

**Місцеві вибори 2015 р.:  
проблеми організації, підсумки, тенденції**

*Аналітична доповідь*

*Місцеві вибори 2015 р.: проблеми організації, підсумки, тенденції. - К.:  
НІСД, 2015. - 28 с.*

**Автори:**

*Макаров Г. В., к. політ. н.*

*Каплан Ю. Б., к. політ. н.*

## Зміст

Вступ	4
1. Карта виборів до місцевих представницьких органів влади України всіх рівнів та виборче право внутрішньо переміщених осіб	5
2. Нормативно-правове врегулювання організації перших місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах	8
3. Позичіонування політичних партій та його вплив на результати місцевих виборів і поствиборну ситуацію	11
4. Порушення виборчого законодавства та виборчих процедур	17
Пропозиції	22
Додатки	26

## Вступ

Виборча кампанія 2015 року в Україні мала специфічний характер, обумовлений низкою обставин та чинників внутрішньополітичного життя, які раніше не впливали на процес формування місцевої влади в державі.

1. Вибори завершували собою процес зміни влади після Революції гідності. Вони проходили в умовах значної громадянської активності та зростання вимог громадян до публічної влади – як загальнодержавної, так і місцевої.

2. Вибори 2015 р. відбулися в умовах все ще незавершеного збройного конфлікту, наслідком якого стала тимчасова втрата частини державної території. Таким чином, в Україні з'явилися нові категорії територій – окуповані, прифронтові тощо, специфіка яких вимагає й особливого підходу в галузі регулювання виборчого процесу. Нарешті, новим елементом соціальної структури українського суспільства стали внутрішньо переміщені особи, особливий перелік прав яких, включаючи виборчі права, ще належить удосконалювати.

3. У межах політики децентралізації в Україні на добровільних засадах утворилися нові адміністративно-територіальні одиниці базового рівня – об'єднані територіальні громади. Проведення перших виборів у таких громадах також потребувало додаткового нормативно-правового врегулювання.

4. Вибори органів місцевого самоврядування у 2015 р. проходили за новою виборчою системою, яка не була застосована раніше. Так, місцеві ради (крім сільських та селищних) були обрані за пропорційною виборчою системою із відкритими виборчими списками, а вибори голів великих міст – за мажоритарною системою абсолютної більшості (часто – у два тури).

Таким чином, найбільш доцільно зосередитися на аналізі та можливостях розв'язання таких проблем, як: відсутність виборів у прифронтових територіях та проблема забезпечення прав переселенців із

зони збройного конфлікту; особливі проблеми проведення перших виборів у об'єднаних територіальних громадах; особливості поведінки політичних партій на місцевих виборах; порушення виборчих процедур.

## **1. Карта виборів до місцевих представницьких органів влади України всіх рівнів та виборче право внутрішньо переміщених осіб.**

Місцеві вибори 2015 року вперше відбуваються не на всій території України і не одночасно. Зокрема, не відбулися вибори депутатів Верховної Ради АР Крим, а також міських, селищних, сільських голів, депутатів усіх місцевих рад АР Крим та м. Севастополь. За рішенням ВР України вибори відкладено на частині підконтрольних Україні територій Донецької і Луганської областей. За Постановою ЦВК України від 29.08.2015 року № 209<sup>1</sup> вибори не відбулися також у 91 місцевій раді Донецької області, які підконтрольні військово-цивільній адміністрації, проте знаходяться на лінії розмежування з непідконтрольними територіями.

ЦВК встановила неможливість проведення чергових місцевих виборів у низці територіальних громад Донецької області: в Артемівському районі – 1 міськрада, 15 сільрад; Волноваському - 1 міськрада, 26 сільрад; Володарському – 3 сільради; Костянтинівському – 7 сільрад; Мар'їнському – 2 міськради, 9 сільрад; Старобешівському – 1 сільрада; Ясинуватському – 1 райрада, 12 сільрад. Вибори також не відбулися у таких містах обласного значення Донецької області: Авдіївка, Артемівськ, Горлівка, Дебальцеве, Держинськ, Докучаєвськ, Костянтинівка. У Луганській області вибори не відбулися в 31 місцевій раді: Новойадарський район – 1 міськрада, 6 сільрад; Попаснянський – 1 райрада, 3 міськради, 9 селищних рад, 1 сільська; Станично-Луганський – 2 селищних та 8 сільрад.

---

<sup>1</sup> Постанова ЦВК України від 29.08.2015 року / Про початок виборчого процесу чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=41113>

Окрім того, на підставі Постанови ВР України від 17 березня 2015 року № 252-VII<sup>2</sup> вибори не проводилися на територіях Донецької та Луганської областей, в яких запроваджено особливий порядок місцевого самоврядування.

Загалом із 18 районів Донецької області під контролем Донецької військово-цивільної адміністрації знаходяться 14 районів. Серед них **повністю підконтрольні 8** – Великоновосілківський, Володарський, Добропільський, Красноармійський, Краснолиманський, Олександрівський, Першотравневий, Слов'янський. **Частково підконтрольні 6 районів** – Артемівський, Волноваський, Костянтинівський, Мар'їнський, Старобешівський, Ясинуватський. **Повністю непідконтрольні 4 райони** – Амвросіївський, Новоазовський, Тельманівський, Шахтарський. (Див. Додатки, мал. 1)

У Луганській області з **18 районів підконтрольними** Луганській військово-цивільній обласній адміністрації є **12**. Серед них **повністю підконтрольні 9** – Біловодський, Білокуракінський, Кремінський, Марківський, Міловський, Новопокровський, Сватівський, Старобільський, Троїцький; **частково підконтрольними є 3 райони** – Новоайдарський, Попаснянський, Станично-Луганський. **Повністю непідконтрольними є 6 районів** – Антрацитівський, Краснодонський, Лутугинський, Перевальський, Свердловський, Слов'яносербський. (Див. Додатки, мал. 2)

