

МІЖНАРОДНА МІСІЯ ЗІ СПОСТЕРЕЖЕННЯ ЗА ВИБОРАМИ (ММСВ) Україна — Місцеві вибори, 25 жовтня 2015 року

ЗАЯВА ПРО ПОПЕРЕДНІ ВИСНОВКИ ТА РЕЗУЛЬТАТИ

Київ, 26 жовтня 2015 року – Ця Заява про попередні висновки та результати підготовлена спільними зусиллями Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДПІЛ), Конгресу місцевих та регіональних органів влади Ради Європи (Конгрес) та Європейського Парламенту (ЄП).

Тана де Зулуета (Італія) є Головою Місії ОБСЄ/БДПІЛ зі спостереження за виборами (МСВ), що розпочала свою роботу 9 вересня 2015 року. Гудрун Мослер-Торнстром (Австрія) очолила делегацію Конгресу, а Андрей Пленковіч (Хорватія) – делегацію Європейського Парламенту.

Оцінювання здійснювалося з метою визначення відповідності виборів зобов'язанням перед ОБСЄ та стандартам Ради Європи, а також міжнародним зобов'язанням і положенням національного законодавства. Кожна з установ, що бере участь у цій ММСВ ухвалила Декларацію принципів міжнародного спостереження за виборами 2005 року. Ця Заява про попередні висновки та результати була підготовлена до завершення виборчого процесу. Остаточна оцінка виборів залежатиме частково від того, як пройдёт решта етапів виборчого процесу, включаючи встановлення підсумків голосування, та розгляд можливих скарг та апеляцій, отриманих після дня голосування. МСВ ОБСЄ/БДПІЛ залишиться в Україні для спостереження за проведенням ймовірного другого туру виборів міських голів. ОБСЄ/БДПІЛ опублікує повний остаточний звіт, який міститиме рекомендації щодо можливих вдосконалень, приблизно через вісім тижнів після завершення виборчого процесу. Остаточний звіт Конгресу буде ухвалений під час наступного пленарного засідання в березні 2016 року. Європейський Парламент презентує свій звіт під час наступного засідання Комітету з іноземних справ.

ПОПЕРЕДНІ ВИСНОВКИ

Місцеві вибори 2015 року розглядалися багатьма як барометр щодо намірів органів державної влади щодо збереження позитивних стандартів, досягнутих під час президентських та парламентських виборів 2014 року. Вибори були конкурентними, в цілому добре організованими, а виборчою кампанією було продемонстровано загальну повагу до демократичних процесів. Тим не менш, складна нормативно-правова база, домінування потужних економічних груп над виборчим процесом, та той факт, що практично все висвітлення передвиборної кампанії у засобах масової інформації відбувалось на платній основі, в сукупності підкреслюють необхідність подальшого проведення реформ. Для подальшого підвищення цілісності та суспільної довіри до виборчого процесу необхідно докласти додаткових зусиль. Процес голосування та підрахунку голосів був в цілому прозорим та послідовним, незважаючи на недостатню ясність процесуальних положень.

Вибори відбувалися за умов складної політичної, економічної та безпекової ситуації, та в процесі проведення конституційної реформи в Україні, спрямованої на децентралізацію влади. Умови, за яких проводилися вибори, характеризувалися незаконною анексією Кримського півострова Російською Федерацією та тимчасовим контролем незаконних збройних формувань над частиною територій Донецької та Луганської областей. Це унеможливило участь у голосуванні більш ніж 5 мільйонів виборців, які мешкають на цих територіях. Центральна виборча комісія (ЦВК) доклала рішучих зусиль для проведення виборів на всій території країни, але це виявилось неможливим на частині територій Донецької та Луганської областей та на Кримському півострові.

Закон про вибори був ухвалений менш ніж за чотири місяці до дня голосування без проведення консультацій з усіма зацікавленими сторонами. Незважаючи на попередні рекомендації ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії Ради Європи, нормативно-правова база залишається фрагментованою, містить прогалини та неточності, та характеризується браком визначеності. В цілому, законодавча база не відповідає деяким зобов'язанням перед ОБСЄ та Радою Європи та міжнародним стандартам.

Центральна виборча комісія (ЦВК) працювала загалом колегіально, дотримуючись всіх встановлених законодавством строків, та вживаючи своєчасних заходів для забезпечення належного функціонування органів, відповідальних за організацію та проведення виборів. Випадки прийняття рішень відповідно до політичних уподобань, ухилення від відкритого обговорення під час засідань, довільного прийняття рішень, а також зловживання повноваженнями з боку деяких територіальних виборчих комісій (ТВК), підірвали довіру до таких комісій. Складність закону про вибори викликала занепокоєння та вплинула на його виконання з боку членів виборчих комісій. Деякі співрозмовники висловлювали підозри щодо корупційної складової під час розподілу посад у дільничних виборчих комісіях. Цей факт викликає питання щодо чесності та неупередженості також таких комісій.

Співрозмовники МСВ ОБСЄ/БДПЛ загалом висловили довіру до системи реєстрації виборців. Виборці, які у день голосування знаходились не за місцем своєї реєстрації, не змогли взяти участь у голосуванні, крім тих, які проголосували на спеціальних виборчих дільницях, сформованих у медичних установах. Закон не передбачає можливості голосування внутрішньо переміщеними особами (ВПО).

У декількох випадках обмежувальне тлумачення та неоднакове виконання процедури реєстрації кандидатів перешкодило кандидатам у реалізації їхніх прав участь у виборах на рівних засадах, що суперечить зобов'язанням перед ОБСЄ та Радою Європи та іншим міжнародним зобов'язанням та стандартам. Ці проблеми зберігались протягом всього передвиборного періоду, впливаючи на рівні можливості для проведення передвиборної агітації. У декількох випадках, зафіксованих МСВ ОБСЄ/БДПЛ, рішення ТВК щодо реєстрації окремих кандидатів та списків партій здаються політично мотивованими та спрямованими на недопущення участі певних політичних сил у виборах. ЦВК та суди часто втручались для відновлення прав кандидатів.

Умови здійснення передвиборної агітації були конкурентними та виборці мали змогу обирати з широкого кола партій та кандидатів. Проте, заможні донори та пов'язані з ними бізнес інтереси, які зосередили свої ресурси на перегонах за посади міських голів та депутатів обласних рад, мали істотний вплив. Відсутність граничної межі витрат на проведення передвиборної агітації суттєво перешкодило забезпеченню однакових умов для всіх кандидатів під час виборчої кампанії. Положення законодавства щодо фінансування кампаній залишаються недостатньо прозорими. МСВ ОБСЄ/БДПЛ отримала велику кількість повідомлень про підкуп виборців. У деяких округах кампанія була затьмарена повідомленнями про погрози та напади на кандидатів та агітаторів.

Медіа-сектор у своєму різноманітті та нестабільності відображає загальний політичний клімат України. Зростаюча впливовість груп медіа та їхня політична заангажованість відображається як на національних, так і на регіональних засобах масової інформації. Політичні та бізнес інтереси осіб, які контролюють ЗМІ, часто впливають на редакційну політику, а негативна практика проплаченої журналістики є широко розповсюдженою. Законодавча база надмірно регулює питання висвітлення передвиборної кампанії, але нечітко визначає відповідні положення, що не відповідає зобов'язанням перед ОБСЄ, а також міжнародним стандартам. Повільний та незавершений процес перетворення Національної телерадіокомпанії України (НТРК) з державного на суспільного мовника перешкоджав незалежності та редакційній

свободі НТРК, як передбачено міжнародними зобов'язаннями. Результати моніторингу засобів масової інформації МСВ ОБСЄ/БДПЛ виявили, що лише три політичні партії отримали достатнє висвітлення в редакційних програмах медіа простору. Більшість телеканалів загальнонаціонального масштабу, щодо яких проводився моніторинг, серед яких НТРК, здебільшого висвітлювали діяльність окремих двох-трьох політичних партій в програмах у прайм-таймі.

