



ОБМЕЖЕНА МІСІЯ БДПІЛ ЗІ СПОСТЕРЕЖЕННЯ ЗА ВИБОРАМИ Україна – Місцеві вибори, 25 жовтня 2020 року

ЗАЯВА ПРО ПОПЕРЕДНІ ВИСНОВКИ ТА РЕЗУЛЬТАТИ

ПОПЕРЕДНІ ВИСНОВКИ

Місцеві вибори в Україні 25 жовтня 2020 року в Україні були важливим випробуванням для країни після нещодавно проведеної реформи децентралізації, якою широкий обсяг повноважень та ресурсів були передані органам місцевого врядування. Вибори проводились відповідно до положень законодавчої бази, яку було істотно переглянуто, та яка, не зважаючи на деякі поліпшення, потребує подальшого удосконалення для врегулювання існуючих недоліків. Центральна виборча комісія здійснювала адміністрування виборчого процесу професійно та ефективно, не зважаючи на проблеми, які виникали через пандемію COVID-19; втім, робота територіальних комісій часто була заполітизованою та зазнала негативного впливу через часту заміну їхніх членів. Учасники перегонів мали змогу проводити агітацію вільно, але випадки зловживання державними ресурсами та посадами, а також широко поширені заяви про підкуп виборців викликають занепокоєння. Приватні засоби масової інформації не впорались із завданням щодо постійного неупередженого та збалансованого висвітлення учасників виборчих перегонів, що позбавило виборців можливості зробити повністю інформований вибір. На обмеженій кількості виборчих дільниць, які відвідали співрозмовники ОМСВ БДПІЛ у день голосування, процес відбувався загалом спокійно і прозоро, та був добре організований, а дільниці переважно дотримувались встановлених процедур.

Місцеві вибори проводились відповідно до положень законодавчої бази, яку було істотно переглянуто. Відповідно до довгострокових рекомендацій БДПІЛ щодо консолідації положень законодавства, що регулюють декілька типів виборів, у грудні 2019 року в результаті в цілому всеохоплюючого, але заполітизованого процесу було ухвалено новий Виборчий кодекс України. В подальшому документ зазнав змін для врегулювання недоліків, які були наслідками поспішного прийняття Кодексу, але внесення істотних змін напередодні виборів, в тому числі змін до виборчої системи, суперечить належній міжнародній практиці. Незважаючи на внесені зміни, новий Виборчий кодекс не враховує низку довгострокових пріоритетних рекомендацій БДПІЛ, а законодавство не забезпечує цілісності ключових елементів виборчого процесу. Деякі зміни були розкритиковані співрозмовниками за посилення впливу партій на місцеве самоврядування. Серед позитивних змін законодавчої бази слід відмітити запровадження чітких гендерних квот у списках кандидатів, перегляд санкцій за виборчі порушення, а також спрощення процедури зміни виборчої адреси, що спростило участь у виборах для громадян, які не мають змоги проголосувати за своєю зареєстрованою адресою, в тому числі економічних мігрантів та внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Порядок розмежування виборчих округів не відповідав правовим вимогам та міжнародним стандартам, й не завжди забезпечував рівне виборче право.

Вибори відбувались в умовах збройного конфлікту та військових дій, що тривають на сході країни, та незаконної анексії Кримського півострова Російською Федерацією. Вибори не проводились на Кримському півострові та у окремих частинах Донецької та Луганської областей, а також у 18 територіальних громадах, підконтрольних уряду України. Нормативно-правовій базі для прийняття рішень про неможливість проведення виборів не вистачало прозорих критеріїв, й вона не забезпечувала достатніх гарантій для реалізації виборчих прав, що вплинуло на довіру громадськості.

Загалом, Центральна виборча комісія (ЦВК) дотримувалась всіх встановлених законодавством строків та працювала неупереджено, відкрито та прозоро. Втім, істотні та постійні зміни до законодавства, нещодавно проведена адміністративно-територіальна реформа та криза у сфері

охорони здоров'я поставили виклик органам управління виборами на всіх рівнях. Комісії нижчого рівня виконували більшість процедур належним чином та у встановлені строки, але їм часто бракувало професіоналізму, а їх рішення часом були політично вмотивовані. Значна кількість замінив членів комісій за поданням партій, які їх висунули, негативно вплинула на незалежність, неупередженість та роботу територіальних виборчих комісій (ТВК) та зменшила цінність проведеного навчання зі складних виборчих процедур. Не всі комісії отримали достатньо коштів для впровадження протиепідемічних заходів, проголошених урядом. Лише 5 з 17 членів ЦВК – жінки; втім, більшість посад членів комісій нижчого рівня зайняли жінки.

Ведення Державного реєстру виборців здійснюється ЦВК та регіональними відділами ведення реєстру; його точність в цілому отримала довіру співрозмовників, з якими зустрічалась ОМСВ БДПЛ. Громадяни, визнані судом недієздатними на підставі розумового або психічного розладу, не мали права голосувати, що суперечить міжнародним зобов'язанням. Новими змінами до законодавства був спрощений порядок зміни виборцями своєї виборчої адреси відповідно до попередніх рекомендацій БДПЛ. Втім, лише 101 687 виборців скористалися цією можливістю, а співрозмовники отримували заяви про зловживання. Все ще викликає занепокоєння той факт, що від 20 до 40 тисяч представників ромської спільноти не були включені до реєстру виборців через відсутність ідентифікаційних документів.

Реєстрація кандидатів була всеохоплюючою, але ТВК не мали єдиного підходу до реєстраційних документів, а деякі відмови виявилися політично вмотивованими всупереч рекомендаціям ОБСЄ та міжнародним стандартам. Незалежні кандидати можуть балотуватися лише на посаду сільського, селищного та міського голови або депутата місцевої ради у маленьких громадах, що суперечить зобов'язанням перед ОБСЄ. Кандидати від національних меншин висувалися основними національними партіями, а також місцевими партіями. Серед позитивних змін слід відмітити запровадження у новому Виборчому кодексі більш чітких гендерних вимог до списків кандидатів до місцевих рад, але через недоліки законодавства, 977 списків були зареєстровані попри їх невідповідність вимогам щодо гендерної квоти.

В цілому виборча кампанія була спокійною, й всі учасники перегонів могли вільно проводити агітацію. Втім, пандемія COVID-19 вплинула на умови здійснення передвиборчої агітації та обмежила можливості проведення кандидатами масштабних агітаційних заходів; це призвело до значного використання соціальних мереж та реклами онлайн. ОМСВ БДПЛ зафіксувала випадки зловживання державними ресурсами та службовими повноваженнями з боку обласних та міських державних адміністрацій, й отримала багато повідомлень щодо ймовірного підкupu виборців. У день голосування Президент України Володимир Зеленський провів опитування на виході з дільниць; воно фінансувалось його партією та належало до ініціатив адміністрації президента, що справило враження надання нечесної політичної переваги в день голосування та розмило розмежування держави та партії.

Нормативно-правова база щодо фінансування виборчих кампаній не містить вимог щодо достовірності звітності, своєчасного розкриття інформації, змістовного нагляду або відповідальності за порушення. Агітаційним матеріалам часто бракувало обов'язкової інформації, що перешкоджало відстежувати відповідні витрати. Співрозмовники ОМСВ БДПЛ відмічали використання благодійних фондів та НУО, пов'язаних з кандидатами, для цілей ведення передвиборчої кампанії, незважаючи на те, що агітація через такі організації заборонена законом. Обмеження щодо суми добровільних внесків можна було легко обійти, а відсутність верхньої межі витрат на передвиборчу кампанію не передбачає жодних гарантій надмірних витрат та суперечить належній міжнародній практиці. ТВК відповідають за отримання, аналіз та публікацію фінансових звітів учасників перегонів, але в цілому вони не мають необхідних навичок або досвіду. Не всі ТВК та місцеві організації політичних партій оприлюднили проміжні звіти, як передбачено законом, що зменшило прозорість. Наглядові повноваження Національного Агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) були обмежені

через загальний брак можливостей та відсутність регіональних офісів, що обмежило змістовний нагляд.

Національне медійне середовище є різноманітним, проте характеризується високою концентрацією політично контрольованих засобів масової інформації у приватній власності, як на національному, так і на регіональному рівні. Це сприяє політичній поляризації новин, а також підриває загальну довіру громадськості до засобів масової інформації. Конституція України гарантує свободу слова та забороняє цензуру, а нормативно-правова база передбачає свободу засобів масової інформації, а також створює умови, що забезпечують справедливе та неупереджене висвітлення учасників передвиборчих змагань. Положення нового Виборчого кодексу не розширили інструменти примусу НРУТР, всупереч попереднім рекомендаціям БДПЛ. Як державні, так і приватні ЗМІ, моніторинг яких здійснювала ОМСВ БДПЛ, не впорались з із виконанням вимог законодавства щодо неупередженого та збалансованого висвітлення учасників виборчих перегонів; крім того, засоби масової інформації транслювали велику кількість непозначених агітаційних матеріалів, що завадило виборцям зробити повністю інформований вибір.

Механізми розв'язання виборчих спорів існують, проте загальний брак прозорості та неоднозначність застосування положень закону зменшує їхню ефективність. Паралельна юрисдикція судів та виборчих комісій щодо розгляду більшості скарг залишає вибір місця розгляду заявнику; правовий статус виборця у судових спорах, пов'язаних з виборчим процесом, обмежений можливістю захисту лише своїх виборчих прав суперечить належній міжнародній практиці та довгостроковим рекомендаціям БДПЛ. Суди здебільшого дотримувалися скорочених строків розгляду виборчих спорів. Втім, суворі формальні вимоги до скарг призвели до відхилення більшості з них Центральною виборчою комісією, що обмежило ефективність правового захисту. Поліція відкрила багато кримінальних проваджень щодо ймовірного підкупу виборців, хабарництва з боку кандидатів та перешкоджання реалізації виборчих прав, більшість з яких не дійшла до судового розгляду до дня голосування.

Виборчий кодекс передбачає спостереження за виборчим процесом міжнародними та національними спостерігачами від місцевих громадських організацій. Крім відомих громадських організацій-спостерігачів, переважна більшість зареєстрованих національних організацій виявились пов'язаними з політичними партіями або кандидатами, що суперечить принципам непартійного спостереження за виборами національними спостерігачами. Законодавством заборонено реєструватись в якості міжнародних спостерігачів громадянам держав, визнаних Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом, що суперечить зобов'язанням перед ОБСЄ.

Відповідно до методології БДПЛ, ОМСВ БДПЛ не здійснювала систематичного та всеохоплюючого спостереження за процедурами в день голосування. На обмеженій кількості виборчих дільниць, які відвідали співрозмовники ОМСВ БДПЛ, процес голосування відбувався загалом спокійно і прозоро, та був добре організований, а дільниці переважно дотримувались встановлених процедур. Заходи для мінімізації поширення COVID-19 застосовувались виборчими дільницями, але виборці не завжди дотримувались соціальної дистанції, й засоби індивідуального захисту не використовувались належним чином. Процедура підрахунку голосів, за якою спостерігала місія, часто затягувався, але переважно був впорядкованим та прозорим; процедури загалом були дотримані. Декілька випадків початкового етапу підрахунку голосів, за яким спостерігала місія, були оцінені як організовані та спокійні. У декількох випадках, спостерігачі від партій брали участь у процесі підрахунку голосів. За даними ЦВК, які вона оприлюднила у ніч після голосування, явка виборців склала 36.99 відсотки.

ПОПЕРЕДНІ РЕЗУЛЬТАТИ

Передумови та політичний контекст

16 липня 2020 року Верховна Рада України призначила місцеві вибори на 25 жовтня. Вибори депутатів місцевих рад та міських, сільських та селищних голів проводились відповідно до нового адміністративно-територіального поділу, затвердженого за декілька місяців до виборів.¹

В результаті президентських та парламентських виборів 2019 року відбулась зміна політичного ландшафту, що призвело до політичного домінування Президента Володимира Зеленського та його партії “Слуга народу” (СН) у національній політиці.² Політичний контекст цих місцевих виборів характеризувався як продовження спроб СН консолідувати владу та встановити істотне представництво у місцевих органах самоврядування, в той час як інші партії мали на меті зберегти свої позиції в регіонах та протистояти домінуванню правлячої партії. Реформа децентралізації, що триває, включала обговорення питання розподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади. Очікувалось, що розширення повноважень на місцевому рівні, в тому числі передача права власності на державні земельні ділянки та передача повноважень у сфері оподаткування збільшить конкуренцію поміж політичними та бізнес елітами під час виборів.

Вибори відбувались в умовах збройного конфлікту та військових дій, що тривають на сході країни, та незаконної анексії Кримського півострова Російською Федерацією. Незважаючи на те, що формально режим припинення вогню діє вже протягом п’яти років, ситуація в районах, що постраждали від конфлікту на сході України, залишається напруженою й нестійкою, та характеризується постійними посяганнями на фундаментальні свободи та погіршенням гуманітарної ситуації.³ Вибори не проводились на Кримському півострові та у окремих частинах Донецької та Луганської областей, які були визнані Верховною Радою України тимчасово окупованими територіями.⁴ На підставі даних, отриманих від відповідних військово-цивільних адміністрацій на підконтрольних уряду територіях в зоні конфлікту, 8 серпня ЦВК оголосила про те, що місцеві вибори не проводитимуться у 18 територіальних громадах у Донецькій та Луганській областях,⁵ в результаті чого близько 500 тисяч виборців були позбавлені права голосу.⁶ Рекомендаціям та рішенням відповідних органів про неможливість проведення виборів не вистачало прозорих критеріїв, що підірвало довіру громадськості до всього процесу, зокрема до рішень про неможливість проведення виборів у окремих громадах, де проводились вибори у 2019 році. Законодавча база, яка застосовується в даний час, не

¹ Відповідно до [Постанови Верховної Ради України №807-ІХ “Про утворення та ліквідацію районів”](#) від 17 липня 2020 року, старі 490 районів, підпорядкованих областям були об’єднані у 136 районів.

² У чинному складі Верховної Ради із загальної кількості в 423 місць, СН займає 246 місць, “Опозиційна платформа - За життя” – 44 місця, “Європейська Солідарність” – 27 місць, “Батьківщина” – 24 місця, “За майбутнє” – 24, “Довіра” – 24 місця, “Голос” – 19 місць, без партійної приналежності – 19 депутатів. Серед депутатів Верховної Ради - 87 жінок, що складає близько 20 відсотків.