В Україні налічується близько 1,5 млн. внутрішньо переміщених осіб (далі - ВПО). За офіційними даними Міністерства соціальної політики станом на 14 вересня 2015 року на облік взято 1.449.245 переселенців<sup>3</sup>. За офіційними даними Управління верховного комісара ООН, з них 60 % -

---

<sup>2</sup> Постанова Верховної Ради України від 17 березня 2015 року / Про визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/252-viii>

<sup>3</sup> Офіційні дані Міністерства соціальної політики щодо загальної кількості внутрішньо переміщених осіб станом на 14 вересня 2015 року. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=4CDD7E573CBC75A9890E4BFC7BAE6B61.app2?art\\_id=181455&cat\\_id=107177](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article;jsessionid=4CDD7E573CBC75A9890E4BFC7BAE6B61.app2?art_id=181455&cat_id=107177)

пенсіонери, 24 % - дорослі люди<sup>4</sup>. Загалом 84 % або близько 1 млн. – це особи, які мають право голосу.

Право внутрішньо переміщених осіб на участь у голосуванні відповідало б низці міжнародних документів, а саме:

- Керівним Принципам ООН щодо внутрішньо переміщених осіб<sup>5</sup>;
- Рекомендації (2006)<sup>6</sup> Комітету міністрів Ради Європи країнам-членам РЄ щодо внутрішньо переміщених осіб<sup>6</sup> від 5 квітня 2006 р.;
- Рекомендації 1877(2009)<sup>7</sup> Парламентської асамблеї Ради Європи (далі - ПАРЄ) під назвою «Забуті Люди Європи: захист прав осіб, переміщення яких носить тривалий характер»;
- Резолюції 2028 (2015) ПАРЄ «Гуманітарне становище українських біженців та переміщених осіб»<sup>8</sup>;

Однак у новому Законі України «Про місцеві вибори»<sup>9</sup>, який було прийнято у липні 2015 року, право участі у виборах внутрішньо переміщених осіб залишилося нерегульованим. За цим Законом загальне виборче право на місцевих виборах поширюється на тих громадян, хто належить відповідній територіальній громаді (Ст.3), а сама належність громадянина до відповідної територіальної громади та проживання його на відповідній території визначається його зареєстрованим місцем проживання (п.3 Ст.3).

Щоправда, Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»<sup>10</sup> закріплює право переселенців брати участь у місцевих

---

<sup>4</sup> ООН: кількість біженців та переселенців зростає // Бі-Бі-Сі Юкрейн. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/06/150619\\_un\\_refugees\\_ukraine\\_az](http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/06/150619_un_refugees_ukraine_az).

<sup>5</sup> Guiding Principles UN on Internal Displacement 2004. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.brookings.edu/~media/Projects/idp/GPEnglish.pdf>

<sup>6</sup> Recommendation (2006)6 of The Committee of Ministers to member states on Internally displaced persons (adopted on 5 April 2006). [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.forcedmigration.org/research-resources/expert-guides/forced-migration-and-electoral-participation/internally-displaced-persons-idps>

<sup>7</sup> Recommendation 1877 (2009) "Europe's forgotten people: protecting the human rights of long-term displaced persons". [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17759&lang=en>

<sup>8</sup> Resolution 2028(2015) "The humanitarian situation of Ukrainian refugees and displaced persons". [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=21480&lang=en>

<sup>9</sup> Закон України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 № 595-VIII. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595-19>

<sup>10</sup> Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 № 1706-VII. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.

виборах шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси (Ст. 8). Однак дана норма також суперечить Закону «Про місцеві вибори»: останній зазначає, що норма Закону України «Про державний реєстр виборців»<sup>11</sup>, яка передбачає можливість зміни місця голосування без зміни виборчої адреси (п. 3 Ст. 7) не поширюється на місцеві вибори.

Виходячи з цього, внутрішньо переміщені особи, які не мають офіційного місця реєстрації, позбавлені виборчого права під час проведення місцевих виборів. Це, безумовно, суперечить як нормам Конституції України, в якій гарантується забезпечення рівного права вибору усім громадянам країни, так і міжнародним нормативно-правовим документам.

## **2. Нормативно-правове врегулювання організації перших місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах.**

У рамках процесу децентралізації, який наразі триває в Україні, в межах місцевої виборчої кампанії 2015 року вперше відбулося обрання представницьких органів влади в об'єднаних територіальних громадах. 25 жовтня 2015 року перші вибори відбулися в 159 об'єднаних громадах України. За даними ЦВК, кількість міських, селищних, сільських рад та їх голів, яких було обрано вперше, становила (за областями): у Тернопільській області – 26 рад, Хмельницькій - 22, Дніпропетровській та Львівській – по 15, Полтавській – 12, Чернівецькій – 10. Найменша кількість перших виборів відбулася у таких областях: по 2 – у Закарпатській, Кіровоградській та Луганській областях, по 1 - у Київській, Миколаївській, Сумській та Херсонській. Жодних перших виборів не було проведено у Харківській області. Детальніше кількість вперше обраних рад за регіональним розподілом та за категоріями наведено у Таблиці 1 (див. Додатки).

---

<sup>11</sup> Закон України «Про державний реєстр виборців» від 22.02.2007 № 698- V. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/698-16>



Право проведення перших місцевих виборів передбачено в новому Законі України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 № 595-VII<sup>12</sup>. У ст. 15 визначено строки їх призначення, зокрема вони призначаються не пізніше ніж за 70 днів до дня виборів, а сам виборчий процес розпочинається за 50 днів. Голови громад та депутати місцевих рад обираються на строк до наступних чергових місцевих виборів (Ст. 93).

