

ПРОМЕЖУТОЧНЫЙ ОТЧЕТ
19 сентября – 7 октября 2014 года

10 октября 2014 года

I. РЕЗЮМЕ

- 26 августа Президент Украины Петр Порошенко объявил о проведении внеочередных выборов народных депутатов Украины. Выборы проводятся по смешанной пропорционально-мажоритарной системе, в соответствии с которой 225 народных депутатов (НД) избираются по закрытым избирательным спискам в едином общегосударственном избирательном округе, а остальные народные депутаты избираются в одномандатных округах.
- Выборы не будут проводиться на Крымском полуострове, поскольку он не контролируется украинской властью, а также они вряд ли будут проведены в большинстве избирательных округов Донецкой и Луганской областей в связи с небезопасной ситуацией на территориях, занятых незаконными вооруженными формированиями. Данный факт окажет влияние на участие в выборах значительной части населения Украины, включая русскоязычных граждан, а также крымско-татарской общины и других жителей Крымского полуострова.
- Центральная избирательная комиссия (ЦИК) зарегистрировала 29 партийных списков для участия в выборах по пропорциональной системе, и 3 487 кандидатов, участвующих в выборах в одномандатных округах. Относительно большому числу кандидатов было отказано в регистрации по формальным причинам.
- В конце 2013 года, а также в начале 2014 года в избирательное законодательство были внесены изменения. Эти изменения несколько усовершенствовали нормативно-правовую базу, хотя и не смогли разрешить ряд проблемных вопросов, затрагивавшихся ранее. Несмотря на настойчивые требования со стороны общественности, Верховная Рада текущего созыва так и не приняла расширенный пакет реформ избирательного законодательства.
- ЦИК проводит регулярные открытые заседания и соблюдает все сроки, установленные законом. ЦИК сформировала 213 окружных избирательных комиссий (ОИК), которые в свою очередь сформируют приблизительно 32 000 участковых избирательных комиссий (УИК). В соответствии с данными, полученными от ЦИК, лишь примерно половина ОИК, созданных в Донецкой и Луганской областях, на данный момент полностью или частично исполняет свои функции.
- Для голосования на выборах зарегистрировано приблизительно 35,9 миллионов избирателей. Избиратели, проживающие на Крымском полуострове имеют право временно изменить место голосования в упрощенном порядке; ЦИК утвердила аналогичную процедуру для избирателей, проживающих в Донецкой и Луганской областях.
- В период, охватываемый настоящим отчетом, избирательная кампания была заметной, и в целом соблюдалась свобода мирных собраний. Однако, несколько случаев физического

насилия в отношении лиц, связанных с прежним режимом, в частности, кандидатов в депутаты и других участников избирательного процесса, бросили тень на в целом мирный избирательный процесс.

- Законодательство, регулирующее деятельность СМИ, в целом создает надежную основу для обеспечения свободы средств массовой информации, однако, растущая концентрация СМИ в собственности может повлиять на плюрализм и усилить политическую поляризацию информационных сообщений в СМИ. Закон о выборах предусматривает создание равных условий для всех кандидатов, в частности, предоставление бесплатного эфирного времени на государственных каналах телерадиовещания. Положительным усовершенствованием является проведение государственным телеканалом дебатов между представителями политических партий, принимающих участие в выборах.
- В суды поступило достаточно большое количество жалоб и обращений, связанных с выборами народных депутатов, которые в основном касались регистрации кандидатов. До момента подготовки настоящего отчета ЦИК было получено 35 жалоб; ни одна из них не рассматривалась во время официальных заседаний ЦИК.
- МНВ ОБСЕ/БДИПЧ начала свою работу в Киеве 19 сентября; в состав МНВ входят 17 экспертов и 80 долгосрочных наблюдателей, которые выехали на 23 участка по всей стране.

II. ВВЕДЕНИЕ

26 августа 2014 года Президент Украины Петр Порошенко объявил о проведении 26 октября внеочередных выборов народных депутатов Украины¹. По приглашению Министерства иностранных дел Украины, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (ОБСЕ/БДИПЧ) 19 сентября открыло Миссию по наблюдению за выборами (МНВ). Миссию возглавила г-жа Тана де Зулуэта. В состав МНВ входят 17 экспертов, работающих в Киеве, и 80 долгосрочных наблюдателей, которые 27-28 сентября выехали на 23 участка по всей стране. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ состоит из представителей 24 стран-участниц ОБСЕ. Страны-участницы ОБСЕ получили приглашение направить 600 краткосрочных наблюдателей, которые будут отслеживать процесс голосования, подсчета голосов и подведения итогов голосования.

III. ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

Внеочередные выборы народных депутатов Украины 2014 года проходят в условиях нестабильной политической ситуации и угрозы безопасности. После проведения в мае внеочередных выборов Президента Украины вооруженный конфликт на востоке страны усилился, что привело к потере правительством контроля над частью Донецкой и Луганской областей, и его перехода под контроль незаконных вооруженных формирований. После достижения договоренности о прекращении огня и последующего подписания Минского меморандума 5 и 19 сентября соответственно, уровень насилия снизился, но проведение выборов в более чем половине избирательных округов в этих двух областях является маловероятным². На Крымском полуострове, который был аннексирован Российской

¹ Президент Порошенко распустил Верховную Раду Украины после невозможности создать правящую коалицию в течение более чем 30 дней. 24 июля фракции Украинского демократического альянса «За реформы» (УДАР) и Свободы вместе с 20-ю внефракционными народными депутатами (НД) заявили о выходе из правящей коалиции для возможности роспуска Верховной Рады.