³ Див. попередні [Звіти Управління Верховного Комісара ООН з прав людини в Україні](#).

⁴ Див. [Постанову Верховної Ради України № 795-ІХ від 15 липня 2020 року](#), якою чітко визначається неможливість проведення виборів у Криму та у окремих частинах Донецької та Луганської областей, які були визнані Верховною Радою України тимчасово окупованими територіями.

⁵ Вибори на рівні районів проводились, але виборці з цих районів не могли взяти в них участь, оскільки виборчі дільниці не створювались. Див. [Постанову ЦВК №176 від 14 серпня](#), та статті 205 та 255 Виборчого кодексу.

⁶ Див. [Постанову № 161](#). На своєму веб-сайті ЦВК опублікувала звіти, які вона отримала від військово-цивільних адміністрацій [Донецької області](#) та [Луганської області](#). Звіти ВЦА не містять критеріїв та методології, відповідно до яких оцінювалась безпекова ситуація, або її динаміка після виборів 2019 року. Проведення місцевих виборів залежить від виконання умов, передбачених Законом України “Про тимчасовий порядок місцевого самоврядування у окремих районах Донецької та Луганської областей”, в тому числі невтручання військових груп у виборчий процес та консультації з представниками таких громад; виконання останньої умови на даний момент замінено оцінками, що надаються ВЦА.

передбачала достатніх гарантій виборчих прав, а також не враховувала конституційні обмеження щодо відступу від її положень, що викликало занепокоєння громадськості щодо законності рішень⁷.

Законодавча база та виборча система

Місцеві вибори проводились відповідно до нормативно-правової бази, яка зазнала істотних змін; вона включає Конституцію України, новий Виборчий кодекс України, Закон України “Про Центральну виборчу комісію” та Закон України “Про Державний реєстр виборців” та доповнюється постановами ЦВК.⁸ Конституційні гарантії виборчого права, участі у політичних процесах та політичних об’єднаннях залишаються обмеженими.⁹ Виборча реформа проводилась одночасно з конституційною¹⁰ та адміністративною¹¹ реформами, що вплинуло на систему місцевого самоврядування та відповідні виборчі процеси. Реформи були розкритиковані багатьма співрозмовниками ОМСВ БДПЛ за сприяння централізації політичних повноважень та знеохочення політичної діяльності на місцях через обмеження щодо висування незалежних кандидатів та розмиті повноваження органів місцевого самоврядування на районному рівні. Співрозмовники також відмітили низхідний підхід до самої організації проведення реформ, який не зміг відобразити справжню волю місцевих громад.

Відповідно до довгострокових рекомендацій БДПЛ щодо консолідації положень законодавства, що регулюють всі типи виборів, у грудні 2019 року в результаті в цілому

⁷ Стаття 4(1) Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 року ([ICCPR](#)) дозволяє відступати від зобов’язань щодо прав людини “[у] часи надзвичайного становища [...] про наявність якого офіційно оголошується”; пункт 25.1 [Документу Копенгагенської наради ОБСЄ 1990 року](#) вимагає, щоб “заходи, що представляють собою відступлення від зобов’язань [щодо міжнародних прав людини] повинні запроваджуватись у суворій відповідності з процедурними вимогами, викладеними в цих документах”, див. також пункт 25.2. Див. також статтю 15 [Європейської конвенції з прав людини 1950 року](#).

⁸ Реформа вплинула на всю законодавчу базу, що регулює проведення виборів, в тому числі Закон України “Про політичні партії в Україні”, Кодекс України про адміністративні правопорушення та Кримінальний кодекс України, а також антикорупційне законодавство та положення про адміністративно-територіальний устрій країни, органи місцевого самоврядування та положення, що регулюють діяльність військово-цивільних адміністрацій (ВЦА) у Донецькій та Луганській областях. Положення законопроектів, які знаходяться на розгляді Верховної Ради, розширюють перелік підстав для формування ВЦА у регіонах, де вибори не можуть бути проведені, та стосуються повноважень районних та обласних рад та сільських, селищних та міських голів.

⁹ Виборчим кодексом обмежено висування кандидатів, які підпадають під дію положень Закону України “Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки”, який, відповідно до спільної [оцінки](#) БДПЛ та Європейської комісії Ради Європи “За демократію через право” (Венеціанської комісії) не відповідає в повній мірі регіональним та міжнародним документам щодо прав людини. Законодавством про статус окупованих територій та їх місцеві адміністрації, а також відповідними постановами Верховної Ради України та ЦВК було дозволено проведення перших виборів на деяких територіях.

¹⁰ Після президентських виборів 2019 року, Президент подав до Верховної Ради України вісім пропозицій щодо внесення змін до Конституції України. Деякі пропозиції були розкритиковані за відсутність широких консультацій та за потенційне створення дисбалансу влади шляхом посилення повноважень Офісу Президента, а згодом були відкликані. Деякі зміни, в тому числі щодо зменшення кількості народних депутатів та переходу до пропорційної системи парламентських виборів, були попередньо схвалені Верховною Радою України, незважаючи на висновок Конституційного суду України, який виступив проти зменшення кількості народних депутатів. Поправками, внесеними до Конституції України в 2016 та 2019 роках, зокрема, фізичним особам було надано право звертатися до Конституційного Суду та обмежено недоторканність народних депутатів.

¹¹ Реформа децентралізації повинна була завершитись прийняттям Закону України “Про засади адміністративно-територіального устрою України”, проект якого було двічі відкликано з розгляду Верховною Радою України в січні та вересні 2020 року. Адміністративно-територіальний розподіл було завершено постановами Кабінету Міністрів України; межі громад були остаточно визначені у липні 2020 року, що призвело до внесення декількох змін до [Постанови ЦВК №117](#) щодо утворення виборчих дільниць.

всеохоплюючого, але заполітизованого процесу, було ухвалено новий Виборчий кодекс України. В подальшому документ зазнав змін для врегулювання недоліків, які були наслідками поспішного прийняття Кодексу, але такі зміни також вплинули на основоположні елементи виборчої системи, що співрозмовники ОМСВ БДПЛ пов'язують з політичними інтересами.¹² В липні 2020 року у переважній більшості громад було змінено виборчу систему та усунена можливість висування незалежних кандидатів, що суперечить належній міжнародній практиці, яка вимагає незмінності основоположних складових виборчої системи.¹³ Деякі аспекти висування кандидатів зазнали подальших змін після початку процесу реєстрації. Спроби Верховної Ради України внести подальші зміни до Кодексу під час виборчого процесу були заблоковані перервами в її роботі через пандемію COVID-19.

Незважаючи на внесені зміни, новий Виборчий кодекс не враховує низку довгострокових пріоритетних рекомендацій БДПЛ, в тому числі пов'язаних із призначенням та заміною членів виборчих комісій, прозорістю та чіткістю механізмів розгляду виборчих спорів, значущим наглядом за фінансуванням виборчих кампаній, а також регулюванням роботи засобів масової інформації. Закон не забезпечує цілісності ключових елементів виборчого процесу, в тому числі щодо питань розмежування виборчих округів, висунення кандидатів, підрахунку голосів та встановлення підсумків голосування, які потребували роз'яснень з боку ЦВК, яка часом надавала суперечливі вказівки.¹⁴ Серед позитивних змін законодавчої бази слід відмітити запровадження чітких гендерних квот у списках кандидатів, спрощення зміни виборчої адреси, що забезпечило реалізацію права голосу внутрішньо переміщеними особами (ВПО) та іншими групами виборців, та перегляд санкцій за виборчі порушення.

Більшість співрозмовників ОМСВ БДПЛ відмічали, що заплутане та складне законодавство не забезпечує загального розуміння виборчої системи та процедур, підриваючи таким чином суспільну довіру до всього виборчого процесу. Пізніє прийняття, прогалини та неоднозначні формулювання Виборчого кодексу мали наслідком непослідовне застосування його положень.¹⁵ Незавершена реформа виборчого законодавства обмежила правову визначеність та передбачуваність наслідків застосування чинних правових норм, що суперечить міжнародним стандартам та належній правовій практиці. За п'ять днів до дня виборів народний депутат від правлячої партії, без підтримки з боку партії, подав законопроект, яким пропонується внести зміни у постанову Верховної Ради щодо призначення виборів, та відмінити проведення другого туру через поширення COVID-19; пізніше законопроект був відкликаний, але його подання створило деяку правову невизначеність за декілька днів до голосування у першому турі.

¹² Пунктом 58 [Контрольного переліку питань Венеціанської комісії 2016 року](#) передбачено, що “[...]приписи акту права мають бути (де можливо) проголошеними ще до їх запровадження, й вони мають бути передбачуваними за своїми наслідками: їх має бути сформульовано з достатньою чіткістю та зрозумілістю, аби суб'єкти права мали змогу впорядкувати свою поведінку згідно із ними”.

¹³ Пунктом II.2.b [Кодексу належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії 2002 року](#) передбачено, що “основоположні елементи виборчого права, зокрема виборча система, склад виборчих комісій та визначення меж виборчих округів, не повинні переглядатись менш ніж за рік до проведення виборів”.

¹⁴ Через відсутність законодавчих змін, ЦВК прийняла додаткові постанови, якими врегулювала критерії чинності бюлетенів, прийнятності ідентифікаційних документів та допустимості невідповідності виборчої та зареєстрованої адрес виборців для голосування, а також закликала державні органи прийняти та запровадити заходи для забезпечення епідеміологічної безпеки під час голосування. Постановою ЦВК №204 від 24 серпня було розширено перелік критеріїв для розмежування виборчих округів у випадках, не передбачених Виборчим кодексом; див. також постанови № 193 від 21 серпня про Порядок внесення, повернення та перерахування грошової застави на місцевих виборах та № 258 від 14 вересня, що стосується питання непрямого підкупу виборців.

¹⁵ В тому числі щодо запровадження правил розмежування виборчих округів (зокрема, у громадах з пропорційною системою представництва), оцінки виборчими комісіями висування кандидатів (див. розділ “Реєстрація кандидатів”), вирішення виборчих спорів, зокрема стосовно критеріїв прийнятності (див. розділ “Скарги та апеляції”).

Органи місцевого самоврядування обираються шляхом прямого голосування на п'ятирічний строк. Сільський, селищний та міський голова обирається шляхом прямого голосування за мажоритарною виборчою системою відносної більшості одним туром голосування в адміністративних одиницях, де кількість виборців не перевищує 75 тисяч осіб, та за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості в 37 містах, де кількість виборців дорівнює або перевищує 75 тисяч осіб, з проведенням другого туру у випадку, якщо жоден з кандидатів не отримує абсолютної більшості голосів в першому турі. Депутати місцевих рад у громадах, де кількість виборців не перевищує 10 тисяч осіб, обираються за мажоритарною виборчою системою відносної більшості; при цьому може бути обрано не менше двох та не більше чотирьох депутатів від кожного багатомандатного округу; кандидати, які набрали найбільшу кількість голосів виборців, отримують посади у місцевих радах, поки всі вони не будуть заповнені. Виборчий кодекс визначає кількість депутатів місцевих рад в залежності від кількості виборців у відповідному виборчому окрузі.¹⁶

Депутати обласних, районних, міських та районних у містах рад, у яких кількість виборців складає або перевищує 10 тисяч осіб, обираються на основі пропорційного представництва за відкритими списками місцевих організацій політичних партій в багатомандатних округах. Політичні партії змагатимуться шляхом подання єдиного списку кандидатів для єдиного багатомандатного округу, а також додаткових територіальних виборчих списків кандидатів, включених до єдиного списку, для кожного територіального виборчого округу в межах єдиного багатомандатного округу. Партії, що отримують 5 відсотків від усіх голосів виборців, що взяли участь у голосуванні, візьмуть участь у розподілі мандатів. Мандати розподіляються за правилом Хейер-Німейера методом найбільшого залишку. Система відкритих виборчих списків застосовується лише до кандидатів, які набрали щонайменше 25 відсотків від виборчої квоти (так звана "вартість мандату"). Якщо кількість мандатів, що отримала партія у територіальному виборчому окрузі є більшою, залишок мандатів розподіляється відповідно до порядку кандидатів у територіальних та єдиному виборчих списках на розсуд партії. Крім того, партії визначають перші номери у списках, яким гарантуються місця у місцевих радах, незалежно від результатів для всього відкритого списку.

ТБК здійснює формування виборчих округів на власний розсуд та, в світлі політично заангажованого процесу призначення членів ТВК, він не отримав довіри громадськості та призвів до випадків оскарження (див. розділ "*Скарги та апеляції*"). Розмежування виборчих округів політично заангажованими органами не відповідає належній міжнародній практиці. Для виборів у місцеві ради вищого рівня та у громадах, де кількість виборців складає або перевищує 10 тисяч осіб, Виборчий кодекс містить рекомендацію, відповідно до якої межі виборчих округів повинні співпадати з адміністративно-територіальним поділом, та дозволяє відхилення не більше ніж на два округи.¹⁷ Положення Кодексу вимагають дотримання рівної кількості голосів між територіальними громадами в межах одного багатомандатного округу, у відношенні до кількості депутатських мандатів, які розподіляються в такому окрузі; відхилення кількості виборців не може перевищувати 15 відсотків орієнтовної середньої кількості виборців в окрузі з розрахунку на один депутатський мандат для виборів у місцеву раду у

¹⁶ Кількість депутатів у складі місцевої ради складає від 22 осіб у громадах, де кількість виборців не перевищує 10 тисяч осіб до 120 осіб у громадах, де зареєстровано понад 2 мільйони виборців. Система допускає істотну різницю у представництві громад з приблизно однаковою кількістю виборців (тобто, у двох громадах з кількістю виборців 249 000 та 251 000 виборців відповідно різниця у кількості мандатів може складати 12 мандатів; при цьому громади де різниця у кількості виборців складає близько 50 відсотків будуть представлені у місцевих радах однаковою кількістю депутатів).

¹⁷ Територія громади, яка обирає депутатів місцевої ради, поділена на округи. Кількість округів визначається шляхом ділення кількості депутатів на три для громад, де кількість зареєстрованих виборців не перевищує 10 тисяч осіб, та на 10 для громад, де кількість зареєстрованих виборців складає або перевищує 10 тисяч осіб. ТВК мають право поділу території громади на певну кількість округів, плюс-мінус два округи.