На участь у цих виборах національних меншин вплинули криза на сході країни та тимчасовий контроль незаконних збройних формувань над частиною територій, а також незаконна анексія Кримського півострову. Представництву національних меншин перешкоджали деякі аспекти виборчого законодавства, зокрема неможливість балотуватись самовисуванцям або незалежним кандидатам на виборах до місцевих рад, а також збільшення прохідного бар'єру до п'яти відсотків для партій.

Більшість скарг, поданих у ЦВК, розглядалася у приватному порядку окремими членами ЦВК, таким чином суттєво впливаючи на прозорість та колегіальність процесу. Суди розглядали скарги та апеляції у встановлений строк у порядку, встановленому законом. Втім, неоднакове тлумачення закону істотно зменшило правову визначеність, а також поставило під сумнів принцип рівності перед законом.

Національні спостережні групи та міжнародні організації мали змогу зареєструвати необмежену кількість спостерігачів, які мають широкі права, в тому числі право бути присутніми на засіданнях всіх виборчих комісій та отримувати документи, включаючи протоколи про підсумки голосування. Всеохоплююча акредитація спостерігачів сприяла прозорості виборчого процесу.

Вперше законом про вибори було запроваджено вимогу про щонайменше 30-відсоткове представництво осіб кожної статі у партійних списках, але на жаль не передбачено жодних санкцій для політичних партій, які не дотримуються цієї вимоги. За даними ЦВК, жінки складають близько 35 відсотків від усіх зареєстрованих кандидатів на виборах за пропорційною системою та 13 відсотків у перегонах за посаду сільських, селищних, міських голів. Втім, кандидатки були майже непомітними у медіа-просторі, і лише невелика кількість з них фігурували у кампаніях по всій країні. Жінки достатньо представлені у ЦВК та ТВК, включаючи керівні посади.

Процес голосування та підрахунку голосів був прозорим та в цілому добре організованим. Друк та доставка бюлетенів виявились проблематичними у багатьох частинах країни. Незважаючи на недостатню ясність процесуальних положень в законі про вибори, ДВК в цілому змогли провести голосування та підрахунок голосів організовано. Встановлення результатів виборів продовжувалося на момент публікації цієї заяви. На всіх етапах процесу у великій кількості були присутні представники партій та кандидатів, в той час як національні спостерігачі були менш помітними

ПОПЕРЕДНІ РЕЗУЛЬТАТИ

Контекст

Ці місцеві вибори проводились в умовах збройного конфлікту на сході України та в процесі проведення конституційної реформи в країні, яка 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.

Вибори не проводились в Автономній Республіці Крим, місці Севастополі та, відповідно до постанов Центральної виборчої комісії (ЦВК), у окремих районах Донецької та Луганської областей, які визнані Верховною Радою України тимчасово окупованими територіями. Крім того, з міркувань безпеки ЦВК визнала неможливим проведення виборів у деяких районах на територіях двох областей, які знаходяться під контролем цивільно-військових адміністрацій державної влади України.¹ Це унеможливило участь у голосуванні для більш ніж 5 мільйонів виборців, які мешкають на таких територіях.

У місцевих виборах взяли участь 132 політичні партії. Партія «Блок Петра Порошенка», до якої приєднався «Український Демократичний Альянс за Реформи» (УДАР), висувала своїх кандидатів під новою партійною назвою – «Блок Петра Порошенка «Солідарність» (БППС). Партія «Народний Фронт» (НФ), очолювана прем'єр-міністром, вирішила не брати участь у виборах; її члени в основному балотуються разом з БППС. Діяльність Комуністичної партії України (КПУ) була заборонена рішенням суду.² Члени колись домінуючої, а тепер розпущеної Партії Регіонів (ПР) змагатимуться на виборах у списках інших політичних партій або як самовисуванці на посади сільських, селищних, міських голів.³

Законодавча 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.⁴ Закон про вибори був ухвалений менше ніж за чотири місяці до дня голосування у прискореному порядку та без ефективного та всебічного відкритого обговорення, всупереч зобов'язанням перед ОБСЄ та міжнародній практиці.⁵ Втім, він отримав широку підтримку з боку правлячої коаліції. Крім критики на адресу процедури ухвалення закону, більшість співрозмовників МСВ ОБСЄ/БДПЛ 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, а також вперше встановлено вимогу про щонайменше 30-відсоткове представництво осіб кожної статі у списках партій, але на жаль не передбачено жодних санкцій для політичних партій, які не

¹ Постановами ЦВК №207 та 208 визнано неможливість підготовки та проведення виборів депутатів 91 місцевої ради у Донецькій та 31 місцевої ради у Луганській областях. Крім того, вибори депутатів обласних рад не проводились у двох областях. За даними ЦВК, прийняті рішення цілком засновувались на інформації, наданій військовими/цивільними адміністраціями та стосуються 525,588 виборців у обох областях.

² 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](#). У цих виборах колишні члени КПУ балотувались у списках інших партій, зокрема партії «Нова держава» (НД).

³ Колишні члени ПР балотуються від різних партій, в тому числі, від партій «Опозиційний Блок» (ОБ), «Наш Край» (НК), «Відродження» та БППС.

⁴ 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.

⁵ Пунктом 5.8 Копенгагенського документу ОБСЄ 1990 року визначено, що законодавство приймається після закінчення відповідної публічної процедури. [Кодексом належної практики у виборчих справах](#) Європейської комісії Ради Європи «За демократію через право» (Венеціанської комісії) визначено, 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.

дотримуються цієї вимоги.⁶ Законом не передбачено голосування внутрішньо переміщеними особами (ВПО).⁷

Незважаючи на попередні рекомендації ОБСЄ/БДПЛ та Ради Європи, нормативно-правова база залишається фрагментованою. Вона містить прогалини та неточності та, крім інших питань, їй не вистачає правової визначеності щодо реєстрації кандидатів, правил проведення передвиборної агітації та фінансування кампаній, вирішення виборчих спорів та регулювання діяльності засобів масової інформації. ЦВК видала декілька постанов із роз'ясненням деяких положень закону, проте вони не в повному обсязі та не своєчасно вирішували всі існуючі питання. Ці недоліки поглиблювались неузгодженим застосуванням законодавства виборчими комісіями та судами. Низка попередніх рекомендацій ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії досі не були прийняті до уваги, включаючи заходи щодо забезпечення стабільної та неупередженої роботи органів з організації та проведення виборів, процедури реєстрації кандидатів, прозорості фінансування кампаній та ефективного вирішення виборчих спорів. Загалом, законодавча база не відповідає деяким зобов'язанням перед ОБСЄ та Радою Європи та іншим міжнародним зобов'язанням та стандартам, а також не забезпечує цілісність ключових аспектів виборчого процесу.

Вибори депутатів сільських, селищних та міських рад, а також сільських, селищних, міських голів у містах, кількість виборців у яких є меншою ніж 90 тисяч, проводяться за мажоритарною системою відносної більшості, а голови міст, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч, обираються за мажоритарною системою абсолютної більшості у два тури.⁸ 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».⁹ Ця нещодавно запроваджена виборча система була важкою для розуміння виборцями та для втілення членами виборчих комісій.

Загалом, відповідними територіальними виборчими комісіями (ТВК) було створено 168 450 виборчих округів. Закон чітко визначає, що межі одномандатних виборчих округів повинні бути нерозривними, але не чітко визначає подібну вимогу для багатомандатних виборчих округів.¹⁰ Відповідно до закону, кількість виборців повинна бути рівномірно розподіленою у виборчих округах, проте розподіл кількості виборців та встановлення меж виборчих округів покладається виключно на ТВК без встановлення будь-яких критеріїв щодо допустимих відхилень. Закон встановлює 20-відсотковий ліміт кількості депутатів, які представляють міста в обласних радах, що ставить у невигідне становище великі міста, такі як Харків, Одеса та Львів, але надає переваги більш дрібним муніципалітетам в цих областях. Це не відповідає

⁶ 23 вересня ЦВК прийняла постанову, якою роз'яснила, що невиконання вимоги про 30-відсоткову гендерну квоту не може бути підставою для відмови у реєстрації списку кандидатів. Роз'яснення було визнано незаконним Київським апеляційним адміністративним судом, але його постанову згодом було скасовано Вищим адміністративним судом.