За Постановою ЦВК<sup>13</sup> у місцевих виборах 25 жовтня 2015 року взяли участь 159 об'єднаних територіальних громад. Станом на 15 жовтня 2015 р. ще 32 хотіли б брати участь у виборах, проте не встигли виконати належні нормативні та організаційні заходи, необхідні для участі у чергових місцевих виборах 2015 року. Серед них об'єднання 21 громади потребує попереднього рішення ВР України, оскільки вимагає зміни меж районів. Враховуючи, що Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» було прийнято на початку 2015 року<sup>14</sup>, кількість громад, які вже об'єдналися і планують об'єднання є достатньо великою. Виходячи з цього, можна говорити, що процес децентралізації, який закладено змінами до Конституції України, Бюджетного, Податкового кодексів, а також низкою інших нормативно-правових актів, що сприяють укрупненню громад, загалом є успішними кроками, які виявилися дійсно стимулюючими для послідовного впровадження процесу децентралізації.

Процес об'єднання громад виявився досить динамічним, що зумовило необхідність внесення певних уточнень до закону «Про місцеві вибори», які були спрямовані на забезпечення виконання необхідних організаційних процедур. Зокрема було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 4 вересня

---

<sup>12</sup> Закон України «Про місцеві вибори». [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/595-19>

<sup>13</sup> Постанова ЦВК України від 07.09.2015 № 232 / Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських громад та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року. [Електронний ресурс]. - / Режим доступу <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=41186>

<sup>14</sup> Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

2015 року, № 595-VIII<sup>15</sup>. Однією з ключових змін стало надання ЦВК права призначення дати перших виборів.

Окрім цього, з метою запобігти накладанням у часі чергових та перших місцевих виборів у територіальних громадах, що переживали процес об'єднання, було зазначено важливі уточнення щодо порядку організації і проведення перших місцевих виборів саме 25 жовтня 2015 року. У Прикінцевих та перехідних положеннях закону міститься, що ЦВК може призначати перші місцеві вибори на 25 жовтня 2015 року і вони мають проводитися в порядку та строки, встановлені Законом України «Про місцеві вибори», але з врахуванням певних особливостей. Такі особливості стосуються термінів реалізації складових виборчого процесу перших місцевих виборів – дати призначення самих виборів, оголошення виборчого процесу, утворення виборчих округів, строків визначення розміру грошової застави, термінів виконання низки інших виборчих процедур (переважно в бік скорочення). **На практиці такі особливості організації виборчого процесу негативно впливають на його якість.**

Це свідчить про те, що процес об'єднання територіальних громад, який відбувся в 2015 році, не у повній мірі узгоджений із організацією процесу проведення місцевих виборів. Власне, як вже йшлося вище, однією з причин цього є досить (неочікуваний) динамічний характер укрупнення громад. Водночас, така неузгодженість процесів об'єднання громад та перших виборів у них свідчить про необхідність подальшого удосконалення виборчого законодавства.

Питання узгодженості легітимності влади в окремих громадах до та після їх об'єднання потребує додаткового унормування і в довгостроковій перспективі, оскільки процес об'єднання територіальних громад не може бути чітко структурованим за часом (цей процес скоріше носить хаотичний характер). У цьому контексті виникає потреба в унормуванні граничних

---

<sup>15</sup> Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 04.09.2015 № 676-VIII. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/676-19>

строків можливого проведення перших виборів у відповідності до наступних чергових.

### **3. Позиціонування політичних партій та його вплив на результати місцевих виборів і поствиборну ситуацію.**

Аналіз виборчої кампанії дає підстави визначити низку особливостей поведінки політичних партій та їх позиціонування в електоральному полі.

**Вибіркова активність політичних партій при проведенні передвиборної агітації.** За висновками спостережень Громадської мережі «ОПОРА», лише 12 політичних партій вели активну агітаційну кампанію, і з них лише 6 – у більш ніж третині областей України<sup>16</sup>. Також можна навести приклад двох етнічних партій, тобто таких, які традиційно зосереджують свою активність на одній етнічній групі: партії «КМКС» та Демократична партія угорців України проводили свою кампанію серед угорської етнічної меншини, представники якої майже у повному складі проживають на території Закарпатської області.

Дана тенденція свідчить, що частина загальнонаціональних політичних партій за масштабом своєї діяльності є насправді місцевими політичними силами, що утворюються для офіційного оформлення інтересів локальних політичних лідерів або груп тиску. Зокрема, це найбільш характерно для тих партій, які зосереджуються на виборчій кампанії у 1-2 регіонах.

**Переважаання примітивних агітаційних технологій над програмним підходом до проблем місцевого та регіонального розвитку.** Так, наприклад, за оцінками експертів Громадської організації «Комітет виборців

---

<sup>16</sup> Проміжний звіт за результатами спостереження ОПОРИ на місцевих виборах 25 жовтня 2015 р. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.oporaua.org/news/news/9257-promizhnyj-zvit-za-rezultatamy-sposterezhennja-opory-na-miscevyh-vyborah-25-zhovtnja-2015-r>.

України», близько 80 % передвиборчих кампаній і програм політичних партій та кандидатів можна вважати «беззмістовними»<sup>17</sup>.

**Активне використання організаціями політичних партій передвиборчих гасел та програмних положень, які не належать до компетенції відповідних органів місцевого самоврядування, а натомість визначаються законами України та підзаконними нормативно-правовими актами органів державної влади України (досягнення миру, створення професійної армії, зниження тарифів на комунальні послуги тощо).**

При цьому дана тенденція у поведінці партій суперечила загальним мотивам голосування, які домінували у громадській думці. Так, за результатами опитування, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені І. Кучеріва, з двох основних характеристик, на підставі яких громадяни робили свій вибір, особисті якості кандидата переважали його партійну приналежність – 57 % проти 34 % – відповідно<sup>18</sup>.

