

МЕЖДУНАРОДНАЯ МИССИЯ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ

Украина — Внеочередные выборы народных депутатов Украины, 26 октября 2014 года

ЗАЯВЛЕНИЕ О ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ ВЫВОДАХ И РЕЗУЛЬТАТАХ

Киев, 27 октября 2014 года – Настоящее Заявление о предварительных выводах и результатах подготовлено совместными усилиями Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (ОБСЕ/БДИПЧ), Парламентской ассамблеи ОБСЕ (ПА ОБСЕ), Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ), Европейского парламента (ЕП) и Парламентской ассамблеи НАТО (ПА НАТО).

Кент Харстедт (Швеция) был назначен на должность Специального Координатора и руководителя Миссии краткосрочного наблюдения ОБСЕ Действующим председателем ОБСЕ. Дорис Барнетт (Германия) возглавил делегацию Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, Кристофер Чоуп (Великобритания) – делегацию ПАСЕ, Андрей Пленкович (Хорватия) – делегацию Европейского Парламента, Раса Юкнявичене (Литва) – делегацию Парламентской Ассамблеи НАТО. Тана де Зулуэта (Италия) является Главой Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ, начавшей свою работу в Украине 19 сентября 2014 года.

Оценка производилась с целью определения соответствия выборов обязательствам перед ОБСЕ, стандартам Совета Европы, а также международным обязательствам и положениям национального законодательства. Настоящее Заявление о предварительных выводах и результатах было подготовлено до завершения избирательного процесса. Окончательная оценка выборов будет зависеть в том числе от того, как пройдут остальные этапы избирательного процесса, включая установление итогов голосования, рассмотрение возможных жалоб и обращений, полученных после дня голосования. ОБСЕ/БДИПЧ опубликует полный заключительный отчет, который будет включать рекомендации по возможным улучшениям, примерно через восемь недель после завершения избирательного процесса. Парламентская Ассамблея ОБСЕ представит свой отчет на заседании своего Бюро, которое пройдет в г. Базель 3 декабря. ПАСЕ обнародует свой отчет 18 ноября. Европейский Парламент представит свой отчет на заседании Комитета по иностранным делам 3 ноября. Парламентская Ассамблея НАТО представит свой отчет Постоянному комитету во время ежегодной сессии Ассамблеи в Гааге 23 ноября.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ

Внеочередные выборы народных депутатов Украины, состоявшиеся 26 октября 2014 года, стали важным шагом в попытке Украины провести демократические выборы в соответствии с международными обязательствами. Процесс был охарактеризован многими положительными моментами, в частности, беспристрастной и эффективной работой Центральной избирательной комиссии, высокой конкуренцией среди участников избирательного процесса, предложивших избирателям настоящий выбор, а также общим уважением к основным свободам. Новоизбранный парламент должен принять на себя политическую ответственность для обеспечения проведения ключевых реформ, которые сделают невозможным закрепление определенных негативных тенденций, отмеченных в заявлении. Кроме того, должны быть устранены недостатки в сфере соблюдения верховенства права, также с привлечением демократических институтов. На большей части страны голосование прошло спокойно с незначительными волнениями. Голосование и подсчет голосов были прозрачными и получили в целом положительную оценку. Начальный этап подсчета голосов был оценен наблюдателями более негативно, а в некоторых случаях отмечалось напряжение.

Выборы проходили в постоянно усложнявшихся политических условиях, и напряженной ситуации в сфере безопасности, несмотря на подписанные в сентябре Минские соглашения. Условия, в которых проводились выборы, характеризовались незаконной аннексией Крымского полуострова Российской Федерацией, продолжающимися боевыми действиями на востоке страны, и сохранением незаконными вооруженными группами фактического контроля над некоторыми частями территории страны. Органы, ответственные за подготовку и проведение выборов, прилагали решительные усилия для проведения выборов на всей территории страны, но это оказалось невозможным на значительной части Донецкой и Луганской областей и на Крымском полуострове.

Кандидаты, как правило, имели возможности для свободной агитации, а избирательная кампания была конкурентной и заметной. В отличие от предыдущих выборов, злоупотребление административным ресурсом не упоминалось среди основных проблем. Некоторые участники сообщали о случаях запугивания и препятствования агитации, повлиявших на стратегию их предвыборной кампании. Наблюдатели отметили значительный рост насилия в отношении отдельных участников избирательного процесса в течение последних десяти дней предвыборной кампании, случаи запугивания и угроз в адрес кандидатов и агитаторов, целенаправленного уничтожения агитационных материалов и избирательных штабов. Также имелись заявления о вероятном подкупе избирателей, многие из которых сейчас расследуются правоохранительными органами.

Нормативно-правовая база, изменения в которую вносились в 2013 и 2014 годах, в целом является достаточной для проведения демократических выборов. Последними изменениями, внесенными в законодательство, были учтены некоторые предыдущие рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ и Европейской комиссии «За демократию через право» (Венецианская комиссия), но они не коснулись ряда вопросов, в частности, некоторых требований к кандидатам, противоречащих обязательствам перед ОБСЕ и Советом Европы, а также международным стандартам. Несмотря на попытки, и запрос общественности, Верховная Рада Украины текущего созыва так и не провела углубленной реформы избирательного законодательства.

Центральная избирательная комиссия (ЦИК) работала, в целом, независимо и коллегиально, с соблюдением всех установленных законодательством сроков. Хотя заседания ЦИК были, как правило, открытыми для партий, кандидатов, наблюдателей и СМИ, практика проведения предварительных совещаний перед заседаниями и, соответственно, отсутствие предметного обсуждения на самих заседаниях, уменьшала прозрачность работы ЦИК. Окружные избирательные комиссии (ОИК) и участковые избирательные комиссии (УИК) были образованы с соблюдением установленных законом сроков, с незначительными задержками в отдельных случаях. Работа ОИК была в целом оценена как хорошая и адекватная. Однако, как и во время предыдущих выборов, партии и кандидаты заменили в среднем половину или более половины членов комиссий, которых они выдвинули, что повлияло на стабильность и эффективность управления избирательным процессом.

Собеседники выразили уверенность в точности реестра избирателей. Органы власти приложили значительные усилия для содействия участию в выборах жителям Донецкой и Луганской областей, упростив порядок временного изменения места голосования. Впрочем, этой возможностью воспользовалось незначительное количество избирателей.

Регистрация кандидатов была в целом всеобъемлющей. ЦИК зарегистрировала 6 600 кандидатов по партийным спискам и в одномандатных округах, предоставив избирателям возможность выбирать из большого количества партий и кандидатов. Однако, на этот процесс повлиял отказ в регистрации более 640 выдвиженцев на технических основаниях и ввиду

отсутствия унифицированного подхода отдельных членов ЦИК, рассматривавших представления партий и кандидатов.

Поправками к закону о выборах, внесенными в 2013 году, были введены ограниченные меры, направленные на повышение прозрачности финансирования избирательных кампаний; впрочем, несколько предыдущих рекомендаций ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии учтены не были, а механизмы контроля и наложения санкций остаются довольно слабыми. Восприятие обществом коррупции остается достаточно распространенным, что подрывает доверие к политическому процессу. Проблема коррупции в обществе была важной темой избирательной кампании, к ней обращались многие участники избирательной гонки как к главному вызову в различных аспектах этого процесса.

