

## **ПРОМІЖНИЙ ЗВІТ**

**09 вересня – 8 жовтня 2015 року**

**9 жовтня 2015 року**

### **I. РЕЗЮМЕ**

- 17 липня 2015 року Верховна Рада України призначила проведення місцевих виборів на 25 жовтня 2015 року. Місцеві вибори не проводитимуться в Автономній Республіці Крим, місті Севастополі та, як визначено постановою Центральної виборчої комісії (ЦВК), у окремих частинах Донецької та Луганської областей, які визнано тимчасово окупованими територіями. Крім того, ЦВК було визнано неможливим проведення виборів у деяких районах Донецької та Луганської областей, які знаходяться під контролем української влади.
- Законом про вибори передбачено застосування трьох виборчих систем для місцевих виборів, збільшено прохідний бар'єр до п'яти відсотків, обмежено права на участь у виборах для незалежних кандидатів, визначено процедуру відкликання, та запроваджено вимогу щодо щонайменше 30-відсоткового представництва кандидатів кожної статі у списках політичних партій, але не передбачено жодних санкцій для політичних партій, які не дотримуються цього положення. Законом не передбачено голосування внутрішньо переміщеними особами (ВПО). Питання розмежування округів, а також відсутності положень щодо допустимого відхилення та істотної різниці у кількості виборців між виборчими округами були розкритиковані деякими співрозмовниками. Процедура прийняття та складність закону піддавалися критиці з боку більшості співрозмовників ОБСЄ/БДПЛ.
- Вибори проводяться ЦВК, 10 778 територіальними виборчими комісіями (ТВК) та близько 30 000 дільничними виборчими комісіями (ДВК). ЦВК повинна забезпечити єдине застосування нормативно-правової бази. ЦВК проводить регулярні відкриті засідання. Результати виборів встановлюються на рівні ТВК. Після первісного призначення членів ТВК, відбулись деякі заміни, в тому числі членів на керівних посадах. Станом на 5 жовтня 2015 року, у Державному реєстрі виборців зареєстровано 29 815 753 виборців.
- Більше 350 000 кандидатів претендують на 168 450 посад сільських, селищних, міських голів а також депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах, районних та обласних рад. У ряді випадків ТВК відмовила у реєстрації кандидатам через неточності у поданих документах, які в основному були оскаржені в судовому порядку. Постраждали партії та кандидати заявили, що рішення ТВК були політично мотивованими.
- Атмосфера передвиборчої кампанії до моменту підготовки цього звіту була ліберальною та спокійною. Кампанія відбувається на тлі подальшого розвінчання ілюзій щодо політичного істеблішменту, тривалої економічної кризи та перепон на шляху реалізації політики щодо

боротьби з корупцією та подолання бідності. Кампанія відзначається частими повідомленнями про підкуп виборців та використання адміністративного ресурсу. Висловлювались занепокоєння щодо нібито широкого використання партіями незадекларованих коштів на розміщення політичної реклами до реєстрації кандидатів, оскільки такі кошти не враховуються у звітності.

- Різноманіття та внутрішня нестабільність сектору ЗМІ відображає загальний політичний клімат України. Впливовість груп мультимедіа, що зростає, та їхня політична заангажованість відображається як на національних, так і на регіональних засобах масової інформації. Політичні та бізнес інтереси власників часто впливають на редакційну політику, а негативна практика проплаченої журналістики є широко розповсюдженою. 12 вересня ОБСЄ/БДПЛ було розпочато кількісний та якісний моніторинг 13 засобів масової інформації.
- Участь у цих виборах близько половини російськомовного населення України, що мешкає у Донецькій та Луганській областях та на Кримському півострові, а також кримськотатарської меншини, істотно зменшилась через неспроможність українських органів влади організувати вибори у регіонах, де проживають ці спільноти. Відсутність правових норм, які б дозволили ВПО взяти участь у голосуванні, й надалі перешкоджає участі цих громад у виборах. Крім того, деякі положення Закону про вибори та виборча система можуть завадити обранню представників національних меншин.
- Відповідно до інформації, наявної в розпорядженні МСВ ОБСЄ/БДПЛ, до судів було подано близько 138 скарг. ЦВК до цього часу отримала 54 скарги, з яких 3 розглядались під час офіційних засідань ЦВК. Переважна більшість скарг стосувалась питань формування виборчих комісій та реєстрації кандидатів, та була відхилені з процесуальних підстав або по суті.

## II. ВСТУП

17 липня 2015 року Верховна Рада України призначила проведення місцевих виборів на 25 жовтня 2015 року. На запрошення Міністерства закордонних справ України, Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДПЛ) 9 вересня відкрило Місію зі спостереження за виборами. Місію очолює Тана де Зулуета, до її складу входять 16 експертів, які працюють у головному офісі в Києві, та 80 довгострокових спостерігачів, які 19-20 вересня виїхали до 28 міст розташування по всій країні. МСВ ОБСЄ/БДПЛ представлена учасниками з 25 Держав-учасниць ОБСЄ. Держави-учасниці ОБСЄ отримали запрошення надіслати 600 короткострокових спостерігачів, які відстежуватимуть процес голосування, підрахунку голосів та підбиття підсумків голосування.

