



## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ – ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ**

*(за підсумками виборчої кампанії-2020)*

І. А. Павленко, к. і. н., с. н. с.,

завідувач відділу розвитку політичної системи

О. О. Даниляк, к. н. держ. упр, головний консультант відділу  
розвитку політичної системи

Г. В. Макаров, к. політ. н., головний консультант відділу розвитку  
політичної системи

центру суспільних досліджень Національного інституту стратегічних  
досліджень

*В Аналітичні доповіді розглянуті особливості застосування нової виборчої моделі під час проведення виборів до місцевих органів влади у 2020 році. Надані оцінки змінам, яких зазнала партійна система України внаслідок широкого застосування пропорційної системи виборів та реформи децентралізації. Визначені окремі недоліки адміністрування виборчого процесу. Крім того, при підготовці доповіді були проаналізовані оцінки та рекомендації міжнародних організацій, що здійснювали спостереження за виборами-2020.*

*На основі проведеного аналізу розроблені рекомендації з внесення змін до Виборчого кодексу України з метою усунення недоліків в організації та проведенні виборчих кампаній, а також покращення реалізації представницьких функцій депутатів місцевими радами.*

25 жовтня 2020 року в Україні відбулися вибори до місцевих органів влади, на яких обиралися депутати 1577 рад різного рівня (обласні, та міста Києва, районні, міські, районні у містах з районним поділом, сільські та селищні ради депутатів) та 1421 міських, сільських та селищних голів.

Міжнародні організації, які здійснювали спостереження за виборами до місцевих органів влади 2020 року, так само як і українські експертні кола, в цілому позитивно оцінили організацію та проведення виборчої кампанії. Зокрема,

Національний демократичний інститут, Міжнародна місія ENEMO та Місія БДПЛ ОБСЄ зі спостереження за виборами загалом схвально відзначили консолідацію положень законодавства шляхом ухвалення Виборчого кодексу України та охарактеризували роботу ЦВК як професійну та досить відкриту. На думку міжнародних спостережних місій переважна більшість ТВК в цілому добре впоралися з організацією і проведенням виборів. Визнається, що вибори-2020 проводились відповідно до положень законодавчої бази.

Разом з тим, міжнародні та українські експерти, відзначили ряд недоліків в проведенні виборів. Проаналізувавши їх зауваження, а також деякі особливості перебігу виборчої кампанії, експерти НІСД підтримують необхідність подальшого вдосконалення нормативно-правової бази, що регулює управління виборчими процесами в Україні. При цьому, необхідно зазначити, що робота у цьому напрямі має бути розпочата, щоби відійти від негативної практики попередніх років внесення змін до законодавства незадовго до проведення виборів.

### **Аналіз впливу змін виборчого законодавства на перебіг кампанії з виборів до місцевих органів влади у 2020 р.**

1. Значною проблемою місцевих виборів 2020 року стали зміни до Виборчого кодексу, ухвалені Верховною Радою України 16.07.2020 року – тобто лише за півтора місяця до початку виборчого процесу. Очевидно, що такі новації призвели до того, що чимало виборців, місцевих організацій партій та майбутніх членів виборчих комісій не змогли завчасно розібратися в оновленому виборчому законодавстві. А особи, які планували взяти участь у виборах як кандидати-самовисуванці, були змушені відмовлятися від цього, або в терміновому порядку шукати місцеві організації партій, які б зголосилися включити їх у свої партійні списки.

Відповідно до Кодексу належної практики у виборчих справах, ухваленого Венеціанською комісією за демократію через право, стабільність виборчого законодавства, зокрема норм, що регулюють саму виборчу систему, має вкрай важливе значення, тому їх не можна міняти часто й напередодні (менш як за рік до виборів (п.63-65)<sup>1</sup>.