Хотя медиа среда является динамичной и разнообразной, а законодательство в целом создает надежную основу для свободы СМИ, отсутствие независимости от политических и корпоративных интересов ограничивает беспристрастность представления информации. Шаги, предпринятые накануне выборов с целью прекращения трансляции определенными каналами предположительной пропаганды, хотя и не имели непосредственного влияния на избирательный процесс, ограничили свободу информации. Продолжающиеся боевые действия на востоке страны сделали невозможной трансляцию украинских телерадиокомпаний и продолжили ставить под угрозу безопасность журналистов в этом регионе. Медиа-мониторинг, проводившийся МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, продемонстрировал, что доминирующей темой освещения был кризис на востоке Украины. Государственные СМИ предоставили участникам выборов бесплатное эфирное время, как предусмотрено законом. Положительной инициативой стало проведение на государственном телевидении дебатов среди политических партий. В соответствии с данными мониторинга, избиратели получали подробную информацию. Частные телерадиовещатели подавали информацию о различных политических кандидатах по-разному, иногда некорректно определяя их партийную принадлежность. Президент Петр Порошенко и Премьер-министр Арсений Яценюк несправедливо воспользовались своими должностями, обратившись к избирателям через телеканалы и призвав их избрать реформационный парламент накануне выборов, в «день тишины».

На участие национальных меньшинств на состоявшихся выборах повлиял кризис на востоке и незаконная аннексия Крыма, которые усложнили организацию выборов в тех частях страны, где проживает почти половина 14-миллионного населения, считающего русский своим родным языком, а также крымские татары. Избирательная нормативно-правовая база не способствует представительству национальных меньшинств в избирательном процессе. Границы избирательных округов не учитывают интересы меньшинств, хотя это предусмотрено законом. Во время избирательной кампании не было замечено случаев нетолерантных высказываний в адрес национальных меньшинств, хотя многие кандидаты использовали в своей агитации националистическую риторику.

До дня голосования в ЦИК поступило большое количество жалоб. Большинство жалоб, поданных в ЦИК, рассматривались в индивидуальном порядке отдельными членами, а не комиссией в целом, что повлияло на прозрачность и коллегиальность процесса. К тому же, ЦИК использовала слишком формалистический подход, отклоняя множество жалоб из-за незначительных недочетов. Не было унифицированного подхода и при решении связанных с выборами дел судами высшего уровня.

Регистрация и аккредитация наблюдателей в ЦИК была всеобъемлющей. По ее результатам 37 украинских неправительственных организаций получили разрешение наблюдать за избирательным процессом, также было зарегистрировано большое количество международных наблюдателей. ОПОРА и КИУ проявили наибольшую активность.

Закон гарантирует равенство прав женщин и мужчин в публичной и политической жизни. Хотя примерно четверть всех кандидатов в партийных списках – женского пола, что на 6% больше по сравнению с выборами 2012 года, доля женщин-кандидатов в мажоритарных округах составила лишь 13%. Женщины хорошо представлены в составе ЦИК и ОИК, включая руководящие должности.

На большей части территории страны день голосования прошел спокойно, с незначительными волнениями и единичными инцидентами нарушений безопасности во время голосования. ЦИК начала обнародовать подробные предварительные результаты голосования с разбивкой по избирательным участкам на своем сайте примерно с 23.00 часов и сообщила о явке на уровне 52,4%. Благодаря усилиям органов управления избирательным процессом, направленным на организацию голосования на как можно большей части территории востока страны в условиях чрезвычайной обстановки, голосование состоялось в 12 из 21 избирательных округов Донецкой области и в 5 из 11 округов Луганской области. Процесс голосования был хорошо организован и упорядочен, и получил положительную оценку на 99% избирательных участков, где осуществлялось наблюдение, хотя отмечались некоторые процедурные проблемы. Процесс подсчета голосов получил более негативную оценку, поскольку установленные процедуры не всегда соблюдались. Начальные этапы установления итогов голосования были оценены негативно в 17 случаях, в основном – из-за несоответствия помещений и чрезмерной скученности людей, а также напряжения в некоторых ОИК.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Контекст

Прошедшие внеочередные выборы в Верховную Раду Украины проводились в условиях сложной политической ситуации, и все более усложняющейся ситуации безопасности. Военные действия, начавшиеся весной на востоке страны, продолжаются, и, *де факто*, часть Донецкой и Луганской областей остается под контролем незаконных вооруженных формирований. Соглашение о прекращении огня и Меморандум о соблюдении режима прекращения огня были подписаны в Минске 5 и 19 сентября соответственно. Впрочем, применение силы продолжалось в течение всего предвыборного периода, хотя и в значительно меньших масштабах.¹ Голосование на Крымском полуострове, незаконно аннексированном Российской Федерацией в марте, не проводилось.²

События уходящего года и угрозы территориальной целостности Украины изменили расстановку политических сил в стране. 25 мая Петр Порошенко был избран новым Президентом страны. Предыдущий победитель парламентских выборов 2012 года – Партия регионов (ПР) – на этих выборах не зарегистрировала свой партийный список³. Кандидаты от Украинского Демократического Альянса за Реформы (УДАР) – одной из пяти политических партий, преодолевших пяти-процентный барьер в 2012 году – приняли участие в выборах от партии «Блок Петра Порошенко» (БПП). Коммунистическая партия Украины (КПУ)

¹ Закон о предоставлении «особого статуса» территориям Донецкой и Луганской областей был принят Верховной Радой Украины 16 сентября и подписан Президентом Украины 16 октября.

² После так называемого «референдума», состоявшегося 16 марта на Крымском полуострове в нарушение положений Конституции Украины, двумя палатами Российского парламента были приняты решения о признании Крыма и города Севастополя федеральными субъектами Российской Федерации. См. Заключение Европейской комиссии Совета Европы «За демократию через право» (Венецианской комиссии) №762/2014 от 21 марта 2014 года. С заключением можно ознакомиться по ссылке: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)002-e).

³ Некоторые кандидаты от Партии регионов баллотируются в одномандатных округах. Еще большее количество кандидатов, в прошлом связанных с ПР, баллотируются в порядке самовыдвижения, или были выдвинуты другими партиями, в частности, «Оппозиционным блоком» (ОБ) и «Сильной Украиной» (СУ).

участвовала в выборах, несмотря на то, что рассмотрение дела о запрете деятельности этой партии все еще продолжается⁴. Кроме «Радикальной партии Олега Ляшко» (РП), Всеукраинского объединения «Батькивщина», «Гражданской позиции» (ГП) и «Свободы», заметными участниками избирательной гонки стали «Народный фронт» (НФ), «Самопомощь», «Оппозиционный Блок» и вновь созданная «Сильная Украина». Примерно две трети текущего состава парламента баллотировались повторно.

Нормативно-правовая база и избирательная система

Проведение выборов народных депутатов Украины регулируется Конституцией Украины, Законом Украины «О выборах народных депутатов Украины» (далее - «закон о выборах»), Законом Украины «О Центральной избирательной комиссии», Законом Украины «О Государственном реестре избирателей», другими законодательными актами, а также постановлениями Центральной избирательной комиссии (ЦИК). Законодательство, регулирующее процесс проведения парламентских выборов, подверглось изменениям в 2013 и 2014 годах, которые учитывали некоторые предыдущие рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии. Изменениями, среди прочего, были установлены критерии для создания и определения границ одномандатных округов, с требованиями относительно учета интересов национальных меньшинств в данном процессе, было разрешено исправлять ошибки и неточности в документах, подаваемых для регистрации кандидатов, было уменьшено количество избирателей при формировании избирательных участков и сумма денежного залога.⁵

В то же время, внесенные изменения не коснулись ряда проблемных вопросов, которые ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия отмечали ранее. Определенные права кандидатов остаются суженными из-за ограничения пассивного избирательного права лиц с судимостью, независимо от степени тяжести совершенного ими преступления, и в связи с требованиями о пятилетнем сроке постоянного проживания в стране. Оба требования не соответствуют обязательствам перед ОБСЕ и Советом Европы, а также другим международным стандартам.⁶ Другие проблемные вопросы включают также отсутствие положений законодательства касательно создания блоков политических партий, а также действующий порядок формирования окружных избирательных комиссий (ОИК) и участковых избирательных комиссий (УИК), при котором преимущество предоставляется партиям, имеющим свои фракции в парламенте. Нормативно-правовая база остается фрагментированной и во многих вопросах нечеткой. Проблема нечеткости законодательства осложнялась неодинаковым применением ЦИК и судами определенных его положений, что привело к созданию неравных условий для сторон спора.

