

**ПІДСУМКОВИЙ
ЗВІТ
ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ
СПОСТЕРЕЖЕННЯ
ОПОРИ
НА ПЕРШИХ
МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ
У ОБ'ЄДНАНИХ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ
ГРОМАДАХ
29 ЖОВТНЯ
ТА 24 ГРУДНЯ
2017 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 Коцюрuba
Юрій Лісовський

Редактор:

Анна Бондар

Дизайн:

Вікторія Архипенко

ЗМІСТ

РЕЗЮМЕ	6
РЕКОМЕНДАЦІЇ	16
Верховній Раді України	16
Правоохоронним органам України	18
Центральній виборчій комісії	18
Політичним партіям, їхнім місцевим організаціям	19
ВИБОРЧА СИСТЕМА ТА ЗАКОНОДАВСТВО	20
Особливості проведення перших місцевих виборів до ОТГ	20
Виборча система і особливості голосування на виборах до міських рад ОТГ	24
Законодавчо неврегульовані проблеми на перших місцевих виборах в ОТГ	27
УТВОРЕННЯ ВИБОРЧИХ ОКРУГІВ ДЛЯ ВИБОРІВ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД	30
Проблемні аспекти висування та реєстрації кандидатів на перших місцевих виборах 29 жовтня та 24 грудня 2017 року	39
ГЕНДЕРНИЙ БАЛАНС У ВИБОРЧИХ СПИСКАХ МІСЦЕВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ	46
Законодавчі умови та практики попередніх місцевих виборів у сфері забезпечення рівності виборчих прав жінок і чоловіків	46

Дотримання гендерної квоти на перших місцевих виборах у об'єднаних територіальних громадах 29 жовтня 2017 року.....	48
Гендерна збалансованість переліку перших кандидатів у виборчих списках кандидатів на виборах депутатів міських рад 29 жовтня 2017 року.....	52
Гендерна збалансованість переліку кандидатів на посади голів об'єднаних територіальних громад на перших місцевих виборах 29 жовтня та 24 грудня 2017 року.....	54
Вибори міських голів у об'єднаних територіальних громадах 29 жовтня 2017 року.....	54
Вибори міських голів у об'єднаних територіальних громадах 24 грудня 2017 року.....	57
Гендерний аналіз депутатського складу місцевих рад, обраних 29 жовтня 2017 року.....	58
Гендерний аналіз депутатського складу, обраного 24 грудня 2017 року.....	60
Гендерний аналіз результатів голосування на виборах голів ОТГ (29 жовтня та 24 грудня 2017 року).....	63
АГІТАЦІЙНА АКТИВНІСТЬ КАНДИДАТІВ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ.....	64
ФІНАНСУВАННЯ ПЕРЕДВИБОРЧОЇ АГІТАЦІЇ ТА ЗВІТНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ.....	72
ПОРУШЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПІД ЧАС АГІТАЦІЙНОЇ АКТИВНОСТІ ПАРТІЙ ТА КАНДИДАТІВ.....	77
ДІЯЛЬНІСТЬ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ.....	82
Основні напрямки діяльності ЦВК на перших місцевих виборах в ОТГ.....	82
Діяльність ЦВК у контексті неврегульованості законодавства.....	87
ПРОЦЕС ФОРМУВАННЯ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ.....	90
Подання кандидатур до ТВК місцевими організаціями політичних партій.....	90

Кількісний склад та структура представництва ТВК.....	96
Перші засідання територіальних виборчих комісій.....	100
Забезпечення належних умов для проведення виборів.....	102
Виготовлення виборчих бюлетенів	104
РЕЗУЛЬТАТИ ПЕРШИХ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ У ОТГ, ЯКІ БУЛО ПРОВЕДЕНО 29 ЖОВТНЯ І 24 ГРУДНЯ 2017 РОКУ.....	112
Результати виборів депутатів місцевих рад 29 жовтня 2017 року.....	113
Результати виборів депутатів місцевих рад 24 грудня 2017 року.....	121
Вибори голів ОТГ на перших місцевих виборах 29 жовтня 2017 року.....	125
Вибори голів ОТГ на перших місцевих виборах 24 грудня 2017 року.....	128
ПРОВЕДЕННЯ ГОЛОСУВАННЯ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ НА ПЕРШИХ МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ 29 ЖОВТНЯ ТА 24 ГРУДНЯ 2017 РОКУ.....	130
Перші місцеві вибори 29 жовтня 2017 року.....	130
Підрахунок голосів виборців та встановлення результатів перших місцевих виборів у ОТГ 29 жовтня 2017 року.....	134
Перші місцеві вибори 24 грудня 2017 року.....	138

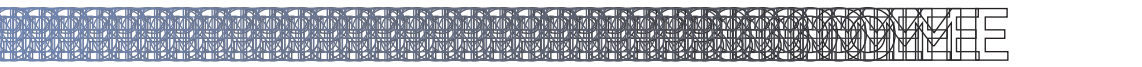
29 жовтня та 24 грудня 2017 року в 252 об'єднаних територіальних громадах відбулись перші місцеві вибори, які засвідчили високу зацікавленість політичних партій у локальних кампаніях. Ці ж вибори продемонстрували значні виклики на шляху забезпечення державою належних виборчих стандартів. 29 жовтня голів ОТГ та місцеві ради обирали у 201 територіальній громаді, 24 грудня – у 51 громаді.

Довготермінові спостерігачі ОПОРИ забезпечували незалежне і позапартійне спостереження на перших місцевих виборах у об'єднаних територіальних громадах 29 жовтня та 24 грудня 2017 року.

У кожній громаді на перших місцевих виборах 29 жовтня 2017 року моніторинг здійснювали довготермінові спостерігачі ОПОРИ, до яких у день голосування приєдналися короткотермінові спостерігачі.

На перших місцевих виборах у об'єднаних територіальних громадах 24 грудня 2017 року довготермінові спостерігачі забезпечували незалежне і позапартійне спостереження, за виключенням виборчих процесів у Київській та Хмельницькій областях. Під час голосування на виборах 24 грудня 2017 року ОПОРА не розгортала мережу короткотермінових спостерігачів на виборчих дільницях, таким чином забезпечуючи обмежений формат спостереження.

З 252 ОТГ, де проводились перші місцеві вибори 29 жовтня та 24 грудня 2017 року, лише 30 були міськими громадами, усі інші належали до сільських та селищних. Для обрання новоутворених органів місцевого самоврядування застосовувались різні виборчі системи. За мажоритарною відносною більшістю було обрано депутатів сільських та селищних рад, сільських, селищних та міських голів ОТГ. На виборах депутатів міських рад використовувалася пропорційна виборча система із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами, дискусія щодо ефективності якої продовжується з 2015 року.



Одним із ключових факторів, які негативно впливали на якість перших місцевих виборів 29 жовтня, залишається недосконалість законодавства про місцеві вибори. Комплекс проблем не обмежується недоліками у деталізації виборчих процедур чи недостатньою правовою визначеністю окремих з них, а й включає суттєві прогалини у сфері виборчих прав громадян, значні недосконалості виборчої системи та територіальної організації виборів. Зокрема, досвід застосування пропорційної виборчої системи із закріпленням кандидатів у ТВО у 2015 – 2017 рр. виявляє системні проблеми у сприйнятті виборцями цієї системи, оскільки суспільні очікування щодо персоніфікованого голосування за принципом відкритих списків у територіальних виборчих округах не виправдовують себе на етапі реєстрації кандидатів та розподілу депутатських мандатів. Застосований на виборах депутатів міських рад різновид пропорційної виборчої системи уможлиблює ситуацію обрання в різних ТВО неоднакової і нерідко кардинально різної кількості депутатів. Ця обставина також вступає у конфлікт зі сприйняттям виборцями факту закріплення кандидата за конкретним територіальним виборчим округом, який тільки посилюється можливістю отримання мандата непопулярним у виборчому окрузі кандидатом від прохідної на рівні всієї громади місцевої організації політичної партії.

Відсутність у Законі України «Про місцеві вибори» максимально допустимого відхилення кількостей виборців між виборчими округами, у свою чергу, провокувала рішення ТВК, які не відповідали міжнародним стандартам забезпечення принципу рівного виборчого права та/або мали політично вмотивоване підґрунтя. За даними ОПОРИ, у 98% громад на виборах 29 жовтня та 24 грудня 2017 року ТВК не повною мірою дотримувались рекомендацій Венеціанської комісії щодо 15-відсоткового допустимого відхилення в середній кількості виборців. Детальне дослідження проблеми на перших місцевих виборах 29 жовтня 2017 року показало, що майже 40% виборчих округів було утворено із порушенням принципу рівного виборчого права. Серйозні чи навіть аномальні відхилення в кількості виборців зафіксо-

вані на ТВО на виборах міських рад, в одномандатних виборчих округах на виборах сільських та селищних рад. Законодавча неврегульованість процесу утворення виборчих округів призвела до неоднакової практики в різних територіальних громадах, а в окремих з них спричинила довготривалі судові оскарження. Враховуючи швидкоплинність виборчого процесу, виборчі спори загрожували стабільній організації виборів та негативно вплинули на можливість здійснювати передвиборну агітацію у «спірних» виборчих округах.

Під час перших місцевих виборів 29 жовтня та 24 грудня 2017 року залишалася актуальною проблема забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та внутрішніх трудових мігрантів. Чинне законодавство про місцеві вибори імперативно прив'язує можливість реалізації громадянином активного виборчого права до нереформованої системи реєстрації постійного місця проживання. Для більшості виборців серед внутрішньо переміщених осіб та трудових мігрантів є недоступною процедура зміни зареєстрованого місця проживання, враховуючи відсутність власного житла та тіньовий характер ринку орендованого житла. Внутрішньо переміщені особи, у свою чергу, мають цілу низку специфічних проблем, пов'язаних із необхідністю зберігати формальний зв'язок з тимчасово окупованими територіями (включаючи безпекові аспекти перетину лінії розмежування). Таким чином, ціла група виборців не бере участь у локальній політиці, незважаючи на факт постійного проживання та залученість до розвитку територіальних громад. Законодавча неврегульованість виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та трудових мігрантів супроводжується зверненням громадян за власною ініціативою до судів, які виносять протилежні за змістом рішення. ОПОРА зазначає, що український парламент повинен активізувати інклюзивний діалог про розв'язання проблеми із забезпеченням виборчих прав даної групи виборців, яка вже є предметом розгляду Європейського суду з прав людини.

Крім недоліків виборчого законодавства у сфері виборчої системи, виборчих округів та виборчих прав громадян, Закон України «Про місцеві вибори» містить низку важливих положень, які, на жаль, не підкріплені дієвими санкціями та гарантіями. Насамперед це стосується дотримання місцевими організаціями політичних партій вимоги забезпечити 30% квоту кожної статі у виборчих списках та дієвості фінансового звітування кандидатів. В умовах неможливості застосувати до порушників реальні санкції, суб'єкти виборчого процесу нерідко ігнорують вимоги законодавства. Зокрема, на перших виборах 25-ти міських рад, які відбулися 29 жовтня 2017 року, у 39% усіх зареєстрованих виборчих списків не було дотримано гендерної квоти. У поодиноких випадках до виборчих списків було включено менше 30%

кандидатів чоловічої статі, в абсолютній більшості неналежно сформованих виборчих списків не було дотримано квоти щодо жінок. Встановлення на рівні законодавства квот представництва двох статей у виборчих списках кандидатів є належною демократичною практикою, яка сприяє забезпеченню принципу рівних можливостей для двох статей і подоланню дискримінації у політичній і виборчій сферах. Натомість в Україні внесення позитивних змін у виборче законодавство у 2015 році не було підкріплене належними і практичними санкціями, які б стимулювали політичні партії дотримуватися стандартів та принципів рівності можливостей для представників двох статей. На виборах депутатів та голів ОТГ, які проводяться за мажоритарною виборчою системою, гендерна квота з об'єктивних причин не встановлюється. Але, безумовно, завдання з вирівнювання можливостей жінок і чоловіків є актуальним і на цих рівнях виборів. До прикладу, жінки становили лише 21% сукупності зареєстрованих кандидатів на виборах голів ОТГ, які проводилися 24 грудня 2017 року. На перших місцевих виборах 29 жовтня 2017 року 14% зареєстрованих кандидатів на посади голів ОТГ були жінками. Ще одним яскравим прикладом недостатньо ефективного законодавчого врегулювання виборчих процедур є проміжне та остаточне звітування розпорядників виборчих фондів кандидатів та місцевих організацій політичних партій. За підрахунками ОПОРИ, лише 1% кандидатів у депутати сільських та селищних рад подав проміжні фінансові звіти на перших місцевих виборах 29 жовтня 2017 року. Натомість у 12 з 25 міських громад, де 29 жовтня відбувалося голосування, жодна місцева організація політичної партії не надала проміжного фінансового звіту. Аналіз ОПОРИ показав, що лише 16,4% кандидатів на посади голів ОТГ виконали приписи законодавства щодо проміжного звітування. Значна частина висуванців на перших місцевих виборах не відкривала виборчих фондів (до прикладу, на виборах міських голів 29 жовтня – 45%), що унеможлиблює системний контроль за фінансуванням їхньої передвиборної агітації. Ця показова статистика, на думку ОПОРИ, є наслідком відсутності конкретних санкцій за неподання, невчасне подання фінансових звітів, а також браком належних ресурсів для перевірки і аналізу даних звітів.

Невирішеною залишається законодавча проблема щодо відсутності обов'язку кандидатів подавати та оприлюднювати передвиборні програми на етапі їхньої реєстрації ТВК. Невідповідність діяльності депутата основним принципам і положенням своєї передвиборної програми є підставою для його відкликання виборцями відповідно до Закону України «Про місцеві вибори», але самі програми не подаються і не оприлюднюються для широкого ознайомлення.

Процес об'єднання територіальних громад, які входять до складу суміжних районів, виявив нові прогалини у виборчому законодавстві, яке не врегулює такі випадки. Принцип правової визначеності не був дотриманий на перших місцевих виборах 29 жовтня та 24 грудня 2017 року в частині права місцевих організацій політичних партій одного з декількох суміжних районів висувати кандидатів або брати участь у формуванні виборчих комісій. Негармонізованість виборчого законодавства та Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» створила неприпустимі двозначності у реалізації процедур організації і проведення виборів. Після виникнення проблемних правових обставин об'єднання територіальних громад із суміжних районів вдалося уникнути значних політичних конфліктів між місцевими організаціями партій та виборчими комісіями. Втім саморегуляція процедур суб'єктами виборчого процесу не виправдовує бездіяльність законодавців та їхні недостатньо продумані рішення.

Перші місцеві вибори 29 жовтня та 24 грудня 2017 року продемонстрували невідповідність низки положень Закону України «Про місцеві вибори» поточному суміжному законодавству. Зокрема, було зафіксовано відмову в реєстрації кандидата на підставі наявності у нього паспорта громадянина України у вигляді ID-картки, про яку не згадується у виборчому законодавстві. Правова колізія виникла і щодо форми декларацій, які мають бути подані кандидатами для реєстрації на виборах. Відповідно до Закону України «Про місцеві вибори» кандидати зобов'язані подати до ТВК декларації про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру за формою, яка була встановлена іншим, уже не чинним, законом. Сучасний стан електронного декларування натомість не передбачає подання паперової версії декларації, про яку мова йде у відповідних положеннях Закону України «Про місцеві вибори». Враховуючи недотримання принципу правової визначеності на рівні законодавства, окремі ТВК намагалися відмовити в реєстрації окремим кандидатам на підставі неподання ними декларації за актуальною формою або, навпаки, заповненою за застарілою (у разі відсутності декларації).

Спостерігачі ОПОРИ приділили значну увагу функціонуванню органів адміністрування виборів, до складу яких входять ЦВК, ТВК та ДВК. За підрахунками Громадянської мережі, Центральна виборча комісія протягом серпня — грудня 2017 року ухвалила 98 рішень, які безпосередньо відносилися до перших місцевих виборів 29 жовтня та 24 грудня 2017 року. 42% рішень ЦВК щодо місцевих виборів стосувалися надання дозволу громадським організаціям мати офіційних спостерігачів, 18% — зміни складу ТВК, інші охоплювали різноманітні етапи виборчого процесу (розмір грошової застави,

кількість виборчих округів, розподіл субвенції місцевим бюджетам на організацію виборів тощо). ЦВК неодноразово актуалізувала перед Верховною Радою України усунення прогалин у законодавстві щодо організації і проведення перших місцевих виборів, але не проявляла помітної діяльності у сфері контролю за дотриманням і однаковим застосуванням виборчого законодавства. Як вже неодноразово заявляла ОПОРА, ключовим викликом для ЦВК залишається відтермінування законної ротації її власного складу. Політично вмотивоване затягування зміни складу ЦВК негативно впливає на здатність та мотивацію Комісії отримати довіру суб'єктів виборчого та політичного процесів, а її зусилля стають легкою мішенню критики з боку політиків.

ОПОРА відслідкувала процес утворення ТВК на перших місцевих виборах 29 жовтня і 24 грудня 2017 року, кандидатури до яких подаються місцевими організаціями політичних партій. Проведений аналіз засвідчує, що біля 70% усіх ТВК було утворено у складі від 10 до 17 осіб і лише поодинокі комісії утворено з 18 осіб або у мінімальному складі. Найбільшу кількість кандидатур було подано місцевими організаціями партій до міських ТВК, але висока зацікавленість політичних сил була проявлена і щодо сільських та селищних виборчих комісій. Найвищий рівень представництва у ТВК на перших місцевих виборах 29 жовтня 2017 року отримали місцеві організації політичних партій «Блок Петра Порошенка «Солідарність» та ВО «Батьківщина» (по 17%). На перших місцевих виборах 24 грудня 2017 року найбільшу кількість посад у ТВК отримали «Блок Петра Порошенка «Солідарність», «Народний фронт» (по 18%) та ВО «Батьківщина» (17%). Серед позапарламентських політичних сил у ТВК представлені Аграрна партія України, «Українське об'єднання патріотів – УКРОП» і «Наш край». Кількість кандидатур, запропонованих місцевими організаціями політичних партій, та склад сформованих ТВК засвідчує наявність належних умов для взаємного контролю між суб'єктами виборчого процесу. Втім кардинально інша картина складається на рівні розподілу керівних посад у складі новоутворених ТВК. Під час двох хвиль перших місцевих виборів організації «Блоку Петра Порошенка «Солідарність» отримали майже вдвічі більше посад голів ТВК, ніж ВО «Батьківщина». При цьому ці політичні сили мають приблизно однакову кількість членів ТВК. Аналогічна ситуація складається і після порівняння представництва Радикальної партії Олега Ляшка та «Опозиційного блоку» щодо керівного складу ТВК. Ці політичні сили отримали приблизно однакову кількість керівних посад у складі ТВК (голови, заступники голови, секретарі), але «Опозиційний блок» одержав значно більшу кількість посад голів ТВК. Чинне законодавство не встановлює вимог до пропорційного представництва політичних партій, оскільки кожні місцеві вибори є окремим процесом. Але, як зазна-

чають спостерігачі ОПОРИ, виявлені диспропорції у розподілі керівних посад у складі ТВК між політичними силами, які у різних регіонах проявляли приблизно однакову активність у формуванні комісій, засвідчують доцільність пошуку нових механізмів попередження домінування окремих політичних сил у складі ТВК і ДВК. Як вже було наголошено вище, місцеві організації політичних сил проявили достатньо високу зацікавленість у формуванні виборчих комісій. Варто зазначити, що такий інтерес був більше притаманний рівню ТВК, ніж ДВК. Приблизно 25% ДВК були сформовані у мінімальному складі за поданнями голів районних виборчих комісій у зв'язку з відсутністю належної кількості кандидатур від місцевих організацій партій та кандидатів. Таким чином, нездатність локальних виборчих комісій кадрово забезпечити утворення ДВК створює потенційні передумови для зловживання адміністративним ресурсом або домінування окремих політичних сил на цьому рівні організації виборів. За даними ОПОРИ, ТВК допускали порушення процедур утворення ДВК, але це нерідко було виправлено ТВК за власною ініціативою або внаслідок судового рішення. Спостерігачі організації відзначили невелику кількість випадків подання до складу ДВК однієї особи від декількох місцевих організацій політичних партій. Ця обставина може свідчити про певний прогрес у ставленні політичних партій до процесу формування ДВК, оскільки внесення так званих двійників до складу цих комісій є традиційною проблемою виборів в Україні.

Важливим викликом для ТВК на перших місцевих виборах є етап реєстрації кандидатів. За спостереженням ОПОРИ, виборчі комісії не допускали масових політично вмотивованих рішень щодо відмови або скасування реєстрації кандидатів. Кількість відмов у реєстрації кандидатів не була значною, враховуючи велике число висунутих місцевими організаціями політичних партій або шляхом самовисування претендентів на виборні посади у нових ОТГ. Утім локальні кампанії жовтня і грудня 2017 року супроводжувалися окремими інцидентами, які мають ознаки системного перешкоджання реалізації пасивного виборчого права. Довготривалий конфлікт щодо реєстрації кандидата на посаду Таїровського селищного голови (Одеська обл.), наявність громадянства України в якого була поставлена під сумнів, мав ознаки запланованого обмеження конкурентності конкретного виборчого процесу. Крім попередження заангажованих рішень щодо реєстрації або відмови в реєстрації кандидатів, актуальним залишається удосконалення законодавства. Проблемними для ТВК були питання щодо застосування на практиці обмежень одночасного балотування кандидатів на різних виборах або висування від декількох суб'єктів, встановлення їхньої партійної приналежності тощо. Відсутність достатньої деталізації процедур і підстав, які стосуються реєстрації або скасування реєстрації кандидатів, провокували складні виборчі спори між учасниками локальних кампаній.

Найпоширенішим типом порушень на перших місцевих виборах у жовтні та грудні 2017 року стало розповсюдження агітаційних матеріалів у заборонених законодавством місцях. Це, з одного боку, не провокувало безпосереднє викривлення результатів волевиявлення громадян. Але, з іншого, даний тип порушення демонструє низьку політичну культуру і нездатність суб'єктів виборчого процесу дотримуватись правил проведення агітаційних кампаній. Із наближенням днів голосування на перших місцевих виборах спостерігачі ОПОРИ фіксували зростання кількості інцидентів, які мали ознаки зловживання адміністративними ресурсами на виборах або передвиборчої благодійності. Ці негативні прояви є характерними для багатьох попередніх виборчих кампаній в Україні, але вони досі залишаються вагомим фактором виборчого процесу. Відзначаючи високу доцільність інституційних кроків щодо попередження зловживань на виборах, ОПОРА також підкреслює важливість свідомої позиції самих учасників виборчих перегонів. До прикладу, на перших місцевих виборах 29 жовтня 2017 року 80% посад голів ОТГ зайняли особи, які під час виборів були найвпливовішими посадовцями на території проведення виборів (чинні сільські, селищні, міські голови, голови районних рад та райдержадміністрацій). За такої масштабної участі чиновників у виборах недостатньо лише встановити формальні обмеження для зловживань адміністративними ресурсами, а також важливо сформувати суспільну атмосферу контролю за діями посадовців в умовах виборчого процесу та поваги до загального принципу рівності можливостей.

За даними ОПОРИ, на перших місцевих виборах 29 жовтня та 24 грудня 2017 року Національна поліція, її територіальні підрозділи розпочали 44 кримінальні провадження щодо злочинів проти виборчих прав громадян, з яких 20 були закриті станом на лютий 2018 року. Кримінальні провадження, розслідування яких досі триває, охоплюють резонансні випадки недотримання законодавства на виборах і мають бути об'єктивно завершені. Органи Національної поліції України склали 17 протоколів про адміністративні правопорушення на перших місцевих виборах у жовтні й грудні 2017 року, які проводилися у 252 територіальних громадах. На жаль, діяльність правоохоронних органів досі не стала дієвим фактором попередження правопорушень на виборах, що потребує значних зусиль на практичному та законодавчому рівнях.

До спостерігачів надходила також інформація від суб'єктів виборчого процесу про грубі порушення вимог закону. Зокрема, Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» заявляло про здійснення тиску на його представників у регіонах України з метою спонукання їх відмовитись від висування власних кандидатур. Під час публічної взаємодії «Батьківщина» передала спостерігачам ОПОРИ низку матеріалів, які мали засвідчити наявність неодноразових

інцидентів, пов'язаних із тиском на кандидатів або потенційних учасників виборчої кампанії. Серед них особливої уваги заслуговує перелік кандидатів, висунутих на перших місцевих виборах даною політичною силою, які в останній момент перед їхньою офіційною реєстрацією відмовились від балотування. ОПОРА не має можливості досконально перевірити всі озвучені факти прихованого від широкої громадськості тиску на кандидатів. Наявність або відсутність доказів щодо спроб впливу на місцевих політичних лідерів із метою спонукання їх до певних рішень, дій чи бездіяльності у виборчому процесі відноситься до компетенції правоохоронних органів. ОПОРА закликає правоохоронні органи проявити належний рівень професіоналізму та політичної неупередженості у процесі розслідування всіх без винятку порушень виборчого законодавства або вчинених проти кандидатів злочинів.

За даними спостерігачів ОПОРИ, значними організаційними проблемами супроводжувався процес виготовлення виборчих бюлетенів на перших місцевих виборах 29 жовтня та 24 грудня 2017 року. Неточності у текстах виборчих бюлетенів провокували конфлікти між суб'єктами виборчого процесу і ставили під сумнів легітимність результатів голосування у окремих територіальних округах. Зафіксовані інциденти підтверджують необхідність більш активного використання місцевими організаціями партій та кандидатами контрольних функцій на етапі виготовлення виборчих бюлетенів. Зокрема, місцеві осередки парламентських партій часто ігнорували можливість залучити своїх представників до роботи контрольних комісій з виготовлення бюлетенів, які передбачені законодавством.

Протягом процесу голосування спостерігачі ОПОРИ фіксували традиційні проблеми у дотриманні законодавства, такі як спроби видачі бюлетенів виборцям без пред'явлення належних документів, порушення процедур підготовчого засідання, присутність у приміщеннях для голосування сторонніх осіб. В окремих громадах у день голосування виявлялися помилки у виборчих бюлетенях, що спричиняло конфлікти між виборчими комісіями та кандидатами. За узагальненою оцінкою спостерігачів, інциденти в день голосування не мали критичного характеру, але вони засвідчили необхідність подальших зусиль для підвищення компетентності членів виборчих комісій. Винятком стала одна з громад Дніпропетровської області, на дільницю якої в день голосування було вчинено безпрецедентний силовий напад. Незважаючи на те, що цей інцидент мав поодинокий характер, держава шляхом притягнення до відповідальності винних у його вчиненні зобов'язана продемонструвати громадянам дієві гарантії безпеки на виборах.

На перших місцевих виборах 29 жовтня 2017 року спостерігачі ОПОРИ проводили моніторинг підрахунку голосів виборців на виборчих дільницях, який засвідчив достатньо високий організаційний рівень роботи ДВК. Статистично репрезентативний моніторинг показав, що на цих виборах 99% ДВК у цілому дотримувались процедури підрахунку голосів і надавали спостерігачам можливість повноцінно фіксувати його перебіг.

Процес встановлення результатів виборів традиційно супроводжувався виборчими спорами, які найчастіше завершувалися безуспішно для тих, хто оскаржував результати голосування. Варто підкреслити, окремі резонансні випадки у громадах на етапі встановлення результатів голосування засвідчили незахищеність виборчого процесу від непрофесійності організаторів виборів та/або від їхньої політичної заангажованості (до прикладу, Таїровська ОТГ у Одеській області).

За офіційними результатами виборів серед політичних партій, місцеві організації яких висували кандидатів, найбільшу кількість депутатських мандатів у місцевих радах отримало Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина». Другу позицію зайняли місцеві організації «Блоку Петра Порошенка «Солідарність», третю — Аграрна партія України. Така послідовність політичних сил характерна як для виборів у жовтні, так і у грудні. Дещо інша ситуація склалася із результатами виборів голів новоутворених ОТГ. Серед політичних партій найбільшу кількість голів ОТГ отримали місцеві організації «Блоку Петра Порошенка «Солідарність», другу позицію займає ВО «Батьківщина». При цьому більшість новообраних міських, сільських, селищних голів балотувалися шляхом самовисування (вибори 29 жовтня — 58%, вибори 24 грудня — 44% кандидатів). Спостерігачі ОПОРИ зазначали, що політичні сили послідовно позиціонували результати власних осередків на місцевих виборах як показники загальнонаціональної конкуренції. Це не сприяло змістовній дискусії щодо проблем та перспектив локального розвитку.

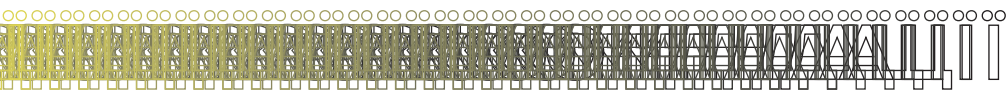
Верховній Раді України

Загальні рекомендації:

- Забезпечити широкі політичні та експертні діалоги щодо законодавчого регулювання місцевих виборів України, базуючись на попередніх зобов'язаннях проведення повноцінної виборчої реформи. Ця рекомендація включає необхідність комплексного вивчення досвіду проведення перших місцевих виборів в Україні, за результатами якого мають бути прийняті рішення щодо всеохоплюючого врегулювання специфіки проведення таких виборів.
- Посилити ефективність виборчого законодавства шляхом перегляду декларативних та складних у застосуванні норм; усунути прогалини у регулюванні, що сприятиме утвердженню принципу правової визначеності у виборчому процесі.
- Гармонізувати виборче законодавство із суміжним законодавством, насамперед із антикорупційним регулюванням, створюючи сучасні механізми здійснення виборчих процедур, вирішення виборчих спорів, попередження і виявлення виборчих порушень.

Спеціальні рекомендації:

- Провести повноцінну дискусію та визначитися стосовно оптимальних для місцевих виборів виборчих систем, забезпечуючи розподіл депутатських мандатів між виборчими округами на основі чітко визначених критеріїв та дотримання демократичних стандартів щодо максимально допустимих відхилень у кількості виборців різних округів.
- Впровадити дієві процедури забезпечення рівних можливостей для представників двох статей, включаючи визначення факту недотриман-



ня гендерної квоти у виборчих списках як самодостатньої підстави для відмови в реєстрації кандидатів, висунутих місцевими організаціями політичних партій.

- Розв'язати проблеми із забезпеченням виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян, спираючись на факт постійної участі даної групи виборців у житті територіальних громад та враховуючи їхнє особливе практичне становище. Основою для справжнього старту оперативного та інклюзивного діалогу в цьому питанні може стати проект Закону України № 6240, який пройшов попереднє громадське обговорення.
- Посилити законодавчі гарантії рівного доступу до виборчого процесу людей з інвалідністю, включаючи безперешкодну участь у голосуванні на виборчій дільниці та висування власних кандидатур.
- Завершити в короткі строки процес ротації складу ЦВК на засадах професійності та збалансованості, щоб створити умови для довгострокової стабільної роботи цього державного колегіального органу.
- Комплексно посилити положення законодавства щодо злочинів проти виборчих прав громадян, що має включати удосконалення якості профільного регулювання, посилення відповідальності за найбільш негативні прояви виборчих зловживань і одночасно створення стимулів для суб'єктів виборчого процесу взаємодіяти із правоохоронними органами. Ці зусилля можуть бути сконцентровані на основі спільно розробленого МВС України та ОПОРОЮ за результатами довготривалих громадських та експертних консультацій проекту Закону щодо внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу, Кодексу про адміністративні правопорушення.
- Приділити особливу увагу законодавчому сприянню процедурам зві-

тування розпорядників виборчих фондів кандидатів та місцевих організацій політичних партій, які зараз не забезпечені санкціями за їх порушення та ресурсами для аналізу інформації про фінансування передвиборної агітації. Серед іншого, необхідно на законодавчому рівні передбачити оприлюднення звітів розпорядників виборчих фондів у машиночитному форматі, придатному для ефективного аналізу даних.

- Системно переглянути положення чинного законодавства у частині реєстрації кандидатів, сконцентрувавшись на усуненні нечітких та двозначних положень. Моніторинг ОПОРИ засвідчив неоднакове застосування законодавства на етапі реєстрації кандидатів, що створює передумови для політично вмотивованих рішень та маніпуляцій виборчими процедурами.

Правоохоронним органам України

- Забезпечити ефективне розслідування правопорушень, вчинених на перших місцевих виборах 29 жовтня та 24 грудня 2017 року.
- Публічно інформувати зацікавлену громадськість про проміжні та остаточні результати розслідування правопорушень на відповідних виборах.

Центральній виборчій комісії

- У межах повноважень провести і оприлюднити аналіз рішень ТВК щодо утворення виборчих округів та реєстрації кандидатів, що сприятиме більш системному напрацюванню змін до законодавства про місцеві вибори.
- Вивчити випадки невключення виборців до списків виборців, виявлення неточностей у них та напрацювати заходи щодо мотивування виборців перевіряти персональні дані за власною ініціативою.
- Впровадити на внутрішньоінституційному рівні практики системного моніторингу рішень ТВК, забезпечуючи контроль за дотриманням та однаковим застосуванням виборчого законодавства.

Політичним партіям, їхнім місцевим організаціям

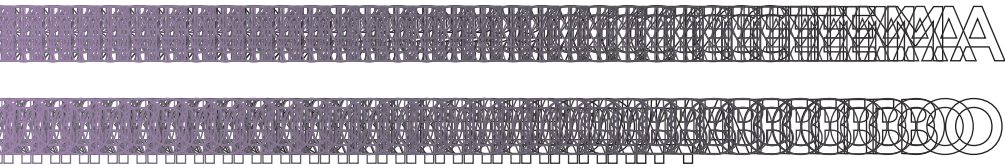
- Забезпечити постійну роботу з активістами — потенційними членами виборчих комісій та проводити на регулярній основі навчання з питань виборчого законодавства й стандартів виборів.
- Провести внутрішній аналіз дотримання місцевими організаціями вимог законодавства щодо представництва двох статей у виборчих списках та реалізувати заходи, спрямовані на забезпечення принципу рівності можливостей чоловіків та жінок.
- Посилити дисциплінованість місцевих організацій політичних партій та кандидатів щодо проміжного та остаточного звітування на перших місцевих виборах.