## III. ПОЛІТИЧНИЙ КОНТЕКСТ

Місцеві вибори 2015 року відбуваються в умовах збройного конфлікту на сході України та під час реформи Конституції України, що має на меті проведення децентралізації влади. Запланована передача більшості виконавчих функцій від центральних органів державного управління виборним місцевим радам збільшує ставки для політичних партій та кандидатів. Місцеві вибори не проводитимуться в Автономній Республіці Крим, у місті Севастополі та, відповідно до постанови Центральної виборчої комісії (ЦВК), на окремих частинах Донецької та Луганської областей, які визнані Верховною Радою України тимчасово окупованими

територіями.<sup>1</sup> Крім того, ЦВК також визнала неможливим проведення виборів у деяких районах Донецької та Луганської областей, які знаходяться під контролем української влади.<sup>2</sup>

У місцевих виборах братимуть участь 132 політичні партії. Партія «Блок Петра Порошенка», до якої приєднався «Український Демократичний Альянс за Реформи» (УДАР), висуває більшість кандидатів під новою партійною назвою – «Блок Петра Порошенка «Солідарність». Члени партії «Народний Фронт» (НФ), головою якого є прем'єр-міністр, в основному балотуються разом з «БПП «Солідарність» (БППС); Комуністичній партії України (КПУ) було заборонено брати участь у виборах за рішенням суду.<sup>3</sup> Члени колись домінуючої, а тепер розпущеної Партії Регіонів (ПР) змагатимуться на виборах у складі інших політичних партій або в якості самовисуванців на посади сільських, селищних, міських голів.<sup>4</sup>

#### IV. НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ТА ВИБОРЧА СИСТЕМА

Проведення місцевих виборів регулюється у першу чергу Конституцією України та Законом України «Про місцеві вибори» (надалі – Закон про вибори), а також постановами ЦВК.<sup>5</sup> Незважаючи на попередні рекомендації ОБСЄ/БДПЛ, узгодження та гармонізації виборчого законодавства проведено не було.

Закон про вибори був ухвалений Верховною Радою України 14 липня 2015 року та підписаний президентом 6 серпня, менше ніж за чотири місяці до дня голосування.<sup>6</sup> Він був прийнятий в прискореному порядку без консультацій з представниками громадськості, але за широкої підтримки з боку правлячої коаліції. Серйозний перегляд виборчого законодавства без відкритого обговорення змін незадовго до виборів не відповідає міжнародній практиці.<sup>7</sup> Крім критики на адресу процедури ухвалення закону, більшість співрозмовників ОБСЄ/БДПЛ МСВ висловили занепокоєність щодо його складності.

Законом про вибори запроваджено три виборчі системи для проведення місцевих виборів, підвищено прохідний бар'єр до п'яти відсотків, обмежено права на участь у виборах незалежних кандидатів, та передбачено можливість відкликання обраних сільських, селищних, міських голів та депутатів місцевих рад шляхом подання клопотання виборцями. Закон містить пробіли та неточності, йому не вистачає ясності, в тому числі у питаннях реєстрації кандидатів, правил здійснення передвиборчої агітації та її фінансування, вирішення виборчих спорів, а також регулювання діяльності ЗМІ. Законом не передбачено голосування внутрішньо

<sup>1</sup> Див. Розділ XV Перехідних положень до Закону України «Про місцеві вибори», а також Постанови ЦВК №176 від 11 серпня, №№189 та 190 від 28 серпня з переліком територій, де вибори не проводитимуться через збройний конфлікт на сході країни, та №№207 та №208 від 29 серпня.

<sup>2</sup> За інформацією ЦВК, в Донецькій та Луганській областях не голосуватимуть 525 888 виборців, оскільки їхні виборчі дільниці розташовані близько до лінії розмежування.

<sup>3</sup> 9 квітня 2015 року Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки». Дивіться [заяву представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ](#).

<sup>4</sup> Колишні члени «Партії Регіонів» балотуються від партій «Опозиційний Блок» (ОБ), «Наш Край» (НК), БППС та «Відродження».

<sup>5</sup> Нормативно-правова база також включає Закон України «Про Центральну виборчу комісію», Закон України «Про Державний реєстр виборців», Закон України «Про політичні партії в Україні», Кодекс адміністративного судочинства України та Кримінальний кодекс України.

<sup>6</sup> Проект Закону про вибори, підготовлений за участі представників громадянського суспільства, не було підтримано Верховною Радою України у першому читанні. 4 вересня 2015 року до Закону про вибори було внесено зміни для надання повноважень ЦВК щодо організації перших місцевих виборів в «добровільних об'єднаних територіальних громадах».

<sup>7</sup> [Кодексом належної практики у виборчих справах](#) Венеціанської комісії Ради Європи передбачено, що «основні елементи виборчого права, зокрема виборча система, склад виборчих комісій та визначення меж виборчих округів не повинні переглядатись менш, ніж за рік до проведення виборів», див. пункт II.2.b.

переміщеними особами (ВПО). Ряд законопроектів, у тому числі щодо фінансування політичних партій та забезпечення виборчих прав ВПО, а також зміни до Кримінального кодексу щодо визначення та посилення міри покарання за підкуп голосів виборців, були зареєстровані Верховною Радою, але, незважаючи на високий рівень запиту з боку громадськості, до цього часу їх розглянуто не було.