² 16 сентября Верховная Рада Украины проголосовала за закон, предоставляющий «специальный статус» территориям, не контролируемым правительством в Донецкой и Луганской областях. Однако, Президент пока еще не подписал этот закон.

Федерацией в марте³, голосование проводиться не будет.

Последние события существенно изменили расстановку политических сил в стране по сравнению с выборами народных депутатов 2012 года. Предыдущий победитель парламентских выборов – Партия Регионов – не зарегистрирована в списке партий на предстоящих выборах, но некоторые ее члены будут бороться за место в парламенте в одномандатных округах или зарегистрировались в качестве кандидатов-самовыдвиженцев⁴. Кандидаты от Украинского демократического альянса «За реформы» (УДАР) – одной из пяти политических партий, преодолевших пятипроцентный барьер в 2012 году – участвуют в выборах от партии «Блок Петра Порошенко» (БПП), которая стала преемницей всеукраинского объединения «Солидарность». В то же время, 8 июля Министерством юстиции Украины было возбуждено дело о запрете деятельности Коммунистической партии Украины (КПУ)⁵. Другие заметные конкуренты среди партий, включая несколько вновь зарегистрированных, – «Всеукраинское объединение «Батьківщина» и Народный фронт (НФ), созданный вышедшими из «Батьківщини» членами, Радикальная партия Олега Ляшко (РП) и партия «Громадянська Позиція» (ГП)⁶. Среди кандидатов много новых лиц, соревнующихся за голоса избирателей, в частности, общественных активистов, журналистов, а также командиров добровольческих батальонов, участвующих в военных действиях на востоке страны.

IV. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА И ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА

Проведение выборов народных депутатов Украины регулируется в первую очередь Конституцией Украины и Законом Украины «О выборах народных депутатов Украины» (далее – Закон о выборах). Нормативно-правовая база, регулирующая порядок проведения выборов, 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, другие законодательные акты, а также постановления Центральной избирательной комиссии (ЦИК). Несмотря на предыдущие рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ, согласование и гармонизация избирательного законодательства проведены не были.

В феврале 2014 года Верховной Радой Украины был принят Закон Украины «О возобновлении действия отдельных положений Конституции Украины», предусмотренных изменениями в Конституцию 2004 года и признанных в 2010 году Конституционным Судом Украины неконституционными ввиду несоблюдения процедуры их внесения. Возобновление действия отдельных положений Конституции в редакции 2004 года усилили полномочия Верховной Рады Украины по сравнению с полномочиями Президента Украины. В 2013 году, а также в начале 2014 года избирательное законодательство подверглось изменениям⁷. Эти изменения

³ После так называемого «референдума», который состоялся 16 марта на Крымском полуострове в нарушение положений Конституции Украины, двумя палатами Российского парламента было принято решение 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).

⁴ Некоторые бывшие члены Партии регионов принимают участие в выборах в качестве кандидатов в депутаты по партийным спискам или по одномандатным избирательным округам, выдвинутых другими партиями, включая партии «Оппозиционный блок» (ОБ) и «Сильная Украина» (СУ).

⁵ На данный момент дело находится на рассмотрении в Киевском окружном административном суде.

⁶ Другими заметными участниками предвыборной гонки является объединение «Самопомощь», партии «Сильная Украина», «Свобода», КПУ, Оппозиционный блок, и Правый Сектор (ПС).

⁷ Изменения 2014 года в основном принимались для того, чтобы сделать возможным проведение майских президентских выборов одновременно с промежуточными выборами в Верховную Раду Украины в одномандатном избирательном округе.

были существенными и в некоторой степени усовершенствовали законодательное регулирование избирательного процесса, хотя и не смогли разрешить ряд проблемных вопросов, затрагивавшихся ранее. Среди прочего, такие вопросы касались ограничения пассивного избирательного права лиц, имевших судимость, требования о пятилетнем сроке постоянного проживания в стране, отсутствия положений, регулирующих участие в избирательном процессе блоков политических партий, а также недостаточной репрезентативности в формировании органов управления избирательным процессом, ввиду действующего порядка формирования ОИК и УИК⁸. Несмотря на настойчивые требования со стороны общественности, Верховная Рада текущего созыва так и не приняла расширенный пакет реформ избирательного законодательства до момента назначения предстоящих выборов.

Парламент избирается сроком на пять лет на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования. Применяется смешанная пропорционально-мажоритарная избирательная система. Половина состава Верховной Рады Украины, состоящей из 450 народных депутатов, избирается по пропорциональной системе с закрытыми избирательными списками в едином общегосударственном избирательном округе. Политические партии должны набрать минимум пять процентов голосов избирателей для участия в распределении депутатских мандатов по условиям пропорциональной системы; создание избирательных блоков не допускается. Остальные народные депутаты избираются в одномандатных избирательных округах по многопартийной системе (мажоритарная система относительного большинства).

Право быть избранным обусловлено соблюдением требования о пятилетнем сроке проживания в стране. Закон также устанавливает ограничение пассивного избирательного права лиц, имеющих судимость, независимо от степени тяжести совершенного преступления. В результате возобновления действия отдельных положений Конституции в редакции 2004 года, народные депутаты утратят свой мандат, если они не присоединятся к парламентской фракции политической партии, от которой они были избраны, или не останутся в ее составе.

V. УПРАВЛЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ ПРОЦЕССОМ

Управление избирательным процессом осуществляют избирательные комиссии на трех уровнях: ЦИК, 225 окружных избирательных комиссий (ОИК) в соответствующем количестве одномандатных округов и приблизительно 32 000 участковых избирательных комиссий (УИК)⁹. ЦИК является постоянно действующим государственным органом, полномочия которого, помимо прочего, включают обеспечение реализации и защиту избирательных прав граждан. 15 членов ЦИК назначаются на семилетний срок Верховной Радой Украины по представлению Президента Украины. Большинство членов действующего состава ЦИК были назначены в июне 2007 года¹⁰.

ЦИК проводит регулярные открытые заседания, на которых присутствуют наблюдатели, представители средств массовой информации и кандидатов. При этом, ЦИК в рабочем порядке

⁸ См. Общие заключения ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии о проекте изменений в законодательство о выборах народных депутатов от 17 июня 2013 года, с которым можно ознакомиться по ссылке: <http://www.osce.org/odihr/elections/102816?download=true>, и от 14 октября 2013: <http://www.osce.org/odihr/elections/107085?download=true>.

⁹ Количество УИК на внеочередных выборах народных депутатов Украины 2014 года может измениться в связи с ситуацией в Донецкой и Луганской областях. В соответствии со статьей 96.11 Закона о выборах, ОИК обязана установить итоги голосования, независимо от числа избирательных участков, голосование на которых было признано недействительным.

¹⁰ Изменения в Закон «О ЦИК», принятые 13 марта, позволяют членам ЦИК продолжать исполнять свои полномочия после истечения семилетнего срока со дня их назначения.

проводит совещания за закрытыми дверями до начала заседания, после которых большинство открытых заседаний происходит без существенного обсуждения, что снижает уровень прозрачности деятельности ЦИК¹¹. Кроме того, наблюдатели, как правило, не получают проекты постановлений или другие материалы, кроме повестки дня заседания. Со дня публикации 27 августа Указа Президента Украины о проведении выборов народных депутатов, ЦИК приняла 656 постановлений, опубликованных на веб-сайте комиссии. Большинство постановлений ЦИК были приняты единогласно. Несмотря на сжатые сроки и сложные политические условия, ЦИК придерживается всех установленных законом сроков. ЦИК сообщила МНВ ОБСЕ/БДИПЧ о том, что необходимые средства для проведения выборов были выделены правительством, хоть и имела место существенная задержка¹².

5 сентября ЦИК сформировала 213 ОИК по представлению политических партий, участвующих в выборах по пропорциональной системе¹³. Партии, имеющие фракции в парламенте, получают гарантированное представительство в ОИК. Остальные должности в комиссиях (количество членов ОИК составляет от 12 до 18 человек) распределялись на основании жеребьевки между кандидатами от партий, допущенных к участию в выборах. Председатели ОИК, заместители председателей и секретари ОИК (руководящие должности) назначаются на основе пропорциональной доли каждой партии к общему числу лиц, включенных в состав ОИК по всей стране. После первоначального назначения на должности членов ОИК, включая руководящие должности, были произведены массовые замены. С 9 сентября было заменено 1 357 из 3 804 членов ОИК (35 процентов)¹⁴. Международный фонд электоральных систем (МФЭС) провел обучение для членов ОИК с 1 по 3 октября. Долгосрочные наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ проводили наблюдение за обучением в 58 ОИК, и в целом оценили его проведение положительно. Долгосрочные наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ до даты подготовки настоящего отчета посетили 102 ОИК, из которых лишь несколько имели существенные препятствия для полноценной работы¹⁵.

Женщины достаточно хорошо представлены на уровне ОИК, где они составляют 54 процента всех членов. По состоянию на 1 октября, в 97 ОИК женщины выполняют обязанности председателей, 108 женщин занимают должности заместителей председателей и 137 – секретарей ОИК. 5 из 15 членов ЦИК, среди которых один из двух заместителей председателя, а также секретарь комиссии – женщины.

В соответствии с данными, полученным из ЦИК, из 32 ОИК, созданных в Донецкой и Луганской областях, лишь 17 полностью или частично исполняют свои функции. Нестабильная и небезопасная ситуация в этих двух областях негативно повлияла на подготовку к выборам в большинстве местных избирательных округов. Для обеспечения условий для их работы должностные лица некоторых ОИК были перемещены на территории, подконтрольные

¹¹ Закон «О ЦИК» устанавливает, что комиссия должна работать открыто и публично. Наблюдатели, доверенные лица партий и кандидатов могут участвовать в обсуждениях по всем вопросам, связанным с избирательным процессом. На сегодняшний день, МНВ ОБСЕ/БДИПЧ была допущена к наблюдению за тремя предварительными совещаниями.

¹² 28 августа ЦИК запросила около 980 миллионов гривен (примерно 55 миллионов евро). 8 августа Кабинетом Министров Украины было принято решение о выделении приблизительно 957 миллионов гривен для проведения предстоящих выборов.

¹³ Ни одной ОИК не было сформировано в 10 избирательных округах, расположенных в Автономной Республике Крым и 2 избирательных округах, расположенных в городе Севастополь, где выборы проводиться не будут.

¹⁴ В соответствии с Постановлениями ЦИК №№ 884, 906, 918, 932, 950, 966, 980, 1008, 1045, 1079, 1112, 1133, 1167, 1222, 1260, 1297, 1348, 1401, 1423 и 1467.

¹⁵ Препятствия, в основном, были связаны со сжатыми сроками, недостаточностью ресурсов и финансирования.

правительству Украины, в пределах этих областей¹⁶. Учитывая небезопасную ситуацию на востоке страны, остается неясным, сколько ОИК, функционирующих на данный момент, смогут продолжить свою работу.

