

ПРОМЕЖУТОЧНЫЙ ОТЧЕТ

09 сентября – 8 октября 2015 года

9 октября 2015 года

I. РЕЗЮМЕ

- 17 июля 2015 года Верховная Рада Украины назначила дату проведения местных выборов на 25 октября 2015 года. Местные выборы не проводятся в Автономной Республике Крым, городе Севастополе и, как предусмотрено постановлением Центральной избирательной комиссии (ЦИК), в отдельных частях Донецкой и Луганской областей, признанных Верховной Радой Украины временно оккупированными территориями. Кроме того, ЦИК признала невозможным проведение выборов в некоторых районах Донецкой и Луганской областей, находящихся под контролем украинских властей.
- Закон о выборах предусматривает применение трех избирательных систем на местных выборах, увеличение проходного барьера до пяти процентов, ограничивает права независимых кандидатов на участие в выборах, определяет процедуру отзыва, а также вводит требование не менее 30-процентного представительства кандидатов одного пола в списках политических партий, но не предусматривает каких-либо санкций для политических партий, не соблюдающих данное положение. Закон не предусматривает возможность голосования внутренне перемещенными лицами (ВПЛ). Вопросы установления границ округов, а также отсутствие положений о допустимом отклонении и существенная разница в количестве избирателей в избирательных округах были раскритикованы некоторыми собеседниками. Процедура принятия закона и его сложность подвергались критике со стороны большинства собеседников ОБСЕ/БДИПЧ.
- Выборы проводятся ЦИК, 10 778 территориальными избирательными комиссиями (ТИК) и примерно 30 000 участковыми избирательными комиссиями (УИК). ЦИК обеспечивает единое применение нормативно-правовой базы. ЦИК проводит регулярные открытые заседания. Результаты выборов устанавливаются на уровне ТИК. После первоначального назначения членов ТИК, были проведены некоторые замены, в том числе членов комиссий на руководящих должностях. По состоянию на 5 октября 2015 года, в Государственном реестре избирателей зарегистрировано 29 815 753 избирателя.
- Более 350 000 кандидатов претендуют на 168 450 должностей сельских, поселковых, городских глав, а также депутатов сельских, поселковых, городских, районных в городах, районных и областных советов. В ряде случаев ТИК отказали в регистрации кандидатам из-за неточностей в представленных документах, которые в основном были обжалованы в судебном порядке. Пострадавшие партии и кандидаты заявили, что решения ТИК были политически мотивированными.
- Атмосфера избирательной кампании до момента подготовки настоящего отчета была

неограничивающей и спокойной. Кампания проходит на фоне дальнейшего растущего разочарования в политическом истеблишменте, затянувшегося экономического кризиса и препятствий на пути реализации политики по борьбе с коррупцией и преодолению бедности. Кампания отмечается частыми сообщениями о подкупе избирателей и использовании административного ресурса. Высказывались опасения по поводу якобы широкого использования партиями незадекларированных средств на размещение политической рекламы до регистрации кандидатов, поскольку такие средства не учитываются в отчетности.

- Медиа-сектор в своем многообразии и внутренней нестабильности отражает общий политический климат Украины. Влиятельность групп мультимедиа растет и их политическая ангажированность отражается как на национальных, так и на региональных средствах массовой информации. Политические и бизнес-интересы владельцев СМИ часто влияют на редакционную политику, а негативная практика проплаченной журналистики широко распространена. 12 сентября ОБСЕ/БДИПЧ начало количественный и качественный мониторинг 13 средств массовой информации.
- Возможность участия в местных выборах приблизительно половины русскоязычного населения Украины, проживающего в Донецкой и Луганской областях и на Крымском полуострове, а также крымскотатарского меньшинства, существенно снизилась в связи с неспособностью украинских властей организовать выборы в регионах, где проживают эти общины. Отсутствие правовых норм, которые бы позволили ВПЛ принять участие в голосовании, продолжает препятствовать участию этих общин в выборах. Кроме того, некоторые положения Закона о выборах и избирательная система могут препятствовать избранию представителей национальных меньшинств.
- В соответствии с информацией, имеющейся в распоряжении МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, в суды было подано приблизительно 138 жалоб. ЦИК до настоящего времени получила 54 жалобы, из которых 3 рассматривались на официальных заседаниях ЦИК. Подавляющее большинство жалоб касалось вопросов формирования избирательных комиссий и регистрации кандидатов, и были отклонены по процессуальным основаниям или по существу.

II. ВСТУПЛЕНИЕ

17 июля 2015 года Верховная Рада Украины назначила проведение местных выборов на 25 октября 2015 года. По приглашению Министерства иностранных дел Украины, Бюро демократических институтов и прав человека ОБСЕ (ОБСЕ/БДИПЧ) 9 сентября открыло Миссию по наблюдению за выборами (МНВ). Миссию возглавила г-жа Тана де Зулуэта, в ее состав входят 16 экспертов, работающих в главном офисе в Киеве, и 80 долгосрочных наблюдателей, которые 19-20 сентября были распределены на 28 участков наблюдения по всей стране. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ представлена участниками из 25 государств-участников ОБСЕ. Государства-участники ОБСЕ получили запрос о направлении 600 краткосрочных наблюдателей, которые будут отслеживать процесс голосования, подсчета голосов и подведения итогов голосования.

III. ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

Местные выборы 2015 года проходят в условиях вооруженного конфликта на востоке Украины и в процессе проведения конституционной реформы Украины, целью которой является децентрализация власти. Запланированная передача большинства исполнительных функций от центральных органов государственного управления выборным местным советам увеличивает ставки для политических партий и кандидатов. Местные выборы не проводятся в Автономной Республике Крым, в городе Севастополе и, как предусмотрено постановлением Центральной избирательной комиссии (ЦИК), в отдельных частях Донецкой и Луганской областей, признанных Верховной Радой Украины временно оккупированными территориями.¹ Кроме того, ЦИК признала невозможным проведение выборов в некоторых районах Донецкой и Луганской областей, находящихся под контролем украинских властей.²

В местных выборах будут соревноваться 132 политические партии. Партия «Блок Петра Порошенко», к которой присоединился «Украинский Демократический Альянс за Реформы» (УДАР), выдвигает большинство кандидатов под новым партийным названием - «Блок Петра Порошенко «Солидарность». Члены партии «Народный Фронт» (НФ), председателем которой является премьер-министр, в основном баллотируются вместе с «БПП «Солидарность» (БППС); Коммунистической партии Украины (КПУ) было запрещено участие в выборах по решению суда.³ Члены в прошлом доминирующей, а ныне распущенной Партии регионов (ПР) участвуют в выборах в составе других политических партий или в качестве самовыдвиженцев на должности сельских, поселковых, городских глав.⁴

IV. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА И ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА

Проведение местных выборов регулируется в первую очередь Конституцией Украины и Законом Украины «О местных выборах» (далее - Закон о выборах), а также постановлениями ЦИК.⁵ Несмотря на предыдущие рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ, консолидации и гармонизации избирательного законодательства проведено не было.

Закон о выборах был принят Верховной Радой Украины 14 июля 2015 года и подписан Президентом Украины 6 августа, менее чем за четыре месяца до дня голосования.⁶ Он был

¹ См. Раздел XV Переходных положений к Закону Украины «О местных выборах», а также Постановление ЦИК №176 от 11 августа, №№189 и 190 от 28 августа с перечнем территорий, где выборы не будут проводиться в связи с вооруженным конфликтом на востоке страны, и №№207 и №208 от 29 августа.

² По информации ЦИК, в Донецкой и Луганской областях не будут голосовать 525 888 избирателей, поскольку их избирательные участки расположены близко к линии разграничения.

³ 9 апреля 2015 года Верховной Радой Украины был принят Закон Украины «Об осуждении коммунистического и национал-социалистического (нацистского) тоталитарных режимов в Украине и запрете пропаганды их символики». Смотрите [заявление представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ](#).

⁴ Бывшие члены «Партии Регионов» баллотируются от партий «Оппозиционный Блок» (ОБ), «Наш Край» (НК), БППС и «Возрождение».

⁵ Нормативно-правовая база также включает Закон Украины «О Центральной избирательной комиссии», Закон Украины «О Государственном реестре избирателей», Закон Украины «О политических партиях в Украине», Кодекс административного судопроизводства Украины и Уголовный кодекс Украины.

⁶ Проект Закона о выборах, подготовленный при участии представителей гражданского общества, не был поддержан Верховной Радой Украины в первом чтении. 4 сентября 2015 года в Закон о выборах были внесены изменения с целью предоставления полномочий ЦИК по организации первых местных выборов в «добровольных объединенных территориальных общинах».

принят в ускоренном порядке без проведения консультаций с представителями общественности, но с широкой поддержкой со стороны правящей коалиции. Серьезный пересмотр избирательного законодательства без открытого обсуждения изменений незадолго до выборов не соответствует международной практике.⁷ Кроме критики процедуры принятия закона, большинство собеседников МНВ ОБСЕ/БДИПЧ выразили обеспокоенность в связи с его сложностью.

Законом о выборах предусмотрено применение трех избирательных систем при проведении местных выборов, повышен проходной барьер до пяти процентов, ограничены права на участие в выборах независимых кандидатов, и предусмотрена возможность отзыва избранных сельских, поселковых, городских глав и депутатов местных советов путем подачи ходатайства избирателями. Закон содержит пробелы и неточности, ему не хватает ясности, в том числе в вопросах регистрации кандидатов, правил осуществления предвыборной агитации и ее финансирования, разрешения избирательных споров, а также регулирования деятельности СМИ. Законом не предусмотрена возможность голосования внутренне перемещенными лицами (ВПЛ). Ряд законопроектов, в том числе по вопросам финансирования политических партий и обеспечения избирательных прав ВПЛ, а также изменения в Уголовный кодекс относительно установления и усиления меры наказания за подкуп голосов избирателей, были зарегистрированы Верховной Радой, но, несмотря на высокий уровень интереса со стороны общественности, до этого времени они рассмотрены не были.