Законом про вибори встановлено вимогу про щонайменше 30-відсоткове представництво осіб однієї статі у списках партій, але не передбачено жодних санкцій для політичних партій, які не дотримуються цього положення. Крім того, 23 вересня ЦВК було прийнято постанову, якою вона роз'яснила, що невиконання вимоги про 30-відсоткову гендерну квоту не може слугувати підставою для відмови у реєстрації кандидатів. Роз'яснення було визнано недійсним Київським апеляційним адміністративним судом, але його постанову згодом було скасовано Вищим адміністративним судом.

Вибори сільських, селищних, міських голів, депутатів сільських та селищних рад проводяться за мажоритарною системою. Мажоритарна система відносної більшості застосовується в селах, селищах та містах, кількість виборців у яких є меншою ніж 90 тисяч, а мажоритарна система абсолютної більшості з виборами сільських, селищних, міських голів у два тури – відповідно у містах, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч.<sup>8</sup> Депутати обласних, районних, міських, та районних у містах рад обираються у багатомандатному виборчому окрузі за пропорційною виборчою системою, яку українські законодавці називають системою «відкритих списків». Така виборча система не може вважатись системою відкритих списків, оскільки виборцям не надається можливість вибору між різними кандидатами, що є особливістю системи відкритих списків. Багато співрозмовників МСВ БДПЛ/ОБСЄ висловлювали занепокоєння щодо того, що нещодавно запроваджена виборча система «відкритих списків» буде важкою для розуміння виборцями та для забезпечення виборчими комісіями.

Загалом, відповідними ТВК було створено 168 450 виборчих округи. Кількість виборчих округів у конкретному районі відповідає кількості місць у відповідній раді. Відповідно до закону, межі одномандатних виборчих округів повинні бути нерозривними, однак така вимога відсутня для багатомандатних виборчих округів. Відповідно до Закону про вибори, кількість виборців повинна бути приблизно рівною у виборчих округах, проте визначення кількості виборців та встановлення меж виборчих округів покладається виключно на ТВК без встановлення жодних критеріїв щодо допустимих відхилень.<sup>9</sup> Різні співрозмовники піддали критиці розподіл меж виборчих округів, а також відсутність критеріїв допустимих відхилень та значні коливання кількості виборців між виборчими округами.

## V. ОРГАНІЗАЦІЯ ВИБОРІВ

Організацію виборчого процесу під час місцевих виборів здійснює ЦВК, 10 778 територіальних виборчих комісій (ТВК) та близько 30 000 дільничних виборчих комісій (ДВК). ЦВК є постійно діючим державним органом, повноваження якого, серед іншого, включають забезпечення реалізації та захист виборчих прав громадян. 15 членів ЦВК, серед яких п'ять жінок, призначаються строком на сім років Верховною Радою України за поданням

<sup>8</sup> Якщо жодний кандидат у перегонах за мажоритарною системою не отримає більшість голосів, не пізніше ніж за три тижні проводиться другий раунд виборів між двома кандидатами, що наберуть найбільшу кількість голосів

<sup>9</sup> Наприклад, у Харківській області кількість виборців у різних багатомандатних округах складає від 27 до 60 тисяч осіб.

Президента України.<sup>10</sup> Деякі учасники виборчого процесу піддають сумніву легітимність ЦВК на підставі того, що строк повноважень більшості членів дійсного складу ЦВК сплинув.<sup>11</sup> ЦВК регулярно проводить відкриті засідання. З моменту оголошення про проведення виборів, ЦВК ухвалила близько 230 постанов, які опубліковані на веб-сайті комісії. Більшість постанов ЦВК було ухвалено одногосно.

ТВК формувались на різних рівнях адміністративно-територіальних одиниць. 6 вересня ЦВК сформувала 640 ТВК в областях, районах, містах обласного значення та місті Києві, а також районах міста Києва, які у свою чергу сформували ТВК на рівні міст, районів міст, сіл та селищ. До складу ТВК входять 9-18 членів, які призначаються політичними партіями.<sup>12</sup> Після першого призначення на посади членів ТВК, відбулися заміни у їхньому складі, включаючи керівні посади.<sup>13</sup> Розпочалося проведення каскадних тренінгів для членів ТВК, які до моменту підготовки цього звіту позитивно оцінювалися довгостроковими спостерігачами ОБСЄ/БДПЛ. Органи, відповідальні за проведення місцевих виборів, ще не розмістили інформацію для виборців у загальнонаціональних засобах масової інформації, тим не менш, деякі регіональні ЗМІ вже почали інформувати виборців про специфіку процедури голосування на виборах.

Представники МСВ ОБСЄ/БДПЛ відвідали засідання ТВК по всій країні. Члени окремих ТВК висловлювали занепокоєність щодо недостатнього фінансового забезпечення та браку інших ресурсів, особливо друкованих матеріалів. Представники майже всіх відвіданих ТВК висловили стурбованість щодо процесу підрахунку голосів та встановлення результатів голосування відповідно до нового закону. ДВК повинні бути створені до 9 жовтня. У деяких ТВК, відвіданих довгостроковими спостерігачами МСВ ОБСЄ/БДПЛ, побоюються, що їм імовірно не вдасться знайти досвідчених кандидатів на посади членів ДВК.