**Ставка кандидатів та політичних партій на ведення агітації через рекламу у засобах масової комунікації та поширення роздаткових матеріалів при одночасному уникненні прямих контактів із виборцями.** Це підтверджується і результатами дослідження громадської думки: так, лише близько 6 % громадян отримували інформацію про кандидатів через зустрічі із ними самими або із їхніми довіреними особами. Для порівняння: через роздаткові матеріали таку інформацію отримали 50 %, через рекламу на білбордах – 38 %, з центральних телеканалів – 37 %, з місцевого телебачення – 35 %<sup>19</sup>. Як наслідок, у виборців формувалася штучний і викривлений образ кандидатів на виборні посади. Враховуючи, що особисті якості кандидата були головним чинником вибору громадян на користь тієї

---

<sup>17</sup> Близько 80 % кандидатів йдуть на місцеві вибори без конкретних програм – КВУ // Новини УНІАН. – 09.10.2015. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.unian.ua/politics/1148280-blizko-80-kandidativ-ydut-na-mistsevi-vibori-bez-konkretnih-program-kvu.html>.

<sup>18</sup> Україна напередодні виборів: жовтень 2015 // Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва . - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://dif.org.ua/modules/pages/files/1445427317\\_3798.doc](http://dif.org.ua/modules/pages/files/1445427317_3798.doc).

<sup>19</sup> Україна напередодні виборів: жовтень 2015 // Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва . - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://dif.org.ua/modules/pages/files/1445427317\\_3798.doc](http://dif.org.ua/modules/pages/files/1445427317_3798.doc).

чи іншої партії або персоналії, неминучим наслідком стає розчарування у власному виборі вже у найближчій перспективі.

**Маніпулювання складом виборчих списків на користь впливових, але малопопулярних кандидатів.** По-перше, велику частину списків до місцевих рад (насамперед обласних) очолювали народні депутати України. Вони передбачувано користуються вищою підтримкою громадян, ніж їх однопартійці з місцевих партійних організацій; водночас вони практично в усіх випадках відмовилися від отримання мандатів депутатів місцевих рад, враховуючи незрівнянно ширші можливості, які надає посада члена Парламенту. По-друге, після виборів велика частина новообраних депутатів відмовилися від мандатів на користь колег, які здобули гірші результати у територіальних виборчих округах і не були обрані за результатами голосування. У такий спосіб практично нівелюється головна ідея пропорційної виборчої системи з відкритими списками – збільшення впливу виборців на формування персонального складу місцевих рад через обрання депутатами кандидатів із найвищими електоральними результатами.

Наприклад, з виборчого списку, висунутого однією з парламентських політичних сил до Вінницької обласної ради, з цією метою після оголошення остаточних результатів голосування відмовилися від отримання 52 кандидати, або понад 80 %<sup>20</sup>.

Можна відзначити і випадки відмови депутатів від уже отриманих мандатів. Так, станом на 25 листопада 2015 р., вибули 16 депутатів Рівненської обласної ради з 64, обраних за місяць до того (тобто, 25 % від загального складу ради). У Миколаївській облраді вибули 8 депутатів із 64 (12,5 %), Житомирській – 7 із 64 (11 %), Тернопільській – 5 із 64 (7,8 %).

Як наслідок, реальний депутатський корпус складається зовсім не з тих осіб, які власне забезпечували перемогу політичним партіям. Тому

---

<sup>20</sup> 52 кандидати "Опоблоку" відмовились від мандатів депутатів Вінницької облради. // Українська правда. – 2015 – 18 листопада. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2015/11/18/7089182/>.

маніпулювання виборчими списками сприяє дискредитації як складу новообраної ради, так і даного типу виборчої системи загалом.

**Утворення міжфракційних союзів у новообраних радах на кон'юнктурних (особистих), а не програмних чи ідеологічних засадах.** Так, зокрема, в окремих адміністративно-територіальних одиницях про можливість утворення політичних союзів заявляють кандидати від тих політичних партій, які на загальнонаціональному рівні або принаймні в інших окремо взятих регіонах заявляють про себе як про взаємних опонентів. Наприклад, представники партії «Відродження» на виборах до органів місцевого самоврядування у Харківській області заявляли про можливе партнерство з партією «Опозиційний блок», у той час як відносини між місцевими організаціями цих двох політичних партій у Дніпропетровській області мали гостро конфронтаційний характер<sup>21</sup>.

#### **Підсумки та прогнози розвитку післявиборчої ситуації.**

За підсумками виборів можна побачити такі основні характеристики та тенденції розвитку післявиборчої політичної ситуації.

У переважній більшості місцевих рад (у тому числі в усіх обласних радах) жодна із політичних партій не змогла здобути більше половини мандатів, а отже – і сформувати однопартійну більшість. Таким чином, для обрання керівних органів місцевих рад необхідним є формування коаліцій.

*Відносний успіх мали партійні проекти місцевого та регіонального значення.* Так, лідерство у міській раді Одеси посіла партія «Довіряй ділам!», у Вінницькій міській раді – «Вінницька європейська стратегія», Черкаській – Партія вільних демократів; у складі Київської міської ради за результатами виборів утворено депутатську фракцію партії «Єдність». Політична партія «Черкащани» здобула представництво у Черкаській обласній раді (посівши друге місце), а партії «Єдиний центр» та «За конкретні справи» сформували найбільші депутатські фракції відповідно у Закарпатській та Хмельницькій

---

<sup>21</sup> Олійник: Якщо «Відродження» в Дніпропетровську не зареєструють, вибори будуть зірвані // Новини УНІАН - 07.10.2015. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.unian.ua/politics/1145760-oliynik-yakscho-vidrojdjenya-v-dnipropetrovsku-ne-zareestruyut-vibori-budut-zirvani.html>.

обласних радах. Також виявили високу конкурентоспроможність позапарламентські політичні сили, які інкорпоровали в себе місцеві політичні еліти кількох різних регіонів (Аграрна партія України, «Відродження», «Наш край», «Рідне місто», «Совість України»).