Законом о выборах установлено требование не менее 30-процентного представительства лиц одного пола в списках партий, но не предусмотрены какие-либо санкции для политических партий, не придерживающихся данного положения. Кроме того, 23 сентября ЦИК приняла постановление, которым разъяснила, что неисполнение требования о 30-процентной гендерной квоте не может служить основанием для отказа в регистрации кандидатов. Киевский апелляционный административный суд признал разъяснение незаконным, однако его решение впоследствии было отменено Высшим административным судом.

Выборы сельских, поселковых, городских глав, депутатов сельских и поселковых советов проводятся по мажоритарной системе. Мажоритарная система относительного большинства применяется на выборах сельских, поселковых, городских глав в селах, поселках и городах, количество избирателей в которых не превышает 90 000 человек, а мажоритарная система абсолютного большинства в два тура - соответственно в городах, количество избирателей в которых приравнивается или составляет более 90 000.⁸ Депутаты областных, районных, городских, и районных в городах советов избираются в многомандатном избирательном округе по пропорциональной избирательной системе, которую украинские законодатели называют системой «открытых списков». Такая избирательная система не может считаться системой открытых списков, поскольку избирателям не предоставляется возможность выбора между разными кандидатами, что является особенностью системы открытых списков. Многие собеседники МНВ ОБСЕ/БДИПЧ выражали обеспокоенность тем, что недавно введенная избирательная система «открытых списков» будет трудной для понимания избирателями и для реализации избирательными комиссиями.

⁷ [Кодекс надлежащей практики по избирательным делам](#) Венецианской комиссии Совета Европы предусматривает, что «основные элементы избирательного права, в частности избирательная система, состав избирательных комиссий и определение границ избирательных округов не должны пересматриваться менее, чем за год до проведения выборов», см. пункт II.2.b.

⁸ Если ни один кандидат в выборах по мажоритарной системе не получит большинства голосов, не позднее чем через три недели проводится второй тур выборов между двумя кандидатами, набравшими наибольшее количество голосов.

В общей сложности, 168 450 избирательных округов было создано соответствующими ТИК. Количество избирательных округов в конкретном районе соответствует количеству мест в соответствующем совете. В соответствии с законом, границы одномандатных избирательных округов должны быть неразрывными, однако такое требование не предусмотрено для многомандатных избирательных округов. В соответствии с Законом о выборах, количество избирателей должно быть примерно равным в избирательных округах, однако определение количества избирателей и установления границ избирательных округов возлагается исключительно на ТИК без установления каких-либо критериев допустимых отклонений.⁹ Различные собеседники подвергли критике распределение границ избирательных округов, а также отсутствие критериев допустимых отклонений и значительные колебания количества избирателей в избирательных округах.

V. ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ

Организация избирательного процесса во время местных выборов осуществляется ЦИК, 10 778 территориальными избирательными комиссиями (ТИК) и приблизительно 30 000 участковыми избирательными комиссиями (УИК). ЦИК является постоянно действующим государственным органом, полномочия которого, помимо прочего, включают обеспечение реализации и защиту избирательных прав граждан. 15 членов ЦИК, включая пять женщин, назначаются на семилетний срок Верховной Радой Украины по представлению Президента Украины.¹⁰ Некоторые участники избирательного процесса подвергают сомнению легитимность ЦИК на основании того, что срок полномочий большинства членов действующего состава ЦИК истек.¹¹ ЦИК регулярно проводит открытые заседания. С момента объявления о проведении выборов, ЦИК приняла около 230 постановлений, опубликованных на сайте комиссии. Большинство постановлений ЦИК было принято единогласно.

ТИК формировались на разных уровнях административно-территориальных единиц. 6 сентября ЦИК сформировала 640 ТИК в областях, районах, городах областного значения и в городе Киеве, а также районах города Киева, которые, в свою очередь, сформировали ТИК на уровне городов, районов городов, сел и поселков. В состав ТИК входят 9-18 членов, которые назначаются политическими партиями.¹² После первого назначения на должности членов ТИК, произошли некоторые замены в их составе, включая руководящие должности.¹³ Начались каскадные тренинги для членов ТИК, которые на момент подготовки настоящего отчета были положительно оценены долгосрочными наблюдателями ОБСЕ/БДИПЧ. Органы, ответственные за проведение местных выборов, еще не разместили информацию для избирателей в общенациональных средствах массовой информации, тем не менее, некоторые региональные СМИ уже начали информировать избирателей о специфике процедуры голосования на выборах.

⁹ Например, в Харьковской области количество избирателей в разных многомандатных округах составляет от 27 000 до 60 000 человек.

¹⁰ Некоторые члены были назначены в 2004 году.

¹¹ Изменения в Закон Украины «О Центральной избирательной комиссии», принятые 13 марта 2014 года, позволяют членам ЦИК продолжать исполнять свои полномочия по истечении семилетнего срока их работы на должности. Состав ЦИК не менялся после парламентских выборов 2014 года.