## VI. РЕЄСТРАЦІЯ ВИБОРЦІВ

Після ухвалення Закону України «Про Державний реєстр виборців» (ДРВ), у 2009 році було створено централізовану базу даних з іменами усіх виборців. ЦВК є розпорядником ДРВ. Ведення та оновлення бази даних ДРВ здійснюється 669 органами ведення реєстру (ОВР).<sup>14</sup> Станом на 5 жовтня 2015 року загальна кількість зареєстрованих у ДРВ виборців становила 29 815 753 особи, з яких 1.8 відсотків є особами, які постійно нездатні самотійно пересуватися. Виборці можуть перевірити свої персональні дані на веб-сайті ЦВК.<sup>15</sup> Співрозмовники МСВ ОБСЄ/БДПЛ в цілому висловили довіру до системи реєстрації виборців.

<sup>10</sup> Деякі члени були призначені в 2004 році.

<sup>11</sup> Зміни до Закону України «Про Центральну виборчу комісію» ухвалені 13 березня 2014 року дозволяють членам ЦВК продовжувати виконувати свої повноваження після спливу семи-річного строку їхньої роботи на посаді. Склад ЦВК не змінювався після парламентських виборів 2014 року.

<sup>12</sup> Партії, представлені фракцією у Верховній Раді України, гарантовано отримують два місця для своїх членів в кожній ТВК. Залишок місць розподіляється за допомогою лотереї між кандидатами від партій, які зареєструвалися як політичні організації у відповідних адміністративно-територіальних одиницях.

<sup>13</sup> Спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомили, що заміни проводились на вимогу політичних партій, через звільнення за власним бажанням та, в рідких випадках, недотримання правових вимог.

<sup>14</sup> За виключенням територій, де вибори не проводитимуться. Як правило, один ОВР обслуговує одну адміністративний район.

<sup>15</sup> Див. <https://www.drvc.gov.ua/apex/f?p=111:LOGIN>.

Попередні списки виборців складаються у формі витягу з ДРВ та не пізніше 11 жовтня разом із іменними запрошеннями на вибори передаються відповідним ДВК. Після цього попередні списки виборців розміщуються для загального ознайомлення. Виборець може подати запит про внесення змін до своїх персональних даних шляхом його направлення у ДВК, ОВР або місцевий суд.

Остаточні списки виборців повинні бути передані в ДВК не пізніше 22 жовтня. До 24 жовтня дозволено внесення змін до списків виборців на підставі судових рішень. В день голосування можуть вноситись виключно виправлення технічного характеру. Виборці, які знаходяться поза місцем реєстрації в день голосування, не зможуть взяти участь у голосуванні, окрім тих, хто голосує на спеціальних виборчих дільницях, створених у медичних установах.

## VII. РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ

Будь-який громадянин з правом голосу може балотуватися на виборах, окрім осіб, які мають непогашену судимість за тяжкий або особливо тяжкий злочин, злочин проти виборчих прав громадян або корупційний злочин. Списки кандидатів та кандидати висуваються місцевими організаціями політичних партій, а також шляхом самовисування на виборах сільських, селищних, міських голів та депутатів сільських, селищних рад. Висування кандидатів повинно супроводжуватися внесенням грошової застави в розмірі 4 місячних мінімальних заробітних плат, загалом 5000 гривень (близько 200 євро) на кожні 100 тисяч виборців у відповідному виборчому процесі.<sup>16</sup> Законом не дозволяється висування незалежних кандидатів на всіх рівнях місцевих рад (це допускається тільки для сільського та селищного рівнів).<sup>17</sup> Кандидати можуть балотуватись в будь-якому виборчому окрузі, незалежно від місця їхнього проживання.

Для участі у виборах, партії спочатку повинні бути зареєстровані в ЦВК.<sup>18</sup> Найвищий керівний орган зареєстрованої партії уповноважує місцеві організації партій на участь у виборах, які потім організують конференції для затвердження кандидатів на посади сільських, селищних, міських голів та кандидатів у депутати місцевих рад. На заключному етапі організації партій подають заяву на реєстрацію своїх кандидатів та списків до відповідної ТВК.

Закону про вибори не вистачає ясності щодо деяких аспектів висування та реєстрації кандидатів, у тому числі щодо повторного подання реєстраційних документів та дотримання вимог щодо гендерних квот.<sup>19</sup> Законом про вибори передбачено виправлення помилок та неточностей у реєстраційних документах кандидатів, але це не може бути підставою для відмови у реєстрації; проте, у декількох випадках ТВК відмовила кандидатам у реєстрації через неточності у поданих документах.<sup>20</sup> У більшості випадків рішення про відмову у реєстрації

<sup>16</sup> Кандидати на посаду сільського, селищного, міського голови, які переможуть у виборах, та політичні партії, що отримають п'ять та більше відсотків голосів виборців, мають право на повернення виборчої грошової застави.

<sup>17</sup> Пунктом 7.5 Копенгагенського документу ОБСЄ (1990) визначено, що «Держави-учасниці... поважають право громадян претендувати на політичні та державні посади, особисто або в якості представників політичних партій або організацій, без дискримінації.»

<sup>18</sup> З 142 партій, що подали заяви на реєстрацію у ЦВК, 132 були зареєстровані. Стаття 10 Закону «Про політичні партії в Україні» (2001) вимагає від партій продемонструвати підтримку у не менш ніж двох третинах областей країни для її реєстрації.