Зазначену тенденцію можна тлумачити, з одного боку, як реакцію виборців на політизацію кампанії з місцевих виборів висуваннями парламентських політичних партій на шкоду питанням місцевого значення, а з іншого – як свідчення зниження довіри громадян до парламентських політичних партій загалом.

*Ризик конфронтації між місцевими радами та центральними органами влади.* Однією з ознак даної тенденції можна вважати утворення у кількох обласних радах фактичних союзів за участі партій-учасниць парламентської коаліції «Європейська Україна», але водночас опозиційно налаштованих до виконавчої влади. Так, наприклад, у Київській обласній раді фактично сформовано коаліцію депутатських фракцій у складі 5 фракцій, до якої не було допущено лідера виборчих перегонів – БПП «Солідарність»<sup>22</sup>. У Житомирській обласній раді представника коаліційної партії «Батьківщина» було обрано на посаду Голови ради за підтримки політичної сили, що демонструє свою опозиційність до виконавчої влади («Опозиційного блоку»)<sup>23</sup>.

Конфліктогенні відносини між органами державної влади та органами місцевого самоврядування найімовірніше можуть скластися у процесі роботи над законодавством у галузі нового перерозподілу сфер компетенції у процесі децентралізації публічної влади, а також при реформуванні бюджетного законодавства та під час бюджетного процесу. У такому разі у протистояння будуть втягнуті парламентські депутатські фракції.

---

<sup>22</sup> У Київській облраді може бути коаліція з п'яти партій без БПП – УКРОП. // Новини УНІАН. – 11.11.2015. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.unian.ua/politics/1180676-u-kijivskiy-oblradi-moje-buti-koalitsiya-z-pyati-partiy-bez-bpp-ukrop.html>.

<sup>23</sup> В Житомирском облсовете создана «ширка» - нардеп // Левый берег. – 2015. – 12.11. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://lb.ua/news/2015/11/12/320775\\_zhitomirskom\\_oblsovete\\_sozdana.html](http://lb.ua/news/2015/11/12/320775_zhitomirskom_oblsovete_sozdana.html).

*Конфлікти всередині місцевих рад.* У поствиборний період вони переважно пов'язані з тим, що коаліції в ряді випадків утворюються за принципом протистояння «сильнішим» гравцям. Під останніми маються на увазі найбільші депутатські фракції, які мали б отримати ініціативу у формуванні керівних органах рад, або фракції, що є найбільш лояльними до виконавчої влади. Такі процеси відбувалися, зокрема, Одеській, Житомирській, Київській обласних радах. У свою чергу, у Дніпропетровській обласній раді одна з політичних сил, яка втратила абсолютну більшість і не має гарантії участі у новій депутатській коаліції, ініціювала відмову своїх новообраних депутатів від отримання депутатських посвідчень, щоб на невизначений час зберігати стан відсутності кворуму, а отже і забезпечити неправомочність новообраної ради<sup>24</sup>.

*Конфлікти між міськими, селищними та сільськими головами та відповідними радами,* що є імовірними внаслідок їх обрання у незалежний один від одного спосіб.

*Ризик невиконання більшості обіцянок партійних організацій та кандидатів на виборні посади* через те, що їхні програми виходили за межі компетенції відповідних органів місцевого самоврядування.

*Імовірність втягнення органів місцевого самоврядування у політичну боротьбу на загальнонаціональному рівні.* Одним із найбільших проявів зазначеної тенденції стане ухвалення ними декларативних актів із проблем, що належать до компетенції вищих органів державної влади (подібно до того, як це відбувалося у період 2006 – 2009 рр.). Крім того, повноваження органів місцевого самоврядування можуть бути використані з метою створення нерівних умов конкуренції для різних політичних партій.

---

<sup>24</sup> Активісти закликають не допустити дерибан бюджету Дніпропетровської області радою минулого скликання // Новини УНІАН. – 03.12.2015. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.unian.ua/politics/1201347-aktivisti-zaklikayut-ne-dopustiti-deriban-byudjetu-dnipropetrovskoji-oblasti-radoyu-minulogo-sklikannya.html>.



#### **4. Порухення виборчого законодавства та виборчих процедур.**

За висновками більшості вітчизняних та міжнародних організацій, порушення виборчого законодавства, які було зафіксовано на різних етапах виборчого процесу, не мали суттєвого впливу на результати голосування. Водночас, варто звернути увагу на окремі форми порушень, які можна вважати найбільш повторюваними.

##### **Організаційні порушення.**

*Неспроможність територіальних виборчих комісій у повному обсязі і належним чином виконувати свої обов'язки.* Внаслідок цього Центральна виборча комісія була вимушена ухвалювати рішення в межах повноважень, закріплених за територіальними виборчими комісіями (включно з рішеннями стосовно реєстрації кандидатів).

*Маніпуляції у процесі визначення меж територіальних виборчих округів.* Так, наприклад, на виборах до міськрад деяких міст Донецької області (зокрема, Маріуполя) окремі округи відрізнялися за кількістю виборців у два рази<sup>25</sup>. За оцінкою експертів Громадської мережі «ОПОРА», на виборах до окремих обласних рад цей показник сягає навіть 240 %<sup>26</sup>.

Зазначеній маніпуляції сприяють недоліки виборчого законодавства. Зокрема, Законом України «Про місцеві вибори» встановлено, що територіальні округи на виборах до місцевих рад, за якими закріплюються кандидати в депутати, є «приблизно рівними» за кількістю виборців. Але при цьому не обумовлене максимально припустиме відхилення між найбільшим та найменшим округами, що дозволяє встановлювати межі округів відповідно до інтересів окремих кандидатів. Дане формулювання не дозволяє

---

<sup>25</sup> Донец С. КИУ: «На Донбасе применяются новые избирательные технологии для фальсификации выборов» / Станислав Донец. // «Сегодня» - 23.09.2015. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.segodnya.ua/regions/donetsk/kiu-na-donbasse-primenyayutsya-novye-izbiratelnye-tehnologii-dlya-falsifikacii-vyborov-651936.html>.