2. Запровадження пропорційної виборчої системи на виборах до рад базового рівня (міських, селищних, сільських) в усіх територіальних громадах, кількість виборців у яких становить від 10 тис., виявилось малоефективним з огляду на нерозвиненість на території невеликих громад організаційної структури політичних партій. Вибірковий аналіз дозволяє зробити висновок, що серед кандидатів,

<sup>1</sup> Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та пояснювальна доповідь. Висновок Венеціанської Комісії за демократію через право (CDL-AD(2002)023rev) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-ukr)

включених до виборчих списків партій на рівні громад, абсолютну більшість (у списках до сільських рад – понад 90%) становили позапартійні громадяни.

3. На практиці виявилася відносна складність використання нових модифікацій пропорційної та мажоритарної виборчих систем, зокрема:

- одночасне застосування різних модифікацій виборчих систем (а отже – різних способів голосування) на виборах різних категорій представницьких органів, поєднаних при цьому із виборами міських, селищних, сільських голів. На частині територій виборці голосували за двома виборчими системами – пропорційною (обласні, районні ради та ради громад, подекуди – районні в містах ради) та мажоритарною в одномандатному виборчому окрузі (міські, селищні, сільські голови), а на території громад із кількістю виборців до 10 тис. людей (а таких в Україні 785) – навіть за трьома (депутати міських, селищних, сільських рад обиралися за мажоритарною системою з багатомандатними виборчими округами);

- ускладнилася сама пропорційна виборча система, оскільки виборці віддавали голоси не лише за списки політичних партій, але й за включених до них конкретних кандидатів.

У висновках всеукраїнської громадської організації «Комітет виборців України» (КВУ) зазначається, що поширеною проблемою в день голосування стало нерозуміння виборцями правил голосування відповідно до нової форми виборчого бюлетеню. У результаті досить часто громадяни просили сторонньої допомоги щодо роз'яснення особливостей заповнення бюлетеня (у тому числі у членів комісій та спостерігачів). Про виникнення труднощів при заповненні виборчих бюлетенів заявили 40% респондентів, опитаних Соціологічною групою «Рейтинг» у день голосування 25 жовтня 2020 р. на виході з виборчих дільниць<sup>2</sup>.

Однак, при оцінці впливу ускладнення пропорційної виборчої системи на якість голосування необхідно враховувати перше її застосування. Проблему слід вважати скоріше тимчасовою, і очікувати більш кваліфікованого голосування виборців під час подальших виборчих кампаній.

Ще складнішим став процес встановлення результатів голосування. Це призвело до значної затримки із підбиттям підсумків голосування. Виходячи з даних, розміщених на офіційному інтернет-сайті Центральної виборчої комісії (ЦВК), через два тижні з дня голосування було офіційно встановлене обрання лише 40% персонального складу депутатського корпусу місцевих рад, при цьому не було інформації про жодного обраного депутата будь-якої обласної ради або Київської міської ради.

На жаль, на сайті ЦВК не розміщується узагальнена по країні інформація щодо кількості виборчих бюлетенів визнаних недійсними. Ці дані необхідно шукати у протоколах територіальних виборчих комісій. За кількістю зіпсованих у ході

<sup>2</sup> Результати електорально-поведінкового дослідження у день виборів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ratinggroup.ua/research/ukraine/rezultaty\\_elektoralno-povedencheskogo\\_issledovaniya\\_v\\_den\\_vyborov.html](http://ratinggroup.ua/research/ukraine/rezultaty_elektoralno-povedencheskogo_issledovaniya_v_den_vyborov.html).

голосування бюлетенів ми можемо опосередковано судити про кількість т.зв. втрачених голосів. Однією з основних причин такої втрати є неправильне заповнення виборцями бюлетенів, внаслідок складності та новизни процедури голосування.

Аналіз протоколів окремих обласних та районних, районних у містах територіальних виборчих комісій свідчить, що помітно різкого зростання кількості втрачених голосів (не дивлячись на чисельні песимістичні прогнози) не відбулося. В середньому, кількість бюлетенів, визнаних недійсними, коливається від 4,5% до 8,5%. Проте, при порівнянні з виборчою кампанією 2015 року, деяке зростання кількості зіпсованих бюлетенів все ж таке має місце.