ВИБОРЧА СИСТЕМА ТА ЗАКОНОДАВСТВО

Під час проведення перших місцевих виборів у об'єднаних територіальних громадах 29 жовтня і 24 грудня 2017 року спостерігалися переважно ті ж проблеми із застосуванням профільного законодавства, що й на чергових місцевих виборах 2015 року. До типових недоліків, пов'язаних із неврегульованістю механізмів подання та контролю фінансових звітів партій і кандидатів, декларативністю вимог щодо забезпечення приблизно рівної кількості виборців при формуванні округів, незахищеністю виборчих прав внутрішньо переміщених осіб, додалися нові, спричинені неврахуванням законодавцями ефектів реформи децентралізації та її впливу на електоральні правила. Зокрема, через відсутність у Законі «Про місцеві вибори» норми щодо особливостей організації підготовки та проведення перших виборів у ОТГ, розташованих у двох або більше суміжних районах, виникли проблеми стосовно визначення суб'єктів висування кандидатів у депутати та на посади місцевих голів у таких ОТГ, а також щодо суб'єктів подання кандидатур до складу виборчих комісій у відповідних ОТГ. Окрім того, зберігається недовіра суспільства, партій та кандидатів до пропорційної виборчої системи, яка, зокрема, застосовується на виборах у міські ради ОТГ. За останні два роки парламентарями було докладено лише часткові зусилля для якісно законодавчого врегулювання порядку призначення та проведення перших місцевих виборів у об'єднаних територіальних громадах.

Особливості проведення перших місцевих виборів до ОТГ

Починаючи з 2015 року, виборчий процес в Україні на місцевому рівні відбувається в контексті проведення Конституційної реформи та процесу де-



централізації влади. 5 лютого 2015 року парламентом було ухвалено Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад», відповідно до якого після прийняття рішення про утворення об'єднаної громади ЦВК має призначити перші вибори депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови. Уже 25 жовтня 2015 року разом з черговими місцевими виборами в Україні відбулися перші вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 159 ОТГ. Протягом 2016 року було шість хвиль голосувань на перших місцевих виборах у 209 ОТГ (найбільше за локальним охопленням голосування – до 143 ОТГ – відбулося 18 грудня 2016 року). Протягом 2017 року наймасштабніші перші місцеві вибори проходили 30 квітня – до 47 ОТГ, 29 жовтня – до 201 ОТГ і 24 грудня – до 51 ОТГ. Процес об'єднання громад і проведення місцевих виборів у новоутворених громадах триває надалі й завершиться після внесення змін до Конституції України з подальшим одночасним проведенням місцевих виборів по всій країні в укрупнених громадах.

Порядок проведення перших місцевих виборів до ОТГ був врегульований у Законі «Про місцеві вибори», прийнятому 14 липня 2015 року і який набув чинності 8 серпня 2015 року. Громадянська мережа ОПОРА у своєму фінальному звіті про результати спостереження за черговими місцевими виборами 2015 року представила детальний огляд політичного контексту та особливостей прийнятого Закону. Ключові зауваження, висловлені ОПОРОЮ, стосувалися порушення принципу стабільності виборчого законодавства та надто поспішного введення в дію суперечливої виборчої системи без її попереднього обговорення з усіма зацікавленими сторонами.

Згідно з частиною сьомою статті 14 Закону України «Про місцеві вибори» перші вибори депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів

призначаються Центральною виборчою комісією в порядку, визначеному Законом. Натомість перші вибори старости – відповідною радою об'єднаної територіальної громади.

За змістом частини восьмої статті 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» обласна державна адміністрація звертається до ЦВК для прийняття нею рішення про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади та відповідного сільського, селищного, міського голови в установленому законом порядку.

З метою впорядкування процедури призначення перших місцевих виборів у об'єднаних територіальних громадах за результатами розгляду звернень обласних державних адміністрацій щодо призначення таких виборів, ЦВК своєю Постановою № 32 від 12 лютого 2016 року (з подальшими змінами) затвердила Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів, а також встановила форму такого звернення.

Пунктом 1 Порядку передбачено, що за зверненнями, які відповідають вимогам Конституції України, законом України, ЦВК при наявності відповідних бюджетних асигнувань для організації підготовки та проведення місцевих виборів призначає перші місцеві вибори не пізніше ніж за сімдесят днів до дня таких виборів двічі на рік – на останню неділю квітня та останню неділю жовтня. Норма про фіксовані дати призначення перших місцевих виборів була закріплена Центральною виборчою комісією 16 серпня 2017 року шляхом внесення змін до згаданої Постанови № 32.

Після чергових місцевих виборів 2015 року довгий час нерозв'язаною залишалася проблема правової невизначеності щодо послідовності дій у процесі утворення ОТГ, у разі розташування територіальних громад, що об'єдналися з різних районів. ЦВК не призначала вибори в таких ОТГ, вказуючи на необхідність спочатку внесення Верховною Радою України змін до меж відповідних районів і тільки після цього призначення перших виборів сільських, селищних, міських рад об'єднаної територіальної громади та відповідних сільських, селищних, міських голів. Проблема була вирішена у квітні 2017 року з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів». Закон передбачає можливість утворення ОТГ, суб'єктом утворення яких є, зокрема, територіальні громади міст обласного значення без зміни меж відповідних районів, а також визначення чіткої послідовності дій у процесі

призначення перших місцевих виборів у територіальних громадах, утворених у результаті об'єднання територіальних громад різних районів та зміни меж таких районів. Варто зауважити, що Головне науково-експертне управління Верховної Ради у своєму висновку до законопроекту висловлювало сумніви щодо його конституційності, що не було враховано народними депутатами при голосуванні.

Виборчий процес перших місцевих виборів розпочинається за 50 днів до дня виборів (частина п'ята статті 15 Закону). Депутати місцевої ради, сільський, селищний, міський голова, староста обираються на перших місцевих виборах на строк до обрання на чергових виборах депутатів та сільського, селищного, міського голови, старости і сформування за результатами таких виборів відповідної ради у повноважному складі.

У разі добровільного об'єднання територіальних громад, повноваження належних до них ТВК припиняються після утворення територіальної виборчої комісії, що здійснюватиме підготовку та проведення відповідних перших місцевих виборів.

У селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради ОТГ, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», за винятком її адміністративного центру, обирається староста на строк повноважень місцевої ради. Староста є членом виконавчого комітету, представляє інтереси жителів села в ОТГ, здійснює комунікацію між владою ОТГ та громадою. Також у Законі з'явилося поняття «старостинський округ» — це одне або декілька сіл (селищ) на території об'єднаної громади, інтереси жителів яких представляє староста. Рада громади самостійно формує старостинські округи.

У Законі чітко встановлено кількісний склад відповідних місцевих рад, який визначається ЦВК до початку виборчого процесу чергових виборів залежно від кількості виборців, які належать до відповідної територіальної громади, проживають на території області, району, району в місті. Так, мінімальна кількість депутатів ради — 12 (за чисельності виборців до 1 000), максимальна — 120 (за чисельності виборців понад 2 млн). Загальний склад сільської, селищної ради об'єднаної територіальної громади перевищує кількість депутатів, визначену частиною третьою статті 16 Закону «Про місцеві вибори», внаслідок проведення додаткових виборів.

Кількість новоутворених округів для додаткових виборів встановлюється шляхом ділення кількості виборців у приєднаній громаді на відповідну кількість виборців існуючої об'єднаної громади, результат чого множиться на загальний склад ради, встановлений відповідно до частини 3 статті 16 Закону.

Втім кількість новоутворених округів не може бути меншою, ніж кількість приєднаних громад. Порівняно з попередніми виборами, законодавчо закріплена кількість депутатів місцевих рад зменшилася в середньому на 30%.

На виборах в міських ОТГ також застосовувалася законодавча норма щодо дотримання гендерної квоти. Закон закріпив необхідність забезпечення представництва осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах на рівні не менше 30 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку. Однак не було запропоновано дієвого правового механізму реалізації норми про гендерну квоту й контролю за її виконанням, як і санкцій у разі її недотримання.

З моменту набрання чинності (протягом 2015 — 2017 років) до Закону «Про місцеві вибори» сім разів вносилися зміни. Головні нововведення, зокрема, стосувалися передачі повноважень щодо призначення перших виборів у ОТГ від обласних рад до ЦВК, введення в законодавство поняття «старостинський округ» і закріплення за ЦВК повноваження щодо прийняття рішення про реєстрацію депутата, сільського, селищного, міського голови, старости у разі неприйняття відповідною ТВК рішення у визначений Законом термін.

Виборча система і особливості голосування на виборах до міських рад ОТГ

Відповідно до Закону «Про місцеві вибори» вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія утвореної об'єднаної сільської, селищної територіальної громади.

Вибори депутатів міських рад проводяться за пропорційною виборчою системою в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами, на які поділяється багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної міської територіальної громади.

Вибори міського (міст, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч) голови проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, що збігається з територією об'єднаної міської громади.

Вибори сільського, селищного, міського (міст, кількість виборців у яких є меншою ніж 90 тисяч) голови проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія об'єднаної сільської/селищної/міської громади. Так само вибори старости проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія одного або декількох населених пунктів (сіл, селищ), визначених сільською, селищною, міською радою об'єднаної територіальної громади з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою.

Таким чином, Законом передбачалося застосування на місцевих виборах (у тому числі в об'єднаних громадах) трьох різних типів виборчих систем, залежно від рівня виборів:

- **Мажоритарна система відносної більшості з голосуванням в одномандатних виборчих округах** — для виборів депутатів сільських, селищних рад і сільських, селищних, міських (міст, кількість виборців у яких є меншою ніж 90 тисяч) голів, сільських старост.
- **Мажоритарна система абсолютної більшості з голосуванням в єдиному одномандатному виборчому окрузі** — для виборів міських голів (міст, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч).
- **Пропорційна виборча система з голосуванням у багатомандатному виборчому окрузі із закріпленням кандидатів** — для виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад.

На перших місцевих виборах в об'єднаних територіальних громадах 29 жовтня 2017 року пропорційна виборча система застосовувалася в 25 ОТГ, на виборах 24 грудня 2017 року — в 5 ОТГ.

Пропорційна виборча система з преференціями містить особливий порядок висунення кандидатів та встановлення результатів голосування. Винятковим правом делегування кандидатів Закон наділяє лише місцеві організації політичних партій. Кандидати можуть бути як членами партії, так і позапартійними. Балотування у порядку самовисування в умовах застосування пропорційної системи не передбачено. Це не цілком узгоджується з міжнародними виборчими стандартами, зокрема пунктом 7.5 Копенгагенського документа ОБСЄ, підписавши який Україна взяла на себе зобов'язання забезпечувати право осіб на доступ до публічних посад в індивідуально-

му порядку і як представників політичних партій без дискримінації. Разом з тим право самовисування зберігається для кандидатів у депутати сільських, селищних рад та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, старости.

На виборах депутатів міських рад місцева організація партії могла закріпити за кожним територіальним округом, створеним на виборах відповідної ради, одного кандидата з виборчого списку, а перший номер цього списку не закріплювався за жодним територіальним виборчим округом. Закон не зобов'язував місцеву організацію партії висувати кандидатів у кількості, яка відповідає кількості територіальних виборчих округів. На практиці це призводить до наявності округів без закріплених кандидатів. Якщо ж партія не надала кандидата в певному територіальному виборчому окрузі – виборець міг проголосувати лише за партію. Виборчий бюлетень мав включати в себе назви місцевих організацій партій та прізвище висунутого ними кандидата в цьому окрузі. Фактично виборець був зобов'язаний голосувати одночасно і за місцеву організацію, і за кандидата, закріпленого нею у територіальному виборчому окрузі, не маючи можливості розмежувати підтримку партії та кандидата або обирати між декількома кандидатами від однієї партії. Тим самим нівелюється зміст персоніфікованого голосування і принципу «відкритих списків», що позиціонувалося як одна з ключових переваг Закону.

Прохідний бар'єр для партій, які висунули своїх кандидатів до міських рад ОТГ, складає 5%. Тобто право на участь у розподілі депутатських мандатів у відповідному багатомандатному виборчому окрузі набували кандидати в депутати, включені до виборчих списків від місцевих організацій партій, що отримали п'ять і більше відсотків голосів виборців відносно сумарної кількості голосів, поданих за місцеві організації партій (частина 2 статті 86 Закону). Запропонована в Законі виборча система уможливує проходження до ради кандидатів, які не стали лідерами у своєму територіальному окрузі, натомість кандидати, які набрали найбільше голосів, лишаються без мандатів, якщо їхня партія не здолала прохідний бар'єр або отримала недостатню підтримку виборців у межах багатомандатного округу.

Запропонована на виборах до міських рад виборча система призводить до спотвореного представництва територіальних виборчих округів – коли в одних може бути обрано декілька кандидатів, а в інших – жодного. Так, залежно від кількості голосів виборців, отриманих місцевою організацією партії та кандидатом, висунутим нею у відповідному територіальному окрузі, визначався рівень особистої підтримки кандидата. Відповідно до цієї підтримки формувався рейтинг кандидатів у виборчому списку місцевої організації партії. Розподіл голосів між кандидатами від місцевої організації партії

здійснювався відповідно до їх черговості у виборчому списку, встановленої рішенням територіальної виборчої комісії на основі рейтингу. Тобто кандидати, закріплені партією за територіальними округами, порівнювалися за відсотками, які вона отримала в різних округах. Відсоток обчислювався від кількості голосів виборців, відданих у цьому окрузі за всі місцеві організації партій. Зважаючи на те, що враховується саме відсоток, а не абсолютна кількість голосів виборців, Закон уможлилював ситуації, коли мандат отримував кандидат із вищим відсотком підтримки партії, але з меншою кількістю голосів виборців, ніж кандидат від цієї ж партії в іншому окрузі. Таким чином запропонована Законом «Про місцеві вибори» нова виборча система для обрання депутатів обласних, районних і міських рад (в тому числі в ОТГ) замість «відкритих списків» дозволяла виборцям голосувати за закритий партійний список і одночасно за єдиного кандидата при умові, якщо він/вона був наперед закріплений партією в кожному конкретному окрузі.

Законодавчо неврегульовані проблеми на перших місцевих виборах в ОТГ

Виборчі права внутрішньо переміщених осіб. У Законі «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», прийнятому в 2014 році, міститься норма про необхідність забезпечення виборчого права для громадян, які змушені були переселитися у зв'язку з війною на Донбасі та окупацією Криму. Зокрема, у статті 8 йдеться про те, що внутрішньо переміщена особа «реалізує своє право голосу на місцевих виборах шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси». Однак ні на етапі прийняття Закону «Про місцеві вибори», ні під час внесення подальших змін та правок до нього — парламентарями не запропоновано окремого порядку голосування для внутрішньо переміщених осіб. Тим самим на перших місцевих виборах в ОТГ внутрішньо переміщені особи були позбавлені можливості реалізувати своє виборче право. Для вирішення цієї проблеми група громадських організацій, серед яких Громадянська мережа ОПОРА, Громадський холдинг «ГРУПА ВПЛИВУ», Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) спільно з народними депутатами напрацювала законопроект № 6240, націлений на забезпечення реалізації виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та мобільних всередині країни громадян.

Контроль за виборчими фінансами. У Законі закріплена вимога щодо подання кандидатами проміжних фінансових звітів до дня голосування та остаточних фінансових звітів не пізніше як на п'ятий день після дня голосування. Однак, через відсутність конкретних санкцій за неподання звіту,

надання із запізненням або з недостовірною інформацією, законодавча норма про фінансове звітування кандидатів носить декларативний характер. Територіальні виборчі комісії, на які покладено обов'язок приймати та опрацьовувати звіти, не наділені достатніми повноваженнями та ресурсами для належної їх перевірки й аналізу. Через відсутність обов'язку кандидатів публікувати фінансові звіти, виборці позбавлені актуальної інформації про формальні витрати кандидатів на передвиборчу кампанію.

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

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

Подання кандидатами декларацій про доходи. Згідно зі статтями 38 – 40 Закону України «Про місцеві вибори» відповідна територіальна виборча комісія реєструє кандидата в депутати та на посаду місцевих голів за умови подання ним до комісії передбачених цими положеннями Закону документів, зокрема його декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Відповідно до частини першої статті 45 зазначеного Закону декларація про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за рік, що передує року початку виборчого процесу, подається вказаними кандидатами за формою, встановленою Законом України «Про

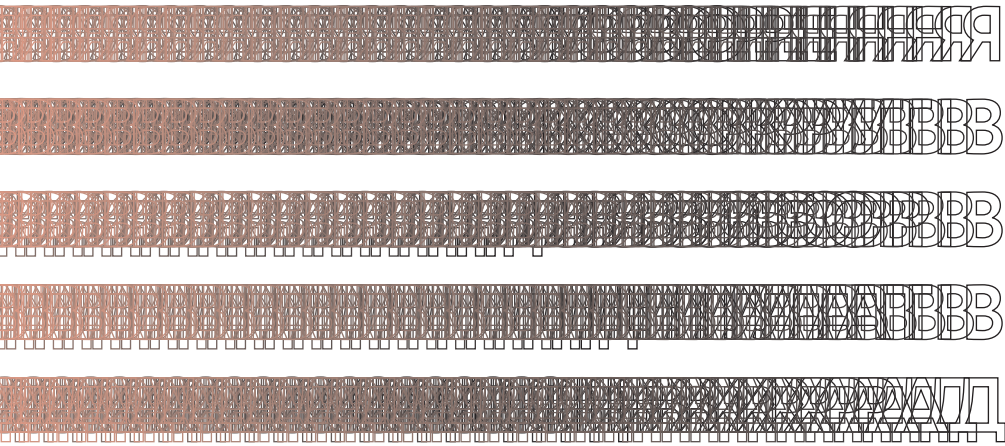
засади запобігання і протидії корупції». Однак цей Закон втратив чинність, згідно із пунктом 4 Прикінцевих положень Закону України «Про запобігання корупції». Із введенням системи електронного декларування і закріплення за кандидатами обов'язку заповнення електронної форми декларації на сайті Національного агентства з питань запобігання корупції через власний персональний електронний кабінет — відповідна вимога Закону «Про місцеві вибори» виглядає обтяжливою та суперечливою. Правова колізія спричинена також тим, що профільне антикорупційне законодавство не вимагає подання паперових копій декларацій, тоді як виборче законодавство трактує це як підставу для відмови в реєстрації кандидата.

Проведення перших виборів у ОТГ, розташованій у двох або більше суміжних районах. Неврегульованими є питання визначення місцевих організацій політичних партій, які мають право висувати кандидатів або подавати кандидатури до складу виборчих комісій у ОТГ, до складу яких входять громади із суміжних районів. У разі проведення виборів у громадах, які складаються з частин декількох суміжних районів, виборче законодавство не дозволяє чітко визначити, місцеві організації якого району наділені правом висувати кандидатів або брати участь у формуванні виборчих комісій. Проблема з'явилася внаслідок нерегульованості у законодавстві обставин, які виникли після ухвалення парламентом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів».

УТВОРЕННЯ ВИБОРЧИХ ОКРУГІВ ДЛЯ ВИБОРІВ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД

Процес утворення територіальних і одномандатних виборчих округів на перших місцевих виборах, призначених на 29 жовтня і 24 грудня 2017 року, відбувся у визначений законом строк й з формальним дотриманням основних нормативних процедур. Однак при утворенні округів територіальні виборчі комісії довільно інтерпретували норму про забезпечення приблизно рівної кількості виборців у кожному окрузі. На практиці це призвело до численних випадків аномального розходження у кількості виборців у різних округах, створених для виборів у межах одного представницького органу. За підрахунками ОПОРІ, близько 40% округів, утворених для проведення виборів депутатів міських, селищних та сільських рад, мали більш ніж 15% відхилення в середній кількості виборців, допустиме відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії. Майже у всіх ОТГ (98%), в яких відбувалися перші місцеві вибори 29 жовтня 2017 року, територіальні виборчі комісії при формуванні округів не враховували приписів Венеціанської комісії та усталеної демократичної практики. Таким чином не було повною мірою забезпечено дотримання демократичного принципу рівності голосів виборців та виборчих повноважень для всіх учасників виборчого процесу.

Можемо констатувати, що з моменту проведення в Україні чергових місцевих виборів у 2015 році в частині законодавчого регулювання процедури



утворення виборчих округів не було досягнуто жодного прогресу. Що на практиці призвело до повторення ситуації 2015 року, коли, за підрахунками ОПОРИ, понад дві третини територіальних виборчих округів, утворених для виборів депутатів обласних, районних та міських рад (21 584 з 27 557), мали більш ніж 15% відхилення в середній кількості виборців.

Відповідно до Закону «Про місцеві вибори» (ст. 17) на ЦВК покладений обов'язок на підставі відомостей Державного реєстру виборців визначити кількість територіальних, одномандатних виборчих округів, що мають бути утворені відповідними територіальними виборчими комісіями на територіях адміністративно-територіальних одиниць. Це має відбуватися не пізніше як за 50 днів до дня виборів. ЦВК дотрималась цієї норми і своїми постановами № 171 від 31 серпня 2017 року і № 230 від 26 жовтня 2017 року визначала кількість територіальних, одномандатних виборчих округів, що мали бути утворені відповідними ТВК для організації перших виборів у об'єднаних територіальних громадах 29 жовтня і 24 грудня 2017 року відповідно.

Обов'язок з утворення територіальних і одномандатних виборчих округів Законом закріплений за різними ТВК, відповідно до їхнього адміністративно-територіального статусу. Так, міські виборчі комісії, районні в місті утво-

рювали територіальні виборчі округи для проведення виборів депутатів міської ради (і районної в місті ради), а сільські, селищні виборчі комісії – одномандатні виборчі округи для проведення виборів депутатів сільської, селищної ради.

До 20 вересня 2017 року включно територіальні виборчі комісії мали утворити одномандатні виборчі округи для проведення перших виборів депутатів сільської, селищної ради і територіальні виборчі округи для проведення перших виборів депутатів міської ради 29 жовтня. З 201 територіальної виборчої комісії більшість (95%) провели засідання, на яких були прийняті рішення про утворення виборчих округів вчасно – до 20 вересня включно. Натомість 5% комісій порушили відведений законом термін. 7 ТВК утворили виборчі округи з денним запізненням – 21 вересня, ще 3 ТВК (Драбинівська сільська ВК Полтавської обл.; Рожнівська сільська ВК Івано-Франківської обл.; Любомльська міська ВК Волинської обл.) сформували округи 23, 24, 27 вересня відповідно. За оцінками спостерігачів, такі затягування були спричинені некомпетентністю членів виборчих комісій.

Для виборів, які відбувалися 24 грудня 2017 року, виборчі округи мали бути утворені до 15 листопада включно. Спостерігачі ОПОРИ не виявили випадків порушення відведених Законом термінів.

Не пізніше наступного дня після прийняття рішення про утворення відповідних виборчих округів ТВК були зобов'язані оприлюднити в місцевих друкованих засобах масової інформації або в інший визначений виборчою комісією спосіб рішення про утворення одномандатних, територіальних виборчих округів. У рамках підготовки до виборів 29 жовтня 2017 року, рівно 90% територіальних виборчих комісій дотрималися відповідної вимоги Закону, тоді як 10% ТВК (9 селищних, 8 сільських і 2 міські) оприлюднили свої рішення із запізненням. Зокрема, Буринська міська виборча комісія (Сумська область) і Зборівська міська виборча комісія (Тернопільська область).

Для проведення виборів депутатів місцевих рад відповідні територіальні виборчі комісії мали утворити одномандатні (для сільських і селищних рад) і територіальні (для міських рад) виборчі округи в кількості, що дорівнює загальному складу ради і з приблизно рівною чисельністю виборців у кожному окрузі. Таким чином, основним законним критерієм, яким мали послуговуватися територіальні виборчі комісії при утворенні округів у селах, селищах і містах без районного поділу і до складу яких не входять інші міста, села, селища, є збереження приблизно рівної кількості виборців у кожному з утворених округів, на які поділялася територія об'єднаної територіальної громади. Проблема в тому, що Закон не деталізує, яким є до-

пустимий ліміт відхилення в кількості виборців між різними округами, що уможливило практичну реалізацію норми про приблизно рівну кількість виборців у округах.

У випадку ж проведення виборів депутатів міської ради в містах з районним поділом, містах, до складу яких входить інше місто, село, селище, основний критерій щодо утворення виборчих округів виписаний законотворцем ще більш загально і декларативно: кількість виборців у кожному окрузі має бути за можливості максимально наближеною до середньої кількості виборців у територіальному виборчому окрузі відповідного багатомандатного округу. Однак, через необхідність утворити щонайменше один округ на території кожного такого села, селища, району в місті, міста, яке входить до іншого міста (п. 5 ст. 17 Закону), на практиці часто неможливо дотриматись рівного розподілу в кількості виборців між округами в таких адміністративно-територіальних одиницях. ОПОРА вказувала на всі негативні наслідки недостатньої врегульованості законодавства та відсутності контролю із боку ЦВК за процесом утворення виборчих округів із виборів депутатів місцевих рад у своєму звіті за підсумками чергових місцевих виборів 2015 року.¹ Зокрема, це призвело до системних проявів аномального відхилення кількості виборців у територіальних округах — понад дві третини територіальних виборчих округів, утворених для виборів депутатів обласних, районних та міських рад (21 584 з 27 557), мали більш ніж 15% відхилення в кількості виборців.

Відповідно до пункту 15 рекомендацій Венеціанської комісії, закріплених у Кодексі належної практики у виборчих справах 2002 року, максимально припустиме відхилення кількості виборців по округам «звичайно не мало б перевищувати 10%» (чи щонайбільше 15% за виняткових обставин).

За оперативними підрахунками ОПОРИ, у 98% ОТГ, де відбувалися перші місцеві вибори 29 жовтня 2017 року, є випадки створення округів, що мають більш ніж 15% відхилення у кількості виборців від середньої в окрузі. Таким чином, майже всі ТВК, приймаючи рішення про утворення округів, допускали дії, які йдуть у розріз із міжнародними демократичними стандартами виборів. Як наслідок, при утворенні 38% округів для проведення виборів 29 жовтня 2017 року комісіями не було забезпечено реалізацію принципу рівного виборчого права. ОПОРА не проводила аналогічних підрахунків для перших місцевих виборів 24 грудня 2017 року, але, за повідомленнями спостерігачів, практика лишилася незмінною.

¹ Громадське спостереження за черговими місцевими виборами 2015 року: Підсумковий звіт Громадянської мережі ОПОРА

**Утворення виборчих округів
на перших місцевих виборах в ОТГ 29 жовтня 2017 року:
аномальні відхилення від середньої кількості виборців**

Міські ради			
Загальна к-сть	20 112	18 533	19 453
Середня к-сть	592	713	748
Максимальна к-ть	1 163	2 138	1882
Мінімальна к-ть	97	125	139
Різниця к-ті	х 6	х 6	х 6
	Бобровицька (Чернігівська обл.) 34 округи	Помічнянська (Чернігівська обл.) 26 округів	Радомишльська (Житомирська обл.) 26 округів

Селищні ради			
Загальна к-сть	11 169	15 952	5 534
Середня к-сть	430	614	328
Максимальна к-ть	726	819	478
Мінімальна к-ть	69	100	57
Різниця к-ті	х 6	х 6	х 6
	Заболотівська (Івано-Франківська обл.) 26 округів	Великодимерська (Київська обл.) 26 округів	Срібнянська (Чернігівська обл.) 26 округів

Сільські ради			
Загальна к-сть	1 163	4 485	6 218
Середня к-сть	83	204	239
Максимальна к-ть	110	293	367
Мінімальна к-ть	24	61	75
Різниця к-ті	х 3	х 3	х 3
	Привільська (Луганська обл.) 14 округів	Іркліївська (Черкаська обл.) 22 округи	Межирицька (Дніпропетровська обл.) 26 округів

На виборах до міських рад 29 жовтня 2017 року найбільше відхилення від середньої кількості виборців у окрузі зафіксовано в Бобровицькій ОТГ в Чернігівській області – один з округів нараховує в 6 разів меншу кількість виборців від середньої в окрузі. На виборах до селищних рад найбільше відхилення зафіксовано в Заболотівській селищній раді в Івано-Франківській обл., де чисельність виборців у найменшому окрузі теж в 6 разів менша, ніж в середньому окрузі. На виборах до сільських рад найбільше, трикратне, відхилення у кількості виборців між округами зафіксовано на виборах до Привільської сільської ради в Луганській обл.

Причиною таких неприпустимих відхилень, що повторюють ситуацію чергових місцевих виборів 2015 року, є неврегульованість законодавства та довільне трактування його загальних норм членами територіальних виборчих комісій. Необхідність врахування меж виборчих дільниць і дотримання норми про їх нерозривність між різними виборчими округами є єдиною об'єктивною причиною, яка може призводити до нерівного розподілу кількості виборців у округах. Цією обставиною, однак, не можна пояснити всіх аномальних відхилень, які були виявлені під час аналізу процесу утворення виборчих округів. Часто ТВК керувалися критерієм забезпечення окремого представництва всіх адміністративно-територіальних одиниць у місцевій раді ОТГ, що формально не передбачено законом і суперечило дотриманню принципу рівного виборчого права.

Разом з тим випадки оскарження суб'єктами виборчого процесу порядку формування округів, що призвели до визнання незаконними та скасування рішень виборчих комісій, є поодинокими. Це зумовлено обмеженістю строків, відведених на оскарження, і недостатньою обізнаністю виборців із ситуаціями щодо своїх прав та механізмом їхнього захисту. Так, оскарження рішення виборчої комісії повинно бути реалізовано суб'єктами виборчого процесу або виборцями, які проживають на території відповідних округів у п'ятиденний строк з дня прийняття такого рішення. Правом на скасування рішення територіальної виборчої комісії, що суперечить Закону, та на прийняття рішення по суті питання наділена відповідно до частини 19 статті 27 Закону України «Про місцеві вибори» також територіальна виборча комісія вищого рівня та Центральна виборча комісія. Однак ЦВК не забезпечила належного контролю і фактично не використовувала законних можливостей щодо оперативного вирішення численних проблем утворення виборчих округів.

Проблема також полягала в тому, що у випадку, коли вже закінчилася реєстрація кандидатів у відповідних виборчих округах та почалося проведення ними агітації, скасування рішення про утворення виборчих округів призво-

дило б до порушення прав кандидатів, які надавали згоду на балотування (подавали заяву на самовисування) в межах утворених територіальною виборчою комісією виборчих округів.

23 вересня Косівський районний суд Івано-Франківської області скасував Постанову сільської виборчої комісії Рожнівської ОТГ від 19.09.2017 «Про затвердження кількості виборчих округів в с. Рожнів, с. Кобаки, с. Хімчин» і зобов'язав комісію повторно провести процес утворення виборчих округів відповідно до положень статті 17 Закону України «Про місцеві вибори». На думку позивача, комісія не дотрималася норми про приблизно рівну кількість виборців у кожному окрузі. Суд, визнавши цей факт, погодив, що дана Постанова ТВК є передчасною та немотивованою, адже у ній не наведені підстави прийнятого рішення з розподілу виборчих округів.

25 вересня виборець Новоуполтавської ОТГ Юрій Медведєв (нинішній Новоуполтавський сільський голова) подав адміністративний позов до Новоуполтавського районного суду, де просив визнати протокол № 2 Новоуполтавської сільської виборчої комісії щодо формування виборчих округів недійсним та скасувати його. У мотивувальній частині заявник вказував на порушення Закону щодо приблизно середньої кількості виборців по сформованим округам, де похибка по округам від середньої кількості виборців досягала 150%. Суддя Новоуполтавського районного суду, порушуючи строки КАС, призначила перше засідання тільки на 2 жовтня і два рази його переносила, через відсутність на засіданнях відповідача (представник СВК). Тому засідання відбулось в останній день реєстрації кандидатів по цим округам – 4 жовтня, і на ньому було задоволено позовну заяву та скасовано рішення комісії щодо формування округів та дано 10 днів, а не 2 відповідно до КАС, на оскарження рішення до Одеського апеляційного суду. 11 жовтня Новоуполтавська сільська виборча комісія подала апеляцію.

**Утворення виборчих округів
на перших місцевих виборах в ОТГ 29 жовтня 2017 року:
аномальні відхилення від середньої кількості виборців (міські ради)**

Назва ради об'єднаної територіальної громади	К-сть округів	Загальна к-сть виборців	Середня к-сть виборців у окрузі	Округ з макс. к-стю виборців	Округ з мін. к-стю виборців	Макс. різниця у к-сті виборців
Бобровицька міська рада (Чернігівська обл.)	34	20 112	592	1 163	97	× 6
Помічянська міська рада (Чернігівська обл.)	26	18 533	713	2 138	125	× 6
Радомишльська міська рада (Житомирська обл.)	26	19 453	748	1 882	139%	× 5
Городоцька міська рада (Хмельницька обл.)	34	26 383	776	1 266	180	× 4
Рудківська міська рада (Львівська обл.)	26	9 846	379	577	90	× 4
Жашківська міська рада (Черкаська обл.)	26	14 644	563	766	161	× 3
Тростянецька міська рада (Сумська обл.)	26	17 647	679	794	198	× 3

**Утворення виборчих округів
на перших місцевих виборах в ОТГ 29 жовтня 2017 року:
аномальні відхилення від середньої кількості виборців (селищні ради)**

Назва ради об'єднаної територіальної громади	К-сть округів	Загальна к-сть виборців	Середня к-сть виборців у окрузі	Округ з макс. к-стю виборців	Округ з мін. к-стю виборців	Макс. різниця у к-сті виборців
Заболотівська селищна рада (Івано-Франківська обл.)	26	11 169	430	726	69	× 6
Великодимерська селищна рада (Київська обл.)	26	15 952	614	819	100	× 6
Срібнянська селищна рада (Чернігівська обл.)	26	8 534	328	478	57	× 6
Цебриківська селищна рада (Одеська обл.)	22	3 541	161	241	39	× 4
Славська селищна рада (Львівська обл.)	26	6 606	254	321	63	× 4

**Утворення виборчих округів
на перших місцевих виборах в ОТГ 29 жовтня 2017 року:
аномальні відхилення від середньої кількості виборців (сільські ради)**

Назва ради об'єднаної територіальної громади	К-сть округів	Загальна к-сть виборців	Середня к-сть виборців у окрузі	Округ з макс. к-стю виборців	Округ з мін. к-стю виборців	Макс. різниця у к-сті виборців
Привільська сільська рада (Луганська обл.)	14	1 163	83	110	24	× 3
Іркліївська сільська рада (Черкаська обл.)	22	4 485	204	293	61	× 3
Межиріцька сільська рада (Дніпропетровська обл.)	26	6 218	239	367	75	× 3
Оваднівська сільська рада (Волинська обл.)	22	3 884	177	261	57	× 3

Проблемні аспекти висування та реєстрації кандидатів на перших місцевих виборах 29 жовтня та 24 грудня 2017 року

За орієнтовними оцінками спостерігачів ОПОРИ, які були зібрані під час моніторингу перших місцевих виборів 29 жовтня та 24 грудня 2017 року, випадки відмови в реєстрації кандидатів або її скасування не мали масового характеру. Зокрема, усього було відмовлено в реєстрації 123 кандидатам у депутати, кандидатам на посади голів ОТГ на перших місцевих виборах 2017 року. Ця кількість не є високою, враховуючи загальне число зареєстрованих кандидатів. За даними ОПОРИ, отриманими безпосередньо в ТВК кожної з громад, на виборах сільських, селищних, міських голів було зареєстровано 824 кандидати, 296 виборчих списків на виборах депутатів міських рад та більше 16 тис. кандидатів на виборах депутатів сільських та селищних рад.