<sup>19</sup> ТВК в містах Олевськ, Житомир та Бердичів відмовили у реєстрації списків кандидатів через невиконання вимоги про дотримання гендерної квоти; тим не менш, ці рішення були відмінені судами.

<sup>20</sup> ОБ було відмовлено у реєстрації Запорізькою, Маріупольською, Олександрівською, Харківською, Черкаською та Бердянською міськими ТВК. ТВК у містах Херсон, Житомир, Старий Самбір та Новомосковськ відмовили у реєстрації НК.

були скасовані судами після відповідних скарг.<sup>21</sup> У декількох випадках, «постраждали» партії та кандидати заявили, що рішення ТВК були політично мотивованими.<sup>22</sup>

Деякі політичні партії повідомили ОБСЄ/БДПЛ, що вони висували своїх кандидатів в останній момент, оскільки побоювалися залякування з боку інших партій, погроз звільнення з роботи, чи тиску з боку державних органів. У деяких випадках, побоювання та залякування були названі в якості причин кандидатами, які вирішили змагатися за посаду сільських, селищних, міського голови як безпартійні самовисуванці, на протипагу балотуванню від партій, або зняти свої кандидатури з реєстрації. Аналогічні причини були вказані членами комісій, які відмовились від виконання своїх обов'язків.

Більше ніж 350 000 кандидатів балотуються на 168 450 посад міських, сільських та селищних голів, та депутатів селищних, сільських, міських, районних у місті, районних та обласних рад. Загалом 209 546 кандидатів змагаються за 28 589 місць у обласних та районних радах. У перегонах на посади сільських, селищних, міських голів 2 763 кандидатів змагаються за 358 посад.

## **VIII. УМОВИ ЗДІЙСНЕННЯ ПЕРЕДВИБОРЧОЇ АГІТАЦІЇ ТА ФІНАНСУВАННЯ ВИБОРЧИХ КАМΠΑНІЙ**

Передвиборча кампанія розпочинається відразу після офіційної реєстрації кандидата або партійного списку та завершується за 24 години до дня голосування. Закон про вибори вимагає забезпечення рівних умов для всіх суб'єктів виборчого процесу. Законом встановлюється дуже вузьке визначення передвиборчої кампанії: це «здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за кандидатів». Закон не регулює питання демонстрації або розповсюдження політичної реклами кандидатами до реєстрації. На практиці, окремі політичні партії розміщували бігборди та намети ще до початку реєстрації.<sup>23</sup>

Атмосфера проведення передвиборчої кампанії до моменту підготовки цього звіту була ліберальною та спокійною. Кампанія відбувається на тлі подальшого розвінчання ілюзій щодо політичного істеблішменту, тривалої економічної кризи та перепон на шляху проведення політичного курсу щодо боротьби з корупцією та подолання бідності. Тим не менш, співрозмовники МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомляли про часті спроби підкупу голосів виборців та зловживання адміністративним ресурсом. Декілька співрозмовників МСВ ОБСЄ/БДПЛ відмітили, що окремі кандидати намагаються використати на свою користь фінансові труднощі виборців та підкупити їх продуктовими наборами.<sup>24</sup> Закон не визнає такі дії підкупом голосів, якщо вартість агітаційних матеріалів та товарів не перевищує п'яти відсотків від мінімальної

<sup>21</sup> ОБ оскаржив відмову у реєстрації ТВК у Харківській області у ЦВК. На момент підготовки цього звіту, скарга ще знаходиться в процесі розгляду.

<sup>22</sup> Бердянська міська ТВК відмовила у реєстрації ОБ. Бердянський адміністративний суд та Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд відмінили це рішення. Тим не менш, ТВК відмовила у реєстрації списку кандидатів та надіслала запит до суду та ЦВК про надання роз'яснення щодо того, яким чином це рішення повинно бути виконане, таким чином подовживши процес реєстрації.

<sup>23</sup> Серед інших «Рух за реформи», «Українське Об'єднання Патріотів – УКРОП» (УКРОП), «Нові обличчя» (НО), «Відродження», «Самопоміч», Радикальна Партія (РП), «Свобода», БППС. 26 вересня скарга на початок проведення передвиборчої агітації до настання законодавчо встановленого строку, подана благодійним фондом «Здорове місто», що візуальне сприйняття фонду та безкоштовних пляшок води, які ним розповсюджувались, не були вочевидь пов'язані з кандидатом на посаду міського голови від партії «УКРОП».

<sup>24</sup> Кандидат на посаду міського голови від НК в Кіровограді та діючий міський голова в місті Чернівці роздавали продуктивні набори.