В соответствии с законом о выборах, Верховная Рада Украины избирается сроком на пять лет и состоит из 450 народных депутатов, половина из которых избирается по пропорциональной системе с закрытыми избирательными списками в едином общегосударственном избирательном округе. Вторая половина депутатов избирается в одномандатных избирательных округах по многопартийной системе (мажоритарная система относительного большинства). По условиям пропорциональной системы, политические партии должны набрать

⁴ Дело было возбуждено Министерством юстиции 8 июля.

⁵ Дальнейшие изменения в избирательное законодательство были внесены 14 октября 2014 года, когда Верховной Радой Украины были одобрены изменения в Уголовный кодекс Украины относительно усиления ответственности за нарушение избирательных прав граждан.

⁶ См. пункт 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, пункт 15 Общего комментария №25 Комитета ООН по правам человека 1996 года, Раздел I.1.1 с Кодекса надлежащей практики по избирательным делам Европейской комиссии Совета Европы «За демократию через право» (Венецианской комиссии), и судебную практику Европейского суда по правам человека *Херст против Объединенного Королевства* [Hirst v. the United Kingdom].

минимум пять процентов голосов избирателей для участия в распределении депутатских мандатов. В результате возобновления действия отдельных положений Конституции Украины в редакции 2004 года, народные депутаты (НД) утрачивают свой мандат, если они не присоединятся к парламентской фракции политической партии, от которой они были избраны, или не останутся в ее составе.⁷ Смешанная избирательная система, по мнению многих участников избирательного процесса, является несовершенной и уязвимой для нарушений во время избирательного процесса.⁸ Несмотря на это, а также на высокий уровень запроса со стороны общественности, Верховная Рада этого созыва так и не провела реформу избирательного законодательства.

Управление избирательным процессом

Управление избирательным процессом осуществлялось ЦИК, 213 ОИК и 29 977 УИК. В Крыму избирательные комиссии не формировались. ЦИК является постоянно действующим органом, к задачам которого, помимо прочего, относится обеспечение защиты избирательных прав граждан и унифицированное применение избирательного законодательства. ЦИК, в целом, работала независимо и коллегиально, с соблюдением всех установленных законодательством сроков. Начиная с 27 августа, ЦИК приняла 1266 постановлений. Большинство постановлений ЦИК были приняты единогласно и опубликованы на веб-сайте Комиссии, обеспечивая прозрачность ее работы.

Как правило, заседания ЦИК были открытыми для партий, кандидатов, наблюдателей и представителей СМИ, а о времени и месте проведения заседаний объявлялось заранее на сайте ЦИК.⁹ Прозрачность работы Комиссии была снижена из-за практики проведения предварительных совещаний за закрытыми дверями, на которые, в отличие от внеочередных президентских выборов, наблюдатели не допускались. Заседания проходили без предметного обсуждения, которое проводилось на предварительных совещаниях, а наблюдатели, как правило, не получали проектов постановлений или других материалов, кроме повестки дня заседания.¹⁰

5 сентября ЦИК сформировала ОИК на основе представлений от политических партий, участвующих в выборах по пропорциональному компоненту. После первого назначения членов ОИК имели место массовые замены, включая председателей, заместителей председателей и секретарей (руководящие должности), что увеличило нагрузку на ЦИК и привело к задержкам в работе ОИК. Начиная с 9 сентября, 2 207 из 3 769 членов ОИК (58,8%) были заменены, включая 459 членов, назначенных на руководящие должности.¹¹ Замены имели место во всех

⁷ Это требование противоречит пункту 7.9 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года. Венецианская комиссия неоднократно критиковала соответствующее положение Конституции Украины в редакции 2004 года; см. Отчет об императивном мандате и подобной практике по ссылке: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)027-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)027-e).

⁸ Избирательная система в течение длительного периода была предметом споров в Украине, а мажоритарный компонент смешанной системы рассматривался большинством собеседников, в частности, как подверженный мошенничеству. См. Совместное заключение ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии по данному вопросу, в частности, CDL-AD(2011)037, пункт 22, и CDL-AD(2013)016, пункт 15.

⁹ О проведении нескольких заседаний ЦИК объявлено не было вообще, или они были проведены ранее анонсированного времени.

¹⁰ Закон «О ЦИК» устанавливает, что комиссия должна работать открыто и публично, а также допускать наблюдателей и доверенных лиц к участию в обсуждениях по всем вопросам. Кроме того, Регламент ЦИК разрешает присутствие приглашенных на «предварительных» совещаниях. Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ до дня голосования были допущены к наблюдению за пятью предварительными совещаниями.

¹¹ Из 2 207 замененных членов ОИК, примерно 6% были повторно назначены от других субъектов, нежели те, по чьему представлению они были назначены впервые.

ОИК¹², причем 588 членов были заменены в Донецкой и Луганской областях, включая ОИК, которые, по данным ЦИК, не работали.¹³

Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ посетили почти 180 ОИК, некоторые из них – неоднократно. В почти 80% случаев наблюдатели оценили организацию и подготовку к выборам как хорошую или адекватную. В то время как органы, ответственные за подготовку и проведение выборов, прилагали значительные усилия для проведения выборов на всей территории страны, сложная и небезопасная ситуация в части Донецкой и Луганской областей негативно повлияла на подготовку к выборам в сравнительно большом количестве местных избирательных округов. С целью упрощения их работы, расположение нескольких ОИК было перенесено на территорию, подконтрольную правительству, в пределах этих областей. По информации ЦИК, из 32 ОИК, созданных в этих двух областях, 17 ОИК полностью или частично выполняли свои функции в течение дня голосования и ночи после него.¹⁴ К таким работавшим ОИК относятся территории, находящиеся в их пределах, на данный момент не контролируемые правительством.¹⁵

Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщили, что в целом ОИК сформировали УИК в установленный законом срок – 10 октября. Как правило, процесс формирования УИК был оценен как хорошо организованный и преимущественно соответствующий установленному законом порядку. К сожалению, наблюдателям МНВ ОБСЕ/БДИПЧ систематически отказывали в доступе в серверные помещения для наблюдения за процессом обработки списков кандидатов.¹⁶ Кроме того, на процесс формирования УИК негативно повлиял ряд других факторов. В частности, к ним относились проблемы, связанные с обработкой данных в информационной системе ЦИК «Выборы», отсутствие доверия членов ОИК друг к другу или к процессу, а также длительные обсуждения с участием доверенных лиц партий/кандидатов и наблюдателей при распределении руководящих должностей, что создавало излишнюю нагрузку на ОИК при формировании УИК. Стоит отметить, что первая волна замен членов УИК началась сразу после формирования комиссий и продолжалась до дня голосования, отражаясь на работе ОИК и УИК. В некоторых случаях была заменена половина или более половины состава комиссии.

Женщины хорошо представлены на уровне ОИК, где они составляют 54% всех членов. По состоянию на 24 октября председателями 99 ОИК были женщины, среди заместителей председателей количество женщин составляло 107 человек, среди секретарей - 144 человека. Пятеро из 15 членов ЦИК – женского пола, среди которых – один из двух заместителей председателя, а также секретарь комиссии.

По приглашению ЦИК Международный фонд электоральных систем (IFES) провел обучение для членов ОИК и УИК. Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ положительно оценили учебные мероприятия, на которых они присутствовали. Координатор проектов ОБСЕ в Украине по

¹² В 35 ОИК было заменено более двух третей членов.