Більшість виборчих спорів розв'язано на користь кандидатів, право яких на участь у виборах було поставлено під сумнів рішеннями ТВК або оскарженнями з боку інших претендентів на представницький мандат. Незважаючи на те, що в окремих громадах конфлікти щодо реєстрації кандидатів або її скасування мали надзвичайно гострий характер, пасивне виборче право громадян було належним чином забезпечено. Втім відсутність масових і політично вмотивованих відмов у реєстрації кандидатів не повинна вводити в оману якість чинного законодавства про місцеві вибори. ТВК та суди використовували двозначні й застарілі положення виборчого законодавства, неоднаково його застосовуючи у аналогічних ситуаціях. Не вдалося повністю уникнути і ситуацій, які мають ознаки політичного вмотивованого перешкоджання реалізації пасивного виборчого права громадян.

За результатами аналізу випадків відмови або скасування реєстрації, їхнього судового оскарження (50 вивчених кейсів) ОПОРА сформувала наступний перелік проблемних аспектів законодавства, які по-різному трактувалися різними суб'єктами виборчого процесу:

1. Встановлення партійної належності кандидата

Відповідно до Закону України «Про місцеві вибори» місцева організація політичної партії має право висунути кандидатом члена відповідної політичної сили або безпартійну особу. Окремі ТВК приймали рішення про відмову в реєстрації кандидатів — висуванців місцевих організацій політичних партій, щодо яких була наявна інформація про приналежність до інших партій. До прикладу, ТВК використовували дані територіальних управлінь юстиції,

які у своїх листах зазначали, що той чи інший кандидат, висунутий однією політичною силою, одночасно є керівником місцевої організації іншої партії. Як правило, суди задовільняли позовні вимоги кандидатів, яким було відмовлено у реєстрації з відповідних підстав. Відновлюючи право кандидатів балотуватися на перших місцевих виборах, суди посилалися на невчасне внесення даних до реєстрів про припинення членства в політичній партії, натомість відомості з органів юстиції не можуть бути підтвердженням належності кандидата до певної політичної партії. Статтею 6 Закону України «Про політичні партії в Україні» встановлено, що припинення членства особи в партії визначається днем подання відповідної заяви, яка не потребує додаткових рішень. Саме цим положенням суди, як правило, користувалися, відновлюючи право кандидатів бути зареєстрованими для участі у перших місцевих виборах (до прикладу, Тернопільський окружний адміністративний суд щодо справи кандидата від місцевої організації політичної партії «Справедливість», стосовно якого до ТВК надійшла інформація територіального управління юстиції про зайняття ним керівної посади в організації партії «УДАР». Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/69391418>). Суди досліджували обставини подання кандидатами заяв про припинення членства в тих партіях, яких їх не висували на перших місцевих виборах 2017 року.

2. Кандидат був висунутий одним суб'єктом висування на перших місцевих виборах і одночасно залишався кандидатом у виборчому списку на чергових місцевих виборах 2015 року/Кандидат одночасно включений до виборчого списку на перших місцевих виборах 2017 року і чергових місцевих виборах

Закон України «Про місцеві вибори» встановлює, що особа може одночасно бути висунута кандидатом у депутати місцевих рад, кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови або старости шляхом висування місцевою організацією лише однієї політичної партії або лише через самовисування (частина п'ята статті 35). Натомість частиною четвертою цієї ж статті передбачено обмеження щодо висування однієї і тієї ж особи кандидатом у депутати у багатомандатному виборчому окрузі більше ніж до однієї місцевої ради відповідного рівня (більше ніж до однієї обласної, однієї районної, однієї міської, однієї районної в місті ради). Законодавство також передбачає можливість скасування реєстрації кандидата у разі виявлення факту порушення вимог частин четвертої – п'ятої статті 35 Закону України.

Під час реєстрації кандидатів на перших місцевих виборах 29 жовтня та 24 грудня 2017 року ТВК виявляли факт їхнього включення до виборчих списків на чергових місцевих виборах 2015 року від різних місцевих організацій партій або на одному рівні місцевої ради і трактували цю обставину як

порушення обмежень чинного виборчого законодавства. Натомість на етапі скасування реєстрації кандидатів ЦВК направляла ТВК повідомлення про можливі порушення зареєстрованими кандидатами обмежень щодо одночасного балотування. Ключовим проблемним питанням, як і на попередніх місцевих виборах, залишалося встановлення факту наявності або відсутності порушення з боку кандидатів, які балотувались на перших місцевих виборах і одночасно залишались кандидатами у виборчих списках на чергових місцевих виборах 2015 р. Такі кандидати потенційно претендують не лише на виборні посади в ОТГ, а й на отримання мандатів у місцевих радах, обраних на чергових місцевих виборах 2015 року (у разі дострокового припинення повноважень депутата такої ради). ОПОРА відзначає, суди, здебільшого, дотримувались правової позиції, що перші місцеві вибори 2017 р. і чергові місцеві вибори 2015 р. є різними виборчими процесами. Така позиція судів сформувала підхід щодо неможливості застосування обмежень стосовно балотування до тих кандидатів, які включені до виборчих списків триваючого і завершеного виборчих процесів. Цей підхід домінував під час розгляду виборчих спорів, але наявні окремі рішення судів із протилежною правовою позицією.

3. Одночасна реєстрація кандидата у декількох одномандатних виборчих округах на виборах депутатів сільської/селищної ради, сільського або селищного голови

Відповідно до абзацу другого частини четвертої статті 35 Закону України «Про місцеві вибори» особа, яка висунута кандидатом у депутати в одномандатному виборчому окрузі, кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови або старости, не може одночасно бути висунута в будь-яких інших одномандатних, єдиних одномандатних виборчих округах з будь-яких місцевих виборів. Суди та ТВК не мали єдиного підходу до застосування даного положення законодавства. Суперечливим питанням, серед іншого, стало визначення виборчого процесу чи виборчих процесів, де ці обмеження застосовуються (наприклад, можливість балотуватися у декількох одномандатних виборчих округах у різних громадах).

Не менш складним був і процес визначення правової позиції щодо округів, у яких має бути скасована реєстрація кандидата, у разі виявлення порушення законодавчих обмежень щодо балотування в декількох одномандатних виборчих округах. Суперечливим для ТВК та судів є скасування реєстрації кандидата в усіх одномандатних виборчих округах, чи, навпаки, скасування його реєстрації лише у одному з двох одномандатних виборчих округів.

4. Висування одного кандидата декількома місцевими організаціями політичних партій

В окремих випадках, коли мова йшла про включення одного кандидата одночасно до декількох виборчих списків різних місцевих організацій партій, суди некоректно застосовували трактування виборчого законодавства щодо права кандидата подати заяву про відмову балотування. До прикладу, Черкаський окружний адміністративний суд зазначив, що особа вважається виключеною з виборчого списку з дня подання зазначеної заяви (відповідно до пункту б частини першої статті 38 Закону). Варто наголосити, що суд допустив порушення матеріального законодавства та застосував посилання на статтю, яка не регулює порядок виключення зі списку кандидатів. Дане положення законодавства стосується надання згоди балотуватися від місцевої організації політичної партії. У будь-якому разі, ТВК та суди мали складнощі із застосуванням законодавства за умов наявності заяви про згоду кандидата одночасно балотуватися від декількох організацій політичних партій. Правозастосування ще більше ускладнювалось у випадку, коли кандидат заперечував надання згоди балотуватися від однієї з двох місцевих організацій політичних партій.

5. Неточності у документах, поданих кандидатами до ТВК для реєстрації на перших місцевих виборах

На місцевих виборах в Україні значна частина відмов у реєстрації кандидатів традиційно пов'язана з неточностями/неправильностями в документах, поданими до ТВК. Помилки і неточності, виявлені в поданих на реєстрацію кандидатів документах, підлягають виправленню і не є підставою для відмови в реєстрації кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, старости. Це положення законодавства, втім, не дозволяє ТВК чітко розмежовувати неточності у документах, відсутність документа або подання неналежного документа. Попередній досвід місцевих виборів 2015 – 2017 рр. продемонстрував широку практику використання помилок у документах кандидатів як підстав для відмови в їх реєстрації. Неточності або помилкове заповнення обов'язкових документів нерідко оцінювалися як факти їх неподання.

Моніторинг судових рішень засвідчує, що вони схильні широко трактувати помилки та неточності у документах кандидатів, що позитивно впливає на можливість громадян України балотуватися на виборах. Суди достатньо активно посилаються на рішення ЄСПЛ, в яких вказується на неприпустимість наступного формалізму під час розгляду питання про реєстрацію кандидатів. Зокрема, мова йде про правову позицію Європейського суду з

прав людини, викладену в рішенні «Краснов та Скуратов проти Росії» від 19.07.2007, у якому розкривається термін «надмірний формалізм». Цей термін описує ситуацію, коли в документі відсутня якась назва або реквізит і це вважається органом влади не помилкою (неточністю), а відсутністю самого документа. Таким чином, Європейський суд з прав людини вважає хибною цю практику у зв'язку з відсутністю розумного співвідношення пропорційності між застосованим заходом і законною мірою. Тенденція щодо підтримки українськими судами такої правової логіки позитивно впливає на процес реєстрації кандидатів і знижує ймовірність використання помилок у їхніх документах для політично вмотивованого обмеження конкурентності виборчого процесу.

6. Застарілі положення законодавства про місцеві вибори як підстава для відмови в реєстрації кандидата

Чинний Закон України «Про місцеві вибори» містить низку положень, які не відповідають поточному суміжному законодавству. Серед іншого, це стосується відсутності у цьому Законі норми щодо можливості подання кандидатом паспорта громадянина України у вигляді ID-картки та наявності у виборчому законодавстві згадки щодо застарілої форми декларації про майно, доходи та зобов'язання фінансового характеру. Перші місцеві вибори 29 жовтня та 24 грудня 2017 року супроводжувалися прецедентами відмови в реєстрації кандидата на підставі неможливості подання ним копій паспорта громадянина України звичайного зразка та/або використання неналежної форми декларації. У останньому випадку ТБК апелювали до актуального антикорупційного законодавства, натомість кандидати використовували вимоги чинного законодавства про місцеві вибори. Як засвідчують спостерігачі ОПОРИ, ці прогалини суттєво не вплинули на реалізацію громадянами пасивного виборчого права, враховуючи позитивне для кандидатів розв'язання виборчих спорів. Але, безумовно, виявлені недоліки законодавства є яскравою демонстрацією необхідності подальшого реформування виборчого законодавства та його гармонізації із суміжним регулюванням.

На жаль, на перших місцевих виборах 24 грудня 2017 року не вдалося уникнути інцидентів, які мають ознаки політично вмотивованого перешкоджання реєстрації кандидатів. Таїровська селищна ТБК відмовила в реєстрації кандидатом на посаду селищного голови висуванцю місцевої організації ВО «Батьківщина», обґрунтовуючи своє рішення тим, що у даної особи відсутній документ, який підтверджує громадянство України. ТБК дійшла висновку про відсутність документа про громадянство України кандидата, чинного селищного голови, на підставі висновку Головного управління Державної міграційної служби України в Одеській області

№ 239/2016 року. ТВК також відмовила в реєстрації всіх кандидатів у депутати селищної ради, висунутих місцевою організацією ВО «Батьківщина» у зв'язку з тим, що подані до комісії заяви на реєстрацію, рішення місцевої організації партії про висунення кандидатів були підписані особою, яка не має громадянства України. 05 грудня 2017 року Овідіопольський районний суд Одеської області визнав протиправним та скасував рішення ТВК про відмову в реєстрації кандидатів ВО «Батьківщина» на посаду голови ОТГ та у депутати селищної ради і зобов'язав комісію повторно розглянути документи Овідіопольської районної організації цієї політичної сили. Зокрема, суд не прийняв до уваги посилання виборчої комісії на висновок Головного управління ДМС в Одеській області № 236/2016 року, оскільки вищезазначений документ раніше було визнано незаконним і скасовано рішенням суду, що набрало законну силу. 08 грудня 2017 року апеляційну скаргу Таїровської селищної виборчої комісії Овідіопольського району Одеської області не було задоволено Одеським апеляційним адміністративним судом, а постанову районного суду залишено без змін.

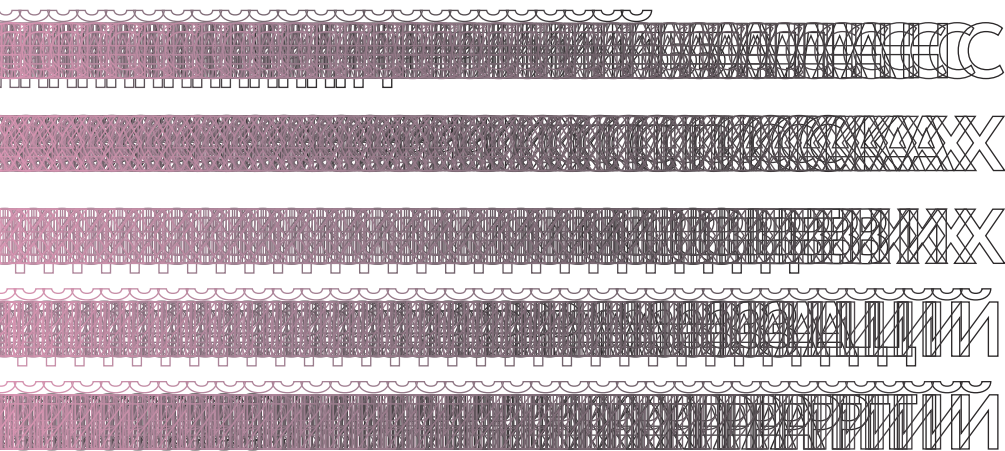
12 грудня 2017 року Таїровська ТВК повторно розглянула документи районної організації ВО «Батьківщина» і прийняла рішення про реєстрацію її 23 кандидатів у депутати селищної ради, але відмовила в реєстрації кандидата на посаду селищного голови, знову посиляючись на відсутність у нього громадянства України. 16 грудня 2017 року Одеський окружний адміністративний суд визнав протиправною та скасував постанову ТВК про розгляд заяви-вимоги Овідіопольської районної організації Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина» щодо реєстрації кандидата на посаду Таїровського селищного голови Овідіопольського району і зобов'язав виборчу комісію повторно розглянути документи, які були подані для реєстрації відповідного кандидата. Сторони виборчого спору звернулися з апеляційними скаргами до Одеського апеляційного адміністративного суду, за результатами розгляду яких суд зобов'язав ТВК зареєструвати кандидатом на посаду селищного голови висуванця районної організації ВО «Батьківщина». 24 грудня 2017 року Таїровська селищна ТВК розглянула рішення Одеського апеляційного адміністративного суду, але його не виконала, знову відмовивши в реєстрації кандидата місцевої організації ВО «Батьківщина». Невиконання рішення суду з боку ТВК було обґрунтовано членами виборчої комісії тим, що один з суддів додав до нього окрему думку. ОПОРА зазначає, що ТВК допустила грубе порушення законодавства, оскільки судові рішення набуло законної сили і воно є обов'язковим до виконання відповідно до ст. 14 КАСУ. Після довготривалих оскаржень та публічних протистоянь цей кандидат так і не був зареєстрований на виборах селищного голови.

ГЕНДЕРНИЙ БАЛАНС У ВИБОРЧИХ СПИСКАХ МІСЦЕВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

Забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у виборчому процесі є важливою частиною міжнародних зобов'язань України. Стандарти дотримання політичних прав жінок, які узагальнені в цілій низці міжнародних документів, відображені й у стратегічних документах національного рівня. Зокрема, до очікуваних результатів Державної соціальної програми забезпечення рівності прав жінок і чоловіків на період до 2021 року, Концепція якої була схвалена Кабінетом Міністрів України у квітні 2017 року, віднесено зростання частки жінок серед народних депутатів України, депутатів обласних та місцевих (міст обласного значення) рад.

Законодавчі умови та практики попередніх місцевих виборів у сфері забезпечення рівності виборчих прав жінок і чоловіків

Напередодні чергових місцевих виборів 2015 року Верховна Рада України прийняла нову редакцію Закону України «Про місцеві вибори», окремі положення якого спрямовуються на гарантування рівності прав та можливостей жінок і чоловіків у виборчому процесі. Відповідно до частини третьої статті 4 представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів



у депутати в багатомандатних виборчих округах має становити не менше 30% загальної кількості кандидатів у виборчому списку. Одночасно народні депутати України ухвалили зміни до Закону України «Про політичні партії», якими було встановлено вимоги до статуту політичних партій у аспекті наявності відомостей про квоти мінімального представництва жінок і чоловіків у виборчих списках партій на виборах народних депутатів України в загальнодержавному виборчому окрузі, кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатному виборчому окрузі. Ця квота має становити не менше 30% загальної кількості кандидатів у виборчому списку.

Практика реєстрації кандидатів на чергових місцевих виборах 2015 року засвідчила декларативність положень Закону України «Про місцеві вибори» щодо забезпечення 30% квоти представництва однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад.

У 2015 році моніторинг ОПОРИ виявив масовий характер недотримання місцевими організаціями політичних партій гендерної квоти на виборах депутатів обласних, міських, районних рад. Ключовою проблемою стала відсутність законодавчої санкції за недотримання 30% гендерної квоти у виборчому списку. Виборчі комісії не мали чітко визначеної підстави для відмови в реєстрації кандидатів з виборчого списку, в якому місцевою організацією партії не було дотримано вимоги щодо мінімального представництва однієї статі.

Кардинально протилежні за змістом рішення судів щодо відмов у реєстрації кандидатів та оскаржень положень спеціального Роз'яснення ЦВК (Постанова № 362 від 23.09.2015) засвідчили законодавчу неврегульованість механізмів реалізації гендерної квоти на місцевих виборах. Зокрема, у Роз'ясненні ЦВК від 23.09.2015 зазначалося, що відмова в реєстрації кандидатів у депутати в багатомандатному виборчому окрузі з підстав недотримання положення Закону України «Про місцеві вибори» про представництво у виборчому списку однієї статі не допускається. У цьому питанні ЦВК спиралася на те, що до переліку підстав для відмови в реєстрації кандидатів не входять випадки недотримання у виборчих списках гендерної квоти. Ці роз'яснення ЦВК були оскаржені в судовому порядку. У 2015 році Київський апеляційний адміністративний суд у одній зі справ скасував положення Роз'яснення ЦВК щодо неможливості відмови в реєстрації кандидатів на підставі недотримання гендерної квоти, а у іншій справі — відмовив у задоволенні вимог позивача з питань скасування положень цих самих роз'яснень Комісії. Натомість Вищий адміністративний суд скасував одне з вищезгаданих рішень Київського апеляційного адміністративного суду, яким передбачалась можливість відмови в реєстрації кандидатів з підстав недотримання гендерної квоти. Таким чином, зміцнення законодавчих гарантій рівності виборчих прав жінок і чоловіків залишається актуальним завданням українського парламенту. Запроваджені на рівні законодавства про місцеві вибори та політичні партії вимоги щодо дотримання у виборчих списках мінімальної квоти представництва однієї статі досі не забезпечені дієвими процедурами і санкціями. Ця проблема найбільш комплексно проявилась на чергових місцевих виборах 2015 року і відтворюється на перших місцевих виборах у об'єднаних територіальних громадах.

Дотримання гендерної квоти на перших місцевих виборах у об'єднаних територіальних громадах 29 жовтня 2017 року

Із метою фіксації стану дотримання місцевими організаціями політичних партій вимог законодавства щодо 30% гендерної квоти, ОПОРА проаналізувала 297 виборчих списків кандидатів, які були висунуті в 25 міських громадах на перших місцевих виборах 29 жовтня 2017 року. Отримані результати демонструють збереження актуальності належного законодавчого врегулювання процедур забезпечення рівності можливостей у виборчому процесі, оскільки місцеві організації політичних партій достатньо масово ігнорували вимоги щодо мінімальної квоти представництва кожної статі.

Дотримання гендерної квоти у виборчих списках на виборах депутатів міських рад 29 жовтня 2017 року в 25 ОТГ



За даними ОПОРИ, 39% усіх виборчих списків на виборах депутатів міських рад, які проводяться за пропорційною виборчою системою, було зареєстровано із порушенням вимоги 30% представництва однієї статі. Із 297 виборчих списків, висунутих на виборах депутатів міських рад, у 104 жінок-кандидаток було менше на 30% від загальної кількості висунутих кандидатів (35% від усіх виборчих списків). Значно рідше фіксувалися випадки порушення мінімальної квоти представництва чоловічої статі у виборчих списках: у 12 списках або 4% від їхньої загальної кількості. Із порушенням гендерної квоти всього було зареєстровано на відповідних виборах 116 виборчих списків або 39% від їхньої загальної кількості.

Серед місцевих організацій політичних партій, які зареєстрували виборчі списки у кожній з 25 ОТГ, найчастіше не дотримувалися вимоги щодо гендерної квоти осередки Аграрної партії України – у 12 з 25 виборчих списків (48%). Місцеві організації «Блоку Петра Порошенка «Солідарність» порушили квоту в 11 з 25 виборчих списків (44%). ВО «Батьківщина» та Радикальна партія Олега Ляшка – в 7 з 25 виборчих списків (28%).

У 15 з 22 виборчих списків місцевих організацій ВО «Свобода» 30-відсотковий рівень представництва кожної статі недотримано (68%), натомість гендерну незбалансованість не було дотримано у 8 з 16 виборчих списків партії «Наш край» (50%). Це найвищі показники відхилення від гендерної квоти, допущені місцевими організаціями політичних партій, які висунули виборчі списки в більше ніж 15 територіальних громадах (див. таблицю «Дотримання 30% представництва двох статей у виборчих списках кандидатів на виборах депутатів міських рад 29 жовтня 2017 року в 25 ОТГ»).

Екстремальні випадки ігнорування представництва однієї зі статей зафіксовано у 12 з 297 виборчих списків, до яких не було включено жодну жінку або чоловіка (у 11 списках немає жодної кандидатки, у 1 виборчому списку відсутні чоловіки). Місцева організація політичної партії «Українське об'єднання патріотів – УКРОП» не висунула кандидатів-чоловіків на виборах Семенівської міської ради Чернігівської області. У 2 з 22 виборчих списків Об'єднання «Самопоміч» відсутні жінки-кандидатки, до 2 з 16 виборчих списків партії «Наш край» також не було включено жодної кандидатки. Немає жінок у 1 з 10 виборчих списків партій «Рух Нових сил Михайла Саакашвілі», «Громадський рух «Народний контроль» – в 1 з 7 списків, «Українське об'єднання патріотів – УКРОП» – в 1 з 22, «Опозиційний блок» – в 1 з 17, Партія Пенсіонерів – в 1 з 2, Українська морська партія Сергія Ківалова – в 1 з 2, партія «Україна Славетна» – в 1 з 5.

Усього на виборах депутатів міських рад, які проводилися 29 жовтня 2017 року, зареєстровано 6 610 кандидатів, з яких 2 268 були жінками, 3 842 – чоловіками. Таким чином, загальний корпус кандидатів на виборах депутатів міських рад розподілявся на 37% жінок і 63% чоловіків. У виборчих списках, висунутих місцевими організаціями політичних партій, домінували безпартійні кандидати (65%), при цьому 68% жінок-кандидаток не належали до політичних партій. Рівень безпартійних кандидатів-чоловіків на виборах до міських рад 29 жовтня 2017 року був дещо меншим – 63%. Нагадаємо, що місцева організація партії має право висувати на виборах члена цієї політичної сили або безпартійну особу.

Дотримання 30% представництва двох статей у виборчих списках кандидатів на виборах депутатів міських рад 29 жовтня 2017 року в 25 ОТГ

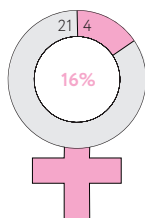
Суб'єкт висування	Кількість виборчих списків	Кількість виборчих списків з менше 30% жінок	Кількість виборчих списків з менше 30% чоловіків	Кількість виборчих списків із порушенням 30%	Частка виборчих списків із порушенням 30%	Кількість виборчих списків із дотриманням квоти для жінок і чоловіків
Аграрна партія України	25	11	1	12	48%	13
Блок Петра Порошенка «Солідарність»	25	11	0	11	44%	14
Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»	25	7	0	7	28%	18
Радикальна партія Олега Ляшка	25	7	0	7	28%	18
Українське об'єднання патріотів – УКРОП	24	6	3	9	38%	15
Всеукраїнське об'єднання «Свобода»	22	14	1	15	68%	7
Об'єднання «Самопоміч»	22	7	0	7	32%	15
Опозиційний блок	17	5	1	6	35%	11
Наш край	16	6	2	8	50%	8
Громадсько-політичний рух Валентина Наливайченка «Справедливість»	11	2	1	3	27%	8
Рух нових сил Михайла Саакашвілі	10	4	0	4	40%	6
Народний фронт	8	2	0	2	25%	6
Громадський рух «Народний контроль»	7	3	0	3	43%	4
Нова держава	6	2	0	2	33%	4
Громадянська позиція	6	3	0	3	50%	3
Соціал-демократична партія	5	0	0	0	0%	5
Україна Славетна	5	2	0	2	40%	3
Усього	297	104	12	116	39%	181

Гендерна збалансованість переліку перших кандидатів у виборчих списках кандидатів на виборах депутатів міських рад 29 жовтня 2017 року

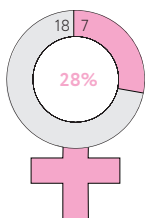
Закон України «Про вибори народних депутатів України» передбачає, що кожен виборчий список включає першого кандидата, який не закріплюється за територіальним виборчим округом. Усі інші кандидати закріплюються за ТВО, при цьому перший у виборчому списку автоматично отримує депутатський мандат у разі подолання місцевою організацією партії виборчого бар'єра. Він фактично є лідером і політичним обличчям місцевої організації політичної партії, яка змагається за депутатські мандати в місцевих радах. За підрахунками ОПОРИ, першими у 70 виборчих списках були жінки (або у 24%), чоловіки – у 223 (щодо 4 списків інформація відсутня).

4 політичні партії висунули виборчі списки в усіх 25 міських територіальних громадах, з яких ВО «Батьківщина» та Радикальна партія Олега Ляшка найчастіше наділяли кандидаток статусом першого номеру. Якщо 10 з 25 виборчих списків місцевих організацій політичної партії ВО «Батьківщина» очолювали жінки, то лише у 4 з 25 списків Аграрної партії України жінки стали першими номерами. «Українське об'єднання патріотів – УКРОП», до прикладу, висунувши виборчі списки у 24 з 25 територіальних громад, наділило лише 4 жінок статусом 1-го кандидата у багатомандатному виборчому окрузі. У 10 виборчих списках партії «Рух Нових сил Михайла Саакашвілі» усі перші кандидати є чоловіками.

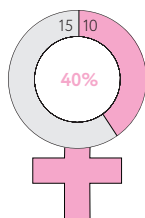
Перші кандидати у виборчих списках на виборах міських рад 29 жовтня 2017 року



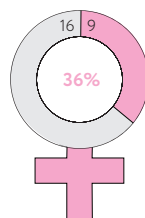
Аграрна партія
України



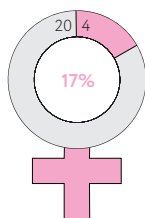
Блок П. Порошенка
«Солідарність»



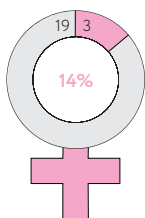
Всеукраїнське об'єднання
«Батьківщина»



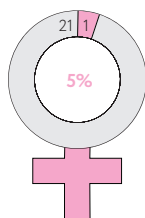
Радикальна партія
Олега Ляшка



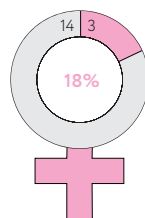
Українське об'єднання
патріотів – УКРОП



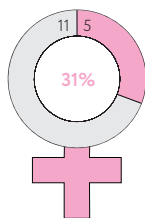
Всеукраїнське об'єднання
«Свобода»



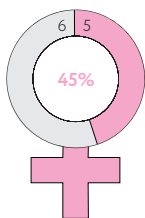
Об'єднання «Самопоміч»



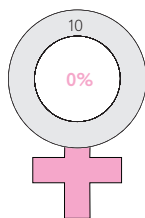
Опозиційний блок



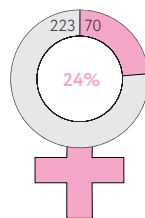
Наш край




Громадсько-політичний рух
Валентина Наливайченка
«Справедливість»



Рух нових сил
Михайла Саакашвілі



Усього

 Перший кандидат – жінка
% Частка списків з першою жінкою

 Усього виборчих списків

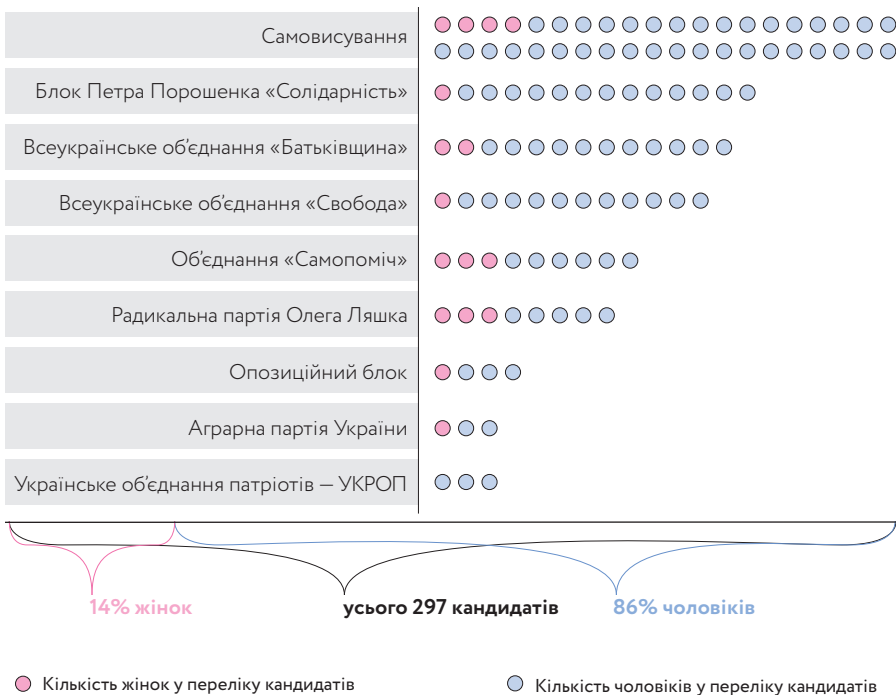
Гендерна збалансованість переліку кандидатів на посади голів об'єднаних територіальних громад на перших місцевих виборах 29 жовтня та 24 грудня 2017 року

На виборах у одномандатних виборчих округах законодавство не встановлює, враховуючи специфіку виборчої системи, спеціальних вимог щодо забезпечення мінімального рівня представництва однієї статі в переліку кандидатів. Активність участі жінок і чоловіків у виборах голів територіальних округів та депутатів сільських й селищних голів залежить виключно від партійних практик і стандартів, внутрішньопартійних процедур визначення. ОПОРА провела аналіз участі жінок і чоловіків у виборах міських голів у об'єднаних територіальних громадах, які відбулися 29 жовтня і 24 грудня 2017 року. Дослідження підтверджує необхідність додаткових зусиль для забезпечення рівності можливостей жінок і чоловіків у виборчому процесі, оскільки зберігається значна диспропорція між рівнями участі представників двох статей у виборах голів ОТГ.

Вибори міських голів у об'єднаних територіальних громадах 29 жовтня 2017 року

На виборах міських голів 25-ти ОТГ, які відбулися 29 жовтня 2017 року, з 119 кандидатів лише 17 були жінками, що становить 14% від загальної кількості претендентів на посади очільників громад. 4 з 17 кандидаток брали участь у електоральному змаганні шляхом самовисування, інші йшли від місцевих організацій політичних партій.

Кількість представників двох статей у переліку кандидатів на посади міських голів на перших місцевих виборах 29 жовтня 2017 року



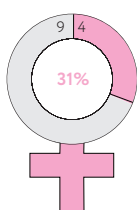
Кількість представників двох статей у переліку кандидатів на посади міських голів на перших місцевих виборах 29 жовтня 2017 року

Суб'єкт висування	Усього	Жінок	Чоловіків	% жінок
Самовисування	40	4	36	10%
Блок Петра Порошенка «Солідарність»	14	1	13	7%
Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»	13	2	11	15%
Всеукраїнське об'єднання «Свобода»	12	1	11	8%
Об'єднання «Самопоміч»	9	3	6	33%
Радикальна партія Олега Ляшка	8	3	5	38%
Опозиційний блок	4	1	3	25%
Аграрна партія України	3	1	2	33%
Українське об'єднання патріотів – УКРОП	3	0	3	0%
Соціал-демократична партія	2	1	1	50%
Народний Рух України	2	0	2	0%
ДемАльянс (Демократичний альянс)	1	0	1	0%
Громадський рух «Народний контроль»	1	0	1	0%
Рух нових сил Михайла Саакашвілі	1	0	1	0%
Воля народу	1	0	1	0%
Сила Людей	1	0	1	0%
Громада і Закон	1	0	1	0%
Громадянська позиція	1	0	1	0%
За конкретні справи	1	0	1	0%
Громадсько-політичний рух Валентина Наливайченка «Справедливість»	1	0	1	0%
Усього	119	17	102	14%

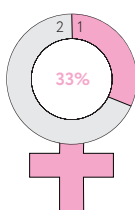
Вибори міських голів у об'єднаних територіальних громадах 24 грудня 2017 року

У 5 міських громадах на посади голів балотувалося 29 кандидатів, з яких 6 були жінками (21% від загальної кількості кандидатів).

