сил» були пов'язані з порушенням вимог декомунізації та невнесенням грошової застави відповідно. Натомість відмова в реєстрації виборчого списку «Руху Нових Сил Михайла Саакашвілі» спричинила складні судові оскарження, які загрожували стабільності виборчого процесу. ЦВК відмовила в реєстрації виборчого списку цієї партії на підставі вказання в документах із його висування дати, яка передувала Указу Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України. Після успішного оскарження «Рухом Нових Сил Михайла Саакашвілі» відмови в реєстрації виборчого списку, ЦВК переглянула свої рішення про затвердження форми і тексту виборчого бюлетеня, зокрема черговості партій у бюлетені. Комісія ухвалила суперечливе рішення про включення партії «Рух Нових Сил Михайла Саакашвілі» до бюлетеня без жеребкування, наділивши її останнім номером. Проблемна ситуація, пов'язана з вирішенням виборчого спору вже після затвердження форми і тексту бюлетеня, потребує

розв'язання на законодавчому рівні. На думку ОПОРИ, необхідно більш ефективно розмежувати за строками судові оскарження та процес виготовлення виборчих бюлетенів.

Як і на всіх останніх загальнонаціональних виборах в Україні, політичні партії та кандидати в народні депутати розпочали передвиборну агітацію до своєї офіційної реєстрації на рівні ЦВК. На цю практику не вплинув і позачерговий характер виборів, який традиційно зменшує розмах та обсяги агітації. Проведення кандидатами та політичними силами передвиборної агітації до набуття офіційного статусу унеможливило здійснення ефективного контролю за походженням виборчих фінансів. Ймовірність тіншового фінансування дочасної агітації не тільки негативно впливала на забезпечення принципу рівності можливостей для кандидатів, а також сприяла посиленню проявів політичної корупції в суспільстві. ЦВК як вищий орган адміністрування виборів визнавала наявність проблеми, але для її усунення необхідні системні зміни до законодавства.

Проведення частини виборчої кампанії до остаточного рішення КСУ щодо конституційності дострокового припинення повноважень знизило активність партій та кандидатів. На початку виборчого процесу 11 політичних сил розгорнули свою агітаційну активність, при цьому наймасштабніші кампанії — «Європейська Солідарність», «Українська стратегія Гройсмана», «Опозиційна платформа — За життя». Електоральний лідер кампанії — партія «Слуга народу» — розпочала передвиборчу кампанію значно пізніше офіційного початку виборчого процесу.

Моніторинг ОПОРИ засвідчив, що 13 з 22 політичних партій проводили загальнонаціональні виборчі кампанії («Європейська Солідарність», «Слуга народу», «Українська стратегія Гройсмана», «Опозиційна платформа — За життя», ВО «Батьківщина», «Голос», Радикальна партія Олега Ляшка, «Опозиційний блок», ВО «Свобода», Об'єднання «Самопоміч», «Громадянська позиція», «Сила і Честь», «Рух Нових Сил Михайла Саакашвілі»). Інші партії агітували лише в окремих регіонах чи навіть в окремих округах.

«Європейська Солідарність», «Слуга народу», «Українська стратегія Гройсмана», ВО «Батьківщина» та Радикальна партія Олега Ляшка, за даними спостерігачів ОПОРИ, реалізували найбільші агітаційні кампанії. До лідерів за активністю можна було віднести і партію «Голос», але її агітація була малопомітною на території Донецької та Луганської областей. Спостереження ОПОРИ, зафіксовані протягом виборчої кампанії, співпали

з рейтингом політичних партій за офіційними витратами на кампанію. Регіонально сфокусованими були передвиборчі кампанії партій «Опозиційна платформа — За життя», «Свобода», «Опозиційний блок».

Залежно від специфіки поділу регіонів України за політичними симпатіями, ці політичні сили проявляли активність у одних регіонах і були пасивними в інших. ОПОРА окремо проаналізувала агітаційну активність кандидатів у одномандатних округах. За даними спостерігачів, з понад трьох тисяч зареєстрованих кандидатів помітну агітаційну кампанію проводили менше половини.

Парламентські вибори 2019 року засвідчили постійне зростання ролі соціальних мереж у передвиборчих кампаніях українських партій та кандидатів. Платформа Facebook із власної ініціативи регулює політичну рекламу, але досі законодавство України не забезпечує повноцінного обліку і контролю за такою формою агітації. За даними Бібліотеки політичної реклами Facebook, партія «Голос» найбільше витратила на політичну рекламу в цій соціальній мережі. Орієнтовні витрати політичної партії на Facebook склали 7 млн 741 тис. грн. Друге і третє місця за витратами на соціальну мережу займали партії «Європейська Солідарність» (6 млн 716 тис. грн) та «Сила права» (майже 4 млн 362 тис. грн).

Партія ВО «Батьківщина» витратила на рекламі у Facebook близько 2 млн 375 тис. грн, «Слуга народу» — 1 млн 774 тис. грн. Більше одного мільйона гривень на таку політичну рекламу використали «Партія Шарія», «Українська стратегія Гройсмана». У цілому Бібліотека політичної реклами соціальної мережі засвідчує, що політичні партії могли використати 31 млн 53 тис. гривень коштів. Ці дані суттєво відрізняються від відомостей остаточних фінансових звітів розпорядників виборчих фондів, в яких усі партії разом показали лише дещо більше 16 млн грн витрат на агітацію в інтернеті. Окремі партії, такі як «Сила права», ВО «Батьківщина», «Українська стратегія Гройсмана», «Опозиційна платформа — За життя» взагалі не показали витрат на агітацію в інтернеті. Такі розходження засвідчують гостру необхідність повноцінного законодавчого врегулювання передвиборчої агітації в соціальних мережах та інтернеті й чіткого звітування про ці витрати. Спостерігачі ОПОРИ також зафіксували порушення заборони проводити агітацію в день голосування політичними партіями, які активно проводили кампанію в соціальних мережах («Слуга народу», «Партія Шарія»). Порушення строків агітації в інтернеті, на нашу думку, повинні розглядатися в загальному контексті доцільності окремих обмежень.

Розміри та витрати виборчих фондів на позачергових виборах 2019 року перевищили дані показники на позачергових виборах до Верховної Ради України 2014 року. Якщо на парламентських виборах 2014 року всі партії разом сформували виборчі фонди у розмірі близько 658 млн грн, то у 2019 році ця сума складала 910 млн грн. Найбільший розмір виборчого фонду сформувала політична партія «Слуга народу» (114 652 872 грн). Крім неї, до політичних сил із найбільшими фондами належали Радикальна партія Олега Ляшка (111 795 535 грн), «Голос» (105 689 000 грн), «Європейська Солідарність» (99 494 126 грн), «Українська стратегія Гройсмана» (90 961 472 грн), «Опозиційний блок» (90 616 918 грн), ВО «Батьківщина» (87 214 297 грн), «Опозиційна платформа – За життя» (65 566 650 грн), Об'єднання «Самопоміч» (28 708 834 грн), «Сила і Честь» (27 018 140 грн), «Громадянська позиція» (25 678 349 грн), ВО «Свобода» (24 083 252 грн), Аграрна партія України (21 165 456 грн). Виборчі фонди інших політичних партій склали від 6,5 млн грн («Рух Нових Сил Михайла Саакашвілі») до 37 тис. грн (Партія Зелених України).

Виборче законодавство дозволяло фізичним та юридичним особам фінансувати передвиборчі кампанії партій, але 93% всіх коштів виборчих фондів надійшли від самих політичних сил. Незначне фінансування фондів виборцями відображає, безумовно, недоліки чи складність процедури здійснення внесків, яка потребує подальшого спрощення. Але в разі наповнення фонду за рахунок коштів партії, їх походження стане відомим виборцям лише після виборів у межах поточної партійної звітності. Ця особливість звітування може бути справжньою причиною монополії фінансів партії під час формування ними власних виборчих фондів.

Спостерігачі ОПОРИ комплексно оцінили діяльність виборчих комісій на позачергових виборах народних депутатів України. ЦВК – вищий орган адміністрування виборів – провела другі загальнонаціональні вибори в умовах нереформованого законодавства та відсутності достатнього часу для внутрішньої реформи Комісії. Незважаючи на високий професійний рівень членів ЦВК, для Комісії політично конфліктним виявився процес реєстрації кандидатів. За результатами розгляду судами виборчих спорів ЦВК була змушена переглянути свої попередні рішення про відмову в реєстрації 35 кандидатів у ОВО та виборчого списку партії «Рух Нових Сил Михайла Саакашвілі». Неузгодженість строків оскарження рішень ЦВК про реєстрацію або про відмову в реєстрації кандидатів створила ризики зриву процесу виготовлення виборчих бюлетенів. Цей виклик хоча і був вирішений членами ЦВК, але він потребує чіткого законодавчого врегулювання. Варто зазначити, що ЦВК забезпечувала

процес реєстрації кандидатів в умовах правової невизначеності питань перевірки дотримання кандидатами цензу осілості та інших конституційних вимог. В окремих випадках це призвело до того, що суди перебирали на себе повноваження ЦВК щодо перевірки та встановлення факту дотримання цензу осілості кандидатами в народні депутати (до прикладу, питання громадянства Михайла Саакашвілі). Як і на президентських виборах, ОПОРА констатує необхідність чіткого врегулювання, як ЦВК забезпечує перевірку дотримання конституційних вимог щодо реалізації пасивного виборчого права на виборах в Україні.

Позитивним досягненням передвиборчої кампанії стала лібералізація процедури тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси. Напередодні початку цих виборів усі без винятку виборці отримали можливість змінювати місце голосування без подання органам ведення Державного реєстру виборців підтверджувальних документів. Вимога документально підтверджувати заяву про зміну місця голосування на загальнонаціональних виборах була перешкодою для реалізації громадянами виборчого права і не мала практичного змісту. Попри лібералізацію процедури, залишалась актуальною потреба в повноцінному інформуванні громадян про можливість тимчасово змінити місце голосування. Кількість осіб, які скористалися даною процедурою на позачергових виборах народних депутатів України, не була значною (280 922). Ця кількість майже на 35 тис. виборців менша, у порівнянні з першим туром президентських виборів, і на майже 45 тис. виборців менша показників другого туру виборів Президента України. При цьому майже 20% громадян тимчасово змінили місце голосування в останній день передбаченого законом строку. Непропорційне співвідношення мобільних усередині країни громадян із кількістю осіб, що тимчасово змінили місце голосування, та нерівномірне розподілення навантаження на органи ведення Державного реєстру виборців засвідчують доцільність посилення інформаційних кампаній серед громадян.

ЦВК також вдалося вчасно врегулювати з Міністерством економіки України питання публічних закупівель в умовах виборчого процесу, строки проведення яких не співпадали з виборчими процедурами. Тимчасове розв'язання проблеми закупівель товарів та послуг для виборчого процесу натомість комплексно не вирішило питання і потребує змін у законодавстві.

На позачергових виборах народних депутатів України проявились традиційні проблеми в забезпеченні стабільності й професійності ОВК і

ДВК, право подавати пропозиції до складу яких мали політичні партії та кандидати. Ключовою проблемою став високий рівень ротації членів цих комісій. Зокрема, 46% першого складу окружних виборчих комісій було змінено, що унеможливило якісне навчання членів цих органів адміністрування виборів. Непрозорим і потенційно корупційним був процес фактичного розподілу посад у складі виборчих комісій між реальними та фіктивними учасниками виборів, особливо за умов відсутності права рейтингових партій брати участь у формуванні ОВК («Слуга народу», «Опозиційна платформа – За життя», «Голос»). Політичні партії, які не брали участі в попередніх виборах 2014 року і не були представлені в парламенті VIII скликання, не могли подавати кандидатури до складу ОВК. Але кінцевий склад комісій засвідчував можливість реальних суб'єктів виборчого процесу впливати на процес їх утворення. До прикладу, партії «Всеукраїнське аграрне об'єднання «Заступ», «Всеукраїнське політичне об'єднання «Єдина Родина», «Україна майбутнього» і Партія Зелених України забезпечили своє представництво у складі ОВК за рахунок осіб, які на президентських виборах представляли кандидата Володимира Зеленського і на парламентських виборах могли бути пов'язані з партією «Слуга народу».

Специфікою позачергових виборів народних депутатів України було те, що парламентські партії мали право на одне обов'язкове місце у складі ОВК і ДВК, але не всі з них повною мірою скористалися такою можливістю (Об'єднання «Самопоміч»). Натомість окремі партії з депутатськими фракціями у Верховній Раді України не висували кандидатів, але активно формували виборчі комісії («Народний фронт»).

За даними ОПОРИ, найбільшу кількість членів ОВК отримали партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність» (309 осіб), Радикальна партія Олега Ляшка (307), «Народний фронт» (305), «Батьківщина» (300) і «Опозиційний блок» (290), Об'єднання «Самопоміч» (237). Ці політичні сили мали право на одне обов'язкове місце у складі кожної зі 199 комісій та ще одну посаду в цих комісіях шляхом жеребкування. Серед партій-учасниць попередніх виборів народних депутатів України, які могли претендувати на посади у складі ОВК лише шляхом жеребкування, найбільше представництво на цьому рівні виборчих комісій отримали Партія «Відродження» та партія «5.10» (по 114 осіб).

Процес утворення ДВК супроводжувався низкою серйозних порушень виборчого законодавства, хоча вони суттєво і не дестабілізували виборчий процес. За даними ОПОРИ, 24 зі 199 ОВК були створені з порушен-

ням передбачених законодавством строків. 3% подань політичних партій та кандидатів або близько 11 тис. осіб були відхилені ОВК у зв'язку з виявленими в них порушеннями. Спостерігачі організації верифікували 71 інцидент із ознаками недотримання вимог законодавства щодо утворення ДВК. Найчастіше ці порушення стосувались недодержання вимог щодо оголошення складу кожної ДВК, утворення комісій і розподілу їхніх керівних посад у публічному режимі. ОПОРА звернула увагу на необхідність посилення навчальних заходів для членів ОВК та спрощення процедур утворення ДВК та жеребкування їхнього складу.

Незважаючи на неоднакову активність політичних партій у процесі формування виборчих комісій, склад ДВК на позачергових виборах народних депутатів України був конкурентним. 7 політичних партій – суб'єктів виборчого процесу в загальнодержавному окрузі мали свого представника у складі 30% і більше ДВК. Лідером за кількістю членів ДВК була партія «Слуга народу» (82% усіх комісій).

Найбільше представництво у складі ДВК собі також забезпечили партії «Опозиційна платформа – За життя» (72% ДВК), ВО «Батьківщина» (64%), «Європейська Солідарність» (46%), ВО «Свобода» (45%), «Сила і Честь» (31%). Серед кандидатів від партій у одномандатних округах найбільше представництво в ДВК мали висуванці партій «Слуга народу» (76% ДВК), «Опозиційна платформа – За життя» (45%), ВО «Батьківщина» (37%), ВО «Свобода» (20%), «Європейська Солідарність» (18%), «Опозиційний блок» (11%).

Як засвідчує статистика, зібрана спостерігачами ОПОРИ, партії з високими електоральними рейтингами активно впливали на процес утворення ДВК, інші політичні сили не повною мірою скористалися правом номінувати кандидатури до складу виборчих комісій. «Слуга народу», висунувши виборчий список та кандидатів у всіх одномандатних виборчих округах, номінувала найбільшу кількість членів ДВК за квотою партії та своїх кандидатів у одномандатних округах.

Позачергові парламентські вибори 2019 року вкотре засвідчили необхідність професіоналізації виборчих комісій шляхом попередньої сертифікації знань їхніх членів та підвищення для них фінансової мотивації брати участь у адмініструванні виборів. Низька компетенція значної частини членів виборчих комісій та їхня політична залежність створювали потенційні ризики для фальсифікацій. Спостерігачі ОПОРИ виявили, зокрема, не менше 60 інцидентів незаконного уточнення протоколів

про підрахунок голосів на виборчих дільницях. І хоча не було помічено фактів безпосереднього викривлення результатів голосування, поширеність неналежних дій членів виборчих комісій формує передумови для незаконних технологій із боку недобросовісних учасників виборів. Таким чином, зміцнення системи адміністрування виборчого процесу залишається ключовим завданням виборчої реформи в Україні.

Незаконна агітація стала найпоширенішим порушенням виборчого законодавства партіями та кандидатами. Спостерігачі ОПОРИ задокументували 1 989 інцидентів із ознаками недотримання правил ведення передвиборної агітації суб'єктами виборчого процесу. Дані верифіковані порушення склали 81% від усіх виявлених спостерігачами порушень, оскільки всього ними було зафіксовано 2 459 інцидентів. Масовість недотримання вимог до ведення передвиборної агітації знову засвідчила проблематичність реалізації на практиці законодавчих вимог до прозорості виборчих фінансів. Безконтрольні витрати на дочасну агітацію, ігнорування вимог до відкриття кандидатами рахунків виборчих фондів, розповсюдження агітаційних матеріалів, непрозорість джерел фінансування виборчих кампаній – усе це доводить необхідність продовження в Україні реформи політичних фінансів на основі найкращих європейських стандартів. Спостерігачі ОПОРИ вже традиційно звертають увагу на необхідність зміцнення стандартів діяльності ЗМІ в умовах виборчого процесу, враховуючи порушення правил розміщення політичної реклами та результатів опитування громадської думки. Крім негативних практик у сфері прозорості та підзвітності виборчих фінансів, на позачергових виборах народних депутатів України знову було актуалізовано питання доцільності заборони агітації після 24 години останньої п'ятниці перед днем голосування. Відповідь на це питання знаходиться у площині оцінки реалістичності контролю за дотриманням заборони вести агітацію, враховуючи посилення впливу соціальних мереж на вибори та довготривалу практику неспроможності вчасно демонтувати агітацію на зовнішніх рекламних носіях.

Друге місце у структурі виявлених порушень, хоча і з великим відставанням, займають інциденти із ознаками підкупу виборців (232 інциденти або 9% від загальної кількості). Це зловживання залишається найбільш небезпечною технологією для чесного волевиявлення, особливо у відносно невеликих одномандатних виборчих округах. Надання товарів і послуг під час передвиборної агітації було найпоширенішим способом матеріально впливати на вибір громадян (162 з 232 інцидентів). На жаль, продуктивні набори, алкогольні напої, будівельні матеріали та інші товари

залишались популярним інструментом привернення уваги виборців до кандидатів. Не так часто, як непрямий підкуп під час агітаційних заходів, але кандидати достатньо активно використовували благодійні фонди для прихованого матеріального стимулювання виборців. Незважаючи на негативний досвід президентських виборів, держава так і не вжила додаткових заходів із протидії використанню бюджетних програм із де-факто метою матеріального стимулювання виборців.

Третю позицію за поширеністю отримали порушення з боку виборчих комісій (138 інцидентів або 6% від загальної кількості). Ці випадки включали як незначні процедурні інциденти, так і випадки грубого порушення вимог законодавства України. На позачергових виборах народних депутатів України очевидною була необхідність посилення контролю за законністю підрахунку голосів, уточнення членами ДВК відповідних протоколів та процесу утворення ДВК. Значна частина порушень могла бути пов'язана з низькою компетентністю членів виборчих комісій та їх постійною ротацією, хоча це не звільняє державу від обов'язку протидіяти виборчим злочинам.

Зловживання адміністративними ресурсами у виборчих інтересах займало четверту позицію в структурі порушень, виявлених спостерігачами ОПОРИ (49 або 2% від загальної кількості). Специфікою позачергової кампанії до Верховної Ради України стала фактична відсутність партії влади, враховуючи транзит влади після обрання нового Президента України. Але, як неодноразово підкреслювала ОПОРА, в Україні досі на системному рівні не вирішено проблему використання владних повноважень, бюджетних програм і державних ресурсів у виборчих і політичних цілях. На останніх виборах до Верховної Ради України ціла низка кандидатів-мажоритарників використовувала державні субвенції на соціально-економічний розвиток для власного виборчого піару. У червні – липні 2019 року спостерігачі ОПОРИ виявили 2 724 випадки піару на бюджетних ресурсах із боку 147 депутатів-мажоритарників та 27 депутатів-списочників. За оцінками ОПОРИ, 33 народні депутати України переобиралися до парламенту ІХ скликання, активно використовуючи бюджетні програми у власній агітаційній, медійній та іміджевій активності. На фоні постійних ротацій в Уряді України стабільною залишалась позиція урядовців з ігнорування пропозицій ОПОРИ щодо деполітизації та підвищення ефективності використання коштів держави, які виділяються на соціально-економічний та інший розвиток територіальних громад. Таким чином, ОПОРА змушена констатувати неготовність Уряду і парламенту на законодавчому та підзаконному рівнях протидіяти злов-

живанням адміністративними ресурсами, включаючи бюджетні адміністративні ресурси. Кардинальних проблем, пов'язаних зі зловживаннями адміністративними ресурсами, вдалося уникнути у зв'язку з політичною ситуацією, але жодних законодавчих та інституційних гарантій не було впроваджено. ОПОРА закликає парламент оперативно розглянути й ухвалити спільні пропозиції правоохоронних органів та організації щодо забезпечення невідворотності покарання за виборчі злочини. Натомість Уряду рекомендовано невідкладно посилити підзаконні процедури прозорості, підзвітності та політичної неупередженості використання бюджетних коштів в умовах виборів і в міжвиборчий період.

Під час і після виборів Громадянська мережа ОПОРА активно відслідковує перебіг розслідувань виборчих злочинів правоохоронними органами. Суспільна увага до процесу протидії злочинам проти виборчих прав громадян є важливою складовою зусиль із підвищення ефективності правоохоронної системи в цій сфері. Крім цього, узагальнення проблем у розслідуванні виборчих злочинів та професійне їх обговорення дозволяють правоохоронцям та національним експертам сформувані нові підходи до протидії порушенням.

На позачергових виборах народних депутатів України 2019 року територіальні підрозділи Національної поліції України розпочали 433 кримінальні провадження за «виборчими» статтями Кримінального кодексу України (ст. 157 – 160). Регіонами-лідерами за кількістю розпочатих проваджень були м. Київ, Дніпропетровська та Київська області. На момент підготовки цього звіту ОПОРА було відомо про винесення 48 обвинувальних вироків щодо злочинів проти виборчих прав громадян, з яких 28 стосувалися фальсифікації виборчої документації (стаття 158 ККУ), 16 вироків – незаконного використання бюлетеня і голосування більше одного разу (ст. 158-1), 2 – незаконного знищення виборчої документації (ст. 158-2). По одному вироку було винесено щодо підкупу виборців (стаття 160), перешкоджання виборчому праву, діяльності офіційного спостерігача (ст. 157) та за сукупністю статей щодо знищення та незаконного використання виборчої документації (ст. 158-2, ст. 158-1). За підрахунками ОПОРА, абсолютна більшість засуджених не отримала покарання у вигляді позбавлення чи обмеження волі, а між ними та прокурорами, як правило, укладались угоди про визнання невинуватості. Звертає на себе увагу той факт, що ефективні розслідування підкупу виборців досі залишаються поодинокими, хоча матеріальне стимулювання виборців є масовою недобросовісною технологією. До проміжних позитивних тенденцій розслідування виборчих злочинів необхідно віднести наявність

фактів притягнення до відповідальності не лише виборців, які незаконно голосували, а й членів виборчих комісій, відповідальних за видачу бюлетенів. Але, у цілому, ОПОРА вимушена констатувати необхідність суттєвого посилення законодавчих та інституційних гарантій невідворотності покарання за виборчі злочини. Одним із напрямків формування таких гарантій має стати ухвалення спільного проєкту МВС України, Національної поліції та ОПОРИ щодо забезпечення невідворотності покарання за виборчі злочини.

Значними складнощами супроводжувався процес притягнення порушників до адміністративної відповідальності. 40% (від 2 680) усіх розглянутих судами справ щодо адміністративної відповідальності за виборчі злочини були закриті у зв'язку із завершенням строків притягнення до відповідальності або відсутністю в діях особи складу злочину.

Як і на виборах Президента України 2019 року, яскраво проявив себе недостатній рівень підготовки правоохоронців із питань складання протоколів про притягнення винних до відповідальності за виборчі порушення. За підрахунками ОПОРИ, кожен третій протокол повертався судами України до територіальних підрозділів Національної поліції для доопрацювання. Основні причини повернення протоколів були пов'язані саме з недоопрацюванням правоохоронців: неповне описання дій, невручення екземпляра протоколу ймовірному порушнику, відсутність пояснень фігурантів або їхніх персональних даних. Відзначаючи зацікавленість Національної поліції України в підвищенні кваліфікації своїх співробітників із питань виборчого процесу, ОПОРА підкреслює необхідність подальшої реалізації навчальних заходів для правоохоронців.

Моніторинг судових справ ОПОРИ засвідчив, що найпоширеніші адміністративні правопорушення на позачергових парламентських виборах стосувалися недотримання вимог виборчого законодавства до виготовлення та розповсюдження друкованих матеріалів передвиборної агітації (1 069 з 2 680 справ). Другу позицію за поширеністю займали адміністративні правопорушення щодо недодержання порядку подання або отримання внеску до виборчого фонду або кандидата (740). На третьому місці були справи щодо порушення обмежень у веденні перевиборної агітації (334). Пакет законодавчих пропозицій із питань забезпечення невідворотності покарання за виборчі злочини вже спільно підготовлений правоохоронними органами та ОПОРОЮ, а його ухвалення парламентом здатне покращити ситуацію з притягненням порушників до адміністративної відповідальності.

Позачергові парламентські вибори 2019 року продовжили практику цьогорічних виборів Президента України щодо використання в політичних цілях права громадських організацій вести спостереження на виборах. Зі 163 громадських організацій, які отримали дозвіл вести спостереження на виборах народних депутатів України, 68 ніколи раніше не мали такого досвіду. Більше чверті від усіх спостережних організацій були засновані напередодні виборів 2019 року, 6 з них зареєстровані Міністерством юстиції України вже після початку парламентської кампанії. З 6 організацій, створених уже в умовах виборчого процесу, мали назви, які були схожі на назви партій – суб'єктів виборчого процесу («Слуги народні», «Слуга народний», «За слугу народу»).

За оцінками ОПОРИ, значна частина громадських організацій, які отримали дозвіл вести спостереження, мала прямі зв'язки з політичними партіями, спільні з ними адреси реєстрації та керівників. Ознакою політично вмотивованого спостереження може бути і відсутність звітів за результатами спостереження на попередніх виборах. Не менше 15% керівників спостережних громадських організацій самі балотувалися на виборах народних депутатів України. На думку ОПОРИ, практика використання партійними штабами та кандидатами громадських організацій у власних виборчих цілях негативно впливає на забезпечення гарантій для позапартійного спостереження. Виборцям дуже складно, а часто і неможливо розрізнити діяльність політично незалежних спостерігачів та партійних функціонерів, коли останні роблять заяви від імені формально позапартійних організацій. Політичні партії та кандидати мають усі законні права вести власне спостереження, а тому їхні спроби використати позапартійне спостереження є виключно недобросовісною технологією. ОПОРА закликає політичні партії та потенційних кандидатів на майбутніх виборах уникати такої практики, забезпечуючи справжні умови для ведення позапартійного спостереження.

Процеси голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів голосування були окремим ракурсом уваги ОПОРИ, враховуючи їхню важливість для чесних та демократичних виборів. У день голосування на позачергових виборах народних депутатів України ОПОРА оцінювала перебіг виборчого процесу на основі статистично обґрунтованої вибірки. За відсутності системних та централізовано організованих порушень виборчого законодавства важливими проблемами дня голосування були спроби видачі виборчих бюлетенів без пред'явлення належних документів або голосування за іншу особу. У день голосування такі інциденти були зафіксовані спостерігачами на 10,1% виборчих дільниць, при цьо-

му на президентських виборах цього ж року – на 12,9%. Тенденції щодо спроб незаконної видачі та отримання виборчих бюлетенів засвідчують необхідність більш рішучих дій із боку держави з метою запобігання відповідним порушенням. Ці кроки повинні базуватися як на забезпеченні невідворотності покарання, так і шляхом реалізації масштабних інформаційних кампаній серед громадян.

Крім незаконних дій із бюлетенями, достатньо поширеними були випадки порушення виборцями таємниці голосування шляхом демонстрації бюлетенів на виборчій дільниці або через недотримання процедури голосування в кабінці (4,2%). Необхідно підкреслити, що ці порушення частково спровоковані недотриманням вимог з облаштування виборчих дільниць. У порівнянні з попередніми кампаніями, виборці дуже рідко вдавалися до фотографування виборчих бюлетенів, що на практиці традиційно пов'язано зі спробами звітувати за голосування в обмін на незаконну матеріальну вигоду (0,8% дільниць).

В окремих регіонах України спостерігачі ОПОРИ зафіксували відкриття із запізненням виборчих дільниць (0,3% дільниць), при цьому найбільш складною була ситуація на 5 виборчих дільницях Чернігівської області.

У цілому день голосування на позачергових виборах народних депутатів України не супроводжувався критичними для чесності волевиявлення правопорушеннями, за винятком спроби вкинути декілька бюлетенів у Мирнограді Донецької області.

Спостерігачі ОПОРИ окремо оцінили на основі статистично обґрунтованої вибірки процес підрахунку голосів виборців на виборчих дільницях. ДВК забезпечили належне виконання процедур підрахунку голосів та складання протоколів про підрахунок голосів виборців, хоча й окремі з них допускали грубі порушення виборчого законодавства.

За оцінками ОПОРИ, на 3% виборчих дільниць члени ДВК не дотримувалися встановленої законодавством процедури підрахунку голосів виборців. До переліку таких порушень входили підрахунок бюлетенів окремими групами членів ДВК, порушення послідовності етапів такого підрахунку, одночасне висипання виборчих бюлетенів з усіх скриньок тощо. На окремих виборчих дільницях фіксувалися випадки підписання протоколів про підрахунок голосів до завершення процесу голосування. Члени ДВК іноді проставляли у протоколах про підрахунок голосів дати наступного дня для отримання додаткової фінансової державної винаго-

роди. Внесення неправдивої дати підписання протоколів про підрахунок голосів засвідчує необхідність додаткового врегулювання оплати праці членам ДВК із врахуванням великого навантаження на них у день голосування.

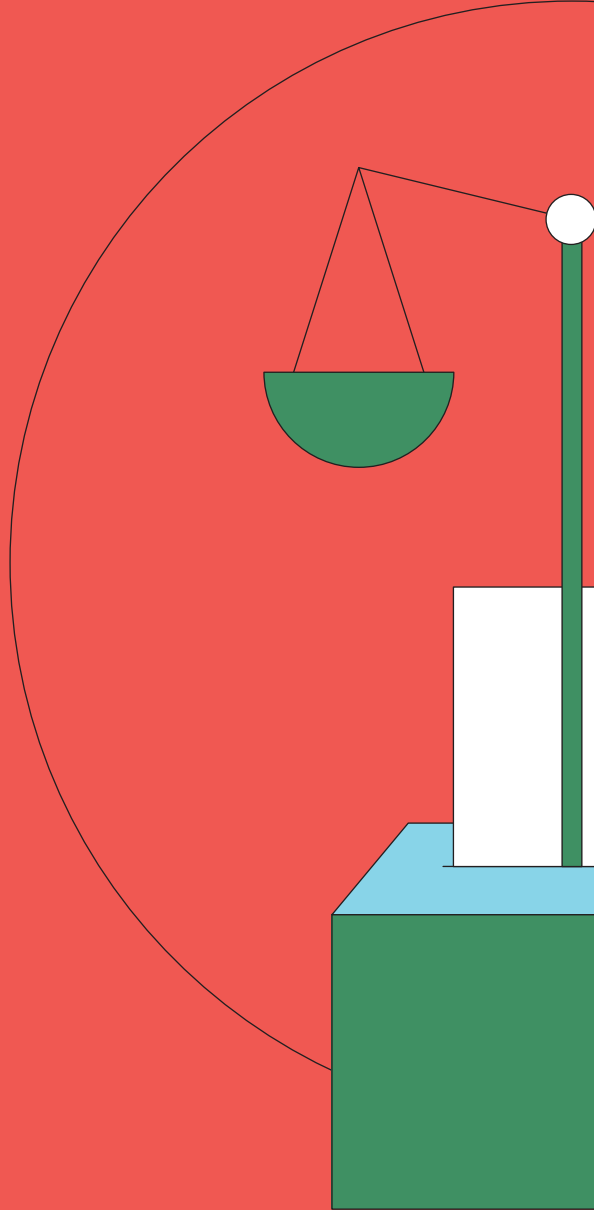
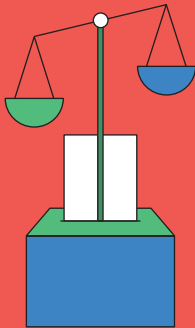
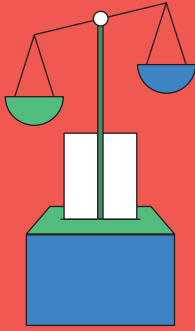
Окремо спостерігачі фіксували порушення порядку уточнення протоколів про підрахунок голосів виборців. Члени деяких ДВК незаконно мали при собі печатки, які повинні зберігатися у приміщеннях дільниць, і без повернення на засідання комісій вносили зміни до протоколів для усунення виявлених у них неточностей. Як правило, такі незаконні дії обґрунтовувалися необхідністю виправлення помилок, які не впливають на розподіл голосів. ОПОРА підкреслює, що в умовах безконтрольних і неправомірних уточнень протоколів немає жодних можливостей для попередження цілеспрямованої фальсифікації голосування і держава повинна притягати до відповідальності винних за такі порушення. Але невідворотність покарання за порушення не скасовує доцільності спрощення виборчих процедур для уникнення неорганізованих зловживань із боку недосвідчених членів виборчих комісій.

На основі репрезентативної для всієї країни кількості виборчих дільниць ОПОРА забезпечила паралельний підрахунок явки виборців, яка, за даними організації, склала 49,3% (похибка +/- 0,6). Натомість, за даними ЦВК, офіційний показник активності виборців на позачергових виборах народних депутатів України складав 49,84%. Хоча активність виборців на останніх виборах до Верховної Ради була дещо нижчою в порівнянні з попередніми (офіційна явка у 2014 р. — 52,42%), виборці проявили достатньо високу зацікавленість у голосуванні в умовах періоду відпусток. У день голосування спостерігачі ОПОРИ забезпечили паралельний підрахунок голосів виборців на 1 395 виборчих дільницях, які сформували репрезентативну для всієї країни вибірку. Паралельний підрахунок голосів виборців ОПОРИ став важливим інструментом формування довіри до офіційних результатів виборів та попередження втручання у волевиявлення на рівні комісій вищого рівня.

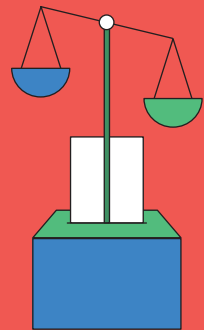
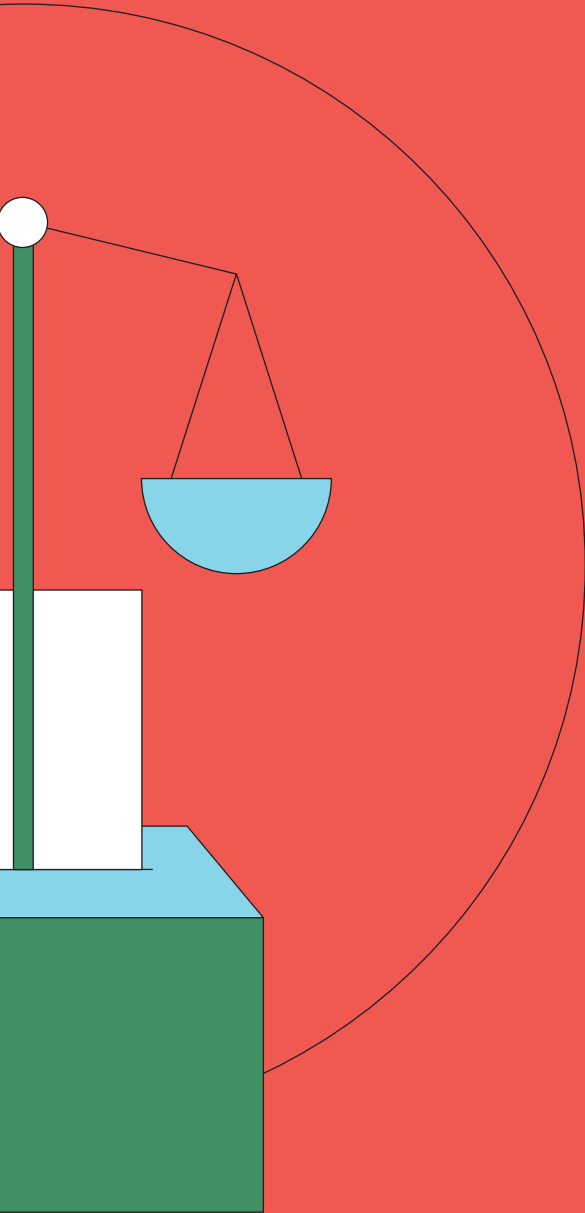
Офіційні результати виборів засвідчили оновлення депутатського корпусу Верховної Ради: лише 82 депутати попередніх скликань були обрані до Верховної Ради України, 342 обранці потрапили до парламенту вперше. Позитивним підсумком виборчої кампанії стало зростання на 9% представництва жінок у парламенті в порівнянні з попереднім скликанням. За пропорційною складовою виборів 27% депутатів є жінками, з обраних у одномандатних округах — лише 13,6%. Останній факт учерго-

ве засвідчив несприятливість паралельної виборчої системи для дієвого забезпечення рівного представництва двох статей у виборчому процесі. У порівнянні з попереднім скликанням, середній вік депутата зменшився майже на 8 років і становив 41 рік. Аналіз депутатського корпусу засвідчує необхідність посилення законодавчих та внутрішньопартійних гарантій рівної участі чоловіків і жінок у виборчому процесі, посилення механізмів повноправної участі всіх груп суспільства в політиці. Окремим напрямком має стати забезпечення умов для політичної активності людей з інвалідністю, які досі зіштовхуються з перешкодами в реалізації своїх конституційних прав.

Результати спостереження ОПОРИ засвідчують доцільність продовження виборчої реформи в Україні, кінцевим результатом якої має стати впровадження прозорих процедур, виконання яких забезпечується ефективними органами адміністрування виборів, пропорційними та дієвими санкціями. Пріоритетним для держави повинно стати і завдання з посилення гарантій реалізації виборчих прав людьми з інвалідністю, внутрішньо переміщеними особами, внутрішніми трудовими мігрантами, виборцями за кордоном, а також забезпечення рівної участі чоловіків та жінок у виборчому процесі. Значна частина змін до виборчого законодавства має бути ухвалена до місцевих виборів задля їх проведення на якісно новій основі.



ВИБОРЧА СИСТЕМА І ЗАКОНОДАВСТВО



Політичний контекст

Виборчий процес з організації позачергових парламентських виборів 2019 року стартував в умовах нереформованого виборчого законодавства, політичної невизначеності та супроводжувався поспішним розглядом в Конституційному Суді України подання 62 народних депутатів щодо конституційності Указу Президента України про розпуск Верховної Ради.

Новообраний Президент Володимир Зеленський відразу ж після офіційного набуття повноважень 20 травня 2019 року публічно заявив про намір розпуску Верховної Ради восьмого скликання. Після проведених консультацій зі спікером Верховної Ради та лідерами парламентських фракцій, 21 травня він підписав Указ про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України восьмого скликання та призначення позачергових виборів на 21 липня 2019 року. Формальною підставою такого рішення слугував юридично суперечливий, але політично визнаний факт відсутності в парламенті коаліції депутатських фракцій¹.

Саме тема зміни виборчої системи була ключовим предметом згаданих консультацій Президента з депутатськими фракціями та Головою Верховної Ради напередодні публікації Указу. Попри неодноразово озвучені політиками пропозиції перейти до повністю пропорційної виборчої системи з відкритими партійними списками і відмовитися від мажоритарної складової, учасникам консультацій не вдалося досягнути консенсусу щодо формату і строків внесення необхідних законодавчих змін. У цей момент на розгляді в парламенті знаходився проголосований у першому читанні проєкт Виборчого кодексу², однак, з огляду на надмірну кількість внесених депутатами поправок, шанс для якісного розгляду й успішного прийняття документа як базового для проведення позачергових виборів фактично був змарнований. Запропонований Президен-

1 Згідно зі статтею 90 Конституції України Президент має право достроково припинити повноваження парламенту, зокрема якщо протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій.

2 2 жовтня 2015 року Виборчий кодекс було зареєстровано в парламенті VIII скликання, хоча сам текст був напрацьований ще за кілька років до цього. 7 листопада 2017 року Верховна Рада підтримала проєкт у першому читанні. Для його доопрацювання до другого читання було подано 4 296 поправок, що негативно вплинуло на зміст і цілісність кінцевого документа. З 16 квітня 2018 року в парламенті працювала робоча група з опрацювання цих поправок.

том альтернативний варіант оновлення виборчої системи шляхом внесення змін до чинного Закону «Про вибори народних депутатів» також не знайшов підтримки в лідерів парламентських фракцій. 22 травня 2019 року парламент відмовився розглядати поспішно внесений для розгляду на позачерговому засіданні Верховної Ради президентський законопроект, яким пропонувалося в чинному законі ліквідувати мажоритарну складову, проводити вибори виключно на основі пропорційної системи із закритими партійними списками і зменшити проходний бар'єр з 5% до 3%. На наступний день (23 травня) Указ Президента «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» був опублікований, а отже — набрав чинності.

24 травня 2019 року в Україні офіційно розпочався виборчий процес позачергових виборів депутатів парламенту. Відповідно до Закону «Про вибори народних депутатів України» Центральна виборча комісія одразу після опублікування Указу взяла на себе виконання всіх передбачених законодавством функцій щодо організації та проведення позачергових виборів народних депутатів 21 липня 2019 року.

Скорочені строки для реалізації окремих виборчих процедур були ключовою особливістю правового регулювання позачергових парламентських виборів. Відповідно до Конституції на проведення позачергових виборів відводилося 60 днів (фактично 58), замість 90 днів у випадку чергових виборів. Це створювало додаткове навантаження на ЦВК і суб'єктів виборчого процесу, адже було суттєво звужено часові межі, відведені на реєстрацію кандидатів, формування виборчих комісій і друк бюлетенів. Також ЦВК зіштовхнулася з проблемою дотримання законних строків проведення публічних закупівель в умовах швидкоплинного виборчого процесу та самоусунення парламенту від законодавчого врегулювання цієї проблеми. Ситуацію було вирішено шляхом прийняття окремого підзаконного акта на рівні Уряду (Міністерством економічного розвитку і торгівлі).

Очікування рішення Конституційного Суду і непрогнозованість його впливу на хід виборчої кампанії довгий час дезорієнтувало потенційних суб'єктів виборчого процесу та навіть слугувало для окремих політичних гравців підставою для сумнівів щодо легітимності самого перебігу позачергових виборів. Урешті, уже в розпал кампанії (20 червня), Конституційний Суд ухвалив рішення, яким визнав Указ Президента таким, що відповідає Конституції України (є конституційним). Суд означив існуючу ситуацію як «конституційний конфлікт між Президентом та Верховною

Радою, який не має правового вирішення» і відзначив, що розв'язання цього конфлікту шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України відповідає вимогам Конституції України.

Особливості виборчої системи

Відповідно до чинного законодавства депутати парламенту обиралися на основі змішаної пропорційно-мажоритарної виборчої системи терміном на 5 років. Половина складу Верховної Ради (225 депутатів) обиралася за пропорційною системою в єдиному загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі з висуванням кандидатів за списками політичних партій. Право висування кандидатів було закріплено виключно за політичними партіями (без можливості формувати виборчі блоки), а участь у розподілі депутатських мандатів брали лише ті партії, які подолали 5% виборчий бар'єр. Інша частина парламентарів (225, але фактично 199 депутатів – з огляду на військову окупацію частини території України, де б мали бути створені виборчі округи) обиралася в одномандатних мажоритарних округах за системою відносної більшості. Право балотування мали як висуванці політичних партій, так і незалежні кандидати (самовисуванці). Закон не встановлював до мажоритарних кандидатів вимоги проживати в округах, в яких вони мали намір балотуватися.