⁷ Суди першої інстанції відхилили всі скарги щодо включення у списки виборців, подані ВПО. В одному випадку Київський апеляційний адміністративний суд відмінив рішення суду нижчої інстанції, ухваливши, що посвідчення ВПО є доказом її реєстрації, та зобов'язав ДВК включити ВПО з Кримського півострову у список виборців.

⁸ Якщо жодний кандидат у перегонах за посаду міського голови не отримає більшості голосів, не пізніше ніж за три тижні проводиться другий раунд виборів між двома кандидатами, що наберуть найбільшу кількість голосів.

⁹ Така виборча система не може вважатись системою відкритих списків, оскільки виборцям не надається можливість вибору між різними кандидатами, що є особливістю системи відкритих списків.

¹⁰ Всі чотири виборчі округи в місті Берегово Закарпатської області, приміром, не співпадають з адміністративними одиницями, з яких складається кожний округ.

принципу рівного виборчого права відповідно до пункту 7.3 Копенгагенського документу ОБСЄ 1990 року та міжнародній практиці.¹¹

Організація виборів

Організацію цих виборів здійснювала ЦВК, 10 778 ТВК, та 29 261 дільничних виборчих комісій (ДВК). ЦВК регулярно проводила відкриті засідання та працювала в основному колегіально, дотримуючись встановлених законодавством строків. Більшість постанов ЦВК було ухвалено одностайно, втім постанови з питань, пов'язаних із реєстрацією кандидатів, голосуванням ВПО, та гендерним представництвом були ухвалені або з окремою думкою, або ж із розподілом голосів «за» та «проти», що відображає суперечливий характер та чутливість цих питань.

Деякі учасники виборчого процесу піддають сумніву легітимність ЦВК на підставі того, що строк повноважень більшості членів дійсного складу ЦВК сплинув.¹² Представники МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомляли про випадки прийняття рішень відповідно до політичних уподобань, зловживання повноваженнями з боку ТВК, та ухилення від відкритого обговорення гострих питань під час засідань. Це підірвало основні принципи колегіальності, прозорості та неупередженості, а також довіру до деяких з таких комісій.¹³ На пізніших етапах реєстрації кандидатів, ЦВК зазнала стійкої протидії та перешкоджання її роботі з боку деяких ТВК, які відмовлялись виконувати постанови ЦВК та рішення суду. Як наслідок, ЦВК направила запит до Генеральної прокуратури України щодо забезпечення виконання таких рішень.¹⁴

Особливості організаційної підготовки до виборів виявились складними. Багатьом ТВК не вистачало фінансових та інших операційних ресурсів, зокрема друківаних матеріалів, але вони подолали проблеми та організували процес належним чином.¹⁵ Друк бюлетенів здійснювався на місцевому рівні. У деяких районах друк бюлетенів викликав суперечки та спричинив безлад, чим ще більше зменшив ступінь довіри до процесу.¹⁶ У деяких округах члени ТВК повідомляли про випадки залякування та погрози на свою адресу.¹⁷ Складність

¹¹ У обласних центрах Харківської, Одеської та Львівської областей мешкає від 55 до 31 відсотки населення. Відповідно до пункту I.2.2.2 Кодексу належної практики Венеціанської комісії, місця повинні рівномірно розподілятися між округами.

¹² 15 членів ЦВК, серед яких п'ять жінок, призначаються строком на сім років Верховною Радою України за поданням Президента України. 13 березня 2014 року до Закону України «Про Центральну виборчу комісію» були внесені зміни, які дозволили членам ЦВК продовжувати виконувати свої повноваження після сплину строку їхніх повноважень.

¹³ Статтю 11 Закону визначено, що виборчий процес здійснюється на засадах законності, політичного плюралізму, колегіальності, прозорості та неупередженості. Наприклад, на думку спостерігачів МСВ ОБСЄ/БДПЛ, Маріупольська, Черкаська, Бердянська, Слов'янська, Красноармійська міські та Харківська обласна ТВК є занадто політизованими, в той час як Дніпропетровській, Дніпродзержинській, Мелітопольській, Яворівській обласним ТВК не вистачає прозорості.

¹⁴ ЦВК була змушена припинити повноваження семи ТВК, які ухилилися від виконання постанов ЦВК та рішень судів. У деяких випадках ЦВК довелося замінити декількох членів у щойно сформованих комісіях для виходу з тупикових ситуацій з реєстрацією кандидатів.

¹⁵ Велика кількість ТВК висловлювала занепокоєння щодо недостатнього фінансового забезпечення та затримок у його надходженні. Деякі спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомляли, що деякі ТВК були змушені на початку своєї роботи фінансувати свою діяльність з приватних фондів їхніх членів.

¹⁶ Наприклад, в Маріуполі, рішення міської ТВК щодо затвердження поліграфічного підприємства для друку бюлетенів викликало незадоволення поміж учасниками виборчого процесу, які оскаржували законність рішення ТВК, заявляючи про шахрайство. Незадоволення учасників виборчого процесу на місцях переросло у протести перед будівлею підприємства-виготовлювача бюлетенів. В місті Тернополі, поліграфічне підприємство не знищило зайві бюлетені, як цього вимагає закон та умови договору, що призвело до проведення розслідування правоохоронними органами.

¹⁷ Наприклад, Гайсинська районна ТВК у Вінниці, Котовська міська ТВК в Одесі, Дніпропетровська міська ТВК та Білгород-Дністровська районна ТВК.

закону про вибори викликала занепокоєння та вплинула на його виконання з боку членів виборчих комісій.

ТВК та ДВК були сформовані на основі подань від політичних партій та кандидатів, зареєстрованих для участі у виборах.¹⁸ Існуюча формула формування складу ТВК та ДВК ставить партії, які мають фракції у Верховній Раді України в більш вигідне становище, оскільки на додаток до двох гарантованих місць, вони також мають право на участь у жеребкуванні з метою розподілу інших місць.¹⁹ Проведений аналіз розподілу керівних посад у 640 ТВК, сформованих ЦВК, продемонстрував, що партії, які мають фракції в парламенті, мають надмірне представництво.²⁰

Деякі співрозмовники МСВ ОБСЄ/БДПЛ висловлювали занепокоєння щодо корупційної практики торгівлі посадами у комісіях з боку так званих «технічних» кандидатів та партій.²¹ Це викликало питання щодо чесності та неупередженості виборчих комісій та ще більше підірвало довіру до органів, відповідальних за підготовку та проведення виборів.²² Відповідно до закону, суб'єкти виборчого процесу, які подають кандидатури на посади членів виборчих комісій, мають право відкликати їх до дня голосування.²³ Довільні заміни, наприклад, голів виборчих комісій вплинули на роботу декількох комісій.²⁴

Довгострокові спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомили, що у більшості випадків ДВК були сформовані до настання встановленого законом строку 9 жовтня. Втім, процес формування відрізнявся по регіонах, в залежності від компетентності виборчих комісій та дотримання встановленої процедури. У деяких районах процес формування ДВК відображав суперництво між місцевими політичними партіями та призвів до упередженого прийняття

¹⁸ Партії, представлені фракцією у Верховній Раді України, гарантовано отримують два місця для своїх членів в кожній ТВК та одне місце у кожній ДВК. Залишок місць у ТВК розподіляється за допомогою жеребкування між партіями, зареєстрованими для участі у виборах, та у ДВК між партіями та кандидатами, зареєстрованими для участі у виборах.

¹⁹ Кодекс належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії визначає, що політичні партії мають бути рівною мірою представлені у виборчих комісіях, див. пункт II.3.1.e.