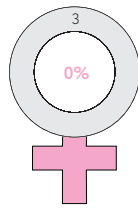
Кількість представників двох статей у переліку кандидатів на посади міських голів на перших місцевих виборах 24 грудня 2017 року



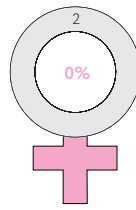
Самовисування



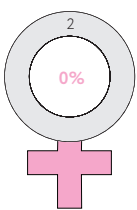
Всеукраїнське об'єднання «Свобода»



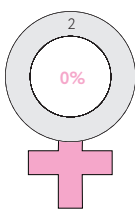
Українське об'єднання патріотів – УКРОП



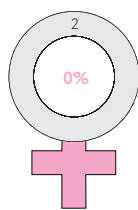
Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»



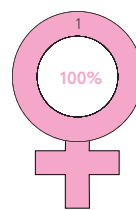
Блок П. Порошенка «Солідарність»



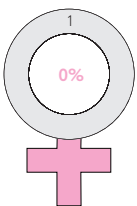
Рух нових сил Михайла Саакашвілі



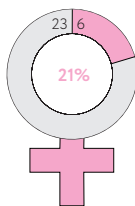
Національний корпус




Об'єднання «Самопоміч»



Громадсько-політичний рух Валентина Наливайченка «Справедливість»



Усього

 Перший кандидат – жінка
 % Частка списків з першою жінкою

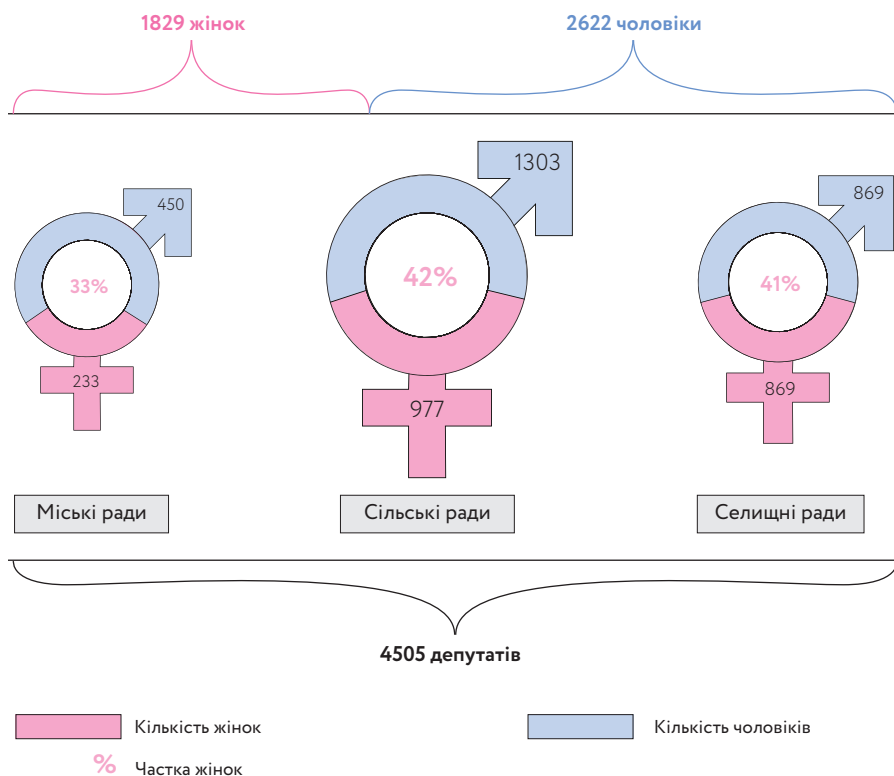
 Усього виборчих списків

Гендерний аналіз депутатського складу місцевих рад, обраних 29 жовтня 2017 року

ОПОРА дослідила збалансованість новообраних місцевих рад, використовуючи умовний показник щодо 30% представництва кожної статі у депутатському корпусі (законодавча вимога щодо обов'язкової гендерної квоти застосовується винятково до виборчих списків у багатомандатних округах).

На перших місцевих виборах у ОТГ, які відбулися 29 жовтня, було обрано 4 505 депутатів, з яких 41% є жінками. Якщо порівнювати між собою частки жінок у складі різних видів місцевих рад, то найнижчий показник зафіксовано на рівні міських рад, обраних за виборчими списками місцевих організацій політичних партій (33%).

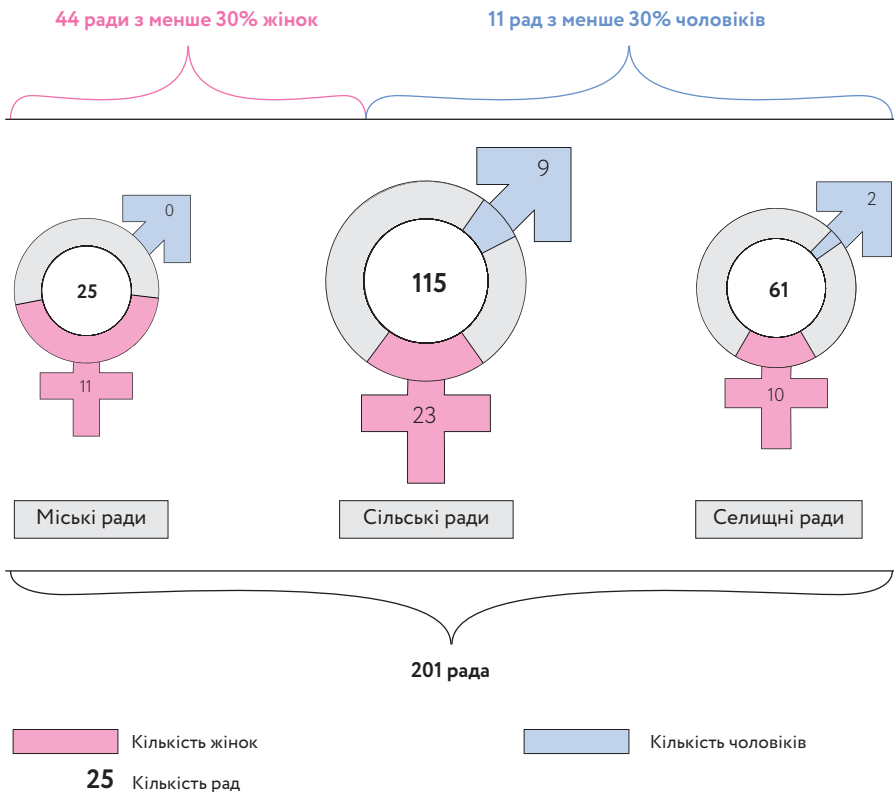
Представництво жінок і чоловіків у місцевих радах, обраних 29 жовтня 2017 року



У жодній з міських рад, сформованих за результатами голосування 29 жовтня 2017 року, чоловіки не становлять менше 30% від загального складу ради. Менше 30% жінок представлено в 11 з 25 міських рад.

У 23 з 115 сільських рад жінки становлять менше 30% від загальної кількості депутатів, натомість аналогічна ситуація щодо представництва чоловіків зафіксована у 9 громадах. Кількість чоловіків не досягла 30% загального складу ради в 2 селищних громадах, меншим 30% є представництво жінок у 10 селищних громадах.

Представництво чоловіків і жінок у новообраних міських, сільських, селищних радах, сформованих за результатами голосування 29 жовтня 2017 року



Кількість виборчих списків, які подолали виборчий бар'єр 29 жовтня 2017 року, у розрізі перших кандидатів

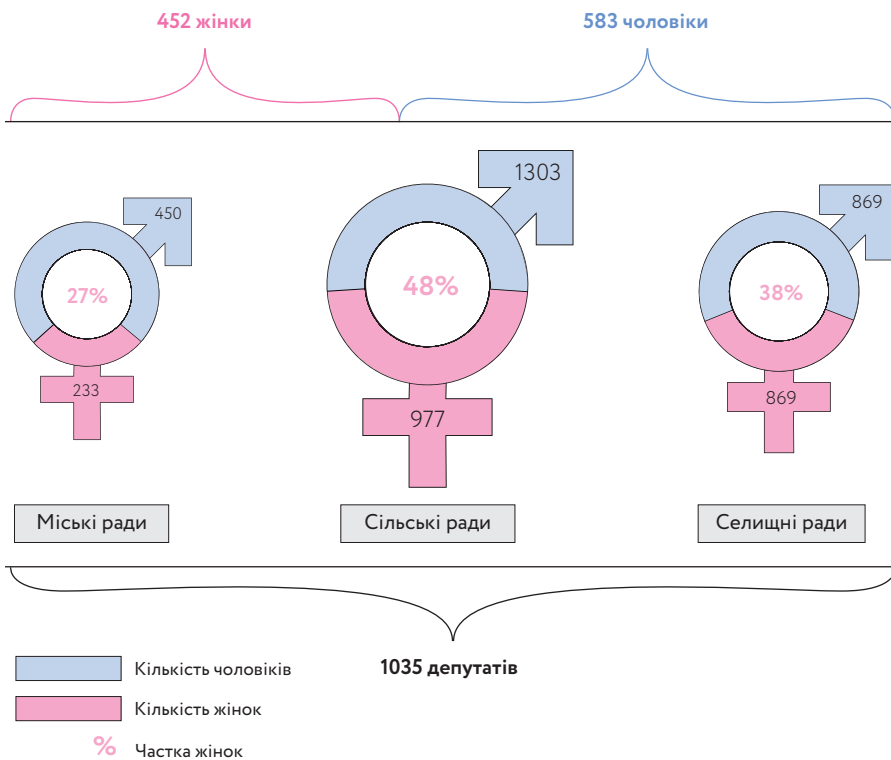


На перших місцевих виборах 29 жовтня 2017 року в 25 міських громадах виборчий бар'єр подолали 144 виборчі списки місцевих організацій політичних партій. 37 виборчих списків або 26% їхньої загальної кількості очолювали жінки.

Гендерний аналіз депутатського складу, обраного 24 грудня 2017 року

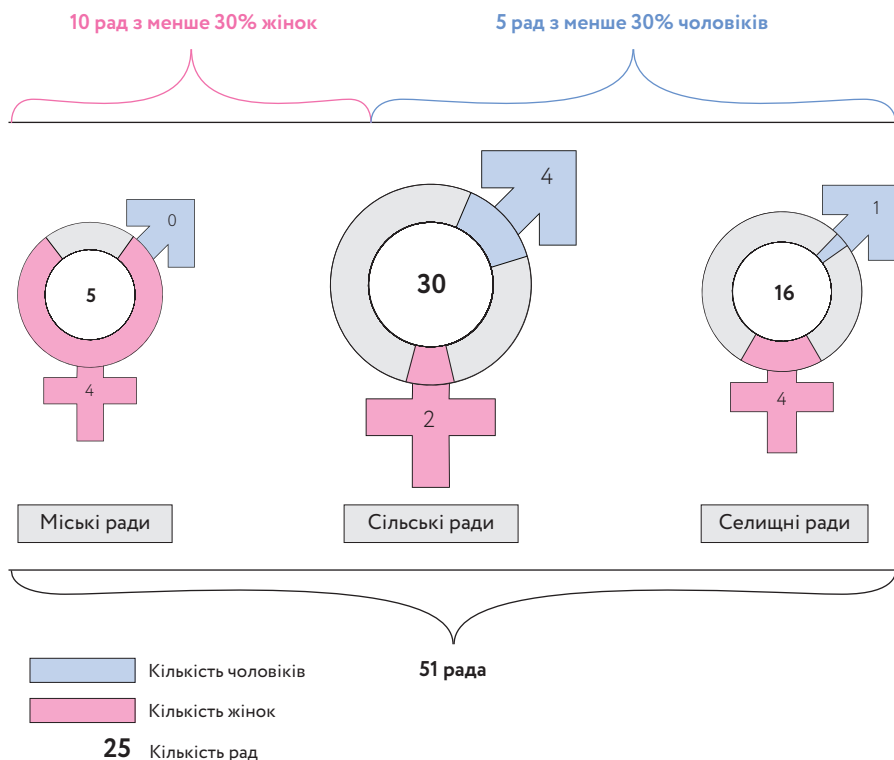
На перших місцевих виборах у 51 ОТГ 24 грудня 2017 року було обрано 1 035 депутатів міських, сільських, селищних рад, з яких 452 або 44% є жінками. Найбільша частка жінок була обрана на рівні селищних рад (48% від загальної кількості депутатів цього рівня), найменша кількість – у містах (27% від кількості депутатів).

Представництво жінок і чоловіків у місцевих радах, обраних 24 грудня 2017 року



У 4 з 5 міських рад, обраних на перших місцевих виборах 24 грудня 2017 року, жінки складають менше 30% депутатського корпусу. У 6 з 30 сільських рад чоловіки або жінки не складають 30% депутатського корпусу, при цьому в 4 з них саме чоловіки не подолали цей умовний рівень представництва. У 4 селищних радах жінки представлені на рівні, який менший 30% від загальної кількості депутатів, чоловіки знаходяться у аналогічній ситуації в одній селищній раді.

Представництво чоловіків і жінок у новообраних міських, сільських, селищних радах, сформованих за результатами голосування 24 грудня 2017 року

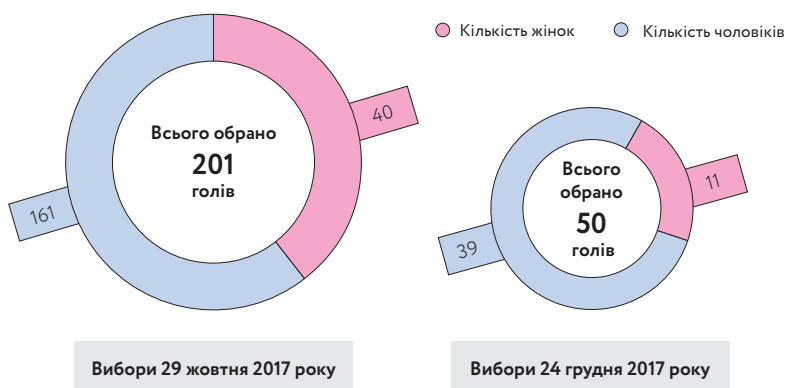


У 5 містах на перших місцевих виборах 24 грудня 2017 року бар'єр подолали 29 місцевих організацій політичних партій, у 5 з яких першим кандидатом виборчого списку була жінка.

Гендерний аналіз результатів голосування на виборах голів ОТГ (29 жовтня та 24 грудня 2017 року)

На перших місцевих виборах із голосуванням 29 жовтня 2017 року 20% або 40 з 201 голів ОТГ є жінками, натомість на виборах 24 грудня 2017 року 11 з 51 громади обрали жінку головою міської/сільської/селищної ради (22% від кількості громад).

Представництво двох статей на рівні посад голів ОТГ



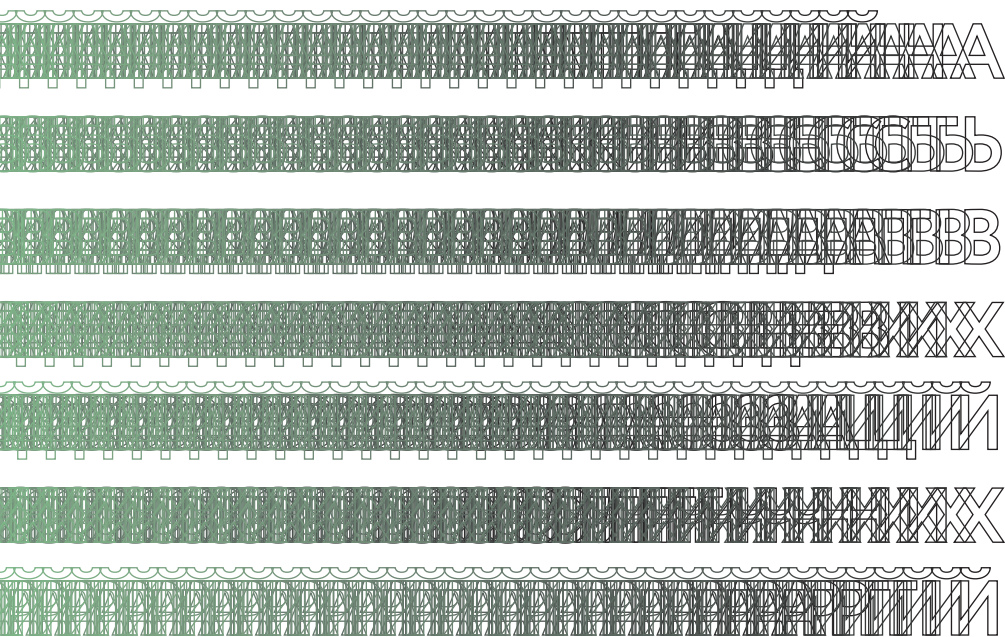
Перші місцеві вибори 29 жовтня та 24 грудня 2017 року продемонстрували доцільність продовження зусиль на шляху дієвого забезпечення рівності можливостей для жінок і чоловіків у виборчому процесі. Підвищення поінформованості політичних партій, їхніх місцевих організацій, широкі просвітницькі кампанії для виборців сприятимуть виробленню стабільних практик формування гендерно збалансованих виборчих списків та переліків кандидатів у одномандатних виборчих округах. Не менш важливим завданням є приведення законодавства України у відповідність до міжнародних стандартів у сфері рівності прав і можливостей представників чоловіків і жінок. Найбільш ефективним механізмом практичної реалізації загальноновизнаних стандартів є встановлення обов'язку для ТВК приймати рішення про відмову в реєстрації списків кандидатів, які не відповідають вимогам щодо забезпечення збалансованого представництва жінок та чоловіків. Це відповідає законодавчим підходам у країнах Європи, які мають досвід встановлення гендерних квот на виборах.

АГІТАЦІЙНА АКТИВНІСТЬ КАНДИДАТІВ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ

Закон України «Про місцеві вибори» закріплює за політичними партіями обов'язок прийняття рішення про участь їхніх місцевих організацій у місцевих виборах. 50 політичних партій прийняли відповідне рішення щодо виборчої кампанії, яка відбувалася у 201 територіальній громаді на перших місцевих виборах 29 жовтня 2017 року. Для порівняння, на перших місцевих виборах 24 грудня 2017 року, які відбувалися у 51 територіальній громаді, 42 політичні партії задекларували наміри брати участь у передвиборчій боротьбі.

Агітаційна кампанія в об'єднаних територіальних громадах, де проходили вибори 29 жовтня і 24 грудня 2017 року, відзначалася значно меншою активністю суб'єктів виборчого процесу та насиченістю публічних заходів, порівняно із загальнонаціональними кампаніями. Навіть після завершення етапу офіційної реєстрації кандидатів переважна більшість учасників виборчого процесу не проявляла публічної активності в округах.

Традиційна для всіх попередніх виборів проблема з дочасною агітацією на цих виборах гостро не проявилася. Під час моніторингу виборчої кампанії,



запланованої на 29 жовтня, спостерігачі ОПОРИ зафіксували випадки агітаційних заходів з боку кандидатів у депутати лише в трьох ОТГ, а з боку кандидатів на посади місцевих голів – у 9 ОТГ.

Офіційно ж агітаційна кампанія розпочиналася з дня, наступного за днем прийняття відповідною територіальною виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидатів. Спостерігачі ОПОРИ здійснювали системний моніторинг агітаційної активності в територіальних громадах і сформували порівняльний рейтинг місцевих організацій політичних партій, які проводили найбільш активні передвиборчі кампанії на виборах 29 жовтня і 24 грудня 2017 року.

Серед політичних партій – суб'єктів виборчого процесу, найбільш масштабною була агітаційна діяльність ВО «Батьківщина», різні форми активності якої зафіксовані в 54% об'єднаних територіальних громад, де відбувалися перші місцеві вибори 29 жовтня 2017 року. Деяко менш масово проявлялася агітаційна активність кандидатів «Блоку Петра Порошенка», якою охоплено 42% ОТГ. Так само помітною була публічна агітаційна кампанія таких по-

запарламентських партій, як УКРОП (34% ОТГ) та Аграрна партія України (28% ОТГ), які за цим показником не поступалися Радикальній партії Олега Ляшка (27% ОТГ) і Об'єднанню «Самопоміч» (24% ОТГ). Решта партій фактично не проводили загальнонаціональної агітаційної кампанії та їх активність обмежувалася діяльністю окремих кандидатів у конкретних ОТГ.

На виборах 24 грудня 2017 року, за даними ОПОРИ, у найбільшій кількості громад помітну агітаційну активність проявляли кандидати місцевих організацій політичних партій «Блок Петра Порошенка «Солідарність» (у 67% громад) та ВО «Батьківщина» (53%). У порівнянні з іншими політичними силами, високу інтенсивність агітаційних заходів продемонстрували місцеві організації Аграрної партії України (у 42% громад), партії «Українське об'єднання патріотів – УКРОП» (у 28% громад), Радикальної партії Олега Ляшка (у 22% громад), партії «Наш край» (у 19% громад). Меншу кількість територіальних громад охопили помітною передвиборною агітацією місцеві організації партій «Народний фронт» та Об'єднання «Самопоміч» (у 11% громад). Інтенсивні агітаційні кампанії були в місцевих організаціях партій «Національний корпус» та Соціал-демократичної партії – у 8% громад, ВО «Свобода», Громадсько-політичний рух Валентина Наливайченка «Справедливість» та «Рідне місто» – у 6% громад. Інші місцеві організації політичних партій не проводили масштабної агітаційної діяльності в територіальних громадах.

Рейтинг партій – суб'єктів виборчого процесу за масштабом агітаційної активності в ОТГ (на виборах 29 жовтня 2017 року)

Партії	К-сть округів
ВО «Батьківщина»	54%
Блок Петра Порошенка «Солідарність»	42%
УКРОП	34%
Аграрна партія України	28%
Радикальна партія Олега Ляшка	27%
Об'єднання «Самопоміч»	24%
Наш край	16%
ВО «Свобода»	15%
Опозиційний блок	7%
Партія «Відродження»	4%

Рейтинг партій — суб'єктів виборчого процесу за масштабом агітаційної активності в ОТГ (на виборах 24 грудня 2017 року)

Партії	К-сть округів
Блок Петра Порошенка «Солідарність»	67%
ВО «Батьківщина»	53%
Аграрна партія України	42%
УКРОП	28%
Радикальна партія Олега Ляшка	22%
Наш край	19%
Народний фронт	11%
Об'єднання «Самопоміч»	11%
Соціал-демократична партія	8%
Національний корпус	8%
Всеукраїнське об'єднання «Свобода»	6%
Громадсько-політичний рух Валентина Наливайченка «Справедливість»	6%
Рідне місто	6%
Опозиційний блок	3%
Громадський Рух «Народний контроль»	3%
ВО «Черкащани»	3%

Під час проведення перших місцевих виборів у ОТГ 29 жовтня 2017 р. лідерами за агітаційною активністю були, як правило, ті ж самі політичні сили, що й на виборах у грудні 2017 року. Кандидати від місцевих організацій політичних партій та самовисуванці проявляли неоднакову зацікавленість у проведенні передвиборної агітації. У одних громадах відповідна діяльність характеризувалася низькою інтенсивністю, в інших ОТГ кандидати активно змагалися за голоси виборців, вдаючись, серед іншого, до розповсюдження чорного піару проти конкурентів. У цілому, за час кампанії жодна з найбільш активних партій — учасників виборів не проводила агітацію в усіх регіонах та ОТГ.

Кандидати як в депутати, так і на посаду місцевих голів використовували схожі способи агітаційної діяльності, визначені Законом України «Про місцеві вибори» (п. 5 ст. 54). У розрізі типів виборчої агітації, до яких вдавалися кандидати і партії, найбільш поширеним було розповсюдження листівок, плакатів та інших друкованих матеріалів. Цей тип агітації домінував на виборах 29 жовтня 2017 року як серед кандидатів на посаду міських голів (у 81% ОТГ вдавалися до подібних заходів), так і кандидатів у депутати (87%). Так само популярним було проведення зборів громадян, зустрічей з виборцями, до яких вдавалися кандидати у депутати та на посади місцевих голів у близько 80% ОТГ. Політична реклама в ЗМІ натомість не була найбільш типовою формою агітації серед кандидатів на місцевих виборах – на противагу тому, що на загальнонаціональних виборах саме такий тип агітації традиційно переважає. Найменш охоче кандидати вдавалися до проведення публічних дебатів, дискусій, круглих столів, прес-конференцій, а також масових заходів (мітингів, походів, демонстрацій, пікетів).

Домінуючі типи агітації серед кандидатів у депутати на виборах 29 жовтня 2017 року

Типи агітації	Відсоток ОТГ, де зафіксовано таку агітацію
Розповсюдження виборчих листівок, плакатів	87%
Проведення зборів громадян, зустрічей із виборцями	78%
Оприлюднення в друкованих та аудіовізуальних (електронних) ЗМІ політичної реклами	37%
Розміщення політичної реклами на носіях зовнішньої реклами	33%
Встановлення агітаційних наметів	30%
Проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрація фільмів, телепередач чи інші публічні заходи	26%
Проведення публічних дебатів, дискусій, круглих столів, прес-конференцій	12%
Проведення мітингів, походів, демонстрацій, пікетів	4%

Домінуючі типи агітації серед кандидатів на посади місцевих голів на виборах 29 жовтня 2017 року

Типи агітації	Відсоток ОТГ, де зафіксовано таку агітацію
Проведення зборів громадян, зустрічей із виборцями	81%
Розповсюдження виборчих листівок, плакатів	80%
Оприлюднення в друкованих та аудіовізуальних (електронних) ЗМІ політичної реклами	41%
Розміщення політичної реклами на носіях зовнішньої реклами	31%
Проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрація фільмів, телепередач чи інші публічні заходи	25%
Установлення агітаційних наметів	23%
Проведення публічних дебатів, дискусій, круглих столів, прес-конференцій	19%
Проведення мітингів, походів, демонстрацій, пікетів	2%

Проведення публічних дебатів, дискусій, круглих столів, прес-конференцій, а також масових заходів були найменш поширеними формами агітації серед партій і кандидатів, які балотувалися на перших місцевих виборах 29 жовтня. Так само не використовувалися інші, не традиційні способи ведення агітаційної кампанії. Учасники виборів практично не застосовували соціальних мереж та сучасних інтернет-інструментів у агітаційних цілях, що, очевидно, зумовлено недостатнім охопленням та рівнем користування інтернетом виборців, які проживають в сільській місцевості.

Під час виборчої кампанії 24 грудня в громадах, де ОПORA відслідковувала агітаційну активність, тенденції збереглися і кандидати у депутати місцевих рад найчастіше (зафіксовано у 61% ОТГ) розповсюджували виборчі листівки, плакати та інші друковані агітаційні матеріали. У 42% громад переважно використовувалися зустрічі з виборцями для проведення передвиборної агітації. Розповсюдження політичної реклами у ЗМІ або розміщення агітаційних матеріалів на зовнішніх рекламних носіях стали популярними способами агітації кандидатів у депутати у 22% та 17% громадах відповідно. Натомість у 14% ОТГ кандидати активно встановлювали агітаційні намети. Розповсюдження друкованих матеріалів та проведення зустрічей із виборцями було популярним способом передвиборної агітації і для кандидатів на посади го-

лів ОТГ. Однак претенденти на посади міських, сільських та селищних голів більш активно, ніж кандидати у депутати, розміщували політичну рекламу в друкованих і аудіовізуальних ЗМІ.

Широке поширення партіями і кандидатами друкованої агітаційної продукції різко контрастує з поданням кандидатами примірників кожного друкованого агітаційного матеріалу, виготовленого за рахунок власних виборчих фондів, а також з використанням обладнання, що їм належить, не пізніше як через два дні після його виготовлення до відповідної територіальної виборчої комісії (п. 3 ст. 56 Закону «Про місцеві вибори»). Кількість агітаційних матеріалів, виявлених спостерігачами, категорично не співвідносилася з тими поодинокими відомостями про зразки агітаційних продуктів, які отримали у своє розпорядження територіальні виборчі комісії.

В усіх міських ОТГ лише близько третини місцевих організацій політичних партій передали до ТВК виготовлені примірники агітаційних матеріалів. Натомість у сільських і селищних об'єднаних територіальних громадах менше 10% кандидатів виконали вимогу Закону і надали ТВК примірники агітації. Проблема з незадовільним виконанням відповідної норми Закону полягає в тому, що відсутня чітко визначена відповідальність за її порушення, а також з боку ТВК немає жодного контролю за перебігом ведення агітації суб'єктами виборчого процесу та станом виконання правових вимог. У цьому контексті спостерігається використання технологій, які звужують можливості вільного волевиявлення виборців, хоча й не в таких масштабах, як в умовах парламентських виборів. Зокрема, зафіксовано прояви потенційного впливу на результати голосування через так званих кандидатів-двійників — осіб, персональні дані яких збігаються з даними рейтингових чи пізнаваних кандидатів. На виборах 29 жовтня 2017 року в 7,3% ОТГ виявлено «двійників» серед кандидатів у депутати і в 5% серед кандидатів на посади місцевих голів. На технічний характер їхньої реєстрації може вказувати те, що ніхто з кандидатів-двійників публічно не проявляв жодної агітаційної активності.

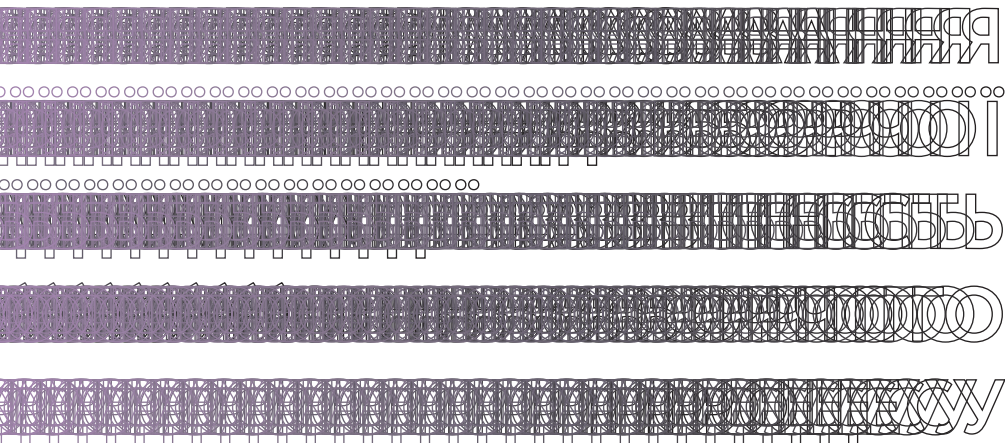
Попри те, що велика частка кандидатів як на посади місцевих голів, так і кандидатів у депутати не проводила публічної агітаційної діяльності, кількість відмов від балотування на підставі особистої заяви кандидата або звернення місцевої організації партії була мінімальною. 3,2% претендентів на посади місцевих голів відмовилися від балотування і подали відповідні заяви. Серед кандидатів у депутати показник відмов від балотування був мінімальним і склав менше 1%. Це може свідчити про те, що реальною метою реєстрації таких кандидатів насамперед було отримання позаконкурентних переваг у виборчому процесі, зокрема шляхом отримання додаткових квот представництва у дільничних виборчих комісіях.

ФІНАНСУВАННЯ ПЕРЕДВИБОРЧОЇ АГІТАЦІЇ ТА ЗВІТНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Під час виборчої кампанії перших місцевих виборів у ОТГ спостерігачі Громадянської мережі ОПОРА аналізували процес звітування партій і кандидатів про їх фінансові витрати.

Відповідно до п. 4 ст. 71 Закону «Про місцеві вибори» розпорядник коштів накопичувального рахунку виборчого фонду місцевої організації партії зобов'язаний за п'ять днів до дня голосування подати до відповідної територіальної виборчої комісії проміжний фінансовий звіт за період з дня відкриття накопичувального рахунку виборчого фонду до десятого дня до дня голосування за формою, встановлену ЦВК.

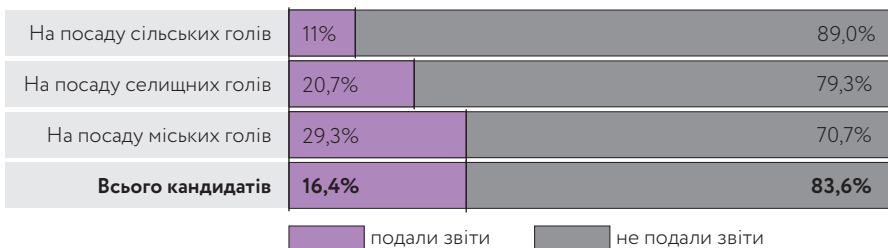
На виборах у сільські й селищні ради лише 1% кандидатів у депутати подали у ТВК проміжні фінансові звіти. Також ОПОРА проаналізувала ситуацію з поданням звітів місцевими організаціями партій в усіх міських об'єднаних територіальних громадах. З 25 міських ОТГ, де відбувалися вибори 29 жовтня, у 12-ти жодна партія не подала звіту. Найкраща ситуація фіксувалася в Ічнянській міській об'єднаній територіальній громаді Чернігівської області, де 70% (7 з 10) партій подали звіти, і у Верхньодніпровській міській об'єднаній територіальній громаді Дніпропетровської області, де 5 з 12 (42%) партій дотрималися положень Закону. Партіями, які найбільш активно виконували норму Закону, були «Самопоміч» (подала звіти в 7 міських ОТГ), «Батьківщи-



на» (звітувала в 6 ОТГ), в 5-ти міських ОТГ зафіксовані проміжні фінансові звіти партій «Блок Петра Порошенка», УКРОП, Аграрна партія України і «Наш край».