громадах, де кількість виборців не перевищує 10 тисяч осіб.¹⁸ Багато таких виборчих округів не змогли забезпечити рівне виборче право, що суперечить пункту 7.3 Документу Копенгагенської наради ОБСЄ 1990 року та належній міжнародній практиці.¹⁹

Вплив партій на місцеві ради посилюється після прийняття 17 липня змін до Закону України “Про статус депутатів місцевих рад”, якими політичним партіям було надано право застосовувати механізм імперативного мандату для депутатів місцевих рад, що суперечить міжнародним стандартам.²⁰ Таким чином, партії, які висувають кандидатів, можуть ініціювати відкликання обраного депутата шляхом збору підписів, зокрема, за неналежне виконання ним партійної програми.

Управління виборчим процесом

Управління виборчим процесом під час місцевих виборів здійснювали ЦВК, 1 642 територіальні виборчі комісії (ТВК), які відповідають новому адміністративно-територіальному поділу України, та 29 084 дільничних виборчих комісії (ДВК).²¹ В органах управління виборчим процесом, лише 5 з 17 членів ЦВК - жінки; більшість посад членів комісій нижчого рівні зайняли жінки.²² Чинний склад ЦВК був сформований в жовтні 2019 року; попередній склад ЦВК був розпущений до закінчення строку його повноважень після парламентських виборів 2019 року.²³ За даними отриманими із засобів масової інформації, які частково підтверджені головою ЦВК, представники офісу президента чинили тиск на голову ЦВК та трьох членів комісії з вимогою про їх відставку до місцевих виборів, що викликає занепокоєння щодо спроби підірвати незалежність органів управління виборчим процесом; спроба виявилась неуспішною.²⁴

Загалом, ЦВК дотримувалась всіх встановлених законом строків та працювала неупереджено та відкрито, чим заслужила високий рівень довіри з боку більшості співрозмовників ОМСВ БДПЛ. Більшість постанов ЦВК оприлюднювались на її офіційному сайті, що підвищувало прозорість її роботи. Засідання ЦВК транслювались в прямому ефірі на веб-сайті комісії та пізніше записи публікувались на її каналі в мережі “YouTube”. ЦВК також запустила широку освітню кампанію для виборців, в тому числі на своїх сторінках у соціальних мережах та на своїй освітній онлайн платформі (*Просвіта*), де публікувала навчальні матеріали для членів

¹⁸ Див. також розділ I.2.2.vii. [Кодексу належної практики у виборчих справах](#) та пунктом 17 Роз’яснювального звіту до нього, яким рекомендується застосування неупередженої процедури перегляду меж виборчих округів у період між виборами та дозволяється відхилення не більше 10 відсотків в межах виборчих округів. Див. також [Звіт Венеціанської комісії щодо розмежування виборчих округів та розподілу депутатських мандатів 2017 року](#).

¹⁹ Наприклад, невідповідності було виявлено у 50 округах Дніпропетровської області, 29 округах Одеської області, 26 округах Волинської області та 34 округах Запорізької області. Відповідно до пункту 7.3 [Документу Копенгагенської наради ОБСЄ 1990 року](#), держави-учасниці ОБСЄ зобов’язуються “гарантувати універсальне та рівне виборче право дорослим громадянам”.

²⁰ Пункт 7.9 [Документу Копенгагенської наради ОБСЄ 1990 року](#) зобов’язує держави-учасниці ОБСЄ “забезпечити, щоб кандидати, які отримали необхідну кількість голосів виборців, визначену законом, належним чином займали посади; вони повинні мати право залишатись на посаді до закінчення строку їх повноважень або до їх дострокового припинення в порядку, врегульованому законодавством відповідно до демократичних парламентських та конституційних процедур”. Див. також Статтю 3 Протоколу №1 до [Європейської конвенції з прав людини 1950 року](#), [Доповідь Венеціанської комісії щодо імперативного мандата та схожих практик 2009 року](#) та [Експертний висновок “amicus curiae” для Конституційного суду України щодо проекту Закону України № 1027 щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата 2019 року](#).

²¹ В тому числі 928 спеціальних виборчих дільниць, створених у стаціонарних закладах охорони здоров’я, які зайняті лікуванням хворих на COVID-19.

²² Близько 74% всіх членів ТВК комісій першого рівня (532 ТВК) склали жінки. Близько 67% голів, 75% заступників голів, та 82% секретарів ТВК - жінки.

²³ ЦВК призначається Верховною Радою України за поданням Президента України.

²⁴ Див. [статтю від 14 серпня, відповідь адміністрації Президента](#), та [відповідь Голови ЦВК](#).

виборчих комісій та виборців.²⁵ Втім, офіційним засіданням ЦВК часто не вистачало предметного обговорення по суті питань, що відбувалось під час робочих закритих засідань комісії, що зменшило загальну прозорість її роботи.

Кандидатури на посади членів ТВК та ДВК подавались місцевими організаціями політичних партій, які мають зареєстровані парламентські фракції або які уклали угоди про політичну співпрацю з депутатською групою, а також місцевими організаціями політичних партій без представництва у Верховній Раді України, зареєстрованими у відповідній адміністративно-територіальній одиниці.²⁶ Кандидатури на посади членів ДВК також могли подаватись незалежними кандидатами. Співрозмовники ОМСВ БДПЛ розкритикували процедуру формування виборчих комісій, зокрема, відсутність вимог щодо професійних критеріїв та розширені можливості для політизації комісій через надання дозволу групам народних депутатів подавати кандидатури на посади членів ТВК та ДВК. ОМСВ БДПЛ отримала заяви та спостерігала виникнення особистих конфліктів у виборчих комісіях, а також непрофесійність комісій, в тому числі відмова членів ТВК від участі у засіданнях та виконання інших обов'язків.²⁷ ДВК були створені у встановлений строк, але деякі ТВК повідомили представникам ОМСВ БДПЛ про те, що членам ДВК не вистачало знань та досвіду. Багато кандидатів, поданих партіями, відмовились від роботи на посадах членів ДВК, а деякі призначені члени ДВК пізніше звільнились з різних причин, серед яких страх підхопити COVID-19, низький рівень оплати, складність виборчих процедур, та велика відстань до ДВК.

14 вересня Кабінет Міністрів України затвердив Постанову № 846, якою визначив перелік протиепідемічних заходів, які повинні бути запроваджені під час виборів, та поклав відповідальність за забезпечення такими засобами на місцеві адміністрації.²⁸ Зокрема, цією постановою надано можливість голосування за місцем перебування виборцям з симптомами респіраторних захворювань, дозволено членам комісій проводити оцінку стану здоров'я виборців, та передбачено запровадження захисних заходів для членів органів управління виборчим процесом, а також визначено порядок підготовки приміщень для голосування та роботи виборчих комісій. Деякі критичні питання були врегульовані та заходи запроваджені із істотною затримкою, в тому числі закупівля засобів індивідуального захисту, що підірвало

²⁵ ЦВК для своєї інформаційної кампанії використовує телебачення та мережу "Інтернет", в тому числі соціальні мережі "Facebook" та "YouTube".

²⁶ [Постановою ЦВК №156](#) від 1 серпня 2020 року визнається, що адміністративно-територіальна реформа створила прогалини та проблеми для застосування Виборчого кодексу, та частково роз'яснено, відповідно до інструкцій Міністерства юстиції, певні умови для подання кандидатур на посади членів комісій місцевими організаціями політичних партій. Якщо кандидатури на посади членів виборчих комісій подаються більш ніж однією організацією однієї й тієї ж політичної партії, до уваги береться кандидатура подана організацією політичної партії вищого рівня. 10 серпня, ЦВК затвердила склад 532 ТВК областей, районів та міст обласного значення, а також міста Києва та його районів; ці ТВК в подальшому створили ТВК для інших міст та менших громад. Всі ТВК створили відповідні ДВК до 9 жовтня.

²⁷ Повноваження складу Васильківської міської ТВК (Київська область), Рубіжанської міської ТВК (Луганська область), Одеської міської ТВК й Таїровської селищної ТВК (Одеська область), Бердянської міської ТВК (Запорізька область), Кагарлицької міської ТВК (Київська область), Львівської міської ТВК (Львівська область) та Івано-Франківської обласної ТВК було достроково припинено ЦВК за невиконання зобов'язань, передбачених мандатом, та сформовано новий склад; роботу Миколаївської міської ТВК було заблоковано після внутрішнього політичного конфлікту. Довгострокові спостерігачі ОМСВ БДПЛ отримали скарги від голів ТВК щодо постійної відсутності деяких членів Воронківської сільської ТВК (Чернігівська область), Миронівської та Кагарлицької міських ТВК та Калитянської селищної ТВК (Київська область), Ковельської міської ТВК (Волинська область), та декількох районних та міських ТВК у Херсонській та Одеській областях. В Могилів-Подільській міській ТВК співрозмовниками ОМСВ БДПЛ було помічено спроби зриву засідань членами ТВК, а внутрішні конфлікти у ТВК призвели до звільнення декількох членів ТВК.

²⁸ Стаття 142 Конституції передбачає, що витрати органів місцевого самоврядування, які виникають в результаті виконання рішень державних органів влади, підлягають компенсації державою. 10 жовтня ЦВК звернулась до Кабінету Міністрів України та інших відповідних центральних та місцевих органів влади із вимогою про негайне вирішення питання щодо створення належних умов для запровадження проти-епідемічних заходів під час організації та проведення виборів.

ефективність та результативність підготовки до виборів. 22 жовтня ЦВК прийняла Постанову, якою додатково роз'яснила перелік проти-епідемічних заходів. Декілька ТВК повідомили представникам ОМСВ БДПІЛ про невідповідне або запізне надходження коштів для запровадження проти-епідемічних заходів, в той час як інші вважали надане фінансування достатнім.²⁹

Декілька питань залишилися проблематичними для органів управління виборчим процесом, в тому числі питання, пов'язані зі складною виборчою системою та реформованою адміністративно-територіальною системою (такі як кількість виборів, складність виборчих бюлетенів, створення нових виборчих округів), а також відсутністю достатніх людських та технічних можливостей у на рівні ТВК та ДВК. Заклановане створення регіональних представництв ЦВК не відбулось до виборів. Інформаційна система ЦВК "Вибори", що використовувалась під час попередніх виборів для встановлення підсумків голосування та передачі результатів, не могла використовуватись відсутність достатньої кількості часу та коштів для оновлення програмного забезпечення з метою пристосування до нової складної виборчої системи.³⁰ ЦВК видала декілька постанов та підготувала посібники для роз'яснення процедур, пов'язаних із голосуванням, підрахунком голосів та переданням результатів.³¹

ЦВК провела 462 онлайн тренінги для 8 968 членів ТВК та 366 тренінгів для членів ДВК.³² Декілька співрозмовників ОМСВ БДПІЛ висловили занепокоєння щодо зменшення обсягів інформації та кількості присутніх на необов'язкових онлайн тренінгах, порівняно з очним навчанням, та наголосили, що участь у онлайн тренінгах були зокрема ускладненою для членів комісій у сільській місцевості через технічні можливості. Як і під час попередніх виборів, істотну кількість членів ТВК та ДВК пізніше було замінено на посадах, переважно за поданням партій.³³ Така практика, якій БДПІЛ раніше рекомендував приділити увагу, негативно вплинула на незалежність та неупередженість ТВК та безперервність їхньої роботи, а також зменшила цінність проведеного навчання.³⁴ У більшості з 383 ТВК, які відвідали співрозмовники ОМСВ БДПІЛ, адміністративна підготовка здійснювалась належним чином та відповідно до встановлених строків. Втім, декілька ТВК скаржились на те, що постійні процесуальні зміни та відсутність ясності з деяких питань виборчого процесу негативно вплинули на їхню роботу.³⁵

²⁹ Співрозмовники пояснили, що складнощі пов'язані з розподілом коштів місцевих бюджетів для цих цілей, а також, що постанова зокрема стосувалась менших громад з меншими бюджетами.

³⁰ ЦВК спільно з Координатором проектів ОБСЄ в Україні запустили "Електронний кабінет ТВК", онлайн ресурс для ТВК, призначений для внесення та опрацювання даних, отриманих від ДВК. 2 жовтня ЦВК своєю [Постановою № 331](#) роз'яснила, що ТВК можуть користуватись цим програмним забезпеченням лише як додатковим інструментом, а інформація, розміщена та опублікована в електронному кабінеті ТВК є попередньою та не має юридичних наслідків. ТВК було запропоновано надсилати ЦВК дані про реєстрацію кандидатів, дані з результатами голосування та іншу інформацію через інформаційну систему Державного реєстру виборців (ДРВ).

³¹ Наприклад, 10 жовтня ЦВК ухвалила дві постанови щодо порядку проставлення відмітки в бюлетені та видачі виборцям бюлетенів членами ДВК.

³² Деякі міжнародні організації та політичні партії також проводили навчання для членів ТВК та ДВК.

³³ Відповідно до закону, суб'єкти висування мають право відкликати свої кандидатури з комісій як до, так і після дня голосування. До 25 жовтня ЦВК замінила 5 067 членів ТВК вищого рівня. З них - 337 голів ТВК, та 294 заступники голови ТВК, 353 секретарі комісій та 4 083 членів комісій. Співрозмовники ОМСВ БДПІЛ пояснили високу кількість заміни членів ТВК та ДВК нижчого рівня відповідними ТВК вищого рівня.

³⁴ Розділом П.3.1.77 пояснювального звіту [Кодексу належної практики у виборчих справах 2002 року](#) передбачено, 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 неприпустимим...".

³⁵ Такі питання були пов'язані із різними процедурами у день голосування, в тому числі заповнення бюлетенів, визначення дійсності бюлетеня, управління проти-епідемічними заходами, та голосуванням за місцем перебування для виборців хворих на COVID-19.

Виборці, які не могли самостійно проголосувати, могли попросити про допомогу іншого виборця за власним розсудом.³⁶ На виборчих дільницях не було передбачено жодних допоміжних засобів для виборців з порушеннями зору. Співрозмовники ОМСВ БДПЛ відмічали, що складність виборчої системи та голосування відповідно до територіальних округів створили певні проблеми для виборців з порушеннями зору та розумовими розладами, які зберігають право голосу.³⁷ В грудні 2019 року ЦВК створила робочу групу з питань виборчих прав осіб з інвалідністю, до складу якої увійшли представники організацій, що представляють інтереси осіб з інвалідністю. Втім, організації, з якими зустрічались представники ОМСВ БДПЛ, пояснили, що подальші зусилля потребували забезпечення можливості автономної участі у голосуванні виборцям з різноманітними формами інвалідності, зокрема, внесення змін у законодавство для приведення національних норм та стандартів у відповідність з міжнародними положеннями, запровадження яких потребувало повноважень, що виходить за рамки мандату ЦВК.