Вибори народних депутатів України проводилися в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, який включав у себе всю територію України і закордонний виборчий округ, та у 225 одномандатних виборчих округах, утворених ЦВК на постійній основі³. З огляду на те, що частина виборчих округів знаходиться на тимчасово окупованих територіях України, вибори не проводилися в усіх 12-ти округах Автономної Республіки Крим та місті Севастополь, у 9-ти (з 21) округах Донецької області та в 5-ти (з 11) округах Луганської області. Таким чином за мажоритарною складовою виборчої системи народні депутати обиралися лише в 199-ти

3 Одномандатні виборчі округи на постійній основі утворено постановою ЦВК від 28 квітня 2012 року № 82 «Про утворення одномандатних виборчих округів на постійній основі у межах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя (зі змінами)». У свою чергу підготовка організації і проведення голосування, а також підрахунок голосів виборців на виборах народних депутатів України здійснювалися на звичайних, спеціальних та закордонних виборчих дільницях, що існують на постійній або тимчасовій основі.

з 225 одномандатних округів. Територіальні межі одномандатних округів залишалися незмінними з 2012 року (за винятком тих округів, які належали до тимчасово окупованих частин областей України), однак змінною є кількість виборців, які голосують у цих округах. На практиці це спричиняє зростання кількості округів, в яких спостерігається значне перевищення допустимого відхилення від орієнтовної середньої кількості виборців у окрузі, що має складати не більше 12%. У випадку збереження чинної виборчої системи, ЦВК необхідно нагально в прозорий та інклюзивний спосіб провести перегляд меж округів до наступних парламентських виборів.

Законодавчі зміни

Проведення дострокових парламентських виборів регулюється Конституцією України 1996 року (зі змінами, внесеними у 2019 році) і Законом України «Про вибори народних депутатів України», прийнятим у 2011 році⁴. Комплекс виборчого та суміжного законодавств включає також закони України «Про Центральну виборчу комісію», «Про Державний реєстр виборців», «Про політичні партії», Кримінальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні порушення, Кодекс адміністративного судочинства України, а також окремі положення спеціального Закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України».

З моменту проведення останніх виборів до парламенту (у 2014 році) законодавча база залишилася незмінною в частині регулювання системи виборів та реалізації ключових виборчих процедур. Однак за останні п'ять років до Закону «Про вибори народних депутатів» шість разів вносилися різноманітні правки, у тому числі техніко-юридичного характеру, переважно спричинені необхідністю привести виборчий закон у відповідність до змін у нормативно-правових актах, які стосуються антикорупційної політики, політики у сфері декомунізації, реформи поліції і юстиції тощо.

4 Хоча профільний закон, за яким у 2019 році відбувалися позачергові вибори до Верховної Ради, був прийнятий ще в 2011 році, виборча система, що використовувалася на цих виборах, була вперше законодавчо впроваджена ще в 1997 році й відтоді з деякими відмінностями п'ять разів застосовувалася для парламентських виборів в Україні (1998, 2002, 2012, 2014 і 2019 роки).

Наприкінці 2015 року було внесено низку змін до різних законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції⁵. Частина цих змін безпосередньо стосувалася виборчого процесу та діяльності політичних партій. Зокрема, кандидатів і політичні партії зобов'язали інформувати про відкриття рахунку виборчого фонду не лише ЦВК (або ОВК), але й Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) — як спеціальну структуру, уповноважену здійснювати контроль за дотриманням антикорупційних правил політичними партіями. Змінено терміни подання кандидатами і партіями проміжних фінансових звітів про використані кошти виборчого фонду до ЦВК і НАЗК. Так, розпорядник коштів накопичувального рахунку виборчого фонду партії був зобов'язаний подати такий звіт за п'ять днів до дня голосування (на попередніх виборах потрібно було зробити це за 20 днів до голосування).

Партій, які висунули кандидатів у депутати в одномандатних округах, зобов'язали оприлюднювати на своїх офіційних вебсайтах (за наявності) проміжні фінансові звіти про надходження та використання коштів виборчих фондів кандидатів. Ця ж інформація повинна невідкладно публікуватися на сайтах ЦВК і НАЗК. Аналогічні законодавчі вимоги щодо забезпечення публічності інформації про виборчі фінанси стосувалися також оприлюднення остаточних фінансових звітів. Законодавчі зміни містили деталізацію процедури аналізу фінансових звітів кандидатів і партій й публікування відповідної інформації ЦВК та окружними виборчими комісіями. Так, аналіз фінансових звітів здійснюється виборчими комісіями, до яких вони подані, та полягає у встановленні відповідності звітних даних вимогам Закону України «Про вибори народних депутатів України», своєчасності подання звітів та відповідності звітних даних інформації, отриманій від банків, у яких відкрито рахунки виборчих фондів. Урегульовано порядок формування виборчих фондів та здійснення добровільних внесків фізичних або юридичних осіб. Таким чином, виборчий закон було приведено у відповідність до оновленого Закону «Про політичні партії в Україні».

Також в Україні було законодавчо врегульовано порядок відшкодування політичним партіям витрат на фінансування передвиборної агітації на

5 Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції». Режим доступу: <https://bit.ly/2W46thp>

виборах народних депутатів України, хоча така практика не була новою⁶. Право на таке відшкодування отримали партії, які за результатами виборів взяли участь у розподілі депутатських мандатів. Обсяг відшкодування дорівнює сумі фактично здійснених політичною партією витрат, але не більше максимального розміру виборчого фонду політичної партії та здійснюється на підставі остаточного фінансового звіту про надходження та використання коштів виборчого фонду політичної партії⁷. Це впливає на розширення вимог щодо звітності та фінансової прозорості політичних партій і накладає на уповноважені органи обов'язок забезпечення ефективного контролю за фінансовими витратами. Разом з тим слабкістю законодавчого регулювання є відсутність механізмів компенсації партіям витрат на агітацію до виборів, а не лише після виборів. У перспективі це може негативно вплинути на рівень політичного плюралізму, обмежуючи можливості нових або малих партій ефективно конкурувати з впливовими політичними силами під час виборчої кампанії.

Ще одна законодавча зміна стосувалася скорочення переліку документів, які партії були зобов'язані подавати в ЦВК при здійсненні реєстрації кандидатів у депутати в загальнодержавному окрузі. Зокрема, з цього переліку було виключено копію завірених у центральному органі виконавчої влади свідоцтва партії та її статуту. У свою чергу для громадських організацій при реєстрації офіційних спостерігачів було вилучено норму про необхідність подавати в ЦВК копію нотаріально завіреного статуту та свідоцтва про реєстрацію організації. Безумовно, це позитивні та обґрунтовані рішення⁸, з огляду на постійне вдосконалення можливостей опрацювання та верифікації подібної інформації в електронній формі й за допомогою програмних засобів через Єдиний державний реєстр юридичних осіб.

6 Відшкодування партіям витрат на агітаційну діяльність було запроваджено у 2005 році (в тексті Закону «Про вибори народних депутатів»), однак з 2007 року ця законодавча норма не застосовувалася.

7 Загалом партіям, які за результатами виборів потрапили до парламенту, з Державного бюджету буде відшкодовано понад 467 мільйонів гривень (близько 20 млн доларів за курсом НБУ у 2019 році). Також з 2016 року політичні партії в Україні отримують державне фінансування для здійснення статутної діяльності.

8 Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань». Режим доступу: <https://bit.ly/2ZduVPb>

Після прийняття у 2015 році Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» частина змін торкнулася і виборчого законодавства. Закон викликав резонансну політичну дискусію в Україні, також спричинив звернення 46 народних депутатів до Конституційного Суду щодо його відповідності Конституції України. 16 липня 2019 року Суд визнав Закон таким, що відповідає Конституції. Венеціанська комісія й Бюро демократичних інститутів та прав людини (ОБСЄ/БДІПЛ) у своєму спільному висновку, оприлюдненому в 2015 році, розцінили окремі норми Закону як такі, що мають ознаки втручання у здійснення права на вільні вибори. Порівняно з редакцією Закону, за якою відбувалися позачергові парламентські вибори у 2014 році, у чинному Законі на момент проведення виборів 2019 року було розширено перелік підстав для відмови в реєстрації кандидатів (ч. 1 ст. 60 Закону України «Про вибори народних депутатів України»). Зокрема, ЦВК була зобов'язана відмовляти в реєстрації кандидатів у депутати, висунутих від партії, яка здійснює пропаганду комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів, їхньої символіки та щодо якої в установленому Кабінетом Міністрів України порядку прийнято рішення про невідповідність її діяльності, найменування та/або символіки вимогам законодавства.

Частина внесених до виборчого закону змін мала суто формальний характер і стосувалася оновлення понятійного апарату, спричиненого прийняттям нових нормативно-правових актів. Зокрема, у тексті Закону «Про вибори народних депутатів» слова «міліція» і «органи внутрішніх справ» було змінено на «поліція» і «органи Національної поліції»⁹.

Найбільш небезпечною за своїми наслідками законодавчою ініціативою, у контексті внесення змін до Закону «Про вибори народних депутатів», виявилася пропозиція впровадження процедури виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку після встановлення результатів виборів¹⁰. Згідно із запропонованими змінами, партії, які висували кандидатів у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі, отримали право виключення цих кандидатів зі списків за рішенням

9 Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Національної поліції». Режим доступу: <https://bit.ly/3fdxhY>

10 Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про вибори народних депутатів України" щодо виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку партії у багатомандатному окрузі». Режим доступу: <https://bit.ly/2ZkzJCF>

з'їзду (зборів, конференції) партії вже після виборів. Таким чином партія отримала можливість, фактично ігноруючи результати виборів, безпосередньо впливати на порядковість проходження кандидатів із партійного списку до парламенту у випадку дострокового припинення повноважень депутата, обраного за списком цієї партії. Запропоновані зміни (які в медійному просторі отримали назву «закон про партійну диктатуру») були оскаржені в Конституційному Суді України. Комісія Європейської Ради «За демократію через право» (Венеціанська комісія) у своєму висновку визначила зміни до закону такими, що «суперечать міжнародним нормам». Врешті Конституційний Суд України визнав згадані положення закону неконституційними¹¹.

Одним із негативних аспектів законодавчого регулювання позачергових виборів залишилася процедура публічного декларування доходів і витрат кандидатами при набутті статусу суб'єкта виборчого процесу. Так, у випадку проведення позачергових виборів кандидати в народні депутати не були зобов'язані подавати до ЦВК річну декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Відтак виборці були позбавлені можливості ознайомитися з податковими деклараціями, а отже отримати повні відомості про зареєстрованих кандидатів на сайті ЦВК. У своїх попередніх звітах ОПОРА звертала увагу на необхідність врегулювання цієї проблеми.

З іншого боку, відповідно до змін, внесених до Закону «Про запобігання корупції» (у березні 2017 року¹²), на зареєстрованих кандидатів у народні депутати поширювалася вимога щодо подання відповідних декларацій шляхом їх заповнення на офіційному вебсайті Національного агентства з питань запобігання корупції. Це виправданий підхід з точки зору уніфікації практики подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Однак на позачергових парламентських виборах він виявився неідеальним з огляду на відсутність чіткої процедури щодо строків та санкцій за неподання таких декларацій для кандидатів у народні депутати, які врешті не були обраними. За інформацією ОПОРИ, більшість зареєстрованих кандидатів так

11 Рішення Конституційного Суду України від 21.12.2017 № 3-р/2017. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-17#n63>

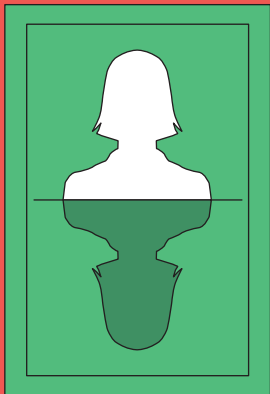
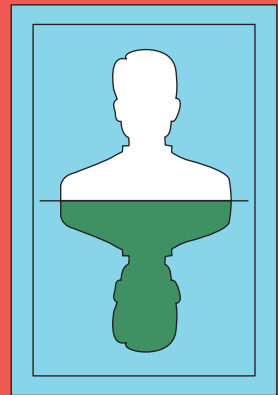
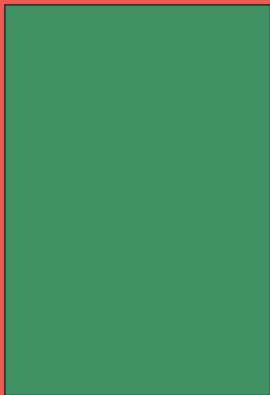
12 Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо собливостей фінансового контролю окремих категорій посадових осіб». Режим доступу: <https://bit.ly/2Zd5iy2>

і не оприлюднила своїх декларацій. Лише в жовтні 2019 року¹³ із Закону «Про вибори народних депутатів» було вилучено норму (пункт 11 статті 107) про необов'язковість подання до ЦВК декларацій для кандидатів, які балотуються на позачергових парламентських виборах. На жаль, ці законодавчі зміни виявилися запізними і не вплинули перебіг виборчого процесу.

На тлі окремих законодавчо неврегульованих аспектів проведення позачергових виборів народних депутатів, усе ж ключовою проблемою залишалася неререформованість виборчого законодавства, зокрема збереження змішаної (паралельної) виборчої системи для обрання народних депутатів. Парламентські політичні партії та органи державної влади не доклали належних зусиль для досягнення політичних домовленостей та вчасного прийняття Виборчого кодексу, зміст якого реально відповідав би публічно задекларованим усіма учасниками намірам запровадити пропорційну виборчу систему з відкритими списками.

13 Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції». Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-20#n52>

ВИСУВАННЯ ТА РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ У НАРОДНІ ДЕПУТАТИ УКРАЇНИ



Етап висування та реєстрації кандидатів у народні депутати розпочався в перший день виборчого процесу (24 травня 2019 року) і до 20 червня партії та кандидати могли подати необхідні документи до Центральної виборчої комісії для реєстрації. При цьому партії, на відміну від самовисуванців, мали скорочений у часі період для висунення кандидатів у народні депутати в загальнодержавному виборчому окрузі й/або в одномандатних виборчих округах – з огляду на необхідність проведення партійних з'їздів. 10 червня 2019 року (за десять днів до завершення реєстрації) вичерпувався крайній термін для проведення з'їздів політичних партій із висування кандидатів. До 25 червня ЦВК була зобов'язана завершити процес реєстрації всіх кандидатів у народні депутати України.

Українське законодавство про парламентські вибори не містило деталізованих вимог щодо висування кандидатів політичними партіями, а тому його порядок встановлювався самими партіями. Фактично єдиною вимогою до партій було висування кандидатів на з'їзді (зборах, конференції), проведеному відповідно до статутних документів партії. Зокрема, закон прямо не зобов'язував політичні партії забезпечувати відкритість з'їздів для представників ЗМІ та громадських організацій, не встановлював норми щодо мінімальної кількості делегатів заходів із висування кандидатів або обов'язку оприлюднювати перелік кандидатів до моменту подачі їхніх документів до ЦВК. На практиці це позбавляло партії – суб'єкти виборчого процесу стимулів демонструвати належний рівень відкритості й прозорості під час прийняття рішень, наслідки яких мали суттєвий вплив на перебіг та якість виборчого процесу. З іншого боку, відсутність комплексного законодавчого регулювання процедури висування політичних партій є виправданою, враховуючи міжнародні демократичні стандарти партійної діяльності та висновки Венеціанської комісії щодо аналізу попередніх редакцій виборчого законодавства України. Йдеться про важливість уникнення надмірного втручання держави у партійні справи та дієвого забезпечення автономності політичних партій. Зокрема, у Висновку Венеціанської комісії щодо Закону України «Про вибори народних депутатів України», за яким проводились чергові вибори 2006 року, автори констатували наявність надмірного втручання держави у внутрішньопартійні процеси. На думку Комісії, надмірне втручання у внутрішньопартійні процеси проявлялося у встановленні вимог щодо мінімальної участі делегатів на з'їздах партій, необхідності інформування ЦВК та ЗМІ про такі з'їзди, надання інформації про кандидатів (дані про освіту, рід занять тощо). Венеціанська комісія наголошувала на тому, що у вільній змагальній партійній системі партії зацікавлені в інформуванні громадськості про їхню діяльність, а державне втручання не повинно бути

настільки значним. Таку позицію згодом було підтверджено у спільному висновку, прийнятому на засіданнях Ради за демократичні вибори та Венеціанської комісії у 2011 р. щодо проєкту Закону України «Про вибори народних депутатів України» (розробленого на виконання Указу Президента України «Про Робочу групу з питань удосконалення законодавства про вибори» від 02.11.2010). У цьому Висновку названо позитивним те, що у положеннях проєкту Закону більше не визначається процедура формування та ухвалення партійного списку, натомість передбачено, що партія проводить цей процес відповідно до процедур, визначених у статуті.

Незважаючи на обґрунтованість гарантій автономності політичних партій, ОПОРА звертає увагу на наявність ознак довільного трактування вимог законодавства під час висування політичними партіями кандидатів на позачергових виборах народних депутатів України.

Низка політичних партій під час кампанії повідомляла ЗМІ про виключення кандидатів із раніше підтриманих з'їздом виборчих списків у зв'язку з підозрами щодо недоброчесності окремих кандидатів або відмовою від балотування самої особи (зокрема партії «Слуга народу», «Європейська Солідарність», «Голос»). Також громадськості та ЗМІ було відомо про включення до виборчого списку партії безпосередньо після з'їзду з висування кандидатів осіб, прізвища яких попередньо не озвучувалися (наприклад, Олександр Єфремов у списку «Опозиційного блоку» за 10 номером, який раніше публічно був закріплений за іншим кандидатом – Володимиром Пилипенком). Повідомлення про внесення змін до партійних списків надходили до спостерігачів та ЗМІ вже після 10 червня, коли партії не мали права проводити з'їзди з висування кандидатів. Крім цього, окремі партії («Голос», «Слуга народу») практикували проведення з'їздів протягом декількох днів з перервами, що створювало перешкоди для всіх делегатів з регіонів України безперервно бути присутніми чи багаторазово відвідувати подібні заходи.

Застереження викликає також укорінене серед політичних партій практика публічно не оприлюднювати повні списки кандидатів у загальнодержавному та одномандатних виборчих округах. Дана обставина уможливила проведення прихованих ротацій у переліку кандидатів без скликання партійних з'їздів та поза встановленим законодавством строком.

ЦВК не була уповноважена оцінювати дотримання партіями вимог їхніх статутів під час проведення заходів із висування кандидатів. Навіть у разі виявлення і підтвердження факту внесення змін до виборчого списку

партії без проведення з'їзду, ЦВК не мала ефективних способів реагування на такі ситуації чи обов'язку втручатися з метою їх врегулювання. На думку ОПОРИ, під час подальшого реформування виборчого законодавства важливо знайти ефективний баланс між гарантуванням автономності партій та можливістю з боку партійного керівництва самовільно втручатися чи навіть дискримінувати учасників з'їздів політичних сил у процесі номінування кандидатів.

Результати реєстрації кандидатів у народні депутати

25 червня 2019 року завершився етап реєстрації кандидатів у народні депутати, які виявили бажання балотуватися на позачергових виборах до Верховної Ради України 21 липня 2019 року. Станом на 28 червня Центральна виборча комісія зареєструвала 5 853 кандидати, з яких 3 179 (або 54%) балотувалися в 199-ти одномандатних виборчих округах, а 2 674 (46%) були висунуті політичними партіями в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі. У цілому кількість зареєстрованих кандидатів не була рекордною для українських виборів й не перевищила показник позачергових парламентських виборів 2014 року, коли своїм пасивним виборчим правом скористалися 6 627 осіб.

ЦВК відмовила в реєстрації трьом політичним партіям: «Союз Лівих Сил», Комуністична партія України і «Рух Нових Сил Михайла Саакашвілі». «Союзу Лівих Сил» було відмовлено через відсутність у поданні встановленого законом переліку документів, зокрема квитанції про сплату партією грошової застави в повному розмірі. Комуністичній партії України ЦВК відмовила на підставі попередньо встановленого Кабінетом Міністрів України факту невідповідності діяльності партії вимогам Закону «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки». Партії «Рух Нових Сил Михайла Саакашвілі» — з огляду на те, що в поданих партією документах часом проведення засідання ради політичної партії, де обговорювалися питання участі у виборах, зазначено 8 травня 2019 року, що значно раніше самого моменту призначення позачергових виборів (21 травня 2019 року). Партія успішно оскаржила рішення ЦВК у Шостому апеляційному адміністративному

суді Києва, а 29 червня Верховний Суд підтвердив рішення апеляційного адміністративного суду і зобов'язав ЦВК повторно зареєструвати партію «Рух Нових Сил Михайла Саакашвілі».

Рішення суду щодо повторної реєстрації партії «Рух Нових Сил Михайла Саакашвілі» спричинило необхідність перегляду форми і тексту виборчого бюлетеня, зокрема черговості партій у бюлетені, уже визначеній жеребкуванням в останній відведений законом термін (26 червня). Замість проведення повторного жеребкування, на якому наполягала партія «Рух Нових Сил Михайла Саакашвілі», але порядок якого нормативно неврегульований, ЦВК прийняла суперечливе з правової точки зору рішення про включення до виборчого бюлетеня для голосування в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі на позачергових виборах народних депутатів України партії «Рух Нових Сил Михайла Саакашвілі» під № 22 без проведення жеребкування (шляхом внесення змін до своєї попередньої постанови).

Списки кандидатів у межах загальнодержавного виборчого округу висунули 22 політичні партії, тоді як у 2014 році до участі у виборах зголосилося 29 політичних сил. У багатомандатному окрузі найбільша кількість кандидатів (понад 200 осіб) нараховувалася в списках п'яти політичних партій: «Опозиційний блок», ВО «Свобода», Радикальна партія Олега Ляшка, ВО «Батьківщина» і «Слуга народу»¹⁴.

На цих виборах збереглася практика включення у виборчі партійні списки осіб, котрі формально не були членами партій, від яких балотувалися. Адже закон дозволяв партіям висувати кандидатами безпартійних осіб, але не членів інших партій. Так, на позачергових парламентських виборах у єдиному багатомандатному окрузі балотувалося 25% безпартійних кандидатів (на парламентських виборах 2014 року таких нараховувалося 40%). Фактично половина партій (а саме – 12), які висунули кандидатів у багатомандатному окрузі, мали у своїх списках понад 30% позапартійних депутатів. Рекордсменами за кількістю безпартійних кандидатів у виборчих списках стали «Партія Шарія» (69% безпартійні), «Слуга народу» (57%) і ВО «Факел» (54%). Натомість жодного безпартійного кандидата не було у виборчому списку «Сили Людей» і лише 1% безпартійних нараховувалося в списку «Опозиційної платформи – За життя».

14 Пізніше реєстрацію 9-ти кандидатів у партійному списку «Слуги народу» було скасовано.

Частково така практика зумовлювалася відсутністю законодавчої можливості утворювати виборчі блоки партій. Кандидати, що виявили бажання увійти до формально об'єданого виборчого списку іншої партії або балотуватися не від своєї партії, були вимушені припинити членство в будь-якій іншій партії. Відповідно, велика кількість кандидатів, що балотувалися від де-факто об'єднаних партійних команд, формально анулювала членство у своїх власних партіях. Іншою причиною цього явища також було те, що нові політичні партії, які особливо інтенсивно створювалися незадовго до виборів, поспішно комплектувалися переважно за рахунок безпартійних осіб.

Кандидати без партійного квитка у виборчих списках партій

Суб'єкт висування	Кандидати в багатомандатному окрузі	Безпартійні кандидати	% безпартійних кандидатів
Партія Шарія	29	20	69%
Слуга народу	201	115	57%
ВО «Факел»	59	32	54%
Опозиційний блок	224	108	48%
Голос	175	84	48%
ВО «Свобода»	224	87	39%
Сила права	62	24	39%
Українська стратегія Гройсмана	63	24	38%
Європейська Солідарність	100	36	36%
ПАТРІОТ	122	42	34%
Сила і Честь	76	26	34%
Партія «Незалежність»	60	8	13%
Громадянська позиція	164	19	12%
ВО «Батьківщина»	206	14	7%

Партія Зелених України	43	3	7%
Об'єднання «Самопоміч»	93	5	5%
Радикальна партія Олега Ляшка	217	7	3%
Аграрна партія України	174	6	3%
Соціальна справедливість	154	4	3%
Опозиційна платформа – За життя	182	2	1%
Сила Людей	46	0	0%
Всього	2 674	666	24,91%

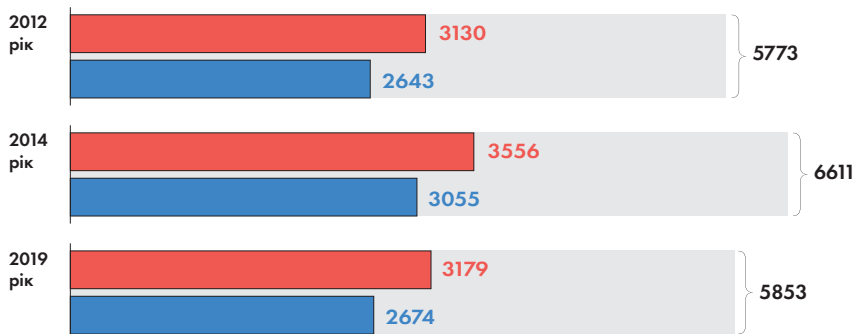
В одномандатних виборчих округах своїх кандидатів (всього 1 437 осіб) висунули 52 політичні партії. Це суттєво більше, ніж на позачергових парламентських виборах 2014 року, але не перевищило показник 2012 року, коли на виборах до Верховної Ради своїх кандидатів у одномандатних округах висунула 81 політична партія. Разом з тим, хоча і незначна, але більшість зареєстрованих кандидатів-мажоритарників (1 742 особи або 55%) балотувалися як самовисуванці.

Середня кількість кандидатів, які балотувалися в межах 1 одномандатного виборчого округу, складала 16 осіб (у 2014 році цей показник сягнув 18 осіб на округ). Найбільше кандидатів-мажоритарників, 50 осіб, балотувалося в 133-му виборчому окрузі з центром в м. Одеса. Тоді як найменше, по 6 осіб, балотувалося одразу в чотирьох виборчих округах – № 46 (м. Бахмут, Донецька область), № 177 (м. Куп'янськ, Харківська область), № 178 (м. Балаклія, Харківська область) і № 188 (м. Хмельницький, Хмельницька область). «Слуга народу» – єдина партія, яка висунула кандидатів у всіх без винятку одномандатних мажоритарних округах. Натомість аж 34 політичні сили на рівні одномандатних округів запропонували менше десяти кандидатів, а 5 партій взагалі не мали кандидатів у одномандатних округах, хоча були представлені значною кількістю кандидатів на рівні загальнодержавного округу (серед них «Українська стратегія Гройсмана»).

Зареєстровані кандидати станом на 28 червня 2019 року

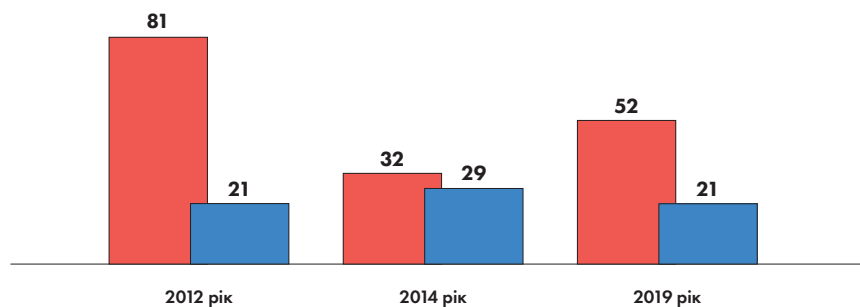
КІЛЬКІСТЬ КАНДИДАТІВ

158 в одномандатних округах	2113 у загальнодержавному окрузі	3696 загалом
------------------------------------	---	---------------------



КІЛЬКІСТЬ ПАРТІЙ

76 які висунули кандидатів в округах	15 які висунули кандидатів за партійними списками
---	--



ОПОРА також аналізувала рівень зацікавлення чинних народних депутатів щодо реєстрації кандидатами. А вже з наближенням виборів народні депутати значно активізувалися у проведенні де-факто агітаційних заходів із метою популяризації прикладів залучення ними бюджетних

ресурсів у інфраструктуру виборчих округів¹⁵. Відтак участь у виборчій кампанії чинних народних депутатів підвищувала ризики використання адміністративних ресурсів у електоральних цілях.

За даними ОПОРИ, на позачергових парламентських виборах балотувалися 307 народних депутатів: 115 парламентарів боролися за голоси виборців у загальнодержавному окрузі й 192 нардепи в одномандатних округах (149 з них у порядку самовисування, решта — від партій).

Усього 18 партій включили до свого переліку кандидатів, висунутих у багатомандатному або одномандатних округах, депутатів Верховної Ради. Найбільше парламентарів (29 осіб: 21 — по списку партії, 8 — в одномандатних округах) балотувалися від партії «Європейська Солідарність», дещо менше чинних нардепів повели на вибори ВО «Батьківщина» (21 кандидат) і «Опозиційна платформа — За життя» (20 кандидатів). Так само досить значне представництво народних депутатів було наявне в переліку кандидатів від «Опозиційного блоку» (17 осіб), Радикальної партії Олега Ляшка (16), Об'єднання «Самопоміч» (13), «Української стратегії Гройсмана» (12).

Кандидати «двійники»

Протягом реєстрації кандидатів на рівні одномандатних мажоритарних округів особливо гостро проявилася проблема масового і частково ефективного застосування так званої технології «двійників» (або клонів), націленої на розпорощення уваги електорату і введення виборців в оману щодо особи чи партійної приналежності кандидатів. Національна поліція України порушила 34 справи щодо незаконного використання брендів партій за статтею 157 Кримінального кодексу України (перешкоджання вільному здійсненню громадянами свого виборчого права).

Найрозповсюдженіший спосіб маніпуляції увагою виборців зводився до того, що при реєстрації в ЦВК кандидати в народні депутати вказували своїм місцем роботи організацію, назва якої співзвучна або дублює назву партії — суб'єкта виборчого процесу. Це здійснювалося з розрахунку,

¹⁵ Детальніше дивіться «Звіт ОПОРИ щодо ймовірного використання бюджетних ресурсів у агітаційних цілях (червень 2019 р.)». Режим доступу: <https://bit.ly/2Pfafps>

що ця інформація буде наявна у виборчому бюлетені, де поряд з іншими біографічними відомостями про кандидата обов'язково зазначаються відомості про його/її місце роботи. На практиці виборець у бюлетені поряд з прізвищем кандидата бачив назву організації, з якою цей кандидат пов'язаний, але не завжди міг легко ідентифікувати, чи насправді кандидат був суб'єктом висунання від цієї організації, чи просто працівником або членом однойменної організації.

На позачергових парламентських виборах технологія двійників використовувалася у двох основних формах. Перша, більш традиційна, полягала в реєстрації в одномандатних округах кандидатів з однаковими прізвищами та іменами й навіть інколи по батькові. Цього разу вона була менш популярною, ніж на парламентських виборах 2012 року і, за великим рахунком, не спрацювала¹⁶. Натомість відносно ефективною виявилася інша технологія двійників, коли кандидати у своїх біографічних відомостях вказували про приналежність до організацій, назви яких дублювали назви політичних партій – суб'єктів виборчого процесу (від яких ці кандидати не балотуються).

За підрахунками ОПОРИ, на цих виборах балотувалося понад 90 кандидатів (в 55-ти одномандатних виборчих округах), які, будучи самовисунцями, видавали себе за представників приватного підприємства, громадської чи благодійної організації, назви яких дублювали назви партій – суб'єктів виборчого процесу.

З огляду на популярність та високі рейтинги, партія «Слуга народу» стала головною ціллю маніпулятивного використання бренду і назви партії з боку зареєстрованих кандидатів у народні депутати з метою впливу на волевиявлення виборців. На момент реєстрації щонайменше 86 кандидатів у народні депутати вказали в своїх біографічних відомостях приналежність до організації, у назві якої використовувалося словосполучення «слуга народу». Усі з них балотувалися як самовисунці в одномандатних виборчих округах, в яких паралельно були кандидати, офіційно висунуті від партії «Слуга народу». На момент реєстрації переважна більшість кандидатів (72 особи) позиціонувала себе як безпартійні. Решта (14 осіб) повідомила про приналежність до політичних партій, з

.....

16 Винятком можна вважати округ № 106 у Луганській області, де самовисунець Юрій Фурман програв кандидату від «Слуги народу» Олексію Кузнецову з різницею в 1 002 голоси. При цьому його однофамілець Андрій Фурман отримав 1 622 голоси на свою підтримку.

них 12 – до партії «Слуга народу», ще двоє були членами партій «Опозиційний блок – партія миру та розвитку» і ВО «Батьківщина»¹⁷. Партія «Слуга народу», а також окремі кандидати, висунуті нею в одномандатних округах, у судовому порядку оскаржили факт внесення ЦВК відомостей про партійну приналежність до «Слуги народу» згаданих 12 кандидатів. ЦВК, виконуючи рішення Шостого апеляційного адміністративного суду, шляхом внесення змін до своєї постанови, оновила відомості про партійність цих кандидатів, вказавши на їх безпартійний статус. Урешті, на момент проведення голосування в біографічних відомостях щонайменше 74 кандидатів у народні депутати залишилася інформація про приналежність їх до організацій, які не пов'язані з партією «Слуга народу», але використовували подібну або ідентичну назву.

Способи написання назв організацій, в яких фігурувало словосполучення «слуга народу», суттєво варіювалися (понад 40 різновидів за підрахунками ОПОРИ), але всі вони зводилися до відмінностей у порядковості слів (наприклад, «СЛУГА НАРОДУ. ЗЕ!» або «ЗЕ! СЛУГА НАРОДА»), використання малих або лише великих літер, скорочень, аббревіатур, розділових знаків. Найчастіше в біографічних відомостях зустрічалися такі назви: ГО «Громадський рух “СЛУГА НАРОДУ”», ТОВ «Слуга народу – Зе!», «ПП “Слуга народу”», ГО «БФ “СЛУГА НАРОДУ”».

Окрім найменувань, різнилися також організаційно-правові форми структур, про приналежність до яких вказали кандидати в депутати і назви яких були співзвучні з партією «Слуга народу». Найбільша кількість кандидатів (27 осіб) позиціонувала себе як члени громадської організації «Слуга народу», трохи менше (22 особи) повідомляли про роботу в приватному підприємстві «Слуга народу» або ПП «Слуга народу» (що могло також означати скорочення від «політична партія»). Ще 17 кандидатів працювали в товаристві з обмеженою відповідальністю або ТОВ «Слуга народу». Були й такі, хто вказував на свою приналежність до благодійного фонду «Слуга народу» (18 осіб). В Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань фігурували 40 організацій юридичних осіб, у найменуванні яких використовується фраза «Слуга народу». Половина з них була зареєстрована в місті Києві, по 6 – у Дніпропетровській і Одеській областях. Таким чином переважна більшість однойменних організацій, про приналежність до яких вказали кандидати, хоча й не пов'язана з партією «Слуга народу», але з правової точки зору була цілком легальною.

.....
17 Помогайбог Богдан Веніамінович, ОВО № 221, м. Київ.

Про масштаб використання технології свідчить той факт, що кандидати, які позиціонували себе представниками однойменних із партією «Слуга народу» організацій, балотувалися в понад чверті одномандатних виборчих округів (55 з 199). При цьому в окрузі № 25 міста Дніпра таких нараховувалося шестеро, п'ять кандидатів – у виборчому окрузі № 37 у Кривому Розі, по чотири – в округах № 94 (м. Обухів Київської області) і № 146 (м. Кременчук Полтавської області). У десяти виборчих округах балотувалися по два кандидати, які вказували на свою приналежність до організації «Слуга народу». У решті 30-ти одномандатних виборчих округів балотувалося по одному такому кандидату.

Дніпропетровська область лідувала за кількістю кандидатів, які вказували на свою приналежність до організацій із назвою «Слуга народу», конкуруючи при цьому з офіційними висуванцями політичної партії «Слуга народу», – тут було виявлено 18 таких осіб у 7 виборчих округах. У виборчих округах Запорізької області балотувалося 9 таких кандидатів, Київської – 8, у місті Києві – 6. У цілому географія висування кандидатів, що належали до громадських організацій, які використовували в своїй назві формулювання «слуга народу», була дуже широкою і охоплювала 19 областей України. Винятком були регіони переважно Західної України: Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Рівненська і Хмельницька області.

У випадку партії «Голос» лише в 6-ти одномандатних виборчих округах (Львівської, Полтавської, Дніпропетровської і Сумської областей) балотувалися кандидати, які вказали на свою приналежність до партії або ПП «Голос», не будучи висуванцями цієї політичної сили чи підтриманими нею кандидатурами.

Результати голосування в семи одномандатних виборчих округах продемонстрували успішність зусиль суб'єктів виборчого процесу, метою яких могло бути свідоме введення виборців у оману щодо особи кандидата і партії, яку він / вона представляє. Загалом усі кандидати, які балотувалися в одномандатних округах і вказали в біографічних відомостях про приналежність до організацій, назви яких дублювали або були співзвучними з назвами партій – суб'єктів виборчого процесу, отримали підтримку понад 178 тис. виборців. На основі аналізу, проведеного Громадянською мережею ОПОРА¹⁸, доводиться констатувати, що наслідки застосуван-

18 Див. дослідження ОПОРИ «Чи спрацювала технологія двійників на позачергових виборах народних депутатів?». Режим доступу: <https://bit.ly/3bZupIT>

ня технології двійників у одномандатних виборчих округах № 37 (Дніпропетровська обл.), № 64 (Житомирська обл.), № 78 (Запорізька обл.), № 119 (Львівська обл.), № 146 (Полтавська обл.), № 198 (Черкаська обл.), № 210 (Київська обл.) мали негативний вплив на процес волевиявлення виборців і потребують уважного вивчення та подальшого врахування з боку правоохоронних органів і ЦВК.

Проблема полягає в тому, що виборче чи суміжне законодавства прямо не класифікують такі випадки як порушення. Закон не встановлює спеціальних обмежень щодо участі у виборах громадян з подібними персональними даними чи біографічними відомостями. У свою чергу Центральна виборча комісія не уповноважена перевіряти правдивість та коректність поданої кандидатом (-кою) інформації щодо місця роботи (чи громадської діяльності) або партійності. Так само не є порушенням наявність у документах будь-яких збігів у назвах організацій, до яких належать чи в яких працюють кандидати в народні депутати. Разом з тим такі дії можуть бути віднесені до категорії кримінальних злочинів, кваліфікованих як перешкоджання здійсненню виборчого права (частина 1 статті 157 Кримінального кодексу України). Але на практиці до вироків справа не доходила.

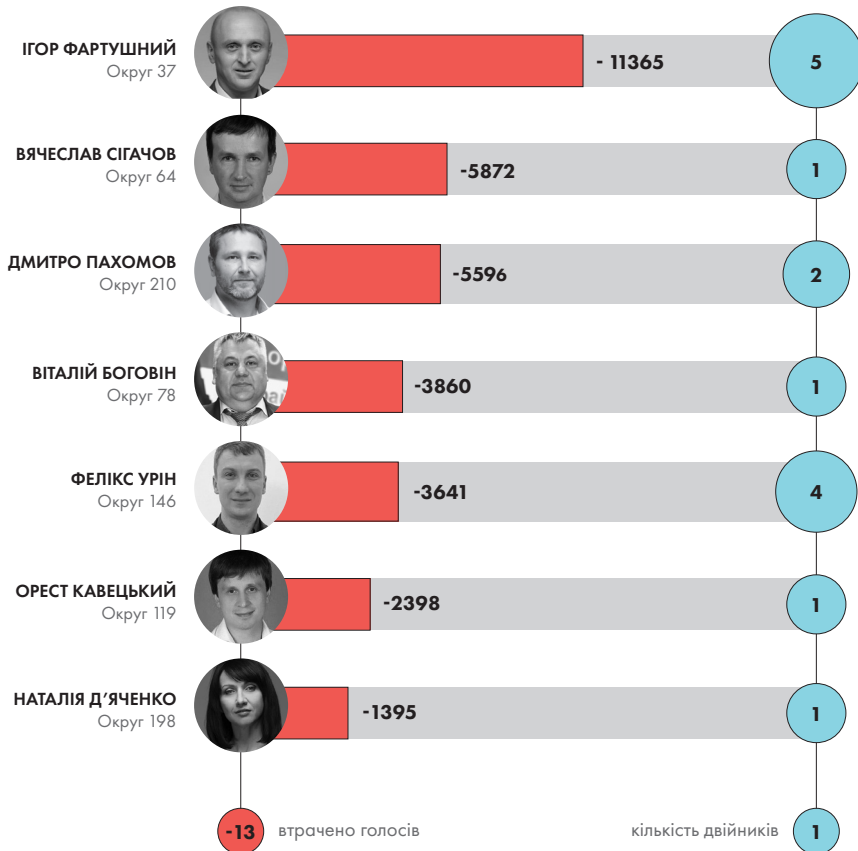
У цілому опція балотування в одномандатних виборчих округах у порядку самовисування була найбільш привабливою для реєстрації «технічних» кандидатів. Адже репутаційні ризики для маловідомого кандидата (-ки), що балотується шляхом самовисування, мінімальні, на відміну від політичних партій, від яких можна вимагати щонайменше політичної відповідальності за використання подібних технологій. Відмова від мажоритарної виборчої системи, передбачена новим Виборчим кодексом, зменшує стимули до масштабного використання цієї технології.

Безпрецедентний масштаб застосування технології «двійників» на позачергових парламентських виборах 2019 року в Україні вказує на гостру необхідність вироблення правових та адміністративних рішень, щоб громадяни мали можливість робити вільний вибір в умовах інформованої позиції.

ОПОРА констатує, що всі подібні випадки мають ознаки зловживань громадянами своїм пасивним виборчим правом (правом балотуватися і бути обраним) з метою введення виборців в оману щодо особи кандидата чи партії. Часткове вирішення проблеми лежить у площині законодавчих змін, націлених на уможливлення практичної реалізації принципу не-

відворотності покарання за виборчі злочини, зокрема за введення виборців у оману і перешкоджання здійсненню виборчого права. Політичні партії зі свого боку мають приділяти більше уваги превентивним заходам із метою захисту свого права власності на знак для товарів і послуг, під котрим розуміється будь-яке позначення або будь-яка комбінація позначень (у тому числі власні імена, літери, цифри, зображувальні елементи, кольори та комбінації кольорів). Наявна ситуація також вимагає від виборців більш уважного вивчення переліку та біографічних відомостей кандидатів, які балотуються у виборчих округах. Функція правоохоронних органів — продовжити розслідування і встановити, у чиїх саме інтересах траплялися випадки, які містили ознаки зловживання громадянами своїм пасивним виборчим правом.

Вплив двійників на розподіл голосів в округах



Вплив кандидатів «двійників» на розподіл голосів у округах:

№ округу	Кількість голосів переможця	Результат 2-го місця	Різниця в голосах між 1 і 2 місцем	Кількість «двійників»	Результат «двійників»
37	24 739	23 531	1 208	5	11 365
64	22 056	21 416	640	1	5 872
78	27 488	24 199	3 289	1	3 860
119	12 790	12 650	140	1	2 398
146	19 206	16 500	2 706	4	3 641
198	18 924	17 909	1 015	1	1 395
210	16 448	16 295*	3 243	2	5 596

*Результат 3-го місця

Портрет зареєстрованих кандидатів у депутати

Абсолютна більшість кандидатів, які балотувалися як у багатомандатному окрузі, так і в мажоритарних округах, належала до категорії осіб «середнього віку» (36 – 59 років) – 62% і 66% відповідно. Кандидатів серед осіб старшого віку (60 і більше років) було практично втричі менше за кандидатів з категорії «молодь» (до 35 років включно) – тільки 9% і 7% у загальнодержавному багатомандатному окрузі й одномандатних округах відповідно. На цих позачергових виборах майже третина кандидатів у народні депутати представляла молодь віком до 35 років: у загальнодержавному багатомандатному окрузі – 29%, і у мажоритарних округах – 28%.