Стосовно кандидатів на посади сільських, селищних, міських голів, то, за даними ОПОРИ, проміжні фінансові звіти подали 16,4% кандидатів, які балотувалися на ці посади. Найвідповідальнішими були кандидати на посади міських голів – майже третина з них (29,3%) подали проміжні звіти. Для кандидатів на посади селищних і сільських голів цей показник склав 20,7% та 11% відповідно.

Подання кандидатами на посаду місцевих голів проміжних фінансових звітів на виборах 29 жовтня 2017 року

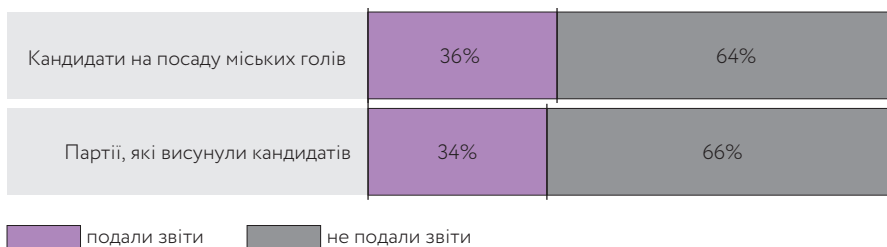


Відповідно до статті 71 Закону «Про місцеві вибори» не пізніше як на 7 день після дня голосування розпорядник поточного рахунку виборчого фонду місцевої організації партії, кандидата у депутати, кандидата на посаду місцевого голови зобов'язаний подати до відповідної ТВК остаточний фінансовий звіт за формою ЦВК.

Серед усіх кандидатів на посаду міського голови на виборах 29 жовтня 2017 року остаточний фінансовий звіт подали лише 36% від загальної кількості зареєстрованих кандидатів (43 зі 121). Причому з усіх кандидатів, які подали звіти, 79% були висунуті партіями, а 21% є самовисуванцями.

Серед політичних партій, які висунули своїх кандидатів на виборах до міських рад в ОТГ, що відбувалися 29 жовтня, лише в середньому 34% подали до ТВК остаточний фінансовий звіт. Найвищий показник дисциплінованості партій у поданні фінансових звітів зафіксовано у Буринській міській ОТГ Сумської області, де 7 з 12 партій (58%) подали звіти. Натомість в Андріївській міській ОТГ жодна з 5-ти зареєстрованих партій не подала до ТВК остаточних фінансових звітів, що є найгіршим показником з дотримання відповідної норми Закону.

Подання кандидатами на посаду міських голів і партіями, що висунули кандидатів на виборах до міських рад, остаточних звітів на виборах 29 жовтня 2017 року



ОПОРА також аналізувала ситуацію з відкриттям кандидатами на посади місцевих голів рахунку виборчого фонду та інформування комісії про цей факт. Виборчий фонд кандидата в депутати в одномандатному виборчому окрузі, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, старости має один поточний рахунок, на який надходять кошти для фінансування передвиборної агітації. Підставою для відкриття поточного рахунку виборчого фонду є копія рішення територіальної виборчої комісії про реєстрацію відповідного кандидата. Установа банку не пізніше наступного робочого дня з дня відкриття рахунку виборчого фонду повідомляє тери-

торіальну виборчу комісію про відкриття рахунку та його реквізити (стаття 70 ЗУ «Про місцеві вибори»). За даними ОПОРИ, 45% кандидатів на посаду місцевих голів не повідомили ТВК про відкриття рахунку виборчого фонду. Фактично це унеможлиблює здійснення будь-якого контролю за надходженням, обліком і використанням коштів виборчого фонду, що відповідно до п. 9 ст. 72 Закону покладається на ТВК та установу банку, в якій відкрито рахунок виборчого фонду.

У процесі подальшого удосконалення законодавства про місцеві вибори доцільно всебічно обговорити питання щодо участі місцевих організацій політичних партій у фінансуванні висунутих ними кандидатів у депутати, які балотуються в одномандатних виборчих округах. Чинний Закон України «Про місцеві вибори» не надає права місцевим організаціям партій, кандидати від яких висувалися в одномандатних виборчих округах, на створення власних виборчих фондів. Відповідно до частини 1 статті 70 рахунки виборчого фонду можуть відкрити кандидати в депутати в одномандатному виборчому окрузі (сільські та селищні ради) та місцеві організації партії, кандидати від якої зареєстровані в багатомандатному окрузі (міські ради). Реальна практика засвідчує, що окремі кандидати на виборах депутатів сільських та селищних рад не здатні самостійно відкрити та управляти рахунками виборчих фондів. Натомість місцеві організації політичних партій вмотивовані допомагати своїм висуванцям проводити агітаційні кампанії. До прикладу, на перших місцевих виборах у 17 з 19 ОТГ місцеві організації політичної партії «Українське об'єднання патріотів – УКРОП» практикували відкриття виборчого фонду на одного висунутого у виборчому окрузі кандидата, у межах якого фінансувалася виборча агітація всіх кандидатів від цієї політичної сили. Достатньо поширеною була практика розповсюдження на виборах у громадах агітаційних матеріалів, виготовлених за рахунок партійних організацій центрального та обласного рівнів та поза межами виборчих фондів кандидатів (Миколаївська, Харківська обл. тощо). Активність місцевих організацій політичних партій на виборах депутатів місцевих рад, які проводяться в одномандатних виборчих округах, також обмежується відсутністю можливості внесення офіційного нематеріального внеску від політичної партії у виборчий фонд кандидата. ОПОРА зазначає, що основним завданням для держави є забезпечення прозорості фінансування передвиборної агітації та попередження використання кандидатами тіньових коштів. Це завдання не суперечить прагненням місцевих організацій партій ефективно проводити агітаційні кампанії, а тому законодавець повинен розглянути можливість удосконалення відповідного регулювання.

Π

Β

3

Π

Α

Τ

ПОРУШЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПІД ЧАС АГІТАЦІЙНОЇ АКТИВНОСТІ ПАРТІЙ ТА КАНДИДАТІВ

Станом на кінець жовтня 2017 року спостерігачами ОПОРИ було виявлено понад 250 різного роду виборчих зловживань з боку суб'єктів виборчого процесу. Найрозповсюдженішим типом порушення виборчого законодавства (40% від загальної кількості) було поширення агітаційних матеріалів у заборонених законом місцях. Так само частими, але не настільки масовими, були випадки поширення агітаційних матеріалів без відповідних відомостей (виявлено 16% порушень такого типу від загальної кількості зафіксованих). В останні два тижні перед датою голосування (29 жовтня 2017 року) зросла кількість випадків зловживання адміністративними ресурсами, що найбільше проявилось у використанні комунальних ЗМІ в агітаційних цілях (трохи більше 6,3%), розміщенні агітаційних матеріалів у приміщеннях органів влади, підприємств і установ комунальної та державної власності (6,3%), а також використанні посадовими особами офіційних заходів для проведення агітації (6%).

Рейтинг виборчих зловживань (станом на 26 жовтня 2017 року)

Типи порушень	Кількість	Відсоток від загальної кількості
Поширення агітаційних матеріалів у заборонених законом місцях	101	40,1%
Поширення агітаційних матеріалів без відповідних відомостей	39	15,5%
Розміщення агітаційних матеріалів та політичної реклами в приміщеннях органів влади, підприємств і установ комунальної та державної власності	16	6,3%
Використання комунальних ЗМІ та офіційних видань органів влади й місцевого самоврядування в агітаційних цілях	16	6,3%
Використання посадовими особами офіційних заходів для проведення агітації	15	6,0%
Ухилення члена виборчої комісії в роботі комісії без поважних причин	13	5,2%
Залучення держслужбовців чи представників бюджетних установ до агітаційних заходів	12	4,8%
Публічна підтримка посадовими (службовими) особами кандидатів у робочий час	12	4,8%
Позбавлення журналістів і громадських спостерігачів права ознайомлюватися з виборчою документацією, здійснення фото-, відеозапису	12	4,8%
Інші порушення	16	6,3%

Спостерігачі ОПОРИ фіксували залученість до де-факто агітаційної активності керівництва місцевих адміністрацій (зокрема, голова Херсонської облдержадміністрації відвідував публічні заходи спільно з кандидатами на місцевих виборах, а у громадах розповсюджувалися агітаційні матеріали з його інтерв'ю про підтримку окремих претендентів на виборні посади). У подібних випадках спостерігачі ОПОРИ не виявили фактів порушення посадовцями конкретних обмежень виборчого законодавства, враховуючи чинну специфіку законодавчого регулювання. Але, як неодноразово зазначала ОПОРА, посадові особи органів влади всіх рівнів повинні орієнтуватися не лише на окремі законодавчі обмеження, а й дотримуватися стандартів виборів щодо рівного ставлення до всіх кандидатів та сприяти дотриманню принципу рівних можливостей для учасників виборів. Випадки зловживання адміністративними ресурсами проявлялися, серед іншого, шляхом розповсюдження агітаційних матеріалів у приміщеннях органів влади. Ознаки

прихованого зловживання бюджетним ресурсом мають прояви як у формі запровадження місцевих програм соціально-економічного розвитку (зафіксовані у Київській, Кіровоградській областях), так і проведення заходів, пов'язаних із відкриттям об'єктів за рахунок субвенції соціально-економічного розвитку окремих територій (Чернівецька область).

Також в останні тижні кампанії почастишали випадки передвиборчої благодійності, що є технологією матеріального стимулювання виборців з метою отримання додаткових електоральних переваг та формування позитивної думки про суб'єкта виборчого процесу. Це зазвичай мало ознаки непрямого підкупу виборців.

Спостерігачі ОПОРИ відзначили, що в більшості об'єднаних територіальних громад (в 68% від загальної кількості) правоохоронними органами не проводилася активна профілактична та просвітницька робота серед виборців та суб'єктів виборчого процесу ОТГ щодо попередження виборчих порушень.

З огляду на меншу географію виборчого процесу 24 грудня 2017 року, порівняно з виборами 29 жовтня (в 51 ОТГ проти 201 ОТГ відповідно), інтенсивність та кількість виборчих зловживань, зафіксованих спостерігачами в грудні 2017 року, була меншою. Однак їх типологія зберігалася, зокрема домінувало поширення агітаційних матеріалів без відповідних відомостей та в заборонених законом місцях.

Протягом виборчої кампанії до спостерігачів ОПОРИ регулярно надходила інформація від різних суб'єктів виборчого процесу про можливі зловживання на виборах (включаючи підкуп виборців), які не вдалося верифікувати. На практиці перевірка такої інформації є можливою у разі ефективної співпраці правоохоронних органів, кандидатів, виборців та спостерігачів.

Громадянська мережа ОПОРА здійснювала моніторинг діяльності правоохоронних органів України щодо реагування на заяви та звернення громадян, розслідування проваджень, зареєстрованих у Єдиному реєстрі досудових розслідувань. За даними організації, отриманих шляхом запитів на публічну інформацію, на перших місцевих виборах 29 жовтня та 24 грудня 2017 до територіальних підрозділів Національної поліції України надійшло 443 заяви та звернення, з яких 372 було списано висновком або розглянуто відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

Органами Національної поліції складено 17 протоколів про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з виборчим процесом (за статтями 212-10, 212-13, 212-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення). Статті Кодексу, за якими було складено протокол про вчинення адміністра-

тивних правопорушень, охоплюють випадки порушень обмежень у веденні передвиборної агітації, виготовлення та розповсюдження агітаційних матеріалів без вихідних даних, недотримання порядку розміщення агітаційних матеріалів або розміщення їх у заборонених законом місцях.

На перших місцевих виборах 29 жовтня та 24 грудня 2017 року органи Національної поліції України розпочато 44 кримінальні провадження, з яких 20 було закрито станом на лютий 2018 року. Станом на лютий 2018 року розслідування тривають щодо 22 кримінальних проваджень, пов'язаних з виборчим процесом. Резонансними можна назвати розслідування щодо нападу групи осіб на виборчу дільницю у с. Майське Синельниківського району Дніпропетровської області, підкупу виборців у Івано-Франківській області шляхом організації безкоштовних поїздок на гірськолижний курорт «Буковель», ймовірного підкупу виборців у Шабівській та Маяківській ОТГ Одеської області.

Важливими прецедентами потенційно можуть стати розслідування щодо фальсифікації виборчої документації. Зокрема, у Хмельницькій області розслідується факт можливої підробки та подання до Городоцької міської ТВК на перших місцевих виборах 29 жовтня 2017 року заяв про згоду балотуватися кандидатами від політичної партії «Українське об'єднання патріотів – УКРОП» від імені окремих жителів обласного центру. Подібне розслідування проводиться у Миколаївській області за фактом подання керівником однієї з місцевих організацій партії Об'єднання «Самопоміч» документів для реєстрації кандидатів із можливо сфальшованими підписами осіб. У Черкаській області продовжується розслідування за фактом підробки протоколу засідання ТВК.

Кримінальні провадження на перших виборах 29 жовтня та 24 грудня 2017 року*

Область	Розпочато	Закрито	Триває
Волинська	2	2	0
Дніпропетровська	5	3	2
Запорізька	1		1
Івано-Франківська	1		
Київська	4	2	2
Кіровоградська	2	2	
Львівська	1	1	
Миколаївська	3	1	2

Одеська	3	1	2
Полтавська	9	2	7
Рівненська	1	1	
Сумська	2		2
Херсонська	2	1	1
Хмельницька	4	3	1
Черкаська	2	1	1
Всього	42	20	22

°дані по Чернігівській та Луганській областях обласними управліннями Національної поліції на інформаційний запит не надано

Напередодні дня голосування на перших місцевих виборах 29 жовтня 2017 року партія ВО «Батьківщина» заявила про масові випадки тиску на її кандидатів та погроз її представникам. ОПОРА звернулася до ВО «Батьківщина» та інших політичних сил, які брали участь у відповідних виборах, з пропозицією надати деталізовану інформацію про незаконні дії щодо їхніх кандидатів. Після зустрічі представників ОПОРИ з керівництвом ВО «Батьківщина», організації були надані зведені відомості щодо осіб, які відмовились балотуватися від цієї політичної сили внаслідок ймовірного тиску на них. Не маючи повноважень розслідувати кримінальні правопорушення, ОПОРА не була наділена можливістю повною мірою оцінити надану інформацію про здійснення незаконного тиску на громадян із метою впливу на їх рішення про участь або відмову від балотування на перших місцевих виборах. Усі ці випадки повинні бути розслідувані правоохоронними органами, які зобов'язані дотримуватися принципу політичної незаангажованості. Заяви кандидатів або представників політичних партій про здійснення на них незаконного тиску є безумовною підставою для об'єктивного розслідування. Натомість активна взаємодія суб'єктів виборчого процесу із правоохоронними органами є важливою складовою спонукання держави до забезпечення невідворотності покарання за злочини проти виборчих прав громадян.

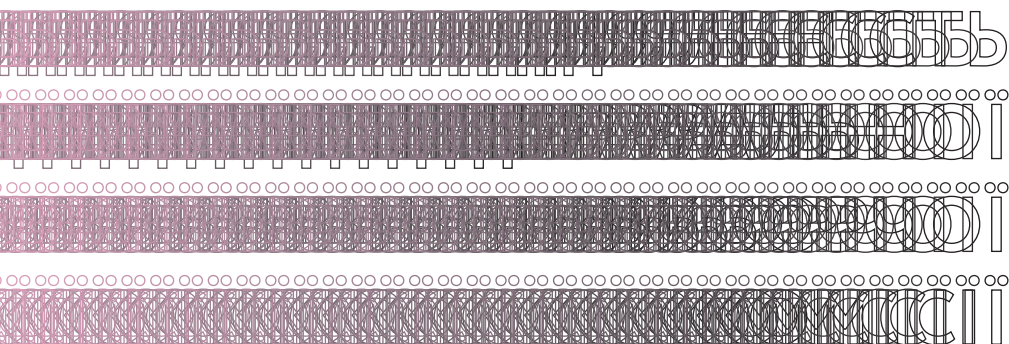
Громадянська мережа ОПОРА закликає правоохоронні органи України забезпечити об'єктивне розслідування злочинів проти виборчих прав громадян і широко інформувати суспільство про результати відповідної діяльності.

ДІЯЛЬНІСТЬ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ

Основні напрямки діяльності ЦВК на перших місцевих виборах в ОТГ

На перших місцевих виборах в ОТГ, які відбувалися 29 жовтня і 24 грудня 2017 року, Центральна виборча комісія здійснювала контроль за додержанням та однаковим застосуванням законодавства про місцеві вибори, ухвалювала роз'яснення з питань застосування Закону «Про місцеві вибори», обов'язкові для виконання всіма суб'єктами виборчого процесу, а також органами державної влади та місцевого самоврядування.

Відповідно до частини сьомої статті 14 Закону призначення перших виборів депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів належить до виняткових повноважень ЦВК. Згідно з частиною восьмою статті 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів призначаються ЦВК за відповідними зверненнями обласних державних адміністрацій. Детальну процедуру призначення перших місцевих виборів у ОТГ за результатами розгляду звернень обласних державних адміністрацій було врегульовано окремою Постановою ЦВК № 32 від 12 лютого 2016 року (з подальшими змінами).



Окрім того, на ЦВК було покладено обов'язок ще до початку виборчого процесу визначити розмір грошової застави для кандидатів у депутати та на посади місцевих голів у межах кожних багатомандатного (для виборів міської ради) та єдиного одномандатного виборчих округів (для виборів міського голови). Грошова застава на виборах міського голови та виборах депутатів міських рад встановлюється із розрахунку чотири розміри мінімальної заробітної плати на кожні 100 тисяч виборців. Своєю Постановою № 168 від 31.08.2017 ЦВК встановила розмір грошової застави для кандидатів на посади міських голів і для виборчих списків кандидатів у депутати міських рад на перших місцевих виборах 29 жовтня 2017 року в діапазоні від 992 грн (Кіцманська міська рада Чернівецької області) до 3 552 грн (Овруцька міська рада Житомирської області). Постановою ЦВК № 225 від 18.10.2017 було визначено розмір грошової застави для кандидатів на посади міських голів і депутатів міських рад на перших місцевих виборах 24 грудня 2017 року в діапазоні від 1 779 грн (Кам'янка-Бузька міська рада Львівської області) до 2 328 грн (Тетіївська міська рада Київської області). Як передбачає Закон, грошова застава не застосовується на виборах сільських, селищних голів, депутатів сільських рад.

Також ЦВК своїми окремими рішеннями (№ 171 від 31.08.2017 і № 230 від 26.10.2017) визначила кількість територіальних, одномандатних виборчих округів, що мали бути утворені сільськими, селищними, міськими виборчи-

ми комісіями для організації виборів депутатів місцевих рад під час проведення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 29 жовтня і 24 грудня 2017 року відповідно. Процес визначення конкретних меж та кількості виборців у округах відповідно до встановленої ЦВК кількості округів належав до компетенції міських, сільських, селищних ТВК.

18 серпня 2017 року Центральна виборча комісія Постановою № 164 призначила на 29 жовтня 2017 року перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів. Постановою ЦВК було призначено вибори у 202 об'єднаних територіальних громадах, але пізніше ЦВК виключила Водянську сільську раду об'єднаної територіальної громади Шполянського району Черкаської області з Постанови про призначення перших місцевих виборів, голосування на яких було призначено на 29 жовтня 2017 року.

Відповідно до пункту 7 затвердженої Центральною виборчою комісією Постанови від 12 лютого 2016 року № 32 «Про Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів» ЦВК може встановити відсутність правових підстав для призначення перших місцевих виборів та у зв'язку з цим приймає рішення про повернення звернення разом із усіма документами обласній державній адміністрації, у тому числі у разі надходження до ЦВК рішення відповідної ради про скасування рішення про добровільне об'єднання в територіальну громаду. 27 червня 2017 року Лип'янською сільською радою Шполянського району Черкаської області прийнято рішення про відміну рішення сільської ради про добровільне об'єднання територіальних громад у Водянську сільську об'єднану територіальну громаду, яке надійшло до ЦВК. Разом з тим своєю Постановою від 18 серпня 2017 року № 164 ЦВК було призначено вибори до Водянської сільської ради об'єднаної територіальної громади та Водянського сільського голови Шполянського району Черкаської області. Однак Постановою ЦВК № 170 від 31 серпня 2017 року внесено зміни до попередньої Постанови шляхом вилучення Водянської сільської об'єднаної територіальної громади з переліку тих громад, в яких було призначено перші вибори. Постанова № 167 не містила мотивувальної частини та обґрунтування такого рішення, натомість 05 вересня 2017 року ЦВК була прийнята Постанова № 177, якою встановлено відсутність правових підстав для призначення перших виборів у Водянській сільській об'єднаній територіальній громаді й оголошення виборчого процесу відповідних місцевих виборів. Така ситуація вказує на те, що перед прийняттям рішення по цій конкретній громаді ЦВК не вивчила належним чином правові підстави для призначення перших місцевих виборів.

Таким чином, на 29 жовтня 2017 року ЦВК призначила перші місцеві вибори в 201 об'єднаній територіальній громаді. До складу 201 ОТГ увійшли 933 місцеві ради (міських – 25, селищних – 67, сільських – 841). При цьому Комісія оголосила початок виборчого процесу перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів з 9 вересня 2017 року.

Розглянувши звернення 17 обласних державних адміністрацій, ЦВК своєю Постановою № 214 від 12.10.2017 призначила перші місцеві вибори 24 грудня 2017 року в 49 об'єднаних територіальних громадах. Додатково розглянувши звернення ще двох ОДА, ЦВК Постановою № 222 від 13.10.2017 призначила перші вибори на 24 грудня ще у двох ОТГ. Таким чином, 24 грудня 2017 року перші місцеві вибори були призначені у 51 об'єднаній територіальній громаді (5 міських, 16 селищних, 30 сільських ОТГ). До складу 51 ОТГ увійшли 256 місцевих рад. При цьому Комісія оголосила початок виборчого процесу перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів з 4 листопада 2017 року.

Також ЦВК розподілила субвенції з Державного бюджету місцевим бюджетам на підготовку і проведення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 29 жовтня 2017 року та виготовлення органами ведення Державного реєстру виборців списків виборців та іменних запрошень для підготовки і проведення цих виборів. Субвенції на перші місцеві вибори 29 жовтня 2017 року становлять 55 млн і майже 139 тис. гривень, натомість обласні та державні адміністрації отримали дещо більше 241 тис. гривень на виготовлення органами ведення Реєстру виборців списків виборців та іменних запрошень для виборців.

Загальна сума, передбачена затвердженням ЦВК Розподілом субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підготовку і проведення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 24 грудня 2017 року, становить 10 млн 805 тис. 800 гривень.

Загалом протягом серпня – грудня 2017 року ЦВК було прийнято 134 рішення, 98 з яких безпосередньо стосувалися організації та проведення місцевих виборів.

Найбільша кількість постанов ЦВК, прийнятих у цей період (41 рішення), стосувалася розгляду клопотань щодо надання дозволу громадським організаціям мати спостерігачів на перших місцевих виборах у об'єднаних тери-

торіальних громадах 29 жовтня і 24 грудня 2017 року. На виборах 29 жовтня ЦВК надала дозвіл мати офіційних спостерігачів 17 громадським організаціям. Також своєю Постановою Комісія зареєструвала офіційних спостерігачів від Національного демократичного інституту міжнародних відносин. На перших місцевих виборах 24 грудня 2017 року дозвіл мати офіційних спостерігачів отримали 11 громадських організацій.

Також ЦВК прийняла 18 рішень, якими було внесено зміни до складу територіальних виборчих комісій, що здійснюють підготовку та проведення місцевих виборів. Частина з яких наділені повноваженнями щодо адміністрування, у тому числі перших місцевих виборів 29 жовтня і 24 грудня 2017 року.

ЦВК прийняла 6 рішень, якими внесла зміни до своїх попередніх постанов. Зокрема, Постановою ЦВК № 160 від 16.08.2017 було внесено зміни до Постанови від 12 лютого 2016 року № 32 «Про Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів» і в новій редакції викладено форму звернення обласних державних адміністрацій щодо призначення перших місцевих виборів. Удруге зміни до цього ж документа було внесено 12 жовтня 2017 року (Постанова № 213). Ними, зокрема, було закріплено норму про те, що ЦВК розглядає звернення ОДА щодо призначення перших місцевих виборів у об'єднаних територіальних громадах суміжних району (районів) та міста (міст) обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення, а також у громадах, розташованих на окремих територіях Донецької та Луганської областей, де чергові місцеві вибори 25 жовтня 2015 року не призначалися та/або не проводилися, – лише після врегулювання Верховною Радою України питань призначення та проведення місцевих виборів у таких випадках чи на цих територіях.

Центральна виборча комісія прийняла 4 рішення про відсутність правових підстав для призначення нею перших місцевих виборів у окремих ОТГ Тернопільської, Івано-Франківської та Черкаської областей. Ключовими підставами для прийняття зазначених постанов Комісії стало, зокрема, надходження до неї рішень місцевих рад щодо скасування раніше прийнятих ними рішень про добровільне об'єднання територіальних громад, відповідно до яких територіальні громади увійшли до складу ОТГ. Приймаючи ці рішення, ЦВК обґрунтовано керувалася пунктом 7 «Порядку призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів».

Розподіл рішень ЦВК, прийнятих протягом серпня – грудня 2017 року за тематичною спрямованістю

Тематика рішень	Кількість рішень
Надання дозволу громадським організаціям мати офіційних спостерігачів на перших місцевих виборах	41
Про зміни в складі територіальних виборчих комісій, що здійснюють підготовку та проведення місцевих виборів	18
Зміни до постанов ЦВК	6
Про затвердження Розподілів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підготовку і проведення перших виборів	5
Про відсутність правових підстав для призначення Центральною виборчою комісією перших виборів	4
Затвердження Календарного плану перших місцевих виборів	3
Оголошення перших місцевих виборів	3
Оголошення додаткових виборів	3
Рішення щодо виборчих округів	3
Про розмір грошової застави на перших місцевих виборах	2
Інші питання	10

Діяльність ЦВК у контексті неврегульованості законодавства

У день призначення перших виборів у об'єднаних територіальних громадах на 29 жовтня 2017 року ЦВК звернулася до комітетів Верховної Ради України щодо наявності серйозних прогалин у законодавстві, які стосуються призначення та проведення перших місцевих виборів у об'єднаних сільських та селищних територіальних громадах, до складу яких увійшли громади із суміжних районів. Як зазначалося у Постанові ЦВК № 161 від 18.08.2017, невизначеним також залишається призначення виборів у громадах, до складу яких увійшли територіальні громади міст обласного значення (для Автономної Республіки Крим – республіканського) та територіальні громади сіл, селищ, інших міст або громади інших суміжних районів та міст.

Проблема, яка була актуалізована ЦВК, виникла внаслідок неврегульованості у законодавстві обставин, що виникли після ухвалення парламентом у квітні 2017 року Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів». Він передбачає, що якщо до складу об'єднаної територіальної громади увійшла громада, розташована на території суміжного району, розширенню підлягають межі району, на території якого розташований адміністративний центр нової об'єднаної територіальної громади. На жаль, дозвіл об'єднуватися територіальним громадам з різних районів не був підкріплений належними змінами у законодавстві про місцеві вибори та Державному реєстрі виборців, що призвело до виникнення правової невизначеності щодо застосування ключових виборчих процедур та адміністрування списків виборців на відповідних виборах. У цій самій Постанові ЦВК звернула увагу комітетів парламенту на відсутність визначеності з питань призначення перших місцевих виборів у об'єднаних громадах на окремих територіях Донецької та Луганської областей, де відповідно до Постанови Верховної Ради України чергові місцеві вибори не проводилися у 2015 році.

Звернення ЦВК щодо необхідності врегулювання особливостей призначення перших місцевих виборів у об'єднаних територіальних громадах, на думку ОПОРИ, було обґрунтованим і створювало передумови для оперативного розв'язання проблеми Верховною Радою України.

Варто зазначити, що напередодні початку виборчого процесу на перших місцевих виборах у об'єднаних територіальних громадах 29 жовтня 2017 року ЦВК повторно звернулася до Комітетів Верховної Ради України щодо унормування питань призначення і проведення виборів у громадах, які утворені з громад суміжних районів (міст обласного значення та сіл, селищ, міст, громад суміжних районів чи міст). У своїй Постанові № 181 від 05.09.2017 ЦВК надала комітетам Верховної Ради України деталізовані роз'яснення наслідків для виборчого процесу тієї правової невизначеності, яка виникла у окремих територіальних громадах, де виборчий процес було призначено до врегулювання відповідних особливостей. Невирішеним залишилося питання визначення місцевих організацій політичних партій, які мають право висувати кандидатів або подавати кандидатури до складу виборчих комісій у об'єднаних територіальних громадах, які включають громади із суміжних районів.

Принцип правової визначеності було недотримано і в питаннях подання кандидатами на перших місцевих виборах декларацій про доходи. Частина 1 статті 48 Закону України «Про місцеві вибори» визначає, що декларація

про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру подається кандидатами на місцевих виборах за формою, встановленою Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції». Однак зазначений Закон втратив чинність, а з 01 січня 2017 року щодо відповідних суб'єктів декларування набув чинності Закон України «Про запобігання корупції». Відповідно до ч. 3 статті 45 Закону «Про запобігання корупції» особи, що претендують на зайняття посади, в тому числі кандидати в депутати міських, сільських, селищних рад, кандидати на посади сільських, селищних, міських голів, до призначення або обрання на відповідну посаду, подають в установленому цим Законом порядку декларацію особи, уповноваженої на виконання функції держави або місцевого самоврядування, за минулий рік.

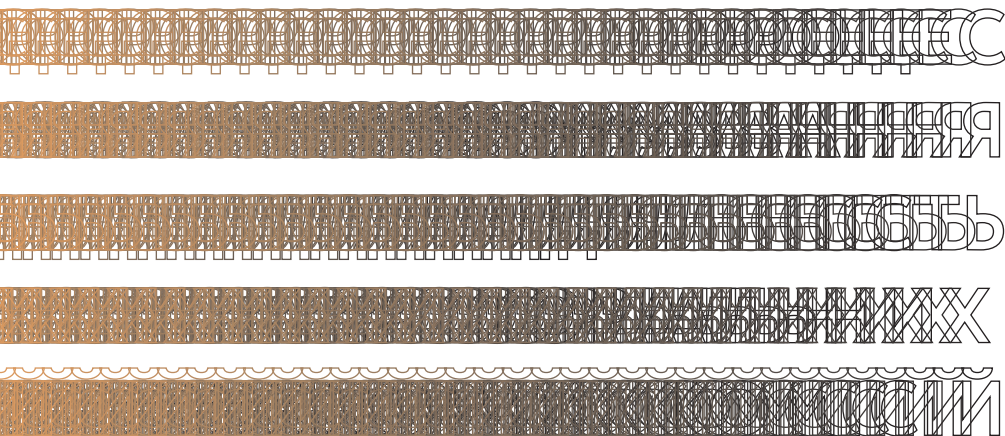
Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 10 червня 2016 року було затверджено Форму декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в якій визначено, що декларація заповнюється та подається особисто суб'єктом декларування на веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції через власний персональний електронний кабінет суб'єкта декларування у системі Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, шляхом заповнення електронної форми. Паперова копія декларації не подається. У той же час статті 39 та 40 Закону про місцеві вибори визначають, що відповідна ТВК реєструє кандидата за умови подання до комісії документів, у тому числі й декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Врешті правова невизначеність у цій частині не була усунута, а значна кількість виборчих процедур здійснена в умовах неналежного законодавчого регулювання.

ПРОЦЕС ФОРМУВАННЯ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ

Подання кандидатур до ТВК місцевими організаціями політичних партій

Відповідно до Закону України «Про місцеві вибори» районні виборчі комісії, які діють на постійній основі, утворюють ТВК для перших місцевих виборів у об'єднаних територіальних громадах.

Подавати кандидатури до складу ТВК на перших місцевих виборах мали право лише два суб'єкти: 1) місцеві організації політичних партій, про утворення депутатської фракції яких було оголошено на першій черговій сесії Верховної Ради України поточного скликання; 2) місцеві організації політичних партій, зареєстровані у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. При цьому місцеві організації парламентських партій мали право подавати дві кандидатури до складу кожної ТВК, які у обов'язковому порядку включаються до новоутвореної комісії. Місцеві організації інших партій могли запропонувати лише одну кандидатуру, яка включається до складу ТВК без проведення жеребкування лише у тому випадку, коли кількість подань від усіх суб'єктів подання є меншою 18 осіб. Таким чином, місцеві організації парламентських партій наділені правом подати 3 кандидатури, дві з яких є обов'язковими для включення до складу ТВК.



Законодавство передбачає, що ТВК може бути утворена у складі не менше 9 і не більше 18 осіб. У випадках, коли не подають достатньої кількості кандидатур для утворення ТВК у мінімальному складі, голова районної виборчої комісії, яка утворює ТВК, має право з власної ініціативи подати їх у кількості, яка є достатньою для утворення ТВК у мінімальному складі.

Місцеві організації політичних партій мали можливість вносити кандидатури до складу ТВК, які утворювалися у зв'язку із проведенням перших місцевих виборів, не пізніше як за 45 днів до дня голосування, а саме: до 13 вересня (включно) для виборів 29 жовтня 2017 року і до 8 листопада (включно) для виборів 24 грудня 2017 року. У свою чергу районні виборчі комісії були зобов'язані утворити ТВК не пізніше як за 42 дні до дня голосування (до 13 вересня і 8 листопада включно).