Реєстрація виборців

Голосувати на виборах мали право громадяни України, які досягли 18 років станом на день голосування, якщо за рішенням суду вони не були визнані недієздатними на підставі розумового або психічного розладу.³⁸ Позбавлення права голосу на підставі недієздатності суперечить міжнародним зобов'язанням та стандартам.³⁹ Також у місцевих виборах не можуть брати участь військовослужбовці строкової служби та громадяни, що проживають за кордоном або відбувають покарання у місцях позбавлення волі.

Реєстрація виборців є пасивною та постійною, а списки виборців для кожної дільниці складаються шляхом витягу з постійно діючого Державного реєстру виборців (ДРВ). Змінами, внесеними у липні 2020 року до Закону України “Про Центральну виборчу комісію” було ліквідовано службу розпорядника ДРВ, а її повноваження передані новому департаменту в складі секретаріату ЦВК. Ведення ДРВ здійснюється 27 органами адміністрування реєстру (ОАР) та 759 відділами ведення реєстру (ВВР).⁴⁰ Реєстр оновлюється щомісячно на основі даних отриманих від різних державних установ, та станом на 30 вересня містив дані про 35 265 503 виборців.⁴¹ З них 28,6 мільйонів виборців мали право голосу та були зареєстровані у громадах, де місцеві вибори відбулись. Оприлюднення детальної статистики про зареєстрованих виборців на сайті ДРВ сприяло його прозорості.

Співрозмовники ОМСВ БДПЛ не висловили істотного занепокоєння щодо точності та всеохопності ДРВ. Втім, за оцінками співрозмовників, від 20 до 40 тисяч представників ромської спільноти не були включені до реєстру виборців через відсутність ідентифікаційних

³⁶ Виборчим кодексом передбачено, що інформаційні матеріали повинні виготовлятися у доступних форматах для використання до виборів та в день голосування, із врахуванням вимог, встановлених ЦВК.

³⁷ Статтями 12 та 29 [Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю 2006 року](#) (CRPD), визначено, що “Держави- учасниці здійснюють необхідні заходи для надання доступу особам з інвалідністю до допомоги, якої вони можуть потребувати у реалізації своєї правосуб’єктності, та забезпечують, щоб “процедура голосування, засоби та матеріали були належними, доступними та легкими для розуміння та використання”.

³⁸ За даними ЦВК, це обмеження вплинуло на права 36 600 виборців.

³⁹ Пунктом 9.4 [Повідомлення № 4/2011 Комітету ООН з прав людей з інвалідністю 2013 року](#) передбачено, що “позбавлення права голосу на підставі ймовірного або фактичного психічного або інтелектуального розладу, в тому числі обмеження відповідно до персональної оцінки, є дискримінацією на підставі інвалідності”. Див. також пункт 48 [Загального коментаря № 1 Комітету ООН з прав людей з інвалідністю до Статті 12 від 2014 року](#).

⁴⁰ Перехідні положення Виборчого кодексу, які не застосовуються до місцевих виборів відносять повноваження ОАР та ВВР до повноважень регіональних та територіальних органів ЦВК, як тільки вони будуть створені.

⁴¹ В тому числі від Органів реєстрації цивільного стану, Міністерств оборони та охорони здоров’я України, районних судів, пенітенціарних установ.

документів. Міжнародні організації раніше вже висловлювали своє занепокоєння щодо існуючих перепон для доступу до особистих документів для представників спільноти ромів.⁴²

Відповідно до змін, внесених у 2020 році до Закону України “Про Державний реєстр виборців”, ЦВК спростила порядок зміни виборцями своєї виборчої адреси шляхом скасування вимоги про надання виборцями підтверджуючої документації для такої зміни адреси. Це рішення відповідає попереднім рекомендаціям БДПЛ та було позитивно оцінене більшістю співрозмовників як таке, що потенційно повинно спростити участь у виборах для ВПО, економічних мігрантів та інших громадян, які не мають зареєстрованої адреси. Втім, лише 101 687 виборців подали звернення про зміну своєї виборчої адреси до закінчення офіційного строку подання 10 вересня.⁴³ На декількох дільницях спостерігалась нетипово велика кількість поданих звернень про зміну виборчої адреси.⁴⁴ ЦВК опублікувала перелік ДВК, у яких кількість поданих звернень про зміну виборчої адреси перевищила 15 відсотків від загальної кількості виборців, зареєстрованих на такій дільниці та закликала національних спостерігачів від громадських організацій та представників партій уважно спостерігати за виборами на таких виборчих дільницях. ЦВК також звернулась до правоохоронних органів щодо проведення розслідування випадків, коли з ідентичних IP-адрес надходила велика кількість таких запитів про зміну виборчої адреси на адресу в тій же будівлі; випадки трапились у трьох громадах в Одеській області. За декілька днів до дня голосування громадські організації, які здійснювали спостереження за виборчим процесом, повідомили про велику кількість змін виборчої адреси на адреси у маленьких громадах в Дніпропетровській, Хмельницькій, Київській, Львівській та Одеській областях. Національна поліція заявила, що вони проводили розслідування випадків маніпуляцій даними про реєстрацію виборців в Одеській, Тернопільській та Житомирській областях.

Деякі ВВР та ТВК, за якими спостерігали представники ОМСВ БДПЛ повідомили про плутанину, яка виникла на початку їхньої роботи стосовно території, за яку вони були відповідальні в результаті адміністративно-територіальної реформи. ЦВК прийняла роз’яснювальну постанову, якою визначила відповідність кожної ТВК певному ВВР. Списки виборців складались ВВР для кожної виборчої дільниці, що знаходиться у його підпорядкуванні, та розміщувались для публічного ознайомлення у приміщеннях ДВК. Виборці мали право подавати заяви про внесення змін та виправлень до 20 жовтня, в тому числі шляхом подання електронної заяви; була подана лише невелика кількість заяв про внесення змін. ВВР надіслав оновлені списки виборців у ДВК до 23 жовтня.

ДРВ містить спеціальну відмітку для внесення інформації про виборців з постійною інвалідністю, що обмежує їхню мобільність (1.56 відсотки виборців на поточних виборах). На основі цих даних, ДВК підготували та опублікували витяги зі списків виборців для організації голосування за місцем перебування. Співрозмовники ОМСВ БДПЛ розкритикували

⁴² Див. пункт 15 [Заключних зауважень Комітету ООН з економічних, соціальних та культурних прав щодо сьомого періодичного звіту 2020 року](#), пункт 12 [Заключних зауважень Комітету ООН з прав людини щодо сьомого періодичного звіту 2013 року](#), та пункти 35 та 40 [Документу Копенгагенської наради ОБСЄ 1990 року](#).

⁴³ За даними, отриманими від співрозмовників громадянського суспільства та голови Служби розпорядника ДРВ, за попередніми оцінками в результаті застосування процедури право голосу могли отримати близько 3,5 мільйонів економічних мігрантів, 1 мільйон громадян без зареєстрованої у ДРВ адреси, та 1,2 мільйони ВПО, адреса проживання яких знаходиться на тимчасово окупованій території.

⁴⁴ За даними ЦВК та результатами спостережень організацій громадянського суспільства та ОМСВ БДПЛ, нетипове збільшення кількості звернень було зареєстровано на дільницях у наступних областях (районах): Черкаська (Чигиринський), Чернігівська (Чернігівський), Чернівецька (Чернівецький), Дніпропетровська (Криворізький, Синельниковський), Донецька (Маріупольський), Херсонська (Скадовський), Хмельницька (Слобідсько-Кульчієвецький), Кіровоградська (Кропивницький), Київська (Білоцерковський, Бориспільський, Броварський, Бучанський, Фастівський, Обухівський), Львівська (Дрогобицький, Львівський, Стрийський), Одеська (Білгород-Дністровський, Одеський), Закарпатська (Ужгородський), та Запорізька (Широківський, Запорізький).

відсутність захисту персональних даних виборців та автоматичне призначення голосування за місцем перебування для таких виборців як стигматизуюче для осіб з інвалідністю.⁴⁵

Реєстрація кандидатів

Депутатом місцевої ради або сільським, селищним або міським головою може бути обраний громадянин з правом голосом, окрім осіб, позбавлених дієздатності на підставі розумового або психічного розладу, що суперечить міжнародним зобов'язанням. Громадяни, які мають судимість за тяжкий або особливо тяжкий злочин, злочин проти виборчих прав громадян, або корупційний злочин, якщо таку судимість не було знято або погашено, не мають права балотуватись на виборах; втім, від потенційних кандидатів не вимагається подання будь-якої документації щодо судимостей. Для осіб, які бажають балотуватись на місцевих виборах, не передбачено вимог щодо певного строку проживання у відповідній місцевості.

Списки кандидатів для участі у виборах депутатів місцевих рад, а також кандидатів на посади сільських, селищних, міських голів можуть подаватися місцевими осередками політичних партій у відповідному виборчому окрузі.⁴⁶ Самовисування кандидатів було передбачено лише для виборів на посади сільських, селищних та міських голів, а також для виборів депутатів місцевих рад у громадах, кількість зареєстрованих виборців у яких не перевищує 10 тисяч осіб, що не відповідає зобов'язанням перед ОБСЄ.⁴⁷ Одна особа може подавати свою кандидатуру для участі у виборах шляхом самовисування або може бути висунута (одним й тим же суб'єктом висування) кандидатом у депутати в багатомандатному виборчому окрузі не більше ніж у два рівні місцевих рад; особа, що висувається кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови, може одночасно взяти участь у виборах в якості кандидата у депутати місцевої ради одного рівня. Співрозмовники ОМСВ БДПЛ відмітили, що процес висування кандидатів від партій є високо децентралізованим і часто нерозривно пов'язаний із місцевими бізнес інтересами, з різними комбінаціями партій, що об'єднуються перед виборами у різних регіонах.

Нещодавніми змінами до Виборчого кодексу розмір грошової застави було зменшено для всіх учасників перегонів, але запроваджено грошову заставу для кандидатів, що беруть участь у виборах у маленьких громадах, де раніше грошова застава не вимагалась.⁴⁸ Співрозмовники ОМСВ БДПЛ не висловили особливого занепокоєння щодо процедури внесення грошової застави; втім, багато з них відмітили що жінки мали більше фінансових перепон для участі у виборах, при цьому депутати місцевих рад не отримують грошової компенсації за свою роботу. Крім того, деякі кандидати, які висувались у громадах меншин, повідомили про виникнення

⁴⁵ Відповідно до Статті 29 [Конвенції про права осіб з інвалідністю 2006 року](#), державні органи повинні “сприяти створенню середовища, в якому особи з інвалідністю могли б ефективно й усебічно брати участь в управлінні державними справами без дискримінації та нарівні з іншими”.

⁴⁶ Незважаючи на те, що ЦВК у своїй постанові №156 видала роз'яснення щодо висування кандидатів партіями, а співрозмовники ОМСВ БДПЛ відмічали, що на практиці місцеві організації політичних партій вищого рівня приймали переважну більшість рішень щодо висування кандидатів у депутати місцевих рад нижчого рівня, нормативно-правова база залишає невизначеним питання щодо того, які організації політичних партій мають право висувати кандидатів, якщо декілька осередків політичної партії представляють один й той самий адміністративно-територіальний рівень в рамках сформованих нових адміністративних підрозділів.

⁴⁷ Пункт 7.5 [Документу Копенгагенської наради ОБСЄ 1990 року](#) зобов'язує держав-учасниць “поважати право громадян займати політичні або державні посади, особисто або в якості представників політичних партій або організацій без дискримінації”.

⁴⁸ Сума грошової застави залежить від кількості виборців, зареєстрованих у відповідній громаді; вона складає мінімум 20 відсотків від суми мінімальної заробітної плати у громадах, кількість виборців у яких не перевищує 10 тисяч осіб, та не перевищує суми чотирикратного розміру мінімальної заробітної плати на кожні 90 тисяч виборців у громадах, де зареєстровано більше ніж 75 тисяч виборців. Поточний розмір мінімальної заробітної плати складає 5 000 гривень (близько 150 євро).

складнощів з особистим внесенням грошової застави у маленьких громадах, в яких немає партійного розподілу.

ТВК зареєстрували 278 859 кандидатів у депутати міських рад (227 943 у пропорційних списках й 50 916 у багатомандатних округах) та 2 936 кандидати на посади сільських, селищних та міських голів. ЦВК повідомила ОМСВ БДПЛ, що 828 кандидатів з пропорційних списків кандидатів у депутати міських рад та 27 кандидатів на посади сільських, селищних та міських голів відкликали свої кандидатури або їхня реєстрація була анульована. Давно відома тактика висування так званих “технічних” кандидатів з однаковими іменами, яку використовують деякі учасники перегонів для введення виборців в оману, створила певні проблеми деяким ТВК.⁴⁹ У 11 випадках, правоохоронні органи порушили кримінальні справи щодо потенційних так званих “технічних кандидатів”.⁵⁰

Процес реєстрації кандидатів загалом був всеохоплюючим. Втім, у деяких випадках ТВК не мали уніфікованого підходу до реєстрації реєстрацій щодо можливих неточностей та недоліків у поданих документах.⁵¹ У деяких випадках ТВК не могли визначитись з рівнем місцевої організації політичної партії, яка може сплатити грошову заставу від імені кандидата. Обмежуюче тлумачення та непослідовне застосування процедури реєстрації кандидатів позбавив права балотувались на рівних умовах кандидатів в декількох випадках, що суперечить зобов'язанням ОБСЄ та іншим міжнародним зобов'язанням та стандартам.⁵² У деяких випадках, за якими спостерігали представники ОМСВ БДПЛ, в тому числі в містах Дніпро, Кагарлик, Хмельницький Кропивницький, Миколаїв та Одеса, рішення ТВК про реєстрацію певних кандидатів та списків партій виявились політично замотивованими та мали на меті виключити певні політичні сили з участі у виборах.⁵³

Новим Виборчим кодексом були запроваджені більш суворі гендерні вимоги до виборчих списків кандидатів у депутати місцевих рад. Особи кожної статі повинні представляти щонайменше 40 відсотків списках кандидатів у депутати місцевих рад у громадах, де кількість зареєстрованих виборців складає або перевищує 10 тисяч осіб (не менше двох кандидатів кожної статі у кожній групі з п'яти кандидатів у списку), та 30 відсотків у громадах з меншою кількістю виборців. Декілька співрозмовників ОМСВ БДПЛ, в тому числі ЦВК, висловили занепокоєння щодо невиконання цієї норми, оскільки закон вимагає дотримання квоти лише під час висування кандидатів та не застосовується до регулювання процесу після реєстрації

⁴⁹ Наприклад, Уманська міська ТВК (Черкаська область) зареєструвала чинного міського голову та двох його тезок; обидва офіційно змінили свої імена напередодні виборів, в червні та липні 2020 року відповідно. Подібні випадки спостерігались у Чернігівській, Дніпропетровській, Херсонській, Луганській, Одеській та Закарпатській областях.