<sup>26</sup> В ОПОРА відзначають серйозні відхилення у кількості виборців у округах // УНІАН, 29.09.2015. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://press.unian.ua/pressnews/1137390-v-opori-vidznachayut-seryozni-vidhileniya-u-kilkosti-vibortsiv-u-okrugah.html>.

задовольнити судову скаргу навіть у разі відвертого лобіювання виборчими комісіями інтересів кандидатів під час поділу багатомандатних округів.

*Недотримання політичними партіями вимоги закону щодо гарантованого представництва жінок у виборчих списках (мінімально припустима частка – 30 %) <sup>27</sup>, що мало масовий характер і навіть переважало в усіх регіонах.*

### **Порушення правил агітації.**

Поширеним способом незаконної передвиборної боротьби залишається *підкуп виборців* – надання виборцям з боку учасників виборчого процесу товарів, майна та послуг на безоплатній основі або на пільгових умовах.

Перша причина, яка сприяє широкому використанню підкупу виборців – прогалини у законодавстві. Чинна норма дозволяє надавати неправомірну вигоду формально не від імені кандидата чи політичної партії, але з одночасним використанням символіки, повністю або майже ідентичної символіці учасників виборчого процесу, але без використання прямих закликів до здійснення вибору на користь відповідної кандидатури. Крім того, навіть попри впровадження у жовтні 2014 р. кримінальної відповідальності за здійснення підкупу виборців для кандидатів, а для самих виборців – за прийняття неправомірної вигоди, випадки застосування цієї норми мало відомі широкому колу громадян.

Поширенню даної виборчої практики сприяє і стан політичної свідомості громадян – зокрема, готовність робити свій вибір в обмін на неправомірну вигоду. Соціологічні опитування в даній царині демонструють суперечливу картину, але слід відзначити, що за час, що минув від моменту парламентських виборів 2014 р., даний показник мав тенденцію до зростання. Зокрема, 6,2 % громадян, опитаних у жовтні 2015 р. Фондом «Демократичні ініціативи» імені І. Кучеріва, готові були прийняти неправомірну вигоду від кандидатів в обмін на голосування за суб'єкта, що її пропонує, хоча у жовтні

---

<sup>27</sup> Агітаційні заходи проводить 51 партія із 132-х, допущених до виборів – «ОПОРА» // УНІАН, 29.09.2015. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://press.unian.ua/pressnews/1137424-agitatsiyini-zahodi-aktivno-provodit-51-partiya-iz-132-h-dopuschenih-do-mistsevih-vivoriv-opora.html>.

2014 р. таких було лише 3,9 %. «Нейтральний» варіант (отримання вигоди без зміни виборчих преференцій) у 2015 р. обрали 28,6 %, у той час як за рік до того цей показник становив 21,5 % (+7,1 %). Частка тих, хто однозначно засуджував підкуп виборців та відмовився б прийняти подарунок від кандидата, протягом року зменшилася з 63,9 % до 58 % (на 5,1 %). Якщо у 2014 р. за жодних обставин не взяли б допомогу від кандидата 87,3 % опитаних, то у 2015 р. – лише 73,8 %; готові були б прийняти таку допомогу у 2014 р. майже 8 %, у 2015 р. – вже майже 14 %<sup>28</sup>.

Водночас, враховуючи, що голосування за винагороду є кримінальним злочином, значна частина респондентів могла просто приховати свою готовність до таких дій, а тому реальна частка готових до підкупу могла виявитися ще більшою. Так, згідно з результатами одного з досліджень громадської думки, проведеного у червні 2015 р. спільними зусиллями агенції «SocioStream AG» та тижневика «Ділова столиця», лише 41 % громадян не були готові продати свій голос, тобто здійснити вибір за певну неправомірну вигоду. Натомість трохи більше половини були готові це зробити за ту чи іншу грошову суму, а шоста частина – навіть за суму, меншу за 200 грн.<sup>29</sup>

З одного боку, підвищення толерантності виборців до підкупу могло відбутися за рахунок того, що громадянська думка зазвичай надає місцевим виборам меншого значення порівняно із загальнонаціональними. Однак, серед причин можуть бути і деякі несприятливі тенденції в суспільстві:

- зниження життєвого рівня населення, що змушує сприймати як припустимі дедалі новіші способи заробітку. Так, 39 % опитаних Фондом «Демократичні ініціативи» заявили, що серед підстав голосування за

---

<sup>28</sup> Продати свій голос на виборах готові 8 % українців – опитування // Новини ЛігаБізнесІнформ – 22.10.2014. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://news.liga.net/ua/news/politics/3765845-prodati\\_sv\\_y\\_golos\\_na\\_viborakh\\_gotov\\_8\\_ukra\\_nts\\_v\\_opituvannya.htm](http://news.liga.net/ua/news/politics/3765845-prodati_sv_y_golos_na_viborakh_gotov_8_ukra_nts_v_opituvannya.htm).

<sup>29</sup> 16 % українців готові продати свій голос на місцевих виборах менше ніж за 200 гривень – опрос // Новини УНІАН. – 17.06.2015. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.unian.net/society/1090414-16-ukraintsev-gotovyi-prodat-svoy-golos-na-mestnyih-vyiborah-menee-chem-za-200-griven-opros.html>.

кандидата для них вирішальною є «допомога виборцям округу» (цей чинник посів друге місце серед найбільш впливових);

- падіння довіри до політичних партій, що негативно впливає на відчуття відповідальності виборця за зроблений вибір.