заробітної плати (69 гривень).<sup>25</sup> Окремі чинні міські голови та депутати, які повторно балотуються на виборах, ініціювали процедуру внесення ряду змін у рішення, прийняті радами для того, щоб таким чином виконати свої передвиборчі обіцянки з попередніх виборів.<sup>26</sup>

З моменту свого початку, передвиборча кампанія стала більш помітною у міських районах, при цьому учасники передвиборчої агітації рідше відвідують громади у сільській місцевості та райони на підконтрольних Україні територіях в Луганській та Донецькій областях. Партії з більшими виборчими фондами, як правило, використовують класичні методи ведення кампанії, включаючи рекламу на телебаченні та радіо, бігборди на основних автошляхах, агітаційні намети, поквартирні обходи та розповсюдження листівок. Кампанії з меншим бюджетом навпаки спираються на тактику індивідуального спілкування з виборцями, що знаходить своє відображення у формі партійних газет, брошур, особистих зустрічей, де кандидати спілкуються безпосередньо з малими групами людей. Кандидати на посади сільських, селищних, міських голів вже розпочали проведення мітингів.<sup>27</sup> Чинний міський голова міста Києва, та кандидат на посаду міського голови від ОБ у Дніпропетровську розмістили агітаційні матеріали в громадському транспорті, а саме в метро та автобусах, що заборонено законом. Більшість партій активно використовують веб-сайти партій та сторінки у соціальних мережах для ведення онлайн кампанії. У декількох випадках представники державної влади брали активну участь у зустрічах кандидатів зі своїми виборцями.<sup>28</sup>

Основні передвиборчі заяви посилаються на національні програми відповідних партій, які зосереджені на соціально-економічних питаннях та проєвропейській тематиці. Хоча продовження збройного конфлікту на сході та військові теми не відіграють основної ролі, запеклі суперечки на рівні обласних та районних рад щодо питань корупції, розподілу земельних ділянок чи роботи місцевих комунальних підприємств знаходять своє відображення в місцевих кампаніях.

Місцеві організації політичних партій та кандидати можуть створювати виборчі фонди після реєстрації у відповідній ТВК. Закон не встановлює верхню межу витрат на виборчу кампанію та визначає, що всі витрати на виборчу кампанію повинні сплачуватись напряму безготівковим переказом. Кампанія може фінансуватись кандидатами, партіями та за рахунок пожертвувань приватних осіб. Пожертвування приватних осіб не можуть перевищувати суму, що відповідає 10 мінімальним зарплатам (12 180 гривень, що еквівалентно близько 487 євро). Пожертвування від іноземних громадян та з анонімних джерел заборонені.

<sup>25</sup> Існує невідповідність у визначеннях підкупу голосів, прописаних у Законі про вибори та у Кримінальному кодексі України. В той час, як Закон про вибори (Стаття 60) дозволяє роздавати агітаційні матеріали вартістю, що не перевищує 5 відсотків від мінімальної зарплати, Кримінальним кодексом (Стаття 160) встановлено ліміт у 3 відсотки.

<sup>26</sup> Київська міська рада опублікувала Розпорядження «Про організаційні заходи щодо виділення <...> коштів (...) на виконання передвиборчих програм та доручень виборців Київським міським головою та депутатами Київської міської ради». У Кривому Розі депутати підтримали рішення щодо додаткового виділення 65 мільйонів гривень на ремонтівання доріг.

<sup>27</sup> МСВ ОБСЄ/БДПЛ спостерігала за 16 мітингами, що проводились в основному кандидатами на посаду сільських, селищних, міських голів; серед них 6 мітингів було проведено БППС, по 2 мітинги – партіями «Самопоміч» та «Відродження», по 1 мітингу – «Опозиційним блоком», «Вінницькою Європейською Стратегією» (ВЕС), «Громадянською позицією» (ГП), «Сильною Україною» (СУ), та «Свободою».

<sup>28</sup> 7 вересня під час прес-конференції спікер ВР підтримав кандидата на посаду міського голови від партії «Вінницька Європейська Стратегія». 30 вересня голова Одеської обласної державної адміністрації взяв участь в агітаційному заході кандидата на посаду міського голови від БППС. Діючий міський голова міста Харків, висунутий партією «Відродження», використав муніципальний веб-сайт та газету для своєї передвиборчої агітації.



До повноважень ТВК відноситься нагляд за фінансуванням перевиборчих кампаній та реагування на порушення правил фінансування кампаній. Усі кандидати повинні подати у відповідну ТВК проміжний та остаточний фінансові звіти, які містять інформацію про доходи та витрати. Відповідно до правил управління виборчим процесом, ТВК не мають можливості проводити перехресну перевірку для встановлення відповідності звітів фактичним витратам. Законом про вибори не враховано ряду попередніх рекомендацій ОБСЄ/БДПЛ, які стосуються прозорості фінансування передвиборчих кампаній. Декілька співрозмовників МСВ ОБСЄ/БДПЛ висловили занепокоєність з приводу нібито широкого використання партіями незадекларованих коштів для політичної реклами до проведення реєстрації кандидатів, адже ці витрати не враховуються у звітах.

## ІХ. ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Різноманіття та внутрішня нестабільність сектору ЗМІ відображає загальний політичний клімат України. Телебачення є первинним джерелом політичної інформації, після якого йдуть онлайн медіа та періодичні видання. Впливовість груп мультимедіа, що зростає, та їхня політична заангажованість відображається як на національних, так і на регіональних засобах масової інформації. Політичні та бізнес інтереси власників часто впливають на редакційну політику, а негативна практика проплаченої журналістики є широко розповсюдженою, що нерідко відмічалось МСВ ОБСЄ/БДПЛ.<sup>29</sup>

Законодавство, що регулює діяльність ЗМІ, включає Конституцію України та велику кількість законів, які загалом забезпечують дієве підґрунтя для забезпечення свободи слова. Закон про вибори регулює порядок діяльності засобів масової інформації протягом виборчого періоду. Закон містить ряд неоднозначних аспектів, містить суворі, але нечітко визначені положення щодо висвітлення передвиборчої кампанії та забороняє репортажі щодо проведення політичних кампаній у новинах. Крім того, Законом про вибори передбачено, що кандидати оплачують свою участь у дебатах, що суперечить положенню, яке зобов'язує ЗМІ забезпечувати однакове висвітлення кампаній усіх учасників перегонів. МСВ ОБСЄ/БДПЛ спостерігала випадки довільного застосування Закону, особливо обласними філіями Національної телерадіокомпанії (НТРК).