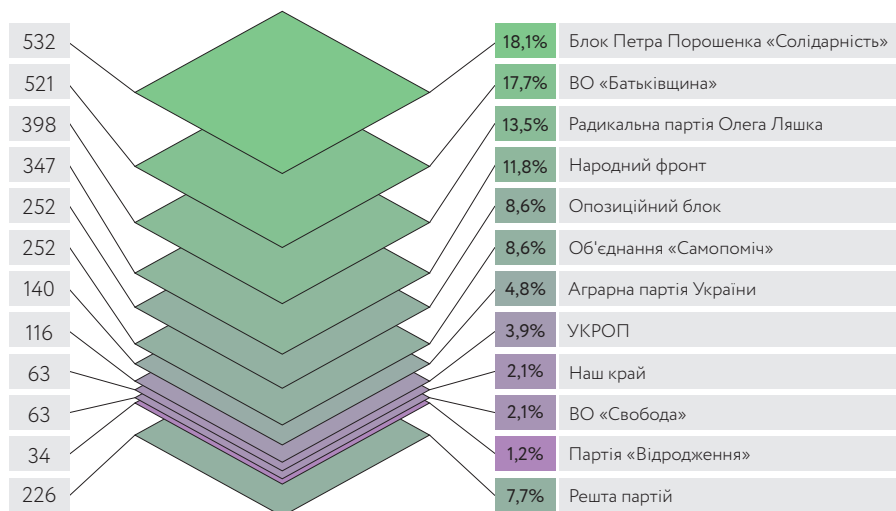
На перших місцевих виборах у об'єднаних територіальних громадах 29 жовтня 2017 року було утворено 206 територіальних виборчих комісій, 12% з яких – міські (25), 30% – селищні (62) і 58% – сільські (119). Для виборів, що відбувалися 24 грудня 2017 року, утворено 51 територіальну виборчу комісію в майже такій самій пропорції: 10% – міські (5), 31% – селищні (16) і 59% – сільські (30).

ОПОРА здійснювала комплексний моніторинг процесу подання місцевими організаціями політичних партій кандидатур до складу ТВК на перших місцевих виборах і відслідковувала діяльність районних виборчих комісій щодо утворення ТВК. За інформацією ОПОРИ, на перших виборах у об'єднаних територіальних громадах районні виборчі комісії дотримувалися строків внесення подань місцевими організаціями політичних партій до складу ТВК, не створюючи незаконних преференцій для окремих суб'єктів виборчого процесу.

За оперативно зібраними та опрацьованими даними ОПОРИ, усі місцеві організації політичних партій подали до складу ТВК, які були створені для проведення перших місцевих виборів 29 жовтня 2017 року, 2 944 кандидатури, з яких майже 80% запропоновані осередками парламентських політичних партій. Так само з 582 кандидатур, поданих місцевими організаціями партій до складу ТВК для проведення виборів 24 грудня 2017 року, 80% були запропоновані осередками парламентських політичних партій.

На виборах 29 жовтня 2017 року серед місцевих організацій парламентських партій найбільшу кількість кандидатур до складу ТВК запропонували осередки партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність» (532), яка фактично поділила лідерство за активністю внесення пропозицій до виборчих комісій із ВО «Батьківщина» (521). Ці політичні сили скористалися правом подати кандидатури до всіх ТВК, моніторинг яких забезпечили спостерігачі ОПОРИ (за винятком 6 і 5 ТВК відповідно, до складу яких не було подано жодної кандидатури). Якщо порівнювати між собою активність місцевих організацій усіх партій, які представлені у парламенті, то «Опозиційний блок» та Об'єднання «Самопоміч» внесли найменшу кількість кандидатур (252). Місцеві осередки Радикальної партії Олега Ляшка та «Народного фронту» запропонували до усіх ТВК 398 та 347 кандидатур відповідно. Радикальна партія Олега Ляшка, за підрахунками ОПОРИ, не подала жодної кандидатури до складу 15% усіх ТВК, які були утворені на перших місцевих виборах 29 жовтня. Відповідний показник місцевих організацій «Народного фронту» становить 26% і значно вищий для партій «Опозиційний блок» та Об'єднання «Самопоміч» (ці політичні сили не подали жодного представника до більше ніж 45% ТВК). Аграрна партія та «Українське об'єднання патріотів – УКРОП», якщо їх порівнювати з іншими позапарламентськими політичними силами, найбільш активно вносили кандидатури до складу ТВК на перших місцевих виборах 29 жовтня 2017 року (140 і 116 кандидатур відповідно). Натомість місцеві організації партій «Наш край», ВО «Свобода» запропонували по 63 кандидатури до всіх ТВК, партія «Відродження» – 34.

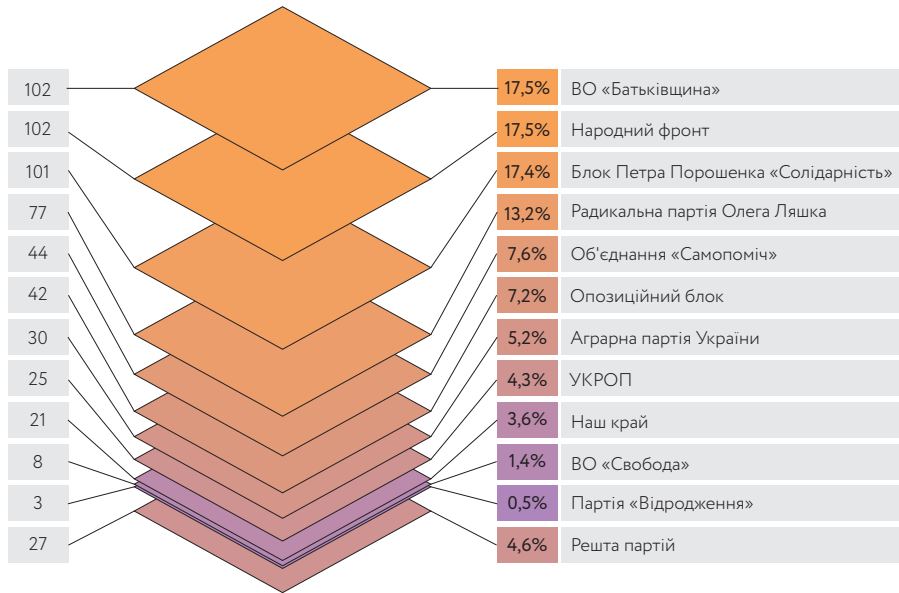
Подання партіями кандидатур до складу ТВК на виборах 29 жовтня 2017 року (кількість та частка)



На перших місцевих виборах 24 грудня 2017 року найбільшу кількість кандидатур до складу територіальних виборчих комісій запропонували осередки партій «Народний фронт» (102) та ВО «Батьківщина» (102), які фактично поділили лідерство за активністю внесення пропозицій до виборчих комісій із «Блоком Петра Порошенка «Солідарність» (101). Дві останні політичні сили скористалися правом подати кандидатури майже до всіх ТВК, які підлягали моніторингу (за винятком Казанківської селищної виборчої комісії Миколаївської області та Мологівської сільської виборчої комісії Одеської області). Лише «Народний фронт» вніс свої кандидатури до всіх комісій, за якими вела спостереження ОПОРА. Якщо порівнювати між собою активність місцевих організацій усіх партій, що представлені у парламенті, то Об'єднання «Самопоміч» та «Опозиційний блок» внесли найменшу кількість кандидатур (44 та 42 відповідно). Радикальна партія Олега Ляшка запропонувала до складу всіх 38-ми ТВК 77 кандидатур. Місцеві організації партії «Опозиційний блок», за підрахунками ОПОРИ, не подали жодної кандидатури до складу майже половини всіх ТВК (47%), які були утворені на цих перших місцевих виборах і підлягали моніторингу. Тоді як Об'єднання «Самопоміч» не запропонувало своїх кандидатур до 42% ТВК. Відповідний показник місцевих організацій Радикальної партії Олега Ляшка становить 8%. Аграрна партія, «Українське об'єднання патріотів – УКРОП» та «Наш край», якщо їх порівнювати з іншими позапарламентськими партіями, найбільш активно

вносили кандидатури до складу ТВК на перших місцевих виборах 24 грудня 2017 року (30, 25 і 21 кандидатура відповідно). Натомість місцеві організації партії ВО «Свобода» запропонували лише 8 кандидатур до всіх ТВК, а решта партій – ще менше.

Подання партіями кандидатур до складу ТВК на виборах 24 грудня 2017 року (кількість та частка)



Таким чином, «Блок Петра Порошенка «Солідарність» та «Батьківщина» були найактивнішими у внесенні своїх кандидатур до складу ТВК на перших місцевих виборах 29 жовтня і 24 грудня 2017 року. «Народний фронт» значно активізувався у поданні кандидатур до ТВК на грудневих виборах, порівняно з першими місцевими виборами у жовтні 2017 року. Решта партій фактично демонструвала однакові показники делегування своїх представників до складу ТВК для обох виборчих кампаній. Серед парламентських партій «Самопоміч» та «Опозиційний блок» були найменш активними, тоді як з позапарламентських партій Аграрна партія та «Українське об'єднання патріотів – УКРОП» внесли найбільшу кількість кандидатур до складу ТВК.

Законом України «Про місцеві вибори» передбачена можливість відхилення кандидатур, поданих місцевими організаціями політичних партій під час утворення ТВК, у разі порушення вимог до членів виборчих комісій та супровідних документів, які подаються місцевими організаціями партій (стаття 21,

частини друга – одинадцята статті 22). Спостерігачі ОПОРИ зафіксували 66 випадків відхилення кандидатур до складу ТВК в усіх регіонах, де 29 жовтня 2017 року відбувалися перші місцеві вибори. Проблемні ситуації стосувалися неналежного оформлення подання, включення до нього осіб, які не мають права голосу на відповідних виборах, подання кандидатур представниками місцевої організації політичної партії, не зареєстрованої у адміністративно-територіальній одиниці. Так само під час моніторингу виборів 24 грудня 2017 року спостерігачі ОПОРИ не зафіксували масових випадків відхилення кандидатур до складу ТВК, що свідчить про належну підготовку місцевими організаціями політичних партій відповідних подань і документації й відсутність спроб обмежити реалізацію пасивного виборчого права.

За оперативними даними ОПОРИ, на перших місцевих виборах 29 жовтня 2017 року до 16 ТВК місцевими організаціями політичних партій було подано менше кандидатур, ніж необхідно для їх утворення в мінімальному складі. Відтак у межах країни районні виборчі комісії, відповідальні за формування ТВК для проведення виборів 29 жовтня, були змушені за власним поданням включити до їх складу більше 120 осіб. Для усіх ТВК, які утворювалися для проведення виборів 24 грудня 2017 року й охоплені моніторингом ОПОРИ, місцевими організаціями політичних партій було подано достатню кількість кандидатур для їх утворення в мінімальному складі, визначеному законодавством (9 осіб).

За інформацією ОПОРИ, на виборах 29 жовтня 2017 року лише до 28 ТВК (14% від загальної кількості), а на виборах 24 грудня 2017 року до 4 ТВК (8%) – усі місцеві організації політичних партій разом запропонували кандидатури у кількості, яка перевищувала максимальний склад ТВК. Нагадаємо, що відповідно до законодавства жеребкування проводилося лише в разі, якщо кількість унесених кандидатур є більшою, ніж кількість вакантних місць у ТВК, щодо заповнення яких проводиться жеребкування (із врахуванням обов'язкового включення до складу комісії не більше 2 кандидатур від місцевих організацій парламентських партій). Спостерігачі ОПОРИ, аналізуючи проведення засідань щодо жеребкування кандидатур до складу ТВК та їх утворення, не виявили масових порушень виборчих процедур або конфліктів між виборчими комісіями та місцевими організаціями політичних партій. Але, як засвідчують окремі судові оскарження та зафіксовані нами порушення, деякі районні виборчі комісії не повною мірою дотрималися вимог законодавства.

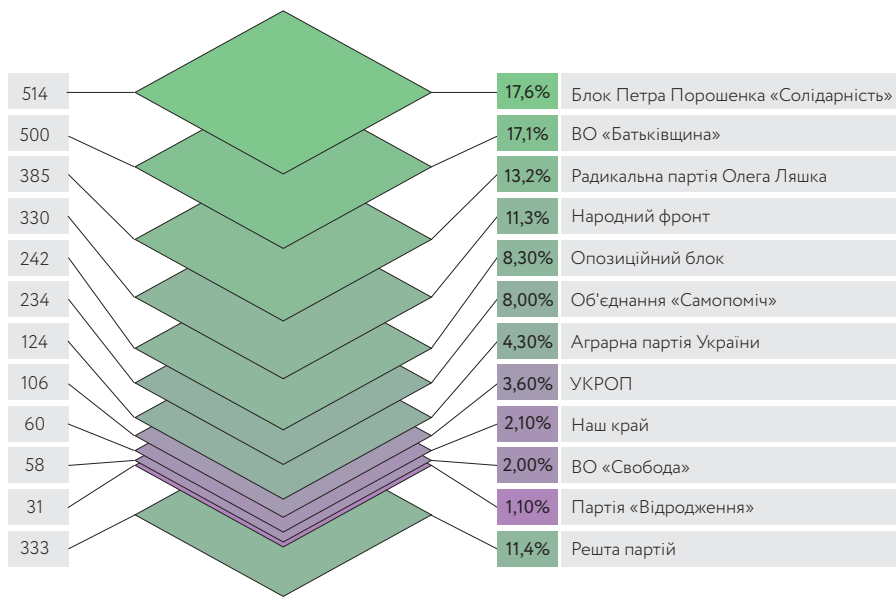
Абсолютна більшість ТВК на перших місцевих виборах 29 жовтня і 24 грудня 2017 року були утворені районними виборчими комісіями із дотриманням законодавчо обумовлених строків.

Кількісний склад та структура представництва ТВК

Майже 70% ТВК, утворених для організації та проведення перших місцевих виборів у об'єднаних територіальних громадах 29 жовтня 2017 року, нараховують від 10 до 17 осіб. Для виборів 24 грудня 2017 року цей показник є майже аналогічним і складає 71%. Максимальний склад ТВК, утворених для виборів 29 жовтня, зафіксовано у 30% комісій; утворених для виборів 24 грудня – 29%. До складу лише 3% включено мінімальну кількість членів (9 осіб) на виборах 29 жовтня. Комісії, утворених у мінімальному складі на виборах 24 грудня 2017 року, спостерігачами не виявлено. У територіально-адміністративному розрізі найкраще були укомплектовані міські виборчі комісії, до яких місцеві організації політичних партій традиційно більш активно подають кандидатури. На виборах 29 жовтня майже 25% сільських та селищних ТВК склалися з 18 осіб, що засвідчує наявність зацікавленості політичних партій, їхніх місцевих організацій у формуванні збалансованого складу виборчих комісій.

На перших місцевих виборах у об'єднаних територіальних громадах 29 жовтня 2017 року найчисельнішими за кількістю представників у ТВК були місцеві організації партій «Блок Петра Порошенка «Солідарність» та ВО «Батьківщина». Ці політичні сили мають більше 17% усіх посад у ТВК. Важливо зазначити, що вони не представлені лише в окремих виборчих комісіях (6 і 5 комісій відповідно). На перших місцевих виборах у об'єднаних територіальних громадах 24 грудня 2017 року найбільшу кількість представників у ТВК отримали місцеві організації політичних партій «Блок Петра Порошенка «Солідарність» та «Народний фронт». Ці політичні сили мають більше 18% усіх посад у ТВК. 17% отримало Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина». Ці три партії не представлені лише в окремих виборчих комісіях: «Народний фронт» – в одній, «БПП «Солідарність» – в двох і «Батьківщина» – у трьох.

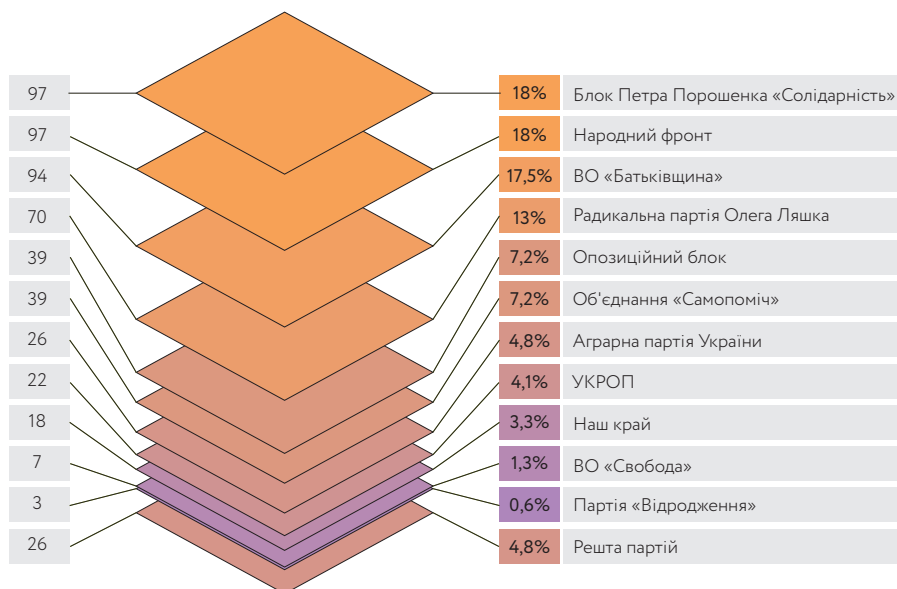
Структура партійного представництва у ТВК на виборах 29 жовтня 2017 року (кількість та частка)



Серед парламентських партій найменшу кількість членів ТВК на виборах 29 жовтня мали Об'єднання «Самопоміч» та «Опозиційний блок», при цьому дані політичні сили не були представлені жодною особою у більше ніж 40% ТВК (враховуючи можливість внесення декількох кандидатур до однієї ТВК і відсутності кандидатур до іншої). На виборах 24 грудня найменшу кількість членів ТВК серед парламентських партій отримали Об'єднання «Самопоміч» та «Опозиційний блок» (обидві – 7%). Жодною особою ці політичні сили не представлені в більше ніж 45% ТВК.

Серед місцевих організацій партій, які не мають фракції у поточному скликанні Верховної Ради України, найвищий рівень представництва в ТВК як на виборах 29 жовтня, так і на виборах 24 грудня отримали Аграрна партія України, «Українське об'єднання патріотів – УКРОП» і «Наш край». За ними йдуть ВО «Свобода» та партія «Відродження».

Структура партійного представництва у ТВК на виборах 24 грудня 2017 року (кількість та частка)

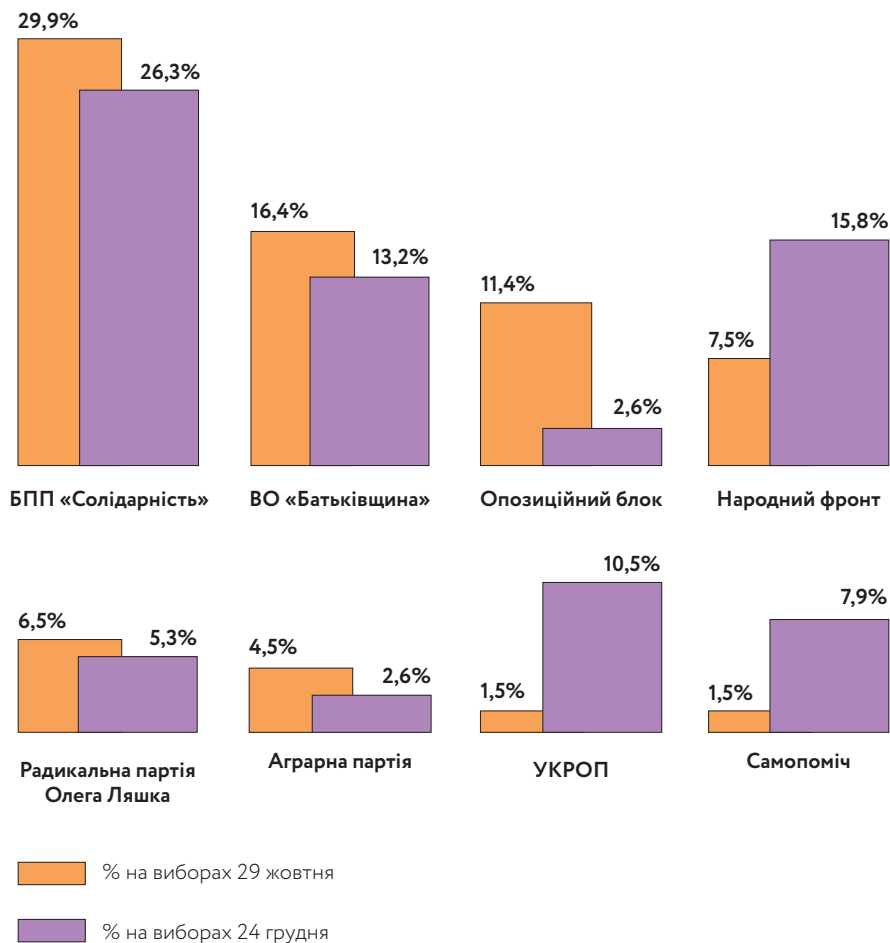


Одночасно з формуванням складу ТВК районні виборчі комісії призначали голову, заступника голови, секретаря відповідної виборчої комісії. Законодавство встановлює лише одну вимогу щодо визначення керівного складу ТВК – на посадах голови, заступника голови та секретаря комісії повинні бути представлені різні суб'єкти подання від місцевих організацій політичних партій.

На виборах 29 жовтня найбільшу кількість керівних посад у складі ТВК отримали місцеві організації партії «Блок Петра Порошенка «Солідарність» – 135 (30%), з яких 60 є позиціями голів ТВК. Так само партія лідує за кількістю керівних посад у складі ТВК на виборах 24 грудня – всього 24 (26%), з яких 10 є посадами голів ТВК.

Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» усього отримало 112 керівних посад у ТВК на виборах 29 жовтня, що є другим показником після «БПП». З них 33 (17%) є місцями голів територіальних виборчих комісій. На виборах 24 грудня поряд з «БПП» найбільше представництво в керівному складі ТВК мають місцеві організації «Народного фронту» і ВО «Батьківщина», які всього отримали по 22 керівні посади, кожна, з яких 6 (16%) і 5 (13%) відповідно є головою територіальних виборчих комісій.

Партії з найбільшою кількістю голів у складі ТВК на перших місцевих виборах 29 жовтня і 24 грудня 2017 року



Місцеві організації «Блоку Петра Порошенка «Солідарність» та ВО «Батьківщина» отримали приблизно рівну кількість членів ТВК на всіх перших виборах в об'єднаних територіальних громадах. Незважаючи на те, що на місцевих виборах не встановлено вимоги забезпечити пропорційний розподіл керівних посад у складі різних ТВК, звертає на себе увагу той факт, що місцеві організації «Блоку Петра Порошенка «Солідарність» мають фактично вдвічі більше посад голів ТВК, ніж ВО «Батьківщина» в обох виборчих кампаніях, які моніторила ОПОРА.

На виборах 29 жовтня 2017 року місцеві організації політичних партій «Народний фронт», «Опозиційний блок», Радикальна партія Олега Ляшка мають приблизно однакову кількість керівних посад (голова, заступник голови, секретар комісії), але «Опозиційний блок» отримав значно більшу кількість посад голів ТВК. Звертає на себе увагу той факт, що місцеві організації Об'єднання «Самопоміч» мають лише 14 керівних посад, з яких голів комісій – 3. Ця парламентська політична сила отримала менше представництво у керівному складі ТВК, навіть порівнюючи з місцевими організаціями Аграрної партії України та «Українського об'єднання патріотів – УКРОП».

На виборах 24 грудня 2017 року Радикальна партія Олега Ляшка отримала 15 керівних посад у ТВК, що менше ніж в «Блоку Петра Порошенка «Солідарність», «Батьківщини» і «Народного фронту». Серед парламентських партій найменшу кількість керівних посад у ТВК на виборах 24 грудня мають Об'єднання «Самопоміч» та «Опозиційний блок» (по 8). Тоді як місцеві організації політичних партій «Українське об'єднання патріотів – УКРОП» та Аграрної партії отримали по 10 посад. До того ж у партії «УКРОП» 4 особи є головами комісій.

Домінування окремих політичних сил у керівному складі ТВК, особливо серед голів виборчих комісій, ускладнює здійснення взаємного контролю на рівні комісій та стимулює політичне протистояння між партіями на національному рівні. Це пов'язано із практикою позиціонування місцевих виборів як загальнонаціональних політичних кампаній, яка супроводжується централізацією активності місцевих організацій політичних партій. Утім відповідно до законодавства і специфіки місцевих виборів, різна кількість керівних посад у певній кількості окремих ТВК не є порушенням, оскільки відбуваються окремі виборчі процеси.

Перші засідання територіальних виборчих комісій

На старті кампанії основу увагу спостерігачі Громадянської мережі ОПОРА приділили процесу утворення і початку виконання повноважень сільськими, селищними та міськими виборчими комісіями. Зокрема, ОПОРА оперативно збирала інформацію про перші засідання 195 з 201 (або 97%) територіальних виборчих комісій, де 29 жовтня відбувалися перші місцеві вибори. В адміністративно-територіальному розрізі інформація стосується 111 сільських, 59 селищних і 25 міських ОТГ.

Майже всі виборчі комісії, а саме 97%, дотрималися законних строків щодо проведення першого засідання ТВК і складання присяги їхніми членами. Відповідно до Закону України «Про місцеві вибори» (абзац другий частини третьої статті 20; частина друга і третя статті 27) останнім допустимим днем скликання першого засідання територіальних виборчих комісій встановлено 18 вересня 2017 року (не пізніше як на другий день з дня формування складу комісії). Спостерігачі виявили, що лише 6 ТВК (3% від загальної кількості) через низьку організаційну спроможність провели свої засідання після 18-го вересня. Це виборчі комісії Соколівської сільської об'єднаної територіальної громади, Курненської сільської об'єднаної територіальної громади (обидві – Житомирська область), Фурсівської сільської об'єднаної територіальної громади (Київська обл.), Юр'ївської селищної об'єднаної територіальної громади (Дніпропетровська область), Росошанської сільської об'єднаної територіальної громади і Староприлуцької сільської об'єднаної територіальної громади (обидві – Вінницька область).

13% територіальних виборчих комісій провели свої засідання в останній відведений законом день. Найбільша кількість ТВК (42% від усіх) зібралася на перше засідання ще 16 вересня 2017 року. Всі виборчі комісії зібралися на першому засіданні в повноважному складі (більше половини членів від складу ТВК). Загалом на першому засіданні були присутні й склали присягу 89,7% членів територіальних виборчих комісій або 2 615 з 2 917 осіб. З 302 осіб, які були відсутні на засіданні, з половиною (149 осіб) керівництву комісії не вдалося ефективно зв'язатися ні в телефонному режимі, ні в інший спосіб. Натомість решта не з'явилася через особисті обставини або зайнятість у цей день. Спостерігачі зафіксували лише декілька випадків відмов працювати в складі територіальних виборчих комісій, що зазвичай є однією з ознак маніпуляцій із внесенням кандидатур або неякісної підготовки списків подань з боку партій.

Серед партій, які делегували до складу всіх ТВК найбільшу кількість представників (понад 50), найчастіше перше засідання комісії пропускали представники Об'єднання «Самопоміч» – 13,2% з внесених ними кандидатур (31 з 234 осіб) не з'явилися на засідання. Інші партії продемонстрували близькі за значенням показники участі їхніх представників у перших засіданнях ТВК: УКРОП – відсутні 12,3% від загальної кількості їхніх представників у складі комісій, «Свобода» – відсутні 12,1%, Радикальна партія Олега Ляшка – відсутні 11,4%, Аграрна партія України – відсутні 9,7%, «Народний фронт» – відсутні 9,4%. Найбільш дисципліновано брали участь у перших засіданнях ТВК (лише 5,8% відсутніх) представники «Блоку Петра Порошенка» – партії, яка має найбільше місць у комісіях. В «Опозиційного блоку» 6,6% не відідали перших засідань ТВК.

Спостерігачі ОПОРИ не зафіксували фактів присутності сторонніх осіб, зокрема службовців і посадовців органів публічної адміністрації чи представників політичних партій (не членів комісії) на перших засіданнях територіальних виборчих комісій. Випадків тиску на членів ТВК з боку органів державної влади чи місцевого самоврядування виявлено не було.

Забезпечення належних умов для проведення виборів

Спостерігачі Громадянської мережі ОПОРА здійснювали моніторинг процесу формування ДВК, затвердження текстів та виготовлення виборчих бюлетенів, а також інших аспектів діяльності виборчих комісій із організації і проведення голосування.

За даними ОПОРИ, на перших місцевих виборах у об'єднаних територіальних громадах традиційною проблемою залишалася недостатня мотивація суб'єктів виборчого процесу подавати кандидатури до складу дільничних виборчих комісій. Зокрема, спостереження за процесом утворення ДВК для проведення виборів 24 грудня показало, що 25% комісій цього рівня було сформовано за поданнями голів районних виборчих комісій у зв'язку із відсутністю достатньої кількості кандидатур від суб'єктів виборчого процесу. У окремих випадках кількість подань до складу ДВК від суб'єктів виборчого процесу була критично малою. До прикладу, у Мурованській сільській ОТГ Львівської області з 76 членів ДВК 44 особи були призначені за поданням голови районної ТВК. Таким чином, голови та члени ТВК були змушені самостійними силами забезпечити додаткові кандидатури до складу ДВК, які необхідні для формування виборчих комісій у мінімальному складі. ОПОРА у черговий раз підкреслює надзвичайно високу актуальність створення належних стимулів для залучення громадян до роботи у складі виборчих комісій, впровадження та дотримання достатніх стандартів навчання членів відповідних комісій.

Територіальні виборчі комісії допускали процедурні порушення при формуванні дільничних виборчих комісій. Більше таких випадків було зафіксовано на виборах 29 жовтня 2017 року. Насамперед йдеться про недотримання процедури шляхом проведення жеребкування для кожної комісії окремо (Фурсівська сільська виборча комісія Київської області); врахування подань від неналежних суб'єктів (позапарламентських партій, Волинська область); включення подань, оформлених з порушенням закону (більше однієї кандидатури від одного суб'єкта, Київська область); включення подань за про-

позицією голови ТВК таким чином, що склад комісії перевищував мінімальний (Полтавська область). У деяких випадках комісіями після виявлення недоліків у формуванні ДВК вносилися зміни до рішень про формування дільничних комісій, таким чином особи, подані від неналежних суб'єктів або з порушенням кількості кандидатур, повторно виключалися чи включалися до складу за поданням голови комісії.

За оперативними даними ОПОРИ, загрозлива в минулому практика подання різними місцевими організаціями партій або кандидатами одних і тих самих кандидатур до складу ДВК на цих виборах не проявилася. Лише поодинокі випадки були зафіксовані в 7% від усіх ОТГ, де відбувалися перші місцеві вибори 29 жовтня 2017 року.

Загальною тенденцією є складність у комунікації спостерігачів з членами районних територіальних виборчих комісій, які посилаються на відсутність матеріально-технічного забезпечення їхньої роботи. Механізм необхідного перегляду рішень районної ради щодо виділення з районного бюджету коштів на роботу районних ТВК у випадку проведення перших виборів у відповідному районі повинен бути законодавчо закріплений. Незважаючи на звернення ЦВК від 13 грудня 2016 року до обласних державних адміністрацій щодо фінансування під час проведення місцевих виборів районних виборчих комісій за рахунок коштів місцевого бюджету, єдина практика виділення фінансування для таких комісій відсутня. Зокрема, при підготовці виборів 29 жовтня 2017 року набув резонансу випадок, коли голова Високопільської райдержадміністрації Херсонської області відмовився вносити питання про зміни бюджету на розгляд сесії районної ради. При цьому посадовець закликав місцеві організації політичних партій самостійно профінансувати діяльність районної виборчої комісії, що є неприйнятною пропозицією з точки зору загальних стандартів виборів та вимог законодавства.

Хоча проблеми з матеріально-технічним забезпеченням окремих ТВК (неналежно обладнанні приміщення, брак офісної техніки і канцелярського знаряддя) не були повністю вирішені, за оцінками спостерігачів, це не мало суттєвих негативних наслідків на процес підготовки виборів й організацію голосування та підрахунку голосів зокрема. Традиційно дещо гірша ситуація залишається із загальним рівнем матеріально-технічного забезпечення дільничних виборчих комісій.

Підтверджених випадків тиску на ТВК чи окремих її членів з боку органів влади або представників певних кандидатів (партій) не зафіксовано, хоча до спостерігачів неодноразово надходила подібна інформація без належної доказової бази.

Можна констатувати, що робота територіальних виборчих комісій на перших місцевих виборах 29 жовтня і 24 грудня 2017 року була організована належним чином, однак почастишали випадки судового оскарження їхніх рішень, що зазвичай свідчить про неналежний рівень професійності членів ТВК або безвідповідальне виконання ними своїх обов'язків.

Так, різного роду резонансні випадки судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності ТВК, їхніх членів зафіксовані у 23 ОТГ на виборах 29 жовтня. Найчастіше підставами для звернення до суду були рішення комісій про незаконні відмову в реєстрації кандидатів або про неналежну реєстрацію кандидатів. Також останні оскаржували рішення комісій щодо виключення з виборчих списків, зміни тексту виборчого бюлетеня або бездіяльність ТВК.

У цілому, ТВК дотримувалися процедурних вимог законодавства в частині ведення протоколів засідань, журналів обліку звернень, порядку оформлення рішень та їх розміщення на дошці оголошень. Разом з тим, як відзначили спостерігачі ОПОРИ, майже 20% ТВК завчасно не готували проекти рішень на засідання комісій під час підготовки до виборів 29 жовтня 2017 року.

Виготовлення виборчих бюлетенів

Важливим етапом виборчого процесу є виготовлення виборчих бюлетенів, який безпосередньо впливає на стабільність організації голосування та довіру суб'єктів виборчого процесу. Прецеденти зриву голосування в окремих громадах внаслідок неможливості належним чином виготовити і доставити на дільниці виборчі бюлетені у 2015 році (Покровськ, Маріуполь Донецької області, інші територіальні громади) актуалізували увагу спостерігачів, журналістів та кандидатів до цього процесу. Питання захисту виборчих бюлетенів, спроможність підприємств вчасно та з дотриманням законодавчих вимог забезпечити їх виготовлення, охорона бюлетенів є актуальними для поточних виборчих процесів та майбутніх удосконалень профільного законодавства. Спостерігачі ОПОРИ забезпечили комплексний моніторинг процесу виготовлення виборчих бюлетенів на перших місцевих виборах 29 жовтня і 24 грудня 2017 року.

Відповідно до чинного законодавства ТВК були зобов'язані затвердити тексти виборчих бюлетенів на виборах сільських, селищних, міських голів, депутатів місцевих рад не пізніше як за сімнадцять днів до дня голосування (до 11 жовтня включно для виборів 29 жовтня і до 6 грудня включно для виборів

24 грудня). Суб'єкти виборчого процесу протягом двох днів з дня прийняття рішення ТВК про затвердження виборчого бюлетеня мали можливість ознайомитися з його змістом.