²⁰ 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. Найбільшу кількість керівних посад у цих 640 ТВК отримали представники БППС (18 відсотків), за яким йдуть «Батьківщина» (16 відсотків), «Народний фронт» (13 відсотки), «Опозиційний блок» (12 відсотки), Радикальна партія (РП) (11 відсотки), а інші 30 відсотків розподілились між великою кількістю інших учасників перегонів. Законом про вибори встановлено, що голова, заступник голови та секретар комісії повинні висуватись на посади різними суб'єктами виборчого процесу, але не містить жодних положень щодо порядку розподілу керівних посад.

²¹ Наприклад, такі заяви були отримані МСВ ОБСЄ/БДПЛ у містах Одеса та Київ.

²² Пунктом 20 Зауважень загального порядку 1996 року до статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (МПГПП) наголошується на необхідності проведення виборчого процесу чесно, неупереджено та відповідно до чинного законодавства, узгодженого із Пактом. Розділом II.3.1.b Кодексу належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії визначено, що на всіх рівнях належить створювати незалежні та неупереджені виборчі комісії.

²³ Кодекс належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії визначає, що «органи, що призначають членів виборчої комісії, не мають бути в змозі вільно відкликати останніх, бо це породжує сумніви в їхній незалежності. Відкликання на власний розсуд є не припустимим...», пункт II.3.1.77. Спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомили, що заміни у складі комісій проводились на вимогу політичних партій, через звільнення за власним бажанням, та, в меншій мірі, через їхню невідповідність вимогам закону.

²⁴ Наприклад, голова Голосіївської районної у місті Києві ТВК був відкликаний під час формування ДВК. Такий самий випадок мав місце у Красноармійській міській ТВК.

рішень, що спричинило втрату довіри та розчарування поміж учасників виборчого процесу.²⁵ Обсяг замінів членів ДВК у деяких областях досягнув майже 50 відсотків.

Майже всі ТВК були змушені вирішувати питання подання недостатньої кількості кандидатів на посади членів ДВК, особливо у сільській місцевості.²⁶ З метою покриття браку людських ресурсів, багато ТВК звернулись до місцевих органів влади із запитом про направлення кваліфікованих кадрів для виборчих дільниць. Це поставило під сумнів незалежність комісій, оскільки багато чинних міських голів та депутатів висунули свої кандидатури для участі у виборах. Через відсутність юридичних положень з цього питання, ТВК розподіляла керівні посади у ДВК різними шляхами.

Каскадні тренінги для членів ТВК та ДВК були в цілому позитивно оцінені довгостроковими спостерігачами МСВ ОБСЄ/БДПЛ. Тим не менш, у деяких випадках, члени виборчих комісій були незадоволені рівнем навчання та відмічали несвоєчасність його проведення. У засобах масової інформації загальнонаціонального масштабу, щодо яких проводився моніторинг, була практично відсутня інформація для виборців протягом всього передвиборного періоду, залишаючи виборців та учасників виборчого процесу без всеохоплюючої інформації щодо важливих етапів виборчого процесу.²⁷

Реєстрація виборців

Списки виборців для кожної виборчої дільниці складаються в формі витягу з бази даних Державного реєстру виборців (ДРВ), який на національному рівні контролюється ЦВК. Ведення бази даних ДРВ здійснюється 669 органами ведення реєстру (ОВР).²⁸ Станом на 23 жовтня 2015 року загальна кількість зареєстрованих у ДРВ виборців становила 28 808 774 осіб, з яких 589 745 є особами, які постійно нездатні самотійно пересуватися. Виборці мали змогу перевірити свої дані на веб-сторінці ЦВК. Попередні списки виборців були передані ДВК до 11 жовтня разом із іменними запрошеннями на вибори. Після цього попередні списки виборців розміщуються у ДВК для загального ознайомлення. Остаточні списки виборців були передані у ДВК до 22 жовтня. Співрозмовники МСВ ОБСЄ/БДПЛ в цілому висловили довіру до системи реєстрації виборців.

Закон не передбачає внесення виборців у списки в день голосування.²⁹ Виборці, які знаходились поза місцем реєстрації в день голосування, не змогли взяти участь у голосуванні, окрім тих, хто голосував на спеціальних виборчих дільницях, створених у медичних установах.

Реєстрація кандидатів

Будь-який громадянин з правом голосу може балотуватися на виборах, незалежно від місця його проживання, окрім осіб, які мають непогашену судимість за тяжкий злочин, злочин проти виборчих прав громадян або корупційний злочин. Списки кандидатів та кандидати

²⁵ Процес реєстрації кандидатів, що затягнувся, у Слов'янській міській ТВК негативно вплинув на право кандидатів щодо представлення кандидатур на посади членів ДВК. В іншому випадку, Красноармійська міська ТВК включила у жеребкування номінантів від кандидатів, що зняли свої кандидатури.

²⁶ Основні причини, які називали спостерігачам від МСВ ОБСЄ/БДПЛ, були пов'язані в основному із недостатньою кількістю кваліфікованих кандидатів, небажанням людей працювати членами комісій, низьким рівнем оплати праці та особистими причинами або станом здоров'я.

²⁷ Деякі регіональні засоби масової інформації інформували виборців про процедурні питання у відповідних місцевостях. ЦВК також створила розділ інформування виборців та опублікувала його на своїй веб-сторінці, втім без значного охоплення національними мовниками.

²⁸ За виключенням територій, де вибори не проводились. Як правило, один ОВР обслуговує одну адміністративно-територіальну одиницю.

²⁹ В день голосування можуть вноситись виключно виправлення технічного характеру.

висуваються місцевими організаціями політичних партій, а також шляхом самовисування на виборах сільських, селищних, міських голів та депутатів сільських, селищних рад.³⁰ Законом не дозволяється висування незалежних кандидатів на всіх рівнях місцевих органів влади (це допускається для сільського та селищного рівнів, а також для всіх рівнів виборів голів), що суперечить зобов'язаннями перед ОБСЄ.³¹ Більше ніж 350 000 кандидатів балотувалися на 168 450 посад міських, сільських та селищних голів, та депутатів сільських, селищних, міських, районних у місті, районних та обласних рад. За даними ЦВК, жінки склали 35 відсотків від усіх зареєстрованих кандидатів на виборах за пропорційною системою, та 13 відсотків серед тих, хто змагався за посади сільських, селищних, міських голів.

Закон про вибори передбачає виправлення помилок та неточностей у документах, що подаються для реєстрації кандидатів, та не дозволяє відмовляти у реєстрації з цих підстав. Утім, у Законі не вистачає правової визначеності щодо повторного подання реєстраційних документів, визначення помилок і неточностей та дотримання вимог щодо гендерних квот.³² ТВК відмовили у реєстрації декільком кандидатам з цих підстав.³³ У більшості випадків, суди надали всеохоплююче тлумачення Закону та скасували велику кількість рішень ТВК щодо відмови у реєстрації кандидатів.

ЦВК і суди не діяли послідовно при прийнятті рішень щодо відмови у реєстрації кандидатів. У деяких випадках вони вимагали від ТВК переглянути рішення щодо реєстрації, а в інших – зобов'язували ТВК зареєструвати кандидатів.³⁴ Більш того, деякі ТВК неодноразово відмовляли у реєстрації певним кандидатам, незважаючи на рішення ЦВК та судів, якими вимагалось затвердити заяви кандидатів.³⁵

Обмежувальне тлумачення та неоднакове застосування правил реєстрації кандидатів завадило кандидатам скористатися правом брати участь у виборах на рівних умовах у декількох випадках, що суперечить зобов'язанням перед ОБСЄ та Радою Європи, а також іншим міжнародним зобов'язанням та стандартам.³⁶ У деяких випадках ситуація залишалася

³⁰ З 142 партій, які подали заяви на реєстрацію у ЦВК, 132 були зареєстровані.

³¹ 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.»

³² Київський апеляційний адміністративний суд у п'яти випадках підтримав судові рішення щодо відмови у реєстрації та постановив, що помилки та неточності в автобіографіях та документах про внесення грошової застави мають розглядатися як відсутність таких документів. Утім, у більшості інших випадків суди винесли протилежні рішення. ТВК в Олевську, Житомирі, Бердичіві, Львові, Луцьку відмовили у реєстрації списків кандидатів через недотримання вимог щодо гендерних квот; тим не менш, суди скасували ці рішення.