УИК обычных и специальных избирательных участков, а также зарубежных избирательных участков, должны быть сформированы не позднее 10 октября. В исключительных случаях ЦИК имеет право формировать специальные УИК для особых категорий избирателей не позднее, чем за десять дней до дня голосования.

VI. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Регистрация избирателей происходит автоматически централизованным Государственным реестром избирателей (ГРИ). ЦИК является распорядителем и осуществляет контроль за ГРИ, 27 региональными органами администрирования реестра избирателей (ОАР) и 756 органами ведения реестра (ОВР), которые на постоянной основе обновляют и осуществляют ведение ГРИ¹⁷. В соответствии с данными, полученными от ЦИК, общее число зарегистрированных избирателей по состоянию на 2 октября составило 35 852 015 человек. Примерно 660 616 избирателей, неспособных самостоятельно передвигаться, были зарегистрированы для голосования по месту своего пребывания, и 465 718 избирателей были зарегистрированы для голосования за рубежом.

Списки избирателей составляются на основе информации из ГРИ отдельно для каждого избирательного участка. Предварительные списки избирателей вместе с именными приглашениями на выборы передаются соответствующим УИК не позднее 14 октября¹⁸. УИК обязаны разместить списки избирателей для всеобщего ознакомления на следующий день после их получения, чтобы избиратели могли проверить свои персональные данные и затребовать внесение в них изменений в случае необходимости. Политические партии, имеющие свои фракции в Верховной Раде, имеют право получить электронную копию полного Государственного реестра избирателей.

Закон о выборах разрешает всем гражданам, имеющим право голоса, временно изменять свое место голосования¹⁹. По состоянию на 2 октября, было подано 2 816 заявлений о временном изменении места голосования. Переселенцы (внутренне перемещенные лица – ВПЛ) из Донецкой и Луганской областей могут воспользоваться данным механизмом для участия в предстоящих выборах²⁰. 7 октября ЦИК утвердила упрощенный порядок для облегчения

¹⁶ В соответствии с Постановлениями ЦИК №1165 от 25 сентября и №1396 от 30 сентября, ОИК 53 и 59 в Донецкой области и ОИК 114 в Луганской области соответственно.

¹⁷ Доступ 31 ОВР, расположенных на Крымском полуострове к ГРИ заблокирован, поскольку территория остается оккупированной. 15 апреля Верховная Рада приняла Закон Украины «Об обеспечении прав и свобод граждан и правовой режим на временно оккупированной территории Украины». В соответствии с этим законом голосование на Крымском полуострове проводиться не будет. В связи с небезопасной ситуацией, по состоянию на 3 октября 54 из 65 ОВР в Донецкой и Луганской областях, отвечающих за 3,2 миллиона зарегистрированных избирателей, временно не работали. В этих областях на данный момент работает 11 ОВР, охватывающих примерно 600 000 зарегистрированных избирателей.

¹⁸ 6 октября ЦИК приняла Постановление №1494, разрешающее ЦИК поручить определенным ОВР напечатать и передать списки избирателей УИК в зонах, где ОВР не работают. Списки избирателей для специальных избирательных участков должны быть доставлены в УИК за семь дней до дня голосования.

¹⁹ Такие избиратели должны обосновать свое заявление. Избиратели, желающие временно сменить место голосования на другой избирательный участок, расположенный за пределами одномандатного округа, к которому такой избиратель отнесен, имеют право голоса на выборах народных депутатов только в общегосударственном округе.

²⁰ По состоянию на 2 октября, из этих областей такие заявления подали 76 избирателей.

участия в выборах граждан, избирательный адрес которых относится к этим двум областям²¹. Избиратели, проживающие на Крымском полуострове, могут воспользоваться упрощенной процедурой, в соответствии с которой они могут временно изменить свое место голосования, предъявив паспорт гражданина Украины с соответствующей отметкой о регистрации²².

VII. РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

Выдвижение кандидатов проводилось с 28 августа до 25 сентября. Выдвижение кандидатов могло осуществляться через политические партии или в порядке самовыдвижения. Партии имеют право выдвинуть избирательный список кандидатов в депутаты от партии в общегосударственном округе в количестве, не превышающем 225 человек, и по одному кандидату в депутаты в каждом одномандатном округе. Кандидаты, не принадлежащие ни к одной партии, имеют право на самовыдвижение в одномандатных округах. Одно и то же лицо может быть включено в избирательный список кандидатов в депутаты от партии или выдвинуто в одномандатном избирательном округе, но не в двух одновременно.

Регистрация партийного избирательного списка кандидатов в депутаты или кандидатов в одномандатных округах происходит при условии внесения денежного залога и предоставления объемного пакета документов²³. ЦИК в течение пяти дней со дня получения заявления принимает решение о возможности регистрации; очень короткий срок для того, чтобы обработать более 7 000 заявлений. Всего было зарегистрировано 6 607 кандидатов в депутаты; из них 3 120 человек включены в 29 партийных избирательных списков в общегосударственном избирательном округе и 3 487 человек зарегистрированы кандидатами в депутаты в одномандатных округах²⁴. ЦИК приняла 216 постановлений об отказе в регистрации в общей сложности 811 кандидатам, из которых примерно 150 были в результате зарегистрированы²⁵.