¹² Партии, представленные фракцией в Верховной Раде Украины, гарантированно получают два места для своих членов в каждой ТИК. Остальные места распределяются путем лотереи между кандидатами от партий, зарегистрировавшимися в качестве политических организаций в соответствующих административно-территориальных единицах.

¹³ Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщили, что замены проводились по требованию политических партий, в связи с увольнениями по собственному желанию и, в редких случаях, в результате несоблюдения требований законодательства.

Представители МНВ ОБСЕ/БДИПЧ присутствовали на заседаниях ТИК по всей стране. Члены отдельных ТИК выразили обеспокоенность в связи с недостаточным финансовым обеспечением и нехваткой других ресурсов, особенно печатных материалов. Представители почти всех посещенных ТИК выразили обеспокоенность вопросами процесса подсчета голосов и установления результатов голосования в соответствии с новым законом. УИК должны быть сформированы до 9 октября. В некоторых ТИК, посещенных долгосрочными наблюдателями МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, опасаются, что им, вероятно, не удастся найти опытных кандидатов на должности членов УИК.

VI. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

После принятия Закона Украины «О Государственном реестре избирателей» (ГРИ), в 2009 году была создана централизованная база данных с именами всех избирателей. ЦИК является распорядителем ГРИ. Ведение и обновление базы данных ГРИ осуществляется 669 органами ведения реестра (ОВР).¹⁴ По состоянию на 5 октября 2015 года общее количество зарегистрированных в ГРИ избирателей составило 29 815 753 человек, из которых 1.8 процента являются лицами, неспособными самостоятельно передвигаться. Избиратели могут проверить свои персональные данные на сайте ЦИК.¹⁵ Собеседники МНВ ОБСЕ/БДИПЧ в целом выразили доверие системе регистрации избирателей.

Предварительные списки избирателей составляются в форме выписки из ДРВ и не позднее 11 октября вместе с именными приглашениями на выборы передаются соответствующим УИК. После этого предварительные списки избирателей размещаются для всеобщего ознакомления. Избиратель может подать запрос о внесении изменений в свои персональные данные путем его направления в УИК, ОВР или местный суд.

Окончательные списки избирателей должны быть переданы в УИК не позднее 22 октября. До 24 октября разрешено вносить изменения в списки избирателей на основании судебных решений. В день голосования могут вноситься исключительно исправления технического характера. Избиратели, которые будут находиться не по месту регистрации в день голосования, не смогут принять участие в голосовании, за исключением тех, кто голосует на специальных избирательных участках, созданных в медицинских учреждениях.

VII. РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

Баллотироваться на выборах может любой гражданин с правом голоса, кроме лиц, имеющих непогашенную судимость за тяжкое или особо тяжкое преступление, преступление против избирательных прав граждан или коррупционное преступление. Списки кандидатов и кандидаты выдвигаются местными организациями политических партий, а также путем самовыдвижения на выборах сельских, поселковых, городских глав и депутатов сельских, поселковых советов. Выдвижение кандидатов сопровождается внесением денежного залога, равного 4 месячным минимальным заработным платам, в общей сумме 5000 гривен (примерно 200 евро) на каждые 100 000 избирателей в соответствующем избирательном процессе.¹⁶ Закон запрещает выдвижение независимых кандидатов на всех уровнях местных

¹⁴ За исключением территорий, где выборы не проводятся. Как правило, один ОВР обслуживает один административный район.

¹⁵ См. <https://www.driv.gov.ua/apex/f?p=111:LOGIN>.

¹⁶ Кандидаты на должность сельского, поселкового, городского головы, которые победят в выборах, а также политические партии, которые получают пять и более процентов голосов избирателей, имеют право на возврат избирательного денежного залога.

советов (это допускается только для сельского и поселкового уровней).¹⁷ Кандидаты могут баллотироваться в любом избирательном округе, независимо от места их проживания.

Для участия в выборах, партии сначала должны быть зарегистрированы в ЦИК.¹⁸ Высший руководящий орган зарегистрированной партии уполномочивает местные организации партий на участие в выборах, которые затем организуют конференции для утверждения кандидатов на должности сельских, поселковых, городских глав и кандидатов в депутаты местных советов. На заключительном этапе организации политических партий подают заявление на регистрацию своих кандидатов и списков в соответствующие ТИК.

Закону о выборах не хватает ясности в некоторых аспектах выдвижения и регистрации кандидатов, в том числе относительно повторной подачи регистрационных документов и соблюдения требований к гендерным квотам.¹⁹ Закон о выборах предусматривает исправление ошибок и неточностей в регистрационных документах кандидатов, но они не могут быть основанием для отказа в регистрации. Тем не менее, в нескольких случаях ТИК отказала кандидатам в регистрации из-за неточностей в представленных документах.²⁰ В большинстве случаев решения об отказе в регистрации были отменены судами после подачи соответствующих жалоб.²¹ В нескольких случаях, партии и кандидаты, которые были затронуты такими решениями, заявили, что решения ТИК были политически мотивированными.²²

Некоторые политические партии сообщили ОБСЕ/БДИПЧ, что они выдвигали своих кандидатов в последний момент, поскольку опасались запугиваний со стороны других партий, угроз увольнения с работы или давления со стороны государственных органов. В некоторых случаях, опасение и запугивания были названы в качестве причин кандидатами, решившими бороться за должности сельских, поселковых, городских глав в качестве беспартийных самовыдвиженцев, в противовес баллотированию от партий, или снявшими свои кандидатуры с регистрации. Аналогичные причины были названы членами комиссий, отказавшимися от исполнения своих обязанностей.