Наприклад, при обранні депутатів Вінницької обласної ради було визнано недійсними 32 450 бюлетенів (з 477 933 виданих). Тобто – майже 7%<sup>3</sup>. У 2015 році таких бюлетенів було 4,3%<sup>4</sup>. На виборах депутатів до Одеської обласної ради було визнано недійсними 51 881 з 618 855 виданих бюлетенів (8,3%)<sup>5</sup>. У 2015 р. таких було 4,5%<sup>6</sup>. На виборах до Харківської обласної ради у 2020 році втрачених бюлетенів було 5,5%<sup>7</sup>.

При повторному застосуванні нової виборчої системи кількість втрачених голосів очікувано буде зменшуватися.

4. Проблеми з застосуванням 25% порогу від виборчої квоти при обранні депутатів за партійними списками:

- внаслідок складності пошуку або взагалі не розповсюдження самими партіями інформації про своїх кандидатів у депутати, чимало громадян виявилися необізнаними напередодні голосування щодо списків кандидатів і до приходу на дільниці не мали уявлення за кого їм голосувати. Тенденція посилилася також зазначеною раніше нерозвиненістю організаційної структури політичних партій, які делегували до виборчих списків раніше невідомих переважній більшості виборців осіб без досвіду громадської діяльності;

- у законодавстві було встановлено високий поріг (25% від виборчої квоти –

<sup>3</sup> Протокол Вінницької обласної територіальної виборчої комісії про результати виборів депутатів Вінницької обласної Ради в єдиному багатомандатному виборчому окрузі від 06.11.2020 року, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://vinrada.gov.ua/vinnicka-oblasna-tvk-opriljudnila-rezultati-chergovih-vivoriv-deputativ-vinnickoi-oblasnoi-radi.htm>

<sup>4</sup> Протокол «уточнений» Вінницької обласної територіальної комісії про результати виборів депутатів Вінницької обласної Ради від 6 листопада 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://vinrada.gov.ua/opriljudneno-protokol-vivoriv-deputativ-vinnickoi-oblasnoi-radi-u-bagatomandatnomu-vivorchomu-okruzi.htm>

<sup>5</sup> Протокол Одеської обласної територіальної комісії про результати виборів депутатів Одеської обласної Ради від 10.11.2020 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://oblrada.odessa.gov.ua/wp-content/uploads/Form-10-Nov-2020\\_compressed.pdf](http://oblrada.odessa.gov.ua/wp-content/uploads/Form-10-Nov-2020_compressed.pdf)

<sup>6</sup> Протокол Одеської обласної територіальної комісії про результати виборів депутатів Одеської обласної Ради 25 жовтня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oblrada.odessa.gov.ua/wp-content/uploads/REZULTATY-VYBORIV-PROTOKOL.pdf>

<sup>7</sup> Протокол Харківської обласної територіальної комісії про результати виборів депутатів Харківської обласної Ради 25 жовтня 2020 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oblrada.kharkov.ua/uploads/docs/election2020/protocolovc.pdf>

кількості голосів виборців, необхідних для отримання одного депутатського мандата), подолавши який кандидат переміщується на початок партійного списку.

Загалом, можна зазначити, що попри певний скепсис після запровадження високого порогу у 25%, значна кількість кандидатів у депутати все ж таки здолала його. Так, наприклад, у м. Києві більше половини кандидатів (61 з 120) обрані депутатами міської ради, як такі, що подолали цей поріг.

При цьому простежується тенденція, коли чим більший відсоток на виборах до місцевої ради (в єдиному багатомандатному окрузі) набрали місцеві організації партій, тим більше її кандидатів здолали 25% поріг від виборчої квоти. Якщо ж партія мала низький рейтинг – відкриті списки часто не спрацьовували і до рад потрапляли переважно ті кандидати, які були розставлені самим партіями на прохідні місця.