Равные права мужчин и женщин, включая право на участие в публичной и политической жизни, гарантируются Конституцией Украины, а также защищаются Законом Украины «О выборах народных депутатов Украины» и Законом Украины «Об обеспечении равных прав и

²¹ В соответствии с Постановлением ЦИК №1529 от 7 октября, избиратели из Донецкой и Луганской областей могут не прилагать к заявлению о временном изменении места голосования никаких подтверждающих документов. 6 октября ЦИК было принято Постановление №1495, позволяющее любому ОВР вносить изменения в персональные регистрационные данные избирателей, проживающих в Донецкой и Луганской областях, где ОВР не работают.

²² 29 апреля ЦИК было принято Постановление №415, позволяющее любому ОВР вносить изменения в записи Государственного реестра избирателей о гражданах Украины, избирательный адрес которых относится к территории Автономной Республики Крым и города Севастополя, где ОВР не функционируют, таким образом предоставляя возможность таким гражданам временно изменить свое место голосования.

²³ Включая решение партии о выдвижении кандидатов (только для кандидатов, выдвигаемых от партии); автобиографии кандидатов, содержащие подробную персональную информацию; заявление от каждого кандидата о его согласии прекратить любую деятельность, несовместимую с мандатом народного депутата в случае его избрания; документ, подтверждающий внесение избирательного денежного залога.

²⁴ Сорок три партии зарегистрировали своих кандидатов в одномандатных округах. С полным перечнем кандидатов можно ознакомиться по ссылке: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2014/wp501?PT001F01=910>.

²⁵ Примерно 600 кандидатам было отказано ввиду отсутствия некоторых данных в автобиографии или отсутствия заявления об обязательстве прекратить деятельность или сложить представительский мандат, несовместимые с мандатом народного депутата, или ввиду других незначительных технических ошибок или пропусков. ЦИК рассматривала любые не полностью заполненные документы, требуемые законом, как их отсутствие, и на этих основаниях отказывала кандидатам в связи с подачей неполного комплекта документов.

возможностей женщин и мужчин»²⁶. Тем не менее, уровень представленности женщин остается низким. В Верховной Раде текущего созыва количество женщин-депутатов составляло лишь 9,4 процента, по сравнению со средним показателем ОБСЕ на уровне 25 процентов. Женщины представляют более четверти партийных избирательных списков кандидатов в депутаты²⁷, однако, они составляют менее 13 процентов кандидатов в одномандатных избирательных округах.

VIII. УСЛОВИЯ ПРОВЕДЕНИЯ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ И ФИНАНСИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ

В соответствии с Законом о выборах, партии и кандидаты имеют право начинать свою избирательную кампанию сразу после их официальной регистрации ЦИК. Однако, агитационные материалы размещались еще до регистрации партий и кандидатов, некоторые из которых содержали изображения, связанные с определенными кандидатами от лидирующих партий, а не фактическое название партии. Закон о выборах предусматривает обеспечение равных условий для всех кандидатов, включая доступ к местам проведения агитации и рекламным площадям.

В течение периода, вошедшего в данный отчет, избирательная кампания была заметной. Бигборды, баннеры и плакаты можно было наблюдать по всему Киеву и в других населенных пунктах, а также вдоль основных автодорог²⁸. Несколько политических партий сообщили представителям МНВ ОБСЕ/БДИПЧ о своих планах относительно приобретения эфирного времени на телевидении и радио; многие из них также активно используют социальные сети для общения с электоратом. Большинство планирует организовать митинги или более скромные мероприятия; многие установили агитационные палатки для распространения среди избирателей рекламных листовок и партийных печатных изданий. Основные темы предвыборных заявлений включают вопросы суверенитета, стабильности и национального единства, а также предоставлении автономии/децентрализации и предоставлении «особого статуса» территориям на востоке страны. К другим темам относятся реформы экономики, избирательной системы и вооруженных сил, борьба с коррупцией и олигархией, люстрация, а также недавно подписанное Соглашение об ассоциации с ЕС и отношения с НАТО и Российской Федерацией. Военные темы хорошо заметны в агитационных материалах и сообщениях некоторых партий.

Несколько собеседников выражали обеспокоенность, и некоторые СМИ также сообщали о нарушениях, таких как подкуп голосов избирателей и злоупотребление административным

²⁶ В соответствии со статьей 15 Закона Украины «Об обеспечении равных прав и возможностей женщин и мужчин», политические партии должны обеспечивать представленность женщин и мужчин в соответствующих избирательных списках в многомандатном общегосударственном избирательном округе. В 2013 году в Закон Украины «О политических партиях» были внесены изменения, предусматривающие, что требование о 30-процентной квоте, определяющий минимальный уровень представленности женщин и мужчин в избирательных списках кандидатов в народные депутаты Украины, должно быть зафиксировано в уставе партии. Однако, пока не существует какого-либо механизма наказания партий, избирательные списки которых не соответствуют данному требованию.

²⁷ Некоторые партии поставили женщин на проходные места в своих списках. Например, в первую десятку кандидатов объединения «Самопомощь» вошли 5 женщин; Блок Петра Порошенко, «Батькивщина» и Народный Фронт включили по 3 женщины; и «Сильная Украина» и Оппозиционный Блок представили по 2 женщины.

²⁸ Наиболее заметными являются материалы «Батькивщины», Народного Фронта, Блока Петра Порошенко, Гражданской позиции, Сильной Украины, объединения «Самопомощь» и Радикальной партии Олега Ляшко. В целом, материалы кандидатов, соревнующихся в одномандатных избирательных округах, менее заметны.

ресурсом во время избирательной кампании²⁹. Эти проблемы иногда связывают с тем, что продолжает использоваться смешанная избирательная система, получающая лишь незначительную поддержку среди участников избирательного процесса.