⁵⁰ Змінами до Кримінального кодексу, внесеними в липні 2020 року, було запроваджено кримінальну відповідальність за пропонування або прийняття хабаря за реєстрацію в якості кандидата.

⁵¹ За даними Єдиного державного реєстру судових рішень, станом на 15 жовтня по всій країні судами було розглянуто по суті 296 справ, пов'язаних із реєстрацією кандидатів. Представники ОМСВ БДПЛ відмічали що найбільш поширеними підставами для відмови у реєстрації були технічні недоліки у документах про реєстрацію кандидата, що подавались у ТВК (наприклад, відсутність підпису або неналежним чином заповнена заява про реєстрацію кандидатом, відсутність підпису або печатки на підтверджуючих документах), запізне подання документів, а також недотримання вимог щодо гендерної квоти та внесення грошової застави. У декількох випадках, заявники заявили, що ТВК своєчасно не повідомила їм про неточності у документах про реєстрацію кандидатів, які могли бути виправлені.

⁵² Пунктом 15 [Загального коментаря Комітету ООН з прав людини №25 до статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права \(ІССПР\) 1996 року](#) передбачено, що “будь-які обмеження права осіб бути обраними... повинні бути оправданими об'єктивними та обґрунтованими критеріями”. Пункт 24 [Документу Копенгагенської наради ОБСЄ 1990 року](#) передбачає, що будь-які обмеження прав повинні бути “суворо пропорційними цілям закону”. Див. також [Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування 2009 року](#) щодо права участі у виборах до місцевих органів влади.

⁵³ У деяких випадках, в тому числі у Добровеличківці та Кагарлику, ЦВК достроково припинила повноваження ТВК через її відмову зареєструвати кандидатів; реєстрацію кандидатів було завершено після формування нового складу цих ТВК.

кандидатів, наприклад, у випадках коли кандидат знімає свою кандидатуру. ЦВК повідомила ОМСВ БДПЛ про те, що 977 з 7877 списків були зареєстровані, попри недотримання вимоги щодо гендерної квоти. Після закриття реєстрації, жінки склали 45 відсотків від загальної кількості кандидатів у виборчих списках, та близько 16 відсотків від кандидатів на посади сільських, селищних та міських голів.

Умови здійснення передвиборчої агітації

В цілому виборча кампанія була спокійною, але була відмічена заявами про зловживання державними ресурсами та окремими випадками насильства.⁵⁴ Учасники перегонів могли розпочинати свою передвиборчу кампанію на наступний день після їхньої реєстрації відповідною виборчою комісією, та повинні були завершити агітаційні заходи за один день до дня голосування; попри це, представники ОМСВ БДПЛ відмітили велику кількість порушень “дня тиші”. Незважаючи на те, що закон забороняє дострокову агітацію, багато співрозмовників ОМСВ БДПЛ відмітили, що декілька партій *де факто* здійснювали передвиборчу агітацію до реєстрації кандидатів, зокрема шляхом встановлення біл-бордів по всій країні.⁵⁵

Протягом періоду передвиборчої кампанії, фундаментальні свободи вираження поглядів та право на мирні зібрання в цілому поважались, а учасники перегонів могли вільно проводити агітацію. Втім, пандемія COVID-19 та адаптивний карантин, що триває, вплинули на умови здійснення передвиборчої агітації та обмежили можливості кандидатів на проведення масштабних агітаційних заходів. Правила, встановлені урядом, вимагали використання засобів індивідуального захисту для проведення агітації в публічних місцях та обмежили кількість учасників масових заходів до 50 осіб. Обсяги та характер агітаційних заходів відрізнялись в регіонах, але посилились напередодні дня голосування. Роздача партійних газет та буклетів, вуличні намети, а також невеликі зібрання з виборцями були найбільш помітними поміж інших традиційних засобів передвиборчої агітації.⁵⁶

ОМСВ БДПЛ отримала багато заяв про зловживання державними ресурсами з боку обласних та міських адміністрацій, а також спостерігала та підтвердила велику кількість таких випадків, в тому числі публічні заходи, на яких офіційні представники державної влади або міста підтримували певних кандидатів.⁵⁷ Чинний міський голова міста Києва Віталій Кличко, який

⁵⁴ Наприклад, у Лозовій (Харківська область), поліція розпочала розслідування щодо підпалу автомобілів кандидатів на посаду міського голови від ЄС та СН. В місті Харкові було здійснено напад на агітатора від СН; про випадок було повідомлено в поліцію. В місті Дніпро в чинного міського голову від партії “Пропозиція” під час передвиборчої зустрічі кинули нашатирний спирт. В Одесі поліція розпочала розслідування за фактом вибуху автомобіля кандидата на посаду міського голови від партії “Батьківщина”. Автомобілі кандидата від партії “За майбутнє” в Ізмаїлі (Одеська область) та кандидата від партії “Слуга народу” в Рівному були підпалені.

⁵⁵ Наприклад, біл-борди партій “Європейська Солідарність”, “За майбутнє”, “Блок Кернеса”, ОПЗЖ, “Пропозиція”, “Слуга народу”, “Перемога Пальчевського”, “Голос”, та УДАР.

⁵⁶ ОМСВ БДПЛ відвідала та повідомила про 45 агітаційних заходів, які проводились 24 учасниками перегонів. Кількість учасників складала від 7 до 1,500 осіб.

⁵⁷ Наприклад, в місті Чернівці кандидат від партії “Слуга народу” приєднався до Президента Володимира Зеленського під час його прес-конференції, яка проходила в будівлі державного університету. В місті Одеса міська державна адміністрація роздавала пакунки з набором ліків; пакунки були оформлені в кольорах партії “Довіряй ділам”. В Рівному ім’я кандидата від партії “Слуга народу” та кольори партії були помічені на плакатах комунальних служб, а інформаційний центр міської ради проводив опитування щодо задоволеності роботою чинного міського голови. В місті Дніпро, телеканал, що належить міській державній адміністрації, транслював програму, під час якої демонструвались кольори, найменування та логотип, схожі з відповідною символікою партії “Пропозиція”. В місті Черкаси кандидата від партії “Слуга народу” було запрошено на масовий захід, організований обласною адміністрацією. У Лозовій (Харківська область), на веб-сторінці міської ради були опубліковані фотографії масового заходу з найменуванням та логотипом партії “Блок Світличної “Разом!”. У Кам’янському (Дніпропетровська область), логотипи партії “Бджола” було розміщено на громадському транспорті. В Іванівці та Генічеську

балотувався від Українського Демократичного Альянсу за Реформи (УДАР), та інші чинні голови міст Дніпро, Харків, Хмельницький, Одеса та Вінниця доповнювали свої дуже помітні кампанії виконанням своїх офіційних обов'язків, яке широко висвітлювалось, таких як запуск нових проектів інфраструктури. 13 жовтня Президент Зеленський анонсував, що він поставить п'ять питань під час "опитування" на виході з дільниць у день голосування. Опитування належало до ініціатив адміністрації президента, але фінансувалось партією "Слуга народу"; під час оголошення про проведення опитування Президент процитував виборчий слоган партії. В той же час, Міністр внутрішніх справ та Голова Національної поліції України пообіцяли попередити втручання у проведення опитування. Організація такого опитування була широко розкритикована громадянським суспільством та політичними партіями та була оскаржена в судах, на підставі того, що воно суперечить положенням Виборчого кодексу та виходить за рамки повноважень Президента (див. розділ "Скарги та апеляції").⁵⁸ Загалом, його проведення справило враження надання нечесної політичної переваги в день голосування та розмило розмежування держави та партії.⁵⁹

Основні національні партії, а також сильні місцеві партії, представлені у великих містах широко використовували зовнішню рекламу для підтримки своїх кандидатів та партійних брендів. Серед них найбільш помітними були партії "Слуга народу", "За майбутнє", "Європейська Солідарність", "Перемога Пальчевського", "Пропозиція", "Опозиційна платформа "За життя" та "Наш край". Повідомлялось про декілька випадків пошкодження або викрадення біл-бордів або плакатів.⁶⁰ У деяких місцях учасники перегонів були обмежені у можливості встановлювати біл-борди.⁶¹ Випадки контрагітації почастишали за декілька днів до дня голосування.⁶² ОМСВ БДПЛ отримала багато заяв щодо підкупу виборців, в тому числі

(Херсонська область) агітаційні матеріали партії "Слуга народу" були помічені у приміщенні державного органу. У місті Хмельницький, міська рада встановила біл-борди з інформацією про досягнення чинного міського голови, оформлені у кольорах його партії.

⁵⁸ Стаття 106 Конституції України містить вичерпний перелік повноважень президента, який не передбачає організацію опитувань. У вересні на розгляд Верховної Ради України було подано законопроект № 4043 про внесення змін до Закону України "Про ЦВК", який повинен був передати ЦВК повноваження щодо проведення опитувань за ініціативою Кабінету Міністрів України, одночасно з місцевими або загальнонаціональними виборами з усіх питань, окрім тих, що стосуються статусу окупованих територій, та проведення виборів на таких територіях, та покласти фінансові питання на місцеві адміністрації. Законопроект викликав багато спорів, й в результаті не був прийнятий.

⁵⁹ Пункт 5.4 [Документ Копенгагенської наради ОБСЄ 1990 року](#) зобов'язує держав-учасниць забезпечувати "чітке розмежування між Державою та політичними партіями; зокрема, політичні партії не об'єднуються з Державою".

⁶⁰ В Херсонській області біл-борди партій "Блок Володимира Сальдо", "Наш край", ОПЗЖ, "Радикальна партія" та "Нам тут жити" були знищені. В Маріуполі біл-борди партій ОПЗЖ та "Блок Вадима Бойченка" облили фарбою. В Київській області були пошкоджені агітаційні матеріали партії "Слуга народу". В місті Києві агітаційні намети та плакати партій "Батьківщина" та "Наш край" були пошкоджені. В місті Дніпро представниками партії "Національний корпус" були пошкоджені агітаційні матеріали партій ОПЗЖ та "Партія Шарія". В місті Суми, містах Вінниці та Житомирі плакати ОПЗЖ були знищені. В місті Вінниця було викрадено плакати партії "Голос". В місті Хмельницький два біл-борди партії "За конкретні справи" були залиті фарбою.

⁶¹ Наприклад, в містах Дніпро, Харків, Кривий Ріг та Одеса декілька кандидатів мали труднощі із купівлею площ на біл-бордах через те, що рекламні агенції ймовірно підпорядковувались місцевим міським адміністраціям. У Петропавлівській Борщагівці (Київська область), міська адміністрація заблокувала розміщення декількома кандидатами своєї агітації на біл-бордах.

⁶² Наприклад, фальшива реклама, спрямована на кандидатів від партії "Слуга народу" з'явилась у Кривому Розі. В місті Житомирі плакати проти партії "Слуга народу" з'явилися за декілька днів до дня голосування. В місті Рівному негативні агітаційні матеріали з'явилися в газетах та на телебаченні, та були спрямовані на кандидатів на посаду міського голови. У місті Кропивницькому розповсюджувались буклети з агресивним вмістом проти кандидатів від ОПЗЖ та партії "Слуга народу". В Краматорську (Донецька область) також була помічена контрагітація. В Червонограді (Львівська область) були помічені три біл-борди проти чинного міського голови. В Харківській області негативний плакат був спрямований на партію "Блок Світличної". В Луцьку, негативну агітацію можна було помітити на телеканалі "12".

розповсюдження продуктових пакунків та безкоштовного тестування на вірус COVID-19, а також спостерігала та підтвердила декілька таких випадків.⁶³

Багато учасників перегонів широко використовували соціальні мережі та рекламу в мережі “Інтернет” для спілкування зі своїм електоратом, шляхом ціленаправленої взаємодії з регіональною аудиторією через “Facebook”, “YouTube”, та “Instagram”.⁶⁴ Програми кандидатів в основному співпадали з політичними лініями партій, але також включали питання, пов’язані з громадами, у яких змагались кандидати. Повідомлення кампаній кандидатів в основному стосувались заходів, пов’язаних із подоланням пандемії COVID-19, боротьбою з корупцією, питаннями економіки, соціального забезпечення, безпеки та розвитку на місцях, в тому числі питань інфраструктури, управління містом та регіональних проектів.

Декілька кандидаток, яких було помітно у виборчій кампанії, займали перший рядок у списку партії або змагались за посади міських голів. Втім, співрозмовники ОМСВ БДПЛ відмічали широко поширений патріархальний підхід та дискримінуючі стереотипи проти кандидаток та обраних посадовців.⁶⁵ Національні та регіональні канали розподілили непропорційно меншу кількість ефірного часу в програмах новин у прайм-тайм жінкам-кандидатка, порівняно з часткою зареєстрованих жінок-кандидаток.⁶⁶ Організації, що опікуються правами жінок, повідомили про велику кількість випадків сексистської риторики під час кампанії.