У професійному зрізі лише 16% кандидатів як за партійними списками, так і в мажоритарних округах позиціонували себе тимчасово безробітними. Серед партій, які зареєстрували понад сотню кандидатів у багато-

мандатному і одномандатних округах, найбільший показник тимчасово безробітних серед кандидатів у «Соціальної справедливості» (33%) і ВО «Свобода» (25%), найменший – серед кандидатів партій «Голос» (4%) і Об'єднання «Самопоміч» (7%).

91% усіх зареєстрованих кандидатів мали вищу освіту, професійно-технічною або середньою спеціальною освітою володіло 6%, лише 3% здобули загальну середню освіту. Серед партій, що висунули понад сотню кандидатів, найменший показник осіб з вищою освітою (87%) у «Соціальної солідарності», найбільший (97%) – у ВО «Батьківщина» та «Сила і Честь».

Реалізація принципу гендерної рівності на етапі номінування кандидатів

Чинний на момент проведення позачергових виборів профільний закон не містив обов'язкової вимоги щодо забезпечення рівного представництва чоловіків і жінок у партійних виборчих списках кандидатів. ОПОРА та інші організації неодноразово звертали увагу на цей недолік виборчого закону, який парламент України так і не встиг усунути¹⁹. Натомість існуючі з 2013 року фінансові та політичні стимули, закладені в Законі «Про політичні партії в Україні», позитивно вплинули на вирівнювання представництва жінок і чоловіків у виборчих списках партій. Відповідно до цього закону, по-перше, партії були зобов'язані відобразити в статуті інформацію про розмір квоти, якою визначається мінімальний рівень представництва жінок і чоловіків у виборчому списку кандидатів у народні депутати України від партії в загальнодержавному окрузі (квота обов'язково має становити не менше 30% загальної кількості кандидатів у виборчому списку). По-друге, партії, які за результатами виборів мають щонайменше третину представників однієї статі в списку депутатів, обраних в загальнодержавному окрузі, отримують додатково 10% щорічного обсягу державного фінансування статутної діяльності (яка розподіляється порівну між політичними партіями).

19 Попри гострі політичні дискусії в кінцевому тексті нового Виборчого кодексу (прийнятого вже після парламентських виборів) було закріплено законодавчі гарантії рівного представництва жінок і чоловіків у виборчому процесі.

З 22 політичних партій 13 включили до своїх списків понад 30% жінок. Найбільше жінок нараховувалося у списках партій «Соціальна справедливість» (44% або 68 осіб), «Сила Людей» (43% або 20 осіб) і Радикальна партія Олега Ляшка (41% або 90 осіб). Лише 17% жінок було в списках ВО «Свобода» і 19% – в списках партії «Патріот». У решті політичних сил кількість жінок складала від 22% до 29%. У цілому жінки становили 30,6% від загального числа кандидатів, що балотувалися на парламентських виборах за партійними списками. Це свідчить про поступовий прогрес на шляху практичної реалізації принципу гендерної рівності, зокрема в контексті формування партійних списків кандидатів. Разом з тим ситуація не була цілком оптимістичною, враховуючи ту обставину, що у верхній (найбільш прохідній) частині виборчого списку партій виразно домінували чоловіки. З 22 політичних сил лише у 7 в першій тридцятці списку кандидатів частка жінок складала не менше 30%. А саме в партій «Соціальна справедливість» – 16 жінок, «Європейська Солідарність» – 12, «Сила Людей» і Партія Зелених України – по 11, ВО «Факел», «Самопоміч» і «Голос» – по 10. Тоді як у решті партій цей показник значно менший. Деякі партії не уникали підходу, за якого досягнення мінімального гендерного балансу відбувалося за рахунок формального включення жінок на ті позиції у партійному списку, які були найменш виграшними. Для прикладу, у списку партії «Опозиційна платформа – За життя» налічувалося 60 жінок, однак лише 3 з них фігурували у першій тридцятці. Серед перших 30 кандидатів у списках «Громадянської позиції» налічується 3 жінки (всього в списку – 39 жінок), «Опозиційного блоку» – 4 (всього 85), ВО «Батьківщина» – 5 (всього 61), Радикальної партії Олега Ляшка – 5 (всього 90), «Слуги народу» – 6 (всього 66).

Разом з тим мажоритарна складова виборчої системи очікувано залишається значно менш сприятливою для реалізації подібних стимулів. Як наслідок, у 25-ти одномандатних виборчих округах, які територіально знаходяться в 16 областях України, не балотувалася жодна жінка.

У цілому процес реєстрації кандидатів був проведений з дотриманням встановлених законодавством вимог та строків, однак деякі рішення ЦВК про відмову в реєстрації кандидатів (партій) за результатами розгляду документів ускладнили реалізацію окремих виборчих процедур. Зокрема, дії комісії щодо повторного затвердження тексту виборчого бюлетеня в умовах законодавчої неврегульованості проведення повторного жеребкування щодо визначення номерів політичних партій для розміщення

їх назв у відповідному виборчому бюлетені були сумнівними з правової точки зору і негативно вплинули на реалізацію принципу рівності можливостей. Процес висунання кандидатів політичними партіями не був достатньо публічним і належно організованим у частині формування остаточних варіантів партійних списків. Повний перелік запропонованих кандидатів у списках не завжди публічно оголошувався, також рішення щодо кандидатів, прийняті й озвучені на з'їздах партій, у подальшому підлягали перегляду, часто в непрозорий спосіб.

Центральною виборчою комісією всього було прийнято 128 постанов про відмову в реєстрації кандидатів у народні депутати України. Враховуючи кількість висунутих партіями та шляхом самовисунання кандидатів, кількість відмов у реєстрації не виглядає надмірною. Але контроверсійний випадок відмови в реєстрації списку кандидатів, висунутих партією «Рух Нових Сил Михайла Саакашвілі», підкреслює необхідність вивчення необхідності вдосконалення законодавства з метою утвердження правової визначеності процедур висунання та реєстрації кандидатів.

АГІТАЦІЙНА АКТИВНІСТЬ КАНДИДАТІВ І ПАРТІЙ



З огляду на дочасний характер парламентських виборів 2019 року, динаміка та інтенсивність агітаційних заходів суб'єктів виборчого процесу фіксувалися на значно нижчому рівні, ніж це традиційно відбувається на чергових національних виборах в Україні. Обмежені часові рамки виборчого процесу (фактично 58 днів, з яких безпосередньо на агітацію відводилося ще менше) також вплинули на зміст та формат агітації. Найактивніші партії та кандидати максимально сконцентрувалися на медійній агітації та політичній рекламі в мережі Інтернет на противагу вуличній роботі й безпосередній взаємодії з цільовими групами виборців. Це впливало на загальний рівень витрат на передвиборну агітацію, адже реклама в ЗМІ залишається найбільш вартісною і затребуваною формою агітації.

При цьому всі ключові політичні суб'єкти розгорнули активну фазу агітаційної кампанії задовго до моменту офіційної реєстрації в ЦВК і відкриття виборчих фондів. Дочасний характер агітаційних заходів і їх неврегульованість виборчим законодавством залишається ключовою проблемою, що спричиняє тінізацію фінансових витрат на передвиборну агітацію та унеможлиблює здійснення ефективного публічного контролю за надходженнями та витратами учасників виборів. Неможливо точно встановити суму необлікованих витрат кандидатів і партій на агітаційну роботу, але за орієнтовними розрахунками вона наближається до розміру офіційно задекларованих витрат. Адже включає не лише фінансування передвиборної агітації, але і витрати на оплату праці осіб, у різній формі залучених до організації агітаційних заходів та виконання інших формально неоплачуваних функцій (спостерігачів, членів виборчих комісій).

ОПОРА здійснювала комплексний моніторинг проявів агітаційної активності партій і кандидатів з моменту оголошення Президентом України намірів розпуску Верховної Ради і до завершення виборчого процесу. Наприкінці травня і в червні 2019 року агітаційна активність кандидатів і партій не була надто інтенсивною, обмежуючись зовнішньою та медійною рекламою. За оцінками ОПОРИ, 11 політичних партій уже на початку виборчого процесу розгорнули комплексні агітаційні заходи в межах різних регіонів України, а територіально наймасштабнішими були публічні кампанії партій «Європейська Солідарність» (агітація зафіксована в усіх регіонах України), «Українська стратегія Гройсмана» (зафіксовано в 21 області) і «Опозиційної платформи — За життя» (зафіксовано в 17 областях). До інших політичних сил, які в менших масштабах, але теж

вдавалися до різноманітних агітаційних заходів у перший місяць кампанії (у тому числі до моменту офіційної реєстрації), належали партії ВО «Свобода», «Голос», Аграрна партія України, ВО «Батьківщина», Радикальна партія Олега Ляшка, Об'єднання «Самопоміч».

Активність потенційних суб'єктів виборчого процесу в перші тижні кампанії частково стримував факт очікування рішення Конституційного Суду України у справі про визнання конституційності указу Президента про розпуск парламенту і призначення позачергових виборів до Верховної Ради. Окрім того, лише 20 червня 2019 року завершувався процес подання документів для реєстрації кандидатів у ЦВК, після якого всі суб'єкти виборчого процесу значно активізувалися. Зокрема, агітаційна кампанія стала більш насиченою подіями і конкурентною, особливо на рівні одномандатних виборчих округів.

У цілому агітаційна активність більшості партій, які висунули кандидатів у загальнодержавному окрузі, проявлялася у використанні різних форм агітації в масштабах всієї України або в межах окремих регіонів. З 22 політичних партій, які офіційно висунули списки кандидатів, найбільш помітну передвиборчу кампанію проводили лише 13 партій²⁰. Агітація інших політичних сил мала епізодичний характер та не поширювалася на значну територію України. Натомість ще три політичні партії — «Незалежність», Партія Зелених України і «Сила права» — фактично не проводили системної агітаційної роботи.

.....

20 За результатами оприлюднених уже після голосування фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів партій з'ясувалося, що саме ці 13 партій очікувано витратили суттєво більше фінансових ресурсів на агітаційну кампанію, порівняно з іншими політичними силами — учасниками виборів.

Масштаб агітаційної активності партій, які висунули кандидатів у загальнодержавному окрузі (поодинокі випадки не враховувалися)

Партії	Кількість областей (і м. Київ), охоплених агітацією	Кількість округів, де зафіксовані прояви агітації
Європейська Солідарність	25	161
Слуга народу	25	157
Українська стратегія Гройсмана	25	142
Опозиційна платформа – За життя	18	101
Батьківщина	25	99
Радикальна партія Олега Ляшка	25	99
Голос	23	91
Опозиційний блок	15	88
Свобода	19	69
Самопоміч	14	42
Громадянська позиція	13	28
Аграрна партія України	9	21
Сила і Честь	10	16
Рух Нових Сил Михайла Саакашвілі	6	16
Партія Шарія	4	10
Сила Людей	5	8
Патріот	3	3

Соціальна справедливість	2	2
Всеукраїнське об'єднання «Факел»	1	1
Незалежність	0	0
Партія Зелених України	0	0
Сила права	0	0

Найбільшу за масштабами та варіативністю форматів агітаційної роботи виборчу кампанію, яка охоплювала всі без винятку регіони України (24 області й м. Київ), розгорнули п'ять політичних партій: «Європейська Солідарність», «Слуга народу», «Українська стратегія Гройсмана», «Батьківщина» і Радикальна партія Олега Ляшка. Сюди ж можна віднести «Голос», однак, на відміну від інших активних у межах усієї України партій, агітаційна кампанія цієї політичної сили була малопомітною у Луганській та Донецькій областях.

Ще три партії («Опозиційна платформа – За життя», «Свобода», «Опозиційний блок») проводили не менш інтенсивні, але регіонально акцентовані агітаційні заходи. Так, «Опозиційна платформа – За життя» (так само як і «Опозиційний блок») не здійснювала помітної агітаційної кампанії у Львівській, Рівненській, Івано-Франківській, Волинській і Тернопільській областях. Тоді як «Свобода» не проявляла агітаційної активності в Донецькій, Запорізькій, Луганській та Одеській областях, але проводила дуже активну передвиборчу роботу в пріоритетних для себе регіонах (західних областях України). Решта активних політичних партій – суб'єктів виборчого процесу («Самопоміч», «Громадянська позиція», «Сила і Честь», «Аграрна партія України», «Рух Нових Сил Михайла Саакашвілі» і «Сила Людей») не розгортали комплексної агітаційної кампанії загальнонаціонального масштабу, також концентруючись лише на кількох регіонах.

Окрім регіонального виміру, спостерігачі ОПОРИ також аналізували інтенсивність та масштаб виборчих кампаній у межах кожного зі 199 одномандатних виборчих округів. За оцінками ОПОРИ, найширшою за територіальним охопленням та локальним проникненням була агітаційна активність партій «Європейська Солідарність» (непоодинокі приклади

агітаційної кампанії зафіксовані в понад 160 виборчих округах), «Слуга народу» (агітація в 157 виборчих округах) і «Українська стратегія Гройсмана» (142 виборчі округи).

На місцевому рівні (поза межами обласних центрів) усі найактивніші партії переважно реалізовували свої передвиборчі заходи через кандидатів у одномандатних округах. Кандидати-мажоритарники за рахунок коштів власних виборчих фондів одночасно агітували як за себе, так і за партію, яку представляли. Тому масштаб агітаційної присутності партій в областях та їхнього проникнення на нижчий адміністративно-територіальний рівень значною мірою пов'язаний з активністю у виборчих округах конкретних кандидатів, висунутих цими партіями. У контексті наповнення виборчих фондів кандидатів, висунутих партіями, і їх витрат на агітацію існує проблема неможливості з боку партій перераховувати кошти до виборчих фондів таких кандидатів. На практиці це позбавляє партії легальних шляхів для фінансової підтримки кандидатів, висунутих в одномандатних округах, і ставить таких кандидатів у нерівні умови з особами, які висунуті за партійним списком.

На фоні гострого міжпартійного суперництва суб'єктів виборчого процесу на загальнонаціональному рівні, основний тон кампанії все ж таки задавали кандидати-мажоритарники в одномандатних виборчих округах. Їхня агітаційна діяльність була значно більш динамічною, різноманітною і часто призводила до конфліктів між кандидатами. Усього ж, за оцінками ОПОРИ, з понад трьох тисяч зареєстрованих кандидатів помітну агітаційну кампанію проводили менше половини. З-поміж кандидатів, які балотувалися в одномандатних виборчих округах, своєю активністю вирізнялися чинні народні депутати, які були обрані в цих же одномандатних виборчих округах під час позачергових виборів до Верховної Ради в 2014 році (таких налічувалося 192).

Протягом усієї виборчої кампанії, але найбільш явно на її завершальному етапі, кандидати в одномандатних округах використовували всі доступні форми передвиборної агітації. Найпоширенішими агітаційними форматами було використання зовнішньої реклами, пряма робота з виборцями та розповсюдження друківаних агітаційних матеріалів (роздача газет, розклеювання листівок та плакатів, поширення друкованої агітаційної продукції через партійні намети). Використовувати засоби телебачення і радіо в агітаційних цілях, навіть на регіональному рівні, могли собі дозволити лише окремі кандидати, що пов'язано з високою вартістю витрат на політичну рекламу та агітацію в аудіовізуальних ЗМІ.

Серед медійної агітації переважали реклама в соціальних мережах та використання інтернет-ЗМІ. На відміну від попередніх виборчих кампаній, на цих виборах більшість кандидатів-мажоритарників була присутня та активно вела свої сторінки в соціальній мережі Facebook. Часте використання кандидатами соціальних мереж, серед іншого, спричинило зростання обсягів брудної агітації та фейкових новин, пов'язаних із виборами. Це вказує на необхідність більш уважного вивчення особливостей та наслідків використання інтернет-ресурсів у агітаційних цілях та законодавчого врегулювання пов'язаних із сучасними медійними технологіями форм ведення передвиборної агітації.

В останні тижні кампанії значно збільшилась кількість масових публічних заходів, створених кандидатами на свою підтримку або ініційованих іншими особами та організаціями, але за безпосередньої участі кандидатів. Порівняно з парламентськими виборами 2014 року, знову повернулася агітація у форматі святково-розважальних заходів, зокрема проведення музичних концертів за участі місцевих колективів та популярних українських артистів. Ключовою проблемою тут залишається відсутність належного фінансового звітування про кошти, витрачені на таку передвиборну агітацію (у тому числі на рівні фінансових звітів кандидатів), а також відсутність ефективних систем контролю з боку уповноважених органів.

Також кандидати-мажоритарники масово використовували формат прямих зустрічей із виборцями в публічних місцях або за місцем їхнього проживання. Позитивний демократичний ефект таких заходів часто нівелювався через неодноразово зафіксовані спостерігачами ОПОРИ випадки так званої передвиборчої благодійності. До цього типу зловживань вдавалися переважно кандидати-самовисуванці. Однак з боку кандидатів від партій, зокрема «Опозиційної платформи – За життя», ВО «Батьківщина», протягом останнього місяця теж неодноразово проводилися агітаційні заходи, що супроводжувалися наданням виборцям товарів та послуг.

Протягом усієї виборчої кампанії неодноразово фіксувалися випадки використання в агітаційних цілях результатів соціологічних опитувань, проведених у межах одномандатних виборчих округів, які часто містили суперечливі дані й належним чином не оформлювалися. У більшості випадків такі дії, окрім маніпулятивної складової, містили ознаки порушення вимог Закону щодо поширення результатів опитування громадської думки, пов'язаних із виборами. На практиці уповноважені органи

мали обмежені можливості для чіткої ідентифікації таких дій як правопорушень, а за відсутності належного реагування (у тому числі з боку правоохоронних органів), зберігатимуться усі стимули до зловживання подібними технологіями на наступних виборчих кампаніях.

Політична агітація в соціальній мережі Facebook

Попри активне використання інтернету та зокрема соціальних мереж політичними партіями та кандидатами як платформи для розміщення політичної агітації, на законодавчому рівні відсутні норми, які б надали можливість контролювати їх фінансові витрати. Закон про вибори народних депутатів не виокремлює рекламу в інтернеті як окрему форму передвиборної агітації. Окрім цього, не визначено окремих кодів для класифікації реклами в інтернеті загалом та зокрема в соціальних мережах у Постанові ЦВК від 14 червня 2019 року № 1010, якою затверджено форми фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів політичних партій та кандидатів у народні депутати. У НАЗК також відсутня спеціальна методика для відстежування реклами в глобальній павутині.

Таким чином, за відсутності прямо визначених законом заборон, притягнути до відповідальності особу за розміщення передвиборної агітації в інтернеті та соціальних мережах шляхом витрат поза виборчим фондом неможливо. З іншого боку, закон забороняє використання власних коштів партій, кандидатів у депутати чи коштів з інших джерел для проведення передвиборної агітації, у тому числі з ініціативи виборців, таким чином оплата третіми особами реклами в соціальних мережах не є допустимою формою агітації.

Одним з єдиних відкритих джерел інформації про політичну агітацію на позачергових виборах народних депутатів в інтернеті є Бібліотека політичної реклами Facebook, створена компанією з метою підвищення прозорості та підзвітності розміщення реклами та запобігання іноземному втручання у вибори в різних країнах світу. Правила розміщення політичної реклами запровадили низку вимог, зокрема рекламодавець повинен підтвердити свою особистість, а також вказати додаткову інформацію (адресу, телефон, імейл, вебсайт), а в рамках запобігання іноземному втручання у вибори Facebook заборонив розміщувати рекламу громадя-

нам з інших країн. Тепер уся політична реклама потрапляє до Бібліотеки політичної реклами, де зберігається протягом 7 років та відкрита для громадськості.

За час виборчої кампанії з 24.05.2019 по 21.08.2019, за даними Бібліотеки політичної реклами Facebook, близько 59 тисяч рекламних дописів були політичного характеру. Кількість опублікованих рекламних дописів зростає з наближенням дня виборів, а 72% публікацій припадає на липень. Такий розподіл рекламних публікацій зумовлений не лише активізацією агітаційних кампаній політичних партій та кандидатів у виборчих округах, й внутрішніми процесами Facebook щодо ідентифікації та маркування політичної реклами як такої. На старті виборчої кампанії переважна більшість політичної реклами публікувалась як комерційна, та лише починаючи з середини червня соціальна мережа Facebook почала активно її блокувати. Попри законодавчу заборону агітації напередодні дня виборів та в день виборів, у соціальній мережі Facebook 20 та 21 липня було опубліковано 821 політичну рекламу. Серед партій знехтували законодавчою заборонаю «Слуга народу», опублікувавши на своїй сторінці у «дні тиші» 158 рекламних оголошень, та «Партія Шарія» – 8 рекламних повідомлень.

Загалом на політичну рекламу у Facebook протягом 24.05.2019 – 22.07.2019, за даними звіту Бібліотеки реклами, витрачено понад 1 млн 800 тисяч доларів США. Найбільша кількість переглядів політичної реклами припадає на м. Київ – 14,5%, Львівську область – 9,28%, та Дніпропетровську область – 7,61%. Найменшу кількість політичної реклами у Facebook бачили жителі Луганської (0,71%) та Херсонської (1,78%) областей.

Найбільше коштів, близько 230 тисяч доларів, на агітацію у Facebook витратила політична партія «Голос», протягом виборчої кампанії розмістивши в соцмережі 470 рекламних записів. Також близько 50 тисяч доларів було витрачено на політичну рекламу зі сторінки лідера партії – Святослава Вакарчука. «Голос» найчастіше таргетував свою рекламу на жителів м. Львів (11% від усіх переглядів) та м. Київ (10,4% від усіх переглядів). Найменшу кількість рекламних публікацій партії бачили в себе виборці Донецької та Луганської областей. Варто зазначити, що у віковій структурі аудиторія партії «Голос» наймолодша. Окрім цього, це єдина партія, агітаційні матеріали якої з'являлись у громадян молодше 18 років. В остаточному фінансовому звіті партія зазначила витрати на рекламу в соцмережах у розмірі 6 168 632 грн.

Політична партія «Європейська Солідарність» за виборчий період розмістила в соціальній мережі Facebook 250 рекламних дописів на суму понад 209 780 \$. Партія найчастіше таргетувала свої рекламні повідомлення на жителів м. Київ (17,4% від усіх переглядів) та Львівську область, натомість меншу увагу зосереджувала на агітації в східних та південних областях. У проміжному звіті партії відсутні витрати на розміщення агітаційних матеріалів у соціальних мережах. В остаточному фінансовому звіті партія вказала 11 платежів на суму 6 499 325 гривень за розміщення реклами в інтернеті.

Політична партія «Сила права» витратила на публікацію 66 агітаційних повідомлень понад 136 тисяч доларів. Найбільше рекламних повідомлень партії було показано виборцям м. Києва та Львівської області. За інформацією Facebook, політичну агітацію партії оплачено громадською організацією «Всеукраїнське об'єднання «Спільна Справа» та Всеукраїнським громадським рухом «Сила права». Переважна частина рекламних дописів була спрямована на збір персональних даних користувачів, які висловлювали бажання отримати грошову компенсацію від російської агресії. В остаточному фінансовому звіті партії відсутні витрати на розміщення реклами в інтернеті та соціальних мережах.

Політична партія Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» розмістила у Facebook 76 рекламних повідомлень загальною вартістю понад 72 тисячі доларів. Найбільшу кількість переглядів агітаційних дописів здійснили жителі м. Києва та Львівської області. Згідно з інформацією Facebook, такі матеріали партії оплачували ТОВ «Сучасні рекламні рішення» та громадська організація «Я за Тимошенко». В остаточному фінансовому звіті партії вказаний лише один платіж до ТОВ «Сучасні рекламні рішення» на суму 100 тисяч гривень за статтю 1400 «Інші витрати на передвиборну агітацію». Інформація про витрати на розміщення реклами у соцмережах відсутня.

Політична партія «Слуга народу» витратила на розміщення політичної реклами у Facebook більш як 47 тисяч доларів. Найбільше переглядів політичної реклами припадає на виборців Львівської області та м. Києва, найменше – Луганської області. У проміжному фінансовому звіті партія зазначила 2 платежі за розміщення реклами в інтернеті на суму 334 900 гривень.

Політична партія «Опозиційна платформа – За життя» розмістила у Facebook 2 350 рекламних публікацій на суму понад 47 тисяч до-

ларів. Найбільша кількість агітаційних матеріалів партії публікувала-ся зі сторінки «Бойко – Прем’єр» (теперішня назва «Бойко – лідер», www.facebook.com/Boyko.Leader/). Цільовою аудиторією рекламних дописів стали виборці старше 35 років, що проживають у південних та східних областях України. Жодного рекламного допису партії не побачили у себе користувачі Facebook у Волинській, Львівській, Рівненській, Закарпатській, Чернівецькій, Тернопільській, Івано-Франківській та Вінницькій областях. Більшість рекламних записів партії оплачено Громадським рухом «Бойко Прем’єр». В остаточному фінансовому звіті відсутні витрати на рекламу в інтернеті та соціальних мережах.

«Партія Шарія» витратила понад 44 533 доларів на розміщення 1 607 рекламних дописів у Facebook. Найбільшу кількість разів політичну агітацію партії бачили виборці м. Києва та Дніпропетровської області, найменшу – Чернівецької області. В остаточному фінансовому звіті цієї політсили наявні 5 платежів за розміщення агітації в інтернеті на суму 1 993 014 гривень, а також 2 платежі за розміщення агітації в соціальних мережах на суму 1 млн гривень.

Політична партія «Самопоміч» розмістила у Facebook 199 рекламних оголошень на суму понад 38 тисяч доларів. Найбільшу кількість разів їхню агітацію бачили жителі м. Києва та Львівської області. Згідно з даними звіту Бібліотеки політичної реклами Facebook, за публікацію реклами в мережі сторінка витратила близько 14 тисяч доларів, які були сплачені громадською організацією «Твій вибір». В остаточному звіті партії є один платіж за розміщення реклами в мережі Інтернет на суму 50 тисяч гривень.

Політична партія «Опозиційний блок» за розміщення 336 агітаційних матеріалів у Facebook заплатила понад 36 тисяч доларів. Найбільшу кількість рекламних публікацій побачили мешканці Дніпропетровської та Харківської областей, найменше – Волинської. В остаточному фінансовому звіті партії відсутні платежі за розміщення реклами в мережі Інтернет та соціальних мережах.

Партія «Українська стратегія Гройсмана» на розміщення 103 рекламних дописів у Facebook витратила понад 30 тисяч доларів. Найбільше переглядів політичної агітації здійснили виборці м. Києва та Львівської області, найменше – Луганської та Донецької областей. В остаточному фінансовому звіті партії відсутні платежі за розміщення реклами в інтернеті.

Загалом політичні партії та лідери виборчих списків, що брали участь у позачергових виборах народних депутатів, витратили орієнтовно 31 мільйон гривень на рекламні оголошення політичного характеру, натомість згідно з остаточними фінансовими звітами партій сукупні витрати становили лише понад 16 млн гривень. Таку ж різницю можна пояснити тим, що в остаточних фінансових звітах партій вказані витрати лише починаючи з дати реєстрації політичної сили в ЦВК, натомість Facebook надає дані щодо витрат починаючи з 1 червня. Проте, враховуючи, що окрім соціальної мережі Facebook політичні партії в рамках своєї агітації використовували й інші соціальні мережі та інтернет-ресурси, справжні витрати на рекламу в інтернеті значно більші. Тому різниця між витратами ще раз засвідчує той факт, що фінансування більшості агітації у всесвітній павутині відбувається в непрозорий спосіб, із залученням коштів не з виборчих фондів партій та кандидатів.

У 9 з 17 партій, які згідно з даними звіту Бібліотеки політичної реклами витратили кошти на розміщення агітації в мережі Facebook, в остаточному фінансовому звіті відсутні будь-які витрати на розміщення реклами в інтернеті.

Орієнтовні ж витрати кандидатів у одномандатних округах складають 500 тисяч доларів, що вдвічі менше за витрати політичних партій.

Порівняння витрат на політичну рекламу у Facebook із зазначеними витратами на рекламу в інтернеті в остаточних фінансових звітах

Партія	Кількість рекламних оголошень	Орієнтовні витрати, грн	Витрати на рекламу в інтернеті згідно з остаточним фінансовим звітом, грн	Різниця, грн
Голос	529	7 740 652	6 168 632	1 572 020
Європейська Солідарність	328	6 716 419	6 499 325	217 094
Сила права	63	4 361 622	0	4 361 622

ВО «Батьківщина»	78	2 375 121	0	2 375 121
Слуга народу	560	1 774 188	334 900	1 439 288
Партія Шарія	1 641	1 653 700	2 993 014	1 339 314
Опозиційна платформа — За життя	2 398	1 515 898	0	1 515 898
Українська стратегія Гройсмана	110	1 163 896	0	1 163 896
Самопоміч	199	969 994	50 000	919 994
Опозиційний блок	325	923 865	0	923 865
Соціальна справедливість	734	869 320	105 300	764 020
Аграрна партія	55	234 141	75 000	159 141
Громадянська позиція	119	229 245	119 500	109 745
Рух Нових Сил Михайла Саакашвілі	24	194 233	0	194 233
Радикальна партія Олега Ляшка	17	166 413	0	166 413
Незалежність	24	97 614	0	97 614
Всеукраїнське об'єднання «Факел»	20	67 294	0	67 294
Загалом	7 224	31 053 615	16 345 671	14 707 944

ОПОРА позитивно оцінює ініціативу мережі Facebook, яка взяла на себе соціальну відповідальність регулювати використання політичної реклами. Попри це, ми закликаємо Facebook впровадити необхідні зміни та вдосконалити механізми розміщення й ідентифікації політичної реклами, щоб уникнути використання політичної реклами як інструменту для поширення дезінформації для виборців.

Також ми зауважуємо, що внаслідок загальної тенденції щодо появи нових форм і засобів агітації, законодавчі механізми контролю та звітності за рекламою в інтернеті й в соціальних мережах потребують зміни, а також визначення чітких заборон для можливості притягнення до відповідальності суб'єктів виборчого процесу.

ФІНАНСУВАННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ



Виборче законодавство України зобов'язувало політичні партії – суб'єкти виборчого процесу та кандидатів у одномандатних виборчих округах відкрити рахунки виборчих фондів, виключно з яких можуть бути здійснені витрати на передвиборну агітацію. Кандидати і політичні партії не мали права фінансувати передвиборну агітацію не з виборчого фонду. Виборчі фонди на парламентських виборах мали обмеження: розмір фонду для партії складав 90 тис. розмірів мінімальної заробітної плати, для кандидата-мажоритарника – 4 тис. розмірів заробітної плати. Станом на період проведення кампанії розмір виборчого фонду політичної партії, яка висунула виборчий список, не міг перевищувати 375,5 млн грн, для кандидата в одномандатному окрузі – 16,7 млн грн.

Виборчі фонди політичних партій могли формуватися виключно з трьох джерел:

- власні кошти партії;
- добровільні внески фізичних осіб;
- добровільні внески юридичних осіб.

Добровільні внески фізичних та юридичних осіб до виборчих фондів політичної партії обмежуються розміром максимального внеску на підтримку партії протягом року, який встановлений Законом України «Про політичні партії». Це 400 розмірів мінімальної заробітної плати – для фізичних осіб, та 800 відповідних розмірів – для юридичних осіб. Такі ж максимальні розміри внесків застосовуються і у випадку з виборчими фондами кандидатів. Внески коштів самих кандидатів не обмежуються.

Виборчі фонди політичних партій – суб'єктів виборчого процесу

На позачергових виборах народних депутатів України 22 політичні партії відкрили рахунки виборчих фондів, але не всі з них їх сформували. Політична партія «Сила Людей» не наповнювала свій виборчий фонд, хоча і виконала зобов'язання щодо відкриття його рахунку.

Загальний розмір виборчих фондів усіх політичних партій, які висунули кандидатів у загальнодержавному виборчому окрузі, складав 910 млн 155 тис. 662 грн. Виборчі фонди 5 парламентських партій («Слуга наро-

ду», «Опозиційна платформа – За життя», «Європейська Солідарність», ВО «Батьківщина» і «Голос») склали 52% від загального розміру фондів усіх партій – учасниць виборів.

Найбільший виборчий фонд сформувала партія «Слуга народу» (114 млн 652 тис. 872 грн), найменший – Партія Зелених України (дещо більше 37 тис. грн). Друге місце мала Радикальна партія Олега Ляшка, яка не змогла подолати виборчий бар'єр.

Рейтинг політичних партій у порядку спадання загальних розмірів виборчих фондів, грн

Слуга народу	114 652 872,82
Радикальна партія Олега Ляшка	111 795 535,64
Голос	105 689 000
Європейська Солідарність	99 494 126,81
Українська стратегія Гройсмана	90 961 472
Опозиційний блок	90 616 918,19
ВО «Батьківщина»	87 214 297,80
Опозиційна платформа – За життя	65 566 650,29
Самопоміч	28 708 834
Сила і Честь	27 018 140
Громадянська позиція	25 678 349,18
ВО «Свобода»	24 083 252,68
Аграрна партія України	21 165 456,96
Рух Нових Сил Михайла Саакашвілі	6 528 381,56

Партія Шарія	4 210 029,50
ВО «Факел»	2 489 495,62
Незалежність	2 320 000
Соціальна справедливість	1 112 000
Сила права	603 670
Патріот	209 943
Партія Зелених України	37 236,40
Сила Людей	0

11 з 21 виборчих фондів були наповнені виключно за рахунок власних коштів політичних партій («Слуга народу», Радикальна партія Олега Ляшка, «Голос», «Європейська Солідарність», «Опозиційний блок», ВО «Батьківщина», «Опозиційна платформа – За життя», «Громадянська позиція», ВО «Свобода», «Незалежність», Партія Зелених України). 93% коштів усіх виборчих фондів партій були сформовані за рахунок самих партій (850 млн 892 тис. 344 грн).

Звертає на себе особливу увагу відсутність добровільних внесків фізичних та юридичних осіб до виборчих фондів переможців кампанії. Можливою причиною цього є небажання політсил розкриття своїх спонсорів під час передвиборчої кампанії. Донори відображені у фінансових звітах партій до НАЗК за 2 та 3 квартали 2019 року, дедлайни подачі яких виходили за межі календарного плану виборчої кампанії та припадають на серпень і листопад. Це пояснення, у свою чергу, не заперечує необхідність спрощення для виборців можливості зробити внески шляхом застосування онлайн-інструментів.

Структура джерел наповнення виборчих фондів політичних партій на позачергових виборах 2019 року

Партія	Власні кошти політичної партії, грн	Питома вага, %	Добровільні внески фізичних осіб, грн	Питома вага, %	Добровільні внески юридичних осіб, грн	Питома вага, %	Загальний розмір виборчого фонду, грн
Слуга народу	114 652 872,82	100	0	0	0	0	114 652 872,82
Радикальна партія Олега Ляшка	111 795 535,64	100	0	0	0	0	111 795 535,64
Голос	105 689 000	100	0	0	0	0	105 689 000
Європейська Солідарність	99 494 126,81	100	0	0	0	0	99 494 126,81
Українська стратегія Гройсмана	66 683 400	73,31	17 028 072	18,72	7 250 000	7,97	90 961 472
Опозиційний блок	90 616 918,19	100	0	0	0	0	90 616 918,19
ВО «Батьківщина»	87 214 297,80	100	0	0	0	0	87 214 297,80
Опозиційна платформа – За життя	65 566 650,29	100	0	0	0	0	65 566 650,29
Самопоміч	28 695 834	99,95	13 000	0,05	0	0	28 708 834

Сила і Честь	26 731 000	98,94	287 140	1,06	0	0	27 018 140
Громадянська позиція	25 678 349,18	100	0	0	0	0	25 678 349,18
ВО «Свобода»	24 083 252,68	100	0	0	0	0	24 083 252,68
Аграрна партія України	92 961,96	0,44	12 419 295	58,68	8 653 200	40,88	21 165 456,96
Рух Нових Сил Михайла Саакашвілі	210 000	3,22	6 318 381,56	96,78	0	0	6 528 381,56
Партія Шарія	550 000	13,06	3 660 029,50	86,94	0	0	4 210 029,50
ВО «Факел»	750 295,62	30,14	1 739 200	69,86	0	0	2 489 495,62
Незалежність	2 320 000	100	0	0	0	0	2 320 000
Соціальна справедливість	0	0	1 112 000	100	0	0	1 112 000
Сила права	21 670	3,59	32 000	5,30	550 000	91,11	603 670
Патріот	8 943	4,26	201 000	95,74	0	0	209 943
Партія Зелених України	37 236,40	100	0	0	0	0	37 236,40
Сила Людей	0	0	0	0	0	0	0

10 політичних партій отримували внески фізичних осіб до власних виборчих фондів, які склали 5% сукупного розміру виборчого фонду всіх політичних партій. Найбільшу суму таких надходжень задекларувала партія «Українська стратегія Гройсмана» (близько 17 млн 28 тис. грн або 18,7% розміру фонду цієї політичної сили). Натомість внески від фізичних осіб були вагомими частками в невеликих виборчих фондах («Рух Нових Сил Михайла Саакашвілі» – 96,78%, «Соціальна справедливість» – 100%, «Патріот» – 95,74%, «Партія Шарія» – 86,94%). Серед партій із розмірами виборчих фондів понад 20 млн грн найбільшу частку внесків фізичних осіб мала Аграрна партія України – майже 59%.

Зовсім не поширеними були внески юридичних осіб до виборчих фондів політичних партій. Лише Аграрна партія України (8 653 200 грн), «Українська стратегія Гройсмана» (7 250 000 грн) та «Сила права» (550 000 грн) показали у своїх звітах надходження від юридичних осіб. Ці суми склали 2% від сукупного розміру виборчих фондів політичних партій.

Таким чином, 93% фінансів усіх без винятку партій надійшли від самих політичних партій, внески фізичних осіб склали 5%, юридичних осіб – 2%.

Витрати виборчих фондів політичних партій

У проміжних та остаточних фінансових звітах політичних партій відображені витрати на виготовлення матеріалів передвиборної агітації, використання ЗМІ, інші кошти на передвиборну агітацію та на послуги, пов'язані з її проведенням.

Загальні витрати політичних партій за напрямками

Партія	Виготовлення матеріалів передвиборної агітації, грн	Питома вага, %	Використання ЗМІ, грн	Питома вага, %	
Слуга народу	906 724,60	0,79	96 077 323,68	83,81	
Радикальна партія Олега Ляшка	1 571 732,95	1,41	106 867 584,91	95,60	
Голос	5 454 883,18	5,16	79 996 273,80	75,70	
Європейська Солідарність	5 895 886,56	5,93	64 823 378,95	65,15	
Опозиційний блок	5 669 611,77	6,26	71 578 114,87	79,06	
Українська стратегія Гройсмана	6 723 758,59	7,53	70 262 704,41	78,73	
ВО «Батьківщина»	2 729 029,92	3,13	75 284 459,75	86,32	
Опозиційна платформа — За життя	3 594 754	5,96	49 288 114,20	81,73	
Самопоміч	1 104 655,34	3,85	16 014 602,11	55,78	
Сила і Честь	2 824 218,84	10,48	22 347 013,98	82,91	
Громадянська позиція	746 813,78	2,91	18 300 771,40	71,27	
ВО «Свобода»	282 931	1,17	18 157 305,68	75,39	
Аграрна партія України	2 225 783	10,57	11 095 296,22	52,67	
Рух Нових Сил Михайла Саакашвілі	84 593,77	1,30	3 351 488,68	51,41	
Партія Шарія	815 124,95	19,36	201 139,77	4,78	

	Інші витрати на передвиборну агітацію, грн	Питома вага, %	Інші послуги, пов'язані з проведенням передвиборної агітації, грн	Питома вага, %	Загальна сума витрат, грн
	628 893,57	0,55	17 027 330,57	14,85	114 640 272,42
	27 916,24	0,02	3 319 092,94	2,97	111 786 327,04
	6 710 672	6,35	13 507 731,02	12,78	105 669 560
	9 254 977,42	9,30	19 519 883,88	19,62	99 494 126,81
	535 855,61	0,59	12 749 455,94	14,08	90 533 038,19
	1 455 200	1,63	10 807 037,99	12,11	89 248 700,99
	663 513,45	0,76	8 537 294,68	9,79	87 214 297,80
	424 720	0,70	7 001 793,20	11,61	60 309 381,40
	2 956 664,99	10,30	8 632 911,56	30,07	28 708 834
	18 015	0,07	1 763 585,11	6,54	26 952 832,93
	119 500	0,47	6 511 264	25,36	25 678 349,18
	179 300	0,74	5 463 716	22,69	24 083 252,68
	5 292 500	25,12	2 453 877,74	11,65	21 067 456,96
	600	0,01	3 082 953	47,29	6 519 635,45
	3 139 964,78	74,58	53 800	1,28	4 210 029,50

79% витрат усіх політичних партій стосувались використання ЗМІ для проведення передвиборної агітації, на яку вони віддали майже 704 млн грн. Цей показник засвідчує визначальну роль політичної реклами в медіа під час виборчих кампаній в Україні. 11 з 21 політичних партій більше 60% своїх виборчих коштів витратили на агітацію у ЗМІ. До прикладу, 83,7% витрат лідера виборів — партії «Слуга народу» — стосувались агітації у ЗМІ, при цьому на друковані матеріали політсила не виділила і 1% від усіх витрачених коштів. Хоча окремі партії фактично не проводили агітацію в ЗМІ. «Партія Шарія» лише 5% віддала на ЗМІ, активно агітуючи в інтернеті, соціальних мережах та за допомогою друкованих матеріалів передвиборної агітації.

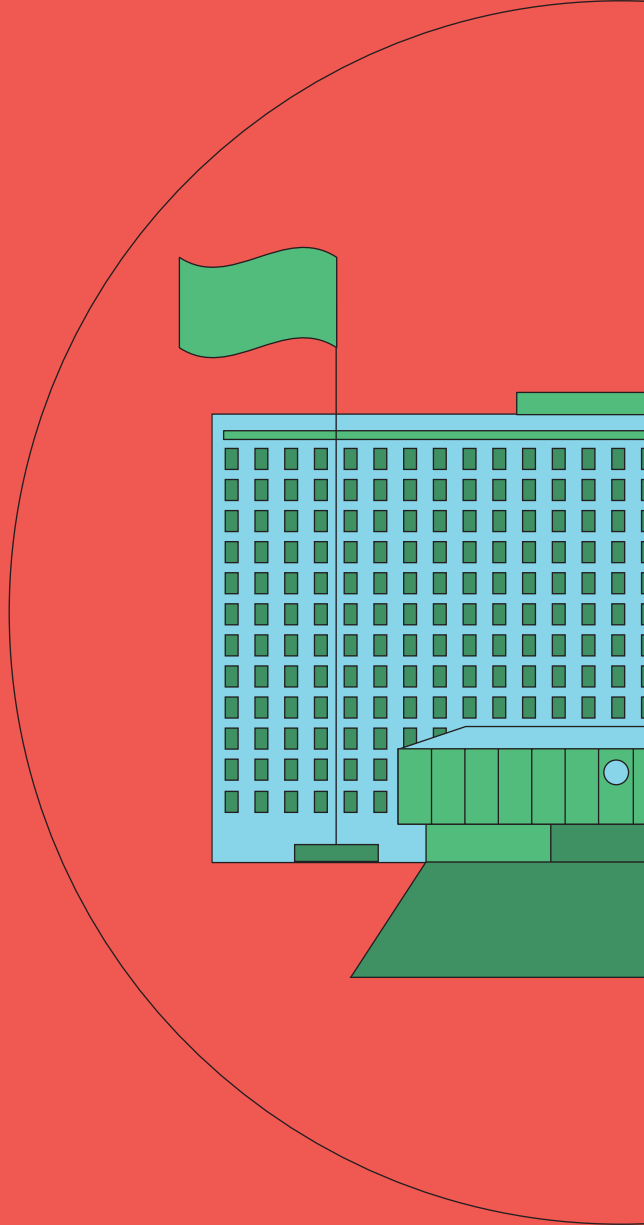
Повернення коштів із виборчих фондів

Законодавство України передбачає низку підстав для повернення коштів із виборчих фондів особам, які зробили внески, та перерахування коштів до Державного бюджету України.