В течение периода, вошедшего в данный отчет, свобода мирных собраний во время избирательной кампании в целом соблюдалась³⁰. Представители МНВ ОБСЕ/БДИПЧ до даты подготовки отчета посетили 19 митингов. Хотя эти мероприятия были мирными, начало кампании совпало со всплеском физического насилия в отношении лиц, связанных с предыдущим правительством, в частности, кандидатов в депутаты и других участников избирательного процесса³¹. Во многих случаях жертв нападений бросали в мусорный бак, а некоторые подверглись другим формам унижения, которые должны были означать замену официального процесса люстрации, вынесенного на обсуждение. Сообщения в прессе содержали предположения о том, что некоторые кандидаты выражали поддержку таким событиям, которые использовались для запугивания и потенциального ограничения свободы проведения избирательной кампании. Некоторые из этих инцидентов происходили на глазах представителей милиции, находящихся при исполнении обязанностей, и во многих случаях видеозапись была выложена в Интернет. Кроме того, в нескольких случаях риторика кампании содержала пропаганду жестокости и словесные оскорбления конкурентов, что в результате ухудшило и без того накаленную атмосферу избирательной кампании³². Несколько команд долгосрочных наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ сообщали о случаях порчи агитационных материалов в некоторых городах³³.

Недавними изменениями в Закон о выборах были введены ограниченные дополнительные меры с целью увеличения прозрачности финансирования кампаний. Закон устанавливает, что партии, зарегистрировавшие избирательные списки и кандидаты в мажоритарных округах должны создавать избирательные фонды, из которых финансовые затраты на избирательную кампанию должны осуществляться напрямую по безналичному расчету. Размер

²⁹ Например, долгосрочный наблюдатель МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщал о трех возможных случаях подкупа избирателей в Харьковской области, в том числе одном случае, который в настоящее время расследуется милицией. Заявления о подкупе или покупке голосов избирателей были также получены долгосрочными наблюдателями в Ивано-Франковской, Николаевской, Кировоградской, Черкасской и Ровенской областях.

³⁰ О некоторых исключениях сообщали долгосрочные наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ. Например, 25 сентября был разгромлен офис КПУ в Кривом Роге и уничтожены материалы, хранившиеся в нем; в Днепропетровске КПУ сообщила о невозможности проведения избирательной кампании в связи с напряженной ситуацией и невозможностью обеспечить безопасность; два активиста Радикальной партии Олега Ляшко в Запорожье пострадали от словесных оскорблений при распространении агитационных материалов. Также в СМИ сообщалось о других случаях, связанных с нарушениями во время избирательной кампании.

³¹ Например, 15 сентября народного депутата Виталия Журавского бросили в мусорный бак рядом со зданием Верховной Рады, пока законодатели вели дебаты о люстрационном законе. 25 сентября на кандидата в депутаты Виктора Пилипишина было совершено нападение перед зданием ЦИК, когда он пытался подать документы о регистрации кандидатом в депутаты; он смог подать документы позже. 30 сентября кандидат от избирательного списка Оппозиционного Блока Нестор Шуфрич был избит перед зданием Одесской областной администрации. О подобных нападениях на действующих народных депутатов, членов ОИК, и должностных лиц государственных или региональных органов власти сообщалось в Киеве, Одессе, Тернополе, Запорожье, Сумах, Черкассах и других регионах.

³² Например, долгосрочные наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщали о таких заявлениях во время проведения в Черкассах митинга Радикальной партии Олега Ляшко 30 сентября. 6 октября СМИ сообщили о том, что Ляшко угрожал Игорю Коломойскому [Губернатору Днепропетровской области] после обвинения бизнесмена в ложных заявлениях о матери лидера Радикальной партии. Несколько собеседников также сообщали МНВ ОБСЕ/БДИПЧ об агрессивной риторике избирательной кампании в Киевской, Тернопольской и Запорожской областях.

³³ В Киеве, а также в Житомирской, Черновицкой, Винницкой, Одесской, Николаевской, Черкасской, Днепропетровской, Сумской, Ивано-Франковской и Запорожской областях. Кроме того, СМИ сообщали о нескольких случаях повреждения или уничтожения агитационных палаток.

избирательного фонда для партии, зарегистрировавшей избирательный список, не может превышать 90 000 минимальных заработных плат (примерно 112 500 000 гривен или менее 7 миллионов евро), в то время как для кандидатов в мажоритарных округах он не может превышать 4 000 минимальных заработных плат (примерно 5 миллионов гривен или всего 300 000 евро). Источники финансирования фондов ограничиваются собственными средствами партии или кандидата и частными пожертвованиями. Промежуточные финансовые отчеты о получении и использовании средств должны быть предоставлены не позднее, чем за 20 дней до дня голосования партиями в ЦИК, и мажоритарными кандидатами в ОИК. Окончательные финансовые отчеты должны быть предоставлены ЦИК в течение 15 дней со дня проведения голосования партиями, и в ОИК в течение максимум 10 дней со дня проведения голосования мажоритарными кандидатами. ЦИК публикует анализ промежуточных финансовых отчетов не позднее, чем за 5 дней до дня проведения голосования, а окончательных отчетов – в течение 30 дней со дня проведения голосования.

IX. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

В Украине существует большое количество средств массовой информации; однако, отсутствие независимости СМИ от политических или корпоративных интересов и растущая концентрация СМИ в собственности могут повлиять на плюрализм и усилить политическую поляризацию информационных сообщений в СМИ, как на национальном, так и на региональном уровнях. Телевидение остается основным источником информации, но Интернет-ресурсы постепенно увеличивают свою роль и аудиторию.