¹³ ОИК №№41-44, 51, 54-56, 61 в Донецкой области и ОИК №№104, 105, 108-111 в Луганской области. Этим ОИК подчинены 1 732 УИК, отвечающие за примерно 2,3 млн. зарегистрированных избирателей.

¹⁴ ОИК №№45-50, 52, 53, 57-60 и ОИК №№106, 107, 112, 113 и 114 в Донецкой и Луганской областях соответственно. Этим ОИК подчиняются 2 167 УИК, отвечающие за примерно 2,7 миллиона зарегистрированных избирателей. В соответствии с избирательным законодательством, ОИК должна установить результаты голосования, независимо от количества избирательных участков, на которых голосование было признано недействительным.

¹⁵ 14 октября ЦИК приняла постановление, в котором призвала Верховную Раду Украины безотлагательно рассмотреть законопроект, которым регулируются определенные положения закона о выборах, *среди прочего*, касающиеся проведения выборов в Донецкой и Луганской областях. Парламентом упомянутый законопроект не рассматривался.

¹⁶ 6 октября ЦИК приняла Постановление №1493 об обеспечении безопасности и защиты составляющих компонентов системы «Выборы», размещенных в помещениях ОИК.

просьбе ЦИК запустил обучающий механизм для членов избирательных комиссий и других участников избирательного процесса. К сожалению, накануне дня голосования учебная программа подверглась хакерской атаке и стала временно недоступна в результате действий www.cyber-berkut.org. Сайт ЦИК также стал объектом хакерских атак, но в день голосования работал в обычном режиме.

Регистрация избирателей

Регистрация избирателей проводится автоматически в централизованном Государственном реестре избирателей (ГРИ). ЦИК контролирует работу Службы распорядителя ГРИ, 27 органов администрирования реестра (ОАР), и 756 органов ведения реестра (ОВР), которые постоянно обновляют и вносят сведения в реестр. По данным ЦИК, по состоянию на 20 октября, последний день регистрации избирателей, было зарегистрировано 35 828 401 избиратель. Среди них – примерно 681 600 граждан, не имеющих возможности передвигаться самостоятельно, и зарегистрировавшихся для голосования по месту проживания, и 460 000 избирателей, зарегистрированных для голосования на 112 избирательных участках за рубежом.

Собеседники выразили уверенность в точности реестра избирателей. Предварительные списки избирателей были оформлены в форме извлечения из ГРИ отдельно для каждого избирательного участка. Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщили о том, что почти все УИК, на которых они наблюдали процесс передачи, получили предварительные списки избирателей вовремя или с незначительной задержкой.

По состоянию на 25 октября, 54 из 96 ОВР в Донецкой и Луганской областях, отвечающих за 3,2 миллиона зарегистрированных избирателей, временно не работали. Соответственно, примерно 1 500 УИК смогли получить предварительные списки избирателей (из 3 899 УИК, расположенных в этих областях). Окончательные списки избирателей должны были быть напечатаны и переданы УИК 23 октября.

Закон о выборах разрешает всем гражданам, имеющим право голоса, временно менять место голосования¹⁷. 7 октября ЦИК утвердила упрощенный порядок, в попытке поспособствовать участию в прошедших выборах внутренне перемещенным лицам (ВПЛ) и другим избирателям из Донецкой и Луганской областей¹⁸. Для избирателей с Крымского полуострова действовала подобная упрощенная процедура. По состоянию на 20 октября, последний срок подачи заявлений, приблизительно 190 200 избирателей подали заявления о временном изменении места голосования, в том числе почти 25 000 военнослужащих, 3 600 избирателей, проживающих на Крымском полуострове¹⁹, и примерно 32 800 избирателей из Донецкой и Луганской областей.

Регистрация кандидатов

Закон о выборах предусматривает внесение денежного залога и подачу пакета документов, необходимых для регистрации кандидатов и партийных списков. Кандидаты в мажоритарных

¹⁷ Такие избиратели должны обосновать свое заявление. Заявления должны быть поданы не позднее чем за пять дней до дня голосования. Избиратели, желающие временно изменить место голосования на другой избирательный участок за пределами одномандатного округа, к которому такие избиратели отнесены, имеют право голоса на выборах народных депутатов только в общегосударственном округе.

¹⁸ В соответствии с Постановлением ЦИК №1529 от 7 октября, избиратели из Донецкой и Луганской областей могут не прилагать каких-либо подтверждающих документов к заявлению о временном изменении места голосования. 6 октября ЦИК приняла Постановление №1495, позволяющее любому ОВР вносить в Реестр изменения в персональные данные избирателей, проживающих в Донецкой и Луганской областях.

¹⁹ Общее количество избирателей, зарегистрированных на Крымском полуострове, по состоянию на 21 октября, составляло 1 799 918 человек.

округах могут выдвигаться политическими партиями или баллотироваться в порядке самовыдвижения. Партии могут выдвигать избирательные списки из максимум 225 кандидатов в общенациональном избирательном округе и не более чем по одному кандидату в каждом мажоритарном округе.

Выдвижение кандидатов продолжалось с 28 августа по 25 сентября. ЦИК должна была принять решение по более чем 7 000 заявлений на регистрацию в течение пяти дней после получения представления²⁰. Всего было зарегистрировано 6 684 кандидата; 3 128 кандидатов в избирательных списках 29 партий, и 3 556 в мажоритарных округах, из которых 1 405 баллотировались по партийным спискам и 2 151 – в порядке самовыдвижения.²¹

Процесс регистрации был в целом всесторонним, и предоставил избирателям возможность выбирать из большого количества партий и кандидатов. В то же время, на него повлиял отказ в регистрации 640 кандидатам на технических основаниях или из-за незначительных недочетов, что может считаться нарушением закона о выборах.²² Хотя почти все постановления о регистрации кандидатов принимались единогласно, подход отдельных членов ЦИК в этом отношении был не всегда однозначен²³. Некоторые решения ЦИК были обжалованы в Киевском апелляционном административном суде или в Высшем административном суде Украины; в общей сложности, 49 кандидатов были в конце концов зарегистрированы на основании судебных решений.

Несмотря на то, что 25% кандидатов в партийных списках – женщины, что на 6% больше, чем в 2012 году, доля женщин среди мажоритарных кандидатов составляла лишь 13%. Равные права мужчин и женщин в публичной и политической жизни гарантируются Конституцией и защищаются законом о выборах и Законом Украины «Об обеспечении равных прав и возможностей женщин и мужчин». Однако, уровень представленности женщин остается минимальным.

Условия осуществления предвыборной агитации и финансирования кампаний

Избирательная кампания была конкурентной и заметной, хотя некоторые участники гонки сообщили МНВ ОБСЕ/БДИПЧ о том, что в связи со сложившейся особой ситуацией они приняли решение о проведении менее масштабной кампании, чем во время предыдущих выборов. Однако, кампания была вялой в некоторых частях страны, особенно в сельской местности. Множество билбордов, баннеров и плакатов были хорошо заметны в городах и

²⁰ По информации, предоставленной Председателем ЦИК, период, в течение которого потенциальные кандидаты могли подавать документы, был затянутым в свете достаточно сжатых сроков для проведения внеочередных выборов.

²¹ Всего 235 кандидатов, баллотировавшихся в одномандатных округах, сняли свои кандидатуры после регистрации.

²² Статья 60.3 закона о выборах предусматривает, что ошибки и неточности в документах, представленных кандидатами для регистрации, могут быть исправлены и не могут быть основанием для отказа в регистрации кандидата. Также, в пункте 24 Копенгагенского документа ОБСЕ указано, что «[любое] ограничение прав и свобод в демократическом обществе должно быть увязано с одной из целей применяемого закона и должно быть строго соразмерно предназначению этого закона». См. также Кодекс надлежащей практики в избирательных делах Венецианской комиссии, CDL-AD(2002)023, пункт I.1.1.1.d.