Для того щоб кандидат зміг просунутися на початок регіонального виборчого списку, місцева організація партії має подолати 5% бар'єр не тільки у межах єдиного багатомандатного округу, але й виборчу квоту у конкретному окрузі. Зважаючи на це, частина кандидатів, яка пододала 25% поріг від виборчої квоти не стала депутатами, оскільки партія у відповідному багатомандатному окрузі не набрала необхідну кількість голосів для подолання виборчої квоти. За інформацією громадського руху «ЧЕСНО»<sup>8</sup> з цієї причини до Київської міської ради не пройшло 20 кандидатів у депутати, які подолали 25% поріг (1195 голосів виборців) від виборчої квоти (4779 голосів). Приклади таких випадків наведено у Таблиці 1.

<sup>8</sup> Лише 15 голосів і ти – депутат. Як зміниться Київрада після місцевих виборів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.chesno.org/post/4329/>

Таблиця 1.

Список кандидатів (приклади), що отримали значну кількість голосів виборців, але не стали депутатами Київської міської ради<sup>9</sup>.

Прізвище, ім'я, по батькові	Суб'єкт висування	Кількість голосів виборців	% від виборчої квоти
Негрич Микола Михайлович	політична партія Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»	2316	48,46
Діденко Ярослав Олександрович	політична партія «УДАР (Український Демократичний Альянс за Реформи) Віталія Кличка»	2191	45,84
Ільницький Сергій Володимирович	політична партія «Європейська солідарність»	1717	35,92
Маляр Ганна Василівна	політична партія «Слуга народу»	1584	33,14

На противагу цьому, багато кандидатів, що були розміщені високо у партійних списках в єдиному багатомандатному окрузі стали депутатами, отримавши незначну, а подекуди нульову кількість голосів виборців. Приклади таких випадків наведено у Таблиці 2.

<sup>9</sup>Виборчі списки кандидатів у депутати місцевої ради. Київська міська рада. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
[https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2020/pvm056pid102=2pf7691=2pt001f01=695rej=0pt00\\_t001f01=695.html#97](https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2020/pvm056pid102=2pf7691=2pt001f01=695rej=0pt00_t001f01=695.html#97)

Таблиця 2.

Список кандидатів (приклади), що отримали незначну кількість голосів виборців, але стали депутатами Київської міської ради<sup>10</sup>.

Прізвище, ім'я, по батькові	Суб'єкт висування	Кількість голосів виборців	% від виборчої квоти
Самолудченко Олеся Анатоліївна	політична партія «Єдність Олександра Омельченка»	15	0,31
Гоцуляк Ольга Михайлівна	політична партія Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина»	77	1,61
Букало Олена Юріївна	політична партія «Опозиційна платформа – за життя»	108	2,25
Бурдукова Вікторія Вадимівна	політична партія «Слуга народу»	153	3,20
Хацеви Ігор Мирославович	політична партія «Європейська солідарність»	160	3,34

За підрахунками руху ЧЕСНО, станом на 8 грудня 67 новообраних депутатів отримали нуль голосів в округах, але обралися в ради місцевого рівня. Кожен другий «нульовий» депутат – це представник «Опозиційної платформи – За життя»<sup>11</sup>. Своєрідні рекорди встановлені у Северодонецькій районній раді Луганської області, де 20 з 54 депутатів були обрані з нульовим результатом та Новогродівській міській раді Донецької області, де 15 депутатів з 25 обраних також мають нульову підтримку виборців. При цьому, у цих самих виборчих округах чимало кандидатів у депутати від інших партій набрали підтримку у кількості голосів і не отримали депутатських мандатів.