Государственные СМИ, к которым относятся национальные, региональные и муниципальные каналы телевидения и радио, в настоящее время переживают переходный период, заключающийся в их реструктуризации в компанию общественного вещания³⁴. Положительным усовершенствованием со времени проведения выборов в Верховную Раду Украины 2012 года является организация и трансляция государственным «Первым национальным» каналом дебатов между представителями политических партий, включенными в избирательные списки партий³⁵. Тем не менее, проблемы остаются; например, «Первый национальный» канал не имеет полного редакционного контроля над программами несобственного производства³⁶.

Законодательство, регулирующее деятельность СМИ, в целом создает надежную основу для обеспечения свободы средств массовой информации. Тем не менее, украинские и российские информационные агентства, работающие в стране, сталкиваются с ограничениями в связи с продолжающимся кризисом между двумя странами³⁷. Кроме того, основной проблемой на востоке Украины остается безопасность журналистов, которые сталкиваются с препятствиями

³⁴ Закон «Об общественном телевидении и радиовещании Украины» вступил в силу 13 мая 2014 года, однако, в соответствии с его переходными положениями, он будет полностью введен в действие не ранее 2015 года.

³⁵ Семь выпусков дебатов, каждый из которых состоится с участием представителей четырех политических партий, будут проведены с 13 по 23 октября 2013 года. Все партии, кроме КПУ, согласились на участие. 7 октября «Первый национальный» канал провел жеребьевку для установления очередности участия политических партий в дебатах.

³⁶ Национальная телерадиокомпания не имеет контроля над ток-шоу «Шустер Live» производства «Савик Шустер Студии», транслируемого с понедельника по пятницу в прайм-тайм на «Первом национальном» канале.

³⁷ Национальный совет по вопросам телевидения и радиовещания заявил, что по состоянию на 9 сентября 2014 года, 15 российских телеканалов были отключены от трансляции через сети национальных кабельных операторов. Украинские телеканалы, такие как «5 канал» и «Интер» были вынуждены прерывать свои трансляции из-за угрозы минирования или в результате прерывания сигнала.

в осуществлении своей деятельности и постоянными угрозами; также сообщалось о случаях похищений и убийств³⁸.

Закон о выборах предусматривает освещение избирательной кампании как в государственных, так и в частных СМИ, путем создания равных условий для кандидатов и политических партий. Кандидатам предоставляется бесплатное эфирное время и площадь в печатных государственных общенациональных и региональных СМИ; за распределение бесплатного эфирного времени и печатной площади отвечают ЦИК и ОИК³⁹. Публикация платных агитационных материалов разрешается как в государственных, так и в частных СМИ. Органом, отвечающим за контроль за соблюдением избирательного законодательства аудиовизуальными СМИ, является Национальный совет по вопросам телевидения и радиовещания.

МНВ ОБСЕ/БДИПЧ с 26 сентября начала качественный и количественный мониторинг эфира СМИ в прайм-тайм на шести национальных и двух региональных телеканалах⁴⁰.

X. УЧАСТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

По данным переписи населения 2001 года, 77,8% граждан Украины являются этническими украинцами, этнические русские составляют 17,3%, остальные 5% населения представляют белорусы, болгары, крымские татары, евреи, венгры, молдаване, поляки, ромы, румыны, немцы и другие небольшие меньшинства. Двадцать девять процентов населения считают русский родным языком.

Участие в предстоящих выборах приблизительно половины русскоязычных граждан, проживающих в Донецкой и Луганской областях, и на Крымском полуострове⁴¹, а также всей крымско-татарской общины в Крыму может существенно снизиться из-за неспособности украинских властей организовать выборы в регионах, где проживают эти сообщества, вследствие аннексии Крыма и действий незаконных вооруженных формирований в части восточных регионов Украины. Упрощенная процедура регистрации избирателей, проживающих в Крыму, направлена на упрощение их участия в голосовании, но при этом связана с необходимостью выезда, риском и затратами, что может помешать их участию в выборах. Аналогичный порядок, который может быть установлен ЦИК для избирателей из Донецкой и Луганской областей, ВПО, и лиц, которые были вынуждены переехать в соседние страны, не может быть универсальным или своевременным для обеспечения реализации ими своих избирательных прав⁴².

Некоторые организационные аспекты избирательной системы не способствуют

³⁸ См. Заявление украинских и российских журналистских организаций, обнародованное после встречи, которая проводилась в Офисе Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ по ссылке: <http://www.osce.org/fom/124537?download=true>.

³⁹ Постановления ЦИК №1421 и №1422, принятые 1 октября 2014 года, и постановление №1492, принятое 6 октября 2014 года, определяют порядок распределения бесплатного эфирного времени и печатной площади в общегосударственных и региональных печатных СМИ и устанавливают лимиты финансирования, выделяемого из государственного бюджета на проведение выборов.

⁴⁰ Государственный «Первый национальный» канал и частные телеканалы «Интер», «5 канал», ICTV, 1+1, и ТРК «Украина», а также два частных региональных телеканала «ЗІК» (Львов) и «А/ТВК» (Харьков).

⁴¹ В соответствии с данными переписи населения 2001 года, из 14 миллионов русскоязычных граждан, приблизительно 5,4 миллиона проживают в Донецкой и Луганской областях, и 1 900 000 – на Крымском полуострове.

⁴² В соответствии с данными Отчета об оперативной ситуации Управления по координации гуманитарных вопросов Организации Объединенных Наций (УКГВ ООН) №13 от 26 сентября, в Украине было зарегистрировано 295 156 ВПО, при этом примерно 341 000 человек были вынуждены переехать в соседние страны. См.: <http://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-situation-report-no-13-26-september-2014>.