*Випадки використання адміністративного ресурсу на користь окремих кандидатів, що відбувалося у традиційно поширених формах:*

- примусова мобілізація працівників державних установ на зустріч із кандидатами або іншими представниками політичних партій;

- надання приміщень органів державної влади та інших держустанов окремим кандидатам для проведення передвиборних заходів;

- здійснення агітації службовими особами в робочий час. Слід також зазначити, що принаймні двоє голів обласних державних адміністрацій знялися у передвиборній рекламі однієї з політичних партій.

### **Дії, що могли спричинитися до зриву голосування.**

*Розпуски та переформатування Центральною виборчою комісією територіальних виборчих комісій, особливо напередодні дня голосування.* Переважно такі випадки були пов'язані із скаргами на дії членів ТВК з боку представників суб'єктів виборчого процесу.

*Помилки при виготовленні бюлетенів, внаслідок чого останні мали б бути визнані недійсними.* Так, наприклад, у Закарпатській області до виборчих бюлетенів замість політичної партії «Об'єднання «Самопоміч», яка бере активну участь у передвиборчій боротьбі, було внесено політичну партію «Самопоміч» (з майже ідентичною назвою), яка утрималася від участі у місцевих виборах<sup>30</sup>. У одному з міст Вінницької області назви політичних партій у виборчих бюлетенях було надруковано літерами різного розміру<sup>31</sup>. Причиною можна вважати некомпетентність працівників органів, які здійснюють адміністрування виборчого процесу. З іншого боку, значна

<sup>30</sup> Голова Закарпатської ОВК: всі надруковані для області бюлетені недійсні / Новини УНІАН, 20.10.2015. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.unian.ua/politics/1157374-golova-zakarpatskoji-ovk-vsi-nadrukuvani-dlya-oblasti-byuleteni-nediysni.html>.

<sup>31</sup> Серета, Г. Вінниччина: у Хмільнику назви партій надруковані у бюлетенях літерами різного розміру / Г. Серета. - <http://www.oporaua.org/122-rehiony/vinnitsya/9786-vinnychchyna-u-hmilnyku-nazvy-partij-nadrukovani-u-bjuletenjah-literamy-riznogo-rozmiru>.

частина випадків неправильного змісту бюлетенів пов'язана із постійними змінами рішень виборчих комісій щодо скасування або поновлення реєстрації одних і тих же виборчих списків та кандидатів, у тому числі напередодні дня голосування. Як наслідок, такі рішення не були відображені у змісті бюлетенів, які надходили на виборчі дільниці.

Через помилки у бюлетенях формально було поставлено під сумнів правомірність проведення виборів у низці міст України. Витрачання додаткового часу на передрук бюлетенів призвело до того, що бюлетені було доставлено до виборчих дільниць з порушенням встановлених законом термінів; у свою чергу, це поставило під загрозу вчасний початок голосування. Ситуація із бюлетенями для голосування стала, зокрема, формальним приводом для зриву виборів у м. Маріуполі Донецької області. Тут частина членів виборчих комісій та спостерігачів виступала проти друкування бюлетенів на підприємстві, яке належало одній із зацікавлених сторін; ця обставина могла б створити технічну можливість для фальсифікації результатів голосування.

*Відмова у реєстрації або зняття з реєстрації кандидатів.* Найбільше випадків були зумовлені тим, що з боку виборчих комісій спостерігався формалізм у ставленні до оформлення документів. Зокрема, виборчі комісії наполягали на невірності оформлення протоколів зборів партійних організацій, під час яких було висунуто кандидатів. Частково відмови в реєстрації можна пов'язати із жорсткими вимогами, встановленими до форми документів. Наприклад, у місті Олександрія Кіровоградської області низку кандидатів було знято з виборів під приводом відсутності в автобіографії інформації щодо позиції «громадською діяльністю (не) займався»<sup>32</sup>. Як уже зазначалося, ухвалення остаточних рішень стосовно реєстрації кандидатів напередодні дня голосування унеможливило вчасне надходження бланків виборчих бюлетенів на виборчі дільниці.

---

<sup>32</sup> Сінченко Д. Спокуса «ширки». Аналіз виборчих списків у Кіровограді / Дмитро Сінченко. // День. – 2015. – 8 жовтня. - № 183 – С. 4.

Загалом можна припустити, що збереження великої кількості правопорушень під час виборчого процесу серед іншого зумовлене невірою суб'єктів виборчого процесу у невідворотність покарання за їх вчинення. Так, наприклад, за спільними висновками експертів Громадської мережі «Опора» та Міжнародної фундації виборчих систем, станом на липень 2015 р. лише 4,5 % кримінальних проваджень, відкритих за фактами порушень законодавства під час позачергових виборів народних депутатів України (відбулися у жовтні 2014 р.), було доведено до суду<sup>33</sup>.

## Пропозиції

### **Щодо реформи виборчої системи.**

- Відновлення мажоритарної виборчої системи відносної більшості на виборах представницьких органів місцевого самоврядування базового рівня (сільських, селищних, міських рад), а також районних у містах рад. Це дозволить частково деполітизувати роботу рад територіальних громад, а також послабити конфлікти між головами та відповідними радами.

- Поширення мажоритарної системи абсолютної більшості на вибори голів усіх територіальних громад, кількість виборців у яких становить від 25 тис. осіб.

- Запровадження нової модифікації пропорційної системи з відкритими виборчими списками при виборах депутатів районних та обласних рад. Зокрема, така система має забезпечувати пряму конкуренцію між кандидатами зі списку однієї політичної партії. З цією метою мають утворюватися багатомандатні виборчі округи, у кожному з яких політична партія висуватиме окремий список із кількох кандидатів; виборець повинен виставити преференцію одному кандидатові, і ця преференція означатиме також голос, відданий за виборчий список партії. Мандати депутатів

---

<sup>33</sup> Только 4,5 % уголовных производств относительно нарушения прав граждан на выборах в ВР 2014 года дошли до суда – мониторинг. // Пресс-конференции УНИАН. – 13.07.2015. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://press.unian.net/pressnews/1100140-tolko-45-ugolovnyih-proizvodstv-otnositelno-narusheniya-prav-grajdan-na-vyiborah-v-vr-2014-goda-doshli-do-suda-monitoring.html>.