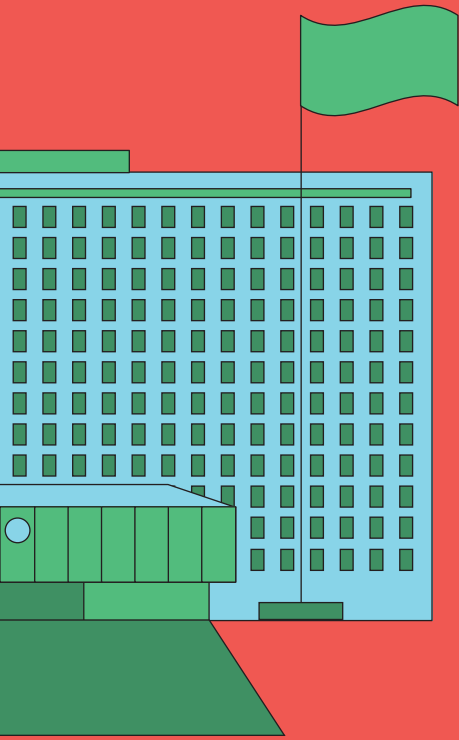
Підстави повернення коштів фізичним особам або їх зарахування до Державного бюджету України

- Повернення особам внесків, від яких відмовився розпорядник рахунку.
- Повернення особам внесків, що надійшли до виборчого фонду пізніше ніж за день до дня голосування.
- Перерахування до Державного бюджету України внесків осіб, які згідно з частиною третьою статті 50 Закону України «Про вибори народних депутатів України» не мають права здійснювати відповідні внески.
- Перерахування до Державного бюджету України внесків, розмір яких перевищує розмір, визначений частиною другою статті 50 Закону України «Про вибори народних депутатів України».
- Перерахування до Державного бюджету України внесків осіб, від яких відмовився розпорядник рахунку, у разі неможливості їх повернення відповідним особам.
- Перерахування банком до Державного бюджету України внесків, що надійшли до виборчих фондів пізніше ніж за день до дня голосування, у разі неможливості їх повернення банком відповідним особам.

На позачергових виборах народних депутатів України 1 млн 842 тис. гривень були повернені спонсорам із виборчих фондів або перераховані до Державного бюджету. 92% з цієї суми є поверненнями донорам внесків, які здійснила партія «Українська стратегія Гройсмана».



АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРІВ



Діяльність ЦВК

Законодавство України наділяє ЦВК основними повноваженнями із організації і проведення позачергових виборів народних депутатів України. Комісія реєструвала кандидатів у народні депутати України, утворювала 199 ОБК, забезпечувала виготовлення виборчих бюлетенів, реєструвала спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій, надавала дозволи на спостереження національним громадським організаціям. До повноважень також належало проведення аналізу проміжного та остаточного звітів виборчих фондів політичних партій – суб'єктів виборчого процесу та винесення попереджень кандидатам у народні депутати України. В умовах недосконалого законодавства ЦВК була змушена роз'яснювати процедури шляхом ухвалення спеціальних постанов. У закордонному виборчому окрузі Комісія ще і виконувала повноваження ОБК.

Позачергові вибори народних депутатів України 2019 року стали другою загальнодержавною виборчою кампанією для Центральної виборчої комісії, новий склад якої було призначено лише у вересні 2018 року. Члени ЦВК не мали достатнього часу для підготовки чергових президентських і позачергових парламентських виборів, при цьому нормативна база створювала серйозні перешкоди для організації та проведення голосування.

У цілому ОПОРА позитивно оцінює діяльність вищого органу адміністрування виборів під час позачергової парламентської кампанії 2019 року. Рішення та дії ЦВК були, як правило, професійними і відповідали законодавству України. Одночасно з цією оцінкою ОПОРА відзначає наявність негативних практик Комісії, таких як проведення закритих для спостерігачів робочих нарад та, як наслідок, формальність обговорень проєктів рішень на її публічних засіданнях. Уже не вперше ОПОРА звертає увагу на необхідність попереднього оприлюднення проєктів рішень та порядку денного засідань, завчасного інформування ЗМІ та суб'єктів виборчого процесу про заплановані засідання ЦВК. На жаль, проведення двох національних виборчих кампаній поспіль унеможливило початок комплексної внутрішньої реформи Центральної виборчої комісії.

Одним із ключових викликів для ЦВК стала невідповідність строків і процедур здійснення закупівель за державні кошти особливостям швидкоплинного виборчого процесу. Відсутність синхронізації Закону України «Про публічні закупівлі» з виборчим законодавством, особливо в аспекті строків оскарження результатів тендерів, загрожувала стабільності заходів з організації і проведення голосування, включаючи виготовлен-

ня виборчих бюлетенів. Президент Володимир Зеленський до початку виборчого процесу подав законопроект про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» для організації виборів, але в умовах протистояння нового глави держави з парламентом попереднього скликання документ так і не був розглянутий. Внаслідок відмови Верховної Ради України на законодавчому рівні врегулювати закупівлі для виборів, проблема була розглянута на рівні Уряду.

Після довготривалих і політично конфліктних дискусій на рівні Уряду між ЦВК та Міністерством економіки України було ухвалено тимчасове рішення, яке дозволило здійснити критичні для виборчого процесу закупівлі без проведення тендерів. Вирішення проблеми із закупівлями виборчих матеріалів на позачергових виборах було необхідним, але воно не мало дострокового і системного характеру. Верховна Рада України, на думку ОПОРИ, повинна системно врегулювати здійснення закупівель в умовах виборчого процесу з обмеженими строками проведення тендерів та оскарження їхніх результатів. Натомість сталі рішення проблеми не повинно передбачати відмову від основних вимог та прозорих тендерних процедур. У цьому контексті необхідно відзначити, що під час виборчого процесу ЦВК не оголошувала комплексних підходів до імплементації вимог законодавства про закупівлі у виборчому процесі.

Напередодні старту позачергового виборчого процесу ЦВК лібералізувала процедуру тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси, що стало важливим кроком забезпечення виборчих прав мобільних усередині країни громадян. Саме на позачергових виборах народних депутатів України вперше громадяни не були зобов'язані документально підтверджувати власну мотивацію змінювати місце голосування на загальнонаціональних виборах. Раніше тільки мешканці тимчасово окупованих територій України та внутрішньо переміщені особи мали право не підтверджувати документами власну мотивацію проголосувати на загальнонаціональних виборах не за своєю постійною виборчою адресою. Спостерігачі ОПОРИ також відзначили ефективну організацію процесу тимчасової зміни місця голосування виборців, якою на парламентських виборах скористались 280 тис. 922 громадян.

В умовах посилення законодавчих гарантій прозорості та підзвітності виборчих фінансів в Україні, Комісія достатньо активно виконувала свої контрольні повноваження в цій сфері. Зокрема, ЦВК оголосила попередження за порушення термінів відкриття рахунків виборчих фондів 722 кандидатами в народні депутати України в одномандатних виборчих ок-

ругах. При цьому Центральна виборча комісія своєю постановою оголосила попередження за порушення термінів відкриття рахунків виборчого фонду партії «Сила Людей». Отримуючи інформацію від ОВК, ЦВК оголосила попередження 299 кандидатам у народні депутати України за порушення строків подання до окружних комісій проміжних звітів виборчих фондів, 260 кандидатів отримали попередження за порушення термінів подання остаточних звітів. Комісія забезпечила аналіз проміжних та остаточних звітів виборчих фондів політичних партій – суб'єктів виборчого процесу, окремі матеріали якого стали підставою для звернення до Національної поліції України. Відзначаючи зусилля Комісії, ОПОРА все ж звертає увагу на формальність і фактичну безрезультатність проведення ОВК аналізу звітів розпорядників виборчих фондів кандидатів-мажоритарників. ЦВК не має стосунку для проведення такого аналізу і не забезпечена дієвими механізмами контролю за ОВК з цього питання, що послаблює підзвітність кандидатів у одномандатних виборчих округах.

Політично конфліктним виявився етап реєстрації кандидатів у народні депутати України, який супроводжувався складними судовими процесами. Протягом виборчого процесу на виконання судових рішень ЦВК прийняла 25 постанов, якими було зареєстровано виборчий список партії «Рух Нових Сил Михайла Саакашвілі» та 31 кандидата в одномандатних виборчих округах.

У порівнянні з парламентською кампанією 2014 року, судова практика щодо реєстрації кандидатів була більш усталеною. Зокрема, ця тенденція проявлялась у аспекті подолання надмірного формалізму з боку ЦВК під час реєстрації кандидатів (наприклад, щодо заповнення автобіографії). Водночас проявились й окремі відмінності підходів у вирішенні виборчих спорів між Шостим апеляційним адміністративним судом, який є першою інстанцією для оскарження рішень ЦВК, та Верховним Судом України. Останній достатньо часто переглядав рішення суду першої інстанції.

До негативних аспектів процесу реєстрації кандидатів відносяться наступні.

- **На сайті ЦВК був розміщений неправильний зразок заяви кандидата про самовисування, використання якого призвело до рішення самої Комісії про відмову в реєстрації кандидата.**

Пізніше некоректний зразок заяви замінено на сайті ЦВК, але кандидату відмовлено в реєстрації і він був змушений звернутися до суду.

- **Відсутність єдиної практики Шостого апеляційного адміністративного суду під час розгляду спорів про недотримання кандидатами вимог щодо заповнення (подачі) заяви та автобіографії.**

Суд у переважній більшості випадків розглядав відсутність визначеної законом інформації в автобіографії як відсутність документа, що призводило до перегляду Верховним Судом його рішень. При цьому в окремих справах, зокрема щодо подання кандидатами неправдивих відомостей, Шостий апеляційний адміністративний суд, як і Верховний, базував свої рішення на практиці Європейського суду з прав людини щодо подолання надмірного формалізму під час розгляду питань про реєстрацію кандидатів.

- **Неузгодженість строків оскарження постанов ЦВК про реєстрацію кандидатів з іншими виборчими процедурами.**

Зокрема, станом на 4 липня 2019 року, коли вже було надруковано 5,2 мільйонів бюлетенів, Шостий апеляційний адміністративний суд ухвалив рішення стосовно скасування постанови ЦВК про відмову від проведення повторного жеребкування щодо визначення порядкових номерів політичних партій у бюлетені за пропорційною системою. Це рішення потім було скасовано Верховним Судом, але воно потенційно могло призвести до необхідності передруку бюлетенів.

- **Відсутність уніфікованого підходу державних органів та судів до вирішення спорів щодо встановлення факту безперервного проживання кандидатів на території України протягом останніх 5 років.**

Найбільш резонансними для суспільства та конфліктними для ЦВК стали справи, які стосувалися відмови або скасування реєстрації з причини непроживання кандидатами останніх п'яти років на території України (щодо Володимира Сальдо, Євгена Євтухова, Анатолія Шарія, Маріанни Фельдман, Сергія Кацуби, Андрія Ключова, Олександра Онищенко, Рената Кузьміна, Олександра Куницького). Законодавство України не встановлює чітких критеріїв процесу перевірки дотримання кандидатами вимоги проживання на території України (ценз осілості), що призвело до гострого політичного конфлікту з питань реєстрації окремих кандидатів. З одного боку, виникла дискусія про можливість перевірити факт проживання кандидата на тимчасово окупованій території Криму та Донбасу під час розгляду питання про його реє-

страцію. З іншого, ЦВК було складно забезпечити єдиний підхід до перевірки факту дотримання кандидатами конституційної вимоги, враховуючи неефективність законодавства та неоднакові практики правоохоронних органів щодо верифікації місця проживання громадянина та перетину ним державного кордону України. До прикладу, виборчий спір між ЦВК та народним депутатом України від партії «Слуга народу» Олександром Куницьким був використаний Президентом України для обґрунтування ініціативи з дострокового припинення повноважень усього складу ЦВК.

Окремі місцеві суди намагались перебрати на себе повноваження ЦВК щодо перевірки та встановлення факту дотримання цензу осілості кандидатами в народні депутати. Зокрема, у рішенні Печерського районного суду від 21 червня 2019 року в справі № 757/31612/19-ц визнано факт безперервного на законних підставах проживання М. Саакашвілі на території України з 23 лютого 2014 року до 06 червня 2019 року.

- **Відсутність уніфікованого підходу судів до ефективного захисту виборчих прав громадян.**

В одних випадках суд зобов'язував зареєструвати кандидатів з урахуванням ефективного захисту порушених прав, водночас в інших справах вимагав повторно розглянути документи про реєстрацію. Зокрема, Верховний Суд України у справі № 855/196/19 зобов'язав ЦВК зареєструвати кандидатом у депутати. Суд аргументував свою постанову рішенням ЄСПЛ у справі «Гурепка проти України», в якому зазначається, що для того, аби бути ефективним, засіб захисту має бути незалежним від будь-якої дискреційної дії державних органів та доступним для тих, кого він стосується. Таким чином, суд повинен зобов'язати відповідача зареєструвати кандидата, а не покладати на ЦВК повторний розгляд тих же документів. Натомість у справі № 855/150/19 Верховний Суд України зазначив, що адміністративний суд не може підміняти інший орган державної влади та перебирати на себе повноваження щодо вирішення питань, які законодавством віднесені до компетенції цього органу.

- **Неоднаковий підхід до розгляду питання про можливість внесення грошової застави за кандидата іншою особою.**

Неоднозначність судової практики щодо порядку внесення кандидатами грошової застави є довготривалою для виборів України, що

проявилось і на позачергових виборах народних депутатів України. Верховний Суд України у справі № 855/154/19 зазначив, що внесення коштів на спеціальний рахунок не кандидатом, а іншою особою, не може вважатись помилкою або неточністю, яку можна виправити. Такому кандидату, на думку Суду, необхідно відмовити в реєстрації. Аналогічна позиція була застосована Судом у трьох інших справах. Натомість в окремих випадках, коли виборча застава була сплачена з підприємницького рахунку кандидата (№ 855/159/19), у документі про внесення грошової застави було зазначено невірне прізвище (№ 855/163/19), судами визнавався надмірний формалізм з боку ЦВК під час ухвалення рішення про відмову в реєстрації кандидатів.

Позитивним результатом судової практики на позачергових виборах народних депутатів України стало формування Верховним Судом України чіткої правової позиції про розмежування «помилки» та «відсутності документів, необхідних для реєстрації кандидата». Зокрема, якщо в документі пропущена буква або слово, використано невдалий чи неточний термін, словосполучення або не тотожне речення, це не є перешкодою для розуміння змісту викладених даних, але якщо викладена інформація спрямована на виконання норми законодавства, тоді це має вважатись помилкою, що підлягає виправленню або уточненню. Якщо ж документ оформлено неналежним чином, тобто у ньому містяться не всі необхідні та важливі дані, що за Законом повинні бути вказані, або відсутні підпис, печатка та інші необхідні реквізити, тоді слід вважати, що документ відсутній.

Результати розгляду виборчих спорів між ЦВК та політичними партіями, а також кандидатами, повинні спонукати український парламент удосконалити виборчі процедури щодо висування та реєстрації кандидатів. Натомість органи правосуддя мають посилити заходи з уніфікації судової практики та збільшити навчальний компонент для суддів з питань реєстрації кандидатів або її скасування. Аналіз виборчих спорів з питань реєстрації кандидатів, на нашу думку, повинна провести і сама ЦВК. Крім цього, Громадянська мережа ОПОРА протягом виборів звернула увагу на те, що у поодиноких випадках члени ЦВК допускали заяви з політичними акцентами. Ці заяви провокували конфлікти між вищим органом адміністрування виборів і частково були політичним підґрунтям для рішення достроково припинити повноваження всього складу ЦВК у вересні 2019 року.

Утворення ОВК

Відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» ЦВК утворює ОВК на основі подань від парламентських партій та партій, які висунули виборчий список на останніх виборах до Верховної Ради України. Ці два суб'єкти мали право подати по одній кандидатурі до кожної ОВК, при цьому пропозиції від парламентських партій включаються до складу комісій автоматично, від партій – учасниць попередніх виборів – шляхом жеребкування. Перелік суб'єктів, які мають право формувати ОВК, на позачергових виборах народних депутатів відрізняється від чергової виборчої кампанії. Під час чергових виборів до Верховної Ради України ОВК формують парламентські партії та партії, які висунули кандидатів у загальнодержавному виборчому окрузі на цих виборах. Специфікою ж позачергової кампанії є те, що партії – суб'єкти поточного виборчого процесу не можуть претендувати на представництво у складі ОВК. У такій ситуації опинились усі партії, які не мали фракцію у поточному скликанні парламенту і не брали участь у виборах до Верховної Ради України у 2014 році. Зокрема, рейтингові партії «Слуга народу», «Опозиційна платформа – За життя», «Голос» не мали формального права брати участь в утворенні ОВК. Законодавство дозволяло парламентським партіям, які брали участь у позачергових виборах 2014 року, мати дві квоти у складі ОВК: одну – обов'язкову, другу – шляхом жеребкування. Таким чином, 6 парламентських партій та 29 партій – учасниць позачергових виборів народних депутатів України 2014 року мали законне право брати участь у формуванні складу всіх 199 ОВК.

Усі політичні партії, які мали депутатські фракції у Верховній Раді України VIII скликання, скористались можливістю подати пропозиції до складу ОВК на позачергових парламентських виборах. Майже всі з парламентських партій запропонували кандидатури до кожної ОВК і лише Об'єднання «Самопоміч» подало осіб до 184 з 199 ОВК. 25 з 29 партій, які мали виборчі списки кандидатів на позачергових виборах 2014 року, подали кандидатури до складу окружних комісій.

ЦВК вчасно і з дотриманням вимог законодавства утворила 199 ОВК у максимальному складі (18 осіб). 59% членів ОВК були жінками, 41% – чоловіками. За підрахунками ОПОРИ, **найменша кількість жінок до складу ОВК від їхньої квоти була подана партіями «Сила і Честь» (37%), «Правий сектор» (42%) і ВО «Свобода» (42%). Найбільше жінок до складу ОВК внесла партія «Солідарність жінок України» (70%).** Організація

також проаналізувала віковий склад членів ОВК. 50% членів ОВК на позачергових виборах народних депутатів України належали до вікової групи «31 – 50 років», від 51 до 70 років мали 35% членів ОВК.

Найбільшу кількість членів ОВК отримали партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність» (309 осіб), Радикальна партія Олега Ляшка (307), «Народний фронт» (305), «Батьківщина» (300), «Опозиційний блок» (290), Об'єднання «Самопоміч» (237). Це пояснюється тим, що вони мали право на одне обов'язкове місце в кожній ОВК і потенційну квоту за результатами жеребкування серед подань партій – суб'єктів виборчого процесу на виборах до Верховної Ради України 2014 року.

За результатами жеребкування партії «Відродження» та «5.10» отримали найбільше представництво у складі ОВК (по 114 осіб). Ці політичні сили могли претендувати на участь у формуванні ОВК лише як учасниці позачергових виборів 2014 року і не отримували обов'язкове місце в цих комісіях. Найменшу кількість членів ОВК у межах жеребкування отримала партія «Сила Людей» (47 осіб).

3 з 5 політичних партій, які подолали виборчий бар'єр на позачергових виборах народних депутатів України, офіційно не мали своїх представників у складі ОВК. Партії «Слуга народу», «Опозиційна платформа – За життя», «Голос» не могли подати кандидатури до виборчих комісій, оскільки вони не мали депутатських фракцій у Верховній Раді України VIII скликання і не брали участь у парламентських виборах. Але проведений ОПОРОЮ аналіз складу ОВК може свідчити про фактичне представництво даних партій у виборчих комісіях через формальні квоти інших політичних партій.

Партії «Всеукраїнське аграрне об'єднання «Заступ», «Всеукраїнське політичне об'єднання «Єдина Родина», «Україна майбутнього» і Партія Зелених України стали основними реципієнтами членів окружних виборчих комісій, які на президентських виборах представляли Володимира Зеленського. «Блок Петра Порошенка «Солідарність» став реципієнтом членів комісій, які на президентських виборах представляли Петра Порошенка, Юлію Литвиненко і Володимира Петрова. Найбільша частка членів комісій, які на президентських виборах представляли в ОВК Олександра Вілкула та Юрія Бойка, на парламентських виборах були делеговані до складу ОВК за поданням «Опозиційного блоку». ВО «Батьківщина» стала реципієнтом членів ОВК, які на президентських виборах

представляли Юлію Тимошенко, Миколу Габера та Андрія Новака. Радикальна партія Олега Ляшка стала основним реципієнтом колишніх членів ОВК від Олега Ляшка і Руслана Ригованова²¹.

№	Суб'єкти подання	Кількість ОВК, в яких представлена партія	Кількість ОВК, де партія представлена двома особами	Кількість ОВК, де партія представлена однією особою	Загальна кількість членів ОВК від партії
1	БПП «Солідарність»	199	110	89	309
2	Радикальна партія	199	108	91	307
3	Народний фронт	199	106	93	305
4	Батьківщина	199	101	98	300
5	Опозиційний блок	199	91	108	290
6	Самопоміч	184	53	131	237
	...				
23	Україна майбутнього	85	0	85	85
24	Ліберальна партія України	82	0	82	82
25	Сила Людей	47	0	47	47

Усього 38% членів ОВК на позачергових парламентських виборах входили до складу окружних комісій на цьогорічних виборах Президента України. Найчастіше члени ОВК на виборах народних депутатів України представляли на президентських виборах кандидатів Володимира Зе-

21 Режим доступу до тематичного матеріалу: <https://bit.ly/3b7TsrL>

ленського (193 особи) і Петра Порошенка (182). Значна кількість членів ОВК раніше була делегована від кандидатів на пост Президента України Юлії Тимошенко (95), Андрія Садового (93), Олега Ляшка (90), Олександра Вілкула (79).

Законодавство України жодним чином не обмежує подання кандидатур до складу виборчих комісій на різних виборах від різних політичних сил. Але можливі тіньові домовленості чи навіть «комерційні» обміни між реальними і фіктивними суб'єктами виборчого процесу сприяють політичній корупції і можуть негативно впливати на забезпечення взаємного контролю між політичними силами на рівні органів адміністрування виборів.

Крім непрозорого розподілу представництва в ОВК між реальними і технічними суб'єктами виборчого процесу, традиційно проявила себе проблема масових замінів членів ОВК. За даними ЦВК, склад ОВК на позачергових виборах народних депутатів України оновився на 46%. Такий високий показник ротацій фактично унеможлиблює якісне і завчасне навчання для членів виборчих комісій. Одним із варіантів розв'язання проблеми може бути запровадження обов'язкової атестації членів виборчих комісій на базі Тренінгового центру ЦВК до їхнього призначення на посади.

Утворення та діяльність ДВК

Законодавство наділяло ОВК повноваженнями з утворення дільничних виборчих комісій у 199 виборчих округах. ДВК, які організували та проводили голосування, формувалися на основі подань парламентських партій, партій-суб'єктів виборчого процесу в загальнодержавному окрузі та кандидатів-мажоритарників. Ці три суб'єкти мали право подати по одній кандидатурі до кожної ДВК, при цьому квота партій із депутатськими фракціями у Верховній Раді України враховувалась автоматично. Пропозиції від партій – суб'єктів виборчого процесу в загальнодержавному окрузі та кандидатів-мажоритарників включались до складу ДВК шляхом жеребкування. Для парламентських партій, які ще і висунули виборчий список та кандидатів в одномандатних округах, це означало можливість претендувати на 3 місця у складі кожної ДВК. Таким чином, в Україні політичні партії та кандидати монопольно формують виборчі комісії, представники державних органів не представлені в їхньому складі.

Спостерігачі ОПОРИ виявили наступні проблеми у формуванні ДВК:

- **28 ОВК або 14% із порушенням законодавчих строків утворили ДВК.**

Із найбільшим запізненням ДВК були утворені в ОВО № 47 (Донецька область), у зв'язку із рішенням ЦВК достроково припинити повноваження всього складу ОВК. Це рішення вищого органу адміністрування виборів було прийнято після рішення ОВК відхилити всі 113 кандидатур партії «Європейська Солідарність» до складу ДВК, через те що потенційні члени ДВК у поданні надали згоду працювати в комісіях від партії–суб'єкта виборчого процесу, а не від парламентської партії «Європейська Солідарність». Партія замінила документи, але ОВК не врахувала цей факт, і ЦВК була змушена достроково припинити її повноваження.

- **Внесення неналежних осіб до складу ДВК або включення одних і тих самих кандидатур до подань різних політичних партій та кандидатів.**

За даними ОПОРИ, на парламентських виборах ОВК відхилили 3% під поданих партіями та кандидатами претендентів або 11 тис. 253 осіб, у зв'язку з виявленням у поданнях порушень. ОВК зафіксували випадки подання одних і тих самих осіб різними політичними партіями.

- **Порушення процедур жеребкування кандидатур до складу ДВК.**

ОПОРА зафіксувала 71 випадок недотримання вимог законодавства щодо утворення ДВК.

До цих порушень належали:

1. ОВК не підготували до початку жеребкування списки кандидатур у вигляді таблиці для кожної ДВК (3 випадки).
2. Кандидатури у списку ДВК розміщувались не в алфавітному порядку (4).
3. Голова ОВК не оголошував максимальний граничний склад кожної ДВК і кількість поданих кандидатур (7).
4. Неправильна кількість жеребків (5).
5. Голова ОВК не оголошував склад кожної ДВК (29).
6. Засідання ОВК було відразу після жеребкування і склад ДВК формувався в непублічному режимі (23).

За підрахунками ОПОРИ, 60% ОВК проводили жеребкування кандидатур до складу ДВК, на 40% ДВК кількість подань не перевищувала кількісний склад ДВК і не було необхідності проводити жеребкування.

Політичні партії-суб'єкти виборчого процесу, кандидати-мажоритарники та парламентські партії разом внесли до складу ДВК 426 тис. 735 осіб. 34% від загальної кількості подань були зроблені партіями-учасницями виборів у загальнодержавному окрузі, 29% — парламентськими партіями, 19% — кандидатами в округах, висунутих партіями, 18% — кандидатами-самовисуванцями.

Кількісні показники внесення подань до складу ДВК

Партії в загальнодержавному окрузі	146 621
Подання кандидатами від партій	82 493
Подання кандидатами-самовисуванцями	75 165
Подання від фракцій	122 456
Усього від суб'єктів подання	426 735
Відхилено кандидатур	11 253
% відхилених	3%

Активність політичних партій та кандидатів у процесі формування ДВК

Політичні партії з фракціями у Верховній Раді України, політичні партії — суб'єкти виборчого процесу та кандидати в одномандатних виборчих округах мали право подавати осіб до складу ДВК, але не всі з них скористалися такою можливістю.

Жодна із політичних партій, що була представлена у Верховній Раді України VIII скликання і мала право на одне обов'язкове місце у складі ДВК, не подала кандидатур до всіх виборчих комісій даного рівня. Об'єднання «Самопоміч» найменше серед усіх парламентських партій скористалось правом брати участь у формуванні ДВК, подавши кандидатури лише до 34% комісій. Партії «Європейська Солідарність» та ВО «Батьківщина» стали рекордсменами процесу утворення ДВК, подавши кандидатури до 90% виборчих комісій. Радикальна партія Олега Ляшка запропонувала 78% членів виборчих комісій, «Опозиційний блок» — 63%, «Народний фронт» — 54%. За підрахунками ОПОРИ, усього парламентські партії подали більше 122 тис. кандидатур до ДВК за обов'язковою для врахування квотою.

Усі партії — суб'єкти виборчого процесу в загальнодержавному виборчому окрузі, крім «Партії Шарія», подали пропозиції хоча б до однієї ДВК. Але активність партій з формування комісій нижчого рівня була кардинально різною.

Активність суб'єктів виборчого процесу щодо внесення кандидатур до складу ДВК

З 6 політичних партій, які представлені у Верховній Раді України, найбільшу кількість кандидатур до складу ДВК подали ВО «Батьківщина» та «Європейська Солідарність». Вони номінували одного члена ДВК на більше ніж 90% усіх виборчих дільниць. Цей показник для Радикальної партії Олега Ляшка становить 78% виборчих дільниць, «Опозиційного блоку» — 63%, «Народного фронту» — 54%. Найменше скористалося перевагою парламентської партії під час формування ДВК Об'єднання «Самопоміч», політсила подала кандидатури до 34% ДВК. Усі 6 партій за обов'язковою квотою подали більше 122 тис. кандидатур.

З 22 партій, які висунули кандидатів у загальнодержавному виборчому окрузі, лише «Партія Шарія» не подала жодної кандидатури до ДВК. Інші політичні сили хоча б на незначній кількості дільниць скористалися своїм правом номінувати членів ДВК. При цьому кількість внесених різними партіями кандидатур до складу ДВК кардинально відрізняється. Якщо партія «Слуга народу» подала кандидатури до складу 90% ДВК, то «Голос» та «Українська стратегія Гройсмана» внесли пропозиції лише на окремі дільниці в поодиноких округах. Фактично специфікою позачергової кампанії 2019 р. стало те, що від участі у формуванні відмовились не тільки аутсайдери кампанії, а й партії із масштабними передвиборчими кампаніями. Натомість до трійки лідерів за кількістю поданих кандидатур до складу ДВК, крім партії «Слуга народу», належали «Опозиційна платформа – За життя» (79% ДВК), ВО «Батьківщина» (72%), «Європейська Солідарність» (54%). Інші партії подали значно меншу кількість кандидатур до ДВК на позачергових виборах народних депутатів України.

Активність політичних партій, які висунули кандидатів у загальнодержавному виборчому окрузі щодо утворення ДВК

Назва партії	Усього	% ДВК із поданими кандидатурами
Слуга народу	26 786	90%
Опозиційна платформа – За життя	23 676	79%
ВО «Батьківщина»	21 506	72%
Європейська Солідарність	16 200	54%
ВО «Свобода»	14 268	48%
Сила і Честь	9 750	33%
Опозиційний блок	7 643	26%
Радикальна партія Олега Ляшка	6 791	23%
Аграрна партія України	5 945	20%
Громадянська позиція	4 561	15%

Крім парламентських політичних партій та партій – суб'єктів виборчого процесу в загальнодержавному виборчому окрузі, кандидати-мажоритарники мали право претендувати на представництво у складі ДВК. Висуванці «Слуги народу» стали беззаперечними лідерами за кількістю подань від кандидатів-мажоритарників. Вони разом запропонували осіб до 84% ДВК, кандидати від інших партій менш активно скористалися можливістю брати участь у формуванні цих комісій або партії просто не мали зареєстрованих кандидатів в округах. Варто зазначити, що претенденти на мандат від «Слуги народу» мали можливість подавати кандидатури до складу ДВК у всіх округах. Це було пов'язано з рішенням партії висунути кандидатів у всіх без винятку одномандатних виборчих округах.

Активність кандидатів у одномандатних виборчих округах у процесі утворення ДВК

Партія, яка висунула кандидата в ОВО	Усього	% виборчих дільниць з поданою кандидатурою
Слуга народу	25 034	84%
Опозиційна платформа – За життя	14 029	47%
ВО «Батьківщина»	11 829	40%
Європейська Солідарність	6 427	22%
ВО «Свобода»	6 365	21%
Усі інші	18 809	–

Представництво політичних партій та кандидатів у складі ДВК

Серед парламентських політичних партій найбільше була представлена у складі ДВК ВО «Батьківщина». Її пропозиції були включені до 91% усіх 199 виборчих округів. У цих виборчих комісіях інші партії з фракціями в парламенті були представлені значно скромніше («Європейська Солідарність» – 87% ДВК, Радикальна партія Олега Ляшка – 75%, «Опозиційний блок» – 64%, «Народний фронт» – 52%, Об'єднання «Самопоміч» – 32%). Партія «Народний фронт», яка була представлена у парламенті VIII скликання, не висувала кандидатів, але отримала представництво у половині ДВК.

Представництво парламентських партій у складі ДВК (за обов'язковою для врахування квотою)

Партія	Усього членів ДВК	Усього керівних посад	% ВД із представництвом партії
ВО «Батьківщина»	27 284	6 384	92%
Європейська Солідарність	26 183	6 185	91%
Радикальна партія Олега Ляшка	22 385	5 093	78%
Опозиційний блок	18 927	4 218	64%
Народний фронт	15 722	3 541	54%
Об'єднання «Самопоміч»	9 334	1 999	32%

Серед партій, які висунули виборчі списки, «Слуга народу» була найбільше представлена у складі ДВК (82%). До переліку партій із найбільшим представництвом у ДВК увійшли «Опозиційна платформа – За життя» (72%), ВО «Батьківщина» (64%), «Європейська Солідарність» (46%), ВО «Свобода» (45%).

Представництво політичних партій, які висунули кандидатів у загальнодержавному окрузі

Партії	Усього	% ДВК з представництвом
Слуга народу	24 424	82%
Опозиційна платформа – За життя	21 429	72%
ВО «Батьківщина»	18 965	64%
Європейська Солідарність	13 674	46%
ВО «Свобода»	13 495	45%
Сила і Честь	9 085	31%
Опозиційний блок	5 753	19%
Аграрна партія України	5 091	17%
Радикальна партія Олега Ляшка	4 976	17%
Інші	13 624	–

Кандидати-висуванці партій «Слуга народу», «Опозиційна платформа – За життя», ВО «Батьківщина», ВО «Свобода», «Європейська Солідарність» отримали найбільше представництво у складі ДВК. Кандидати від партії «Слуга народу» були представлені у 76% ДВК, кандидати від інших партій отримали значно менше представництво. Натомість у межах країни кандидати-самовисуванці сформували близько 75 тис. посад членів ДВК.

Представництво кандидатів — висуванців політичних партій у складі ДВК

Партії, які висунули кандидатів в ОВО	Кількість членів ДВК	% ДВК з членами партій
Слуга народу	22 668	76%
Опозиційна платформа — За життя	13 361	45%
ВО «Батьківщина»	10 941	37%
ВО «Свобода»	5 910	20%
Європейська Солідарність	5 378	18%
Опозиційний блок	3 373	11%
Голос	2 136	7%
Сила і Честь	2 032	7%
Радикальна партія Олега Ляшка	1 868	6%
Інші партії	2 776	—

Таким чином, політичні партії та кандидати не повною мірою скористалися правом формувати ДВК, хоча цим вони і не спричинили значних проблем для утворення і функціонування даних комісій. Склад ДВК представляв різні політичні партії та широкий перелік кандидатів-мажоритарників, хоча електоральні рейтинги впливали на готовність партій витратити зусилля і ресурси для участі у формуванні виборчих комісій. Партії з більшими шансами на проходження до Верховної Ради України ІХ скликання активніше брали участь у поданні кандидатур до складу ДВК, ніж партії-аутсайтери.

Процес формування ДВК не супроводжувався масовими судовими оскарженнями, хоча в окремих округах спостерігачами були зафіксовані достатньо складні виборчі спори. Резонансними стали судові оскарження рішень ОВК про відхилення кандидатур до складу ДВК від партії «Європейська Солідарність» у ОВО № 47, № 50 (Донецька область).

В ОВО № 47 ОВК прийняла рішення відхилити подання партії «Європейська Солідарність» через недоліки заяв осіб, які були додані до нього. Рішенням Донецького окружного адміністративного суду від 07 липня 2019 року в задоволенні позову відмовлено. Проте вже 8 липня 2019 року ЦВК вказане рішення ОВК було скасовано та достроково припинено повноваження всього складу окружної виборчої комісії. Першим апеляційним адміністративним судом позовні вимоги задоволено частково та встановлено факт одноразового грубого порушення ОВК виборчого законодавства. Рішення мотивовано тим, що представник партії ще 4 липня 2019 року подав до ОВК виправлені заяви осіб про згоду на участь у роботі дільничних виборчих комісій від політичної партії «Європейська Солідарність», проте ці заяви були протиправно не враховані ОВК.

В ОВО № 50 «Європейська Солідарність» звернулася з позовом до суду у зв'язку з відхиленням ОВК подання партії на включення 226 осіб до членів ДВК. Оскаржувана постанова ОВК була мотивована тим, що подання не були скріплені печаткою цієї партії. Судом у задоволенні позову було відмовлено тому, що стаття 28 Закону України «Про вибори народних депутатів України» чітко вказує на те, що подання від партії підписується керівником партії (або особою, яка виконує його повноваження) та скріплюється печаткою цієї партії. Відсутність печатки, на думку суду, не є технічною опіскою або неточністю, яку можна усунути.

У ОВО № 51 (Донецька область) кандидат-мажоритарник одночасно оскаржував рішення ОВК та бездіяльність ЦВК з питань формування квот керівних посад у дільничних комісіях цього округу (Донецька область). Касаційний адміністративний суд Верховного Суду України повністю відмовив у задоволенні позовних вимог: у вимогах до ЦВК відмовлено за їх безпідставністю, а у вимогах до ОВК – з огляду на те, що Шостий апеляційний адміністративний суд як суд першої інстанції порушив зазначені норми процесуального права та вирішив позовні вимоги, які фактично не підсудні цьому суду, а підсудні іншому окружному адміністративному суду.

Непрямо пов'язаним із процесом формування ДВК був виборчий спір щодо постанови ОВК № 193 (Хмельницька область) про встановлення факту невиконання секретарем комісії своїх обов'язків. ОВК прийняла оскаржувану постанову через те, що секретарка (за поданням ВО «Свобода») допустила бездіяльність, що фактично мало не призвело до порушення процедури та термінів утворення ДВК одномандатного виборчого округу № 193. Судом позов партії було задоволено, скасовано вказану постанову та зазначено, що суду не було надано жодного акта, яким би

було зафіксовано порушення чинного законодавства, а передача постанови для системного адміністратора відбулася в межах часу, необхідного для створення її електронної версії шляхом сканування, з дотриманням норм встановленого ЦВК порядку.

До основних повноважень ДВК належали питання з організації й проведення голосування, а також підрахунок голосів на виборчій дільниці. Спостерігачі ОПОРИ, забезпечуючи паралельний підрахунок голосів виборців, визначили основні проблеми в діяльності членів ДВК під час процесу голосування. Представники організації на виборчих дільницях мали найбільше застереження щодо спроб членів ДВК видавати бюлетені без пред'явлення виборцями належних документів або намагань громадян голосувати за інших осіб. Такі інциденти були помічені в межах різних регіонів України на 10,1% виборчих дільниць і вони домінували в статистиці правопорушень, зафіксованих Громадянською мережею ОПОРА²². В Україні політики часто виправдовують побутовими причинами незаконну практику видачі бюлетенів виборцям без належних документів. Але вона, безумовно, створює широкі можливості для фальсифікації виборів в інтересах конкретних кандидатів чи партій. До речі, результати розслідування кримінальних проваджень на цих і попередніх виборах доводять наявність конкретного інтересу в інцидентах щодо незаконної видачі бюлетенів. ОПОРА наполягає на забезпеченні невідворотності покарання за протиправну видачу та отримання бюлетенів, що має супроводжуватися повноцінною інформаційною кампанією серед громадян про відповідальність за такі порушення.

Спостерігачі зафіксували поширеність недотримання законодавчих вимог до матеріально-технічного забезпечення приміщень голосування. Ці порушення не впливали на демократичність процесу голосування, але вони засвідчують важливість посилення державних зусиль із належного забезпечення виборів.

Достатньо поширеними були порушення з боку членів ДВК у процесі транспортування виборчої документації до ОВК та під час складання уточнених протоколів про підрахунок голосів на дільницях. З одного боку, члени ДВК у низці округів перебували у приміщенні ОВК або біля нього із печаткою комісії. Наявність печатки ДВК у членів комісії, які транспортували документацію до ОВК, є порушенням законної процедури та дозволяло безконтрольно і не на засіданнях ДВК вносити зміни до протоколів про підрахунок голосів. Відповідно до Закону України

.....
22 Див. детально розділ цього звіту «Перебіг дня голосування та паралельний підрахунок голосів виборців», с. 149

«Про вибори народних депутатів України», ДВК за дорученням ОВК має внести зміни до встановлених результатів голосування виборців на дільниці з метою усунення виправлень, помилок, неточностей. При цьому такі зміни можливі лише в разі відсутності необхідності перераховувати голоси. Якщо ж вона виникла, то повторний підрахунок голосів виборців проводить не ДВК, а ОВК.

У разі ж необхідності внести зміни до протоколу ДВК без повторного перерахунку голосів, члени ДВК зобов'язані провести нове засідання і виготовити протокол із приміткою «Уточнений».

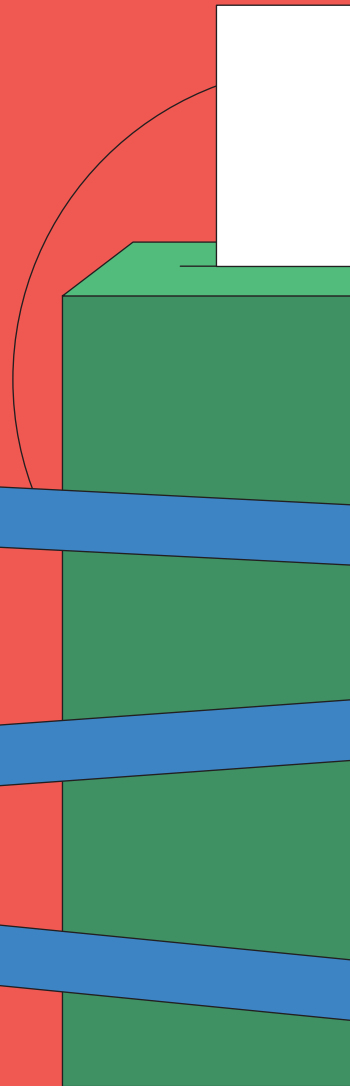
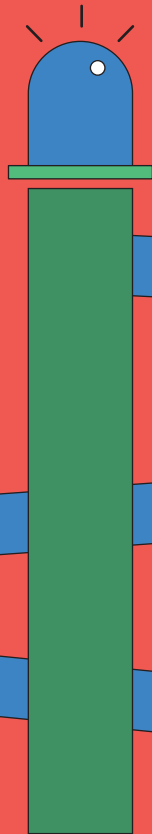
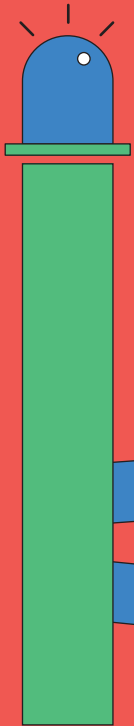
Спостерігачі ОПОРИ самостійно виявили не менше 60 інцидентів із ознаками незаконного виготовлення уточнених протоколів ДВК. Окремі члени ДВК самостійно і без повернення до приміщення комісії для проведення її засідання вносили зміни до протоколів про підрахунок голосів на виборчій дільниці. Найбільше випадків незаконного виготовлення протоколів про підрахунок голосів було зафіксовано спостерігачами у Черкаській, Житомирській та Львівській областях.

І хоча спостерігачі не мають підстав стверджувати про фактичне спотворення результатів голосування виборців, практика незаконно уточнених протоколів є кримінальним правопорушенням. Це правопорушення не лише є формальним недотриманням виборчої процедури, але й створює широкі можливості для безпосереднього викривлення волевиявлення громадян. Серйозність проблеми засвідчують і результати розслідування відповідних кримінальних проваджень Національної поліції України²³.