представительству национальных меньшинств. Требования о формировании политических партий из представителей двух третей областей страны, существование пятипроцентного проходного барьера для партий и отсутствие законодательных норм, которые бы позволяли создавать избирательные блоки, создают препятствия для появления партий национальных меньшинств. В то же время, продолжающиеся жалобы на установление границ избирательных округов на территориях компактного проживания национальных меньшинств также указывают на то, что мажоритарная система может не способствовать участию национальных меньшинств в выборах⁴³. Избирательное законодательство не устанавливает каких-либо специальных мер для стимулирования представительства национальных меньшинств.

XI. ЖАЛОБЫ И ОБРАЩЕНИЯ

Подача жалоб и обращений в отношении избирательного процесса регулируется Законом о выборах и Кодексом административного судопроизводства Украины. Все участники избирательного процесса имеют право подавать жалобы и обращения в избирательную комиссию высшего уровня или в суд. В случае, если одна и та же жалоба одновременно была подана в избирательную комиссию и в судебный орган, избирательная комиссия должна приостановить рассмотрение жалобы, а соответствующий суд должен уведомить комиссию, а также ЦИК о принятом им решении. Общий срок для подачи жалоб в суды или комиссии составляет пять дней, а на их рассмотрение предоставляется два дня⁴⁴.

По состоянию на дату подготовки данного отчета, в ЦИК было подано тридцать пять жалоб. По информации, полученной от председателя ЦИК, ни одна из этих жалоб не рассматривалась во время официальных заседаний комиссии. В Киевский апелляционный административный суд было подано приблизительно 235 жалоб на решения ЦИК, которые преимущественно касались регистрации кандидатов. Высший административный суд Украины получил 164 обращения, связанные с избирательным процессом, из которых 162 касались регистрации кандидатов. Семьдесят из них были рассмотрены, в результате чего 29 решений было отменено. В нескольких случаях при рассмотрении дел о регистрации кандидатов перед зданиями Киевского апелляционного административного суда, а также Высшего административного суда Украины, проходили митинги и акции протеста. Во время встречи с представителями МНВ ОБСЕ/БДИПЧ судьи отметили, что такие действия содержали угрозы и оказывали давление на судей, что потенциально подрывало независимость судебной системы.

XII. НАЦИОНАЛЬНЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ

Закон о выборах предусматривает проведение наблюдения за избирательным процессом международными и национальными наблюдателями, включая местные неправительственные организации (НПО), зарегистрированные в соответствии с законодательством Украины, уставом которых предусмотрено осуществление наблюдения и иной деятельности, связанной с избирательным процессом. В общей сложности, право иметь официальных наблюдателей на

⁴³ Общество венгерской культуры Закарпатья сообщило МНВ ОБСЕ/БДИПЧ о том, что 1 сентября им была подана жалоба в ЦИК и Киевский апелляционный административный суд относительно создания избирательных округов в Закарпатской области на территории компактного проживания этнических венгров. Венгерская община обратила внимание на этот вопрос еще перед выборами 2012 года, когда после решения о возвращении к смешанной избирательной системе границы избирательных округов были изменены таким образом, что сделало невозможным, с их точки зрения, кандидатам из числа этнических венгров, получение депутатского мандата по мажоритарной системе. Жалоба была отклонена как ЦИК, так и судом, после чего венгерская община сделала публичное заявление о том, что она будет жаловаться в Европейский суд по правам человека.

⁴⁴ К жалобам, подаваемым в день голосования, применяются другие сроки.

выборах получили 37 НПО⁴⁵. Двадцать пять НПО, среди которых ОПОРА и Комитет избирателей Украины (КИУ), подали заявки на осуществление наблюдения за выборами на территории всей страны, а остальные – в отдельных областях. По состоянию на 6 октября ЦИК зарегистрировала более 310 наблюдателей от 7 международных организаций и 3 посольств. Процесс регистрации международных наблюдателей еще продолжается⁴⁶.

ХШ. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МИССИИ ОБСЕ/БДИПЧ

ОБСЕ/БДИПЧ официально начала свою работу в Киеве с пресс-конференции 19 сентября 2014 года. Глава Миссии провела встречи с Председателем ЦИК, заместителем Министра иностранных дел, Председателем Высшего административного суда Украины, Координатором проектов ОБСЕ в Украине, представителями политических партий и членами дипломатического сообщества. МНВ также установила рабочие отношения с ЦИК, органами власти, участвующими в избирательном процессе, политическими партиями и кандидатами, общественными организациями, СМИ и дипломатическими учреждениями. Первый брифинг для представителей дипломатического сообщества и международных организаций был проведен 2 октября.

Парламентская ассамблея ОБСЕ (ПА ОБСЕ), Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) и Европейский Парламент сообщили о том, что они также направят свои делегации для наблюдения за ходом выборов в день голосования. Действующий Председатель ОБСЕ назначил Кента Харстедта Специальным координатором и Главой Миссии краткосрочных наблюдателей ОБСЕ на этих выборах.

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

⁴⁵ Срок подачи заявок для НПО, желающих иметь наблюдателей на выборах, закончился 5 сентября. Регистрацию индивидуальных наблюдателей от таких НПО осуществляют ОИК, не позднее чем за пять дней до дня голосования.

⁴⁶ Конечный срок подачи заявлений для регистрации наблюдателей от иностранных государств и международных организаций – 18 октября.