5. Спрощення процедури зміни місця голосування мало двоєке значення з точки зору участі громадян у формуванні органів місцевого самоврядування, зокрема:

- попри спрощення процедури, велика кількість виборців не змогли такою процедурою скористатися. За результатами опитування громадської думки,

<sup>10</sup>Відомості про обраних депутатів місцевої ради. Київська міська рада. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
[https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2020/pvm057pid112=30pid102=2pf7691=2pt001f01=695rej=0pt00\\_t001f01=695.html](https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2020/pvm057pid112=30pid102=2pf7691=2pt001f01=695rej=0pt00_t001f01=695.html)

<sup>11</sup>Антирекорд: 67 кандидатів набрали 0 голосів і стали депутатами. . [Електронний ресурс]. – Режим доступу:  
<https://www.chesno.org/post/4410/>

проведеного Соціологічною групою «Рейтинг» у день виборів, 19% респондентів, що не брали участі у голосуванні, вказали саме на неможливість проголосувати поза місцем проживання (ця причина виявилася другою за значущістю після стану здоров'я – 20%)<sup>12</sup>;

- з іншого боку, спрощення процедури зміни місця голосування створило нові можливості фальсифікацій результатів виборів шляхом організації підвезення фінансово мотивованих виборців (т.зв. «виборчий туризм» або «карусель»)<sup>13</sup>.

Так, наприклад, за повідомленням спостерігачів Комітету виборців України, напередодні голосування найбільше зросла кількість виборців у Кароліно-Бугазькій об'єднаній територіальній громаді в Одеській області (на 13%), а в розташованих поряд місті Білгород-Дністровський та селищі Затока були помічені особливо великі переміщення виборців з метою голосування<sup>14</sup>.

Також, співробітники Національної поліції на цьогорічних місцевих виборах викрили осіб, які штучно збільшували кількість виборців у межах окремих виборчих дільниць в Житомирській і Тернопільській областях. Під час слідчо-оперативних заходів поліцейські встановили, що зловмисники здійснювали зміну виборчої адреси значній кількості осіб та подавали заяви до Державного реєстру виборців про зміну місця голосування. На одній адресі фігурували від 50 до 300 осіб.

Заяви про зміну місця голосування надавалися як у паперовій, так і в електронній формі. Зокрема, в Одеській області для подачі заяви в електронній формі зловмисники використовували цифрові підписи громадян, які були отриманні шахрайським способом. А в Тернопільській області декан одного з закладів вищої освіти організував «схему» серед студентів, які змінювали виборчу адресу за грошову винагороду<sup>15</sup>.

Але варто зазначити, що явище «виборчого туризму» не носило масовий характер по всій державі, а в переважній частині стосувалося невеликих об'єднаних територіальних громад із дорогою землею (приморські села Одещини, курортні зони Карпат, пристоличні ОТГ), якою розпоряджаються місцеві ради.

6. Скасування виборів у 18 територіальних громадах на підконтрольних територіях Донецької та Луганської областей. Більшість спостерігачів, у тому числі міжнародних, зазначили, що не були створені чіткі та прозорі нормативно-правові критерії для ухвалення рішень про неможливість проведення виборів в окремих прифронтових регіонах. Це, у свою чергу, негативно вплинуло на довіру

<sup>12</sup>Місцеві вибори 2020: аналіз вікової структури виборців. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg\\_files/rg\\_election\\_day\\_poll\\_demostr\\_press.pdf](http://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg_files/rg_election_day_poll_demostr_press.pdf).

<sup>13</sup>Висновки КВУ за результатами спостереження у день голосування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:den-vyboriv-vysnovky-kvu>.

<sup>14</sup>Висновки КВУ за результатами спостереження у день голосування. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:den-vyboriv-vysnovky-kvu>.

<sup>15</sup>Нацполіція викрила схему штучного збільшення кількості виборців на окремих виборчих дільницях. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.npu.gov.ua/news/vibori-2020/naczpolicziya-vikрила-sxemu-shtuchnogo-zbilshennya-kilkosti-viborciv-na-okremix-viborchix-dilniczyax/>



громадськості.

7. Запроваджена повсюдно грошова застава, замість збору підписів на підтримку висування кандидатів у депутати, порушує рівність умов реалізації права громадян бути обраними (пасивне виборче право). У мажоритарних округах самовисуванці мають платити за себе самотійно, у той час, як висуванці від партій можуть розраховувати на партійну підтримку.