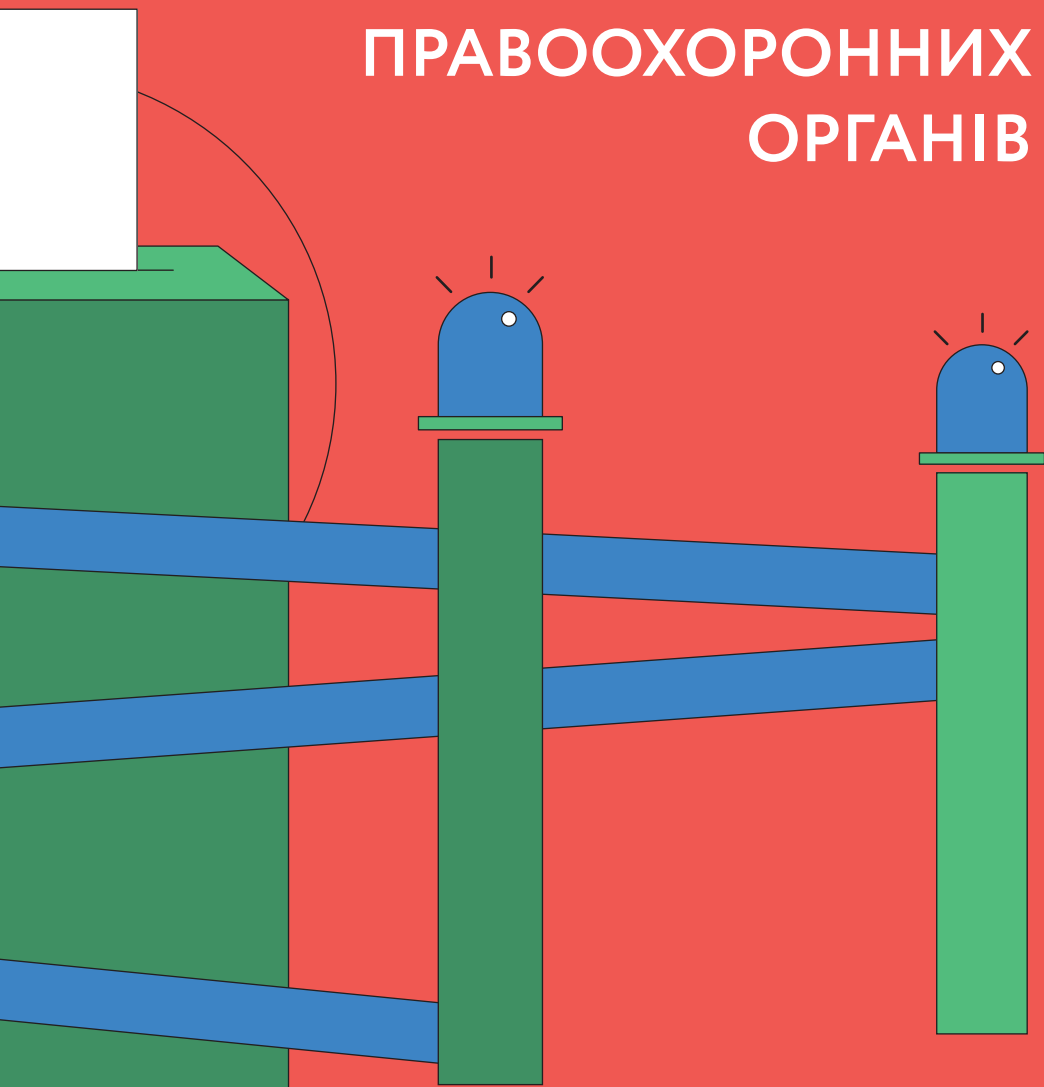
Очевидно, що незаконне уточнення протоколів про підрахунок голосів неможливе без протиправного використання печатки ДВК. Виборчий закон чітко забороняє ДВК транспортувати печатку комісії на засідання ОВК після завершення підрахунку голосів виборців та складання протоколу про підрахунок голосів виборців. Наявність печатки ДВК під час передачі документів до ОВК створює можливості для маніпуляцій із результатами голосування. Безпосередньо спостерігачами ОПОРИ було зафіксовано 26 випадків незаконного зберігання печатки членами комісій, відповідальними за транспортування виборчої документації від дільниці до ОВК.

23 Див. детально розділ звіту «Реагування правоохоронних органів на порушення виборчого законодавства», с. 121

Протягом виборчого процесу ОПОРА закликала Національну поліцію України рішуче реагувати на порушення з боку членів ДВК із метою попередження фальсифікацій результатів голосування виборців. Одночасно із належною реакцією правоохоронних органів, держава повинна спростити виборчі процедури і суттєво покращити логістику передачі документів від ДВК до ОВК. Ці логістичні й процедурні вдосконалення не мають стати публічним виправданням незаконних дій окремих членів ДВК.



ПОРУШЕННЯ
ЗАКОНОДАВСТВА.
ОЦІНКА ОПОРИ ТА
РЕЗУЛЬТАТИ ДІЯЛЬНОСТІ
ПРАВООХОРОННИХ
ОРГАНІВ



За даними ОПОРИ, незаконна агітація залишається найпоширенішою проблемою виборчого процесу України. Випадки ігнорування кандидатами вимог законодавства під час агітації не були рідкістю для останніх президентських виборів, а під час виборів до Верховної Ради за паралельною виборчою системою вони мали системний характер.

Кандидати в народні депутати України часто ігнорували вимоги законодавства щодо належного маркування матеріалів передвиборної агітації, відкриття рахунків виборчих фондів чи обмежень щодо місць, в яких дозволено розмішувати агітацію. Частина із зафіксованих випадків незаконної агітації, безумовно, мала побутовий характер, така як розміщення агітаційних матеріалів у недозволенних законом України місцях. Але позачергова кампанія знову засвідчила потужний вплив непрозорих виборчих фінансів на перебіг електоральної кампанії. Спостерігачі ОПОРИ не лише фіксували масову дочасну агітацію, а й виявляли поширення агітації, джерела фінансування якої були незрозумілими. На думку ОПОРИ, Верховна Рада України повинна докласти максимальних зусиль для законодавчих гарантій прозорості та підзвітності виборчих фінансів. Особлива увага має бути приділена попередженню нелегального фінансування передвиборної агітації в соціальних мережах, значення якої в Україні постійно зростає.

Суттєвою проблемою виборчого процесу залишаються технології матеріального стимулювання виборців, які достатньо масово використовувались на позачергових виборах. Лідерами таких практик стали кандидати-самовисуванці, які не були обмежені у своїх діях зашкодити іміджу політичної партії. Претенденти на депутатський мандат активно роздавали виборцям, організаціям та установам безоплатні товари і послуги, користуючись прогалинами в законодавстві або реалізуючи технології через третіх осіб.

Вплив зловживань адміністративними ресурсами на виборах народних депутатів України мав значно менше значення, ніж на попередніх президентських. Централізований характер мала лише проблема відсутності чіткого розмежування поточної посадової та виборчої активності Прем'єр-міністра України Володимира Гройсмана та низки міністрів України, які були лідерами виборчого списку партії «Українська стратегія Гройсмана». На рівні одномандатних виборчих округів ситуація з дотриманням органами влади принципу політичної заангажованості була гіршою. У виборчих округах спостерігачі ОПОРИ зафіксували три основні проблеми: залученість посадових осіб місцевих органів до агітаційних

заходів кандидатів; розміщення агітаційних закликів на офіційних сайтах та сторінках місцевих органів влади в соціальних мережах; використання кандидатами державних субвенцій із метою піару.

ОПОРА відзначає, що інциденти з ознаками перешкоджання законній діяльності офіційних спостерігачів, журналістів та кандидатів не отримали належної правової оцінки. Лише один вирок був винесений у провадженні щодо пошкодження агітаційних матеріалів кандидата, натомість десятки інших випадків протидії суб'єктів виборчого процесу не дійшли до суду. Можливість вільно і без остраху за свою безпеку спостерігати за виборами чи проводити агітацію є невід'ємною частиною стандартів демократичних виборів, які без винятків мають бути дотримані в Україні.

Офіційні спостерігачі ОПОРИ виявили і верифікували 2 459 порушень виборчого законодавства на позачергових виборах народних депутатів України.

Випадки незаконної агітації на користь кандидатів та політичних партій стали найпоширенішим порушенням виборчого законодавства на позачергових виборах народних депутатів України (**1 989 порушень або 81%**).

Кількість і структура виявлених спостерігачами ОПОРИ порушень виборчого законодавства

Тип порушення	Кількість порушень	% від загальної кількості
Незаконна агітація	1 989	81%
Матеріальне стимулювання та підкуп виборців	232	9%
Порушення з боку виборчих комісій	138	6%
Зловживання адміністративним ресурсом	49	2%
Кримінальне втручання у виборчий процес	22	1%
Незаконний вплив на результати голосування	16	1%
Перешкоджання роботі журналістів та спостерігачів	12	0%
Порушення, пов'язані зі списками виборців	1	0%
Усього	2 459	–

Незаконна агітація

1 309 з 1 989 (66%) виявлених інцидентів незаконної агітації стосувалися поширення друкованих матеріалів передвиборної агітації з недотриманням вимог Закону України «Про вибори народних депутатів України». Відповідно до законодавства кожен друкований матеріал передвиборної агітації повинен містити відомості про його замовника, установу, що здійснила друк, або вказівку, що друк здійснено з використанням обладнання, що належить партії, його тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск. Наявність таких відомостей дозволяє проконтролювати законність фінансування друкованих матеріалів передвиборної агітації кандидатів. Натомість їхня відсутність може свідчити про використання нелегальних виборчих фінансів під час кампанії.

Друге місце у структурі незаконної агітації займають випадки розміщення агітаційних матеріалів у заборонених законом місцях (**289 з 1 989 випадків або 15%**).

Законодавство України забороняє розміщення матеріалів передвиборної агітації у приміщеннях та на будинках органів державної влади й органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій державної та комунальної форм власності. Крім цього, не дозволяється розповсюдження таких матеріалів під час офіційних заходів органів влади всіх рівнів, державних та комунальних підприємств, закладів та організацій. На цих виборах, як і під час інших кампаній, застосовувалась низка обмежень для розміщення агітаційних матеріалів у громадському транспорті, на вокзалах і автобусних станціях.

Незаконна агітація в розрізі різних порушень

Підтипи незаконної агітації	Кількість порушень	% порушень
Поширення друкованої агітації з порушеннями законодавства	1 309	66%
Розміщення агітації в заборонених законом місцях	289	15%
Проведення агітаційних заходів до відкриття виборчих фондів	109	5%
Поширення агітації в ЗМІ з порушеннями	81	4%

Чорний піар та незаконні заклики	60	3%
Проведення агітації в заборонений законом час	53	3%
Інше	88	4%
Усього	1989	100%

5% від загальної кількості інцидентів незаконної агітації або **109** випадків стосувались проведення агітаційних заходів до відкриття виборчих фондів. Мова йде про виявлені спостерігачами факти проведення кандидатами або політичними партіями агітації до відкриття рахунків своїх виборчих фондів або без їхнього відкриття. Виявлені інциденти охоплюють як прояви «дочасної» агітації ще не зареєстрованих кандидатів, так і незаконну агітацію кандидатів у офіційному статусі. Інші підтипи незаконної агітації склали менше 5% від загальної кількості відповідних інцидентів.

Спостерігачі ОПОРИ зафіксували 81 інцидент недотримання ЗМІ вимог законодавства під час передвиборчої кампанії. Зокрема, було виявлено розміщення у ЗМІ прихованої політичної реклами та інциденти із ознаками розповсюдження результатів опитування громадської думки. 60 вивчених спостерігачами ОПОРИ інцидентів стосувались розповсюдження завідомо неправдивих відомостей про кандидатів (так званий «чорний піар») та неправдивих повідомлень до виборців про спосіб голосування або положення передвиборчих програм конкурентів. Традиційно в регіонах повністю не забезпечувались вимоги законодавства про завершення передвиборчої агітації після 24 години останньої п'ятниці перед днем голосування (53 інциденти, більшість з яких стосувалась невиконання вимог про демонтаж розміщених агітаційних матеріалів чи носіїв).

Матеріальне стимулювання виборців. Інциденти із ознаками підкупу виборців

Після проявів незаконної агітації інциденти із ознаками підкупу або матеріального стимулювання виборців стали ключовою проблемою поза черговою кампанією. Протягом виборчого процесу спостерігачі ОПОРИ зафіксували 232 випадки із ознаками підкупу виборців (9% від загальної кількості виявлених порушень).

Основними ініціаторами технологій із матеріального стимулювання виборців стали кандидати-самовисуванці. Претенденти на депутатський мандат від політичних партій здебільшого уникали таких підходів до ведення передвиборної боротьби. Ці тенденції вчергове посилили дискусію в Україні про необхідність відмови від паралельної виборчої системи, яка передбачає обрання половини складу парламенту в одномандатних виборчих округах. У відносно невеликих округах підкуп виборців може бути надзвичайно ефективним, враховуючи встановлення переможця виборів за мажоритарною системою відносної більшості. У зв'язку з ухваленням Верховною Радою України Виборчого кодексу, наступні парламентські вибори вже не будуть проводитись у одномандатних виборчих округах, а відбуватимуться на основі пропорційної виборчої системи із голосуванням за відкриті списки в регіональних виборчих округах.

Основні прояви матеріального стимулювання виборців

Підтипи незаконної агітації	Кількість порушень
Надання товарів і послуг (непрямий підкуп)	162
Використання благодійних фондів	42
Використання місцевих соціальних програм у виборчих інтересах	21
Прямий підкуп (гроші в обмін на голос)	7
Усього інцидентів	232

Незважаючи на законодавчу заборону проводити агітацію шляхом надання виборцям, установам і організаціям товарів і послуг, кандидати в народні депутати України активно вдавалися до непрямого підкупу виборців (162 інциденти). Відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» передвиборна агітація або надання виборцям, закладам, установам, організаціям коштів або безоплатно чи на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерейних білетів, інших матеріальних цінностей, що супроводжується закличками або пропозиціями голосувати за або не голосувати за певну партію чи кандидата у депутати або згадуванням назви партії чи імені кандидата, є непрямым підкупом виборців.

Популярними серед кандидатів товарами і послугами залишались продуктові набори для соціально незахищених верств населення та благодійні акції на їхню підтримку, безкоштовні медичні огляди, аналізи крові та товари медичного спрямування, розважальні лотереї та туристичні поїздки для виборців. Поширеними були практики пригощання виборців готовими стравами та алкоголем під час вуличних заходів та спеціально організованих кандидатами «фестивалів». Кандидати також надавали безкоштовні будівельні матеріали виборцям у регіонах, постраждалих від природного лиха. Не менш популярною була практика допомоги закладам та установам соціальної інфраструктури з боку кандидатів або афілійованих з ними бізнес-структур.

За оцінками спостерігачів ОПОРИ, правоохоронні органи належним чином реагували на повідомлення спостерігачів про факти із ознаками підкупу виборців. Але за результатами розслідувань правопорушень на позачергових виборах можна констатувати незадовільне забезпечення в Україні принципу невідворотності покарання.

42 інциденти стосувалися діяльності благодійних фондів на користь кандидатів у народні депутати України. Ці фонди діяли в різних регіонах на користь широкого переліку кандидатів, нівелюючи законодавчі обмеження щодо прямого та непрямого підкупу виборців. Кандидати, як правило, не мали формального зв'язку з благодійними фондами, які надавали громадянам товари й послуги, і тому уникали юридичної відповідальності за технології виборчої благодійності.

Своєрідним інструментом матеріального стимулювання виборців стали місцеві соціальні програми для незахищених верств населення (21 виявлений інцидент). Мова йде про використання кандидатами заходів із реалізації бюджетних програм у власних виборчих інтересах. Інформаційне висвітлення участі кандидатів у таких заходах створювало у виборців хибне враження про отримання послуги або матеріальної допомоги не від органу місцевого самоврядування, а від учасника передвиборчої боротьби. Використання бюджетних програм під час виборів є не лише технологією матеріального стимулювання виборців, а й має ознаки зловживань адміністративними ресурсами.

Протягом виборчого процесу спостерігачі ОПОРИ зафіксували 7 інцидентів із ознаками грошового підкупу виборців. Ці випадки базувалися, як правило, на повідомленнях суб'єктів виборчого процесу про можливі факти підкупу виборців і потребували повноцінного розслідування

правоохоронними органами. Один із зафіксованих випадків стосувався проведення кандидатом у народні депутати України конкурсу з грошовою винагородою. Результати спостереження засвідчують, що грошовий підкуп виборців не був масовою технологією, але досі в Україні немає дієвих гарантій попередження незаконних практик.

Виборча «благодійність», прямий та непрямий підкуп виборців є багаторічними викликами для демократичного процесу в Україні. Тривалість та відтворення незаконних технологій є доказом необхідності суттєво посилити законодавчі гарантії дотримання принципу невідворотності покарання за виборчі злочини. З квітня 2018 року у Верховній Раді України знаходився законопроект № 8270, в якому значна увага приділялась питанням посилення відповідальності за підкуп виборців та покращенню положень Кримінального кодексу та Кодексу про адміністративні правопорушення. Законопроект хоча і мав статус урядового, але так і не був розглянутий парламентом VIII скликання. Народні депутати України, на жаль, самоусунулись від своєчасного вдосконалення законодавства і шляхом бездіяльності сприяли реалізації незаконних технологій. ОПОРА вчергове закликає Верховну Раду України IX скликання комплексно законодавчо забезпечити принцип невідворотності покарання за виборчі злочини, враховуючи напрацювання законопроекту № 8270 (реєстраційний номер у попередньому скликанні).

Порушення з боку виборчих комісій

Недотримання виборчими комісіями вимог законодавства є третім за поширеністю порушенням, що на виборах зафіксували спостерігачі ОПОРИ (138 інцидентів або 6% від їхньої загальної кількості). Ключовими проблемами в діяльності ОВК і ДВК на позачергових виборах народних депутатів України стали порушення вимог до засідань виборчих комісій та їхнього діловодства, ухилення членів виборчих комісій без належних підстав від виконання своїх повноважень (особливо ця проблема проявлялась після утворення комісій). Суттєвими складнощами супроводжувався процес утворення ДВК, який належить до повноважень ОВК. Недоліки цього процесу засвідчили необхідність посилення навчальних заходів для членів ТВК, а також спрощення відповідних процедур.

Незаконний вплив на результати голосування

Громадянська мережа ОПОРА зафіксувала низку порушень з боку виборчих комісій, які мають ознаки спроб незаконно вплинути на результати голосування (16 інцидентів). Ці випадки охоплюють спроби протиправно заповнити протокол про підрахунок голосів на виборчій дільниці або із порушенням законних процедур його уточнити, а також незаконні спроби членів ДВК видати виборчі бюлетені особам, які не мали право їх отримувати. За даними моніторингу ОПОРИ, найбільшу кількість вироків судами України було винесено саме щодо членів ДВК, які вдавалися до правопорушень під час складання протоколу про підрахунок голосів виборців та незаконної видачі виборчих бюлетенів.

Зловживання адміністративними ресурсами. Маніпулювання субвенціями у виборчих цілях

Ключовими проявами зловживань адміністративними ресурсами стали випадки залученості посадових осіб місцевих органів влади до агітаційних кампаній на користь кандидатів (31 з 49 випадків), а також агітація у комунальних медіа та на офіційних вебсайтах місцевих органів влади (18 інцидентів). Низка міських, сільських, селищних голів, інших посадових осіб органів місцевого самоврядування прямо агітувала за конкретних кандидатів. В окремих випадках органи місцевого самоврядування навіть намагались «формалізувати» публічну взаємодію із кандидатами. До прикладу, під час виборів було підписано угоду про співпрацю між кандидатом-самовисуванцем Андрієм Іванчуком у ОВО № 88 та міським головою від імені громади Коломиї (Івано-Франківська область).

Незважаючи на відсутність політичної партії, яка б монополює контроль над владною вертикаль в країні, ОПОРА відзначає відсутність чіткого розмежування між поточною діяльністю Уряду Володимира Гройсмана, лідера виборчого списку партії «Українська стратегія Гройсмана», та його виборчою активністю. Ця обставина переконливо засвідчує необхідність законодавчих та політичних стандартів роботи урядовців під час виборчих кампаній.

В Україні зловживання адміністративними ресурсами в електоральних цілях проявляється не лише через діяльність, яка прямо суперечить за-

кону, але й через звичні практики поведінки суб'єктів виборчого процесу та посадовців, спричинені відсутністю усталених норм та етичних стандартів, що несе за собою руйнівні наслідки для конкурентності виборів.

Однією з таких практик діяльності, яка проявилась і на позачергових виборах до Верховної Ради України, є використання народними депутатами субвенцій на соціально-економічний розвиток територій та інших бюджетних ресурсів (субвенцій на ремонт доріг, коштів Державного фонду регіонального розвитку, місцевих бюджетних програм) у власних виборчих цілях. Зокрема, у період з червня 2018 року по липень 2019 року спостерігачі ОПОРИ зафіксували 2 724 випадки піару на бюджетних ресурсах із боку 147 депутатів, які були обрані в мажоритарних округах, і 27 – за списками партій. У період виборчої кампанії, яка тривала два місяці, спостерігачі ОПОРИ виявили майже 600 випадків піару на бюджетних ресурсах з боку народних депутатів, які хотіли переобратися до парламенту.

Відповідно до законодавства України та підзаконних актів субвенція є формою грошової допомоги місцевим бюджетам з боку Державного бюджету, яка призначена для конкретно визначеної цілі / цілей. Щоразу така грошова допомога закладається в Державний бюджет України, але сума та перелік субвенцій із року в рік можуть змінюватися.

Субвенції бувають різними: медична, освітня, на формування інфраструктури ОТГ тощо. Проте спостерігачів ОПОРИ зацікавила субвенція на соціально-економічний розвиток. Зокрема, через непрозорі механізми її розподілу і через те, що народні депутати ще задовго до офіційного старту виборчої кампанії почали активно її використовувати у власних агітаційних та медійних цілях.

У 2016 – 2018 роках Кабінетом Міністрів України був здійснений розподіл майже **12 мільярдів** гривень коштів субвенцій на соціально-економічний розвиток. Ще майже **3 мільярди** розподілили вже у 2019 році. Загалом це близько **15 мільярдів** гривень.

Відсутність чітких критеріїв при виборі об'єктів, які повинні бути профінансовані, сприяє розпорощенню фінансів між напрямками сумнівної пріоритетності, що унеможливорює досягнення довготривалого ефекту від субвенцій. Зокрема, мова йде про придбання дзеркал, принтерів, ноутбуків, меблів, велосипедів, сценічних костюмів, кухонного обладнання, тенісних столів та спортивних майданчиків тощо. Разом з тим

проблема полягає не так у тому, що кошти витрачаються на дрібні об'єкти, як у тому, що народні депутати використовують бюджетні кошти в цілях передвибірної агітації. І фактично за рахунок цих коштів планують знову переобратися до парламенту.

За весь період виборчої кампанії спостерігачі ОПОРИ зафіксували 593 випадки піару на бюджетних ресурсах з боку кандидатів та політичних партій. Найчастіше, у 69,6% (413 випадків), використання бюджетних ресурсів у агітаційних цілях стосувалося субвенцій на соціально-економічний розвиток. У 21 випадку народні депутати використовували для власного піару Державний фонд регіонального розвитку (3,5%), ще у 28 – субвенцію на ремонт доріг (4,7%). У 131 випадку – інші бюджетні ресурси (22,2%).

Непряма агітація в соціальних мережах та ЗМІ з використанням бюджетних ресурсів. Такий вид активності зазвичай проявляється в декількох формах. По-перше, народні депутати та/або члени їхньої команди публікують на своїх сторінках у соціальних мережах інформацію про залучені за сприяння парламентаря бюджетні кошти для реалізації того чи іншого проєкту. По-друге, це матеріали в засобах масової інформації, де робиться акцент на тому, що кошти на певний інфраструктурний об'єкт були залучені за сприяння народного депутата. По-третє, це так звані «листи подяки», які зазвичай публікуються на сайтах місцевих інтернет-ресурсів від вдячних виборців, працівників державних та комунальних закладів, на розвиток яких були залучені бюджетні кошти за сприяння парламентаря. Така форма піару використовувалася у 60% випадків.

Непряма агітація під час публічних заходів, які, зокрема, були організовані органами влади. Зазвичай така активність була пов'язана з участю депутатів або членів їхніх політичних команд у заходах із відкриття новозбудованих реконструйованих об'єктів інфраструктури (школи, лікарні, дитячі садочки, майданчики, спортивні споруди, ФАПи тощо), передачі закупленої техніки або обладнання (комплекти меблів, мультимедійне та комп'ютерне обладнання, музична апаратура тощо) чи інспекції стану виконання робіт. Така форма піару використовувалася у 30% випадків.

Агітація у формі зовнішньої реклами та у звітах про депутатську роботу. Ця активність здійснювалася у декількох формах: депутати заявляли про те, скільки вони залучили бюджетних ресурсів на округ під час своїх публічних звітів; зазначали цю інформацію у своїх друкованих звітах; публікували ці звіти у локальних ЗМІ, а також розміщували інформацію

про залучені кошти в свій округ на носіях зовнішньої реклами та у своїй друкованій агітаційній продукції. Така форма піару використовувалася у 10% випадків.

За підсумками виборів, до Верховної Ради України повторно переобралися 33 депутати, які використовували бюджетні ресурси у власних медійних та агітаційних цілях. Серед народних обранців, які найбільше їх використовували в період виборчої кампанії, лише п'ятьом з першої 12-ки вдалося знову переобратися до Верховної Ради. Мова йде про **Антон Яценка** (34 випадки, переміг у ВО № 200), **Сергія Рудика** (27 випадків, ВО № 198), **Ігоря Гузя** (24 випадки, ВО № 19), **Михайла Бондаря** (16 випадків, ВО № 119); **Ірину Констанкевич** (13 випадків, ВО № 23).

Іншим депутатам з першої дванадцятки тих, хто використовував бюджетні ресурси, успіх своїх колег повторити не вдалося. Їхні результати:

1. **Олег Барна** (44 випадки). Балотувався від партії «Європейська Солідарність» по виборчому округу № 167, що на Тернопільщині. Посів у підсумку 5 місце в окрузі. Перемогу в окрузі здобув представник партії «Слуга народу».
2. **Олександр Дехтярчук** (20 випадків). Балотувався як самовисуванець по округу № 154, що на Рівненщині. Посів 2 місце. Програв представнику партії «Слуга народу».
3. **Владислав Голуб** (17 випадків). Балотувався шляхом самовисування по округу № 197. Посів 2 місце. Програв кандидату від партії «Слуга народу».
4. **Ігор Кононенко** (17 випадків). Балотувався як самовисуванець по округу № 94. Посів 2 місце. Програв кандидату від партії «Слуга народу».
5. **Юрій Вознюк** (17 випадків). Балотувався як самовисуванець по округу № 153. У підсумку посів 2 місце. Програв кандидату від партії «Слуга народу».
6. **Геннадій Бобов** (13 випадків). Балотувався як самовисуванець по округу № 196. Програв представнику партії «Слуга народу».
7. **Богдан Дубневич** (12 випадків). Балотувався як самовисуванець по виборчому округу № 118. Посів 2 місце. Програв представниці партії «Голос».

В умовах проведення демократичних виборів використання бюджетних ресурсів у агітаційних цілях кандидатів та партій є негативною практикою. Зокрема через те, що застосування бюджетних коштів у цілях не-

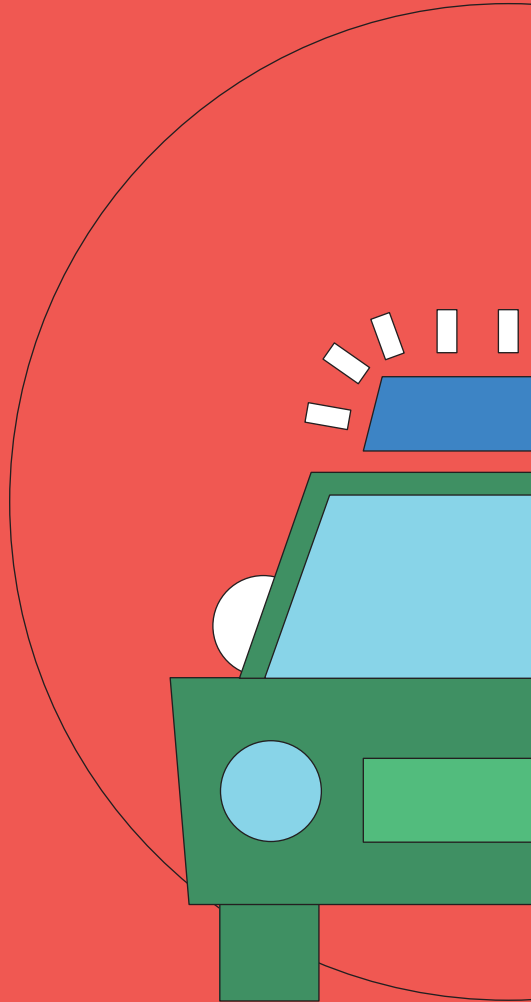
прямої дочасної агітації є однією з форм бюджетного адміністративного ресурсу, який суттєво послаблює конкурентність виборів.

ОПОРА вчергове наполягає на тому, що процес розподілу субвенцій на соціально-економічний розвиток окремих територій повинен бути прозорим та рівномірним. Уряд має сформувати чіткі механізми та критерії, куди першочергово спрямовувати бюджетні кошти; запровадити конкурсний відбір для проєктів, які планується фінансувати за рахунок державних субвенцій; забезпечити оприлюднення у форматі відкритих даних своїх розпоряджень про розподіл коштів субвенції на соціально-економічний розвиток та посилити контроль за використанням бюджетних коштів. Усі ці фактори дозволять зробити процес їх розподілу неупередженим та політично незаангажованим. Тому ОПОРА направить повторно Кабінету Міністрів України детальні рекомендації, як покращити процес розподілу субвенцій. Подібні рекомендації ОПОРА надсилала у грудні 2018 року, але вони були фактично проігноровані.

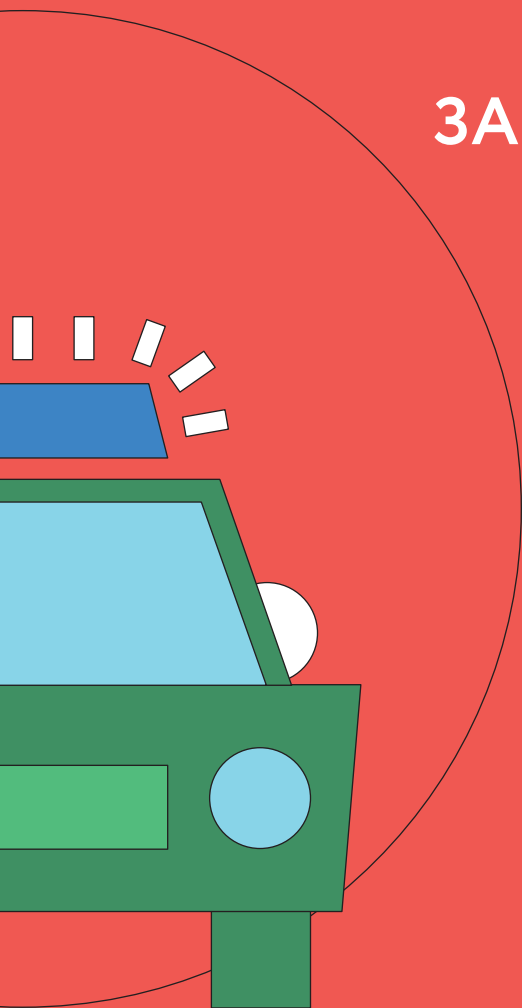
Кримінальне втручання у виборчий процес

Громадянська мережа ОПОРА уважно відслідковувала силові інциденти під час виборів, випадки перешкоджання діяльності кандидатів та партій, а також дієвість відповідної реакції правоохоронних органів. Протягом позачергових виборів народних депутатів України 2019 року спостерігачами ОПОРИ було зафіксовано 22 інциденти, які охоплювали силову протидію роботі агітаторів та цілеспрямоване пошкодження агітаційних матеріалів і зовнішніх рекламних носіїв.

Окремо ОПОРА фіксувала факти перешкоджання законній діяльності офіційних спостерігачів та журналістів (12 інцидентів, включаючи незаконну протидію спостерігачам організації). На момент оприлюднення цього звіту судами України не винесено жодного вироку за протиправну протидію офіційним спостерігачам та журналістам.



РЕАГУВАННЯ
ПРАВООХОРОННИХ
ОРГАНІВ
НА ПОРУШЕННЯ
ВИБОРЧОГО
ЗАКОНОДАВСТВА



За даними ОПОРИ, територіальні підрозділи Національної поліції України розпочали на позачергових виборах народних депутатів України 433 кримінальні провадження за статтями 157 – 160 Кримінального кодексу. До Національної поліції України також надійшло 9 847 звернень про можливі правопорушення, які були пов'язані з виборчим процесом. Співробітниками Національної поліції України було складено 1 311 протоколів про адміністративні правопорушення за виборчими статтями Кодексу про адміністративні правопорушення протягом виборчого процесу.

До регіонів-лідерів за кількістю кримінальних проваджень входить Київська область (53), м. Київ (50), Чернігівська область (47); за кількістю складених протоколів про адміністративні правопорушення – Київ (138), Дніпропетровська (133) та Київська області (111); за кількістю звернень до Національної поліції України – Дніпропетровська (921), Одеська (748) і Донецька (700) області.

Діяльність Національної поліції України на позачергових виборах народних депутатів України

Область	Звернення	Кримінальні провадження	Адміністративні протоколи
Вінницька	330	12	17
Волинська	194	1	25
Дніпропетровська	921	19	133
Донецька	700	26	45
Житомирська	190	15	31
Закарпатська	296	11	36
Запорізька	612	17	87
Івано-Франківська	152	5	89
Київська	583	53	111
Кіровоградська	321	14	32
Луганська	501	25	31

Львівська	317	11	45
Миколаївська	302	1	60
Одеська	748	35	85
Полтавська	463	14	34
Рівненська	235	4	46
Сумська	316	9	17
Тернопільська	173	0	56
Харківська	409	31	27
Херсонська	357	8	59
Хмельницька	68	1	13
Черкаська	419	13	10
Чернівецька	148	11	63
Чернігівська	527	47	21
м. Київ	565	50	138
Загальна кількість	9 847	433	1 311

Після виборів ОПОРА традиційно відслідковує результативність розслідування кримінальних проваджень щодо злочинів проти виборчих прав громадян. Станом на січень 2020 року, як засвідчують дані Єдиного державного реєстру судових рішень, судами було ухвалено 48 обвинувальних вироків.

Кількість кримінальних проваджень на позачергових виборах народних депутатів України 2019 року

Стаття ККУ	Кількість вироків
Стаття 158. Фальсифікація виборчої документації	28
Стаття 158-1. Незаконне використання виборчого бюлетеня, голосування більше ніж один раз	16
Стаття 158-2. Незаконне знищення виборчої документації	2
Стаття 160. Підкуп виборців	1
Стаття 157. Перешкоджання виборчому праву, діяльності офіційного спостерігача	1
За сукупності статті 158-2. Знищення виборчої документації та статті 158-1. Незаконне використання виборчої документації	1

Фальсифікація виборчої документації

28 з 48 обвинувальних вироків стосуються фальсифікації виборчої документації (стаття 158 Кримінального кодексу України). Це справи щодо підписання протоколу про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці до його заповнення або складення чи підписання не на засіданні виборчої комісії. Доведені до суду інциденти відбувались на 8 виборчих дільницях України в різних регіонах України. Жодна винна особа не була покарана позбавленням чи обмеженням волі. У більшості випадків було укладено угоди з прокурором щодо визнання вини та призначено покарання у вигляді штрафу. Лише в 4 справах призначено покарання – позбавлення волі, у трьох з яких суд вирішив позбавити правопорушників права обіймати певні посади. Усі засуджені були звільнені від відбування покарання з випробуванням строком від 1 до 3 років.

Незаконне використання виборчого бюлетеня

16 вироків було винесено судами України за статтею 158-1 Кримінального кодексу України, якою встановлено відповідальність за незаконне використання виборчих бюлетенів або незаконне голосування.

Специфіка правопорушень, які розглядалися в судах і стосувались незаконного використання виборчих бюлетенів

Специфіка правопорушення	Кількість вироків
Виборець приховав та виніс з приміщення для голосування свій виборчий бюлетень	4
Виборець виніс декілька виборчих бюлетенів	1
Член ДВК приховав бюлетені інших виборців	1
Виборець незаконно отримав бюлетень / член ДВК незаконно бюлетень видав	6
Виборець голосував більше ніж один раз	4

Жодна винна особа не була покарана позбавленням чи обмеженням волі. У переважній більшості випадків укладено угоди з прокурором щодо визнання вини та призначено покарання у вигляді штрафу. У 8 з 16 справ покарання передбачало позбавлення волі з одночасним позбавленням права обіймати певні посади, в одній справі санкцією стало обмеження волі. Усіх винних осіб було звільнено від відбування покарання з випробуванням строком від 1 до 3 років.

На позачергових парламентських виборах ОПОРА зафіксувала тенденцію з притягнення до відповідальності не лише виборців, які незаконно отримали бюлетень, а й членів ДВК, які його протиправно видали. Зокрема, до кримінальної відповідальності були притягнуті члени ДВК за видачу бюлетенів невстановленим особам замість виборців, котрі у день голосування перебували за кордоном. Але звертаємо увагу на те, що у низці справ слідством не було встановлено осіб, які безпосередньо отримали бюлетені замість інших виборців. Останній факт учергове засвідчує необхідність посилення законодавчих і практичних гарантій невідворотності покарання за виборчі злочини.

Крім вироків щодо фальсифікації виборчої документації та незаконного використання бюлетеня, судові справи за іншими статтями Кримінального кодексу України були поодинокими.

За статтею 160 Кримінального кодексу України щодо підкупу виборців було винесено лише один вирок. Згідно з обставинами цієї справи не встановлена особа запропонувала іншому виборцю вчинити дії, направлені на підкуп мешканців міста Подільськ Одеської області. Ці протиправні дії полягали в пошуку осіб, згодних за винагороду проголосувати за конкретного кандидата в народні депутати до Верховної Ради України у ОВО № 137. Після прийняття цієї пропозиції виборець при особистій зустрічі з невідомою особою передав список з 16 виборців та отримав на їх підкуп 16 000 грн, які мали надаватись виборцям за їхні голоси на користь конкретного кандидата, з розрахунком по 1 000 грн на одного виборця та грошову винагороду в розмірі 3 000 грн як власну винагороду за виконання зазначених дій.

Виборцю було призначено покарання у вигляді позбавлення волі строком 5 років з позбавленням права обіймати посади та займатися діяльністю, але на підставі ст. 75 КК України винну особу було звільнено від відбування покарання з випробуванням строком в 2 роки.

Один кримінальний вирок стосувався перешкоджання здійсненню виборчого права (стаття 157 Кримінального кодексу України). Дії чотирьох обвинувачених були кваліфіковані за ч. 3 ст. 157 КК України як перешкоджання діяльності іншого суб'єкта виборчого процесу, поєднане із знищенням майна, вчинене за попередньою змовою групою осіб (підпал агітаційного банера кандидата в народні депутати). Кожному з винних осіб призначено покарання у виді 4 років позбавлення волі зі звільненням його від відбування покарання з випробуванням, встановивши іспитовий строк тривалістю два роки. На жаль, за цією статтею Кримінального кодексу не було притягнуто до відповідальності жодної особи, яка перешкождала законній діяльності офіційних спостерігачів Громадянської мережі ОПОРА. Незважаючи на неодноразові звернення ОПОРИ, органи Національної поліції не вносили відомості в ЄРДР, не вбачаючи складу злочину. В одному з таких випадків Зміївський районний суд Харківської області визнав бездіяльність посадових осіб Національної поліції та зобов'язав їх внести до ЄРДР відомості про вчинення кримінального правопорушення, передбаченого ч. 3 ст. 157 КК України (справа № 621/1728/19).

На думку ОПОРИ, аналіз зазначених обвинувальних вироків засвідчує необхідність подальшого вивчення судової практики та проведення навчань для суддів з питань кваліфікації злочинів проти виборчих прав громадян.

Водночас однією з причин невідповідності кількості кримінальних проваджень та притягнутих осіб до кримінальної відповідальності за виборчі злочини є, у тому числі, недосконалість кримінального законодавства. Напрацювання МВС України, Національної поліції України та ОПОРИ щодо забезпечення невідворотності покарання за виборчі злочини передбачають встановлення правової визначеності щодо низки питань кваліфікації виборчих правопорушень та сприятимуть підвищенню ефективності їх розслідування. Відповідні зміни повинні бути ухвалені до початку виборчої кампанії місцевих виборів.

Результативність притягнення до адміністративної відповідальності за виборчі порушення

В Єдиному реєстрі судових рішень з початку виборчого процесу з виборів народних депутатів України опубліковано **2 680 рішень** у справах про притягнення до адміністративної відповідальності за виборчі правопорушення. Частина з них стосувалася президентських виборів, адже суди продовжували слухати справи за матеріалами адміністративних проваджень на виборах Президента України.

Моніторинг ОПОРОЮ судових рішень засвідчив, що найпоширенішими адміністративними виборчими правопорушеннями були:

1. Виготовлення та розповсюдження друкованої агітаційної продукції без вихідних даних (ст. 212-13 КУпАП, 1 069 рішень).
2. Порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку партії, фінансування передвиборної агітації (ст. 212-15 КУпАП, 749 рішень).
3. Порушення обмежень щодо ведення агітації (ст. 212-10 КУпАП, 334 рішення).
4. Порушення порядку розміщення агітаційних матеріалів (ст. 212-14 КУпАП, 278 рішень).
5. Порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду (ст. 212-21 КУпАП, 197 рішень).

Також суди ухвалювали рішення у справах за статтями Кодексу України про адміністративні правопорушення: ст. 212-7 – 4 рішення, ст. 212-9 – 20, ст. 212-17 – 3, ст. 212-18 – 1, ст. 212-20 – 25, та жодного за статтями 212-8, 212-11, 212-12, 212-16, 212-19.

Приблизно 40% від усіх справ було закрито у зв'язку із закінченням строків на притягнення до адміністративної відповідальності або за відсутності в діях особи складу адмінправопорушення.

У справах із закриттям проваджень через закінчення строків на притягнення до адміністративної відповідальності, **суди по-різному підходили до питання необхідності встановлення вини особи, яка притягалася до відповідальності**. Одні визнавали осіб винними та водночас закривали провадження через закінчення строків, інші ж, навпаки, ухилялися від висновку з цього питання, яке потребує чіткого законодавчого врегулювання для уникнення ухвалення судами протилежних за змістом рішень.

Майже кожне третє рішення суду стосувалося питання повернення поліції та НАЗК матеріалів адміністративного правопорушення на доопрацювання (або навіть на повторне доопрацювання). Гражданським омбудсменом із захисту виборчих прав у Львівській області при моніторингу рішень судового реєстру виявлено справу № [301/1654/19](#), в якій матеріали тричі поверталися на доопрацювання і були розглянуті за четвертої спроби. У цій проблемі знову ж проявилась неоднакова судова практика. Одні суди повертали матеріали адміністративного правопорушення поліції, інші суди, виявляючи неналежне оформлення протоколу та інших адмінматеріалів, приходили до висновків про необхідність закриття справи. В останньому випадку суди посилались на практику Європейського суду з прав людини (Справи «Малофєєва проти Росії» та «Карелін проти Росії»).