Более 350 000 кандидатов баллотируются на 168 450 должностей городских, сельских и поселковых глав, и депутатов сельских, городских, районных в городе, районных и областных советов. В общей сложности 209 546 кандидатов соревнуются за 28 589 мест в

¹⁷ Пункт 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ (1990) определяет, что «Государства-участники... уважают право граждан претендовать на политические и государственные должности, индивидуально или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации.»

¹⁸ Из 142 партий, подавших заявления на регистрацию в ЦИК, 132 были зарегистрированы. Статья 10 Закона «О политических партиях в Украине» (2001) требует от партий продемонстрировать поддержку в не менее чем двух третях областей страны для ее регистрации.

¹⁹ ТИК в городах Олевск, Житомир и Бердичев отказали в регистрации списков кандидатов в связи с несоблюдением требования относительно гендерной квоты; тем не менее, эти решения были отменены судами.

²⁰ ОБ было отказано в регистрации Запорожской, Мариупольской, Александровской, Харьковской, Черкасской и Бердянской городскими ТИК. ТИК в городах Херсон, Житомир, Старый Самбір и Новомосковск отказали в регистрации НК.

²¹ ОБ обжаловал отказ в регистрации ТИК в Харьковской области в ЦИК. На момент подготовки настоящего отчета, жалоба все еще находилась в процессе рассмотрения.

²² Бердянская городская ТИК отказала в регистрации ОБ. Бердянский административный суд и Днепропетровский апелляционный административный суд отменили это решение. Тем не менее, ТИК отказала в регистрации списка кандидатов и направила запрос в суд и ЦИК о предоставлении разъяснения относительно того, каким образом это решение должно быть исполнено, продлив таким образом процесс регистрации.

областных и районных советах. В выборах на должности городских глав, 2 763 кандидатов соревнуются за 358 должностей.

VIII. УСЛОВИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ И ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ

Избирательная кампания начинается сразу после официальной регистрации кандидата или партийного списка и заканчивается за 24 часа до дня голосования. Закон о выборах гарантирует обеспечение равных условий для всех субъектов избирательного процесса. Закон даёт очень узкое определение избирательной кампании: это «осуществление любой деятельности с целью побуждения избирателей голосовать или не голосовать за кандидатов» и не регулирует вопросы размещения или распространения политической рекламы кандидатами до регистрации. На практике, отдельные политические партии размещали билборды и палатки еще до официальной регистрации.²³

Атмосфера проведения избирательной кампании до момента подготовки настоящего отчета была неограничивающей и спокойной. Кампания проходит на фоне растущего разочарования в политическом истеблишменте, затянувшегося экономического кризиса, препятствий на пути реализации политики по борьбе с коррупцией и преодолению бедности. Тем не менее, собеседники МНВ ОБСЕ/БДИПЧ получают частые сообщения о попытках подкупа голосов избирателей и злоупотреблении административным ресурсом. Несколько собеседников МНВ ОБСЕ/БДИПЧ отметили, что отдельные кандидаты пытаются воспользоваться финансовыми трудностями избирателей и подкупать их продуктовыми наборами.²⁴ Закон не определяет такие действия как подкуп голосов в случае, если стоимость агитационных материалов и товаров не превышает пяти процентов от минимальной заработной платы (69 гривен).²⁵ Отдельные действующие городские главы и депутаты, повторно баллотирующиеся на выборах, инициировали процедуру внесения ряда изменений в принятые советами решения для того, чтобы выполнить свои предвыборные обещания, данные на предыдущих выборах.²⁶

С момента своего начала, избирательная кампания стала более заметной в городских районах, при этом участники предвыборной агитации реже посещают общины в сельской местности и районы на подконтрольных Украине территориях в Луганской и Донецкой областях. Партии с большими избирательными фондами, как правило, используют классические методы ведения кампании, в том числе рекламу на телевидении и радио, билборды на основных автодорогах, агитационные палатки, поквартирные обходы и

²³ Среди прочих - «Движение за реформы», «Украинское Объединение Патриотов - УКРОП» (УКРОП), «Новые лица» (НЛ), «Возрождение», «Самопомощь», Радикальная Партия (РП), «Свобода», БППС. 26 сентября жалоба на начало предвыборной агитации до наступления законодательно установленного срока, представленная благотворительным фондом «Здоровый город», была отклонена Днепрпетровским районным административным судом на основании того, что визуальное восприятие фонда и бесплатных бутылок воды, которые распространялись фондом, не были очевидно связаны с кандидатом на должность городского главы от партии «УКРОП».