Кандидати, що представляли спільноти меншин, в тому числі ромів, висувались національними партіями, а також місцевими партіями у місцях концентрації меншин.⁶⁷ Політичні партії, які представляють національні меншини, які мешкають у місцях компактного проживання у маленьких громадах, висловили занепокоєння нещодавнім збільшенням районів, оскільки нові адміністративно-територіальні межі можуть стати перепорою у їхніх можливостях отримати місця у місцевих радах.⁶⁸ В той же час формування територіальних громад дозволило деяким

⁶³ В місті Хмельницькому кандидати від партії “За майбутнє” роздавали продуктові пакунки разом із агітаційними буклетами. В місті Одеса прелставники партії “Батьківщина” подарували медичне обладнання регіональній лабораторії. У Дергачах (Донецька область), кандидат на посаду міського голови від партії “Слуга народу” організував для виборців безкоштовне тестування на коронавірус. У Кременній (Луганська область), поліція заарештувала склад з продуктовими пакунками, підготовленими для роздачі виборцям кандидатом на посаду міського голови. В місті Полтава кандидат на посаду міського голови від партії “За майбутнє” розповсюджував канцелярські набори у пакетах з символікою партії. В місті Одеса поліція затримала голову ДВК за організований підкуп голосів виборців та конфіскувала 45 000 доларів США. У Бахмуті (Донецька область) одна політична партія пропонувала 300 гривень за один голос; справа розслідується поліцією. У Костянтинівці (Донецька область) незалежний кандидат оплатив стоматологічні витрати для людей похилого віку. У місті Миколаїв “Наш край” розповсюджував безкоштовні набори ліків; поліція розпочала розслідування. У Чернівецькій області кандидат у депутати сільської ради запропонував 16 тисяч гривень за голоси виборців.

⁶⁴ Наприклад, у мережі “Facebook” були дуже активними офіційні сторінки партій ОПЗЖ, “Європейська Солідарність”, “Батьківщина”, “Партія Шарія”, “За майбутнє”, “Слуга народу”, “Свобода” та УДАР. Крім того, багато кандидатів активно публікували інформацію на своїх особистих сторінках та на сторінках регіональних партій. Була широко помітна платна інтернет-реклама багатьох учасників перегонів, в тому числі партій “Європейська Солідарність”, “За майбутнє”, “Наш край”, “Пропозиція”, “Партія Шарія”, “Слуга народу” та УДАР, націлена на широку аудиторію, включаючи Київську, Дніпропетровську, Львівську, Одеську та Полтавську області.

⁶⁵ Пункт 26 [Заключних зауважень до восьмої періодичної доповіді 2017 року Комітету ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок \(CEDAW\)](#) описує стурбованість Комітету “збереженням в політичному дискурсі, засобах масової інформації та в суспільстві глибоко укорінених патріархальних поглядів й дискримінаційних стереотипів [...], які увічнюють підлегле становище жінок в сім’ї й в суспільстві, що зокрема відображається, на виборі жінок в сфері освіти і професійної діяльності, виражається їх обмеженою участю у політичному і громадському житті...”. Див. також пункт 27.

⁶⁶ За виключенням телеканала “Прямий”, який виділив 55% всього висвітлення кандидатці Марині Порошенко.

⁶⁷ Наприклад, 45 кандидатів, які представляли кримських татар, були включені до списків 10 різних партій, 10 кандидатів – представників ромської спільноти змагались за списками 8 партій.

⁶⁸ Таке занепокоєння висловила “Партія угорців України” в Закарпатській області, а також представники Румунської громади в Чернівецькій області.

групам меншин отримати краще представництво на цьому рівні у місцях їх компактних поселень.⁶⁹ В жовтні Державний секретар Угорщини Янош Арпад Потапі відвідав Закарпатську область та проводив агітацію на підтримку “Партії угорців України”; його візит був розкритикований Міністерством закордонних справ України та організаціями громадянського суспільства, як такий, що суперечить положенням Виборчого кодексу.⁷⁰

Фінансування виборчих кампаній

Питання фінансування виборчих кампаній регулюється Виборчим кодексом України, Законом України “Про політичні партії в Україні” та Законом України “Про запобігання корупції”, а також доповнюється Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кримінальним кодексом України та постановами ЦВК. Нормативно-правова база не містить вимог щодо забезпечення достовірності звітності, своєчасного розкриття інформації, змістовного нагляду або відповідальності за порушення. Зокрема, період передвиборчої кампанії до реєстрації кандидатів не врегульовано належним чином.

Всі операції, пов’язані із фінансуванням виборчої кампанії, повинні здійснюватись у безготівковій формі та проходити через спеціальні банківські рахунки, що відкриваються після реєстрації кандидата.⁷¹ Політичні партії та кандидати відмічали процесуальні перепони, які виникали через затримку банками відкриття рахунків, в результаті чого внески та витрати, які були здійснені раніше, не включались у звіти або вони не могли негайно розпочати свої кампанії.⁷² Деякі співрозмовники ОМСВ БДПЛ повідомляли про ймовірне широко поширене використання незадекларованих коштів на політичну рекламу до реєстрації кандидатів, що у поєднанні із затримкою подання політичними партіями їхніх квартальних фінансових звітів, викликало занепокоєння щодо незареєстрованих надходжень та витрат, та сприяло подальшому зменшенню прозорості.⁷³ Банки повинні були повідомляти ТВК про відкриття виборчих рахунків, що, за даними деяких ТВК, не здійснювалось своєчасно або належним чином та перешкоджало нагляду.

Розмір добровільних внесків від фізичних осіб не повинен перевищувати десятикратний розмір мінімальної заробітної плати, а внески з анонімних джерел, від іноземних громадян та юридичних осіб заборонені.⁷⁴ Обмежень щодо використання власних коштів партії або кандидата не встановлено, що дозволяє обходити заборони та обмеження щодо суми добровільних внесків.⁷⁵ Законодавством передбачено, що друковані агітаційні матеріали повинні містити дані щодо кількості примірників, видавництва та замовника; втім, у великій кількості агітаційних матеріалів була відсутня така інформація, що унеможливило

⁶⁹ Наприклад, співрозмовники ОМСВ БДПЛ відзначали наявність у деяких територіальних громадах переважної більшості етнічного угорського населення, а в Чернівецькій області – більшості етнічного румунського населення в деяких територіальних громадах.

⁷⁰ Див. [Заяву Міністерства закордонних справ від 20 жовтня](#). Виборчий Кодекс забороняє участь офіційних осіб іноземних країн у виборчій кампанії.

⁷¹ Відповідно до статті 213 Виборчого кодексу, учасники перегонів мають право створювати виборчі фонди для фінансування своїх виборчих кампаній.

⁷² Хоча Виборчим кодексом передбачено, що послуги банку, пов’язані з відкриттям та закриттям рахунків виборчого фонду, надаються на загальних підставах, та банки можуть стягувати плату за такі послуги, банківські установи застосовували різні підходи до процедури відкриття рахунків. 5 жовтня ЦВК звернулася до Національного Банку України за роз’ясненням з цього питання.

⁷³ Строк подання політичними партіями квартальних фінансових звітів було подовжено; звіт подається не пізніше ніж на сороковий день після закінчення здійснення заходів щодо запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), тобто після виборів.

⁷⁴ Встановлений на сьогодні мінімальний рівень заробітної плати складає 5 000 гривень (близько 150 євро).

⁷⁵ Річний ліміт внесків у фонди політичних партій складає 2 мільйони гривень (близько 60 тисяч євро) для фізичних осіб; на відміну від виборчих фондів, юридичні особи протягом року можуть внести на рахунки політичних партій до 4 мільйонів гривень (близько 120 тисяч євро).

відслідковування таких витрат.⁷⁶ Співрозмовники ОМСВ БДПЛ відмічали використання благодійних фондів та громадських організацій, пов'язаних з кандидатами, для цілей ведення передвиборчої кампанії, незважаючи на те, що агітація через такі організації заборонена законом.⁷⁷ Крім того, відсутність верхньої межі витрат на передвиборчу кампанію не передбачає жодних гарантій надмірних витрат та суперечить належній міжнародній практиці.⁷⁸ ОМСВ БДПЛ спостерігала значну невідповідність витрат серед учасників перегонів.

Законом встановлені зобов'язання щодо подання звітності про фінансування виборчих кампаній та передбачено оприлюднення проміжного та остаточного звітів про фінансування виборчої кампанії.⁷⁹ ЦВК після консультацій з Національним Агентством з питань запобігання корупції (НАЗК) розробила шаблони звітів для учасників перегонів. Відповідні ТВК відповідали за отримання, аналіз та публікацію звітів учасників перегонів про фінансування виборчих кампаній. Розуміння та підготовленість щодо забезпечення цих обов'язків поміж ТВК, з якими зв'язувались представники ОМСВ БДПЛ, істотно відрізнялись, та в цілому їх члени не мали необхідних навичок або досвіду.⁸⁰ Крім того, їхній політичний склад викликав занепокоєння щодо потенційного конфлікту інтересів у питанні нагляду за фінансуванням партії. ТВК не тільки не були спроможні, але й від них не вимагалось виявляти незадекларовані надходження та витрати, що, у поєднанні з відсутністю централізованої їх перевірки, не передбачало конструктивного нагляду.⁸¹ Незважаючи на вимоги закону, деякі ТВК не оприлюднили проміжні звіти про фінансування виборчих кампаній у встановлений строк, як і деякі місцеві організації політичних партій не оприлюднили звіти на своїх веб-сайтах або у інший спосіб, встановлений законом, що в подальшому сприяло зменшенню прозорості.⁸²

Через обмежену спроможність та ресурси, в тому числі відсутність представництв в регіонах, НАЗК обмежила масштаби свого нагляду, незважаючи на досить широкі правові повноваження, такі як надання роз'яснень щодо випадків можливого конфлікту інтересів посадових осіб, які балотуються на виборах в якості кандидатів. НАЗК складає адміністративні протоколи щодо порушень, вчинених розпорядниками виборчих фондів, які звітують ТВК, але не отримала жодних повідомлень про такі порушення до дня голосування, протягом обмеженого періоду часу після кінцевого строку подання проміжних фінансових звітів.⁸³ Агентство може лише здійснювати моніторинг за своєчасністю подання та відповідністю даних у звітах про фінансування виборчих кампаній через відповідні ТВК, що призвело до обмеженого нагляду.

⁷⁶ Довгострокові спостерігачі ОМСВ БДПЛ спостерігали такі випадки у містах Дніпро (Дніпропетровська область), Херсоні (Херсонська область), Краматорську (Донецька область), Хмельницькому (Хмельницька область) та у Львівській області. В період з 1 по 23 жовтня Національна поліція отримала понад 300 звітів про такі порушення.

⁷⁷ Співрозмовники ОМСВ БДПЛ повідомили про такі випадки у Хмельницькій області, Рівненській області та місті Луцьку (Волинська область).

⁷⁸ Див. статтю 9 [Рекомендацій Рес \(2003\)4 Комітету міністрів Ради Європи державам-учасницям “Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній” 2003 року](#). Див. також пункти 195 та 196 [Керівних принципів правового регулювання діяльності політичних партій БДПЛ/Венеціанської комісії 2010 року](#).

⁷⁹ Проміжний та остаточний звіти подаються відповідно за п'ять днів до та сім днів після дня голосування.

⁸⁰ Декілька ТВК не були готові виконувати цей обов'язок, в той час як інші мали відповідальних осіб, призначених для виконання цього завдання.

⁸¹ ТВК та банківські установи здійснюють лише вибірковий контроль за надходженням, обліком та використанням коштів виборчого фонду.

⁸² Співрозмовникам ОМСВ БДПЛ відомо про щонайменше 30 ТВК районного рівня та 40 ТВК міського рівня, які не оприлюднили проміжні звіти. Пунктом 194 [Керівних принципів правового регулювання діяльності політичних партій](#) визначено, що “[п]розорість фінансування партії та виборчої кампанії, як зазначено вище, є важливим для захисту прав виборців та попередження корупції. Прозорість також є важливою, оскільки громадськість має право на отримання інформації. Виборці повинні мати відповідну інформацію щодо фінансування, наданого політичним партіям з метою притягнення партій до відповідальності”; див. також пункт 200.

⁸³ Виборчий кодекс не встановлює строків для проведення ТВК аналізу отриманих звітів.

Засоби масової інформації

Національне медійне середовище є різноманітним, проте характеризується високою концентрацією політично контрольованих засобів масової інформації у приватній власності, як на національному, так і на регіональному рівнях.⁸⁴ Це сприяє політичній поляризації інформації, а також підриває загальну довіру до медіа-сектору. Станом на 2020 рік, соціальні мережі перетворилися на основне джерело новин для громадян України, друге та третє місця з невеликим розривом посідають телебачення та новинні веб-сайти; аудиторія регіональних ЗМІ зменшилась порівняно з попередніми роками.⁸⁵ Хоча журналісти користуються певним особливим правовим захистом, протягом останніх років траплялись випадки насильства щодо журналістів, а безкарність нападників залишається серйозною проблемою.⁸⁶ 17 вересня Генеральна прокуратура України створила міжвідомчу робочу групу для координації розслідувань кримінальних злочинів, вчинених проти журналістів.

Конституція України гарантує свободу слова та забороняє цензуру, а нормативно-правова база загалом передбачає свободу засобів масової інформації, а також створює умови для справедливого й неупередженого висвітлення виборчих кампаній учасників виборчих перегонів.⁸⁷ Діяльність засобів масової інформації в період виборчої кампанії регулюється Виборчим кодексом, який вимагає від державних та приватних ЗМІ забезпечувати збалансоване та неупереджене висвітлення виборчих кампаній учасників виборчих перегонів. Новий Виборчий кодекс скасовує попередні положення щодо виділення безкоштовного ефірного часу для всіх типів виборів, та вимагає оплати всієї політичної реклами за рахунок виборчих фондів учасників виборів.⁸⁸ Платна реклама, що розміщується в ефірі, крім друкованих ЗМІ, повинна бути чітко позначена та містити інформацію про партію або кандидата, який її оплатив. ОМСВ БДПЛ відмічала, що ця вимога часто ігнорувалась, особливо регіональними ЗМІ. Декілька співрозмовників ОМСВ БДПЛ заявили, що політичні партії та кандидати часто віддавали перевагу рекламі у соціальних мережах, з метою обходження вимог щодо фінансування кампаній, оскільки розміщення політичної онлайн-реклами не врегульовано законодавством. Виборчий кодекс вимагає від ЗМІ оприлюднювати ціни на політичну рекламу до початку передвиборчої кампанії, проте не всі мовники виконали ці вимоги. Декілька співрозмовників скаржилися ОМСВ БДПЛ, що ціни на ефірний час встановлюються засобами масової інформації у довільний та незрозумілий спосіб, а ефірний час зазвичай має завищену ціну, яка позбавляє окремих кандидатів можливості звернутися до виборців через ЗМІ.⁸⁹

Національна рада України з питань телебачення та радіомовлення (НРУТР) є регуляторним органом, що здійснює нагляд за діяльністю засобів масової інформації, та завданням якого є нагляд за дотриманням мовниками законодавства, в тому числі у виборчий період, та має

⁸⁴ Співрозмовники ОМСВ БДПЛ зауважили, що декілька засобів масової інформації у найбільших містах обласного значення змінили власників безпосередньо перед початком виборчої кампанії.