Під час позачергової кампанії до Верховної Ради України протоколи поверталися судами на доопрацювання у зв'язку з наступними порушеннями:

- невручення другого екземпляра протоколу особі, яка притягається до адміністративної відповідальності або неповідомлення особи про складання щодо неї протоколу;
- неповне описання дій (бездіяльності) особи та ознак у них конкретного адміністративного правопорушення (наприклад, в одній справі відсутні відомості щодо інформації, розміщеної на білборді, а в іншій – не зазначено, у чому полягає агітаційний характер матеріалів, якого виборчого процесу вони стосуються);

- відсутність посилання на конкретні положення нормативно-правових актів, що регламентують порядок народного волевиявлення;
- невідповідність фактичних обставин правопорушення нормативному акту, що передбачає відповідальність за його вчинення;
- відсутність пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, або ж протокол про адміністративне правопорушення не містить підпису особи, яка притягується до адміністративної відповідальності;
- ненаведення повних даних про місце проживання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності або відсутність інформації про паспортні дані особи, яку притягують до відповідальності;
- у матеріалах справи відсутні відомості щодо повідомлення особи про складення відносно неї протоколу про адміністративне правопорушення та отримання нею такого протоколу;
- відсутність даних про понятих та свідків правопорушення, відсутність завірених копій документів та інші проблеми доказової бази.

Практично в кожній четвертій справі осіб було визнано винними і притягнуто до відповідальності **у вигляді штрафу** або ж на підставі ст. 22 КУпАП звільнено від відповідальності, обмежившись **усним зауваженням** при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення. Суди обмежувались усними зауваженнями у випадках, коли особи вказували про відсутність у них умислу порушувати законодавство. На думку ОПОРИ, практика звільнення від відповідальності осіб, які задекларували відсутність умислу порушувати законодавство чи власну непоінформованість, не сприяє законності дій суб'єктів виборчого процесу.

На позачергових виборах народних депутатів України судами було винесено 4 рішення про притягнення осіб до відповідальності за порушення порядку ведення ДРВ (ст. 212-7 КУпАП). До прикладу, в одній зі справ було притягнуто до відповідальності спеціалістку відділу Державного реєстру виборців Вишнівецької селищної ради Збаразького району, яка не внесла відомості щодо зміни реєстрації місця проживання виборця.

За ст. 212-9 КУпАП (порушення порядку ведення передвиборної агітації з використанням засобів масової інформації) в судовому реєстрі опубліковано 20 рішень. Зокрема, у справі № [759/15196/19](#) було визнано винним засновника та головного редактора газети «Святошинські вісті» за публікацію агітаційного матеріалу без позначки «політична реклама». Водночас у справі № [314/3378/19](#) суд помилково кваліфікував дії особи, котра

займалася розповсюдженням наклепницьких відомостей про кандидата в депутати, розміщених на друкованих листівках, за вказаною статтею. Судом не було враховано, що дана стаття передбачає відповідальність за протиправну агітацію, вчинену виключно з використанням ЗМІ.

За ст. 212-10 КУпАП (порушення обмежень щодо ведення передвиборної агітації) у реєстрі опубліковано 334 рішення (з них кожна 10-та справа стосувалася ще президентських виборів). У цих справах були розглянуті, зокрема, порушення законодавчих обмежень щодо ведення передвиборної агітації за допомогою мережі Facebook. У справі № [182/5347/19](#) особу притягнуто до відповідальності за опублікування свого бюлетеня в мережі Facebook у день голосування, чим вчинено агітацію в заборонений законом строк. У той же час у справі № [522/13414/19](#) суд відмовився притягнути до відповідальності особу, яка у переддень голосування розмістила у мережі Facebook інформацію про кандидатів у народні депутати. Суд вказав, серед іншого, на те, що соціальна мережа Facebook не є засобом масової інформації.

Було закрито і провадження у справі № [200/11847/19](#) за ст. 212-10 КУпАП щодо розповсюдження особою газети, в якій, за твердженням поліції, містилася **недостовірна інформація про кандидата**. Судом зазначено, що відповідно до ч. 10 [ст. 74 Закону України «Про вибори народних депутатів України»](#) забороняється розповсюдження завідомо недостовірних або наклепницьких відомостей про партію – суб'єкта виборчого процесу чи про кандидата в депутати, недостовірний або наклепницький характер яких встановлено в судовому порядку. Однак у матеріалах справи відсутнє відповідне рішення суду, яким встановлений даний факт. Такий підхід суду, на думку ОПОРИ, є вірним у цій спірній ситуації.

За ст. 212-10 КУпАП до відповідальності притягувалися **особи, участь яких в агітації заборонена**. Зокрема, члени ДВК, які здійснювали передвиборну агітацію шляхом наклеювання агітаційних листівок на опори електропередач.

Серед фігурантів, притягнутих до відповідальності за непрямий підкуп виборців, були агітатори, які в агітаційному наметі кандидата в народні депутати надавали громадянам безкоштовні послуги з визначення рівня цукру в крові. Також оштрафовані касири магазину, які здійснювали безкоштовну роздачу громадянам хліба.

ОПОРА звернула увагу на масове повернення судами до поліції для належного оформлення справ щодо порушення вимог законодавства під

час виготовлення або розповсюдження друкованих матеріалів передвиборної агітації (ст. 212-13 КУпАП).

Проблемними в судовій практиці ще з президентської кампанії залишаються закриття проваджень судами у справах про саморекламу чиновників-кандидатів, які рекламуються за допомогою своєї посади та про рекламу дотичних до кандидатів благодійних фондів.

Під час парламентських виборів, на відміну від президентських, існувала заборона розмішувати та розповсюджувати агітаційні матеріали на/в транспортних засобах громадського користування, станціях тощо (ч. 9 ст. 74 Закону України «Про вибори народних депутатів України»). Однак випадки притягнення до відповідальності за такі порушення є нечисельними.

Щодо розміщення агітматеріалів на стовпах електромереж, то існує судова практика притягнення до відповідальності за це порушення за ст. 212-14 КУпАП (справа № [398/2607/19](#), особу визнано винною). Однак позиція ОПОРИ полягає в тому, що вказане порушення підлягає кваліфікації за ст. 152 КУпАП (порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, правил благоустрою територій населених пунктів).

Різною була судова практика щодо притягнення до відповідальності осіб за незаконне подання внеску на підтримку партії, які мали податковий борг. В одних справах суди притягували до відповідальності таких осіб, однак в інших — закривали провадження за відсутності складу адмінправопорушення. В останньому випадку суди вказували, що особа не мала жодного наміру свідомо вчиняти відповідні дії щодо фінансування партії за наявності непогашеного податкового боргу, про наявність якого їй відомо не було. У деяких інших справах суди детально аналізували та відмежовували поняття податкового боргу, вказуючи, що в матеріалах не доведено саме існування податкового боргу. Зважаючи на таку суперечливість судової практики, вказане питання потребує детальнішого законодавчого врегулювання.

У 3-х рішеннях за ст. 212-17 КУпАП (ненадання копії виборчого протоколу) лише в одному особу було визнано винною в ненаданні протоколу офіційному спостерігачу — справа № [524/5321/19](#), матеріали другої справи № [310/5777/19](#) повернені на доопрацювання, провадження у третій справі № [243/8103/19](#) закрито за відсутністю в діях особи складу адмінправопорушення.

Матеріали єдиної в реєстрі справи № [576/1532/19](#) за ст. 212-18 КУпАП (невиконання рішення виборчої комісії) повернено поліції для належного оформлення.

За ст. 212-20 КУпАП (порушення порядку опублікування документів, пов'язаних з підготовкою і проведенням виборів) у реєстрі судових рішень опубліковано 25 рішень, вони в основному полягають у розгляді матеріалів про нерозміщення рішення виборчої комісії на спеціально обладнаному стенді (справа № [521/12980/19](#)), необладнання таких стендів (№ [333/3944/19](#)), нерозміщення інформаційних плакатів з кандидатами (справа № [367/5844/19](#)). Значну частину матеріалів було повернено поліції для належного оформлення.

Дуже цікавим є питання кваліфікації поширення в ЗМІ інформації щодо соціопитувань без вказівки на всі необхідні реквізити (ст. 67 Закону України «Про вибори народних депутатів України»). Так, у справі № [569/14390/19](#) до суду направлено адмінматеріали по те, що на сайті «Рівне вечірнє» опубліковано рейтинг на користь депутата Верховної Ради України від партії «Свобода», судом було закрито провадження за відсутності складу адмінправопорушення. З цього приводу ОПОРА вважає, що норми ст. 212-20 не поширюються на такі випадки, та пропонує ввести окрему норму КУпАП для відповідальності за порушення розповсюдження інформації про соціопитування.

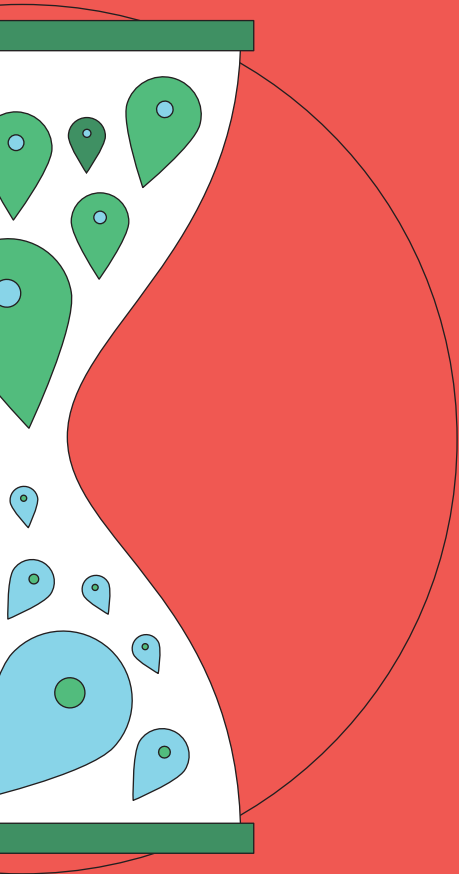
За ст. 212-21 КУпАП (порушення порядку подання фінансового звіту щодо коштів виборчого фонду, звіту партії) в реєстрі налічується 197 рішень, однак небагато з цих справ стосуються саме виборчого процесу з обрання народних депутатів. Нерідко провадження в справах закривалося у зв'язку із закінченням строку накладення адміністративного стягнення (справи № [756/14134/19](#), № [462/6527/19](#)).

У справі № [932/14638/19](#) за вказаною статтею було притягнуто до відповідальності розпорядника поточного рахунку виборчого фонду кандидата в народні депутати України за неподання до окружної виборчої комісії проміжного фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду кандидата в народні депутати України по одномандатному виборчому округу. Водночас у справі № [750/10931/19](#) особу було звільнено від відповідальності за неподання проміжного звіту у зв'язку з малозначністю вчиненого адміністративного правопорушення, обмежившись щодо неї усним зауваженням, оскільки розпорядник фонду пояснив суду, що остаточний звіт особа подала вчасно, а проміжний не подавала, бо на рахунок за час передвиборчої кампанії не було жодних надходжень та використання коштів виборчого фонду.

ОПОРА звертає увагу держави на гостру необхідність додаткового навчання співробітників Національної поліції України з питань оформлення матеріалів справ про притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Як засвідчила судова практика, якість оформлення таких матеріалів є низькою і вони масово повертались на доопрацювання Національною поліцією України. Проблемою для процесу покарання винних у виборчих правопорушеннях є і відсутність уніфікованої судової практики, яка часто є діаметрально протилежною. Формування єдиного підходу судів до питань адміністративної відповідальності може бути забезпечено як шляхом навчання суддів та підготовки роз'яснень вищими судовими органами, так і шляхом внесення змін до Кодексу про адміністративні правопорушення. Зміни до законодавства передбачені у спільному проєкті МВС України, Національної поліції України та ОПОРИ, який з 2018 року чекає свого розгляду в парламенті.



ДІЯЛЬНІСТЬ
ДЕРЖАВНОГО
РЕЄСТРУ
ВИБОРЦІВ
ТА ТИМЧАСОВА
ЗМІНА МІСЦЯ
ГОЛОСУВАННЯ



З 2009 року в Україні функціонує електронний Реєстр виборців, розпорядником якого є ЦВК, і куди на регулярній основі (щомісячно) вноситься інформація щодо громадян, котрі мають право голосу. Адміністрування електронної бази даних забезпечується територіально розгалуженою мережею органів ведення Держреєстру, які, зокрема, відповідальні за внесення інформації, отриманої від місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

В умовах виборчого процесу основна функція органів ведення Держреєстру полягала у складанні попередніх та уточнених списків виборців (у формі витягу) на основі актуальних відомостей бази даних Держреєстру²⁴. А також внесення змін до списків виборців на підставі інформації, поданої дільничними виборчими комісіями. Усі виборці мали можливість завчасно перевірити відомості про себе та виборчу адресу, за якою вони закріплені в базі даних Державного реєстру виборців, дистанційно (через онлайн-кабінет на вебсайті Держреєстру) або звернувшись безпосередньо до органів ведення Держреєстру чи дільничної виборчої комісії (з моменту оприлюднення попередніх списків виборців). Масштаб внесених змін до уточнених списків виборців (0,04% від загальної кількості зареєстрованих виборців) вказує на відсутність явних недоліків у функціонуванні бази даних Держреєстру та забезпечення її повноти і точності. Разом з тим відсутність ефективних механізмів незалежного контролю та деперсоналізованої перевірки достовірності списків виборців слугує ключовою підставою для публічної критики служби розпорядника Реєстру з боку суб'єктів виборчого процесу та експертної спільноти.

На позачергових парламентських виборах кількість громадян, внесених до списків виборців, склала 29 424 978. Загальна кількість виборців в Україні є більшою (понад 35,5 млн), однак виборці, які знаходилися на тимчасово окупованих територіях і де були відсутні умови для проведення голосування, — не вносилися до списків виборців та мали можливість проголосувати лише змінивши місце голосування без зміни виборчої адреси. Загалом закон дозволяв усім виборцям тимчасово змінити свою виборчу адресу, не змінюючи фактичного місця реєстрації, і проголосувати за кандидатів лише в межах загальнодержавного виборчого округу.

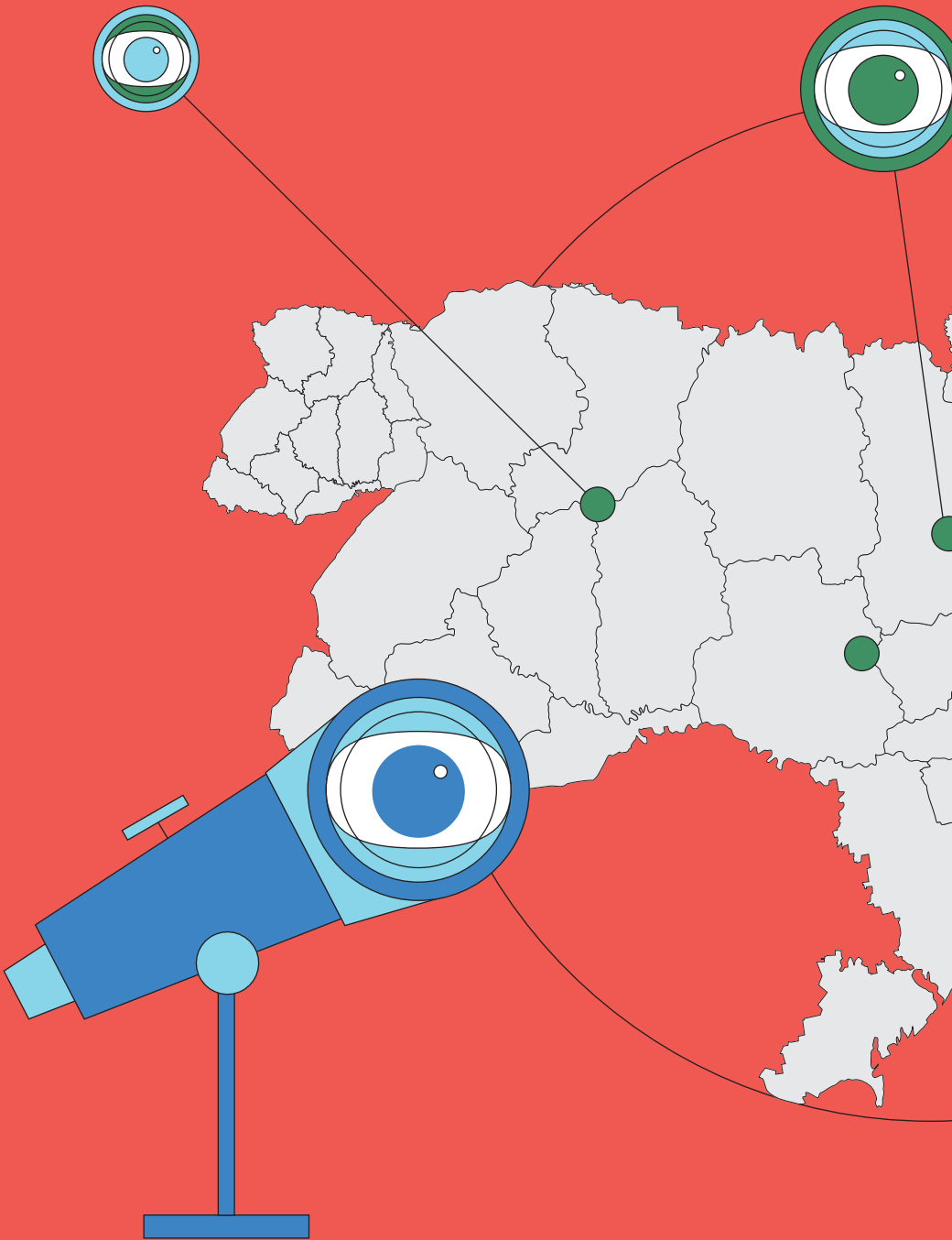
24 На спеціальних ДВК (за винятком установ виконання покарань) списки виборців склалися відповідними дільничними комісіями і передавалися органам ведення ДРВ для внесення позначок про голосування таких громадян не за місцем своєї виборчої адреси.

Саме внутрішньо переміщені особи, внутрішні трудові мігранти та інші мобільні групи населення належать до ключової категорії виборців (лише за офіційними даними їх нараховується не менше 1,4 млн осіб), яка зазнає обмежень і труднощів при спробах реалізації свого активного виборчого права.

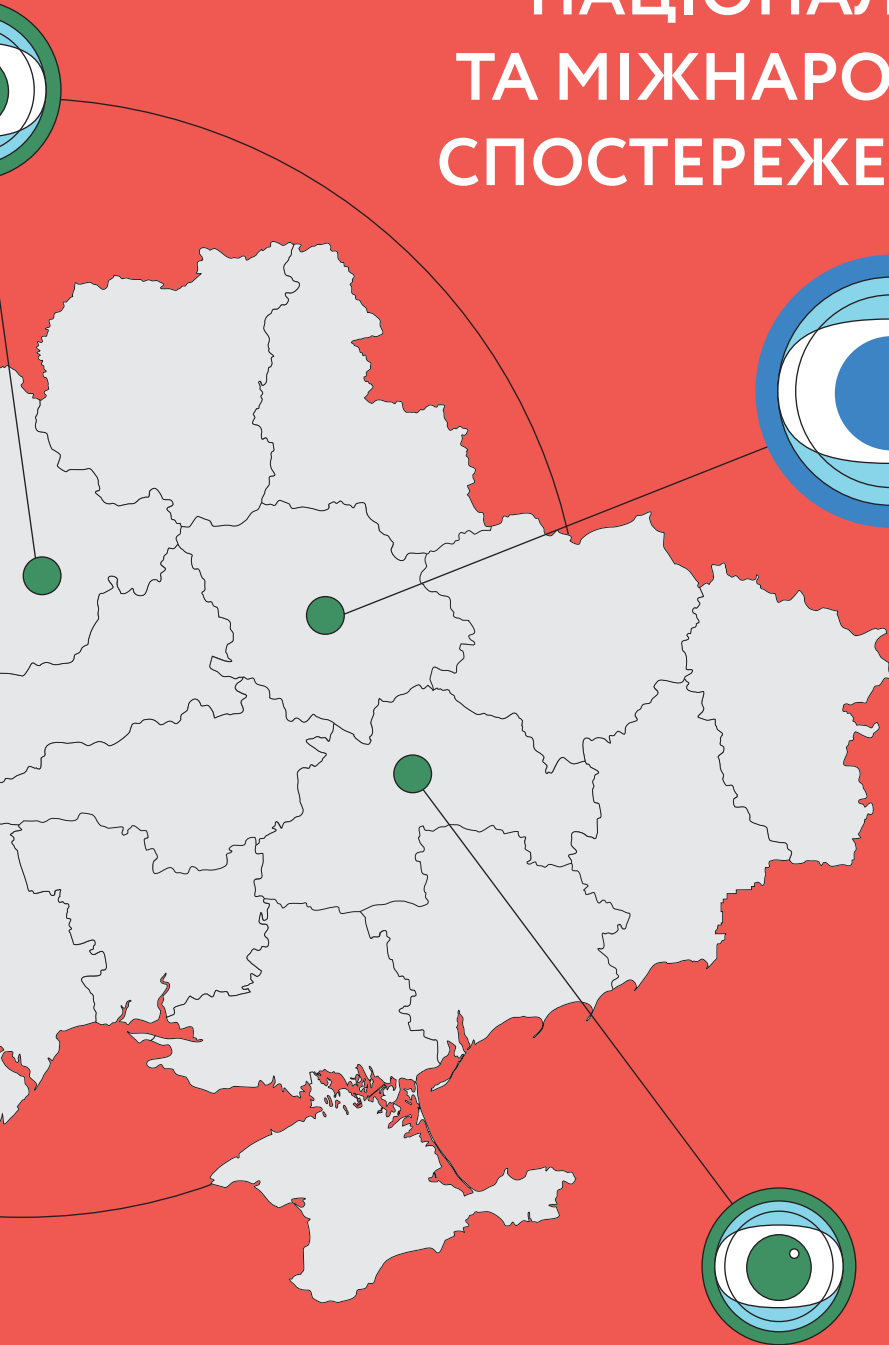
У межах цієї парламентської виборчої кампанії вперше створено умови, при яких громадяни не були зобов'язані документально підтверджувати власну мотивацію змінювати місце голосування на загальнонаціональних виборах. ОПОРА позитивно оцінює рішення ЦВК лібералізувати процедуру тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси для мобільних усередині країни громадян. Спостерігачі ОПОРИ охарактеризували як належно організований і безпроблемний перебіг процесу зміни голосування виборцями, що на високому рівні був реалізований органами ведення Державного реєстру виборців.

За остаточно представленими відомостями Державного реєстру виборців, процедурою тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси скористалися 280 тис. 922 громадян. Це менше на 44 тис. 682 особи, ніж було на повторному голосуванні з виборів Президента України та на 34 тис. 803 особи менше, порівняно з першим туром президентських виборів 2019 року. При цьому майже 18% громадян змінили місце голосування в останній передбачений законодавством день, за тиждень до дня голосування. Зростання у виборців інтересу щодо зміни місця голосування з наближенням дати виборів і спричинене цим високе навантаження на працівників відділів ведення Держреєстру вказує на необхідність проведення завчасної і більш інтенсивної інформаційно-роз'яснювальної роботи протягом усієї кампанії.

У цілому Центральна виборча комісія, на думку ОПОРИ, забезпечила належний рівень адміністрування виборів у частині роботи зі списками виборців, включаючи ухвалення рішення зі спрощення для виборців процедури тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси.



НАЦІОНАЛЬНЕ ТА МІЖНАРОДНЕ СПОСТЕРЕЖЕННЯ



Закон України «Про вибори народних депутатів України» гарантує право громадських організацій, міжнародних організацій та іноземних держав здійснювати спостереження на позачергових виборах до Верховної Ради України.

Громадське спостереження

Право на отримання дозволу мати офіційних спостерігачів на виборах мали всі зареєстровані громадські організації, до статутної діяльності яких належать питання виборчого процесу та спостереження за ним, які у встановлений законом строк звернулись до ЦВК із клопотанням про дозвіл мати спостерігачів. Процес подання звернення щодо надання дозволу мати офіційних спостерігачів тривав усього тиждень — з 24 по 31 травня.

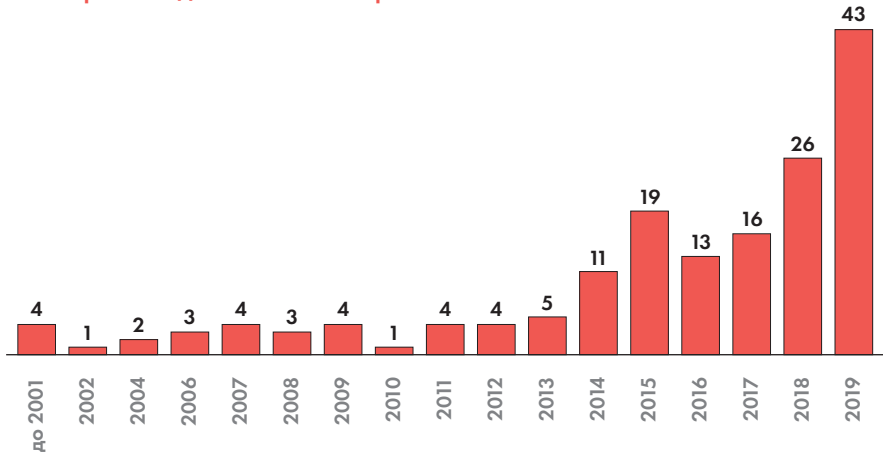
Загалом до Центральної виборчої комісії протягом визначеного періоду з клопотанням мати офіційних спостерігачів звернулися 170 громадських організацій, 163 з яких отримали дозвіл на спостереження.

Зі 163 зареєстрованих громадських організацій 95 (58%) мали досвід спостереження за виборами, проте більшість з них отримали його лише одного разу — на чергових виборах Президента України 2019 року. Для 68 громадських організацій цей виборчий процес є першим. Так, частина з них створена лише напередодні виборів.

Більше чверті від усіх зареєстрованих громадських організацій — засновані напередодні виборів у 2019 році. 6 громадських організацій зареєстровані Міністерством юстиції вже після старту виборчої кампанії. Серед них, зокрема, 3 організації, назва яких співзвучна з назвою однієї політичної партії:

- Громадська організація «Міцна країна»;
- Громадська організація «Центр з надання правової допомоги»;
- Громадська організація «Південний гірничо-збагачувальний завод – Кривий Ріг»;
- Громадська організація «За слугу народу»;
- Громадська організація «Слуги народні»;
- Громадська організація «Слуга народний».

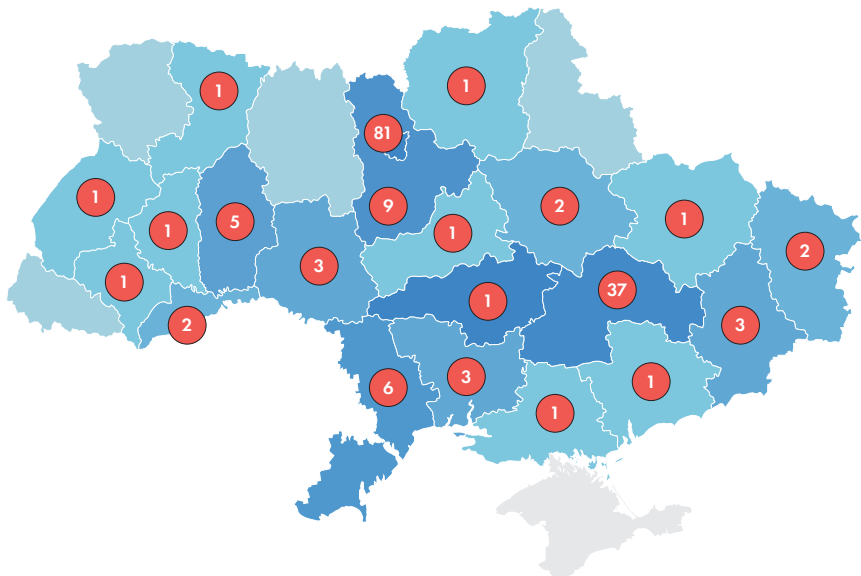
**Рік реєстрації громадських організацій,
які отримали дозвіл на спостереження***



* Позачергові вибори народних депутатів 2019 року

Серед організацій, зареєстрованих у 2019 році, 25 зареєстровані в короткі проміжки часу в Дніпропетровській області, більшість з яких — за адресою в межах виборчого округу № 38.

**Регіон реєстрації громадських організацій,
які отримали дозвіл на спостереження**



Більшість з громадських організацій, що отримали дозвіл на спостереження, мали ознаки фіктивності та фейкового спостереження за виборами. Про це свідчать прямі зв'язки організацій з політичними партіями, спільні адреси реєстрації, керівники, відсутність офіційних спостерігачів та звітів за результатами спостереження тощо.

Зв'язки громадських організацій із політичними партіями прямо суперечать одному з головних принципів громадського непартійного спостереження — політично нейтральній позиції організації та рівному ставленню до всіх учасників виборчих перегонів. Незважаючи на це, деякі громадські організації не приховують своїх прямих зв'язків із політичними партіями, які можна встановити лише з назви організації. Ось приклад таких організацій:

- Громадська організація «Українська студентська Свобода»;
- Хмельницька обласна громадська організація «За конкретні справи»;
- Всеукраїнська громадська організація «Жінки Батьківщини»;
- Громадська організація «УДАР (Український демократичний альянс за реформи) Віталія Кличка»;
- Громадська організація «Фонд Олександра Вілкула “Українська перспектива”»;
- Громадська організація «Команда ЗЕ»;
- Громадська організація «Слуги народу»;
- Громадська організація «Батьківщина Молода»;
- Громадська організація «Всеукраїнське об'єднання “НАШІ”»;
- Громадська організація «ВОЛЯ!»;
- Громадська організація «Всеукраїнське об'єднання “Спільна справа”».

Про політичні мотиви спостереження за виборчим процесом свідчить те, що 15% керівників громадських організацій беруть участь у виборчому процесі ще й у ролі кандидатів у депутати. Так, одразу 13 керівників балотуються за списками політичних партій у багатомандатному окрузі:

- Соколик Олег Віталійович — керівник **ГО «Миколаївщина — надійний партнер»** та кандидат по списку партії «Українська стратегія Гройсмана».
- Клименко Юлія Леонідівна — керівниця **ГО «Справжні зміни»** та кандидатка по списку партії «Голос».

- Сенченко Андрій Віленович — керівник **ГО «Всеукраїнський рух “Сила права”**» та кандидат по списку партії «Сила права».
- Митрофанський Сергій Володимирович — керівник **ГО «Батьківщина Молода»** та кандидат по списку партії Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина».
- Ткачов Дмитро Юрійович — керівник **ГО «Національний моніторинг»** та кандидат по списку партії Всеукраїнське об'єднання «Свобода».
- Мандзій Сергій Володимирович — керівник **ГО «Сильне місто»** та кандидат по списку партії «Слуга народу».
- Кострійчук Сергій Володимирович — керівник **ГО «Слуги народу»** та кандидат по списку партії «Слуга народу».
- Корнієнко Олександр Сергійович — керівник **ГО «Команда ЗЕ»** та кандидат по списку партії «Слуга народу».
- Золотарьов Євген Володимирович — керівник **ГО «Громадський рух “Українська стратегія”**» та кандидат по списку партії «Українська стратегія Гройсмана».
- Габібullaєва Дінара Тарлан Кизи — керівниця **ГО «Всеукраїнська громадська організація “Солідарна молодь”**» та кандидатка по списку партії «Європейська Солідарність».
- Бузіло Антоніна — керівниця **ГО «Солідарна молодь»** та кандидатка за списком партії «Європейська Солідарність».
- Бондаренко Ольга Олексіївна — керівниця **ГО «Громадська організація “НАША ВОЛЯ”**» та кандидатка за списком партії «Партія Шарія».

Також 12 керівників громадських організацій балотуються до ВРУ в одномандатних округах:

- Боярчук Олександр Миколайович — керівник **ГО «Міжнародна правозахисна громадська організація “КОНТИНЕНТ”**» та кандидат по мажоритарному виборчому округу № 92.
- Калетнік Григорій Миколайович — керівник **ГО «Спортивна школа футболу Беланова — Блохіна»** та кандидат у мажоритарному виборчому окрузі № 18.
- Ілюк Артем Олександрович — керівник **ГО «Партія миколаївців»** та кандидат у мажоритарному виборчому окрузі № 128.
- Рибалко Андрій Петрович — керівник **ВГО «Молодий Народний Рух»** та кандидат у мажоритарному виборчому окрузі № 162.

- Сердюк Роман Олександрович — керівник **ГО «Інститут реформ та інновацій»** та кандидат у мажоритарному виборчому окрузі № 25.
- Погуляй Станіслав Петрович — керівник **ГО «Спілка архітекторів України»** та кандидат в мажоритарному виборчому окрузі № 25.
- Вітко Артем Леонідович — керівник **ГО «Об'єднання “Народний захисник”»** та кандидат у мажоритарному виборчому окрузі № 149.
- Мацюк Тарас Ярославович — керівник **ГО «Міцна країна»** та кандидат у мажоритарному виборчому окрузі № 119.
- Манько Валентин Миколайович — керівник **ГО «Єдиний Союз Патріотів України»** та кандидат у мажоритарному окрузі № 39.
- Андрійко Руслан Юрійович — керівник **ГО «Українська студентська Свобода»** та кандидат від політичної партії Всеукраїнське об'єднання «Свобода» в мажоритарному виборчому окрузі № 211.
- Баранський Віктор Сергійович — керівник **ГО «Центр громадських ініціатив “За Одесу!”»** та кандидат від політичної партії «Опозиційна платформа — За життя» в мажоритарному виборчому окрузі № 133.
- Гуфман Геннадій Леонідович — керівник **ГО «Народне партнерство»** та кандидат від партії «Опозиційна платформа — За життя» в мажоритарному виборчому окрузі № 26.

Загалом за період виборчого процесу окружні виборчі комісії зареєстрували 27 879 офіційних спостерігачів від громадських організацій. Найбільшу ж кількість — у виборчому окрузі № 38 — 1 475 спостерігачів.

Округи з найбільшою кількістю зареєстрованих офіційних спостерігачів від громадських організацій

Окружний виборчий округ	Кількість зареєстрованих офіційних спостерігачів
№ 38	1 475
№ 18	1 132
№ 46	938
№ 14	884
№ 15	670

Зі 163 громадських організацій, що отримали дозвіл на спостереження, 76 не зареєстрували жодного офіційного спостерігача. Найбільшу кількість спостерігачів зареєстрували ВГО «Громадянська мережа «ОПОРА» та «ПЕРЕДОВІ ПРАВОВІ ІНІЦІАТИВИ».

10 громадських організацій, що зареєстрували найбільшу кількість офіційних спостерігачів

Назва громадської організації	На яку територію поширюється діяльність	Кількість зареєстрованих спостерігачів	Кількість виборчих округів, охоплених спостерігачами
Всеукраїнська громадська організація «Громадянська мережа «ОПОРА»	Україна	5 570	199
Всеукраїнська громадська організація «ПЕРЕДОВІ ПРАВОВІ ІНІЦІАТИВИ»	Україна	3 953	115
Громадська організація «Громадський рух “Українська стратегія”»	Україна	1 897	8
Всеукраїнська громадська організація «Комітет виборців України»	Україна	1 736	79
Громадська організація «Стратегія України»	Україна	1 606	8
Громадська організація «Центр професійної та трудової реабілітації інвалідів судової системи»	Україна	1 563	14
Громадська організація «Солідарна справа громад»	Україна	1 048	139
Громадська організація «Український центр демократичного суспільства»	Україна	900	12
Громадська організація «Всеукраїнська громадська організація “Солідарна молодь”»	Україна	800	18
Громадська організація «Інститут розвитку і сприяння демократії»	Україна	699	12

Міжнародне спостереження

На позачергових виборах до Верховної Ради Центральна виборча комісія зареєструвала 1 719 офіційних спостерігачів від міжнародних організацій та іноземних держав.

Від 12 іноземних держав за виборчим процесом в Україні спостерігали 117 офіційних спостерігачів. Серед них найбільшу делегацію мали Сполучені Штати Америки (42), Угорщина (19), Республіка Польща (16).

Від міжнародних організацій за виборами спостерігали 1 602 офіційні спостерігачі від 21 міжнародної організації. Найчисленніші місії спостереження проводили:

- Бюро демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки та співробітництва в Європі – 728 спостерігачів.
- Міжнародна неурядова організація «CANADEM» – 178 спостерігачів.
- Європейська мережа організацій зі спостереження за виборами (ENEMO) – 156 спостерігачів.
- Світовий Конгрес Українців – 143 спостерігачі.

Партійне спостереження

На позачергових виборах народних депутатів України окружні виборчі комісії зареєстрували 105 994 спостерігачів від політичних партій – суб'єктів виборчого процесу. Найбільшу кількість зареєстрували партії:

- «Європейська Солідарність» – 26 703;
- «Українська стратегія Гройсмана» – 11 585;
- Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» – 11 429;
- «Опозиційна платформа – За життя» – 11 055;
- «Слуга народу» – 10 598.

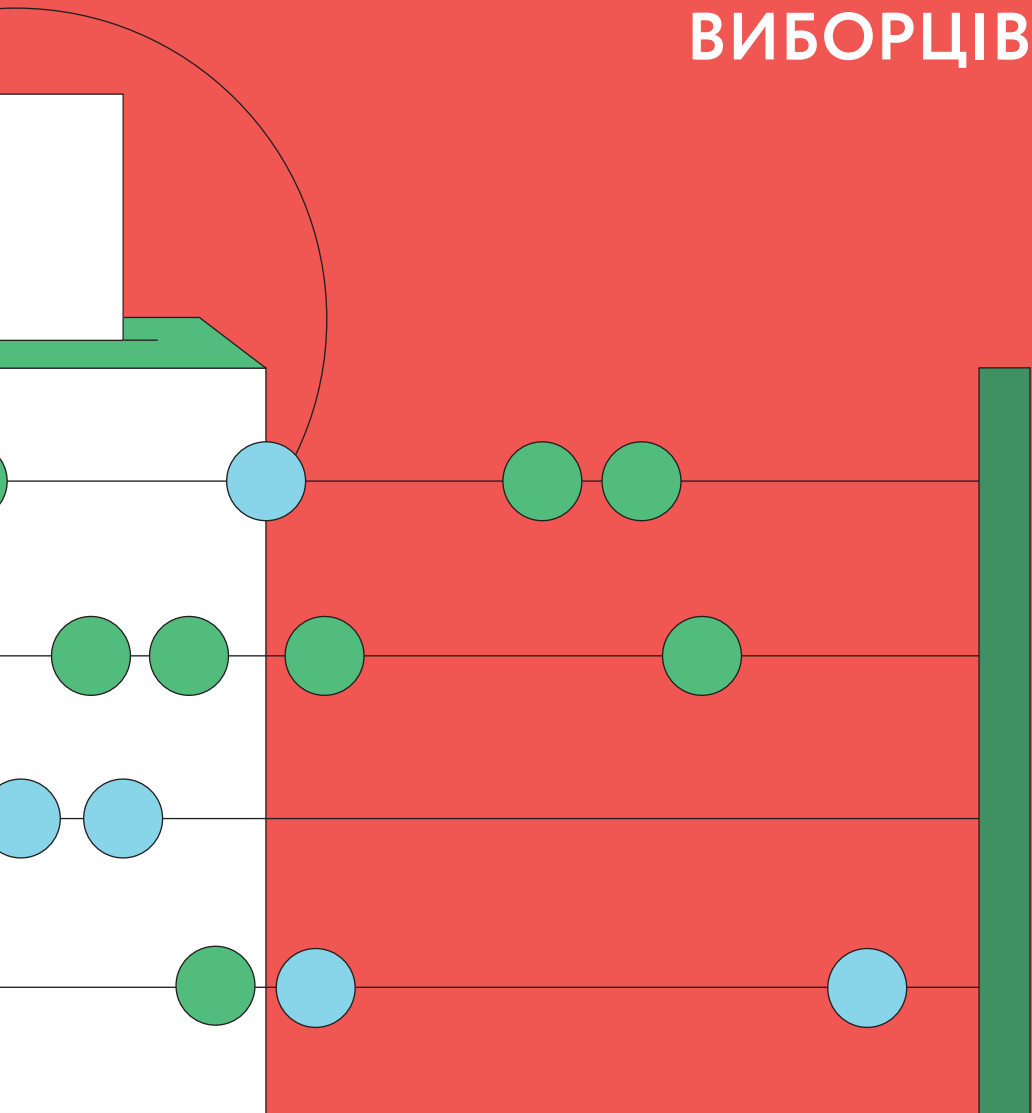
У розрізі округів політичні партії найбільше зареєстрували спостерігачів у таких виборчих округах:

- ОВО № 101 – 1 560 спостерігачів;
- ТВО № 64 – 1 490 спостерігачів;
- ТВО № 153 – 1 330 спостерігачів.

Також своїм правом мати офіційних спостерігачів скористалися кандидати в народні депутати, що балотувалися в одномандатних округах. Загалом вони зареєстрували 186 646 офіційних спостерігачів. Найбільшу кількість – в ОВО № 64 – 1 707 спостерігачів, найменшу – в ОВО № 19 – 25.



ПЕРЕБІГ ДНЯ ГОЛОСУВАННЯ І ПІДРАХУНКУ ГОЛОСІВ ВИБОРЦІВ



Оцінка дотримання процедур у день голосування

У день голосування 21 липня 2019 року Громадянська мережа ОПОРА на основі статистично обґрунтованої вибірки виборчих дільниць здійснювала оцінку якості організації виборчого процесу та в цілому аналізувала дотримання законних процедур із боку всіх суб'єктів виборчого процесу.

Протягом дня голосування спостерігачами Громадянської мережі ОПОРА не було виявлено системних порушень виборчого законодавства чи конфліктів, які б могли дестабілізувати хід голосування або мали суттєвий вплив на результати волевиявлення громадян. Однак часті й повторювані процедурні порушення, допущені дільничними виборчими комісіями і спричинені некомпетентністю і/або неправомірними діями виборців, усе ж таки справляли негативний ефект на перебіг голосування. Протягом моніторингу за дотриманням виборчого законодавства впродовж дня голосування, під час підрахунку голосів виборців та прийняття виборчої документації ОВК від ДВК 21 липня 2019 року спостерігачами Громадянської мережі ОПОРА було зафіксовано 759 інцидентів на ДВК та 123 на ОВК (станом на 9:00 22 липня)²⁵.

Найбільше занепокоєння у спостерігачів викликали часті випадки видачі виборчих бюлетенів без пред'явлення належних документів або неодноразові спроби голосування за іншу особу. Зокрема, зафіксовані спроби голосування на підставі закордонного паспорта (ВД № 461150 ОВО № 125 Львівської області), пенсійного посвідчення (ВД № 730195 ОВО № 202 Чернівецької області), ксерокопії паспорта (на дільниці № 710742 ОВО № 195 в селі Головкивка, Чигиринський район Черкаської області). А також 130 випадків голосування за іншу особу, що містить ознаки злочину, визначеного статтею 158-1 КК України (69 порушень у західних областях України, 49 – в центральних, інші – у східних та південних). У день голосування такі інциденти були помічені в межах різних регіонів України на 10,1% виборчих дільниць і саме цей тип порушень домінує в статистиці правопорушень, зафіксованих Громадянською мережею ОПОРА. Наявна ситуація відтворює тенденції, виявлені на позачергових парламентських виборах 2014 року, коли кількість аналогічних порушень сягала 12,9%, і на останніх президентських виборах, коли в першому турі таке порушення фіксувалося на 14,5% виборчих дільниць.

.....

25 Деталізована інформація міститься в тексті «Заяви ОПОРИ про попередні висновки спостереження на позачергових виборах народних депутатів».
Режим доступу: <https://bit.ly/2PewHKt>

Іншим найбільш частим порушенням у день голосування 21 липня було розголошення таємниці голосування шляхом демонстрування виборцями заповненого бюлетеня або через недотримання вимог щодо встановлення кабінки і облаштування місць для голосування в приміщенні ДВК. Такі випадки були зафіксовані на 4,2% дільниць. Для повторного голосування з виборів Президента України цей показник складав 5%, однак на останніх парламентських виборах був меншим – 3,9% дільниць.

У загальній статистиці порушень та інцидентів кількісно домінували випадки неналежного матеріально-технічного забезпечення приміщень для голосування. Найбільш типовими були відсутність необхідної кількості скриньок та кабін для таємного голосування, інформаційних плакатів. Також неодноразово зустрічалися випадки недотримання вимог до мінімальної площі приміщення для голосування, розташування дільниць вище першого поверху, у декількох випадках спостерігачі фіксували неможливість користуватися кабінами для таємного голосування людини на візку.