²⁴ Кандидат на должность городского главы от НК в Кировограде и действующий мэр в городе Черновцы раздавали продуктовые наборы.

²⁵ Существует несоответствие в определениях подкупа голосов, прописанных в Законе о выборах и в Уголовном кодексе Украины. В то время, как Закон о выборах (Статья 60) позволяет раздавать агитационные материалы стоимостью, не превышающей 5 процентов от суммы минимальной зарплаты, Уголовным кодексом (Статья 160) установлен лимит в 3 процента.

²⁶ Киевский городской совет опубликовала Распоряжение «Об организационных мерах по выделению <...> средств (...) на выполнение предвыборных программ и поручений избирателей Киевским городским главой и депутатами Киевского городского совета». В Кривом Роге депутаты поддержали решение о дополнительном выделении 65 миллионов гривен на ремонт дорог.

распространение листовок. Кампании с меньшим бюджетом наоборот основываются на тактике индивидуального общения с избирателями, что находит свое отражение в партийных газетах, брошюрах, личных встречах, где кандидаты общаются непосредственно с малыми группами людей. Кандидаты на должности городских глав уже начали проведение митингов.²⁷ Действующий мэр города Киева и кандидат на должность городского главы от ОБ в Днепропетровске разместили агитационные материалы в общественном транспорте, а именно в метро и автобусах, что запрещено законом. Большинство партий активно используют вебсайты партий и страницы в социальных сетях для ведения онлайн кампаний. В нескольких случаях представители государственной власти принимали активное участие во встречах кандидатов со своими избирателями.²⁸

Основные предвыборные заявления состоят из отсылки к национальным программам соответствующих партий, которые сосредоточены на социально-экономических вопросах и проевропейской тематике. Хотя продолжающийся вооруженный конфликт на востоке и военные темы не играют основной роли, жаркие споры на уровне областных и районных советов по вопросам коррупции, распределения земельных участков или работы местных коммунальных предприятий находят свое отражение в местных кампаниях.

Местные организации политических партий и кандидаты могут создавать избирательные фонды после регистрации в соответствующей ТИК. Закон не устанавливает верхней границы расходов на избирательную кампанию и определяет, что все платежи, связанные с избирательной кампанией, должны производиться по безналичному расчёту. Кампания может финансироваться кандидатами, партиями и за счет пожертвований частных лиц. Пожертвования частных лиц не могут превышать сумму, соответствующую 10 минимальным зарплатам (12 180 гривен, что эквивалентно примерно 487 евро). Пожертвования от иностранных граждан и из анонимных источников запрещены.

Круг полномочий ТИК включает надзор за финансированием избирательных кампаний и реагирование на нарушения правил финансирования кампаний. Все кандидаты обязаны подать в соответствующую ТИК промежуточный и окончательный финансовые отчеты, содержащие информацию о доходах и расходах. В соответствии с правилами управления избирательным процессом, ТИК не имеет возможности проводить перекрестные проверки для установления соответствия отчетов фактическим расходам. В Законе о выборах не учтен ряд предыдущих рекомендаций ОБСЕ/БДИПЧ, касающихся прозрачности финансирования предвыборных кампаний. Несколько собеседников МНВ ОБСЕ/БДИПЧ выразили обеспокоенность в связи с предположительно широким использованием партиями незадекларированных средств для политической рекламы до проведения регистрации кандидатов, поскольку такие расходы не учитываются в отчетах.

²⁷ МНВ ОБСЕ/БДИПЧ наблюдала за 16 митингами, которые проводились в основном кандидатами на должности городских глав; из них 6 митингов было проведено БППС, по 2 митинга - партиями «Самопомощь» и «Возрождение», по 1 митингу - «Оппозиционным блоком», «Винницкой Европейской Стратегией» (ВЭС), «Гражданской позицией» (ГП), «Сильной Украиной» (СУ), и «Свободой».

²⁸ 7 сентября во время пресс-конференции спикер ВР поддержал кандидата на должность городского главы от партии «Винницкая Европейская Стратегия». 30 сентября председатель Одесской областной государственной администрации принял участие в предвыборном мероприятии кандидата на должность городского главы от БППС. Действующий мэр города Харьков, выдвинутый партией «Возрождение», использовал муниципальный сайт и газету для своей предвыборной агитации.

IX. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

Медиа-сектор в своем многообразии и внутренней нестабильности отражает общий политический климат Украины. Телевидение является первичным источником политической информации, за которым следуют онлайн медиа и периодические издания. Растущая влияние мультимедийных групп и их политическая ангажированность отражается как на национальных, так и на региональных средствах массовой информации. Политические и бизнес-интересы владельцев СМИ часто влияют на редакционную политику, широко распространенной является негативная практика оплаченной журналистики, что нередко отмечалось МНВ ОБСЕ/БДИПЧ.²⁹

Законодательство, регулирующее деятельность СМИ, включает Конституцию Украины и множество законов, которые в целом создают действенную основу для обеспечения свободы слова. Закон о выборах регулирует порядок деятельности средств массовой информации в течение избирательного периода. Закон содержит ряд противоречий, устанавливает строгие, но нечетко определенные положения относительно освещения избирательной кампании и запрещает репортажи о проведении политических кампаний в новостях. Кроме того, Законом о выборах предусмотрено, что кандидаты оплачивают свое участие в дебатах, что противоречит положению, обязывающему СМИ обеспечивать одинаковое освещение кампаний всех участников предвыборной гонки. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ стала свидетелем случаев произвольного применения закона, особенно областными филиалами Национальной телерадиокомпания (НТРК).