³³ ОП відмовили у реєстрації міські ТВК у містах Запоріжжя, Олександрівка, Харків, Черкаси та Бердянськ. Міські ТВК у Херсоні, Житомирі, Старому Самборі та Новомосковську відмовили у реєстрації НК. ТВК у Кам'янець-Подільському, Новомосковську, Лисичанську відмовили у реєстрації партії «Батьківщина».

³⁴ ЦВК зобов'язало міські ТВК у містах Слов'янськ, Херсон, Черкаси, та Харківську обласну ТВК зареєструвати кандидатів. Адміністративні суди у Запорізькій, Рівненській, Одеській, Волинській та Житомирській областях зобов'язали ТВК зареєструвати кандидатів, при цьому суди в Херсонській, Львівській, Черкаській, Дніпропетровській та Кіровоградській областях вимагали переглянути рішення щодо реєстрації.

³⁵ Кандидатам від ОБ постійно відмовляли у реєстрації міські ТВК у Харкові, Слов'янську, Бердянську, кандидатам от НК – Херсонська міська ТВК, кандидатам від Партії вільних демократів – Черкаська міська ТВК. Стаття 99.8 Закону про вибори забороняє виборчим комісіям приймати рішення, які по суті повторюють рішення, які були визнані протиправними судом.

³⁶ У Пункті 15 Зауважень загального порядку №25 до статті 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права зазначено, що «будь-які обмеження щодо права бути обраним ...повинні базуватися на об'єктивних та розумних критеріях». Дивіться також Пункт 24 Копенгагенського документу ОБСЄ 1990 року, яким визначено, що будь-яке обмеження прав повинне бути «суворо співрозмірним призначенню цього закону». Дивіться також Протокол до Європейської Хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади.

незмінною впродовж всього передвиборного періоду, і кандидатів відновлювали у правах лише після втручання ЦВК, в інших випадках – незадовго до дня виборів, таким чином порушуючи принцип забезпечення рівних можливостей для проведення передвиборної агітації. Більше того, у деяких випадках такими діями порушувались встановлені законом строки для друку бюлетенів. У декількох випадках, за якими спостерігали довгострокові спостерігачі ОБСЄ/БДПІЛ, у тому числі у Маріуполі, Черкасах, Херсоні, Харкові, Бердянську та Кам'янець-Подільську, рішення ТВК щодо реєстрації певних кандидатів та партійних списків виявилися політично мотивованими та були покликані не допустити певні політичні сили до участі у виборах.

Умови здійснення передвиборної агітації та фінансування кампаній

Умови проведення передвиборної кампанії були конкурентними. Проте, ресурси заможних спонсорів та пов'язаних з ними бізнес інтересів, які спрямували їх на перегони за посади міських голів та виборів у обласні ради, мали істотний вплив на процес. Агітація була більш помітною у міських районах, ніж у сільській місцевості, та особливо приглушеною на підконтрольних Україні територіях у Луганській та Донецькій областях. Вона посилилася в усіх областях ближче до дня виборів. Проблеми з реєстрацією деяких політичних партій та кандидатів призвели до затримки та зриву їхніх передвиборних кампаній, а також істотно вплинули на передвиборні дебати в деяких регіонах, насамперед у східних та південних областях. В цілому, право на свободу зібрань було дотримано.

Кампанія відбувалася на тлі зростаючого розчарування у політичному істеблішменті, тривалої економічної кризи та повільного втілення антикорупційних реформ. У передвиборній кампанії переважали загальнонаціональні питання проведення реформ, порядку та стабільності. Лише декілька кандидатів сконцентрувалися на місцевих проблемах та на реальних повноваженнях і відповідальності місцевих рад.

Партії та кандидати, які мають достатнє фінансове забезпечення, міцні зв'язки зі ЗМІ та можливості для залучення активних людей в свою команду на час передвиборної кампанії, використовували різноманітні методи проведення агітації, включаючи рекламу на телебаченні та радіо, білборди, агітаційні намети, друковані матеріали, безкоштовні концерти та мітинги.³⁷ Багато партій проводили активну онлайн-кампанію та зустрічалися з маленькими групами виборців.

У деяких випадках, представники державної влади брали активну участь в передвиборній кампанії, не лише як прихильники, але і як кандидати.³⁸ В інших випадках, чинні міські голови та депутати, які повторно балотувалися на виборах, ініціювали процедуру внесення ряду змін у рішення, прийняті радами, аби виконати свої передвиборчі обіцянки з попередніх

³⁷ МСВ ОБСЄ/БДПІЛ спостерігала за 47 мітингами, що проводились в основному кандидатами на посади міських голів; серед них 9 мітингів було проведено БППС, 7 мітингів – партією «Самопоміч», 5 мітингів – партіями «Наш Край» та УКРОП, по 4 – Радикальною партією та партією «Свобода», 2 – партією «Батьківщина», та по одному – партіями «Опозиційний блок», «Відродження», «Вінницька Європейська Стратегія» (ВЕС), «Громадянська позиція» (ГП), «Сильна Україна» (СУ), «Партія простих людей Сергія Капліна», «Народний контроль», «Європейська партія України», «За Україну» та «За конкретні справи»; також 2 мітинги були організовані спільно групами партій. В середньому, серед учасників мітингів були присутні близько 34 відсотків молодих людей та 45 відсотки жінок.

³⁸ Під час прес-конференції спікер Верховної Ради підтримав кандидата на посаду міського голови від партії «Вінницька Європейська Стратегія». Голова Одеської обласної державної адміністрації взяв активну участь в передвиборній агітації кандидата на посаду міського голови від БППС; через це кандидат на посаду міського голови від партії «Відродження» подав скаргу в суд. Суд скаргу не задовольнив.

виборів.³⁹ Кандидатам, які займають посади в державних органах, дозволяється проводити передвиборну кампанію, перебуваючи на посаді, втім агітаційна діяльність таких державних службовців у робочий час викликала певну кількість звинувачень у зловживанні адміністративним ресурсом. Використання муніципальних веб-сайтів з метою проведення агітації та поширення чи розміщення агітаційних матеріалів у громадському транспорті, що заборонено законом, були зафіксовані довгостроковими спостерігачами МСВ ОБСЄ/БДПЛ.⁴⁰

Виборці могли обирати з широкого кола партій та кандидатів, за виключенням районів Луганської та Донецької областей.⁴¹ На місцевій політичній арені в ролі кандидатів з'явилися нові обличчя з різним попереднім досвідом, включаючи службовців Збройних Сил України, командирів волонтерських батальйонів, поліцейських, громадських активістів та представників регіональних бізнес еліт. Певна кількість так званих «клонів» партій та кандидатів з іменами, схожими або однаковими з іншими кандидатами, взяли участь у передвиборних перегонках на посади сільських, селищних, міських голів та депутатів місцевих рад з метою перетягнути голоси.

МСВ ОБСЄ/БДПЛ отримала поширені повідомлення про випадки звинувачень у підкупі голосів виборців та спостерігала за тим, як кандидати роздавали продуктові набори виборцям з низьким рівнем доходів напряду або через благодійні організації.⁴² Передвиборна агітація також частково була затьмарена погрозами та фізичними нападами на кандидатів та осіб, що займалися передвиборною агітацією.⁴³ У деяких випадках побоювання та залякування були названі кандидатами в якості причин зняття своїх кандидатур, а інші, через тиск на них, вирішили взяти участь у виборах міських голів як безпартійні самовисуванці.⁴⁴

Використання великих виборчих фондів деякими кандидатами у поєднанні з відсутністю граничної межі витрат на проведення передвиборної агітації суттєво перешкодило забезпеченню однакових умов для всіх кандидатів під час виборчої кампанії, до того ж це

³⁹ Київська міська рада опублікувала Розпорядження «Про організаційні заходи щодо виділення <...> коштів (...) на виконання передвиборних програм та доручень виборців Київським міським головою та депутатами Київської міської ради». Інші такі випадки спостерігалися у Чернігові, Кривому Розі та Тернополі.