8. Скасування прямих виборів старост в об'єднаних територіальних громадах (згідно зі змінами до Виборчого кодексу від 16.07.2020 р.<sup>16</sup>) позбавило виборців окремих складових частин в об'єднаних територіальних громадах необхідності здійснювати ще одне голосування, але змінило саму сутність даного інституту. При прийнятті законодавства про об'єднання територіальних громад на посади сільських (селищних) старост практично покладалася функція представників громад, що втратила свій статус у виконавчому комітеті ОТГ, і таким чином компенсувала можливі збитки, пов'язані з втратою власних місцевих рад. Виконавчий комітет ради ОТГ завдяки прямим виборам частини його членів де-факто сам частково перетворювався на представницький орган. Натомість після скасування прямих виборів старост та надання повноважень із призначення виконавчому комітетові ОТГ, дана посадова особа стала представником виконкому в населеному пункті. Практично здійснено централізацію на рівні об'єднаної територіальної громади.

9. Нерівномірне представництво виборців. Виборчий кодекс визначає кількість депутатів місцевих рад в залежності від кількості виборців у відповідному виборчому окрузі. Проте, всередині виборчого округу можливий нерівномірний розподіл кількості виборців, яких представляють депутати. Пункт 5 статті 201 ВК визначає, що: «При утворенні територіальних виборчих округів з виборів депутатів міської ради міста з районним поділом територіальні округи утворюються, за можливості, в межах відповідних районів у місті». В результаті, наприклад, в одному районі Києва на депутата припадає біля 11 000 виборців, в іншому – більше 29 тисяч<sup>17</sup>.

10. Розширення використання пропорційної виборчої системи не призвело до встановлення повсюдного контролю з боку парламентських партій за органами місцевого самоврядування через депутатський корпус представницьких органів – місцевих рад. Хоча в цілому за кількістю отриманих мандатів у місцевих радах лідируючі місця посіли парламентські політичні партії («Слуга народу», «Батьківщина», «Опозиційна платформа – за життя», «За Майбутнє», «Європейська солідарність»), які сукупно отримали 69.79% мандатів, жодна з них не може

<sup>16</sup>Необхідно зазначити, що у тексті ВК після вилучення норм, якими визначалася процедура обрання сільських та селищних старост, у деяких інших статтях залишилися згадки про вибори старост. Таким чином, ВК не був повністю приведений у відповідність до змін 16.07.2020.

<sup>17</sup>Ірина Федорів. Виборча реформа в Україні: що і чому пішло не так. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.chesno.org/post/4430/>

вважатися однозначним переможцем виборів. Крім того, на рівні багатьох окремо взятих місцевих рад скласти парламентським партіям конкуренцію виявилися здатними позапарламентські партії, а також регіональні політичні проекти. Також, самі загальнонаціональні партії були змушені залучати представників місцевих управлінських і бізнесових еліт до своїх виборчих списків.

11. Незважаючи на концентрацію (внаслідок майже повсюдної партизації виборчого процесу) голосів виборців навколо найбільш впливових загальнонаціональних парламентських та деяких позапарламентських політичних партій, відбулося зростання числа дрібних вузько-регіонально орієнтованих партійних проєктів місцевих еліт.

Представництво у місцевих радах різного рівня отримали 54 «регіональні» партії з загального числа партій-переможців – 111. Тобто, фактично кожна друга партія-переможець виборів 2020 року – «регіональна». Для порівняння, у 2015 році «регіональних» партій, що отримали представництво, було менше 20 (з 89).

Разом з тим, орієнтація місцевих еліт на створення власних партійних (часто іменних) проєктів свідчить про відсутність у переважної більшості з них амбіцій вийти на більш широкий рівень представництва, включно із загальнонаціональним парламентським. Більшість цих партій (з високою вірогідністю) виявляться одноразовими політичними проєктами, тривалість існування яких пов'язана виключно з тривалістю управлінської кар'єри їх лідера.