²³ В соответствии с Постановлением ЦИК №177, отдельные партии или области (а также мажоритарные округа в этих областях) распределяются между всеми членами ЦИК, рассматривающих документы кандидатов от соответствующей партии или соответствующей области. Некоторые члены ЦИК приняли решение уведомлять кандидатов о таких ошибках и позволять им исправлять ошибки и неточности, а другие этого не делали. 7 членов ЦИК предложили отказать в регистрации менее 5% кандидатов, представления которых они рассматривали; 1 член ЦИК предложил отказать в регистрации половине кандидатов, чьи представления она рассматривала; 5 членов ЦИК предложили отказать в регистрации кандидатам из более 20% представлений, рассматривавшихся ими. Все их предложения были одобрены комиссией.

других населенных пунктах, а также вдоль основных автодорог. Наиболее заметными были избирательные кампании «Батькивщины», Блока Петра Порошенко, Народного Фронта, Гражданской позиции, Радикальной партии и Сильной Украины. Было проведено лишь несколько митингов, при этом большинство участников гонки решили провести менее масштабные встречи с избирателями. Многие партии и некоторые кандидаты использовали социальные сети для привлечения электората. Некоторые собеседники заявляли, что относительно низкая визуальная доступность их кампаний была связана с экономией средств с целью их использования на нужды добровольческих батальонов на востоке, а также из соображений целесообразности расходования значительных средств на проведение масштабной кампании в существующих обстоятельствах.

МНВ ОБСЕ/БДИПЧ осуществляла наблюдение за 87 митингами и встречами с избирателями. Хотя кандидаты, как правило, имели возможности для свободной агитации, избирательный процесс был омрачен случаями насилия, объектами которых стали некоторые кандидаты, их агитаторы и агитационные мероприятия²⁴. Наблюдатели отметили заметное увеличение таких инцидентов в течение последних десяти дней кампании. Некоторые участники избирательного процесса сообщали о том случаях запугивания или препятствования агитации, повлиявших на общие стратегии их кампаний. Несколько кандидатов и других участников избирательного процесса подверглись так называемой «народной люстрации», направленной против лиц, связанных с предыдущей властью, включая народных депутатов, которые 16 января голосовали за законы, ограничивавшие демократические свободы²⁵. В дальнейшем наблюдалась агрессивная риторика и случаи распространения «черного пиара», с целью дискредитации соперников. Многие наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщали о том, что слышали или получали сообщения об уничтожении избирательных штабов или палаток, и в некоторых случаях целенаправленном повреждении избирательных плакатов²⁶. Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ получили большое количество достоверных сообщений о подкупе избирателей и передаче товаров или оказании услуг лицам или группам лиц за средства кандидатов, многие из этих случаев расследуются правоохранительными органами²⁷. В нарушение закона о выборах, 25 октября, в «день тишины», появились билборды и плакаты, которые по своему виду очень напоминали материалы избирательной кампании некоторых кандидатов.

Избиратели могли выбирать из большого количества партий и кандидатов. Многие нынешние народные депутаты отказались от своих предыдущих политических предпочтений, или

²⁴ 16 октября Министерство внутренних дел сообщило МНВ ОБСЕ/БДИПЧ о том, что им было зарегистрировано 572 жалобы и инцидента, связанных с избирательным процессом, включая 23 случая нанесения телесных повреждений. Уголовные обвинения были выдвинуты в 31 случае, и в 6 случаях были наложены административные взыскания. 274 инцидента не были подтверждены. Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщали о случаях насилия в отношении кандидатов и их агитаторов, и получения ими угроз во всей стране.

²⁵ О случаях «народной люстрации» в отношении лиц, связанных с предыдущей властью, в том числе кандидатов и других участников избирательного процесса, сообщали наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, работающие в городе Киеве, а также в Черниговской, Днепропетровской, Кировоградской и Одесской областях. Во многих случаях «народной люстрации», объекты нападения были брошены в мусорный бак, а некоторые подверглись другим формам унижения, которые должны были означать замену официальному процессу люстрации. Некоторые кандидаты выразили поддержку процессу «народной люстрации». Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщали о проведении расследования в одном из таких случаев, возбужденном в Одессе.

²⁶ Наблюдатели слышали или получали сообщения об уничтожении избирательных штабов или палаток в Днепропетровской (КПУ, Оппозиционный Блок, Радикальная партия, Блок Петра Порошенко, один кандидат-самовыдвиженец), Ивано-Франковской (Радикальная партия), Харьковской (КПУ, Оппозиционный Блок), Одесской (Батькивщина) и Запорожской (Радикальная партия) областях.

²⁷ 18 октября Министр внутренних дел сообщил о том, что в процессе расследования находится 141 дело о подкупе избирателей.

вступили в другие политические партии, в то время как несколько независимых кандидатов получили более или менее открытую поддержку от определенных партий²⁸. Кроме того, мажоритарные кандидаты составляли большое количество так называемых «клонов» с именами, похожими на других кандидатов, а также «технических» кандидатов, которые, по мнению собеседников, представляли собой деструктивные силы, не принимавшие участие в кампании и предположительно были зарегистрированы для получения представительства в избирательных комиссиях²⁹. Некоторые партии отозвали своих мажоритарных кандидатов в пользу других участников избирательной гонки на более поздних этапах избирательного процесса, в нескольких случаях, по имеющимся данным, в связи с получением угроз.

На риторику кампании существенно повлияло продолжающееся противостояние в Донецкой и Луганской областях. К основным темам кампании относились вопросы национального единства, территориальной целостности и обороны, децентрализации и предоставления «особого статуса» территориям на востоке страны. Восприятие обществом коррупции остается довольно распространенным, чем подрывает доверие к политическому процессу³⁰. Вопрос преодоления коррупции в обществе был важной темой избирательной кампании, и поднимался многими участниками гонки, в качестве основного вызова среди других различных аспектов избирательного процесса; они включали управление избирательным процессом, проведение кампании и способность кандидатов привлечь широкую аудиторию в СМИ³¹. Также поднимались другие острые проблемы, такие как проведение люстрации и экономических реформ. Большинство партий также сосредоточены на внешней политике страны. Некоторые собеседники отметили, что кампания была слишком сконцентрирована на личностях, ограничивая дискуссии по существу вопросов, которые считались очень важными для будущего Украины.

Вопрос равного участия мужчин и женщин в выборах и, в целом, в политической жизни страны, не поднимался в рамках кампаний и четко не отслеживался в избирательных программах большинства кандидатов или партий. Некоторые собеседники МНВ ОБСЕ/БДИПЧ назвали основной причиной низкого участия женщин-кандидатов в выборах, особенно в одномандатных округах, сложности в обеспечении финансирования их кампаний.

В отличие от предыдущих выборов, злоупотребление административным ресурсом не представляло основную проблему. Хотя некоторые кандидаты, занимающие руководящие или высокие административные должности, ушли в официальный отпуск на период избирательной кампании, другие продолжали работать. Частое присутствие определенных государственных, региональных и местных чиновников на массовых мероприятиях рассматривалась некоторыми собеседниками как предоставление незаконных преимуществ соответствующим соперникам. Президент Петр Порошенко и Премьер-министр Арсений Яценюк недобросовестно

²⁸ В нескольких случаях участники гонки использовали логотипы партий, официально не выдвигавших своих кандидатов.

²⁹ Члены УИК, назначенные по представлению так называемых «технических» кандидатов, часто действовали фактически в интересах других участников избирательного процесса, которые предположительно использовали своих членов комиссий для незаконного получения большего влияния в таких УИК.

³⁰ 14 октября Верховной Радой Украины был принят пакет антикоррупционных законов, который, в частности, предусматривает создание нового контролирующего органа. Президент Украины подписал принятые законы 23 октября.