⁴⁰ Наприклад у Чернігові, Дніпропетровську, Харкові, Києві та Вінниці.

⁴¹ Набагато менше партій, аніж в інших регіонах, взяли участь у виборах у підконтрольних Україні виборчих округах на території Луганської та Донецької областей. Здебільшого на виборах балотувалися кандидати від партій ОБ, БППС, НК та Батьківщини. На посади в деяких обласні ради ці чотири партії включили відносно невелику кількість кандидатів в партійні списки. Партії відзначили, що вони зіткнулися з труднощами при пошуку кандидатів.

⁴² Серед багатьох випадків, про які повідомлялося в ЗМІ, довгострокові спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ були свідками наступного: у Кіровограді, кандидат на посаду міського голови від НК роздавав продуктові набори через благодійний фонд своєї дружини; в Києві два кандидата від партії «Єдність» продавали мішки з картоплею за зниженою ціною; діючий міський голова міста Чернівці роздавав продуктові набори; у Миколаєві, кандидат від НК на посаду депутата міської ради фінансував футбольний матч та роздавав конверти з готівкою.

⁴³ Кандидат на посаду міського голови Харкова від партії «Народний контроль» отримав ушкодження голови в результаті нападу. Кандидат від партії «Самопоміч» на посаду депутата обласної ради у Луцьку зазнав серйозного побиття. Агітаційна палатка ОБ була знищена у Дніпровському районі міста Києва. На двох активістів ОБ напали невідомі у Миколаєві. Два учасники передвиборної кампанії від НК зазнали нападу та були облиті зеленкою. Біля будинку кандидата на посаду міського голови Одеси від «Української морської партії» вибухнула бомба, проте він не зазнав поранень. Автомобіль з агітаційними матеріалами кандидата на посаду міського голови Дніпропетровська від ОБ був підпалений.

⁴⁴ У Рівному представники ОБ повідомили МСВ ОБСЄ/БДПЛ про те, що партія прийняла рішення не проводити активну передвиборну агітацію через побоювання, що партію можуть залякувати. У Вінниці «Свобода», Аграрна партія України та ОБ стверджували, що деякі їхні кандидати були змушені зняти свої кандидатури чи змінити партійну приналежність, аби не втратити свої державні посади.

суперечить міжнародній практиці.⁴⁵ Витрати на політичну рекламу, зроблені до початку реєстрації кандидатів, не були внесені до жодного звіту, що викликало стурбованість з приводу ймовірного широкого використання незадекларованих коштів. Відсутність механізму проведення перехресної перевірки та санкцій послабила ефективність нагляду за фінансуванням передвиборної агітації. Ряд попередніх рекомендації ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії щодо збільшення прозорості фінансування виборчих кампаній досі не були прийняті до уваги.

Засоби масової інформації

Різноманіття та внутрішня нестабільність медіа-сектору відображає загальний політичний клімат України. Зростаюча впливовість та політична заангажованість груп мультимедіа відображається як на національних, так і на регіональних засобах масової інформації. Політичні та бізнес інтереси осіб, що контролюють ЗМІ, часто впливають на редакційну політику, а негативна практика проплаченої журналістики є широко розповсюдженою.⁴⁶ ЗМІ часто розмивають межу між політичною пропагандою та новинами, таким чином поставивши під загрозу можливість виборця зробити свідомий вибір.

Законодавство, що регулює діяльність ЗМІ, включає Конституцію України та велику кількість законів, які в цілому створюють підґрунтя для забезпечення свободи слова. Закон про вибори регулює порядок діяльності засобів масової інформації протягом виборчого періоду.⁴⁷ Він надмірно регулює висвітлення передвиборної кампанії, але нечітко визначає відповідні положення, що не відповідає зобов'язанням перед ОБСЄ та Радою Європи, а також міжнародним стандартам.⁴⁸

Повільний та незавершений процес перетворення Національної телерадіокомпанії України (НТРК) з державного на суспільного мовника перешкоджав незалежності та редакційній свободі НТРК, як передбачено міжнародними зобов'язаннями.⁴⁹ Рішення про припинення контрактів з персоналом обласних філій НТРК призвело до самоцензури та довільного тлумачення законодавства про вибори.⁵⁰ Шістнадцять з 25 обласних філій НТРК транслювали

⁴⁵ Дивіться Зауваження загального порядку №25 до Статті 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи №4 від 2003 року «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній» (Ш.9).

⁴⁶ Довгострокові спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ у містах Бердянськ, Чернівці, Чернігів, Дніпропетровськ, Хотин, Івано-Франківськ, Ізюм, Київ, Харків, Хмельницький, Кременчук, Краматорськ, Кіровоград, Кривий Ріг, Львів, Лозова, Мелітополь, Миколаїв, Мукачево, Одеса, Полтава, Рівне, Ромни, Суми, Слов'янськ, Тернопіль, Ужгород, Вінниця, Запоріжжя, Житомир та Яготин 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.

⁴⁷ Законом про вибори заборонено висвітлювати виборчу кампанію в новинах, не передбачено будь-якого безкоштовного ефірного часу; закон встановлює можливість оплати участі у дебатах, та в той же час передбачає рівний розподіл ефірного часу між усіма кандидатами.

⁴⁸ Пунктом 13 Зауважень загального порядку №34 до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права встановлено, що «Вільна преса або інші засоби інформації, що не підлягають цензурі й обмеженням, в будь-якому суспільстві є важливим елементом забезпечення свободи думок і їхнього вираження, а також реалізації інших передбачених Пактом прав»; дивіться також Пункт 9.1 Копенгагенського документу ОБСЄ (1990).

⁴⁹ У Пункті 16 Зауважень загального порядку №34 до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права зазначено, що «Державам-учасницям слід забезпечити незалежність роботи служб державного мовлення. У зв'язку з цим держави-учасниці повинні гарантувати їхню незалежність та видавничу свободу. Вони повинні забезпечувати фінансування таким чином, щоб не підірвати незалежність цих служб».

⁵⁰ ОБСЄ/БДПЛ відвідало 25 з 26 регіональних підрозділів НТРК з метою оцінки наслідків реорганізації. Керівництво 18 обласних філій НТРК визнало, що знаходиться у стані постійної невизначеності, в очікуванні скорочення персоналу та має недостатнє фінансове забезпечення, а керівництво 6 – що вдається до самоцензури.

лише ті передвиборні кампанії, які були проплачені партіями та кандидатами, та лише 8 показували тематичні програми за власні кошти.

Відсутність всебічного огляду або нагляду у засобах масової інформації поставила під загрозу забезпечення рівних можливостей в медіа, зокрема щодо їхнього зобов'язання чітко позначати політичну рекламу. Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення проводила моніторинг засобів масової інформації на національному та обласних рівнях. Тим не менш, через недостатність повноважень та можливостей для ефективного застосування санкцій, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення не змогла вжити своєчасних та рішучих заходів, коли це було необхідно.⁵¹

ОБСЄ/БДПЛ провело кількісний та якісний моніторинг ЗМІ.⁵² З поміж 132 політичних партій, зареєстрованих на виборах, лише 3 отримали достатнє висвітлення в редакційних програмах медіа простору та мали можливість безпосередньо звертатися до виборців під час випусків новин та редакційних програм.⁵³ Ключові кандидати на посади міських голів в Києві, Харкові та Дніпропетровську були найбільш помітними політичними фігурами в програмах мовників, пов'язаних з виборами. Кожен телеканал загальнонаціонального масштабу, за яким проводилося моніторинг МСВ ОБСЄ/БДПЛ, здебільшого висвітлював діяльність двох - трьох політичних партій в програмах у прайм-таймі.⁵⁴ Виключення становив канал ICTV, який пропорційно висвітлював кампанії семи партій та певної кількості самовисуванців під час трансляції програм, пов'язаних з виборами, у прайм-тайм.