⁸⁵ Див. 2020 [USAID - Internews опитування щодо споживання ЗМІ](#).

⁸⁶ 11 червня 2019 року [Представник ОБСЄ з питань свободи ЗМІ випустив заяву](#), якою засудив напад на оператора Вадима Макарюка, який стався в Харкові. 20 червня 2019 року [Представник ОБСЄ з питань свободи ЗМІ заявив](#) про засудження трагічного нападу на журналіста та влогера Вадима Комарова, що стався у Черкасах, та закликав владу України розслідувати інцидент.

⁸⁷ Законодавство України не містить кількісної вимоги щодо розподілу ефірного часу для висвітлення учасників виборчих перегонів або щодо платної політичної реклами.

⁸⁸ Пунктом 5 статті 55 також встановлено, що засоби масової інформації на письмовий запит ЦВК, ТВК або НРУТР зобов'язані надавати інформацію про розподіл ефірного часу для проведення передвиборчої агітації та, за необхідності, надавати копії відповідних договорів, платіжних документів та аудіо- або відеозаписи таких програм.

⁸⁹ Пункт 8.8 [Резолюції ПАРС 2254 \(2019 року\)](#) рекомендує державним органам забезпечувати умови, за яких “політичні партії та кандидати мають право придбавати рекламну площу для цілей передвиборчої агітації, однакові умови та ціни на послуги”.

повноваження щодо накладення штрафів у випадку порушення закону.⁹⁰ Від початку офіційної виборчої кампанії НРУТР зафіксувала низку порушень, вчинених національними і регіональними ЗМІ.⁹¹ Положення нового Виборчого кодексу не розширили інструменти примусу НРУТР, всупереч попереднім рекомендаціям БДПЛ. Проте законодавство не надає цьому регулятору жодних ефективних повноважень щодо накладення санкцій, які б забезпечили своєчасну реалізацію його повноважень під час виборчого періоду, всупереч попереднім рекомендаціям БДПЛ.

У листопаді 2019 року урядом України було ініційовано розробку нового законопроекту “Про медіа”, метою якого є забезпечення свободи вираження та думки, права на поширення інформації, захист національних інтересів та прав користувачів ЗМІ, а також стимулювання конкурентного медіа середовища та незалежність засобів масової інформації.⁹² Втім, законопроект був розкритикований медіа експертами та практиками медіа сектору через надання широких повноважень НРУТР; до законопроекту декілька раз вносились зміни, та наразі він все ще перебуває на розгляді у парламентських комітетах.⁹³

За результатами моніторингу засобів масової інформації, з десяти національних й регіональних каналів,⁹⁴ за якими ОМСВ БДПЛ здійснювався моніторинг, лише суспільний телеканал *UA:Перший* забезпечував найбільш нейтральне висвітлення та досяг практично рівного висвітлення різних політичних сил. Інші національні приватні та регіональні канали присвятили більшість позитивного висвітлення тим політичним силам, що пов'язані або безпосередньо належать власникам телеканалів. Так, окрім висвітлення президента, уряду та органів місцевого самоврядування, у прайм-тайм політичне висвітлення здійснювали: канал “1+1” - здебільшого позитивно висвітлював партію “За майбутнє”, пов'язану з Ігорем Коломойським (17 відсотків новинних програм, в той час як висвітлення інших партій складало від 1 до 7 відсотків); канал “NewsOne” – партію “Опозиційна платформа за життя”, пов'язану з Віктором Медведчуком (49 відсотків); канал “Україна 24” виділив 12 відсотків ефірного часу партії “Слуга народу”, та 11 відсотків - Радикальній Партії Олега Ляшка, яку підтримує Рінат Ахметов, і лише від 1 до 4 відсотків приділив висвітленню інших партій; телеканал “Прямий” віддав переважну кількість ефірного часу партії “Європейська солідарність”, лідером якої є Петро Порошенко (57 відсотків).

⁹⁰ До складу НРУТР входить вісім членів, які призначаються на 5-річний строк, та можуть бути переобрані один раз. Верховна Рада та Президент України призначають по чотири члени кожен. [Резолюцією ПАРС №2254 \(2019 року\)](#) рекомендується “посилити оперативний потенціал регуляторів засобів масової інформації, які повинні бути незалежними від політичних та економічних сил”; в тому числі “забезпечити, щоб склад цих органів був політично нейтральним та формувався на основі знань та досвіду в медіа-секторі”.

⁹¹ Національні телерадіоканали “Еспресо”, “Інтер”, “NewsOne” і “ЗІК”, а також регіональні телерадіоканали “Сімон”, “V”, “ТТБ”, “Чернівецький промінь”, ТРК “ТВА”, ТК “Київ”, ВТВ “Плюс”, Радіо “106.1 FM”, “Z” та “Місто ТБ”. “Еспресо”, “Сімон”, ТРК “ТВА”, ТК “Київ”, “V” та “ЗІК” не виконали вимоги щодо представлення результатів соціологічних опитувань; “Інтер”, “Z” та “ЗІК” здійснювали приховану агітацію за партію “Опозиційна платформа – За життя”; ведучий телеканалу “NewsOne” здійснював агітацію під час своєї програми; канал “ТТБ” формував негативний імідж одного з кандидатів; “Чернівецький промінь”, ТРК “ТВА” та “Місто ТБ” продемонстрували дисбаланс у висвітленні, присвятивши декілька програм одному кандидату на посаду міського голови. Радіо “106.1 FM” агітувало за кандидата на посаду міського голови міста Житомир.

⁹² Див. [аналіз законопроекту, виконаний у березні 2020 року](#) представником ОБСЄ з питань свободи ЗМІ і [заяву представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ](#) від 2 березня 2020 року.

⁹³ Див. [текст](#) законопроекту (українською мовою).

⁹⁴ ОМСВ БДПЛ здійснювала моніторинг новинних програм у прайм тайм (з 17:00 до опівночі) на суспільному телеканалі “UA: Перший” та чотирьох приватних телеканалах “1+1”, “NewsOne”, “Україна 24” та “Прямий” на національному рівні, та регіональних телеканалів “Дніпро 34”, “Сімон” (Харків), “НТА” (Львів), “Репортер” (Одеса) та “Ужгород 21”. Також ОМСВ БДПЛ здійснювала моніторинг виборчого контенту у онлайн ЗМІ та у соціальних мережах.

Політичні новини у прайм-тайм на регіональних телеканалах також демонстрували дисбаланс у висвітленні партій: телеканал “Дніпро 34” віддав 51 відсоток ефірного часу партії “Слуга народу” і 20 відсотків партії “Пропозиція”; більшість контенту була у позитивній або нейтральній риторичі, при цьому висвітлення інших партій складало від 2 до 8 відсотків; телеканал “Сімон” (Харків) висвітлював переважно партію “Опозиційна платформа за життя” (16 відсотків у переважно позитивній риторичі), при цьому партія “Слуга народу” отримала 14 відсотків політичного висвітлення, яке здебільшого було нейтральним або у негативному тоні; канал “NTA” (Львів) виділив більшість ефірного часу партії “Європейська Солідарність” та партії “Свобода” (25 та 10 відсотків відповідно) порівняно з іншими партіями, а висвітлення партії “Самопоміч” було переважно негативним. Телеканал “Репортер” (Одеса) 81 відсотків часу у здебільшого позитивній риторичі приділив Морській партії України кандидата на посаду міського голови Сергія Ківалова (висвітлення всіх інших учасників перегонів не перевищило в цілому 16 відсотків), а телеканал “Ужгород 21” приділив переважну більшість своїх політичних новин (37 відсотків) партії “За майбутнє”, в той час як висвітлення інших партій складало від 1 до 9 відсотків.

Регіональним телеканалам також не вистачало балансу в обсязі та риторичі висвітлення кандидатів на посади сільських, селищних та міських голів у відповідних містах. Зокрема, при висвітленні кандидатів на посаду міського голови в програмах у прайм-тайм, телеканал “Сімон” виділив 34 відсотки ефірного часу, переважно у нейтральній риторичі, чинному міському голові Геннадію Кернесу та 15 відсотків, здебільшого у позитивній риторичі, висвітленню Олега Абрамичева; телеканал “NTA” приділив 65 відсотків ефірного часу висвітленню Олега Синютки, переважно в позитивній риторичі, та лише 14 відсотків часу - чинному міському голові Андрію Садовому, який переважно висвітлювався негативно; телеканал “Дніпро 34” приділив 70 відсотків ефірного часу Сергію Риженко та 17 відсотків чинному міському голові Борису Філатову; телеканал “Репортер” приділив 91 відсоток висвітлення Сергію Ківалову, риторика була здебільшого позитивна; телеканал “Ужгород 21” приділив 96 відсотків єдиному кандидату на посаду міського голови, чинному меру Богдану Андрієву.

Національні й регіональні телеканали, за якими місією здійснювався моніторинг, виділили непропорційно мало ефірного часу у новинах у прайм-тайм для жінок-кандидаток у порівнянні із часткою зареєстрованих жінок-кандидаток, за виключенням телеканалу “Прямий”, який приділив 55% ефірного часу жінкам-кандидаткам.

Всупереч положенням Виборчого кодексу, в ефірі новин у прайм-тайм спостерігалась велика кількість непозначених рекламних матеріалів (відомих як “джинса”) на більшості регіональних та приватних національних телеканалах, за якими місією здійснювався моніторинг. Ця практика спотворює збалансоване висвітлення політичних програм кандидатів для виборців. Співрозмовники ОМСВ БДПІЛ відмічали, що звичайною практикою для ЗМІ є публікація політичного контенту в обмін на оплату та у багатьох випадках є практично єдиною можливістю для регіональних ЗМІ отримати дохід.

Скарги та апеляції

Механізми розв'язання виборчих спорів існують, проте загальний брак прозорості та неоднозначність застосування положень закону зменшує їхню ефективність.⁹⁵ Декілька співрозмовників ОМСВ БДПЛ розкритикували ці механізми за брак надійних засобів правового захисту проти зростання конфліктів інтересів, політичного впливу та корупції, та висловили брак довіри до застосування правових положень.

В залежності від характеру порушень, право подавати скарги мають кандидати, політичні партії, акредитовані спостерігачі та виборці. Всупереч належній міжнародній практиці, виборці можуть подавати скарги винятково у випадку порушення їхніх виборчих прав.⁹⁶ Хоча Виборчий кодекс визначає коло питань, що належать до виключної юрисдикції судів,⁹⁷ паралельна юрисдикція судів та виборчих комісій щодо розгляду всіх інших справ залишає місце для вибору заявника, всупереч належній міжнародній практиці та довгостроковим рекомендаціям БДПЛ.⁹⁸ Сума судового збору залишається високою, хоча на сьогоднішній день її можна сплатити вже після подання скарги.

Юрисдикція щодо розгляду скарг на рішення ЦВК належить Шостому апеляційному адміністративному суду України, а Верховний Суд України є апеляційною інстанцією за такими скаргами.⁹⁹ В період між виборами, першою інстанцією з розгляду скарг на постанови ЦВК є Окружний адміністративний суд міста Києва.¹⁰⁰ Декілька скарг на постанови ЦВК щодо призначення перших виборів у новостворених територіальних громадах, а також неможливості проведення місцевих виборів у окремих районах Донецької та Луганської областей було

⁹⁵ Пункт 5.10 [Документу Копенгагенської наради ОБСЄ 1990 року](#) визначає, що “кожний матиме ефективні засоби правового захисту проти адміністративних рішень таким чином, щоб гарантувати повагу до основних прав та забезпечувати ненанесення шкоди правовій системі”. По всій країні, впровадженню гендерних квот для списків кандидатів, управлінню грошовою заставою та встановленню меж виборчих округів не вистачало послідовності, що призвело до численних заяв про дискримінацію з боку партій та кандидатів. Наприклад, скарги на відмову в реєстрації кандидатів через оплату грошової застави центральною організацією політичної партії були задоволені адміністративними судами в Києві та Закарпатті, в той час як Тернопільський окружний адміністративний суд відмовив в задоволенні такої скарги. Спостерігалось застосування непослідовного підходу до реєстрації списків кандидатів, що не відповідають вимогам щодо гендерних квот, в тому числі на прикладі рішень, прийнятих у Черкасах, Херсоні, Хмельницькому, Києві, Одесі, Рівному, Тернополі та Запоріжжі.

⁹⁶ Пункт 99 Роз'яснювального звіту до [Кодексу належної практики у виборчих справах 2002 року](#) рекомендує, аби “[п]раво подавати такі скарги повинно надаватися якомога ширше. Його повинен отримати кожен виборець та кожен кандидат у своєму окрузі. Втім, може передбачатися розумна вимога про наявність кворуму щодо оскарження виборцями результатів виборів”.

⁹⁷ До юрисдикції судів віднесено скарги на постанови, дії або бездіяльність ЦВК або її членів, ТВК, кандидатів та їхніх представників, пов'язану з виборами діяльність або рішення партій, громадських об'єднань та їхніх посадових осіб або представників, спостерігачів або НУО, акредитованих для спостереження за відповідними виборами, органів місцевого самоврядування, установ, підприємств та їхніх посадових осіб, засобів масової інформації та їх власників.

⁹⁸ Виборчі комісії повинні припинити розгляд ідентичних скарг після отримання повідомлення суду. Розділ П.3.3.97 [Кодексу належної практики у виборчих справах 2002 року](#) передбачає, що “процедура оскарження та, зокрема, права та обов'язки різних органів влади повинні чітко визначатися законом, аби запобігти конфлікту юрисдикцій (позитивному або негативному). Ані скаржник, ані органи влади не повинні мати можливість обирати орган оскарження”.

⁹⁹ Окрім близько 40 скарг на рішення ЦВК, Шостий апеляційний адміністративний суд переглянув 72 рішення окружних адміністративних судів Чернігівської, Черкаської та Київської областей та міста Києва, з яких 44 були залишені без змін.