Необхідно зазначити, що значна частина представників місцевих еліт обіймала владні позиції у своїх регіонах і раніше, балотуючись або як самовисуванці, або через списки чужих партійних проєктів. Майже третина депутатів міськрад обласних центрів зберегли свої мандати<sup>18</sup>. Лише чотири обласні центри змінили мерів. У даній ситуації скоріше варто говорити не про зростаючу регіоналізацію, а про закріплення позицій (у першу чергу, завдяки додатковим фінансовим можливостям наданим реформою децентралізації) існуючих місцевих еліт.

12. Збережена партійна фрагментованість депутатського корпусу місцевих рад. Це ставить під сумнів прогнози про те, що у разі реалізації конституційного етапу децентралізації (на якому мають бути утворені виконавчі комітети обласних і районних рад) саме пропорційна виборча система забезпечить формування депутатської більшості, необхідної для швидкого формування та стабільного функціонування цих виконавчих органів.

Водночас партизація місцевих рад може посприяти політизації їх діяльності, а на рівні областей та районів – також стимулювати конфлікти між радами та місцевими державними адміністраціями.

13. Порушення фінансової звітності. Згідно з Виборчим кодексом на ТВК були покладені функції контролю за фінансовими витратами партій та кандидатів. ТВК

<sup>18</sup>Ірина Федорів. Виборча реформа в Україні: що і чому пішло не так. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.chesno.org/post/4430/>

мали перевіряти їх звіти (подаються не пізніше ніж за 5 днів до і 7 днів після дня голосування), оприлюднювати отримані звіти протягом 2-х днів та передавати до НАЗК інформацію про виявлені порушення. Проте, за аналізом Руху ЧЕСНО, чимало ТВК з цим завданням не впоралися. Серед причин називалася, у тому числі, незацікавленість членів ТВК (які є представниками партій) у сумлінному виконанні цього обов'язку.

Крім того, не всі учасники виборів взагалі подали свої фінансові звіти. Міжнародні спостерігачі вважають, що таке нехтування законом можливе внаслідок встановлення незначного (у вигляді штрафу<sup>19</sup>) покарання за його порушення.

14. Відсутність верхньої межі витрат кандидатів на передвиборчі кампанії до місцевих органів влади створює нерівні умови для кандидатів і одностайно оцінюється експертами та спостерігачами як недемократична. Тим паче, що обмеження виборчих фондів законодавчо передбачене при проведенні виборів Президента України та народних депутатів України (як для партій, так і для кандидатів у депутати від партій).

15. В якості одного з недоліків в частині реалізації права громадян на подання скарг та права на судовий захист, називається обмеження підстав оскарження. Виборці можуть подавати скарги винятково у випадку порушення їхніх виборчих прав. Необхідно зазначити, що такий підхід суперечить міжнародній практиці.

### **Рекомендації із внесення змін до виборчого законодавства**

Оцінюючи особливості перебігу виборчої кампанії 2020 року до місцевих рад депутатів, складнощі із застосуванням нової виборчої системи, враховуючи неготовність партійної системи України до настільки широкого застосування пропорційної системи виборів, автори дослідження є солідарними з висновками міжнародних спостережних місій, які, у тому числі, спираються на позиції українських експертів (таких, як Громадянська мережа ОПОРА, Громадський рух «Чесно», КВУ, Цент політико-правових реформ) щодо необхідності у майбутньому внесення змін до виборчого законодавства. Зокрема:

1. Ряд проблем, пов'язаних зі складністю застосування нових модифікацій пропорційної та мажоритарної виборчих систем, широким застосуванням пропорційної системи виборів при відсутності відповідної регіональної партійної мережі та нерівномірним представництвом виборців, на нашу думку можливо вирішити шляхом встановлення мажоритарної виборчої системи відносно більшості з використанням одномандатних виборчих округів на виборах рад громад – міських, селищних, сільських, а також районних у містах рад (у разі їх збереження).

<sup>19</sup>Санкцією, встановленою за вчинення порушень, передбачених ст. 212<sup>21</sup> КУпАП, є штраф у розмірі від 300 до 400 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (НМДГ), тобто від 5100 до 6800 грн.