³¹ Украина занимает 144 место из 177 стран в Рейтинге восприятия коррупции 2013 года, составленном компанией Трансперенси Интернешнл (Transparency International), с показателем 25 из 100 (см.: <http://www.transparency.org/cpi2013/results>)

воспользовались своими должностями, призвав избирателей выбрать реформационный парламент накануне дня голосования в «день тишины».³²

Изменениями в законодательство о выборах, внесенными в 2013 году, были введены ограниченные меры для усиления прозрачности финансирования кампаний. Отныне законом установлен размер избирательных фондов, из которых все финансовые расходы на проведение избирательной кампании должны выплачиваться напрямую путем безналичного перевода. Никаких ограничений в отношении пожертвований физических лиц не установлено, а вопрос осуществления неденежных пожертвований не урегулирован³³. Несколько предыдущих рекомендаций ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии учтены не были³⁴, поэтому система контроля за финансированием избирательных кампаний остается слабой. Требования к публикации партиями и кандидатами отчетов о получении пожертвований и расходах во время избирательного процесса недостаточно конкретизированы³⁵. Эти вопросы были приведены некоторыми собеседниками в качестве факторов, позволяющих богатой бизнес-элите страны получать непропорционально высокое влияние на избирательный процесс.

Средства массовой информации

Медиа среда является живой и разнообразной, представлена большим количеством средств массовой информации. В то же время, недостаток независимости СМИ от политических и корпоративных интересов ограничивает независимость предоставления информации как на национальном, так и на региональном уровнях. Кроме того, ограниченный рекламный рынок и низкие профессиональные стандарты журналистики усиливают практику размещения проплаченных сюжетов в новостях (так называемая «джинса»). Телевидение остается основным источником информации, но сеть Интернет постепенно увеличивает свою роль и аудиторию. Существует большое количество печатных средств массовой информации, но их читательская аудитория невелика. Государственные средства теле- и радиовещания, в том числе национальные и региональные каналы, сейчас находятся в состоянии преобразования в общественного вещателя.

Законодательство в целом обеспечивает надежную основу для свободы СМИ. При этом продолжающиеся боевые действия на востоке страны сделали невозможной трансляцию украинских телерадиовещателей и продолжают создавать угрозу безопасности журналистов в этом регионе, поскольку они испытывают препятствия в своей работе, подвергаются постоянным угрозам, их похищают и убивают³⁶. Шаги, предпринятые накануне выборов с целью прекращения трансляции определенными каналами предположительной пропаганды,

³² Президент Порошенко является почетным председателем Блока Петра Порошенко, а Премьер-министр Яценюк – председателем Народного Фронта. Пунктом 5.4 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года предусмотрено «четкое разделение между государством и политическими партиями; в частности, политические партии не будут сливаться с государством».

³³ Источники финансирования фондов ограничиваются собственными средствами партии или кандидата и частными пожертвованиями. Размер избирательного фонда для партии с избирательным списком не может превышать 90 000 минимальных заработных плат (около 112 500 000 гривен, или менее 7 миллионов евро), в то время как для мажоритарных кандидатов он не может превышать 4 000 минимальных заработных плат (около 5 000 000 гривен или лишь чуть более 300 000 евро).

³⁴ См. CDL-AD(2013)016 и CDL-AD(2013)026.

³⁵ Промежуточные финансовые отчеты о получении и расходовании средств должны быть представлены не позднее чем за 20 дней до дня голосования партиями в ЦИК, и мажоритарными кандидатами в ОИК. Окончательные финансовые отчеты должны быть представлены в ЦИК в течение 15 дней со дня голосования партиями, и в ОИК в течение максимум 10 дней со дня голосования мажоритарными кандидатами.

³⁶ См. Заявление украинских и российских журналистских организаций, принятое по результатам встречи в Офисе Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, по ссылке: <http://www.osce.org/fom/124537?download=true>.

хотя и не имели непосредственного влияния на избирательный процесс, ограничили свободу информации³⁷.

Деятельность СМИ во время избирательной кампании регулируется законом о выборах, который предусматривает, что государственные и частные СМИ должны обеспечивать сбалансированное освещение и предоставлять участникам равные условия. В соответствии с законом, участникам предоставлялось бесплатное эфирное время в государственных и региональных СМИ; однако, некоторые кандидаты, баллотировавшиеся по мажоритарным округам, не воспользовались этой возможностью. Национальный совет Украины по вопросам телевидения и радиовещания (НСТР) отслеживал соблюдение положений действующего законодательства средствами массовой информации во время избирательной кампании³⁸. Полномочия NSTP сведены к вынесению предупреждений. Однако, решения о выявленных нарушениях не публиковались до выборов, что снизило эффективность работы этого органа. Организации гражданского общества сделали свой положительный вклад, осуществляя мониторинг национальных и региональных СМИ.

Мониторинг средств массовой информации, проводившийся МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, продемонстрировал, что в течение периода избирательной кампании доминирующей темой политического дискурса был кризис на востоке страны³⁹. Общенациональные вещатели освещали кампанию в различных форматах. В нескольких случаях аудиовизуальные СМИ, освещая деятельность и приглашая кандидатов, не представляли их как участников избирательного процесса; в других случаях указывалась другая партийная принадлежность кандидатов нежели та, по которой они были зарегистрированы для участия в выборах. Это могло ввести в заблуждение избирателей и ограничить их возможности сделать осознанный выбор в день голосования.

Освещение кампании в новостях на государственном «Первом национальном» канале было ограниченным, причем 55% соответствующих новостей были посвящены работе государственных учреждений⁴⁰. Положительной инициативой стала организация на канале «Национальных дебатов» между политическими партиями⁴¹. В остальных редакционных программах, Народный Фронт, «Батькивщина» и Блок Петра Порошенко получили наибольшее количество эфирного времени (13, 12 и 11 процентов соответственно). Общенациональные частные телеканалы по-разному освещали деятельность различных политических конкурентов. В частности, «5 канал» посвятил в общей сложности 38 процентов освещению Президента Порошенко и Блока Петра Порошенко⁴². ТРК «Украина» отвела значительное количество времени Оппозиционному Блоку (21 процент). «1+1» посвятил 16 процентов преимущественно негативной информации в редакционных программах Радикальной Партии Олега Ляшко, и

³⁷ Решением Киевского административного суда на основании обращения Национального совета Украины по вопросам телевидения и радиовещания была запрещена ретрансляция шести телеканалов. Решения относительно пяти каналов были оспорены в Киевском апелляционном административном суде. Апелляция в отношении одного канала была отклонена, рассмотрение дел в отношении четырех других каналов продолжается.

³⁸ Присутствие среди членов NSTP двух человек, баллотирующихся по пропорциональным избирательным спискам Блока Петра Порошенко, вызывает вопросы относительно возможного конфликта интересов и может поставить под сомнение независимость этого регуляторного органа.

³⁹ 26 сентября МНВ ОБСЕ/БДИПЧ начала количественный и качественный мониторинг СМИ, а именно: государственного «Первого национального» канала и частных телеканалов «Интер», «5 канал», ICTV, 1+1, и ТРК «Украина», а также двух частных региональных телеканалов «ZIK» (Львов) и «А/ТВК» (Харьков).

⁴⁰ А именно: Президента, Премьер-министра, Правительства и Совета национальной безопасности и обороны.

⁴¹ Семь выпусков дебатов, в каждом из которых приняли участие представители четырех политических партий, прошли с 13 по 23 октября. Все партии, кроме КПУ, согласились на участие.

⁴² Петр Порошенко является владельцем «5 канала».

особенно - ее лидеру. Три политические партии выкупили 54% всей платной рекламы на национальных каналах, по которым осуществлялся мониторинг, а именно: Блок Петра Порошенко и «Батькивщина» (17% каждый) и Народный Фронт (20%). Образовательные ролики для избирателей на общенациональных каналах вещания практически отсутствовали.