На позачергових парламентських виборах усі учасники виборчого процесу, порівняно з попередніми кампаніями, більш відповідально дотримувалися вимог щодо недопустимості фотографування бюлетенів у приміщенні ДВК. Такі інциденти мали епізодичний характер і зафіксовані спостерігачами лише на 0,8% виборчих дільниць. У першому турі голосування на президентських виборах масштаб таких порушень був значно більшим (4,8% виборчих дільниць). На повторному голосуванні фотографування бюлетеня в приміщенні виборчої дільниці (у кабінці для голосування чи поза нею) зафіксовано спостерігачами ОПОРИ на 3,3% виборчих дільниць. Ймовірно, інформаційний розголос навколо випадків притягнення до адміністративної відповідальності публічних осіб, котрі свідомо здійснювали розголошення таємниці голосування, справив позитивний профілактичний ефект на виборців, які через свою непоінформованість мали намір вдатися до таких порушень.

Інших критичних чи негативних за наслідками інцидентів, пов'язаних, наприклад, із втручанням у роботу виборчих комісій або перешкоджанням реалізації виборцями їхніх прав, протягом голосування виявлено не було. Зокрема, спостерігачі ОПОРИ інформували про відсутність повторюваних спроб одночасного вкидання кількох бюлетенів у скриньки для голосування або винесення бюлетенів за межі виборчої дільниці (статистичний показник фіксації таких зловживань складав 0,1%). Однак спостерігачі сигналізували про факт вкидання бюлетенів у стаціонарну скриньку для голосування на дільничній виборчій комісії № 140750 у

виборчому округу № 50 в місті Мирноград (Донецька область). Спланованих і системних дій, які б могли свідчити про спроби реалізації схем підкупу виборців на дільницях, спостерігачами в день голосування помічено не було.

На етапі проведення підготовчих засідань спостерігачі ОПОРИ не виявили серйозних проблем, пов'язаних з процедурами відкриття сейфу з бюлетенями, передання виборчої документації членам ДВК, встановлення та пломбування скриньок для голосування. За даними ОПОРИ, 81,6% ДВК розпочали підготовчі засідання відповідно до вимог законодавства (не раніше ніж за 45 хвилин до початку голосування), що дозволило повноцінно вести спостереження за перебігом та реалізацією всіх виборчих процедур для суб'єктів виборчого процесу. На 1,6% дільниць комісії розпочали підготовче засідання раніше 7 години ранку, 16,5% ДВК почали працювати між 7:00 і 7:15 ранку. Таким чином, на 18,4% дільниць підготовчі засідання розпочались не у передбачений законом час, що створювало певні перешкоди та незручності в проведенні публічного контролю з боку суб'єктів виборчого процесу за початком роботи ДВК. Статистика дільниць, де ця процедура не була чітко дотримана, дещо покращилася, порівняно з попередніми парламентськими виборами (тоді цей показник сягав 20,2%). Також спостерігачі ОПОРИ зафіксували, що на 5,7% дільниць члени комісій не вели протокол підготовчого засідання, що було їхнім прямим обов'язком відповідно до законодавства. Цей показник процедурного порушення на позачергових парламентських виборах 2019 року був суттєво вищим, ніж на повторному голосуванні на виборах Президента України. Тоді лише на 2,2% дільниць були виявлені порушення, пов'язані з веденням протоколу підготовчого засідання. На позачергових парламентських виборах 2014 року не вівся протокол ранкового засідання на 4,6% ДВК.

Спостерігачі ОПОРИ повідомили, що на 99,3% виборчих дільниць у межах країни вони не зіштовхувалися із перешкоджанням здійсненню ними моніторингу процесу підготовки комісій до відкриття приміщень для голосування. Тоді як на 0,7% ДВК мали місце інциденти із обмеженням прав спостерігачів у здійсненні моніторингу підготовчих процедур на виборчих дільницях. На попередніх парламентських, а також останніх президентських виборах статистичні показники були близькими за значенням.

Усі дільничні виборчі комісії, які розпочали свою роботу 21 липня, були повноважними (присутні більше половини членів від складу ДВК) та належно укомплектованими для ефективного виконання своїх функцій у

день голосування. У середньому майже 14 членів комісій забезпечували роботу кожної ДВК на позачергових виборах народних депутатів України.

Відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» на голосування відводиться час з 08 год. до 20 год. Спостерігачі організації виявили інциденти щодо недотримання ДВК часу початку голосування. 19,1% виборчих дільниць у межах країни розпочали процес голосування раніше 08 години ранку, 80,6% дільниць відкрилися між 08:00 та 08:30. Натомість 0,3% дільниць забезпечили виборцям можливість проголосувати лише після 08:30. Найбільш проблемною була ситуація в одномандатному виборчому окрузі Чернігівської області, де п'ять виборчих дільниць (№ 740376, № 740375, № 740370, № 40370 та № 740389) розпочали роботу невчасно, у зв'язку із масовими замінами в керівному складі ДВК, які окружна комісія провела напередодні. У цілому ситуація з відкриттям та функціонуванням виборчих дільниць у день голосування не викликала зауважень у спостерігачів. Загалом вони не мали повної можливості спостерігати за процесом голосування на 2% виборчих дільниць²⁶. Зокрема, спостерігачу агресивно погрозували видаленням з дільниці (ВД № 511442 ОВО № 135 Одеської області), фізично перешкоджали фіксуванню внесення до протоколів недостовірних відомостей (ВД № 181432 ОВО № 62 Житомирської області, ВД № 120458 ОВО № 34 Дніпропетровської області), забороняли здійснювати відеозйомку (ВД № 181432 ОВО № 62 Житомирської області), секретар ДВК та сільська голова перешкоджали вести спостереження (ВД № 120458 ОВО № 34 Дніпропетровської області).

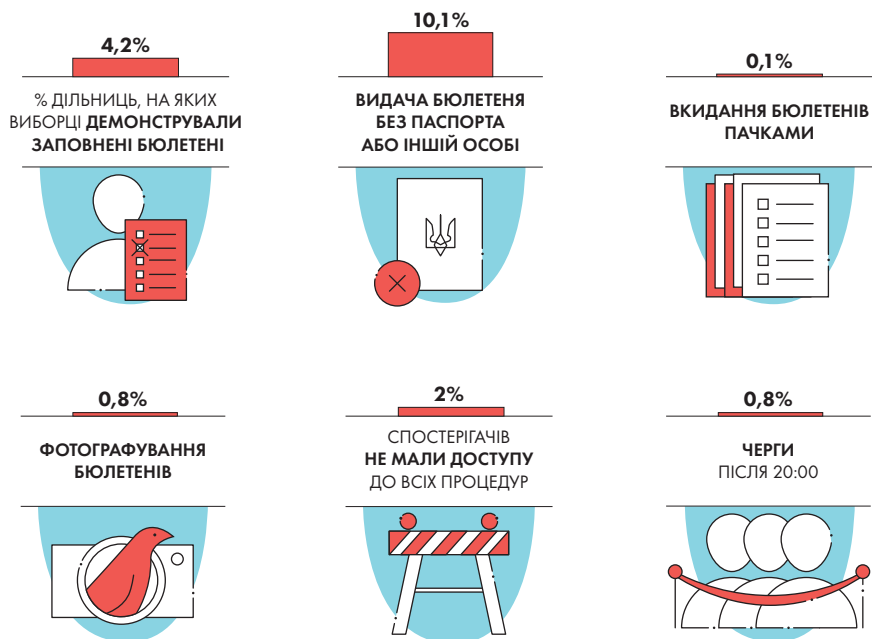
Також у день голосування були зафіксовані інциденти, пов'язані з агітацією на дільниці (чи поряд з нею). Зокрема, найчастіше виборці приходили на дільницю в брендovanому символікою політичних сил одязі або друковані агітаційні матеріали були розміщені на вулиці біля ДВК.

За даними ОПОРИ, абсолютна більшість (99,2% дільниць) закрилася о 20 годині, як це і передбачено законодавством про вибори народних депутатів України²⁷.

26 На повторному голосуванні з виборів Президента України подібні проблеми були виявлені на 1,5% дільниць.

27 На повторному голосуванні з виборів Президента України 2019 року показник був аналогічним.

Типові порушення в день голосування



Також Громадянська мережа ОПОРА проаналізувала перебіг процесу підрахунку голосів після завершення голосування на позачергових виборах народних депутатів 21 липня 2019 року. У цілому він проходив без системних порушень, однак у достатньо конфліктній атмосфері й супроводжувався типовими процедурними зловживаннями. Спостерігачі ОПОРИ повідомили, що 3% дільничних виборчих комісій не дотримувалися встановленого законом порядку підрахунку голосів, довільно трактуючи окремі положення законодавства. Зокрема, типовими були порушення порядку черговості підрахунку, проведення підрахунку окремими групами членів комісій, висипання бюлетенів одночасно з усіх скриньок. Фіксувалися окремі випадки з ознаками підробки або маніпуляції з виборчими документами (значна їх частина мала місце в центральних областях України). На ВД № 461520 округу № 125 (Львівська область) підписи на протоколах підрахунку голосів внесли під час голосування. Типовим порушенням було зазначення в протоколі ДВК дати наступного дня (22 липня 2019 року), а не дати фактичного заповнення протоколу. Також спостерігачі не завжди мали можливість вільно контролювати пе-

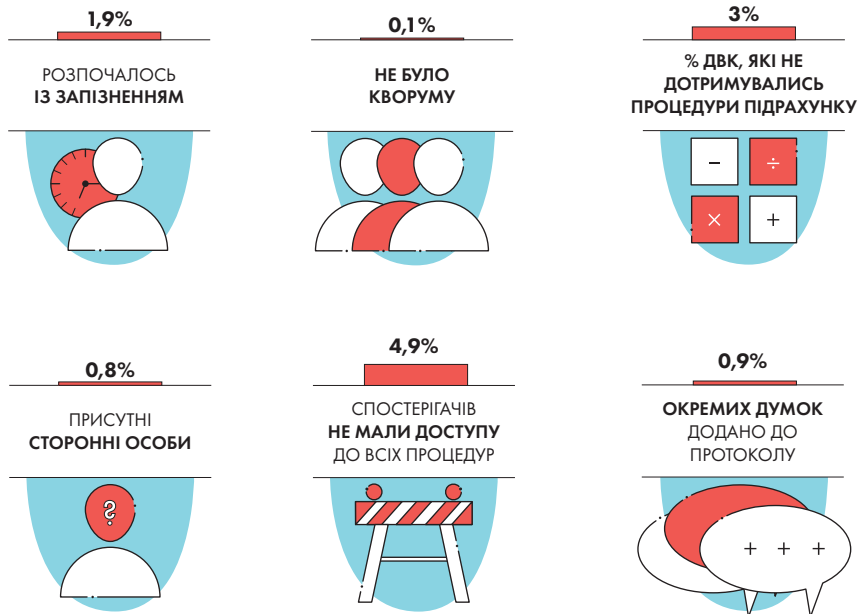
ребіг усіх етапів підрахунку голосів виборців, зокрема бачити позначки на бюлетенях. На позачергових парламентських виборах 2019 року такі випадки мали місце на 4,9% ДВК. Незадовго до цього, у першому турі голосування на чергових президентських виборах, ця проблема була значно менш масштабною (лише на 1% дільниць).

Майже всі дільничні виборчі комісії завершили процес голосування о 20:00, відразу після якого слідувало проведення вечірніх засідань. Разом з тим на 1,9% ДВК розгляд скарг і процес підрахунку голосів розпочався із запізненням²⁸. За даними ОПОРИ, скарги від суб'єктів виборчого процесу отримали 3,8% дільничних виборчих комісій. Їх розгляд здійснювався відповідно до визначеного законодавством порядку перед початком вечірнього засідання.

Випадки присутності сторонніх осіб у приміщенні для голосування під час підрахунку голосів виборців були виявлені спостерігачами на 0,8% виборчих дільниць у масштабах усієї України. У більшості випадків йшлося про представників Національної поліції, ДСНС, голів сільради, депутатів місцевих рад. Крім того, на ДВК № 320278 (округ № 94, Київська область) була присутня особа як журналіст, проте за недійсним посвідченням; на спецдільниці ВД № 531211 (округ № 144, Полтавська область) в 64 колонії, на підрахунку голосів був присутній голова виправної установи; на ВД № 320270 (округ № 97, Київська область) 8 сторонніх осіб намагалися бути присутніми в приміщенні для голосування. Ці ситуації не мали негативних наслідків чи впливу на процес підрахунку голосів. Так само не було зафіксовано повторюваних інцидентів, що проявлялися у перешкоджанні з боку суб'єктів виборчого процесу чи сторонніх осіб проведенню процесу підрахунку голосів (зафіксовано лише на 0,3% дільниць).

28 На останніх президентських виборах кількість дільниць, де спостерігалися такі затримки, була дещо меншою – 1,4% комісій.

Вечірнє засідання. Робота ДВК



За висновками спостерігачів ОПОРИ, у день голосування виборцям було створено всі належні умови для вільного волевиявлення, а якість реалізації виборчих процедур у цілому можна оцінювати позитивно. Низька правова культура виборців, яка проявлялася у вчиненні не численних, однак типових і повторюваних протиправних дій, що тягнуть за собою кримінальну відповідальність, залишається найбільш явною проблемою. Адже толерування та відсутність протидії недобросовісним практикам голосування створюють сприятливий ґрунт і підвищують майбутні ризики масових фальсифікацій у день виборів.

З 20:00 21 липня спостерігачі ОПОРИ вели спостереження за перебігом встановлення підсумків голосування. Станом на ранок 22 липня було виявлено декілька проблемних окружних виборчих комісій, де процес не був організований належним чином. А саме: ОВК № 199 (Черкаська область) – масове переписування протоколів; ухилення від роботи членів комісії в ОВК № 94 (Київська область); ОВК № 116 (Львівська область) – прийняття рішень в умовах відсутності кворуму; ОВК № 181

(Харківська область) – виявлені невідомі особи біля приміщення ОВК (понад 10 осіб); ОВК № 59 (Донецька область) – припинення приймання документації до 12:00, внаслідок чого утворилися черги з членів комісії. Найбільш критичною проблемою на цьому етапі виборчого процесу, про яку неодноразово сигналізували спостерігачі ОПОРИ, була практика неправомірного переписування чи уточнення протоколів про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці.

Активність виборців у день голосування (за даними Громадянської мережі ОПОРА)

Протягом спостереження за перебігом голосування 21 липня 2019 року Громадянська мережа ОПОРА здійснювала паралельний підрахунок активності виборців на основі репрезентативної в масштабах України кількості виборчих дільниць. Дані фіксувалися станом на 12:00, 16:00 і 20:00 для всієї України та в розрізі чотирьох макрорегіонів.

У цілому по Україні, за даними ОПОРИ, явка виборців на позачергових парламентських виборах 21 липня 2019 року склала 49,3% (похибка \pm 0,6%). За офіційними даними ЦВК, активність виборців по Україні склала 49,84%. На останніх парламентських виборах активність виборців була лише дещо вищою і складала 51,2% за даними ОПОРИ і 52,42% за офіційними даними ЦВК.

Дані паралельного підрахунку ОПОРИ щодо активності виборців у день голосування на парламентських виборах у 2019 і 2014 роках

Регіон	Парламентські вибори – 2019	Похибка для 2019 року	Дані ЦВК (2019)	Парламентські вибори – 2014	Похибка для 2014 року	Дані ЦВК (2014)
По Україні	49,3%	0,6%	49,84%	51,2%	1,9%	52,42%
Захід	48,4%	1,5%	-	59,7%	1,9%	-
Центр	50,9%	1,5%	-	55,1%	1,9%	-
Схід	49,5%	1,5%	-	41,1%	1,9%	-
Південь	47,1%	1,5%	-	42,4%	1,9%	-

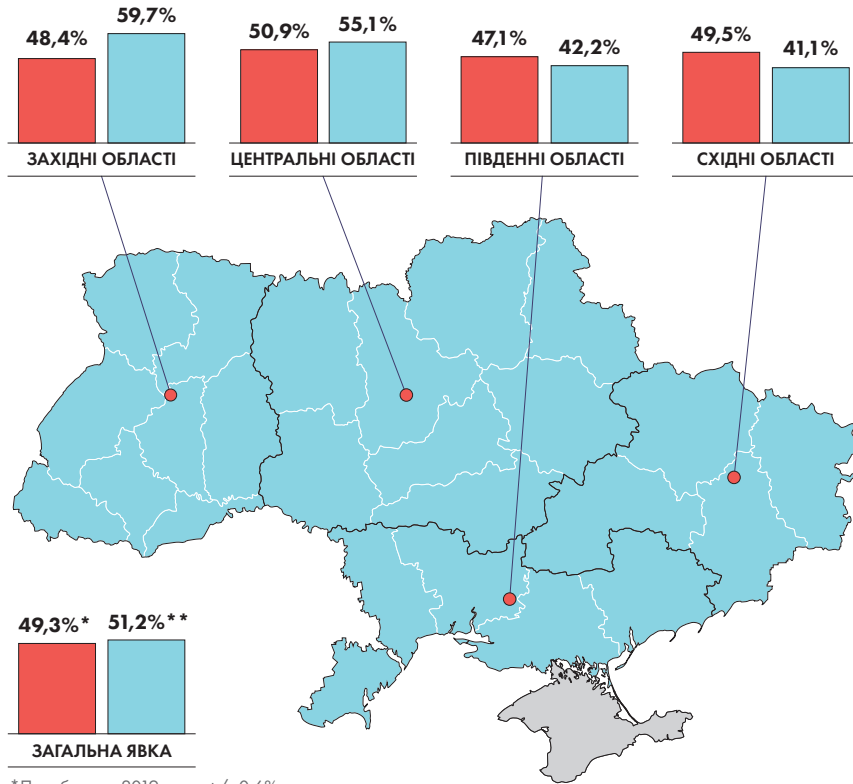
Явка до 20:00

2019 ОПОРА

Похибка для регіональної явки у 2019 році +/- 1,5%

2014 ОПОРА

Похибка для регіональної явки у 2014 році +/- 1,9%



*Похибка для 2019 року +/- 0,6%

**Похибка для 2014 року +/- 1,9%

Результати паралельного підрахунку голосів ОПОРИ

У день голосування ОПОРА направила 1 398 навчених та зареєстрованих спостерігачів на репрезентативну в національному масштабі кількість виборчих дільниць, перелік яких був сформований шляхом випадкової вибірки. Спостерігачі паралельного підрахунку голосів (ППГ) оцінюва-

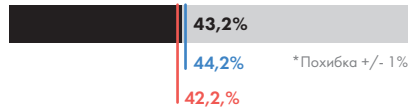
ли якість проведення виборів у день голосування і фіксували офіційні результати. ППГ – це незалежна діяльність, що регулярно застосовується в Україні тільки ОПОРОЮ з наміром надати незалежну інформацію щодо перебігу виборів і точності офіційних результатів. На відміну від екзит-полів, для ППГ застосовуються офіційні дані, зібрані з виборчих дільниць, з допомогою спеціально навчених спостерігачів, а не суб'єктивні результати опитувань громадян про те, як вони проголосували.

Дані для ППГ були зібрані 1 395 спостерігачами (із 1 398 навчених) на 99,8% репрезентативно обраних виборчих дільницях зі 677 510 голосів. Базуючись на звітах паралельного підрахунку голосів спостерігачів, ОПОРА заявила з 99% впевненістю про такі остаточні результати виборів до Верховної Ради в межах загальнодержавного багатомандатного виборчого округу:

Партії	Відсоток підтримки	Похибка	Нижня межа	Верхня межа
Слуга народу	43,2%	1,0%	42,2%	44,2%
Опозиційна платформа – За життя	13,0%	1,0%	12,0%	14,0%
Європейська Солідарність	8,2%	0,5%	7,7%	8,7%
ВО «Батьківщина»	8,1%	0,4%	7,7%	8,5%
Голос	5,7%	0,6%	5,1%	6,3%
РПЛ	3,9%	0,3%	3,6%	4,2%
Сила і Честь	3,8%	0,2%	3,6%	4,0%
Опозиційний блок	3,0%	0,3%	2,7%	3,3%
Українська стратегія Гройсмана	2,4%	0,3%	2,1%	2,7%
Партія Шарія	2,3%	0,2%	2,1%	2,5%
ВО «Свобода»	2,2%	0,2%	2,0%	2,4%
Громадянська позиція	1,0%	0,1%	0,9%	1,1%
Всі інші	3,2%			

Паралельний підрахунок голосів

СЛУГА НАРОДУ



СИЛА І ЧЕСТЬ



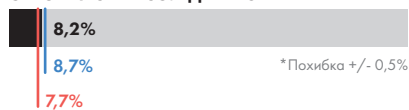
ОПОЗИЦІЙНА ПЛАТФОРМА — ЗА ЖИТТЯ



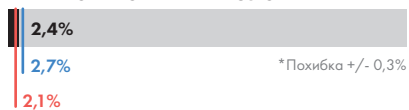
ОПОЗИЦІЙНИЙ БЛОК



ЄВРОПЕЙСЬКА СОЛІДАРНІСТЬ



УКРАЇНСЬКА СТРАТЕГІЯ ГРОЙСМАНА



БАТЬКІВЩИНА



ПАРТІЯ ШАРІЯ



ГОЛОС



СВОБОДА



РАДИКАЛЬНА ПАРТІЯ ОЛЕГА ЛЯШКА



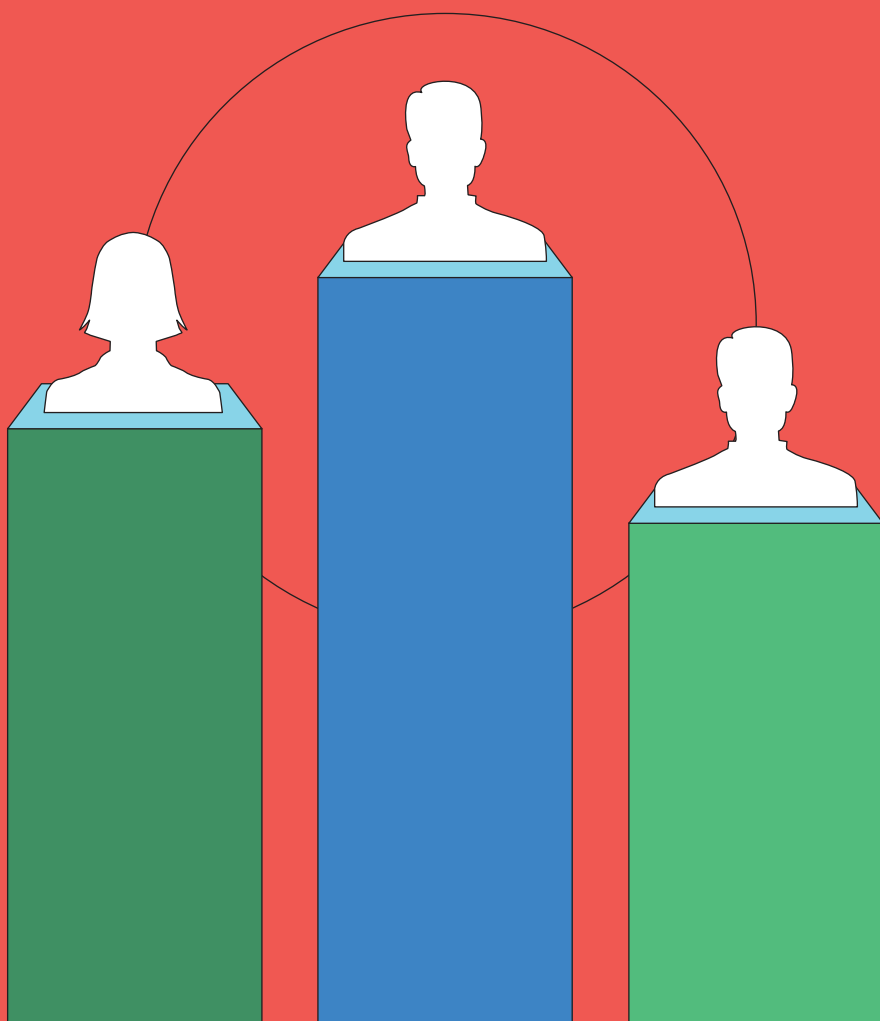
ГРОМАДЯНСЬКА ПОЗИЦІЯ



ВСІ ІНШІ



РЕЗУЛЬТАТИ ВИБОРІВ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ



З огляду на застосування паралельної (змішаної) виборчої системи, загальний конституційний склад українського парламенту формується з двох категорій депутатів²⁹ – 225-ти осіб, обраних в одномандатних виборчих округах, і ще 225-ти осіб, обраних у загальнодержавному окрузі за списками політичних партій. Унаслідок неможливості проведення виборів в окремих одномандатних округах, які знаходяться на тимчасово окупованих і непідконтрольних Україні територіях, за мажоритарною системою було обрано 199 (а не 225) народних депутатів. Таким чином за результатами виборів Верховна Рада ІХ скликання була сформована в складі 424 з 450 народних депутатів.

3 серпня 2019 року (на тринадцятий день після виборів) ЦВК на підставі опрацювання протоколів ОВК про підсумки голосування встановила результати позачергових виборів народних депутатів у межах загальнодержавного округу. Так само у відведений Законом термін (до 5 серпня включно) було встановлено підсумки голосування майже в усіх (за винятком одного) одномандатних виборчих округах. Лише у виборчому окрузі № 210 на Чернігівщині (центр – м. Прилуки), з огляду на судові оскарження та затягування процедури повторного перерахунку голосів окружною виборчою комісією, ЦВК встановила підсумки голосування лише 16 серпня 2019 року.

У загальнодержавному виборчому окрузі п'ять партій подолали 5% виборчий поріг і отримали депутатські мандати. Переможцем стала політична сила чинного Президента Володимира Зеленського «Слуга народу», яка отримала на свою підтримку 43,16% дійсних голосів виборців, що взяли участь у голосуванні. «Слуга народу» здобула підтримку більшості виборців у межах майже всієї України, за винятком Львівської, Донецької та Луганської областей. Решта політичних партій отримала значно менший рівень електоральної підтримки в загальнодержавному окрузі. Друге місце (13,05%) в партії «Опозиційна платформа – За життя», яка перемогла в Донецькій та Луганській областях і головну частку своїх голосів отримала в східних та південних регіонах України. Фактично однакові результати продемонстрували партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» і «Європейська Солідарність» – 8,18% і 8,10% відповідно. Однак виборці «Батьківщини» виявилися більшою мірою розосереджені в межах усіх

29 Фактично одні несуть політичну відповідальність за реалізацію індивідуальних передвиборчих програм, інші – відповідають виключно за реалізацію партійних програм. Незалежно від способу обрання всі народні депутати мають однаковий обсяг повноважень та обов'язків щодо взаємодії з виборцями і відповідно до Конституції представляють інтереси всього українського народу.

регіонів України, тоді як виборці «Європейської Солідарності» виразно проявили себе в найбільших містах західних областей України, у місті Києві, а також у закордонному виборчому окрузі. Так само як і «Слуга народу», уперше потрапила до парламенту нова для української політики партія Святослава Вакарчука «Голос», яка отримала підтримку 5,82% виборців і стала лідером голосування у Львівській області.

Ще три партії — Радикальна партія Олега Ляшка, «Сила і Честь» (перший номер списку — Ігор Смешко) та «Опозиційний блок» (очолював список Євгеній Мураєв) — могли б потрапити до Верховної Ради за умови встановлення прохідного бар'єра на рівні 3%. Нагадаємо, що саме такий електоральний поріг застосовувався на парламентських виборах, які відбувалися виключно за пропорційною системою закритих партійних списків у 2006 і 2007 роках. В європейській виборчій практиці існують різні підходи до регулювання цього питання, але більшість країн-членів Ради Європи сьогодні застосовує 4 – 5% виборчий бар'єр. Експерти Венеціанської комісії вважають, що для усталених демократій прийнятним є бар'єр від 3 до 5%, натомість у нових демократіях доцільно встановлювати вищі бар'єри з метою розвитку стабільних та ефективних партійних систем³⁰.

Одним із прогнозованих негативних ефектів установлення надмірних виборчих бар'єрів є зростання частки втрачених голосів виборців (тобто відданих за партії, які не отримали мандатів). На позачергових парламентських виборах 2019 року за партії, які не подолали виборчий поріг, проголосувало 3 164 737 виборців (це становить 22% від загальної кількості дійсних голосів, відданих за всі списки політичних партій). Таким чином п'ята частина всіх голосів виборців фактично виявилася змарнованою. Разом з тим ця кількість є значно меншою, порівняно з наслідками застосування мажоритарної виборчої системи, де сума втрачених голосів виборців склала понад 8 734 139 (це становить 63% від загальної кількості дійсних голосів, відданих за всіх кандидатів у одномандатних виборчих округах).

За результатами виборів в одномандатних виборчих округах перемогу, як і в загальнодержавному окрузі, також отримала партія «Слуга народу», кандидати від якої виграли вибори в 130 округах. В 46-ти округах лідерами були самовисуванці. Решту 23 депутатські мандати отримали пред-

.....
30 Див.: «Доповідь про виборчі бар'єри та інші характеристики виборчих систем, які перешкоджають доступу партій до парламенту (II)», CDL-AD(2010)007.

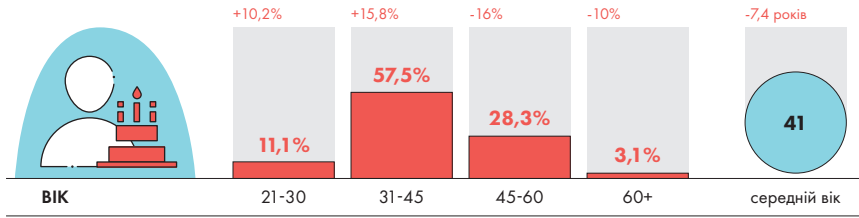
ставники інших партій. Зокрема, унаслідок застосування мажоритарної виборчої системи до парламенту пройшли представники трьох партій, які не подолали виборчий бар'єр за пропорційною системою: «Опозиційний блок» (6 депутатів), «Свобода» і «Самопоміч» (по одному депутату). Таким чином президентська партія «Слуга народу» загалом отримала безпрецедентну кількість депутатських мандатів (254), що дозволило їй одноосібно сформувати більшість (коаліцію) у Верховній Раді IX скликання.

Результати голосування за мажоритарною системою увиразнили проблему недотримання принципу рівності голосів виборців при розподілі мандатів між виборчими округами, спричинену наслідками тимчасової окупації території України терористичними збройними формуваннями. Хоча формально кількість виборців у всіх одномандатних округах є приблизно однаковою (близько 150 тис.), на практиці ж в окремих округах, межі яких охоплюють частину непідконтрольних Україні територій (і де проводилися вибори), кількість фактичних виборців виявилася значно меншою. Наприклад, у виборчому окрузі № 51 (Донецька обл.) переміг кандидат, який набрав лише 220 голосів (Олександр Ковальов, самовисування), а в окрузі № 105 (Луганська обл.) переможець отримав 1 854 голоси (Вікторія Гриб, «Опозиційний блок»). Натомість середній показник кількості голосів, отриманих переможцями в одномандатних мажоритарних округах, по Україні складав близько 26 тис., а результати окремих кандидатів-мажоритарників сягали 40-50 тис. (наприклад, самовисуванець Антон Яценко в ОВО №200 Черкаської області одержав 50 712 голосів).

Портрет нового складу парламенту

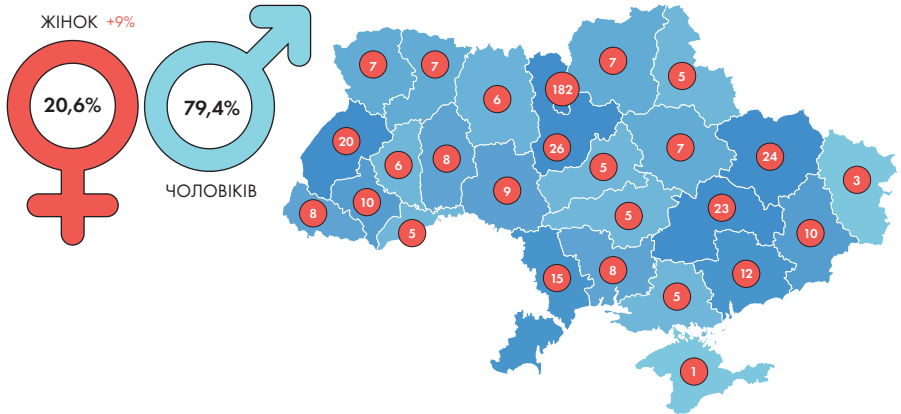
На позачергових виборах до Верховної Ради змогли переобратися лише 82 народні депутати попередніх скликань. 342 парламентарі отримали мандати вперше. Найбільше депутатів, які працювали в попередньому скликанні, мають у своєму складі партії «Європейська Солідарність» та «Опозиційна платформа — За життя» (по 17). Ще 16 парламентарів пройшли за списками партії «Батьківщина». Крім того, ще 32 народні депутати зуміли переобратися в парламент у своїх виборчих округах за мажоритарною системою. Інші дві політичні сили — «Слуга народу» та «Голос» — колишніх депутатів з VIII скликання у своїх списках не мали.

Портрет Верховної Ради ІХ скликання



ГЕНДЕРНИЙ РОЗПОДІЛ

МІСЦЕ ПРОЖИВАННЯ



У гендерному розрізі до Верховної Ради обрано 336 чоловіків (79,4%) та 87 жінок (20,6%). Порівнюючи з попереднім скликанням, у цьому складі парламенту працюватиме на 38 депутаток більше, а представництво жінок загалом збільшилося на 9%.

У складі партій до парламенту потрапила 61 жінка, це 27% від усіх спочивників, які пройшли до Верховної Ради. Крім того, 27 жінок перемогли в мажоритарних округах (це 13,6% від усіх мажоритарників). У минулому скликанні всього 4 жінки були обрані у своїх мажоритарних округах (Оксана Юринець, Ірина Констанкевич, Ірина Подоляк та Тетяна Ричкова). Знову до парламенту вдалося переобратися лише Ірині Констанкевич.

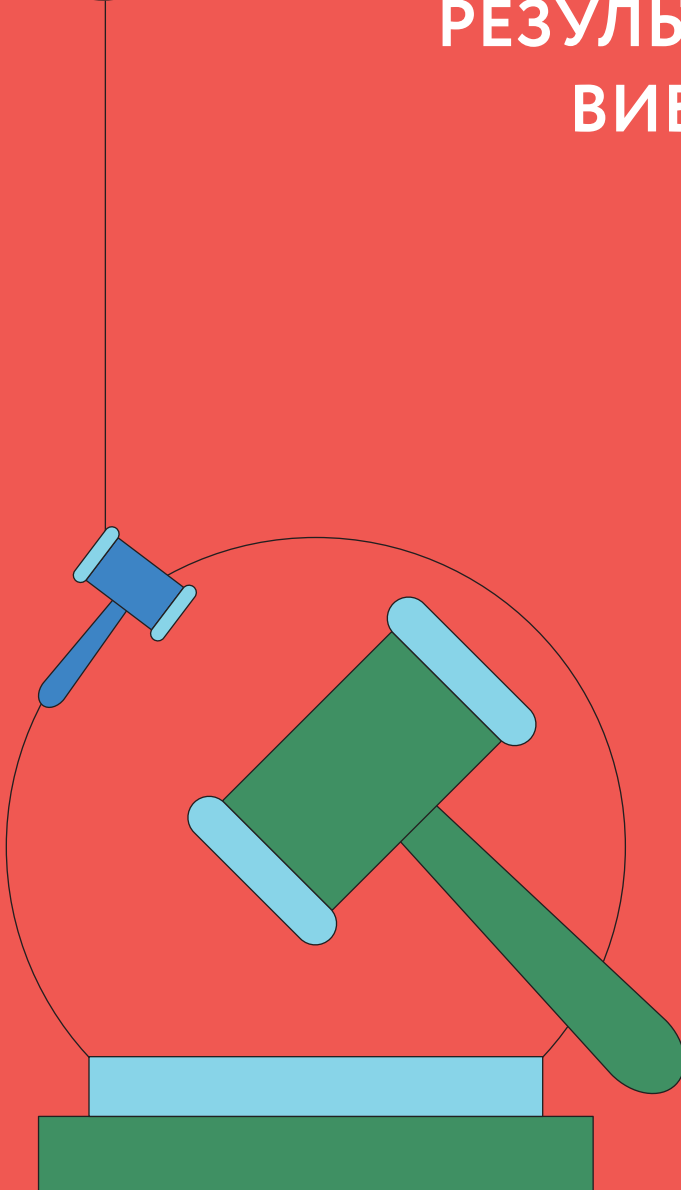
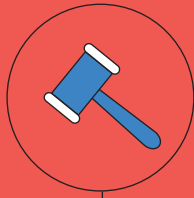
Найбільше жінок потрапили у парламент від «Слуги народу» — 56. У складі партій «Голос» та «Європейська Солідарність» по 9 депутаток, «Опозиційна платформа — За життя» та «Батьківщина» мають по 5 депутаток. Що стосується відсоткового співвідношення, то найбільший відсоток депутаток у партії «Голос» — 45%. У «Європейської Солідарності» — 36%, «Слуги народу» — 22,1%, «Батьківщини» — 19,2%. Найменший цей показник у партії «Опозиційна платформа — За життя» — 11,6%.

41 рік — такий середній вік депутата в нинішньому складі парламенту. Загалом цей показник знизився на 7,4 років у порівнянні з попереднім скликанням парламенту. Наймолодшому депутату Святославу Юрашу 23 роки. Він був обраний за списками партії «Слуга народу» (27-й номер). Найстаршому депутату — 78. Це Юрій Іоффе, що був обраний за списками партії «Опозиційна платформа — За життя» (12-й номер). Загалом віковий склад майбутнього парламенту такий: 47 депутатів у віці від 21 до 30 років, 244 депутатам від 31 до 45 років, у віці від 46 до 60 — 120 депутатів, та всього 13 старші 60.

411 новообраних депутатів мають вищу освіту, а 9 — середню спеціальну. Ще четверо із середньою загальною освітою. 30 парламентарів на момент обрання були безробітними. Це на 5 осіб менше, ніж у попередньому скликанні. Найбільше народних депутатів проживає у Києві (182 особи). На другому місці Київська область (26 осіб), на третьому — Харківська (24 особи). Найменше новообраних депутатів проживає у Луганській області (3 особи) та в АР Крим (1 особа).

Ключовим ефектом пропорційної системи голосування, із закріпленням у законодавстві вимоги щодо дотримання гендерної квоти, стало проходження до парламенту 27% жінок від усіх обраних за партійними списками депутатів. Натомість внаслідок застосування мажоритарної системи голосування в одномандатних округах показник проходження жінок до парламенту виявився вдвічі меншим — лише 13,6% від усіх мажоритарників.

СУДОВІ ОСКАРЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ВИБОРІВ



На виборах народних депутатів України ЦВК встановлює результати у загальнодержавному та в одномандатних виборчих округах. Рішення ЦВК з цього питання оскаржується у Верховному Суді України як у першій інстанції, натомість апеляційною інстанцією в таких справах виступає Велика палата Верховного Суду України.

В Єдиному реєстрі судових рішень опубліковано 147 рішень щодо оскарження результатів виборів, включаючи 6 справ у Великій палаті Верховного Суду України щодо округів **№№ 50, 210** та **198**.

У справі № [9901/437/19](#), що була переглянута Великою палатою, кандидаткою оскаржувалось рішення ЦВК від 05 серпня 2019 року щодо встановлення результатів виборів народних депутатів України в ОВК **№ 50** з наступних підстав: порушення законодавства під час транспортування документації до ОВК № 50, підробка та фальсифікація виборчих документів, незаконне знищення виборчої документації, ухилення членів виборчої комісії від виконання своїх повноважень та обов'язків без поважних причин, передача змінених даних через інформаційно-аналітичну систему «Вибори», про що були відповідні звернення до правоохоронних органів. У задоволенні позову було відмовлено з огляду на те, що у цій справі ЦВК здійснила повторний підрахунок голосів за наслідками витребуваних від ОВК № 50 виборчих документів по окремих ділячках та внесла до протоколу дані, що були нею встановлені під час такого повторного підрахунку. Одночасно ЦВК звернулась до Національної поліції України з приводу виявлених нею порушень. Вказаний протокол підписали голова ЦВК та повний склад членів Комісії, більшість з яких додали до протоколу окремі думки, які полягали в тому, що хоча й наявні підстави для висновку про те, що результати голосування не відповідають волевиявленню виборців, проте можливості прийняття Комісією інших рішень або вчинення інших дій, ніж визначено ст. 99 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (встановлення результатів виборів), не передбачено. **Велика Палата Верховного Суду вказала, що наявність окремих думок членів Комісії до оскаржуваного рішення ЦВК не є підставою для скасування такого рішення.**

У справі № [855/372/19](#) у було відмовлено в задоволенні позову кандидата до ЦВК про визнання протиправним та скасування протоколу від 16 серпня 2019 року про підсумки голосування в одномандатному виборчому окрузі **№ 210**. У своєму позові кандидат вказував, що 15 серпня 2019 року ОВК № 210 прийняла рішення про перевірку відомостей у протоколах про повторний підрахунок голосів на 32 виборчих ділячках та

розпочала виконувати дане рішення, а вже 16 серпня ЦВК було складено протокол про підсумки голосування в окрузі та припинено повноваження всього складу ОВК. Такі дії ЦВК кандидат вважав незаконними. Відмовляючи кандидату в задоволенні позову, суди виходили з того, що ЦВК, здійснюючи повноваження окружної виборчої комісії в окрузі № 210, була зобов'язана виконати рішення Чернігівського окружного адміністративного суду від 10 серпня 2019 року в справі № 620/2335/19 та визнати недійсним голосування на виборчій дільниці № 740243 одномандатного виборчого округу № 210, а правомірність складення ЦВК протоколу про підсумки голосування на одномандатному виборчому окрузі № 210 підкріплена ще й судовими рішеннями у справах № 855/363/19, № 855/370/19.

Щодо одномандатного виборчого округу **№ 198**, Великою палатою Верховного Суду ухвалювалися неодноразові рішення: 17 серпня 2019 року в справі № [9901/441/19](#), 28 серпня 2019 року в справі № [9901/467/19](#), 28 серпня 2019 року в справі № [9901/468/19](#) та 09 вересня 2019 року в справі № [9901/486/19](#). Так, у справі № [9901/441/19](#) кандидат оскаржував протокол ЦВК від 5 серпня 2019 року про результати виборів народних депутатів у одномандатному виборчому окрузі № 198 з огляду на системність порушень під час підрахунку голосів та складання протоколу про підсумки голосування на деяких ДВК у межах округу, які неможливо усунути шляхом виправлення неточності чи змін в документі без проведення повторних виборів. Системність порушень була підтверджена судовими рішеннями у справах № 580/2433/19, № 580/2437/19. Вказана справа переглядалася Великою палатою, якою було встановлено, що на час складання протоколу 5 серпня 2019 року ЦВК не володіла інформацією щодо скарг, які можуть вплинути на результати виборів. **На час розгляду справи Верховним Судом були ухвалені кілька постанов суду апеляційної інстанції у справах № 580/2433/19, № 580/2437/19, що мали істотне значення для даної справи.** За таких умов було визнано протиправним і скасовано протокол ЦВК про результати виборів народних депутатів України в одномандатному виборчому окрузі № 198 від 5 серпня 2019 року та зобов'язано ЦВК продовжити дії щодо встановлення результатів виборів у окрузі № 198, з урахуванням постанов Шостого апеляційного адміністративного суду від 7 серпня 2019 року в справі № 580/2433/19 та від 10 серпня 2019 року в справі № 580/2437/19.