Неспешный процесс реорганизации Национальной телерадиокомпания Украины с государственного на общественное вещателя повлиял на региональную медиа среду. Решение о прекращении контрактов с персоналом областных филиалов НТРК повлияло на освещение выборов. Руководство 18 из 25 областных филиалов НТРК, которые посетили долгосрочные наблюдатели ОБСЕ/БДИПЧ, признало, что находится в состоянии постоянной неопределенности и в ожидании сокращения персонала; 6 из 25 областных филиалов НТРК в результате вынуждены прибегать к самоцензуре.³⁰ Кроме того, 16 региональных подразделений будут транслировать только те предвыборные программы, за которые заплатили партии и кандидаты, 8 из них планируют провести специальные тематические обсуждения, и 5 предоставят информацию избирателям за собственные средства. Единственным исключением является недавно созданный филиал НТРК в Краматорске, испытывающий недостаток ресурсов, который пытается прежде всего освещать события на востоке, а не информировать людей о предстоящих выборах.

Национальный совет Украины по вопросам телевидения и радиовещания следит за соблюдением законодательства средствами массовой информации и еженедельно рассматривает полученные сообщения о правонарушениях. Но из-за недостатка полномочий и возможностей эффективного применения санкций, он не может предпринимать своевременные и решительные меры в случаях нарушения законодательства со стороны СМИ. По словам собеседников МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, между Национальным советом и ЦИК

²⁹ Долгосрочные наблюдатели в городах Черновцы, Тернополь, Житомир, Львов, Ровно, Харьков, Запорожье, Бердянск, Краматорск, Яготин, Полтава, Одесса сообщили о предвзятом освещении информации «за» или «против» отдельных кандидатов и/или о непосредственной связи местных СМИ с отдельными политическими партиями или их спонсорами.

³⁰ С 26 по 29 сентября долгосрочные наблюдатели ОБСЕ/БДИПЧ посетили 25 из 26 областных филиалов НТРК для оценки последствий реорганизации.

существует нехватка истинного сотрудничества по вопросам нарушений в ходе предвыборной агитации.

12 сентября ОБСЕ/БДИПЧ начало количественный и качественный мониторинг 13 средств массовой информации.³¹ Предварительные его результаты выявили значительное количество политической риторики в программах вещателей в прайм-тайм, и политической рекламы в эфире в период до 1 октября.

X. УЧАСТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

Возможность участия в предстоящих выборах примерно половины русскоязычных граждан, проживающих в Донецкой и Луганской областях и на Крымском полуострове,³² а также крымскотатарского меньшинства в Крыму, существенно снизилась в связи с неспособностью украинских властей организовать выборы в регионах, где проживают эти общины. Отсутствие правовых норм, которые бы позволили ВПЛ принять участие в голосовании, продолжает препятствовать участию этих общин в выборах.³³ Некоторые положения закона могут стать препятствием для представительства национальных меньшинств. Кандидаты, представляющие компактные поселения национальных меньшинств не могут самостоятельно баллотироваться на должности депутатов местных советов, а должны делать это по партийным спискам. При этом требование о принадлежности к политической партии может стать препятствием для кандидатов от национальных меньшинств, поскольку политические группы меньшинств могут не иметь общенациональной поддержки, необходимой для создания политической партии, а независимые кандидаты могут не иметь достаточного влияния для того, чтобы быть включенными в списки крупных партий. Кроме того, положения Закона о выборах могут привести к фрагментации голосов между округами, ставя таким образом в невыгодное положение кандидатов с сильной поддержкой на конкретной территории.

Обеспокоенность по поводу установления границ избирательных округов на территориях, где расположены компактные поселения национальных меньшинств, также указывает на то, что Закон не устанавливает достаточных гарантий для обеспечения интересов национальных меньшинств.³⁴ Избирательное законодательство не предусматривает применения каких-либо

³¹ «Первый национальный» канал Украины, 1 + 1, «5 канал», «Интервью», ICTV, ТРК «Украина», «7 канал» (Харьков), «34 канал» (Днепропетровск), ТРК «Глас» (Одесса) Хмельницкая областная ТРК, телеканал «ZIK» (Львов). Газеты «Сегодня», «Факты и комментарии», «Комсомольская правда в Украине».

³² В соответствии с данными переписи населения 2001 года, из 14 000 000 русскоязычных граждан, примерно 5 400 000 проживают в Донецкой и Луганской областях, и 1 900 000 - на Крымском полуострове.