розподілятимуться пропорційно до результатів, отриманих політичними партіями у багатомандатному виборчому окрузі, а послідовність отримання мандатів окремими кандидатами визначатиметься кількістю здобутих ними преференцій виборців. Обрання районних та обласних рад за таким різновидом пропорційної виборчої системи може бути виправданим у разі реалізації конституційної реформи у частині децентралізації влади: по-перше, формування радами власних виконавчих органів вимагатиме структурування депутатського корпусу; по-друге, присутність загальнонаціональних політичних партій можна розглядати в якості запобіжника можливим сепаратистським тенденціям у діяльності місцевих рад.

**Стосовно правового регулювання проблем виборів у об'єднаних територіальних громадах.** Удосконалення норм, що пов'язані з організацією та проведенням перших виборів, зокрема:

- 1) впровадження чітких строків призначення перших виборів;
- 2) граничні кінцеві строки призначення початку перших виборів.

Задля вирішення окреслених вище питань доцільним є реалізувати наступні кроки. По-перше, з метою уточнення організації і проведення перших місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах необхідно внести зміни до Закону України «Про місцеві вибори» від 4.09.2015 № 676 – VIII, які б надавали можливість індивідуального підходу до призначення ЦВК строків проведення таких виборів. По-друге, задля збереження стабільності та послідовності діяльності органів місцевого самоврядування, важливим є передбачити певні обмеження щодо строків їх проведення відповідно до чергових виборів. Зокрема перші вибори можуть бути призначені ЦВК, коли нова об'єднана територіальна громада виконала всі необхідні вимоги, однак не раніше ніж через рік після чергових місцевих виборів та не пізніше ніж за рік до наступних. По-третє, має бути уточнена стаття закону, в якій передбачено можливість проведення перших виборів під час загальнонаціональних – Президента України та Верховної Ради України.

Зокрема доцільно передбачити, що перші вибори можуть відбуватися під час позачергових загальнонаціональних виборів.

**Щодо забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб.** Надання ВПО активного виборчого права на територіях їх фактичного проживання. У Законі «Про місцеві вибори» доцільно визнати ВПО членами територіальної громади, яка є місцем їх постійного проживання, а також у винятковому порядку поширити на них право голосування на місцевих виборах не за виборчою адресою, аналогічне тому, яке передбачене на загальнонаціональних виборах відповідно до Закону України «Про державний реєстр виборців».

#### **Щодо організації виборчого процесу.**

- Кодифікація виборчого законодавства з максимально можливою стабілізацією норм та уніфікацією виборчих процедур, насамперед технічного характеру. Крім того, у перспективі є бажаним перехід до єдиної системи виборчих комісій, частина членів яких працюватимуть на постійній основі та за своїм статусом, правами та обов'язками прирівнюватимуться до державних службовців. Це дозволить частково вирішити завдання деполітизації та підвищення компетентності членів виборчих комісій.

- Чітке обмеження гранично припустимих відхилень у розмірах територіальних виборчих округів, на які поділятимуться території адміністративно-територіальних одиниць.

- Широке оприлюднення інформації про результати розслідувань та про випадки винесення судових рішень у справах, пов'язаних із порушенням виборчого законодавства.

#### **Посилення обмежень щодо здійснення агітації.**

- Суттєве обмеження, а в ідеалі - взагалі запровадження заборони на розміщення передвиборної реклами політичних партій та кандидатів у електронних засобах масової інформації (на телебаченні та радіо).

- Розширення складу злочину, передбаченого законодавством України стосовно підкупу виборів. Таким має вважатися пропозиція або виборцям



матеріальних благ, якщо воно здійснюється громадськими організаціями та благодійними фондами, чиї назви співзвучні із назвами політичних партій, які беруть участь у виборах.

**Усунення перешкод для організації роботи місцевих рад.** Зниження граничної кількості депутатів, необхідної для визнання ради правомочною, з двох третин до простої більшості від її визначеної законом складу, із внесенням відповідних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування». Це дозволить ускладнити окремим політичним партіям та фракціям блокування діяльності місцевих рад, яке може бути використане з метою тиску на депутатський корпус та на виконавчі органи місцевого самоврядування.

Таблиця 1.

## Вперше обрані ради об'єднаних територіальних громад

№	Назва області	Загальна кількість місцевих рад	Міські ради (обласного значення)	Міські ради (районного значення)	Селищні ради	Сільські ради
1.	Вінницька	2		1		1
2.	Волинська	5		1	1	3
<b>3.</b>	<b>Дніпропетровська</b>	<b>15</b>		<b>2</b>	<b>3</b>	<b>10</b>
4.	Донецька	3	1		1	1
4.	Житомирська	9			4	5
5.	Закарпатська	2		1		1
6.	Запорізька	6			2	4
7.	Івано-Франківська	3			1	2
8.	Київська	1			1	
9.	Кіровоградська	2		2		
10.	Луганська	2			2	
<b>11.</b>	<b>Львівська</b>	<b>15</b>		1	3	11
12.	Миколаївська	1				1
13.	Одеська	8		2	1	5
14.	Полтавська	12		2	2	8
15.	Рівненська	5			1	4
16.	Сумська	1				1
<b>17.</b>	<b>Тернопільська</b>	<b>26</b>		4	9	13
18.	Херсонська	1				1
<b>19.</b>	<b>Хмельницька</b>	<b>22</b>		3	10	9
20.	Черкаська	3			1	3
21.	Чернівецька	10		1	1	8
22.	Чернігівська	5			2	3



Рис. 1. Карта розмежувань у Донецькій області.



Рис. 2. Карта розмежувань у Луганській області.