У справах № [9901/467/19](#) та № [9901/468/19](#) судами було визнано протиправним та скасовано протокол Центральної виборчої комісії про результати виборів народних депутатів України в ОВО № 198 від 21 серпня

2019 року та зобов'язано ЦВК продовжити дії щодо встановлення результатів виборів народних депутатів України в одномандатному виборчому окрузі № 198, за наслідками виконання постанов Шостого апеляційного адміністративного суду від 7 серпня 2019 року в справі № 580/2433/19, від 10 серпня 2019 року у справі № 580/2437/19 та рішення Касаційного адміністративного суду в складі Верховного Суду від 12 серпня 2019 року в справі № 9901/441/19.

09 вересня 2019 року в справі № [9901/486/19](#) судами було частково задоволено позов кандидатки та визнано протиправною бездіяльність ЦВК щодо невстановлення результатів позачергових виборів народних депутатів України 21 липня 2019 року в межах ОВО № 198 та зобов'язано ЦВК вчинити всі передбачені законом дії для встановлення результатів позачергових виборів народних депутатів України 21 липня 2019 року в межах ОВО № 198. Позовні вимоги ґрунтувалися на тому, що станом на 03 вересня 2019 року ЦВК не здійснено жодних дій як для встановлення результатів виборів у межах ОВО № 198, так і на виконання рішень судів у справах № 580/2437/19, № 580/2433/19, № 9901/441/19, № 9901/467/19. Суди з цим погодилися і вказали, що ЦВК у період з 28 серпня по 03 вересня 2019 року не вжила жодних заходів задля встановлення результатів позачергових виборів народних депутатів України 21 липня 2019 року в ОВО № 198.

Про ситуацію в 198 окрузі у своєму блозі³¹ писав омбудсмен ОПОРИ в Черкаській області, а Касаційний адміністративний суд Верховного Суду (КАС ВС) в справі № [855/397/19](#) навіть усю хронологію подій в окрузі № 198 станом на 04 листопада 2019 року.

Слід зазначити, що деякі рішення ЦВК щодо питання встановлення підсумків голосування оскаржувалися й до Шостого апеляційного адміністративного суду як суду першої інстанції (з правом апеляції до КАС ВС), а позови до окружних виборчих комісій вирішувалися в місцевих окружних адміністративних судах (з правом апеляції в апеляційних адміністративних судах) згідно з ч. 3-4 ст. 273 Кодексу адміністративного судочинства України.

Окрім вищезазначених рішень Великої палати Верховного Суду по «проблемним» округам **№ 50, № 198 та № 210** наявні інші численні рішення судів. Зокрема, щодо округу **№ 50** приймалися рішення у спра-

.....
31 Режим доступу: <https://bit.ly/2ylc1LE>

вах № [855/343/19](#), № [9901/422/19](#), № [235/5084/19](#), № [235/5094/19](#), № [200/9252/19-а](#), № [227/3107/19](#), № [235/5082/19](#), № [200/9326/19-а](#), № [200/9412/19-а](#), № [235/5082/19](#), № [235/5082/19](#); щодо округу **№198** — у справах № [580/2350/19](#), № [580/2351/19](#), № [580/2433/19](#), № [580/2432/19](#), № [580/2430/19](#), № [580/2437/19](#), № [580/2494/19](#); щодо округу **№210** — у справах № [620/2151/19](#), № [620/2276/19](#), № [620/2229/19](#), № [620/2276/19](#), № [620/2335/19](#), № [9901/429/19](#), № [855/358/19](#), № [855/363/19](#), № [855/370/19](#), № [855/372/19](#).

Окремо слід виділити справи № [9901/408/19](#) та № [640/14929/19](#) про оскарження дій ЦВК, що були переглянуті Касаційним адміністративним судом Верховного Суду. Так, у справі № [9901/408/19](#) позивач звернувся з позовом до ЦВК, в якому просив не оприлюднювати результати виборів депутатів як такі, бо кількість обраних депутатів менша 450, що унеможливить утворення конституційного складу Верховної Ради України (оскільки загальна кількість виборчих одномандатних округів не 225, а 199, тобто менша на 26 від 450). В іншій справі № [640/14929/19](#) позивач просив суд визнати дії ЦВК з оприлюднення 07 серпня 2019 року результатів виборчого процесу протиправними та зобов'язати ЦВК забезпечити результати позачергових виборів народних депутатів 21 липня 2019 року, а саме 450 обраних народних депутатів, що дасть можливість утворення конституційного складу Верховної Ради України IX скликання. Судами відмовлено у задоволенні позовів в обидвох справах з тих підстав, що ЦВК своєю постановою від 2 липня 2019 року за № 1430 визначено переліки одномандатних виборчих округів, на території яких голосування громадян України на позачергових виборах народних депутатів України 21 липня 2019 року не організовується і не проводиться. Центральна виборча комісія при цьому діяла на підставі статті 8 Закону України від 15 квітня 2014 року «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», якою встановлено, що під час проведення виборів народних депутатів України голосування громадян України на тимчасово окупованій території не організовується і не проводиться.

У справі № [855/341/19](#) Касаційним адміністративним судом Верховного Суду як апеляційною інстанцією було розглянуто справу за позовом кандидата до ЦВК, в якій ставилося питання правомірності рішення ЦВК в частині визнання протиправними дій ОВК округу **№ 69** щодо проведення повторного підрахунку голосів виборців на низці виборчих дільниць округу. Судами в задоволенні позову відмовлено з огляду на те, що на час надходження до ОВК заяв та скарг щодо проведення повторного підра-

хунку, ОВК ще напередодні завершила прийняття документів від дільничних виборчих комісій округу № 69 та врахувала відомості протоколів про підрахунки голосів на цих виборчих дільницях під час встановлення підсумків голосування в межах округу. За таких умов ЦВК було обґрунтовано визнано неправомірними дії ОВК щодо проведення повторного підрахунку голосів виборців на низці виборчих дільниць, щодо яких подані скарги. Суди погодилися з тим, що рішення ЦВК відповідає вимогам закону.

У справі № [855/342/19](#) за позовом кандидата до ЦВК Касаційний адміністративний суд Верховного Суду як апеляційна інстанція розглянув питання правомірності дії ЦВК щодо прийняття протоколу ОВК про підсумки голосування в одномандатному виборчому окрузі № 209 та відмовив у задоволенні позову. КАС ВС виходив з того, що в ЦВК були відсутні правові підстави для неприйняття протоколу від ОВК № 209. Щодо тверджень позивача про встановлення факту грубого порушення ОВК ОВО № 209 в частині внесення недостовірних відомостей в Єдину інформаційно-аналітичну систему «Вибори» стосовно кількості виборців по низці виборчих дільниць, то Судом відзначено, що під час підрахунку голосів на вищевказаних дільницях ані кандидатом в народні депутати, ані його довіреними особами, ані офіційними спостерігачами не було складено та передано на розгляд комісії жодного акта про порушення виборчого законодавства, не подано жодної скарги на дії чи рішення членів як вищевказаних дільничних виборчих комісій, так і ОВК ОВО № 209. Не оскаржувалися дії чи рішення означених виборчих комісій і в судовому порядку.

Також судами розглядалися справи щодо оскарження **рішення, дій, бездіяльності ОВК** стосовно встановлення підсумків голосування в межах одномандатних виборчих округів.

Так, Шостим апеляційним адміністративним судом у справі № [620/2153/19](#) розглядалося питання щодо ОВК 207-го округу (Чернігівська обл.), яка на своєму засіданні протиправно не розглянула подану довіреною особою кандидата скаргу, тому судом було скасовано рішення ОВК ВО № 207 про повторний перерахунок голосів на низці виборчих дільниць та зобов'язано ОВК повторно розглянути скаргу довіреної особи кандидата.

Восьмим апеляційним адміністративним судом розглядалися питання щодо окружних виборчих комісій 119 округу (справа № [857/7981/19](#)), 164 округу (справа № [500/1796/19](#)) та 69 округу (справа № [260/1107/19](#)).

Так, у справі № [857/7981/19](#) судами було скасовано протокол ОВК ВО 119 (Львівська область) про підсумки голосування в одномандатному виборчому окрузі та зобов'язано ОВК здійснити повторний підрахунок голосів на частині із заявлених у позові діляниць. Такі рішення мотивовані тим, що ОВК було повернено без розгляду скарги кандидатів, і фактично нерозгляд цих скарг по суті унеможливив реалізацію прав позивачів на оскарження порушень законодавства про вибори, висвітлених у їх скаргах. У той же час у справі № [260/1107/19](#), в якій кандидат також просив скасувати протокол ОВК ВО № 69 (Закарпатська область) і визнати протиправною бездіяльність щодо непроведення повторного підрахунку голосів, судами було відмовлено в задоволенні позовних вимог. Так, суди зазначили, що дії ОВК № 69 зі встановлення підсумків голосування в одномандатному виборчому окрузі № 69 та складання протоколу від 28 липня 2019 року є правомірними, адже раніше, 24 липня 2019 року, ОВК № 69 на підставі заяв та скарг кандидатів у народні депутати України ухвалила провести повторний підрахунок голосів виборців на всіх 133 виборчих діляницях округу, проте це рішення було скасовано постановою ЦВК № 1830 від 27.07.2019 та зобов'язано ОВК невідкладно встановити підсумки голосування. Відтак оскаржуваний протокол ОВК № 69 від 28 липня 2019 року складений відповідно до закону та вказівок ЦВК та не підлягає скасуванню.

У справі № [500/1796/19](#) кандидат звернувся з позовом до ОВК ВО № 164 (Тернопільська обл.), в якому просив скасувати в повному обсязі протокол окружної виборчої комісії з виборів народних депутатів України про підсумки голосування в одномандатному виборчому окрузі № 164 від 24.07.2019 та провести повторний підрахунок голосів. У задоволенні позову йому було відмовлено через те, що позивачем не надано доказів на підтвердження порушення цілісності пакетів, в яких знаходились протоколи дільничних виборчих комісій про підрахунок голосів виборців, а також тому, що ОВК, виявляючи невідповідності у примірниках протоколів від ДВК, не повертала ДВК на уточнення та самостійно вносила нові дані до протоколів.

П'ятим апеляційним адміністративним судом у справі № [420/4482/19](#) вирішувалося питання щодо ОВК 142 округу. Так, кандидат звернувся зі скаргою на бездіяльність ОВК ВО № 142 (Одеська область), яка полягала в нерозгляді комісією заяви-вимоги трьох її членів про скасування рішень ОВК та проведення перерахунку голосів. Суди в задоволенні позову відмовили через те, що розгляд спільної вимоги трьох членів ОВК стосується внутрішньої діяльності комісії та безпосередньо може

порушувати права вказаних членів комісії, зазначеними членами ОВК не оскаржено спірної бездіяльності комісії та її голови щодо розгляду їхньої вимоги, а кандидат не навів суду доказів порушення його прав як суб'єкта виборчого процесу.

Третім апеляційним адміністративним судом у справі № [160/6993/19](#) розглядалося питання оскарження дій ОВК щодо складання протоколу про підсумки голосування в 37-му окрузі (Дніпропетровська область). У позові кандидат просив провести повторний підрахунок голосів на низці дільниць та встановити підсумки голосування на підставі нових даних. У задоволенні позову судами було відмовлено у зв'язку з тим, що після огляду судом других примірників протоколів ДВК, позивач відмовився від частини своїх вимог, до того ж заяв або скарг, чи актів, що підтверджують наявність порушення вимог закону під час проведення голосування та підрахунку голосів виборців на виборчих дільницях, під час транспортування до ОВК протоколів про підрахунок голосів виборців на виборчих дільницях, суду не надано, а наявних ознак розпечатування пакетів із закованими документами дільничних виборчих комісій не встановлено.

Перший апеляційний адміністративний суд у своїх справах розглядав питання 52-го округу (справи № [200/9323/19-а](#), № [200/9317/19-а](#), № [200/9324/19-а](#), № [200/9318/19-а](#), № [200/9321/19-а](#), № [200/9315/19-а](#), № [200/9316/19-а](#), № [200/9325/19-а](#), № [200/9322/19-а](#), № [200/9462/19-а](#), № [200/9402/19-а](#), № [200/9463/19-а](#)), питання 105-го округу (справи № [360/3281/19](#), № [360/3363/19](#), № [360/3365/19](#)), питання 106-го округу (справи № [360/3344/19](#), № [360/3300/19](#), № [360/3397/19](#)).

По округу №52 більшість справ стосувалася визнання недійсними результатів голосування на виборчій дільниці (№ [200/9317/19-а](#), № [200/9318/19-а](#), № [200/9315/19-а](#), № [200/9316/19-а](#), № [200/9325/19-а](#)) або зобов'язання ОВК здійснити перерахунок голосів на дільницях (№ [200/9323/19-а](#), № [200/9321/19-а](#), № [200/9322/19-а](#), № [200/9402/19-а](#), № [200/9462/19-а](#)). У задоволенні всіх позовів було відмовлено за їх безпідставністю. У справі № [200/9324/19-а](#) позивач оскаржував дії ОВК №52 (Донецька обл.) щодо зупинення безперервного засідання комісії та самовільного залишення приміщення комісії, адже під час безперервного засідання 21 – 24 липня 2019 року ОВК № 52 постійно оголошувала перерви. У задоволенні позову відмовлено та вказано судами, що членам ОВК законодавцем встановлена лише заборона брати участь у виконанні інших функцій, крім участі в такому засіданні, більше того, позивачем не надано належних доказів оголошення таких перерв. У справі

№ [200/9463/19-а](#) позивач просив визнати факт неможливості достовірного встановлення підсумків голосування та визнати необхідність проведення повторних виборів народних депутатів України в одномандатному виборчому окрузі № 52 з підстав виявлення ним фактів незаконного голосування та підкупу виборців. У задоволенні позову було відмовлено з огляду на те, що позивачем не надано доказів щодо мінування, що призвело до зупинення діяльності дільниць та масового позбавлення виборців можливості проголосувати; фіксації непоодиноких випадків підкупу виборців, підвезення останніх цілими групами з метою здійснення оплаченого організованого голосування за одного із кандидатів; транспортування документів дільничних виборчих комісій неналежними особами, без супроводу поліції.

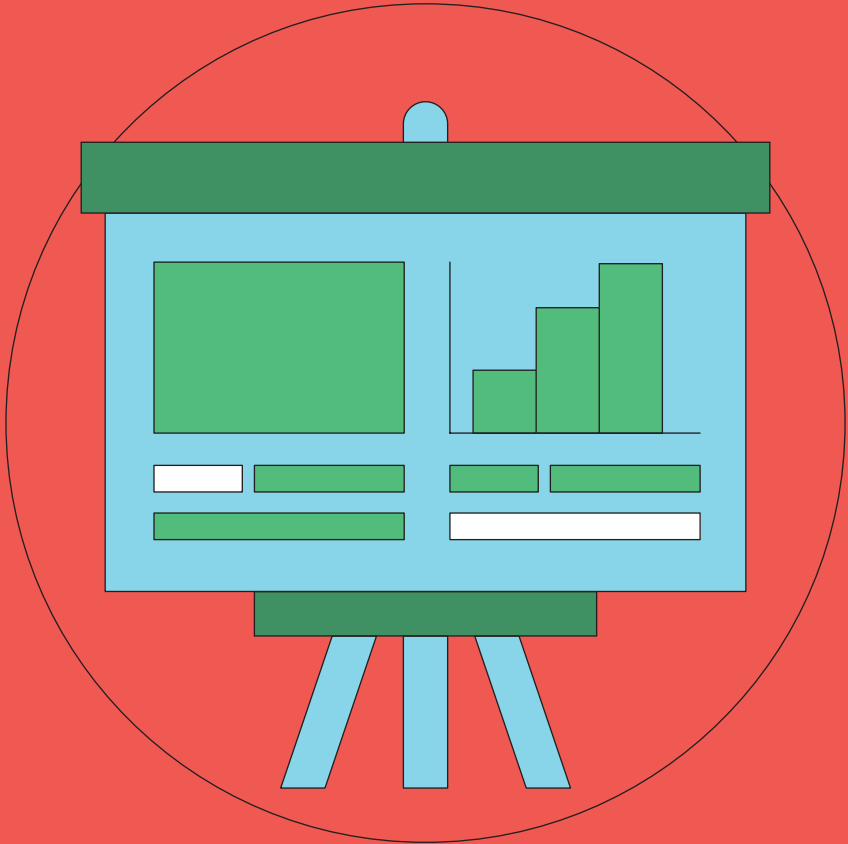
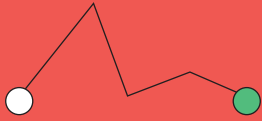
Щодо **105-го округу** (Луганська область), у справі № [360/3281/19](#) за позовом кандидата до голови дільничної виборчої комісії про визнання протиправною бездіяльності та визнання незаконним протоколу дільничної виборчої комісії про підрахунок голосів виборців на звичайній виборчій дільниці апеляційним судом було відмовлено у задоволенні позовних вимог з огляду на відсутність належних і допустимих доказів порушень головою ДВК вимог виборчого законодавства. У справі № [360/3363/19](#) кандидат звернувся до суду з позовом про визнання недійсними та скасування протоколів про підсумки голосування, визнання протиправними дій окружної виборчої комісії та визнання недійсними результатів голосування. Судом було відмовлено в позові та визнано протиправною бездіяльність частини членів ОВК № 106, яка виразилася в неучасті 25 липня 2019 року в продовженні безперервного засідання окружної виборчої комісії. Рішення мотивовано тим, що вказана частина членів ОВК, на відміну від інших, мала неповажні причини неявки на засідання комісії, які не підтверджені належними доказами.

Відхилено доводи позивача про те, що оскаржуваний протокол підписаний десятима членами ОВК з вісімнадцяти, четверо з яких в свою чергу є неповноважними, та вказано, що новопризначені члени ОВК були призначені ЦВК та прибули на засідання комісії й склали присягу, тому ОВК було дотримано вимоги щодо складання оскаржуваних протоколів про підсумки голосування. У справі № [360/3365/19](#) кандидатом було заявлено вимоги про визнання недійсними результатів голосування на окремих виборчих дільницях та встановлення факту неможливості достовірно встановити волевиявлення виборців в окрузі № 105. Судами було відмовлено у задоволенні позовних вимог, адже судом було співставлено дані протоколів ОВК про підсумки голосування, про повторний

перерахунок голосів виборців на виборчій дільниці, а також протоколу дільничної виборчої комісії про підрахунок голосів на вказаній виборчій дільниці та вказано, що неправомірності в діях відповідача під час складання протоколу окружної виборчої комісії про підсумки голосування в одномандатному виборчому окрузі № 105 судами встановлено не було.

Питання **106-го округу** (Луганська область) розглядалося судами у справах № [360/3300/19](#) та № [360/3344/19](#), де в першій справі було встановлено протиправність прийняття ОБК № 106 рішення про проведення повторного підрахунку на низці виборчих дільниць, а другій констатовано передчасність самостійного скасування ОБК своїх рішень, які раніше були скасовані судом, проте рішення в судовій справі ще не набуло чинності. У справі № [360/3397/19](#) суд визнав протиправною бездіяльність членів ОБК № 106, яка полягала в неучасті у продовженні безперервного засідання, проте вимогу щодо визнання за членами комісії одноразового грубого порушення не підтримав.

ВИСНОВКИ



Позачергові вибори народних депутатів завершили процес оновлення політичної влади України, який розпочався після обрання Президентом Володимира Зеленського. Розпуск парламенту майже відразу після інавгурації нового Президента України унеможливив ухвалення належної законодавчої бази і перегляд виборчої системи на парламентських виборах. Відмова депутатських фракцій і груп у Верховній Раді України та Президента України Володимира Зеленського від широкого компромісу з питань законодавчих змін призвела до відтворення дискредитованої в Україні паралельної виборчої системи. Експертні та політичні побоювання щодо корупційності паралельної виборчої системи, яка передбачала обрання однієї половини парламенту за закритими партійними списками, а іншої половини депутатського корпусу — в одномандатних виборчих округах, знайшли своє практичне відображення. Зокрема, масовою і достатньо ефективною виявилась технологія кандидатів-двійників у одномандатних виборчих округах, яка призвела до введення в оману великої кількості виборців. Відсутність умов для комплексної виборчої реформи після дострокового припинення повноважень парламенту і попередня довготривала бездіяльність парламенту спричинили значні складнощі в організації і проведенні виборів.

Недосконалість законодавства негативно вплинула на правову визначеність та демократичність процесу висування й реєстрації кандидатів у народні депутати України. Перебіг процесу висування кандидатів супроводжувався непрозорими практиками з боку організаторів з'їздів партій та їхнього керівництва. Відсутність повноцінного доступу журналістів та спостерігачів на заходах партії, вибіркове оприлюднення переліку висунутих кандидатів та повідомлення про внесення змін до виборчих списків уже після завершення строку висування кандидатів негативно впливали на внутрішньопартійну демократію. Верховній Раді України необхідно знайти дієвий баланс між гарантіями автономності політичних партій та законодавчими механізмами прав членів та місцевих організацій політичних партій впливати на рішення своєї політичної сили.

Позачергові вибори до Верховної Ради України вкотре продемонстрували необхідність узгодження строків оскарження рішень ЦВК про реєстрацію або відмову в реєстрації кандидатів із іншими виборчими процедурами. Насамперед мова йде про попередження можливості зриву процесу виготовлення виборчих бюлетенів через необхідність внесення змін до рішення ЦВК про їхню форму та зміст. Виборчий спір між ЦВК та політичною партією «Рух Нових Сил Михайла Саакашвілі» щодо реєстрації виборчого списку потенційно міг призвести до зриву строків

виготовлення бюлетенів для позачергових виборів народних депутатів України. Не менш важливим завданням є належне законодавче врегулювання проведення ЦВК перевірки дотримання кандидатами в народні депутати виборчих цензів, встановлених Конституцією України. Відсутність необхідної деталізації вимог до такої перевірки спровокувало дискусійні рішення ЦВК щодо реєстрації або скасування реєстрації кандидатів. Недоліки виборчого законодавства, особливо в частині перевірки дотримання кандидатами цензу осілості, сприяли політичним вимогам до ЦВК реєструвати або не реєструвати окремих кандидатів. Значною мірою заполітизованими були питання реєстрації кандидатів, які певний час могли не проживати на території України після зміни влади внаслідок подій Революції Гідності. Політично конфліктним стало і питання перевірки факту дотримання кандидатом цензу осілості, якщо він проживав на тимчасово окупованих територіях Донбасу і Криму. Не вирішеною залишилась і довготривала проблема із визначенням того, хто може внести грошову заставу на виборах: тільки сам кандидат чи також третя особа. Неоднакова судова практика під час виборів тільки підкреслювала необхідність удосконалення виборчого законодавства в частині висування та реєстрації кандидатів. Правова визначеність процесу перевірки документів та його чіткі критерії й етапність дозволять уникнути надмірної конфліктності процесу висування та реєстрації кандидатів.

Невирішеність питання законності виборчого процесу скоротила і так недовготривалу позачергову виборчу кампанію. Політичні партії та кандидати очікували рішення Конституційного Суду щодо конституційності Указу Президента України про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України й із запізненням розпочали власні агітаційні кампанії. При цьому окремі політичні партії та кандидати проводили агітацію до набуття статусу суб'єкта виборчого процесу та відкриття рахунків виборчих фондів. Таким чином, позачергові вибори супроводжувались, з одного боку, короткою агітаційною кампанією. З іншого, проблема дочасної агітації в умовах безконтрольного використання партією і кандидатами коштів проявила себе і під час короткої передвиборчої кампанії.

Позачергова кампанія не була рекордною за кількістю кандидатів у виборчих списках партій та в одномандатних виборчих округах, поступившись за даним показником парламентським виборам 2014 року.

У порівнянні з попередніми парламентськими виборами, з 40% до 25% зменшилась частка позапартійних кандидатів у виборчих списках партій.

При цьому в списках окремих партій значну перевагу мали саме безпартійні висуванці («Слуга народу» – 57%, «Партія Шарія» – 69%, ВО «Факел» – 54%). Значна частка безпартійних осіб у виборчих списках політичних партій була пов'язана з тим, що самі політичні сили часто формувались безпосередньо перед початком виборчого процесу. На позачергових виборах 2019 року, як і на виборах 2014 року, найбільш рейтинговими стали політичні партії, які раніше не брали участь у виборчих кампаніях. На думку ОПОРИ, партійна система України вимагає подальшого розвитку інструментів внутрішньопартійної демократії і забезпечення стабільності партійних інститутів.

Незважаючи на поступовий прогрес у забезпеченні рівних умов участі чоловіків та жінок у виборчому процесі, ситуація залишається далеко не ідеальною. У цілому 30,6% кандидатів у виборчих списках були жінками, але показники гендерної збалансованості суттєво відрізнялись між політичними партіями. До прикладу, лише 17% жінок було включено до виборчого списку достатньо рейтингового Всеукраїнського об'єднання «Свобода». Чоловіки домінували в найбільшій прохідній частині виборчих списків: лише у виборчих списках 7 з 22 політичних сил в першій двадцятці кандидатів частка жінок складала не менше 30%. Таким чином, Україні доцільно передбачити неможливість реєстрації виборчого списку партії у випадку недотримання нею гендерної квоти. Перехід до застосування лише пропорційної системи виборів дозволить повноцінно забезпечити рівне представництво чоловіків і жінок, оскільки мажоритарна складова виборів не сприяє участі жінок у виборах.

Проведення позачергових виборів народних депутатів України без обов'язкової законодавчої вимоги дотримання у виборчих списках принципу рівного представництва чоловіків та жінок знову продемонструвало необхідність упровадження повноцінних гарантій у цій сфері. Політичні партії показали певний прогрес у питанні гендерної збалансованості переліку кандидатів, але він не був достатнім, особливо в умовах обрання половини складу парламенту в одномандатних виборчих округах. Верховній Раді України, на думку ОПОРИ, доцільно невідкладно встановити неможливість реєстрації виборчих списків на всіх виборах в Україні без дотримання принципу гендерної збалансованості. Натомість політичним партіям, шляхом унесення змін до своїх статутів, доцільно посилити участь жінок у внутрішніх процесах і на етапі висування кандидатів.

Виборча кампанія супроводжувалась значними недоліками в аспекті забезпечення її інклюзивності для всіх суспільних груп. Законодавство не передбачало достатніх спеціальних гарантій створення належних умов участі у виборчому процесі людей з інвалідністю, особливо в частині інфраструктури для доступу в приміщення голосування та доступності до матеріалів передвиборної агітації. Під час обговорення проєкту Виборчого кодексу попереднім складом парламенту законодавчі вдосконалення для людей з інвалідністю були заплановані, але не застосовувались протягом позачергової кампанії. На думку ОПОРИ, парламент із залученням ЦВК повинен невідкладно впровадити належні стандарти участі людей з інвалідністю у виборчому і політичному процесах, натомість Уряду доцільно розробити реалістичний план приведення виборчої інфраструктури у відповідність до стандартів доступності.

Проблематика інклюзивності виборчого процесу проявила свою гостроту і щодо участі в голосуванні мобільних усередині країни виборців та громадян за кордоном. Внутрішньо переміщені особи та внутрішні трудові мігранти мали можливість тимчасово змінити місце голосування на всій підконтрольній державі території України. Але незначна кількість громадян, які скористалися правом змінити місце голосування, засвідчує недостатність інформаційних кампаній серед виборців та відповідних роз'яснень. На фоні постійно зростаючої кількості громадян без офіційно зареєстрованого місця проживання питання участі даних виборців у голосуванні не було достатньо врегульовано в законодавстві. Комплексне рішення для таких груп виборців повинне передбачати скасування імперативної прив'язки виборчої адреси до формально зареєстрованого місця проживання осіб, на фоні постійно зростаючої кількості громадян.

Окремим напрямком посилення інклюзивності виборчого процесу має стати вдосконалення процедур та інфраструктури участі в голосуванні громадян України, які перебувають за кордоном. Наявна кількість закордонних виборчих дільниць не дозволяє створити сприятливі умови для голосування значної кількості громадян, натомість паралельна виборча система не забезпечує рівність голосів виборців, які перебувають за межами України.

Виявлені та верифіковані спостерігачами ОПОРИ порушення законодавства яскраво демонструють необхідність подальшого вдосконалення вимог до проведення передвиборної агітації. Саме випадки недотримання правил ведення передвиборної агітації лідирували в загальній структурі порушень. З одного боку, парламент має результативно завершити

реформу виборчих та партійних фінансів на основі найкращих європейських практик. З іншого, НАЗК і ЦВК повинні отримати додаткові повноваження для реагування на недотримання законодавчих вимог під час проведення агітації. Важливо, щоб органи держави, насамперед НАЗК, мали можливість отримувати та оперативно аналізувати інформацію про порушення з виборчих округів, а не обмежуватися вивченням звітів суб'єктів виборчого процесу.

Окремим завданням для держави має стати комплексне, але зважене регулювання політичної реклами в соціальних мережах, яке б забезпечувало прозорість будь-яких витрат на таку агітацію і зберігало свободу поширення інформації. Заходи з удосконалення агітації партій та кандидатів у соціальних мережах повинні включати як внесення змін до законодавства, так і діалог уповноважених державою органів із транснаціональними платформами. Досвід загальнонаціональних кампаній засвідчує необхідність посилення протидії дезінформації під час виборів та запобігання впливу іноземних держав на формування громадської думки в Україні. Особливу увагу доцільно приділити попередженню випадків дезінформації з питань процедури голосування виборців, які фіксувалися на виборах 2019 року.

Транзитний політичний період між президентськими та парламентськими виборами зменшив вплив адміністративного ресурсу на перебіг виборчого процесу. Відсутність «класичної» для української політики партії влади дозволила уникнути масових зловживань владою у виборчих інтересах. Але, на думку ОПОРИ, на рівні законодавства та підзаконних актів можливості для таких зловживань не були усунуті. Особливу увагу необхідно приділити попередженню використання бюджетних програм під час виборчих кампаній правлячими політичними партіями або окремими кандидатами. Зокрема, Уряду України доцільно кардинально переглянути процедури розподілу і використання державних субвенцій на соціально-економічний розвиток, якими достатньо активно користувалися у власних виборчих інтересах кандидати, що були чинними на момент виборів депутатами. Крім цього, парламенту варто вивчити можливість спеціальних обмежень для реалізації нових соціальних програм або інших бюджетних програм в умовах виборчого процесу.

Недоліком парламентської виборчої кампанії 2019 року стало застосування застарілої та недостатньої ефективної законодавчої бази щодо притягнення порушників до кримінальної та адміністративної відповідальності. Верховна Рада України VIII скликання не спромоглася ухва-

лити пакет змін до Кримінального кодексу і Кодексу про адміністративні правопорушення, який був спільно розроблений правоохоронними органами та ОПОРОЮ. Запропоновані зміни усувають прогалини в законодавстві й спрямовувались на впровадження пропорційних санкцій за виборчі злочини. На жаль, нереформоване законодавство не дозволило повною мірою забезпечити невідворотність покарання за виборчі злочини, включаючи інциденти із ознаками підкупу виборців. Пріоритетним завданням залишається і посилення інституційної спроможності Національної поліції України документувати та розслідувати порушення законодавства. Зокрема, аналіз судових рішень щодо справ про притягнення до відповідальності осіб до адміністративної відповідальності демонструє значні недоліки в оформленні відповідних матеріалів правоохоронцями. Викликає занепокоєння і фактична відсутність результативних розслідувань інцидентів підкупу виборців на позачергових виборах народних депутатів України. Випадки матеріального стимулювання виборців не мали масового характеру на цих виборах народних депутатів України, хоча вони і не були поодинокими і повинні були отримати всебічне вивчення з боку правоохоронних органів. При цьому ОПОРА відзначає конструктивну і стабільну спрямованість територіальних підрозділів Національної поліції України на співпрацю зі спостерігачами ОПОРИ з питань реагування на виявлені порушення виборчого законодавства.

Позачергові вибори народних депутатів України супроводжувались довготривалими проблемами в адмініструванні виборів, які необхідно вирішити системно і невідкладно. Нестабільність складу та недостатня професійна підготовка членів ОВК і ДВК потребують запровадження повноцінної системи попередньої підготовки та атестації знань потенційних членів виборчих комісій. Оптимізація і спрощення необхідні для процедур утворення ДВК, які на поточний момент є складними для реалізації членами ОВК. Посилення потребують законодавчі та практичні гарантії забезпечення доступу суб'єктів виборчого процесу та зацікавленої громадськості до рішень виборчих комісій нижчого рівня, вчасності та повноти їхнього оприлюднення. Шляхом забезпечення невідворотності покарання за порушення процедури укладання протоколів про підрахунок голосів виборців з одночасним її спрощенням держава зобов'язана протидіяти досі поширеним випадкам організованого та неорганізованого викривлення результатів голосування. В умовах дефіциту бюджетних коштів гострою є проблема оплати праці членів виборчих комісій, які організують і проводять голосування. На даний момент рівень такої оплати є незадовільним і держава повинна шукати можливості зміцнення мотивації громадян виконувати повноваження членів виборчих комісій.

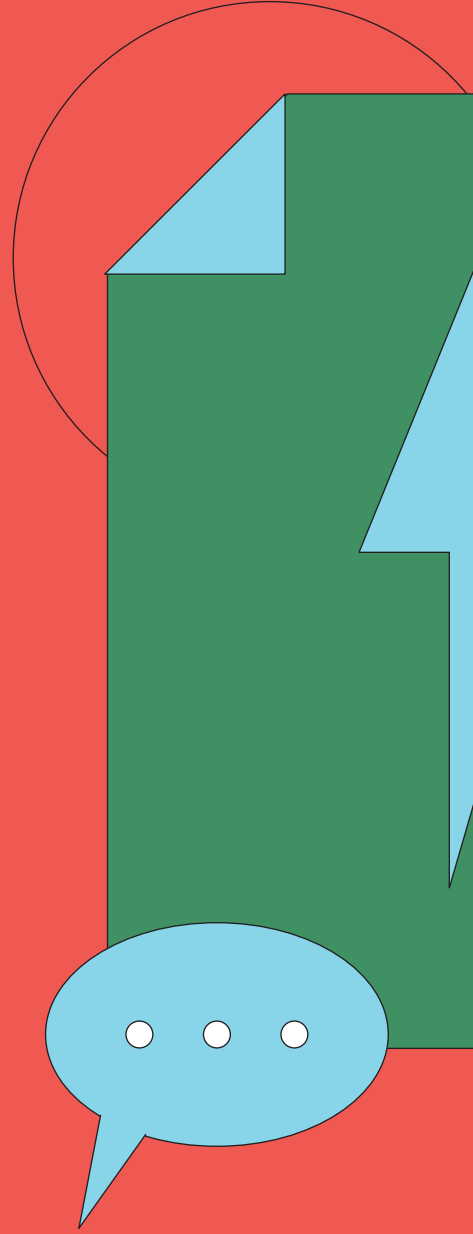
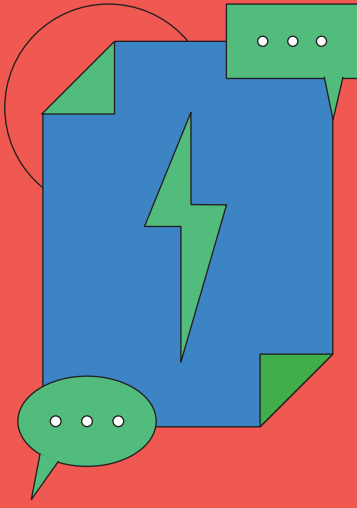
При цьому ОПОРА звертає увагу на неприпустимість реалізації популістичних заяв про можливість оплати праці членів виборчих комісій за рахунок коштів суб'єктів виборчого процесу, що порушить демократичні стандарти формування і діяльності політично неупереджених органів адміністрування виборів. Okремо необхідно зазначити про доцільність усунути стимули для членів ДВК вказувати неправдиву дату і час підписання протоколів про підрахунок голосів виборців із метою отримання додаткової оплати. На думку ОПОРИ, варто передбачити універсальний підхід до справедливої оплати праці членів виборчих комісій, яка б позбавила членів комісій стимулів маніпулювати часом складання та підписання виборчих документів.

Важливим напрямком реформування органів адміністрування виборів має стати створення територіальних та регіональних представництв ЦВК, які б перебрали на себе функції зі сприяння роботі ОВК і ДВК, ведення Державного реєстру виборців, координації місцевих органів влади з питань виборчої інфраструктури та інформування громадян. На створення таких представництв Центральної виборчої комісії потрібні значні фінансові ресурси, а тому Уряду та ЦВК доцільно сформувати реалістичний поетапний план запровадження даних інституцій.

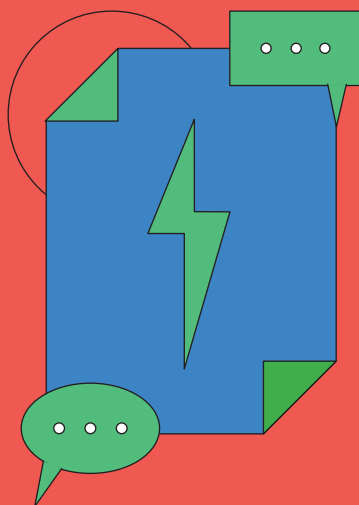
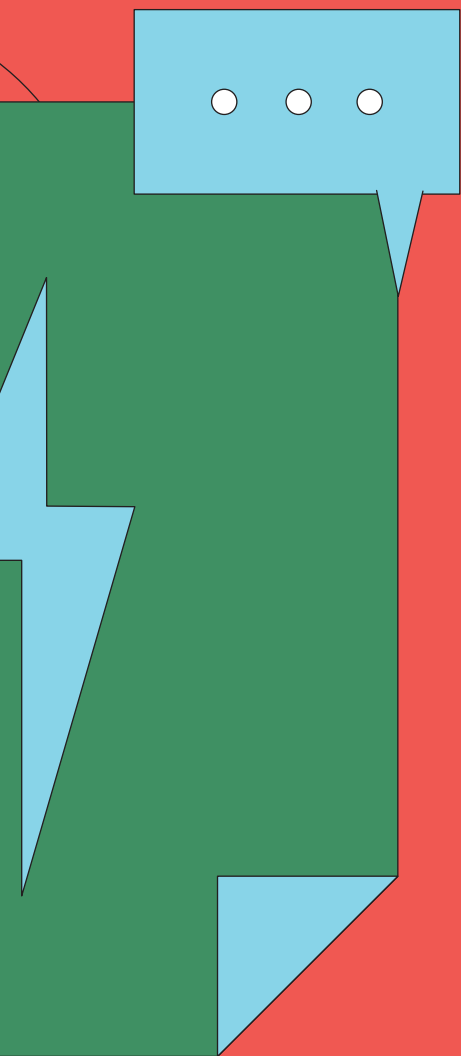
Парламентські вибори 2019 року також засвідчили важливість проведення і результативного завершення експертного та парламентського діалогу про умови публічних закупівель під час виборчого процесу. Народні депутати України та урядовці повинні знайти зважений і збалансований підхід до закупівель, який би одночасно гарантував оперативність, прозорість і некорупційність публічних закупівель для виборчого процесу.

ОПОРА на основі власного спостереження на репрезентативній кількості виборчих дільниць позитивно оцінила процес голосування та підрахунку голосів. Натомість виявлені в день голосування порушення традиційно засвідчують важливість інформування членів виборчих комісій про відповідальність за незаконну видачу або отримання виборчих бюлетенів, оскільки відповідні інциденти фіксувалися на значній кількості виборчих дільниць України. Одночасно з просвітою правоохоронні органи повинні забезпечити невідворотність покарання для всіх порушників законного перебігу процесу голосування. Ці ж вимоги стосуються і непоодиноких випадків незаконного уточнення членами ДВК протоколів про підрахунок голосів виборців після транспортування документації до ОВК.

За результатами спостереження ОПОРА констатує важливість продовження та результативного завершення повноцінної виборчої реформи в Україні. Першочергові кроки повинні передбачати посилення вимог до прозорості виборчих фінансів, забезпечення умов для участі в голосуванні всіх груп виборців, встановлення пропорційних та ефективних санкцій за виборчі злочини та поступову реформу органів адміністрування виборів.



РЕКОМЕНДАЦІЇ



Верховній Раді України

Загальні рекомендації

- Завершити повноцінну виборчу реформу шляхом удосконалення Виборчого кодексу на основі інклюзивного парламентського та експертного діалогу.
- Ухвалити пакет змін до Кримінального кодексу, Кодексу про адміністративні правопорушення щодо дієвого забезпечення покарання за виборчі злочини, який був розроблений МВС України, Національною поліцією України та ОПОРОЮ.
- Продовжити реформу законодавства про виборчі та партійні фінанси на основі європейських стандартів та з врахуванням впливу тіньових фінансів на політичний процес в Україні.
- Врахувати необхідність забезпечення політичних та виборчих прав людей з інвалідністю на всіх етапах виборчої реформи.
- Законодавчо створити умови для прогресу органів адміністрування виборів у сфері відкритих виборчих даних.

Спеціальні рекомендації

- Комплексно врегулювати проведення політичними партіями та кандидатами агітації в соціальних мережах із метою забезпечення підзвітності виборчих фінансів.
- Надати політичним партіям із мінімальним відсотком голосів виборців право на державне фінансування для сприяння розвитку партійної системи та підтримки позапартійних політичних сил.
- Посилити вимоги до прозорості та відкритості конференцій (з'їздів) політичних партій із метою розвитку внутрішньопартійної демократії, уникнення зловживань і фальсифікацій на етапі затвердження списків кандидатів.
- У зв'язку із масовістю технологій «двійників» та «клонів» на позачергових виборах народних депутатів чітко встановити кримінальну відповідальність за підкуп кандидатів в інтересах впливових учасників виборів.
- Враховуючи недотримання окремими партіями принципу гендерної збалансованості у виборчих списках та незадовільний рівень представленості жінок у їхній прохідній частині, забезпечити законодавче та практичне дотримання мінімальної квоти представництва двох статей у виборчих списках.

- Спростити процедури здійснення внесків фізичних осіб до виборчих фондів партій та кандидатів за допомогою онлайн-інструментів, забезпечуючи повноту контролю за їх законністю та відкритістю даних про спонсорів агітаційних кампаній.
- Комплексно врегулювати питання публічних закупівель ЦВК в умовах виборчого процесу, дотримуючись балансу їх підзвітності, антикорупційності, гнучкості та оперативності.
- Законодавчо унормувати критерії та процедури перевірки ЦВК дотримання кандидатами вимоги проживання на території України протягом останніх п'яти років із метою уникнення конфліктних ситуацій та неоднакової правової практики.

Центральній виборчій комісії

- Розпочати внутрішню реформу Комісії на основі Дорожньої карти, яка була презентована громадськими та експертними організаціями у 2018 році.
- Внутрішня реформа ЦВК повинна передбачити перехід Комісії на середньострокове та довгострокове планування діяльності, створення консультаційних платформ для зацікавлених сторін, забезпечення публічного обговорення важливих документів Комісії, посилення кадрової спроможності та розробки політик у сфері відкритих виборчих даних і сервісів для виборців.
- Забезпечити відкритість і підзвітність робочих нарад Комісії для журналістів та офіційних спостерігачів, створюючи справжню дискусію з питань порядку денного на офіційних засіданнях Комісії.

Верховному Суду України

- Забезпечити узагальнення судової практики на позачергових виборах народних депутатів України та організувати публічні заходи з обговорення ключових проблем у процесі розгляду судами виборчих спорів.

Державній судовій адміністрації

- Забезпечити тематичне навчання суддів України у міжвиборчий період із метою підвищення їхньої спроможності якісно розв'язувати виборчі спори.

НОТАТКИ

НОТАТКИ

Підп. до друку 24.07.2020 р. Формат 60x84/16
Папір офсетний. Гарнітури «Circe», «Futura PT». Офс. друк.
Фіз. друк. арк. 12. Ум. друк. арк. 11,16. Умов. фарбовідб. 5,58
Зам. № 2407-1. Тираж 500

Надруковано ФОП П'ятаков Ю.О.
Свідоцтво В03 №460276 від 16.12.2008 р.