³³ В соответствии с данными отчетов Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВК ООН), по состоянию на 7 сентября в Украине было зарегистрировано 1 460 000 ВПЛ, три четверти которых проживают в восточных регионах - Донецкой, Луганской, Запорожской, Днепропетровской и Харьковской областях:
<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNHCR%20UKRAINE%20Operational%20update%207SEP15.pdf>. Хотя данные об этническом происхождении ВПЛ не отслеживаются, по оценкам представителей организаций гражданского сообщества примерно половина из 20 000 ВПЛ, зарегистрированных Государственной службой Украины по чрезвычайным ситуациям как жители Крымского полуострова, являются крымскими татарами.

³⁴ В официальных заявлениях, и во время встречи с МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, представители двух партий венгерского меньшинства в Закарпатье заявляли о том, что разделение четырех избирательных округов в Берегово ставит в невыгодное положение представителей венгерской общины на выборах депутатов в областной совет.

конкретных или специальных мер, способствующих представительству национальных меньшинств.

XI. ЖАЛОБЫ И АПЕЛЛЯЦИИ

Подать жалобы и апелляции имеют право все участники избирательного процесса; при этом, избиратели могут оспаривать только нарушение своих персональных избирательных прав. Общий срок подачи жалоб в суды или комиссии составляет пять дней, при этом Закон устанавливает двухдневный срок для рассмотрения жалоб.³⁵ В случае, если одна и та же жалоба одновременно представлена в избирательную комиссию и в суд, избирательная комиссия должна приостановить рассмотрение жалобы, а соответствующий суд – уведомить комиссию, а также ЦИК о принятом им решении. Закон не устанавливает порядок обжалования результатов выборов. Изменения, внесенными в Закон «О судебном сборе» в 2015 году, устанавливают сравнительно высокие ставки сборов за подачу судебных исков по всем связанным с выборами делам, за исключением жалоб, касающихся неточностей в списках избирателей.³⁶

По состоянию на дату подготовки настоящего отчета ЦИК получила 54 жалобы, из которых 3 рассматривались на официальных заседаниях ЦИК. По меньшей мере 13 жалоб было подано на решения ЦИК в Киевский апелляционный административный суд. По информации, имеющейся в распоряжении МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, примерно 138 жалоб было направлено в административные суды и суды первой инстанции. Подавляющее большинство дел, рассматривавшихся избирательными комиссиями и судами, касались вопросов формирования избирательных комиссий и регистрации кандидатов.³⁷ Многие из них были отклонены на процессуальных основаниях или по существу. Все судебные решения публикуются на вебсайте Единого государственного реестра судебных решений, хотя часто это происходит по истечении срока, установленного законодательством.³⁸

В некоторых случаях суды давали противоречивое толкование закона. В одном случае, Львовский окружной административный суд признал предыдущий опыт работы в избирательных комиссиях определяющим критерием при распределении руководящих должностей, в то время как Запорожский окружной административный суд заявил, что опыт работы не является обязательным требованием в соответствии с Законом о выборах. В другом случае, Киевский апелляционный административный суд признал разъяснение ЦИК относительно требований о соблюдении гендерных квот недействительным, однако заявил, что оно полностью соответствует Закону в другом деле по тому же вопросу.

XII. НАЦИОНАЛЬНЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ

Закон о выборах предусматривает осуществление наблюдения за избирательным процессом местными неправительственными организациями (НПО) и международными наблюдателями из других стран и организаций. ЦИК зарегистрировала в качестве наблюдателей 84 НПО;

³⁵ Жалобы, поданные в ЦИК, рассматриваются в течение трех дней.

³⁶ Сбор за подачу жалобы в суд составляет до 1 218 гривен (50 евро) для судов первой инстанции и 1 339 гривен (56 евро) для апелляционных судов.

³⁷ Другие жалобы касались установления границ избирательных округов и нарушения правил проведения предвыборной агитации.

³⁸ В соответствии с Законом Украины «О доступе к судебным решениям» суды обязаны предоставлять копии решений не позднее одного дня после их принятия, после чего они публикуются на сайте Единого государственного реестра судебных решений в течение трех дней. В ряде случаев, решения были опубликованы по прошествии указанных сроков.

среди них – ОПОРА и Комитет избирателей Украины. Международные наблюдатели имеют право подать заявление в ЦИК на получение аккредитации до 14 октября.

XIII. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МИССИИ ОБСЕ/БДИПЧ

ОБСЕ/БДИПЧ официально начала свою работу в Киеве с пресс-конференции 9 сентября 2015 года. Глава Миссии провела встречи с Председателем ЦИК, заместителем Министра иностранных дел, Председателем Высшего административного суда Украины, представителями политических партий и членами дипломатического сообщества. МНВ также установила рабочие отношения с органами власти, участвующими в избирательном процессе, политическими партиями и кандидатами, общественными организациями, СМИ и дипломатическими учреждениями.

Конгресс местных и региональных органов власти Европы и Европейский Парламент сообщили о том, что они направят свои делегации для наблюдения за ходом выборов в день голосования.

*Единственной официальной версией настоящего отчета является английская версия.
Текст отчета на русском языке является неофициальным переводом.*