Повільний процес перетворення Національної телерадіокомпанії України з державного на суспільного мовника вплинув на регіональне медіа середовище. Рішення про припинення контрактів з персоналом обласних філій НТРК вплинуло на висвітлення виборів. Керівництво 18 з 25 обласних філій НТРК, які відвідали довгострокові спостерігачі ОБСЄ/БДПЛ, визнало, що знаходиться у стані постійної невизначеності та в очікуванні скорочення персоналу; 6 з 25 обласних філій НТРК в результаті змушені вдаватися до самоцензури.<sup>30</sup> Крім того, 16 регіональних підрозділів транслюватимуть лише ті передвиборчі програми, за які заплатили партії та кандидати, 8 з них планують провести спеціальні тематичні обговорення, та 5 надаватимуть інформацію виборцям за власні кошти. Єдиним винятком є філія НТРК в Краматорську, де нещодавно заснований мовник, якому не вистачає ресурсів, намагається перш за все висвітлювати події на сході, а не інформувати людей про майбутні вибори.

<sup>29</sup> Довгострокові спостерігачі у містах Чернівці, Тернопіль, Житомир, Львів, Рівне, Харків, Запоріжжя, Бердянськ, Краматорськ, Яготин, Полтава, Одеса повідомили про упереджене висвітлення інформації «за» або «проти» окремих кандидатів та/або про безпосередній зв'язок місцевих ЗМІ з окремими політичними партіями або їхніми спонсорами.

<sup>30</sup> З 26 по 29 вересня довгострокові спостерігачі ОБСЄ/БДПЛ відвідали 25 з 26 регіональних підрозділів НТРК з метою оцінки наслідків реорганізації.

Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення слідкує за дотриманням законодавства засобами масової інформації та щотижнево розглядає отримані повідомлення про правопорушення. Але через недостатність повноважень та можливостей для ефективного застосування санкцій, нею не можуть бути вжиті своєчасні та рішучі заходи у випадках порушення законодавства з боку ЗМІ. За словами співрозмовників МСВ ОБСЄ/БДПЛ, між Національною радою та ЦВК не вистачає справжньої співпраці з питань порушень під час передвиборчої агітації.

12 вересня ОБСЄ/БДПЛ розпочало кількісний та якісний моніторинг 13 засобів масової інформації.<sup>31</sup> За попередніми результатами було виявлено значну кількість політичної риторики в програмах мовників у прайм-тайм, та політичної реклами в ефірі в період до 1 жовтня.

## Х. УЧАСТЬ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

Участь у цих виборах близько половини російськомовних громадян, що мешкають у Донецькій та Луганській областях та Кримському півострові,<sup>32</sup> а також кримськотатарської меншини у Криму, істотно зменшилась через неспроможність українських органів влади організувати вибори у регіонах, де проживають ці спільноти. Відсутність правових норм, які б дозволили ВПО взяти участь у голосуванні, й надалі перешкоджає участі цих громад у виборах.<sup>33</sup> Деякі положення закону можуть завадити представництву національних меншин. Кандидати, які представляють компактні поселення національних меншин не можуть самостійно балотуватись на посади депутатів місцевих рад, а повинні робити це за партійними списками. При цьому, вимога про приналежність до політичної партії може стати перешкодою для кандидатів від національних меншин, оскільки політичні групи меншин можуть не мати загальнонаціональної підтримки, необхідної для створення політичної партії, а незалежні кандидати можуть не мати достатнього впливу для включення у списки великих партій. Крім того, положення закону про вибори можуть призвести до фрагментації голосів поміж округів, ставлячи таким чином у невідгідне становище кандидатів з сильною підтримкою на конкретній території.

Занепокоєння щодо встановлення меж виборчих округів на територіях, де розташовані компактні поселення національних меншин також вказують на те, що закон не встановлює достатніх гарантій забезпечення інтересів національних меншин.<sup>34</sup> Виборче законодавство не передбачає жодних конкретних або спеціальних заходів, які б сприяли представництву національних меншини.

<sup>31</sup> «Перший національний» канал України, 1+1, «5 канал», «Інтер», ICTV, ТРК «Україна», «7 канал» (Харків), «34 канал» (Дніпропетровськ), ТРК «Глас» (Одеса), Хмельницька обласна ТРК, телеканал «ZIK» (Львів). Газети: «Сьогодні», «Факты и комментарии», «Комсомольская правда в Украине».

<sup>32</sup> Відповідно до перепису населення 2001 року, з 14 мільйонів російськомовних громадян, близько 5,4 мільйонів проживають у Донецькій та Луганській областях, та 1,9 мільйонів – на Кримському півострові.