2. Відновити прямі вибори старост у населених пунктах, що входять до складу об'єднаних територіальних громад, з використанням мажоритарної системи відносної більшості.

У разі відхилення даної пропозиції, необхідно привести весь текст ВК у відповідність до змін від 16.07.2020, якими вибори старост скасовувалися (у тексті ВК лишилося 13 згадок про вибори старост).

3. Зменшити обмежувальну норму (з 25% від виборчої квоти до, наприклад 5%, що співмірно із порогом для проходження партії) для зміни черговості у виборчих списках обраних депутатів. Це необхідно для зменшення вірогідності випадків, коли кандидати, що були розміщені високо у партійних списках в єдиному багатомандатному окрузі ставали депутатами, отримавши мізерну (або взагалі – нульову) кількість голосів виборців.

4. Військово-цивільні адміністрації мають визначити чіткі критерії, за якими проведення майбутніх виборів у громадах, що межують із тимчасово окупованими районами Донецької та Луганської областей, буде визнане можливим та безпечним.

5. Скасувати грошову заставу для кандидатів у депутати, що обираються за мажоритарною системою. Запровадження грошової застави на цьому рівні створює нерівні умови для кандидатів, оскільки ті з них, хто є самовисуванцями, не можуть розраховувати на партійну фінансову підтримку, на відміну від кандидатів, що є членами партій. Демократичним принципом більше б відповідала заміна грошової застави збором підписів на підтримку висування кандидата. Як мінімум, такі зміни могли б бути застосовані до депутатів, що обираються у невеликих територіальних громадах (до 10 тис. виборів).

6. Встановити максимальну амплітуду кількості виборців, яких представлятимуть депутати, що обиратимуться за пропорційною системою виборів у багатомандатних виборчих округах до міських рад (у разі збереження пропорційної системи виборів до них). Розміри (за кількістю виборців) територіальних виборчих округів, на які поділяється єдиний багатомандатний виборчий округ, не повинні відрізнятися у кілька разів (як це мало місце, наприклад, у Києві).

7. Протидія порушенням фінансової звітності під час проведення виборів:

- перш за все (на думку представників деяких політичних партій та експертів) розробка ЦВК та НАЗК електронної системи подання фінансової звітності сприяла б дотриманню вимог щодо подання звітності, дозволила б покращити аналіз та громадський контроль<sup>20</sup>;

- позитивний вплив на зменшення кількості порушень справить збільшення розміру штрафів за неподання або несвоєчасне подання фінансових звітів партіями

<sup>20</sup>Спостереження за виборами в Україні - Заключний випуск. НДІ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20Ukraine%20Local%20Elections%20Statement%20-%20October%202020%20%20UKR%20final\\_v2.pdf?fbclid=IwAR37NgecWaeVKwkRX\\_KeCBhWXM4yMGmC0viIy8FUub-Q7u5HvzNKgKnXeHg](https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20Ukraine%20Local%20Elections%20Statement%20-%20October%202020%20%20UKR%20final_v2.pdf?fbclid=IwAR37NgecWaeVKwkRX_KeCBhWXM4yMGmC0viIy8FUub-Q7u5HvzNKgKnXeHg)

та кандидатами.

8. Встановити (як це передбачено на виборах народних депутатів) верхню межу виборчого фонду організації партії, кандидата у депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови з метою створення більш рівних і справедливих умов проведення виборчої кампанії.

9. В залежності від характеру порушень, право подавати скарги мають кандидати, політичні партії, акредитовані спостерігачі та виборці. При цьому виборці мають право подавати скарги тільки якщо безпосередньо їх права (на їх думку) були порушені. Як зазначається у Попередніх висновках місії БДПЛ – такий підхід суперечить належній міжнародній практиці. Необхідно розширити права виборців на оскарження.

10. Крім того, необхідно розпочати широку дискусію в політичному та експертному колі щодо вивчення можливості запровадження виборчих процедур, що передбачають застосування дистанційних способів голосування, зокрема електронного голосування, як альтернативи зміні виборчої адреси.