¹⁰⁰ Окружний адміністративний суд міста Києва розглядає скарги на рішення різних державних служб, розташованих у Києві; ЦВК безуспішно намагалась оскаржити юрисдикцію суду для розгляду своїх скарг у Верховному Суді. В 2019 році деякі судді Окружного адміністративного суду міста Києва були звинувачені у корупції та зловживанні владою, у липні 2020 року Національне антикорупційне бюро оголосило нові підозри, а громадська петиція, зареєстрована на сайті президента, про припинення повноважень суду не досягла мети. ОМСВ БДПЛ отримала інформацію про випадки переслідування журналістів, активістів та експертів, які зареєстрували цю петицію.

подано до Окружного адміністративного суду міста Києва до початку виборчої кампанії, проте вони не були розглянуті по суті до дня голосування, оскільки деякі скарги було відхилені через формальні недоліки або засідання щодо їх розгляду було призначено після дня голосування.¹⁰¹ В першій інстанції суд підтримав рішення Київської міської ТВК щодо формування виборчих округів та відхилив шість скарг, поданих політичними партіями та кандидатами.¹⁰² Також ним була залишена без розгляду одна з трьох скарг, поданих напередодні дня голосування, якою оскаржувалась законність опитування, ініційованого Президентом України. Верховний суд України відхилив скаргу Радикальної партії, в якій вимагалось визнання опитування незаконною агітацією.¹⁰³

Виборчі комісії та суди здебільшого дотримувалися скорочених строків розгляду виборчих спорів. Втім, деякі строки не узгоджувалися із виборчим процесом, що призвело до виникнення спорів, розгляд яких продовжувався після завершення відповідного етапу виборчого процесу, що підірвало ефективність засобів правового захисту.¹⁰⁴ Суворі формальні вимоги щодо прийнятності скарг додатково обмежили ефективність засобів правового захисту та призвели, зокрема, до того, що лише 24 з 299 скарг було розглянуто ЦВК по суті до дня голосування. Відповідно до своїх повноважень, ЦВК перевіряла обставини, викладені у 41 скарзі, які були нею відхилені. Крім того, повноваження декількох ТВК були достроково припинені ЦВК за невиконання рішень судів.¹⁰⁵ Станом на 24 жовтня, з 613 адміністративних рішень судів з питань, пов'язаних з виборчим процесом, та рішень за апеляціями, 482 стосувались реєстрації кандидатів, а іншими оскаржувались питання розмежування виборчих округів, формування складу виборчих комісій та ймовірними порушеннями виборчої агітації.

У 2020 році, положення щодо виборчих порушень були переглянуті з метою забезпечення коректної кваліфікації незаконних дій та підвищення профілактичних наслідків санкцій, в той час як перелік порушень було розширено, зокрема, в частині незаконних дій виборчих комісій. Поліцією було порушено близько 166 кримінальних справ щодо підкупу виборців та хабарництва з боку кандидатів (з 430 заяв про порушення); 194 справи стосувались обмеження виборчих прав, в тому числі 11 справ щодо видавання себе за кандидата особами, які намагалися брати участь у виборах під подібними або ідентичними іменами, ще знаходяться в процесі розслідування.¹⁰⁶ Загалом, поліція повідомила про 7 877 виборчих порушень, за якими відкрито 622 кримінальних та 1 676 адміністративних справ.¹⁰⁷

¹⁰¹ Скарги на рішення ЦВК, пов'язані з виборчим процесом, подані до його початку, не були прийняті до розгляду у скорочені строки.

¹⁰² Оскільки Виборчий кодекс залишає на розсуд комісії формування виборчих округів, деякі партії та кандидати оскаржили застосування положень закону Київською міською ТВК з огляду на те, що вона не забезпечила рівність права голосу та рівне представництво округів у міській раді. Їхні апеляції були відхилені Шостим апеляційним адміністративним судом.

¹⁰³ Інші скарги, подані у Верховний Суд, були перенаправлені у Велику Палату та не були розглянуті до дня голосування.

¹⁰⁴ Наприклад, скарги та апеляції щодо формування виборчих округів та реєстрації кандидатів.

¹⁰⁵ Ці рішення були ухвалені лише 12 й 13 жовтня. Наприклад, повноваження трьох ТВК у Одеській, Київській та Запорізькій областях було достроково припинено за невиконання рішень судів та за процедурні порушення, в тому числі під час реєстрації кандидатів. ТВК Суворівського району міста Одеси отримала розпорядження ЦВК з вимогою виконання нею судових рішень без припинення її повноважень.

¹⁰⁶ Такі справи стосувалися як випадків реєстрації кандидатів - "клонів", так і відмови у їх реєстрації. Станом на 17 жовтня, 14 особам було висунуто обвинувачення за 11 кримінальними справами; дві з них стосувалися виборів міського голови міста Умань (Черкаська область). У Києві реєстрацію кандидата було скасовано після надходження скарги від його "клона", зареєстрованого у Луганській області. Його кандидатура була знову зареєстрована в Києві після оскарження ним реєстрації в Луганській області, як шахрайства, та такої, що відбулася без його згоди. Одного кандидата було затримано у зв'язку із підозрою у хабарництві з боку кандидата - "клона". За відсутності ефективних превентивних заходів проти навмисної видачі себе за іншу особу, за винятком кримінального переслідування, використання персоналії не перешкоджає реєстрації та не має наслідками її скасування. Міністерство юстиції України запропонувало включати попередні імена кандидатів до бюлетенів, де це можливо, проте ця пропозиція до виборів 2020 року реалізована не була.

Національні та міжнародні спостерігачі

Виборчий кодекс передбачає здійснення спостереження за виборчим процесом міжнародними та національними спостерігачами від місцевих громадських організацій та надає спостерігачам право доступу до ТВК та ДВК, а також право отримувати копії протоколів про результати голосування. Законодавством заборонено діяти в якості офіційних спостерігачів громадянам держав, визнаних Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом, що суперечить пункту 8 Документу Копенгагенської наради ОБСЄ 1990 року.¹⁰⁸ ЦВК акредитувала 310 міжнародних спостерігачів від дев'яти організацій, включаючи БДПЛ, а також від шести іноземних держав. Політичні партії та кандидати мали змогу подавати кандидатури довірених осіб та спостерігачів у ТВК та ДВК.

Організації громадянського суспільства (ОГС), статутом яких передбачено здійснення спостереження за виборчим процесом, мали можливість подати звернення до ЦВК про надання дозволу мати офіційних спостерігачів. З 122 заявників, ЦВК зареєструвала 116 організацій, 85 з яких отримали право спостерігати за виборчим процесом на території всієї країни, а 31 організація спостерігала за виборами на регіональному рівні.¹⁰⁹ Такі зареєстровані організації мали право подати звернення щодо отримання акредитації для окремих спостерігачів у ТВК відповідного територіального округу до 20 жовтня. ТВК повинна була розглянути звернення щодо отримання акредитації протягом трьох днів після їх отримання. Серед зареєстрованих ОГС були помічені такі організації як ОПОРА або Комітет виборців України, які здійснювали спостереження за всіма етапами виборчого процесу та регулярно публікували результати спостереження. В той же час, щонайменше 100 з 116 зареєстрованих організацій виявились пов'язаними із політичними партіями або кандидатами. Така практика може негативно вплинути на сприйняття неупередженості спостерігачів від місцевих громадських організацій та їхньої ролі у виборчому процесі, а також суперечить принципам непартійного спостереження за виборами національними спостерігачами.¹¹⁰

День голосування

Відповідно до методології БДПЛ, ОМСВ БДПЛ не здійснювала систематичного або всеохоплюючого спостереження за процедурами дня голосування, але члени місії відвідали обмежену кількість виборчих дільниць в місті Києві та у 21 з 24 областей. На виборчих дільницях, які відвідали представники ОМСВ БДПЛ, процес голосування відбувався загалом спокійно та прозоро, та був добре організований. Процедури голосування переважно виконувались належним чином, а спостерігачі ОМСВ БДПЛ повідомили лише про декілька окремих порушень. Спостерігачі від партій та кандидатів були присутні майже на всіх дільницях; спостерігачів від організацій громадянського суспільства були менш помітними. Осіб, які проводили “опитування” від Президента Володимир Зеленського, були візуально присутні поруч із більшістю дільниць, які відвідали представники ОМСВ БДПЛ; їхня

¹⁰⁷ Про найбільшу кількість порушень було повідомлено у Київській, Донецькій та Дніпропетровській областях та в місті Києві. Близько 5 501 випадка, про які було повідомлено, стосувалися порушення правил ведення агітації та виготовлення та розповсюдження агітаційних матеріалів; 200 справ стосувалися ведення реєстру виборців (за 24 з яких було повідомлено про відкриття кримінального провадження).

¹⁰⁸ Пункт 8 [Документу Копенгагенської наради ОБСЄ 1990 року](#) зобов'язує держав-учасниць запрошувати одна одну для спостереження за проведенням виборів.

¹⁰⁹ Заяви шести організацій були відхилені через відсутність у їхніх статутах пункту щодо спостереження за виборами або запізне подання документів. Жодна з них не оскаржила рішення.

¹¹⁰ Пунктом 8 [Декларації глобальних принципів непартійного спостереження та моніторингу виборів громадськими організаціями](#) передбачено, що “Жодна особа не може бути допущена до непартійного громадського спостереження або моніторингу за виборами, якщо вона не є вільною від будь-яких політичних, економічних або інших конфліктів інтересів, які можуть завадити такій особі здійснювати спостереження або моніторинг за виборчими процесами у недискримінуючий спосіб, неупереджено, точно та вчасно”.

присутність у більшості випадків була пасивною, проте в окремих випадках вони зверталися до виборців ще до того, як ті проголосували.

Заходи для мінімізації поширення COVID-19 застосовувались виборчими дільницями, а засоби індивідуального захисту (ЗІЗ) були наявні у більшості виборчих дільниць, які відвідали представники місії. Втім, виборці не завжди дотримувались соціальної дистанції всередині або поза межами виборчих дільниць, й деякі ЗІЗ такі, як маски, часто не використовувались належним чином.

Незважаючи на те, що Міністерством розвитку громад і територій України ще 9 жовтня було затверджено нові критерії доступності виборчих дільниць для виборців з маломобільних груп населення, розташування та організація багатьох виборчих дільниць, які відвідала місія, не були пристосовані для осіб з інвалідністю.¹¹¹

За даними ЦВК, які вона оприлюднила у ніч після голосування, явка виборців склала 36,99 відсотків. З огляду на те, що інформаційна система ЦВК “Вибори” не могла використовуватись на цих виборах, ЦВК у спиралась на дані щодо явки виборців, що надійшли від ТВК, та отримані ВВР, й тому не мала можливості оприлюднити дані щодо явки протягом дня.

Процес підрахунку голосів, за обмеженою кількістю яких здійснювалось спостереження, був оцінений місією як впорядкований та прозорий, проте надто затягнутий; загалом процедури підрахунку голосів були дотримані, не зважаючи на деякі недоліки, які були відмічені, зокрема, не завжди всі етапи виконувалися у встановленому порядку. У декількох випадках, спостерігачі від партій брали участь у процесі підрахунку голосів. На декількох ТВК, де місія здійснювала спостереження за підрахунком голосів, їх початкові етапи були оцінені як впорядковані та спокійні, хоча й не завжди була можливість спостерігати за всіма етапами. ОМСВ БДПЛ продовжить спостерігати за процесом підрахунку голосів у найближчі дні.

У день голосування поліцією було зареєстровано 4 375 порушень, пов'язаних із виборчим процесом, складено 224 адміністративних протоколи та відкрила 77 кримінальних проваджень. Справи стосувалися порушень “дня тиші”, таємниці голосування, підкупу виборців та знищення виборчої документації. ЦВК публічно оголосила, що заявлені порушення не мали істотного впливу на результати волевиявлення.

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

¹¹¹ Критерії передбачають створення вільних місць для паркування, рамп або підйомних механізмів, а також обладнання під'їзних доріг до будівель та приміщень, де розміщуються виборчі дільниці, засобами орієнтації та інформаційного забезпечення.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО МІСІЮ ТА ПОДЯКА

Київ, 26 жовтня 2020 року – Було проведено оцінку з метою визначення відповідності місцевих виборів зобов'язанням перед ОБСЄ та іншим міжнародним зобов'язанням та стандартам демократичних виборів, а також чинному законодавству України.

БДПЛ ухвалило Декларацію принципів міжнародного спостереження за виборами 2005 року.. Цю Заяву про попередні висновки та результати зроблено до завершення виборчого процесу. Остаточна оцінка виборів частково залежатиме від виконання наступних етапів виборчого процесу, в тому числі підрахунку голосів, встановлення результатів голосування та оголошення результатів виборів, розгляду можливих скарг або апеляцій, поданих після дня голосування, а також проведення можливого другого туру виборів. БДПЛ опублікує вичерпний остаточний звіт, в тому числі рекомендації щодо потенційних покращень, приблизно через вісім тижнів після завершення виборчого процесу.

Інгібйорг Сольрун Гісладоттір, Голова ОМСВ БДПЛ, розпочала свою роботу в Україні 23 вересня. До складу ОМСВ БДПЛ входять 16 експертів, які працюють в столиці, та 66 довгострокових спостерігачів, які здійснюють спостереження по всій країні. Відповідно до методології БДПЛ, в день голосування учасники місії відвідали обмежену кількість виборчих дільниць у 21 з 24 областей країни та місті Києві, але систематичного спостереження за процедурою відкриття дільниць, процесом голосування, підрахунку голосів та встановленням результатів голосування не здійснювалось.

ОМСВ БДПЛ висловлює подяку органам державної влади України за запрошення спостерігати за виборами, а також Центральній виборчій комісії та Міністерству закордонних справ за співпрацю. Місія також висловлює подяку іншим державним органам, політичним партіям, кандидатам, засобам масової інформації та організаціям громадянського суспільства, а також представникам міжнародної спільноти за їхню співпрацю.

За більш детальною інформацією звертайтеся до:

- Інгібйорг Сольрун Гісладоттір, Голови ОМСВ БДПЛ, м. Київ (+380 44 294 0019);
- Каті Андруш, речниці БДПЛ, м. Варшава (+48 609 522 266), або Томаса Раймера, речника ОМСВ БДПЛ, м. Київ (+380 67 884 8907);
- Кіри Кастальдо, Радника БДПЛ з питань виборів, м. Варшава (+48 603 638 999).

Адреса ОМСВ:

Готель “Хаят Редженсі Київ”, 4й поверх
Вул. Алли Тарасової 5, Київ, 01001, Україна
тел.: +380 44 294 0019; email: office@odih.org.ua