Участие национальных меньшинств

На избирательные права национальных меньшинств на этих выборах негативно повлияли ситуативные и системные факторы. Организация голосования была невозможна в некоторых частях Донецкой и Луганской областей и на Крымском полуострове, где проживает более половины из 14-миллионного населения, считающего русский язык родным, а также крымские татары. Меры, предпринятые для упрощения порядка голосования для жителей и ВПЛ из этих регионов, все равно требуют совершения двух поездок для регистрации изменения места голосования и собственно для голосования, что связано с потерей времени, риском и дополнительными затратами⁴³. Представители крымских татар также сообщили МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, что их община слишком напугана усилением репрессий против них в Крыму, чтобы выезжать за пределы территории в день голосования.⁴⁴

Некоторые аспекты избирательного законодательства не способствуют участию или представительству национальных меньшинств. Требования о формировании политических партий из представителей двух третей областей страны, преодоление пятипроцентного барьера для партийных списков, отсутствие законодательных норм, которые бы разрешали создание избирательных блоков, а также специальных мер, способствующих участию в выборах национальных меньшинств, ограничивают возможности партий национальных меньшинств или их представителей попасть в Верховную Раду Украины⁴⁵. Несмотря на изменения, внесенные в избирательное законодательство в 2013 году, имевшие целью внедрение рекомендаций о принятии во внимание этнической составляющей при определении границ избирательных округов⁴⁶, границы избирательных округов перед этими выборами изменены не были. Это привело к подаче жалобы венгерской общиной на предмет того, что разделение избирательных округов в Закарпатской области, проведенное в 2012 году, вновь лишает их возможности избрания депутата от общины по мажоритарной системе.

В период избирательной кампании не было замечено случаев нетолерантных высказываний в адрес национальных меньшинств, несмотря на то, что риторика избирательной кампании большинства кандидатов по своему характеру была националистической и агрессивной⁴⁷. Дебаты по вопросам языковой политики были незначительными или отсутствовали вообще, в

⁴³ В соответствии с Отчетом об оперативной ситуации Управления по координации гуманитарных вопросов Организации Объединенных Наций (УКГВ ООН) №17, по состоянию на 24 октября 2014 года, в Украине было зарегистрировано 430 059 ВПЛ, при этом примерно 454 339 человек переехали в соседние страны. См.: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Sitrep%2017%20-%20Ukraine.pdf>. По оценкам НПО, реальное количество ВПЛ может быть вдвое выше из-за их нежелания регистрироваться.

⁴⁴ После аннексии Крыма в марте, девять крымских татар исчезли, и трое были найдены мертвыми, двое из которых – во время избирательного процесса. Община также жаловалась на допросы и проведение обысков в их домах.

⁴⁵ См., среди прочего, Отчет Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Функционирование демократических институтов в Украине», Документ 12814, 9 января 2012 года, п. 15.3, по ссылке: <http://assembly.coe.int/Mainf/asp?link=/Documents/AdoptedText/ta12/ERES1862.htm>.

⁴⁶ Общее заключение ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии о проекте изменений в Законах Украины «О выборах народных депутатов Украины» и «О Центральной избирательной комиссии» и проекта Закона Украины «О повторных выборах народных депутатов Украины», июнь 2013, III (B) 25 -27, по ссылке: <http://www.osce.org/odihr/elections/102816?download=true>.

⁴⁷ Один случай использования языка нетерпимости и изображения насилия против русской общины на предвыборных плакатах был замечен в ходе избирательной кампании кандидата от Свободы в ОИК №223 в Киеве. Кандидат заявил, что не имеет отношения к этим плакатам, отметив, что они были «черным пиаром» против него.

отличие от предыдущих избирательных кампаний, а вопросы национальных меньшинств большинством партий не поднимались. В избирательные списки большинства партий включено менее десятка известных представителей национальных меньшинств. Кандидаты от национальных меньшинств были представлены несколько шире в одномандатных избирательных округах в местах компактного проживания меньшинств.

Жалобы и обращения

Жалобы и обращения могут быть поданы всеми участниками избирательного процесса в избирательную комиссию высшего уровня или в административные суды. Если одна и та же жалоба подана в избирательную комиссию и в суд, избирательная комиссия должна прекратить рассмотрение жалобы до вынесения соответствующего судебного решения. ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия уже неоднократно рекомендовали внести ясность в вопрос совпадающих юрисдикций избирательных комиссий и судов по избирательным спорам.⁴⁸

По состоянию на 24 октября ЦИК получила 278 жалоб. Только 24 из них были рассмотрены во время заседаний комиссии в ее полном составе. Все остальные жалобы рассматривались в индивидуальном порядке членами ЦИК, по которым они предоставляли ответ, что уменьшило прозрачность и коллегиальность процесса. Кроме того, большое количество жалоб (85% всех поданных жалоб) было возвращено субъектам обращений из-за технических неточностей в их оформлении, оставив заявителей без эффективных средств правовой защиты, что противоречит обязательствам перед ОБСЕ.⁴⁹

Киевским апелляционным административным судом было рассмотрено 294 дела, связанных с избирательным процессом, решения по которым в 227 случаях были в дальнейшем обжалованы в Высший административный суд Украины. Большинство этих дел касались регистрации кандидатов. Несмотря на большое количество исков, суды рассматривали жалобы в сжатые сроки, установленные законом для рассмотрения избирательных дел. Впрочем, в нескольких случаях имело место неодинаковое применение закона различными коллегиями судей одного суда в обеих инстанциях⁵⁰. Это существенно снизило правовую определенность, а также поставило под сомнение принцип равенства перед законом. Несмотря на очевидное несогласие с решениями судов по вопросу регистрации кандидатов, ЦИК выполняла все судебные решения и принимала все необходимые меры для восстановления прав жалобщиков.

В УИК и ОИК, а также в окружные суды, поступило умеренное количество жалоб – преимущественно касавшихся обвинений в подкупе избирателей, нарушений условий ведения предвыборной агитации, списков избирателей и состава избирательных комиссий.

Национальные и международные наблюдатели

Закон о выборах предусматривает осуществление наблюдения за избирательным процессом международными и национальными наблюдателями. Наблюдатели имеют широкие и всесторонние права во время всего избирательного процесса, в том числе право присутствовать

⁴⁸ В частности, см. CDL-AD(2013)016, п. 98 Кодекса надлежащей практики в избирательных делах, р.П.3.3.С.с. В октябре 2013 года Венецианской комиссией был проведен тренинг для судей административных судов по рассмотрению избирательных споров.

⁴⁹ Пункт 5.10 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года устанавливает право на «эффективные средства правовой защиты против административных решений, с тем чтобы гарантировалось уважение основных прав и обеспечивалось нанесение ущерба правовой системе».

⁵⁰ Это признают судьи обоих судов, сообщившие МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, что каждая коллегия по своему усмотрению применяет нормы закона, не будучи ограниченными какими-либо предыдущими решениями судов высшего уровня или того же суда.

на заседаниях ОИК и УИК и получать копии протоколов об итогах голосования⁵¹. Процесс регистрации и аккредитации наблюдателей для участия в выборах был полноценным. В целом, право иметь официальных наблюдателей на выборах получили 37 украинских негосударственных организаций (НГО); 23 из них, среди которых ОПОРА и Комитет избирателей Украины (КИУ), зарегистрировали своих наблюдателей. ЦИК зарегистрировала 2 321 наблюдателя от 20 международных организаций и 21 иностранного государства.

День голосования

На большей части территории страны день голосования прошел спокойно, с незначительными волнениями. Наблюдатели ММНВ сообщали лишь об отдельных инцидентах, имевших место во время голосования, однако в некоторых округах напряжение усилилось при установлении итогов голосования. По данным ЦИК, явка избирателей составила 52.4%. Комиссия начала обнародовать предварительные результаты голосования с разбивкой по избирательным участкам на своем сайте примерно с 23:00.