Партії, представники яких займали адміністративні посади, в першу чергу БППС, а також чинні посадові особи, які знов балотувались на місцевих виборах, отримали додаткове висвітлення завдяки своїй службовій діяльності. Лише президент отримав в середньому 13 відсотків від усього часу, відведеного для політичних сил, в ефірі мовників, за якими проводився моніторинг. Його діяльність висвітлювалася у репортажах здебільшого позитивно, особливо на суспільному телебаченні.

Висвітлення передвиборної кампанії друкованими ЗМІ не передбачили місця для альтернативного дискурсу у формі незалежного чи аналітичного редакторського змісту. Більшість своєї площі газети присвятили п'яти партіям.⁵⁵ Юридично дозволена, та фактично жодним чином не обмежена купівля платного ефірного часу перетворила передвиборну кампанію у прайм-таймі національних мовників на платформу для пропаганди, оскільки час, присвячений рекламі, перевищував час, відведений на новини, пов'язані з виборами. Більше того, БППС використав губернаторів, призначених президентом, для рекламування своєї партійної символіки. Основний обсяг придбаної реклами був придбаний БППС, НК, УКРОП, РР та ОБ. Жінки-кандидати були майже непомітні у медіапросторі.

Участь національних меншин

На участь національних меншин у цих виборах вплинули криза на сході країни та тимчасовий контроль незаконних збройних формувань над частиною територій, а також незаконна анексія

⁵¹ Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення розглянула 52 сюжети новин, та не накладла жодних санкцій; ОБСЄ/БДПЛ відвідало всі 26 обласних філій Національної ради, у яким в середньому два працівники проводять моніторинг 56 ЗМІ.

⁵² UA: Перший, «1+1», «5 канал», «Інтер», ICTV, ТРК «Україна», «7 канал» (Харків), «34 канал» (Дніпропетровськ), ТРК «Глас» (Одеса), Хмельницька обласна ТРК, телеканал «ЗІК» (Львів). Газети: «Факты и комментарии», «Комсомольская правда в Украине» і «Сегодня».

⁵³ ОБ (19%), БППС (18%), «Відродження» (5%).

⁵⁴ «1+1» – «Відродження» та УКРОП, а також БППС переважно у негативному руслі; «5 канал» – президент та губернатор Одеси, БППС, та «Рух за реформи» (РР); «Інтер» – ОБ, БППС та партія «Рішучі громадяни»; ТРК «Україна» – ОБ та БППС; UA:Перший – БППС, ОБ та уряд.

⁵⁵ БППС (22%), НК (10%), РР (10%), «Відродження» (8%) та ОБ (7%).

Кримського півострову, що зробило неможливим організацію виборів на цих територіях країни.⁵⁶

Деякі положення законодавства про вибори перешкоджають представництву національних меншин, особливо у місцевих радах. Кандидати від національних меншин із сильною підтримкою у місцях розташування компактних поселень національних меншин можуть опинитись у невігідному становищі через те, що вони не можуть балотуватись як незалежні кандидати на посади депутатів місцевих рад. Крім того, деякі громади національних меншин можуть бути не здатними виконати вимоги до реєстрації політичної партії, і в цьому випадку вони взагалі не зможуть брати участь у виборах до місцевих рад за пропорційною системою.⁵⁷ Ті, яким вдається зареєструвати політичні партії, також можуть не подолати збільшений п'яти-відсотковий прохідний бар'єр для партійних списків; таким чином, кандидати у списках цих партій можуть отримати переконливу більшість у місцях розташування компактних поселень національних меншин, але не будуть обрані.⁵⁸ Сумніви щодо встановлення меж виборчих округів на деяких територіях, де розташовані компактні поселення національних меншин, також вказують на той факт, що кандидати від національних меншин, які беруть участь у виборах у списках основних партій, можуть опинитись у невігідному становищі, оскільки вони потребують більшої кількості голосів у своїх районах для того, щоб випередити інших кандидатів у списку відповідної партії та отримати місце у раді.⁵⁹ Закон про вибори не передбачає жодних спеціальних заходів для сприяння представництву національних меншин.

Під час виборчої кампанії не було помічено нетолерантних або ксенофобських висловлювань на адресу національних меншин. Багато представників національних меншин, включаючи Ромську громаду, повідомили довгостроковим спостерігачам МСВ ОБСЄ/БДПЛ про те, що члени їхніх громад були включені до списків основних партій, що балотуються у їхніх округах.⁶⁰ Втім, платформи менших партій, а також політичних партій національних меншин, більше фокусувались на питаннях, що стосуються місцевих громад.

⁵⁶ Відповідно до перепису населення 2001 року, етнічні росіяни складають 17.3 відсотки населення, при цьому ще 12.3 відсотки вважають російську мову рідною. З цих 14 мільйонів російськомовних громадян, близько 5,4 мільйонів мешкають у Донецькій та Луганській областях, та 1,9 мільйонів – на Кримському півострові. 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. Близько половини з 21 000 ВПО, які були зареєстровані Державною службою України з надзвичайних ситуацій як жителі Кримського півострову, є кримськими татарами.

⁵⁷ Стаття 10 Закону України «Про політичні партії» (2001) вимагає від партій продемонструвати підтримку у не менш ніж двох третинах областей країни для можливості реєстрації як політичної партії. Партія поляків України повідомила МСВ ОБСЄ/БДПЛ, що обтяжливість процесу збору підписів була однією з причин того, що реєстрація партії тривала три роки.

⁵⁸ Дві партії, що представляють угорську меншину у Закарпатті висловлювали занепокоєння довгостроковим спостерігачам МСВ ОБСЄ/БДПЛ щодо того, що вони можуть не подолати бар'єр для партійних списків на обласному рівні, навіть якщо вони об'єднали партійні списки та очікують отримати переможну більшість голосів у одному єдиному окрузі та інших виборчих округах.

⁵⁹ Представники Угорської та Ромської громад у Закарпатті повідомили довгостроковим спостерігачам МСВ ОБСЄ/БДПЛ про те, що встановлення меж виборчих округів ставить у невігідне становище представників цих громад. Представники Угорської громади подали пропозиції щодо встановлення меж округів у Берегово у ТВК, втім не отримали відповіді на подані пропозиції або можливості проведення консультацій до встановлення меж виборчих округів.

⁶⁰ Партії «Наш край» та «Єдиний центр» включали у свої списки кандидатів від Ромської громади у депутати Ужгородської міської ради; кандидати від Ромської громади також змагаються за місця до інших рад у Закарпатській та Одеській областях.

Скарги та апеляції

У законі про вибори та Кодексі адміністративного судочинства України немає чітко визначеної єдиної ієрархічної структури розгляду скарг та апеляцій.⁶¹ Вибірчі комісії, суди першої інстанції загальної юрисдикції, а також адміністративні суди – всі вони мають повноваження розглядати скарги, пов'язані з виборами.

Станом на 24 жовтня, ЦВК отримала 155 скарг, які в більшості випадків були відхилені з процесуальних підстав. Лише 12 з них розглядалися під час відкритого засідання. Всі інші скарги розглядалися у приватному порядку, та відповіді на них надавали окремі члени ЦВК, таким чином суттєво впливаючи на колегіальність та прозорість процесу. Про рішення повідомлялося у листах, яким часто не вистачало оцінки фактів та юридичного обґрунтування, і вони не підлягали оскарженню. Це негативно відобразилось на праві на судове оскарження, передбачене зобов'язаннями перед ОБСЄ.⁶²

Близько 750 скарг, пов'язаних із виборами, було подано в суд до дня виборів. Більшість з них стосувалася реєстрації кандидатів та була задоволена судами. Інші скарги включали питання формування виборчих комісій, встановлення меж виборчих округів, порушення правил проведення передвиборної агітації, підкупу голосів виборців, неточної інформації у списках виборців та реєстрації спостерігачів, які в більшості випадків були відхилені з процесуальних підстав або по суті. Суди розглядали скарги та апеляції у строк та в порядку, встановлені законом. Втім, неоднакове застосування закону значно зменшило правову визначеність, а також поставило під сумнів принцип рівності перед законом.