За даними ОПОРИ, 186 ТВК (90%) на перших місцевих виборах 29 жовтня 2017 року вчасно затвердили тексти виборчих бюлетенів на виборах сільських, селищних міських голів, натомість 185 ТВК дотрималися строків затвердження текстів бюлетенів на виборах депутатів місцевих рад. Таким чином, 92% ТВК вчасно затвердили тексти виборчих бюлетенів. На перших місцевих виборах 24 грудня 2017 року абсолютна більшість ТВК, за спостереженнями ОПОРИ, також дотрималась строків затвердження текстів виборчих бюлетенів.

Випадки недотримання строків були пов'язані з незавершеними судовими процесами щодо рішень ТВК про відмову в реєстрації або скасування реєстрації кандидатів. Роз'яснення ЦВК (Постанова № 391 від 07.10.2015) щодо окремих положень Закону України «Про місцеві вибори» передбачає, що друк виборчих бюлетенів забороняється до завершення розгляду судами спорів щодо реєстрації кандидатів, набрання судовими рішеннями за такими справами законної сили та прийняття рішень на їх виконання, за винятком випадків, коли подальша затримка із друком виборчих бюлетенів призведе до порушення строків щодо їх виготовлення.

До прикладу, у Зборівській міській територіальній громаді Тернопільської області ТВК лише 13 жовтня отримала рішення суду щодо скасування рішення комісії про відмову в реєстрації кандидата і зобов'язання повторно розглянути питання про його реєстрацію. Лука-Мелешівська сільська ТВК Волинської області очікувала рішення суду щодо 11 кандидатів, яким вона відмовила у реєстрації, не затверджуючи тексти виборчих бюлетенів. Натомість у Радомишлівській міській громаді Житомирської області кандидати оскаржували рішення про скасування їхньої реєстрації, що не дозволило дотриматися строків затвердження текстів виборчих бюлетенів. У Верхньодніпровській міській виборчій громаді (Дніпропетровська обл.) територіальна виборча комісія не дотрималась строків скасування реєстрації кандидатів і відповідно строків затвердження текстів виборчих бюлетенів. ТВК, приймаючи відповідне рішення, вирішила виключити місцеву організацію Об'єднання «Самопоміч» з виборчих бюлетенів у тих округах, де партією не були закріплені кандидати. Ця незаконна постанова обґрунтувалась тим, що комісія попередньо скасувала рішення про реєстрацію першого номеру виборчого списку цієї місцевої організації політичної партії. Проблемна ситуація була вирішена після виконання ТВК рішення суду щодо реєстрації кандидата — першого номеру місцевої організації партії «Об'єднання

«Самопоміч» і включення цієї політичної сили до тексту виборчих бюлетенів у всіх територіальних виборчих округах на виборах депутатів міської ради. Організаційні складнощі та у деяких випадках непрофесійність членів виборчих комісій також були причинами недотримання строків затвердження текстів виборчих бюлетенів.

Спостерігачі ОПОРИ виявили, що майже всі ТВК дотрималися вимог законодавства щодо ознайомлення суб'єктів виборчого процесу з текстами виборчих бюлетенів протягом двох днів із дня їхнього затвердження. 5 випадків недотримання процедури, зафіксовані на виборах 29 жовтня 2017 року, були пов'язані з невідкладним направленням ТВК відповідних матеріалів до підприємств-виготовлювачів, що не дозволило кандидатам та спостерігачам ознайомитися із текстами виборчих бюлетенів.

На перших місцевих виборах 29 жовтня у 26 ТВК спостерігачами ОПОРИ та іншими суб'єктами виборчого процесу було виявлено помилки та неточності у текстах виборчих бюлетенів (13% від загальної кількості ТВК). Фіксувалися помилки у написанні персональних даних кандидатів, некоректні зазначення посад і місця їхньої роботи, неточності у відомостях щодо партійності претендентів на виборні посади, а також щодо законодавчо визначених назв виборчих округів та виборів у цілому.

В окремих територіальних громадах некоректність затверджених текстів виборчих бюлетенів призвела до серйозних наслідків та додаткових фінансових витрат. До прикладу, у Малоданилівській громаді Харківської області було знищено 10 370 виборчих бюлетенів з виборів селищного голови у зв'язку із виявленням помилки в означенні виборчого округу (у бюлетенях з виборів голови громади було вказано «єдиний одномандатний округ з виборів депутатів селищної ради»). Дестабілізуюча для виборчого процесу ситуація склалася у Куяльницькій сільській громаді Одеської області, де під час отримання виборчих бюлетенів від підприємства-виготовлювача було виявлено факт відсутності кандидатів від місцевої організації Аграрної партії України у текстах бюлетенів п'яти одномандатних виборчих округів. При цьому представники підприємства стверджували, що виключення кандидатів Аграрної партії України з текстів виборчих бюлетенів відбулося за наполяганнями представників кандидата та районної організації «Блоку Петра Порошенка «Солідарність». Голова ТВК на відповідних виборах заявила про передачу типографії належних текстів виборчих бюлетенів, до яких було включено кандидатів від місцевої організації Аграрної партії України. Конфліктному процесу виготовлення бюлетенів передувало рішення ТВК про відмову в реєстрації низці кандидатів цієї політичної сили, яке було скасовано в судовому порядку.

Законодавство про місцеві вибори передбачає, що ТВК встановлюють кількість виборчих бюлетенів у межах відповідного виборчого округу з урахуванням резерву виборчих бюлетенів, що становить 0,5% від кількості виборців на кожній виборчій дільниці у такому виборчому окрузі. Спостерігачі ОПОРИ відзначають, що абсолютна більшість ТВК дотрималася цієї вимоги законодавства. Поодинокі ситуації недотримання законодавства, як правило, полягали у тому, що ТВК не передбачали виготовлення резервних виборчих бюлетенів взагалі. В окремому випадку ТВК вирішила виготовити резервні бюлетені у обсязі 5% від загальної кількості виборців у громаді, включених до попередніх списків виборців (Комишанська сільська громада Сумської області на виборах 29 жовтня 2017 року).

Відповідно до частини одинадцятої статті 74 Закону України «Про місцеві вибори» ТВК наділені повноваженнями встановлювати ступінь захисту виборчих бюлетенів. При цьому чинні нормативні акти не деталізують, у чому полягають такі вимоги. На рівні територіальних виборчих комісій зафіксована неоднакова практика з цього питання. Значна частина ТВК окремо не встановлювала ступінь захисту бюлетеня і не врегульовувала його в угодах з підприємствами-виготовлювачами. Низка виборчих комісій приймала рішення про виготовлення виборчих бюлетенів із нанесенням спеціальних позначок чи кольорової сітки тощо.

Враховуючи попередні політичні та експертні дискусії щодо надійності підприємств-виготовлювачів бюлетенів на місцевих виборах, ОПОРА збирала інформацію про їхню організаційно-правову форму. За даними спостерігачів, на виборах 29 жовтня для 40 територіальних громад виборчі бюлетені виготовляли фізичні особи — підприємства, у 79 громадах — юридична особа комунальної форми власності, у 81 громаді — юридична особа приватної форми власності. Таким чином, у 20% громад виборчі бюлетені виготовлялися фізичними особами — підприємцями. У цьому контексті необхідно зазначити, що на чергових місцевих виборах 2015 року Донецький окружний суд визнав невідповідним до закону рішення про визначення фізичної особи — підприємства для друку бюлетенів на виборах у місті Покровську (колишній Красноармійськ), оскільки, на думку суду, поліграфічним підприємством, передбаченим законом, може бути лише юридична особа із юридично-правовою формою «підприємство». Це рішення суду було підтверджено 25.10.2015 апеляційною інстанцією, натомість відповідний виборчий спір щодо виготовлення виборчих бюлетенів завершився фактичною неможливістю організувати голосування на виборах покровського міського голови та відповідної місцевої ради.

Спостерігачі ОПОРИ перевірили наявність або відсутність у власників/керівників підприємств-виготовлювачів виборчих бюлетенів фактичного конфлікту інтересів, пов'язаного із їхньою участю у виборчому та політичному процесах. Обмеження щодо виготовлення виборчих бюлетенів підприємствами, до яких офіційний стосунок мають кандидати чи керівники місцевих організацій політичних партій, не встановлюється законом. Але, як засвідчує практика місцевих виборів 2015 – 2016 рр., суб'єкти виборчого процесу вдаються до дискусій, маніпуляцій чи навіть гострих протистоянь навколо питань незаангажованості співробітників підприємств-виготовлювачів виборчих бюлетенів. Зокрема, політичний конфлікт щодо власника типографії розгортався у 2015 році на чергових місцевих виборах в Маріуполі Донецької області.

За даними спостерігачів ОПОРИ, на виборах 29 жовтня у 4 громадах виборчі бюлетені виготовлялися підприємствами, власниками яких є кандидати на перших місцевих виборах або публічні лідери місцевих організацій. Натомість у 6 ОТГ керівництво підприємства-виготовлювача виборчих бюлетенів за формальними процедурами підпорядковується і є підзвітним кандидатам або публічним лідерам місцевих організацій партій, які є посадовими чи службовими особами. У цьому контексті необхідно зазначити, що фактів, які б могли прямо чи опосередковано свідчити про політично вмотивовані зловживання з боку підприємств-виготовлювачів виборчих бюлетенів, зафіксовано не було.

За поданнями місцевих організацій політичних партій, про утворення депутатських фракцій яких оголошено на першій черговій сесії Верховної Ради України поточного скликання, ТВК повинні створити контрольну комісію. Вона має забезпечити контроль за виготовленням виборчих бюлетенів на підприємствах-виготовлювачах, дотриманням вимог щодо знищення друкарських форм, технічних відходів, поліграфічного браку, помилково виготовлених виборчих бюлетенів. Контрольна комісія, до складу якої входять представники місцевих організацій парламентських партій, є важливим інструментом контролю за процесом виготовлення виборчих бюлетенів. При цьому вона є незалежною від членів ТВК, що додатково сприяє збалансованому контролю за виготовленням виборчих бюлетенів.

Спостерігачі ОПОРИ виявили, що контрольні комісії не були створені у 59% територіальних громад на виборах 29 жовтня 2017 року і в 64% ОТГ на виборах 24 грудня 2017 року. Це було спричинено відсутністю подань від місцевих організацій політичних партій або непоінформованістю суб'єктів виборчої комісії про необхідність утворення відповідної комісії. Фактично політичні партії та ТВК із власної ініціативи відмовилися від додаткового

інструменту взаємного контролю, верифікації виготовлення бюлетенів, виявлення помилок і неточностей в їх текстах. В умовах незначної зацікавленості місцевих організацій політичних партій у діяльності відповідних контрольних комісій, найбільшу кількість кандидатур до їхнього складу подали місцеві організації «Блоку Петра Порошенка «Солідарність» та ВО «Батьківщина».

Спостерігачами ОПОРИ було встановлено, що більше 70% створених контрольних комісій здійснювали заходи контролю за виготовленням виборчих бюлетенів, натомість щодо інших комісій не було виявлено переконливих доказів ефективного виконання контрольних функцій.

ОПОРА оцінила практичну можливість спостерігачів отримувати від ТВК інформацію про виготовлення виборчих бюлетенів. На виборах 29 жовтня 2017 року 75% ТВК ознайомлювали спостерігачів за їхнім зверненням із угодою про виготовлення бюлетенів відповідним підприємством-виготовлювачем. Але, як зазначили спостерігачі, інформація про знищення друкарських форм, технічних відходів, поліграфічного браку, помилково виготовлених виборчих бюлетенів, включаючи кількісні дані, не була повною мірою для них доступною (63% ТВК).

ТВК на перших місцевих виборах 29 жовтня 2017 року масово не дотримались строків отримання виборчих бюлетенів від підприємств-виготовлювачів. Як засвідчують дані спостерігачів ОПОРИ, 65% ТВК на виборах 29 жовтня і 61% ТВК на виборах 24 грудня одержали виборчі бюлетені пізніше встановленого Законом строку. Відповідно до Закону України «Про місцеві вибори» підприємства були зобов'язані забезпечити виготовлення виборчих бюлетенів до 23.10.2017 і до 18.12.2017 включно, які мають бути отримані ТВК не пізніше наступного дня — 24.10.2017 і 19.12.2017 відповідно. Територіальні виборчі комісії можуть розпочати передачу виборчих бюлетенів ДВК не раніше 26.10.2017 і 21.12.2017, забезпечуючи їхнє збереження після отримання від підприємства-виготовлювача. Законодавство наділяє поліцію повноваженнями охорони виборчих бюлетенів під час їхнього транспортування, збереження в приміщеннях ТВК та ДВК. За зверненням ЦВК до охорони виборчих бюлетенів можуть залучатися співробітники СБУ.

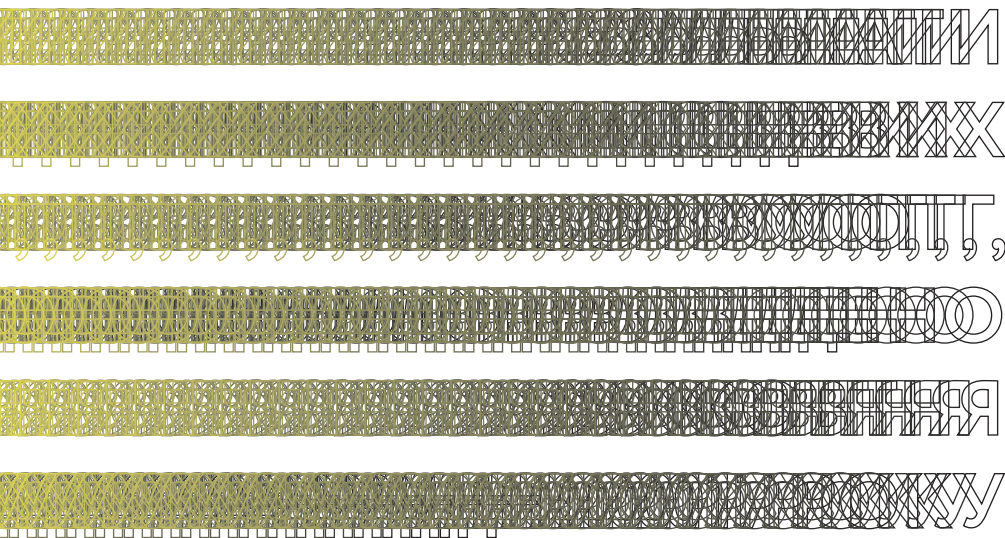
Причини недотримання строків виготовлення виборчих бюлетенів є різноплановими, починаючи від проблем із надходженням коштів на рахунки типографій, необхідністю повторно надрукувати частину бюлетенів, завершуючи нездатністю підприємств вчасно виконати замовлення. Але, як засвідчують звіти спостерігачів ОПОРИ, проблеми із залученням поліції до охорони бюлетенів під час їхнього транспортування та збереження у при-

міщеннях ТВК часто виявлялися підставою для зволікання. Спостерігачі неодноразово зазначали про наявність фактів, які засвідчували непублічне узгодження між поліцією та ТВК рішення про відтермінування процесу отримання бюлетенів для зменшення кількості днів, протягом яких поліція залучається до охорони бюлетенів. Це призвело до того, що виборчі бюлетені знаходились у приміщеннях підприємств-виготовлювачів довше, ніж це передбачено законом. Таким чином ТВК нерідко уникали необхідності зберігати виборчі бюлетені у власному приміщенні і передавали їх ДВК безпосередньо з підприємств-виготовлювачів. Така практика не лише є формальним порушенням законодавчо встановлених строків, а й негативно впливає на можливість вчасно виявити помилку в бюлетенях. При цьому немає підстав вважати, що виборчі бюлетені більш надійно зберігаються у приміщеннях підприємств, ніж це могло би бути забезпечено ТВК із залученням співробітників поліції.

Спостерігачі ОПОРИ звернули увагу на те, що окремі ТВК мали труднощі із замовленням бюлетенів для спеціальних дільниць. Відповідно до Постанови ЦВК № 197 від 28.08.2015 для спеціальних дільниць виборчі бюлетені виготовляються на підставі наданих виборчими комісіями спеціальних виборчих дільниць відомостей з урахуванням кількості ліжок-місць у відповідному закладі охорони здоров'я, визначеної на підставі відомостей, поданих керівниками відповідних стаціонарних закладів охорони здоров'я, а також максимальної кількості членів ДВК. Відповідне положення має знайти своє відображення в Законі України «Про місцеві вибори», що сприятиме належним організації і проведенню голосування на спеціальних виборчих дільницях. У зв'язку з тим, що до Постанови Центральної виборчої комісії від 25 серпня 2015 року № 181 про затвердження форми та кольору виборчих бюлетенів не було внесено змін щодо перших місцевих виборів, ТВК неоднаково зазначали назви виборів у тексті виборчого бюлетеня.

РЕЗУЛЬТАТИ ПЕРШИХ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ У ОТГ, ЯКІ БУЛО ПРОВЕДЕНО 29 ЖОВТНЯ І 24 ГРУДНЯ 2017 РОКУ

У жовтні та грудні 2017 року було проведено вибори депутатів місцевих рад, міських, сільських, селищних рад у 201 та 51 територіальній громаді відповідно. Політичні партії, місцеві організації яких масово брали участь у перших місцевих виборах, активно популяризували електоральні перемоги власних кандидатів. Політизація результатів волевиявлення мешканців об'єднаних територіальних громад відбувалася шляхом представлення отриманих місцевими організаціями партій результатів як певного зрізу загальнонаціональних політичних настроїв. Враховуючи поступове оприлюднення на загальнонаціональному рівні результатів голосування, політичні лідери та партії вдавались до маніпуляцій щодо узагальнених на рівні країни результатів, досягнутих конкретними кандидатами в окремих локальних виборчих процесах. Непоодинокими були випадки одночасного оголошення партійної приналежності одного кандидата з боку декількох політичних партій, що особливо активно відбувалось щодо самовисуванців. Із наближенням загальнонаціональних виборів зусилля партій стосовно демонстрації власних електоральних успіхів мають зрозумілі причини, але надмірна політизація місцевих виборчих кампаній нерідко перешкоджала локальним дискусіям з питань місцевого розвитку.



Результати виборів депутатів місцевих рад 29 жовтня 2017 року

29 жовтня 2017 року було обрано 4 451 депутата місцевих рад: 673 до міських рад, 2 280 — сільських рад, 1 498 — селищних рад. Після дня голосування 29 жовтня 2017 року ТВК за наявності підстав приймали рішення про проведення повторного голосування та повторних виборів. 29 жовтня 2017 року не було обрано депутатів сільських та селищних рад у 54 одномандатних виборчих округах, що становить 1% від 3 832 округів, утворених на відповідних виборах.

Кількість виборчих округів, в яких було призначено повторне голосування та повторні вибори після дня голосування 29.10.2017



Повторне голосування

Повторні вибори

Відповідно до Закону України «Про місцеві вибори» повторне голосування проводиться у разі отримання двома і більше кандидатами найбільшої і водночас однакової кількості голосів у одномандатних виборчих округах. Повторні вибори депутатів сільських та селищних рад призначаються ТВК у випадку визнання виборів у окрузі такими, які не відбулися, чи в разі відмови кандидата від депутатського мандата.

Як засвідчують офіційні результати виборів, оприлюднені на сайті ЦВК, найбільшу кількість мандатів міських, сільських та селищних рад разом отримали місцеві організації ВО «Батьківщина» (911 місць). «Блок Петра Порошенка «Солідарність» має на 245 мандатів менше. Інші політичні партії отримали значно нижчу кількість місць у новообраних місцевих радах. До прикладу, Аграрна партія України, місцеві організації якої здобули сукупно 3-тє місце за кількістю мандатів, має на 275 місць менше, ніж «Блок Петра Порошенка «Солідарність» і на 520 місць менше, ніж ВО «Батьківщина».

Кандидати ВО «Батьківщина» найчастіше з-поміж висуванців інших політичних партій перемагали в одномандатних округах на виборах депутатів сільських та селищних рад. У новообраних міських радах організації цієї політичної партії мають на 9 мандатів менше, ніж осередки «Блоку Петра Порошенка «Солідарність». Варто зазначити, що Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» отримало хоча б одного депутата у 180 з 201 місцевої ради, «Блок Петра Порошенка» – у 145, Аграрна партія – у 104, «Українське об'єднання патріотів – УКРОП» – у 72 радах. При цьому лише ВО «Батьківщина» та «Блок Петра Порошенка «Солідарність» мають депутатські фракції в усіх 25 містах, в яких вибори ради проводилися за пропорційною виборчою системою із закріпленням кандидатів у територіальних виборчих округах.

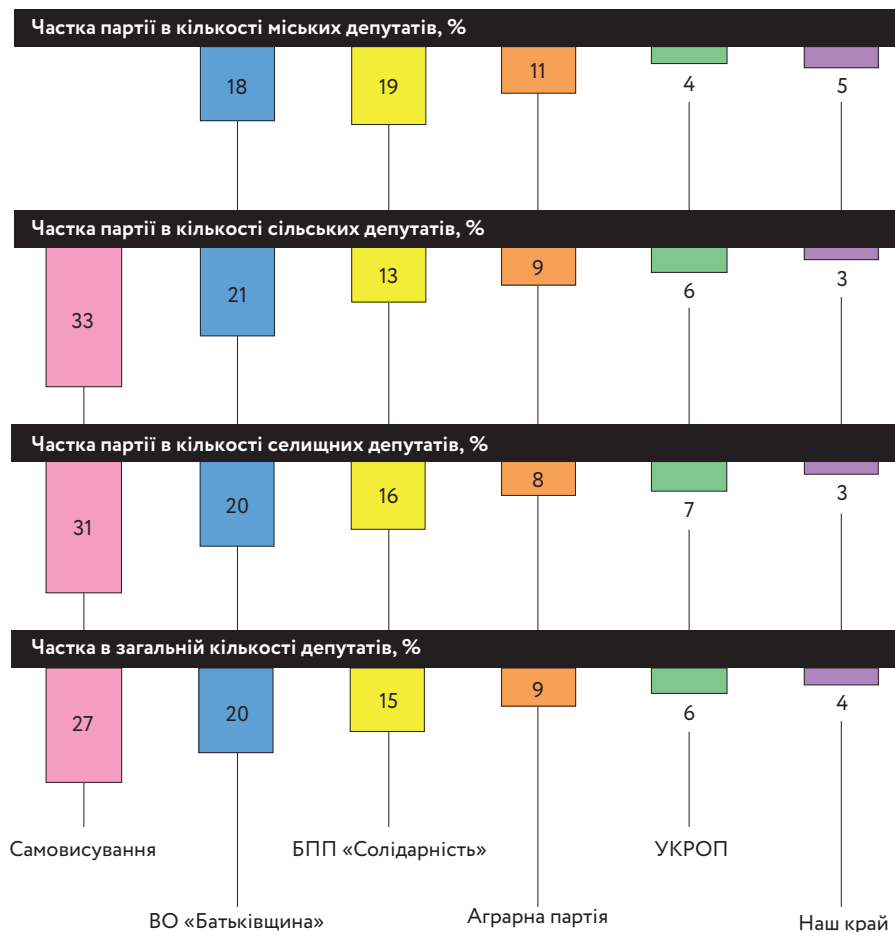
Висуванці ВО «Батьківщина» у 16 областях України сукупно отримали більшу кількість депутатських мандатів, ніж місцеві організації «Блоку Петра Порошенка «Солідарність» (у регіонах обиралася різна кількість рад та депутатів). У Київській області, наприклад, місцеві організації ВО «Батьківщина» одержали 31% усіх мандатів у 4 ОТГ, при цьому «Блок Петра Порошенка «Солідарність» не здобув жодного мандата. Натомість місцеві організації «БПП» отримали 65% усіх місць у 10 новообраних місцевих радах Харківської області, а ВО «Батьківщина» має лише 5% усіх мандатів у громадах регіону.

Кількість депутатських мандатів, отриманих місцевими організаціями політичних партій та самовисуванцями на перших місцевих виборах в ОТГ 29 жовтня 2017 р.

Самовисування та перелік партій із максимальною кількістю мандатів

Суб'єкт висування	Міські ради	Сільські ради	Селищні ради	Усього
Самовисування	0	753	470	1 223
Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»	119	488	304	911
Блок Петра Порошенка «Солідарність»	128	299	239	666
Аграрна партія України	71	194	126	391
Українське об'єднання патріотів – УКРОП	28	141	108	277
Наш край	33	77	52	162
Радикальна партія Олега Ляшка	52	55	47	154
Об'єднання «Самопоміч»	29	54	41	124
Всеукраїнське об'єднання «Свобода»	38	34	27	99
Опозиційний блок	36	34	12	82
Партія «Відродження»	12	29	16	57
За конкретні справи	26	10	15	51
Громадсько-політичний рух Валентина Наливайченка «Справедливість»	13	23	4	40
Всеукраїнське об'єднання «Черкащани»	2	31	0	33
Народний фронт	6	14	10	30

Частки суб'єктів висування в загальній кількості депутатських мандатів у місцевих радах ОТГ, обраних 29 жовтня 2017 року



Місцеві організації ВО «Батьківщина» займають 20% усіх депутатських місць, сформованих за результатами перших місцевих виборів 29 жовтня 2017 року, «Блок Петра Порошенка «Солідарність» – 15%, Аграрна партія України – 9%, партія «Українське об'єднання патріотів – УКРОП» – 6%.

Частки суб'єктів висування в загальній кількості депутатських мандатів у місцевих радах ОТГ, обраних 29 жовтня 2017 року

Суб'єкт висування	Частка в кількості міських депутатів	Частка в кількості сільських депутатів	Частка в кількості селищних депутатів	Частка в загальній кількості депутатів
Самовисування	0%	33%	31%	27%
Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»	18%	21%	20%	20%
Блок Петра Порошенка «Солідарність»	19%	13%	16%	15%
Аграрна партія України	11%	9%	8%	9%
Українське об'єднання патріотів – УКРОП	4%	6%	7%	6%
Наш край	5%	3%	3%	4%
Радикальна партія Олега Ляшка	8%	2%	3%	3%
Об'єднання «Самопоміч»	4%	2%	3%	3%
Всеукраїнське об'єднання «Свобода»	6%	1%	2%	2%
Опозиційний блок	5%	1%	1%	2%
Партія «Відродження»	2%	1%	1%	1%
За конкретні справи	4%	0%	1%	1%
Громадсько-політичний рух Валентина Наливайченка «Справедливість»	2%	1%	0%	1%
Всеукраїнське об'єднання «Черкашани»	0%	1%	0%	1%
Народний фронт	1%	1%	1%	1%

**Співвідношення кількості депутатських мандатів,
отриманих місцевими організаціями ВО «Батьківщина»
та «Блок Петра Порошенка «Солідарність» у різних регіонах України**

Область	Кількість депутатів у регіоні	Кількість депутатів ВО «Батьківщина»	Частка депутатів ВО «Батьківщина» від загальної кількості депутатів у регіоні	Кількість депутатів «БПП»	Частка депутатів «БПП» у кількості депутатів регіону
Вінницька	186	35	19%	52	28%
Волинська	422	46	11%	33	8%
Дніпропетровська	397	73	18%	58	15%
Донецька	28	5	18%	12	43%
Житомирська	314	98	31%	37	12%
Закарпатська	26	1	4%	0	0%
Запорізька	184	7	4%	22	12%
Івано-Франківська	208	25	12%	53	25%
Київська	96	30	31%	0	0%
Кіровоградська	132	48	36%	15	11%
Луганська	80	13	16%	15	19%
Львівська	192	35	18%	10	5%
Миколаївська	14	0	0%	3	21%
Одеська	270	46	17%	14	5%
Полтавська	260	100	38%	19	7%
Рівненська	106	24	23%	18	17%
Сумська	206	42	20%	32	16%
Тернопільська	92	11	12%	29	32%
Харківська	182	10	5%	119	65%
Херсонська	224	36	16%	18	8%
Хмельницька	178	43	24%	20	11%
Черкаська	284	53	19%	38	13%
Чернівецька	104	32	31%	15	14%
Чернігівська	320	98	31%	34	11%

Депутати місцевих рад, обрані шляхом самовисування, становлять 33% обранців у сільських радах, 31% – у селищних радах. На виборах міських рад самовисування не допускається.

Незважаючи на те, що майже 70% депутатів місцевих рад висувалися на перших місцевих виборах місцевими організаціями політичних партій, 66% усіх обранців належать до групи безпартійних. Нагадаємо, що місцеві організації політичних партій могли висунути своїх однопартійців або безпартійних осіб. Серед самовисуванців безпартійними було 88% усіх кандидатів.

У складі новообраних місцевих рад найменшою кількістю самовисуванців представлені місцеві організації ВО «Батьківщина» та Аграрної партії України (45% від загальної кількості депутатів, які ними висувалися на перших місцевих виборах). Позапартійними особами були 89% депутатів від Об'єднання «Самопоміч», 73% – «Нашого краю», 70% – «Українського об'єднання патріотів – УКРОП». 60% і 63% депутатів Радикальної партії Олега Ляшка та «Блоку Петра Порошенка «Солідарність» відповідно не є членами цих політичних сил.

Кількість безпартійних депутатів місцевих рад у розрізі суб'єктів висування на перших місцевих виборах 29 жовтня 2017 року

Суб'єкт висування	Безпартійні	Члени партій	Усього	% безпартійних
ВО «Батьківщина»	414	497	911	45%
БПП «Солідарність»	418	248	666	63%
Аграрна партія України	176	215	391	45%
УКРОП	195	82	277	70%
Наш край	118	44	162	73%
Радикальна партія Олега Ляшка	92	62	154	60%
Об'єднання «Самопоміч»	110	14	124	89%
Самовисування	1 085	138	1 223	89%

У складі міських рад, обраних 29 жовтня 2017 року, найменшу кількість безпартійних депутатів мають місцеві організації ВО «Батьківщина» (24%) та Аграрної партії України (35%).

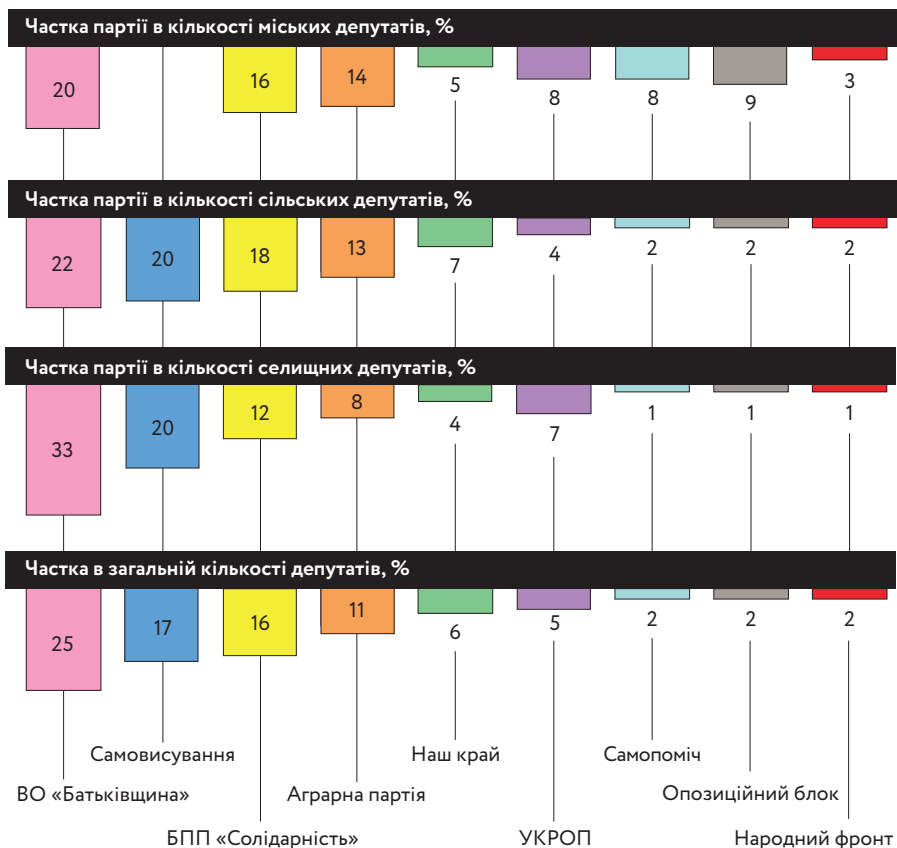
Співвідношення безпартійних та членів партій у сукупності депутатів, висунутих на перших місцевих виборах різними суб'єктами на різних рівнях ОТГ

Суб'єкт висунання	% у міських радах	% у сільських радах	% у міських радах
Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»	24%	50%	47%
Блок Петра Порошенка «Солідарність»	63%	66%	59%
Аграрна партія України	35%	40%	58%
Українське об'єднання патріотів – УКРОП	61%	71%	72%
Наш край	82%	71%	69%
Радикальна партія Олега Ляшка	54%	67%	57%
Об'єднання «Самопоміч»	79%	94%	88%
Самовисування	Не висувалися	88%	89%

Результати виборів депутатів місцевих рад 24 грудня 2017 року

На перших місцевих виборах у 51 ОТГ було обрано 1 035 депутатів місцевих рад, з яких 130 осіб є депутатами міських рад, 568 – сільських рад, 337 – селищних. У 27 одномандатних округах було призначено повторне голосування на виборах депутатів сільських та селищних рад (майже 3% всіх округів).

Частки суб'єктів висування в загальній кількості депутатських мандатів у місцевих радах ОТГ, обраних 24 грудня 2017 року



Місцеві організації ВО «Батьківщина» отримали найбільшу кількість депутатських мандатів у 51 ОТГ, в яких вибори проводились 24 грудня 2017 року. 263 кандидати цієї політичної сили стали депутатами місцевих рад, що становить 25% усього депутатського корпусу. Серед політичних партій за кількістю депутатів друге місце займає «Блок Петра Порошенка «Солідарність» – 162 мандати або 16% місць у новообраних місцевих радах. Як і на перших місцевих виборах, 24 грудня 2017 року третю позицію посідають місцеві організації Аграрної партії України, які мають 117 мандатів або 11% депутатського корпусу. Кандидати-самовисуванці отримали перемогу в 20% одномандатних округів на виборах сільських та селищних рад – 111 та 69 місць відповідно.