<sup>33</sup> Відповідно до звітів Управління верховного комісара ООН з питань біженців (УВК ООН), станом на 7 вересня, в Україні було зареєстровано 1,46 мільйонів ВПО, три чверті з яких проживають у східних регіонах – Донецькій, Луганській, Запорізькій, Дніпропетровській та Харківській областях: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNHCR%20UKRAINE%20Operational%20update%2007SEP15.pdf>. Хоча дані щодо етнічного походження ВПО не відстежуються, представники організацій громадянського суспільства оцінюють, що близько половини з 20 000 ВПО, які були зареєстровані Державною службою України з надзвичайних ситуацій як жителі Кримського півострову, є кримськими татарами.

<sup>34</sup> У офіційних заявах, та під час зустрічі з МСВ ОБСЄ/БДПЛ, представники двох партій угорської меншини у Закарпатті заявляли про те, що розмежування у чотирьох виборчих округах в Берегово ставить у невідгідне становище представників угорської громади у виборах депутатів до обласної ради.

## ХІ. СКАРГИ ТА ЗВЕРНЕННЯ

Всі учасники виборчого процесу мають право подавати скарги та звернення; при цьому, виборці можуть оскаржувати лише порушення своїх особистих виборчих прав. Загальний строк для подання скарг до судів або комісій становить п'ять днів, при цьому законом встановлено дводенний строк для розгляду скарг.<sup>35</sup> В разі, якщо одна й та сама скарга одночасно подана до виборчої комісії та до судового органу, виборча комісія повинна призупинити розгляд скарги, а відповідний суд - повідомити комісію, а також ЦВК про ухвалене ним рішення. Закон не встановлює порядок оскарження результатів виборів. Змінами, внесеними до Закону «Про судовий збір» у 2015 році, встановлено відносно високі ставки зборів за подання судових позовів у всіх пов'язаних з виборами справах, за винятком скарг, що стосуються неточностей у списках виборців.<sup>36</sup>

Станом на дату підготовки цього звіту ЦВК отримала 54 скарги, з яких 3 розглядались під час офіційних засідань ЦВК. Щонайменше 13 скарг було подано на рішення ЦВК до Київського апеляційного адміністративного суду. За інформацією, наявною в розпорядженні МСВ БДПЛ/ОБСЄ, близько 138 скарг було подано в адміністративні суди та суди першої інстанції. Переважна більшість справ, що розглядались виборчими комісіями та судами, стосувались питань формування виборчих комісій та реєстрації кандидатів.<sup>37</sup> Багато з них були відхилені з процесуальних підстав або по суті. Всі судові рішення публікуються на веб-сайті Єдиного державного реєстру судових рішень, хоча часто це відбувається після закінчення строку, встановленого законодавством.<sup>38</sup>

У деяких випадках суди невірно інтерпретували закон. В одному випадку Львівський окружний адміністративний суд визнав попередній досвід роботи у виборчих комісіях визначальним критерієм при розподілі керівних посад, у той час як Запорізький окружний адміністративний суд заявив, що досвід роботи не є обов'язковою вимогою відповідно до Закону про вибори. В іншому випадку Київський апеляційний адміністративний суд визнав роз'яснення ЦВК щодо вимог про дотримання гендерних квот недійсним, однак заявив, що воно повністю відповідає Закону в іншій справі з цього ж питання.

## ХІІ. НАЦІОНАЛЬНІ ТА МІЖНАРОДНІ СПОСТЕРІГАЧІ

Закон про вибори передбачає здійснення спостереження за виборчим процесом місцевими неурядовими організаціями (НУО) та міжнародними спостерігачами з інших країн та організацій. ЦВК зареєструвала в якості спостерігачів 84 НУО; серед них, ОПОРА та Комітет виборців України. Міжнародні спостерігачі мають право подати заяву у ЦВК для отримання акредитації до 14 жовтня.

## ХІІІ. ДІЯЛЬНІСТЬ МІСІЇ ОБСЄ/БДПЛ

ОБСЄ/БДПЛ офіційно розпочала свою роботу у Києві з прес-конференції 9 вересня 2015 року. Голова Місії зустрілася з Головою ЦВК, заступником Міністра закордонних справ, Головою

<sup>35</sup> Скарги, подані у ЦВК, розглядаються протягом трьох днів.

<sup>36</sup> Збір за подання скарги до суду, становить до 1 218 гривень (50 Євро) для судів першої інстанції та 1 339 гривень (56 Євро) для апеляційних судів.

<sup>37</sup> Інші скарги стосувалися встановлення меж виборчих округів та порушення правил проведення передвиборчої агітації.

<sup>38</sup> Відповідно до Закону України «Про доступ до судових рішень», суди зобов'язані подавати копії рішень не пізніше ніж протягом одного дня після їхнього ухвалення, після чого вони публікуються протягом трьох днів на сайті Єдиного державного реєстру судових рішень. В деяких випадках, рішення публікувалися після проходження строків.

Вищого адміністративного суду, представниками політичних партій та членами дипломатичної спільноти. МСВ також встановила робочі стосунки з органами влади, залученими до виборчого процесу, політичними партіями та кандидатами, організаціями громадянського суспільства, ЗМІ та дипломатичними установами.

Конгрес місцевих та регіональних органів влади Європи та Європейський Парламент повідомили, що вони направлять свої делегації для спостереження за проведенням виборів у день голосування.

*Єдиною офіційною версією цього звіту є англійська.  
Текст звіту українською мовою є неофіційним перекладом.*