Все, за исключением 5 из 253 избирательных участков, на которых осуществлялось наблюдение за процедурой их открытия, получили положительную оценку, при этом наблюдатели отметили лишь некоторое количество незначительных процедурных проблем, большая часть которых касалась пломбирования избирательных урн. На каждом пятом избирательном участке, где осуществлялось наблюдение, голосование началось с незначительной задержкой. Наблюдатели ММНВ положительно оценили голосование на 99% посещенных избирательных участков, как и ситуацию в помещениях избирательных участков и вокруг них, хотя и была замечена агитация перед 3% участков и внутри 2% избирательных участков. Отмечалось относительно небольшое количество случаев чрезмерной скученности людей (5%, часто вследствие нерационального планирования) или больших очередей на улице из людей, ожидавших возможности проголосовать (3%). Наблюдались лишь единичные случаи напряжения, препятствования или запугивания. Более чем на половине посещенных избирательных участков не были созданы условия для доступа людей с ограниченными возможностями, а планировка помещений более четверти участков не учитывала потребности таких избирателей.

Наблюдатели ММНВ сообщили о соблюдении процедуры голосования на большинстве посещенных участков, и положительно оценили процесс в 99% случаев. За несколькими исключениями, процедура установления личности избирателей соблюдалась. На 15% избирательных участков, где осуществлялось наблюдение, избирателям было отказано в выдаче бюллетеней – преимущественно в результате невозможности предъявления ими удостоверения личности, или отсутствия их в списках избирателей на соответствующем участке. В 4% случаев не все избиратели ставили отметку в бюллетене тайно, либо не складывали бюллетень надлежащим образом прежде, чем бросить его в урну. Кроме группового голосования (3%), наблюдались лишь некоторые отдельные случаи более серьезных процедурных нарушений. На 3% избирательных участков, где осуществлялось наблюдение, избирательные урны не были опломбированы надлежащим образом. Официальные жалобы были поданы на 5% избирательных участков, посещенных наблюдателями.

Доверенные лица или наблюдатели от партий и кандидатов присутствовали на впечатляющем количестве посещенных участков – 98%, а общественные наблюдатели наблюдали за ходом

⁵¹ Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщили о том, что 14 октября наблюдатель от ОПОРЫ был допрошен работниками милиции в Умани (Черкасская область), за ведение видеозаписи во время заседания ОИК №200, члены которой вызвали милицию. В соответствии со статьей 78.9 закона о выборах, наблюдателям разрешено осуществлять аудио или видеозапись.

голосования на 25% участков. Неправомочное присутствие посторонних лиц было замечено на 6% избирательных участков, на которых осуществлялось наблюдение, вмешательство отмечалось на 1% участков. Женщины составляли 68% председателей УИК, посещенных наблюдателями, а их доля среди членов избирательных комиссий соответствующих участков составляла 72%.

Наблюдатели ММНВ поставили негативную оценку в 10% из 340 отчетов о наблюдении за процессом подсчета голосов. В нескольких случаях отмечалось неправомочное присутствие или вмешательство посторонних лиц. Сообщается о 16 случаях участия посторонних лиц, кроме членов УИК, в подсчете голосов. Некоторые процедурные проблемы, выявленные в ходе подсчета голосов, включали частые случаи несоблюдения установленных процедур согласования, а также невнесения данных в протоколы до открытия избирательных урн. Примерно 20% УИК имели проблемы с заполнением протоколов, а 15% комиссий пересматривали ранее внесенные цифры. Наблюдатели ММНВ сообщили о 33 случаях подписания незаполненных протоколов о результатах голосования. Доверенные лица или наблюдатели от партий и кандидатов присутствовали на всех участках, где осуществлялось наблюдение за процессом подсчета голосов, а общественные наблюдатели – на 29% участков.

Начальные этапы установления итогов голосования были оценены негативно в 47 из 310 отчетов наблюдателей ММНВ, присутствовавших в 155 ОИК. Сообщалось о значительном напряжении в некоторых ОИК, причем особо отмечалась ОИК №217 в Киеве, где в помещении ОИК и вокруг нее присутствовало большое количество вооруженных членов волонтерского батальона, командир которого баллотировался в этом округе. Помещения и условия работы во многих ОИК были неподходящими, что иногда негативно влияло на процесс наблюдения и приводило к чрезмерной скученности людей (37 отчетов) и напряжении в помещении ОИК (39 отчетов). Наблюдатели ММНВ в ОИК сообщали, что более чем в половине случаев не все протоколы УИК были заполнены полностью, а в более чем двух третях ОИК данные в протоколах не были согласованы. Наблюдатели ММНВ также сообщили о 40 случаях возможного повреждения пакетов с избирательной документацией УИК в процессе их транспортировки в ОИК. Доверенные лица или наблюдатели от партий и кандидатов присутствовали на всех ОИК, а общественные наблюдатели – на 80%.

*Единственной официальной версией этого отчета является английская версия.
Текст отчета на украинском и русском языках является неофициальным переводом.*

ИНФОРМАЦИЯ О МИССИИ И БЛАГОДАРНОСТЬ

Миссия по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ начала свою работу в Киеве 19 сентября в составе 21 эксперта, работавших в столице, и 80 долгосрочных наблюдателей, размещенных на всей территории Украины.

В день голосования за выборами наблюдали более 930 наблюдателей из 43 стран, среди которых 756 долгосрочных и краткосрочных наблюдателей, приглашенных Миссией наблюдения за выборами ОБСЕ/БДИПЧ, а также 91 член делегации Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, делегация ПАСЕ в составе 41 человек, делегация Европейского Парламента в составе 17 человек, и 27 человек от Парламентской Ассамблеи НАТО. Наблюдение за голосованием проводилось на более чем 3 000 избирательных участков из общего количества 29 977 участков. За процессом подсчета голосов наблюдали на примерно 340 избирательных участках в 173 избирательных округах. За процессом подсчета голосов наблюдали на 155 из 213 окружных избирательных комиссий.

Наблюдатели выражают благодарность органам государственной власти Украины за приглашение наблюдать за выборами, Центральной избирательной комиссии за сотрудничество и за предоставление аккредитационных документов, Министерству иностранных дел и другим органам власти за помощь и сотрудничество. Миссия также выражает благодарность Координатору проектов ОБСЕ в Украине, Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине и посольствам и международным организациям, аккредитованным в Украине, за сотрудничество и поддержку.

За более подробной информацией обращайтесь к:

- г-же Тане де Зулуэта, Председателю МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, г. Киев (+380 44 498 2500);
- г-ну Томасу Раймеру, Спикеру ОБСЕ/БДИПЧ (+48 609 522 266), или г-же Лусине Бадалян, Советнику ОБСЕ по вопросам выборов, г. Варшава (+48 22 520 0600)
- г-ну Ричарду Солашу, Руководителю департамента по связям со СМИ, ПА ОБСЕ, г. Копенгаген (+45 60 10 83 80)
- г-же Натали Барджеллини, Руководителю пресс-службы ПАСЕ, г. Страсбург (+33 665 40 32 82)
- г-жа Агнесе Криваде, Руководителю пресс-службы ЕП, г. Брюссель (+32 498 98 39 82)
- г-же Роберте Калория, Руководителю департамента связей с прессой и СМИ, ПА НАТО, г. Брюссель (+32 2 504 8154)

Адрес МНВ ОБСЕ/БДИПЧ:

ул. Лейпцигская 15, 3й этаж

Киев, 03062, Украина

Тел.: +380 44 498 2500

Факс: +380 44 498 2501

e-mail: office@odihr.org.ua

Website: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/123759>