**Кількість депутатських мандатів,
отриманих місцевими організаціями політичних партій
та самовисуванцями на перших місцевих виборах в ОТГ 24 грудня 2017 р.
Самовисування та перелік партій із максимальною кількістю мандатів**

Суб'єкт висування	Усього	Кількість депутатів міських рад	Кількість депутатів сільських рад	Кількість депутатів селищних рад
Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»	263	26	127	110
Самовисування	180	0	111	69
Блок Петра Порошенка «Солідарність»	162	21	101	40
Аграрна партія України	117	18	71	28
Наш край	62	6	42	14
Радикальна партія Олега Ляшка	56	11	23	22
Українське об'єднання патріотів – УКРОП	48	4	23	21
Об'єднання «Самопоміч»	24	10	12	2
Опозиційний блок	23	12	9	2
Народний фронт	18	4	12	2

Частки суб'єктів висування в загальній кількості депутатських мандатів у місцевих радах ОТГ, обраних 24 грудня 2017 року

Суб'єкт висування	Частка в кількості депутатів міських рад	Частка в кількості депутатів сільських рад	Частка в кількості депутатів селищних рад	Частка в кількості депутатів у всіх радах
Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»	20%	22%	33%	25%
Самовисування	0%	20%	20%	17%
Блок Петра Порошенка «Солідарність»	16%	18%	12%	16%
Аграрна партія України	14%	13%	8%	11%
Наш край	5%	7%	4%	6%
Радикальна партія Олега Ляшка	8%	4%	7%	5%
Українське об'єднання патріотів – УКРОП	3%	4%	6%	5%
Об'єднання «Самопоміч»	8%	2%	1%	2%
Опозиційний блок	9%	2%	1%	2%
Народний фронт	3%	2%	1%	2%

На перших місцевих виборах 24 грудня найнижчу частку депутатів провели до місцевих рад місцеві організації Аграрної партії України – 35% від загальної кількості депутатів від політичної сили. 48% депутатів від ВО «Батьківщина» не були членами цієї політичної сили на момент виборів. Усі інші партії більше ніж на 50% представлені депутатами, які не є членами цих політичних сил. На виборах до 5 міських рад, які обиралися за пропорційною виборчою системою, найменшу кількість безпартійних депутатів отримали місцеві організації партії «Наш край» (17%), ВО «Батьківщина» (23%) та Радикальної партії Олега Ляшка (27%).

«Блок Петра Порошенка», який після розподілу мандатів має другу позицію, на 85% представлений позапартійними депутатами. 100% депутатів, які обиралися до селищних рад шляхом самовисування, є позапартійними особами. 92% самовисуванців у сільських радах також є безпартійними.

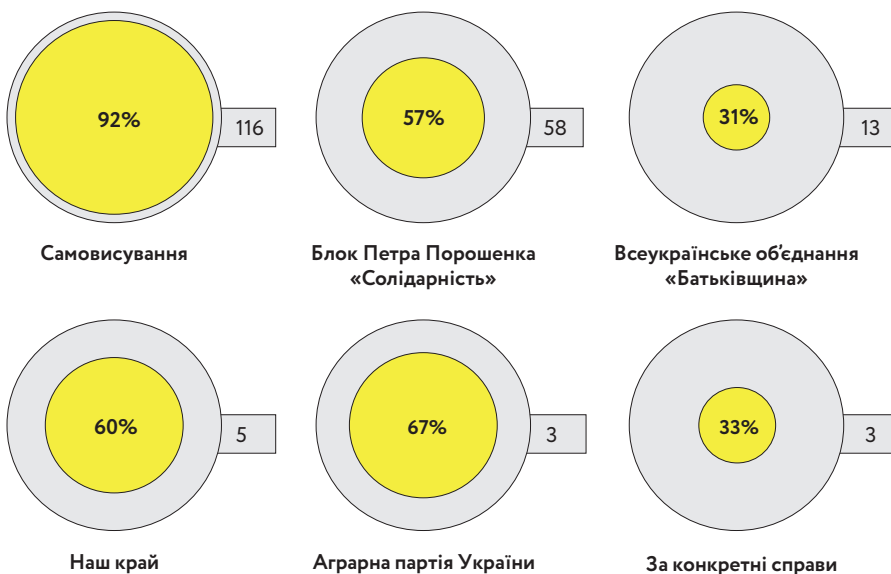
Частка безпартійних депутатів місцевих рад у розрізі суб'єктів висування на перших місцевих виборах 24 грудня 2017 року

Суб'єкт висування	Усього	Міські ради	Сільські ради	Селищні ради
Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»	48%	23%	55%	45%
Самовисування	95%	Немає	92%	100%
Блок Петра Порошенка «Солідарність»	85%	76%	86%	85%
Аграрна партія України	32%	39%	31%	32%
Наш край	85%	17%	90%	100%
Радикальна партія Олега Ляшка	57%	27%	57%	73%
Українське об'єднання патріотів – УКРОП	71%	50%	78%	67%
Об'єднання «Самопоміч»	92%	80%	100%	100%
Опозиційний блок	57%	50%	78%	0%
Народний фронт	72%	25%	83%	100%

Вибори голів ОТГ на перших місцевих виборах 29 жовтня 2017 року

116 з 201 голів об'єднаних територіальних громад (58% посад) на виборах були кандидатами-самовисуванцями, 92% з яких на момент виборів – безпартійними. Серед політичних партій найбільшу кількість посад голів ОТГ отримали місцеві організації «Блоку Петра Порошенка «Солідарність» (58 або 29% усіх посад). В умовному партійному рейтингу друге місце займає Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», кандидати якого перемогли у 13 ОТГ (6% усіх посад).

Результати виборів міських, сільських, селищних голів на перших місцевих виборах 29 жовтня 2017 року



усього – 201

75% безпартійних

Інші політичні сили на рівні голів ОТГ представлені значно меншою кількістю. Результати виборів засвідчують, що політичні партії висували на посади голів громад рейтингових позапартійних місцевих лідерів. 57% переможців виборів голів громад, які висувалися місцевими організаціями «Блоку Петра Порошенка «Солідарність», не є членами цієї політичної сили. Відповідний показник для переможців-висуванців ВО «Батьківщина» становить 31%.

Результати виборів міських, сільських, селищних голів на перших місцевих виборах 29 жовтня 2017 року

Суб'єкт висування	Член партії	Безпартійні	Усього	% безпартійних
Самовисування	9	107	116	92%
Блок Петра Порошенка «Солідарність»	25	33	58	57%
Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»	9	4	13	31%
Наш край	2	3	5	60%
Аграрна партія України	1	2	3	67%
За конкретні справи	2	1	3	33%
Українське об'єднання патріотів – УКРОП	0	1	1	100%
Радикальна партія Олега Ляшка	1	0	1	0%
Сила Людей	1	0	1	0%
Усього	50	151	201	75%

146 з 201 або 73% обраних голів ОТГ на момент проведення голосування займали посади міських, сільських або селищних голів у одній з тих громад, які добровільно об'єдналися. Успішну участь у виборах також взяло 8 голів районних рад та 6 голів районних державних адміністрацій. Таким чином, 160 або 80% посад голів ОТГ зайняли особи, які під час виборів були найвпливовішими посадовцями на території проведення виборів.

За підрахунками ОПОРИ, з 116 голів ОТГ, які балотувалися шляхом самовисування, 88 були під час виборів чинними міськими, сільськими або селищними головами.

З 58 переможців-висуванців «Блоку Петра Порошенка «Солідарність» 38 були чинними головами міст, сіл або селищ, голів районної ради – 5, голів РДА – 3. Натомість 10 з 13 голів ОТГ, висунутих ВО «Батьківщина», займали посади чинних голів.

Як вже неодноразово зазначала ОПОРА, масова участь чинних посадових осіб органів влади у виборах вимагає від останніх не лише сумлінного виконання вимог законодавства, а й практичного дотримання широкого принципу рівних можливостей для всіх кандидатів та політичних партій.

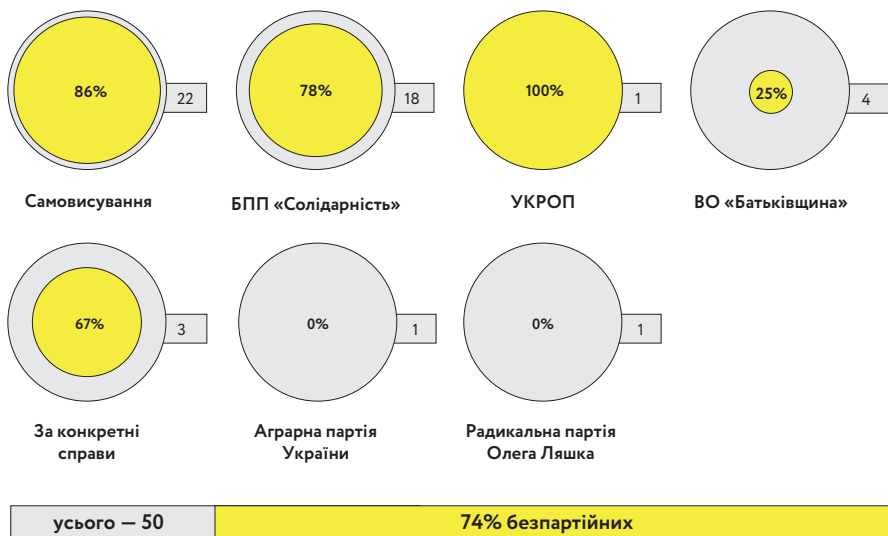
Розподіл посад голів ОТГ між суб'єктами висунення переможців виборів, які займали на момент голосування посади міських, сільських, селищних голів, голів районних рад або РДА

Суб'єкт висунення	Міський, сільський, селищний голова	Голова РДА	Голова районної ради	Усього
Блок Петра Порошенка «Солідарність»	38	3	5	46
Самовисунення	88	3	1	92
Українське об'єднання патріотів – УКРОП	1	0	0	1
Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»	10	0	0	10
Наш край	5	0	0	5
Радикальна партія Олега Ляшка	1	0	0	1
Аграрна партія України	1	0	2	3
Сила Людей	1	0	0	1
За конкретні справи	1	0	0	1
Усього	146	6	8	160

Вибори голів ОТГ на перших місцевих виборах 24 грудня 2017 року

На перших місцевих виборах у ОТГ 24 грудня 2017 року було обрано 50 голів, з яких 22 або 44% обраних осіб балотувалися шляхом самовисування. 18 претендентів від «Блоку Петра Порошенка «Солідарність» отримали перемогу у 18 громадах, 4 обрані голови ОТГ висувалися місцевими організаціями ВО «Батьківщина».

Результати виборів міських, сільських, селищних голів на перших місцевих виборах 24 грудня 2017 року



Політична партія «За конкретні справи» перемогла на виборах 3 голів ОТГ у Хмельницькій області. 74% усіх переможців виборів голів ОТГ не були членами політичної партії, для самовисуванців цей показник становить 86%. 36 голів ОТГ або 72% всіх посад представлені кандидатами, які на момент виборів були міськими, сільськими чи селищними головами. Натомість 2 голови районної ради перемогли на виборах голів ОТГ.

Розподіл посад голів ОТГ між суб'єктами висування та партійними й безпартійними кандидатами

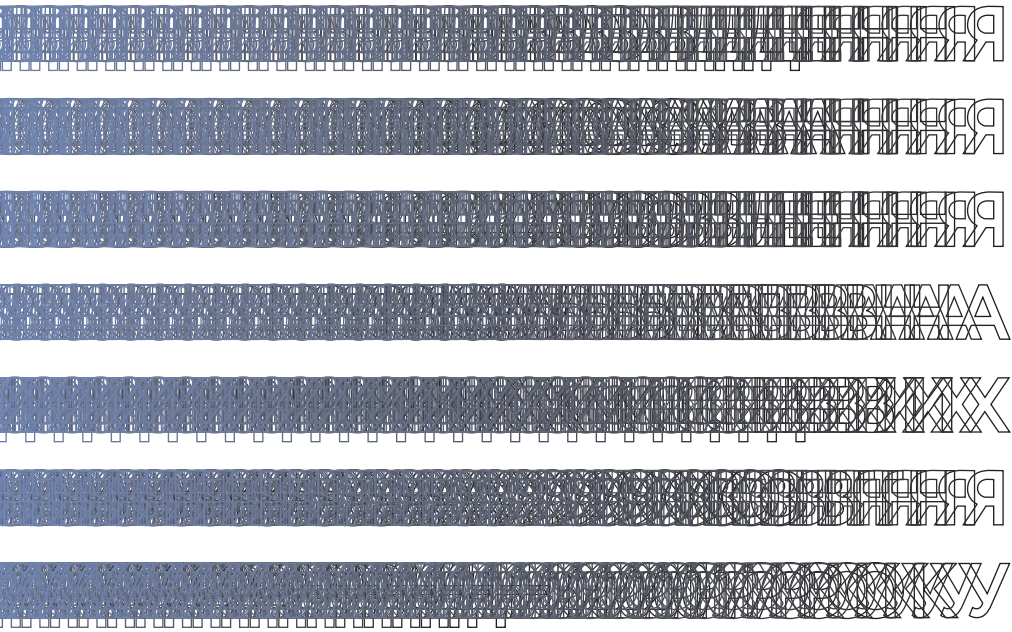
Суб'єкт висування	Кількість посад	Частка безпартійних
Самовисування	22	86%
Блок Петра Порошенка «Солідарність»	18	78%
Українське об'єднання патріотів – УКРОП	1	100%
Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»	4	25%
За конкретні справи	3	67%
Аграрна партія України	1	0%
Радикальна партія Олега Ляшка	1	0%
Усього	50	74%

ПРОВЕДЕННЯ ГОЛОСУВАННЯ ТА ВСТАНОВЛЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ НА ПЕРШИХ МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ 29 ЖОВТНЯ ТА 24 ГРУДНЯ 2017 РОКУ

Перші місцеві вибори 29 жовтня 2017 року

На перших місцевих виборах в ОТГ, які проводились 29 жовтня 2017 року, 69 довготермінових і 122 короткотермінові спостерігачі ОПОРИ здійснювали комплексне спостереження за перебігом голосування та підрахунком голосів на виборчих дільницях. Вони були присутні на статистично репрезентативній кількості виборчих дільниць, що дозволило якісно оцінити основні проблеми процесу голосування та підрахунку голосів.

Ключовим зловживанням у день голосування на перших місцевих виборах 29 жовтня 2017 року стали спроби видачі бюлетенів виборцям без пред'явлення паспорта громадянина України або на підставі неналежних документів. Неправомірні дії членів виборчих комісій щодо безпідставної видачі бюлетенів були зафіксовані на 13,1% виборчих дільниць, де відбулось го-



лосування. Представники ОПОРИ на виборчих дільницях активно запобігали вчиненню таких кримінальних порушень з боку членів виборчих комісій. Ці заходи превенції, як правило, були успішними, оскільки спроби видачі бюлетенів без пред'явлення документів часто мали не політичну, а побутову мотивацію. Але, як зазначали офіційні спостерігачі організації, низький рівень правової культури та високий рівень терпимості виборців та членів виборчих комісій до цих порушень створює передумови для масштабних зловживань. За умов відсутності належного спостереження практика видачі виборчих бюлетенів із порушенням встановленої процедури верифікації виборців може набути характеру організованої технології викривлення результатів голосування. Масштабність спроб незаконної видачі виборчих бюлетенів засвідчує необхідність проведення як інформаційно-просвітницьких кампаній, так і притягнення до відповідальності винних у правопорушенні осіб.

Спостерігачі ОПОРИ зафіксували відсутність охорони виборчих бюлетенів працівниками поліції на 12,3% виборчих дільниць. Як вже зазначалося у цьому звіті, у цілому спостерігачі відзначили недостатньо ефективну комунікацію поліції та ТВК з питань охорони бюлетенів, включаючи етап їх передачі від підприємств-виготовлювачів до виборчих дільниць. В окремих випадках (1,7% дільниць) виборчі бюлетені не зберігалися у опечатаному сейфі, враховуючи відсутність сейфів на ДВК.

Напередодні дня голосування 29 жовтня 2017 року ОПОРА інформувала суб'єктів виборчого процесу та ЗМІ про неналежну організацію виготовлення виборчих бюлетенів. Зокрема, майже у 60% територіальних громад, у яких проводились вибори, не були створені контрольні комісії з числа представників місцевих організацій парламентських партій. Брак повноцінного контролю у низці випадків спричинив неналежне виготовлення виборчих бюлетенів, включаючи відсутність у їхніх текстах кандидатів, помилки у написанні персональних даних кандидатів, некоректне вказування назви виборів. Такі проблеми спостерігалися до дня голосування, натомість 29 жовтня під час волевиявлення громадян було більше 10 інцидентів неналежного виготовлення виборчих бюлетенів. Зокрема, зафіксовано відсутність кандидатів у окремих виборчих округах Станіславської ОТГ Херсонської області, Лука-Мелешківської ОТГ Вінницької області, Малодівицької ОТГ Чернігівської області. Неточності в написанні прізвища кандидата у бюлетені були виявлені у Баранинській ОТГ Закарпатської області та Званівській ОТГ Донецької області, неправильно вказане ім'я кандидата у виборчому бюлетені зафіксовано у Малоданилівській ОТГ Харківської області. Безвідповідальне ставлення окремих ТВК, місцевих організацій партій та кандидатів до процесу виготовлення бюлетенів фактично призвело до обмеження прав окремих учасників виборів та виборців. У поодиноких громадах судові процеси, які стосувалися некоректного змісту виборчих бюлетенів, тривали навіть у день голосування (до прикладу, Біловодська об'єднана територіальна громада. Режим доступу до судового рішення: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/69849835>).

У порівнянні з попередніми місцевими виборами, за якими спостерігала ОПОРА, кількість випадків порушення таємниці голосування зменшилася. Лише на 0,8% виборчих дільниць було зафіксовано такі інциденти.

У день голосування 29 жовтня 2017 року спостерігачі ОПОРИ фіксували порушення обмежень права присутності в приміщенні для голосування посадовцями органів місцевого самоврядування, правоохоронцями, народними депутатами та іншими сторонніми особами. Як правило, виборчі комісії законним чином реагували на випадки присутності цих осіб на дільницях,

але зафіксовані інциденти демонструють необхідність посилення превентивних заходів щодо втручання неналежних осіб у виборчий процес. Конфліктною і неоднозначною залишалася практика підвезення виборців до виборчих дільниць. Хоча такі випадки були поодинокими, суб'єкти виборчого процесу звертали увагу на необхідність перевірки відсутності фактів організації підвозу виборців кандидатами та здійснення незаконної агітації у відповідних транспортних засобах.

Протягом дня голосування спостерігачі виявили низку процедурних порушень, які є традиційними для виборів в Україні. 14,4% ДВК розпочали підготовчі засідання раніше ніж за 45 хвилин до початку голосування. Це порушення безпосередньо впливає на можливість спостерігачів фіксувати всі підготовчі дії виборчих комісій до відкриття дільниць. 1,7% виборчих дільниць розпочали процес голосування пізніше 08 години ранку, що було пов'язано з організаційними проблемами.

Протягом дня голосування і до початку вечірнього засідання ДВК суб'єкти виборчого процесу могли подавати скарги на порушення виборчого законодавства. За даними ОПОРИ, факти подання таких скарг були зафіксовані на 2,3% виборчих дільниць.

Активність виборців у день голосування 29 жовтня 2017 року (узагальнено – 48,2%) спричинила черги з охочих здійснити волевиявлення на 1,6% дільниць.

Спостерігачі ОПОРИ відзначили достатньо високий організаційний рівень та законність організації підрахунку голосів. За даними ОПОРИ, 99,2% ДВК дотримувалися процедури підрахунку голосів, на 0,8% ДВК її не було дотримано. При цьому на 98,4% виборчих дільниць спостерігачі не зафіксували випадків перешкоджання їхній незалежній діяльності з боку членів комісій, кандидатів чи довірених осіб. Майже 100% спостерігачів (99,2%) зазначили, що вони довіряють результатам підрахунку голосів на виборчих дільницях.

Кримінальне втручання в перебіг голосування на виборчій дільниці № 120505 Дніпропетровської області загострило питання про спроможність держави належним чином попереджати спроби зірвати виборчий процес, таким чином нівелюючи права виборців та результати їхнього голосування. Нагадаємо, що група невідомих осіб 29 жовтня 2017 року здійснила силовий напад на цю виборчу дільницю і нанесла матеріальну шкоду та шкоду фізичному здоров'ю працівникам правоохоронних органів. Національній поліції України вдалося оперативно затримати злочинців під час їхньої спроби залишити місце інциденту, але відкритим залишається питання притягнення до відповідальності даних громадян.

Підрахунок голосів виборців та встановлення результатів перших місцевих виборів у ОТГ 29 жовтня 2017 року

За даними ОПОРИ, на перших місцевих виборах біля 20 кандидатів оскаржили рішення, дії чи бездіяльність ДВК та ТВК у судовому порядку. Абсолютна більшість судових процесів завершилася відмовою в задоволенні позовних вимог кандидатів. У той же час судові процеси засвідчують неоднаковість судової практики щодо аналогічних виборчих спорів. Зокрема, така проблема була зафіксована в питаннях, які стосуються належних строків звернення до суду. У окремих випадках суди задовільняли позовні заяви кандидатів, але визначали неналежного суб'єкта усунення порушень виборчого законодавства. До прикладу, Тисменицький районний суд Івано-Франківської області зобов'язав ДВК провести повторний підрахунок голосів виборців, натомість відповідно до Закону України «Про місцеві вибори» повторний підрахунок голосів виборців проводиться ТВК. Викликають певні застереження аргументи окремих судів, відповідно до яких акти про виявлення порушення не є належним доказом, якщо вони не були зареєстровані відповідно до чинного законодавства. На нашу думку, такий акт є фіксацією факту порушення, а законодавство не передбачає додаткової процедури узаконення акта шляхом його реєстрації виборчою комісією.

Зміст і результати судових оскаржень процесу підрахунку голосів виборців та встановлення результатів перших місцевих виборів 29 жовтня 2017 року

№	Назва громади	Зміст позовної заяви	Зміст рішення суду
1	Зайцівська сільська громада Дніпропетровської області	<p>Порушення порядку голосування шляхом отримання виборцем непередбаченого законом талону від голови ДВК перед процедурою видачі бюлетеня.</p> <p>Організація голосування неповноважними членами ДВК.</p>	<p>Суд першої інстанції скасував рішення ТВК про встановлення результатів виборів.</p> <p>Судом апеляційної інстанції скасовано рішення суду першої інстанції.</p>
2	Красилівська міська громада Хмельницької області	Позивач оскаржував у суді відмову міської ТВК провести повторний підрахунок голосів виборців.	Суд першої інстанції відмовив у задоволенні позову, що було підтверджено судом апеляційної інстанції.
3	Дальницька сільська громада Одеської області	Позивач оскаржував рішення ТВК провести повторний підрахунок голосів на дільниці, після якого він втратив перемогу на виборах у одномандатному окрузі й комісія призначила повторне голосування.	Суд відмовив у задоволенні позову, зазначивши, що без повторного підрахунку голосів неможливо встановити об'єктивність скарги іншого кандидата.
4	Якимівська селищна громада Запорізької області	Позивач оскаржував рішення ТВК про відмову у проведенні повторного підрахунку голосів на виборчій дільниці. Позов був об'єктований порушенням, допущеним ДВК під час проведення голосування.	Суд відмовив у задоволенні позову, посилаючись на відсутність доданих до нього актів про порушення, пропущення кандидатам строку давності.
5	Якимівська селищна громада Запорізької області	Позивач вимагав проведення повторного підрахунку голосів виборців у зв'язку з тим, що на підсумковому засіданні ДВК не забезпечувалась можливість контролювати зміст бюлетенів, виборча комісія не голосувала щодо спірних бюлетенів.	У задоволенні позову було відмовлено у зв'язку із відсутністю належних доказів.
6	Якимівська селищна громада Запорізької області	Позивач зазначав про неможливість контролювати підрахунок голосів та порушення процедури погашення зіпсованого виборцем бюлетеня.	У задоволенні позову було відмовлено у зв'язку із відсутністю належних доказів.

№	Назва громади	Зміст позовної заяви	Зміст рішення суду
7	Цуманська селищна громада Волинської області	Позивач вимагав проведення повторного голосування у зв'язку із порушеннями під час проведення голосування за місцем перебування виборців.	Суд відхилив позов на підставі порушення строку звернення до суду.
8	Зайцівська сільська громада Дніпропетровської області	Порушення порядку голосування шляхом отримання виборцем попередбаченого законом талону від голови ДВК перед процедурою видачі бюлетеня. Організація голосування неповноважними членами ДВК.	Суд першої інстанції скасував рішення ТВК про встановлення результатів виборів. Судом апеляційної інстанції скасовано рішення суду першої інстанції.
9	Красилівська міська громада Хмельницької області	Позивач оскаржував у суді відмову міської ТВК провести повторний підрахунок голосів виборців.	Суд першої інстанції відмовив у задоволенні позову, що було підтверджено судом апеляційної інстанції.
10	Дальницька сільська громада Одеської області	Позивач оскаржував рішення ТВК провести повторний підрахунок голосів на дільниці, після якого він втратив перемогу на виборах у одномандатному окрузі й комісія призначила повторне голосування.	Суд відмовив у задоволенні позову, значивши, що без повторного підрахунку голосів неможливо встановити обґрунтованість скарги іншого кандидата.
11	Якимівська селищна громада Запорізької області	Позивач оскаржував рішення ТВК про відмову у проведенні повторного підрахунку голосів на виборчій дільниці. Позов був обґрунтований порушенням, допущеним ДВК під час проведення голосування.	Суд відмовив у задоволенні позову, посилаючись на відсутність доказів до нього актів про порушення, пропущення кандидатом строку давності.
12	Якимівська селищна громада Запорізької області	Позивач вимагав проведення повторного підрахунку голосів виборців у зв'язку з тим, що на підсумковому засіданні ДВК не забезпечувалась можливість контролювати зміст бюлетенів, виборча комісія не голосувала щодо спірних бюлетенів.	У задоволенні позову було відмовлено у зв'язку з відсутністю належних доказів.
13	Якимівська селищна громада Запорізької області	Позивач зазначав про неможливість контролювати підрахунок голосів та порушення процедури погашення зіпсованого виборцем бюлетеня.	У задоволенні позову було відмовлено у зв'язку з відсутністю належних доказів.

№	Назва громади	Зміст позовної заяви	Зміст рішення суду
14	Цуманська селищна громада Волинської області	Позивач вимагав проведення повторного голосування у зв'язку із порушеннями під час проведення голосування за місцем перебування виборців.	Суд відхилив позов на підставі порушення строку звернення до суду.
15	Степанівська селищна громада Сумської області	Позивач оскаржував протоколи про підрахунок голосів виборців та протоколи про повторний підрахунок голосів виборців у зв'язку з тим, що на 145 бюлетенях наявні більше ніж одна позначка.	Суд відмовив у задоволенні позову, встановивши, що «додаткові» позначки є частиною підписів виборців у контрольному талоні бюлетеня, які виходили за межі відривної лінії.
16	Ювілейна сільська громада Херсонської області	Позов був обгрунтований фактами порушень виборчого законодавства, такими як розміщення агітаційних матеріалів у приміщенні для голосування, перешкодження законній діяльності кандидатів у день голосування, недотримання порядку транспортування документації від ДВК до ТВК.	Суд відмовив у задоволенні позову, зазначивши, що позивач не оскаржував достовірність відомостей протоколів, складених ТВК.
17	Петриківська селищна рада Дніпропетровської області	Позивач оскаржував законність проведення повторного підрахунку голосів виборців, який призвів до призначення повторного голосування у виборчому окрузі.	Суд відмовив у задоволенні позову, зазначивши, що повторний підрахунок голосів був єдиною можливістю перевірити обгрунтованість заяви іншого кандидата.
18	Ямницька сільська рада Івано-Франківської області	Позивач вимагав проведення повторного підрахунку голосів виборців ДВК.	Суд задовільнив позов, зобов'язавши ДВК провести повторний підрахунок голосів виборців.
19	Наталинська сільська громада Харківської області	Позивач вимагав визнати недійсним голосування на виборчій дільниці у зв'язку із отриманням бюлетенів виборцями, які не відносяться до відповідного округу.	Суди першої та апеляційної інстанції відмовили в задоволенні позову, оскільки кількість помилково виданих бюлетенів не дорівнює 5% незаконного голосування на дільниці.
20	Цебрівська селищна виборча комісія	Позивач оскаржував бездіяльність ТВК щодо виконання попереднього рішення суду, яким було скасовано рішення про встановлення результатів виборів.	Суд апеляційної інстанції відмовив у задоволенні позову.

В окремих територіальних громадах етап установлення результатів виборів супроводжувався акціями протесту. Зокрема, в Ювілейній сільській територіальній громаді Херсонської області учасники мирного зібрання заявляли про факти підкупу виборців на користь кандидата, визнаного переможцем виборів голови ОТГ. Конфліктними також можна назвати результати виборів у тих одномандатних виборчих округах, у яких було призначено повторне голосування після проведення ТВК перерахунку голосів виборців (зокрема, у Дальницькій сільській громаді Одеської області).

Перші місцеві вибори 24 грудня 2017 року

Як і в день голосування на перших місцевих виборах 29 жовтня 2017 року, ключові порушення під час організації голосування 24 грудня 2017 року стосувалися недотримання процедур членами виборчих комісій та спроб видати бюлетені без пред'явлення виборцем належних документів. У декількох громадах порушення з боку ДВК супроводжувалися спробами тиску на офіційних спостерігачів та перешкоджаннями їхній законній діяльності з питань попередження виборчих зловживань.

24 грудня 2017 року окремі ДВК продовжили практику попередніх виборів щодо прийняття офіційних, але не законних рішень про надання дозволу членам виборчих комісій видавати виборчі бюлетені без пред'явлення належних документів. До прикладу, на дільниці № 230515 у селі Новоолексіївка Запорізької області члени ДВК своїм одногосним рішенням дозволили виборцю проголосувати на підставі ксерокопії паспорта, посилаючись на факт особистого знайомства з ним. Це стало черговим прикладом офіційного оформлення явно незаконних рішень. Подібні факти вимагають масштабної інформаційно-просвітницької кампанії серед членів виборчих комісій та виборців із метою запобігання незаконній видачі бюлетенів. При цьому спостерігачі ОПОРИ зафіксували окремі спроби видати бюлетені виборцям, які взагалі були не включені до списку виборців (ВД № 510685, с. Лиманка Одеської області).

Ситуація з неякісним друком та відсутністю повноцінного контролю за виготовленням виборчих бюлетенів мала негативний характер і на перших місцевих виборах 24 грудня 2017 року. Помилки в текстах бюлетенів або відсутність у них кандидатів створювали суттєві виклики для суспільної легітимності результатів окремих виборчих процесів.

Інциденти на виборчих дільницях за участю сторонніх осіб, наділених посадовими або депутатськими повноваженнями, як і в день голосування

29 жовтня 2017 року, актуалізували необхідність дієвого попередження незаконного втручання в діяльність виборчих комісій.

У день голосування 24 грудня 2017 року спостерігачі ОПОРИ зафіксували непоодинокі випадки проведення передвиборної агітації, що прямо заборонено чинним законодавством. Зважаючи на практику розповсюдження агітаційних матеріалів без вихідних даних та фінансування витрат не з виборчого фонду, агітація в день голосування є більш ширшою проблемою, ніж просто недотримання конкретного обмеження.

На перших місцевих виборах 24 грудня 2017 року спостерігачі відзначили доцільність посилення інформування виборців щодо необхідності уточнення відомостей про себе у списках виборців. Зокрема, під час голосування на всіх ДВК громад Одеської області були випадки, коли виборці не змогли знайти себе в списку виборців. У с. Новопетрівка Широківської ОТГ Миколаївської області на виборчій дільниці № 480620 громадяни не змогли проголосувати за кандидатів у депутати через розбіжності в інформації про адресу реєстрації. У Полтавській області (ВД № 530774) декілька людей, які отримали запрошення, не виявили себе у списках виборців. Крім цього, один з виборців одержав запрошення на ім'я родича, який помер більше двох років тому. Усі ці випадки, хоча і не були масовими, але повинні спонукати всі зацікавлені сторони приділити належну увагу уточненню персональних даних виборців із метою забезпечення якісного формування списків виборців.

Проблемою, на яку звертали увагу спостерігачі, залишався матеріально-технічний стан виборчих дільниць – неналежне облаштування приміщень ДВК, відсутність мінімально комфортних умов для роботи комісії та голосування, перебої з енергопостачанням.

У поодиноких територіальних громадах процес підрахунку голосів виборців та встановлення результатів на перших місцевих виборах 24 грудня 2017 року супроводжувався грубими порушеннями виборчого законодавства та гострими політичними конфліктами. Найбільш резонансним стало встановлення результатів виборів Таїровської селищної ради Овідіопольського району Одеської області та голови об'єднаної територіальної громади. Виборчі спори щодо проведення повторного підрахунку голосів та визнання голосування недійсним на окремих виборчих дільницях, затягування виконання судових рішень призвели до прийняття Центральною виборчою комісією рішення зобов'язати ТВК встановити до 12 лютого 2018 року результати виборів депутатів селищної ради у 4 одномандатних округах та виборів голови ОТГ. Строк, відведений для встановлення результатів відповід-

них виборів, завершився ще 29 лютого 2017 року, але ТВК не спромоглася дотриматися законодавчих вимог. До прикладу, Таїровська СВК 25 грудня прийняла постанову про проведення повторного підрахунку голосів на 6 виборчих дільницях. 27 грудня 2017 року частина членів ТВК, посиляючись на стан здоров'я, залишила приміщення комісії, не завершивши процес повторного підрахунку голосів виборців. 30 грудня 2017 року процес повторного підрахунку голосів виборців було відновлено. Це лише окремих приклад конфліктного процесу встановлення результатів виборів у цій громаді. Загалом виборчий процес у Таїровській селищній раді став негативним зразком політичного впливу на систему адміністрування виборів та маніпулювання виборчими процедурами.

НОТАТКИ

НОТАТКИ

Підп. до друку 27.04.2018
Формат 60x84/16.
Папір офсетний.
Гарнітура «Circe». Офс. друк.
Фіз. друк. арк. 9. Ум. друк. арк. 8,37.
Умов. фарбовідб. 2,68
Зам. № 2704-З. Тираж 320

Друк ТзОВ «Друкарня «Папуга».
м. Львів, вул. Любінська, 92
тел.: (0322) 297 00 78