Національні та міжнародні спостерігачі

Всеохоплююча акредитація спостерігачів сприяла прозорості виборчого процесу. Групи національних спостерігачів та міжнародні організації мали змогу зареєструвати необмежену кількість спостерігачів, які мають широкі права, в тому числі право бути присутнім на засіданнях всіх виборчих комісій та отримувати документи, включаючи протоколи про підсумки голосування. ЦВК зареєструвала 83 неурядових організації, серед яких ОПОРА та Комітет виборців України, а також 1 555 міжнародних спостерігачів.

День голосування

В більшій частині країни день голосування пройшов спокійно. Вибори не відбулись у Красноармійську, Сватовому та Маріуполі.⁶³ На всіх етапах процесу у великій кількості були присутні представники партій та кандидатів, в той час як національні спостерігачі були менш помітними.

⁶¹ У статті 172.4 Кодексу адміністративного судочинства України зафіксовано, що рішення, дії чи бездіяльність певних виборчих комісій, а також їхніх членів, щодо підготовки та проведення певних видів виборів оскаржуються до окружного адміністративного суду, при цьому у Статті 172.5 зазначено, що у випадках, не зазначених у частині 4 цієї статті, рішення, дії чи бездіяльність оскаржуються до місцевого загального суду першої інстанції як адміністративного суду.

⁶² У пункті 18.4 Документа Московської наради Конференції щодо людського виміру ОБСЄ 1991 року зазначено, що “Держави-учасниці прагнуть забезпечити судовий контроль за [адміністративними] положеннями та рішеннями.”

⁶³ В місті Красноармійську бюлетені не були доставлені на виборчі дільниці до дня голосування. У день голосування ЦВК прийняла постанову, якою зобов'язала ТВК виконати положення законодавства та доставити бюлетені, але ТВК не скликала засідання, і в результаті вибори не було проведено. У Сватовому вибори були відмінені протягом дня. Бюлетені були надруковані без включення партій, які не закріпили кандидатів за відповідними округами. Таким чином міська ТВК визнала такі бюлетені недійсними та відмінила вибори. В Маріуполі голосування відбулось лише на 8 з 213 виборчих дільниць.

Друк та доставка бюлетенів виявились проблематичними. У деяких округах прізвища кандидатів були вказані з помилкою або виділені жирним шрифтом. У інших випадках, бюлетені доставлялись у невідповідні округи.⁶⁴

Виборчі дільниці, на яких здійснювалось спостереження, відкрились із запізненням у 30% випадків, в основному через підготовчий процес, що затягнувся, або відсутність виборчих документів. На 5% відвіданих виборчих дільниць спостерігачі Міжнародної Місії зі спостереження за виборами (ММСВ) зазнали обмежень у спостереженні. В цілому, процес відкриття дільниць був негативно оцінений на 7% дільниць.

Спостерігачі ММСВ оцінили голосування позитивно на 98% виборчих дільниць по всій країні. Прозорість процесу була забезпечена, та спостерігачі мали змогу спостерігати за процедурою без обмежень майже на всіх виборчих дільницях, де ними здійснювалось спостереження. На більш ніж половині виборчих дільниць, на яких здійснювалось спостереження, не було забезпечено доступу для осіб з обмеженими можливостями. Спостерігались лише поодинокі випадки напруження, перешкоджання процесу або залякувань. Несанкціонована присутність сторонніх осіб була помічена на 9% дільниць, де здійснювалось спостереження, а їх втручання у процес відмічалось у 2% випадків. У 5% випадків, за якими спостерігала Місія, не всі виборці робили позначки у бюлетенях в кабінах для таємного голосування, або склали їх належним чином перед опусканням їх у виборчу скриньку.

Незважаючи на загальну позитивну оцінку, надану виборам, спостерігачі відмітили ряд процедурних проблем. Процедура встановлення особи виборця здійснювалась неналежним чином у 6% випадках, в основному у маленьких та сільських громадах. На 6% виборчих дільниць, де велось спостереження, виборчі скриньки не були належним чином опечатані. Також спостерігачі ММСВ повідомили про декілька випадків, які свідчили про більш серйозні процедурні порушення, такі як голосування за довіреністю (9%), групове голосування (4%), та проставлення майже ідентичних підписів у списках виборців (1%). Процедурні порушення були помічені на деяких спеціальних виборчих дільницях, де виборцям видавали лише один бюлетень для голосування всупереч виборчому законодавству.⁶⁵

Спостерігачі ММСВ надали позитивну оцінку у 88% випадків спостереження за процесом підрахунку голосів на 238 дільницях. Проблеми під час закриття дільниць та підрахунку голосів, де здійснювалось спостереження, в основному стосувались недотримання комісіями встановлених процедур. У 18% випадків, ДВК мали проблеми із заповненням протоколів. У 12% випадків спостереження за процесом підрахунку голосів, показники не відповідали даним у протоколах, і ДВК були змушені переглядати раніше встановлені показники, подовжуючи процедуру підрахунку голосів. Несанкціонована присутність та часте втручання сторонніх осіб у процес підрахунку голосів спостерігались на 12% дільниць, де здійснювалось спостереження. На момент публікації цієї заяви встановлення результатів виборів продовжувалося.

*Єдиною офіційною версією цього звіту є англійська.
Текст звіту українською та російською мовами є неофіційним перекладом.*

⁶⁴ В Хусті, Закарпатті та Сумах.

⁶⁵ В Хмельницькому, Харкові та Чернівцях.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО МІСІЮ ТА ПОДЯКА

Місія зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ розпочала свою роботу в Києві 9 вересня у складі 17 експертів, які працюють в столиці, та 80 довгострокових спостерігачів, які здійснюють свою роботу на всій території країни.

В день голосування за виборами спостерігали близько 750 спостерігачів з 44 країн, серед яких 675 довгострокових та короткострокових спостерігачів, запрошених ОБСЄ/БДПЛ, а також 57 членів делегації Конгресу, в тому числі 28 представників Конгресу, 12 спостерігачів – від Парламентської Асамблеї Ради Європи, та 4 – від Комітету Регіонів ЄС, а також 12 парламентаріїв, які представляють Європейський Парламент. Спостереження за голосуванням відбувалось на більш ніж 2 600 виборчих дільницях із загальної кількості 29 261 дільниця. За процесом підрахунку голосів спостерігали на 283 виборчих дільницях по всій країні. За встановленням результатів виборів спостерігали на більш ніж 100 з 10 778 ТВК.

Спостерігачі висловлюють подяку органам державної влади України за запрошення спостерігати за виборами, Центральній виборчій комісії за співпрацю та за надання акредитаційних документів, та Міністерству закордонних справ та іншим органам влади за допомогу та співпрацю. Місія також висловлює подяку Координатору проектів ОБСЄ в Україні, Спеціальній моніторинговій місії ОБСЄ в Україні та посольствам й міжнародним організаціям, акредитованим в Україні, за співпрацю та підтримку.

За більш детальною інформацією звертайтеся до:

- пані Тани де Зулуети, Голови МСВ ОБСЄ/БДПЛ, м. Київ (+380 44 498 19 00);
- пана Томаса Раймера, Речника ОБСЄ/БДПЛ (+48 609 522 266); або пані Лусіне Бадалян, Старшого Радника ОБСЄ з питань виборів, м. Варшава (+48 22 520 0600);
- пані Ренати Зікмунд, делегація Конгресу, м. Страсбург (+33 (0) 659 786 555);
- пана Карла Мінера, ЄП, м. Брюссель (+32 473 844 389);

Адреса МСВ ОБСЄ/БДПЛ:

вул. Володимирська 38, 5й поверх, м. Київ

Тел: +380 44 498 1900; Факс: +380 44 498 1901

e-mail: office@odhr.org.ua

Веб-сторінка: <http://www.osce.org/odhr/elections/ukraine/123759>