



МІСІЯ ЗІ СПОСТЕРЕЖЕННЯ ЗА ВИБОРАМИ ОБСЄ/БДПІЛ Україна — Місцеві вибори, другий тур, 15 листопада 2015 року

ЗАЯВА ПРО ПОПЕРЕДНІ ВИСНОВКИ ТА РЕЗУЛЬТАТИ

Київ, 16 листопада 2015 року – На запрошення Міністерства закордонних справ, та відповідно до рекомендацій Місії з оцінювання потреб, яка здійснювала свою діяльність з 5 по 7 серпня, Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДПІЛ) направило Місію зі спостереження за виборами (МСВ) для спостереження за місцевими виборами, які відбулись 25 жовтня 2015 року. МСВ ОБСЄ/БДПІЛ залишилась в країні для спостереження за другим туром виборів міських голів 15 листопада.

Оцінювання другого туру виборів міських голів здійснювалося з метою визначення відповідності виборів зобов'язанням перед ОБСЄ та іншим міжнародним зобов'язанням і стандартам демократичних виборів, а також положенням національного законодавства. Ця заява повинна розглядатись разом із Заявою про попередні висновки та результати, яка була опублікована 26 жовтня після першого туру голосування МСВ ОБСЄ/БДПІЛ, Конгресом місцевих та регіональних органів влади Ради Європи та Європейським Парламентом.¹ Остаточна оцінка виборів залежатиме частково від того, як проходитиме решта етапів виборчого процесу, включаючи підрахунок голосів та встановлення результатів виборів. ОБСЄ/БДПІЛ опублікує повний остаточний звіт, який міститиме рекомендації щодо можливих вдосконалень, приблизно через вісім тижнів після завершення виборчого процесу.

ПОПЕРЕДНІ ВИСНОВКИ

Другий тур виборів міських голів в Україні підтвердив оцінку, надану місцевим виборам 25 жовтня, під час яких спостерігався вплив бізнес інтересів на виборчий процес у більшості регіонів. Багато кандидатів спрямували свої зусилля на формування місцевих коаліцій замість спілкування з виборцями. Активна передвиборна агітація майже не проводилася. Що стосується позитивних змін, у деяких регіонах між кандидатами були організовані дебати. Проведення частих та занадто пізніх замін у складі територіальних виборчих комісій (ТВК) викликало серйозне занепокоєння щодо їхньої незалежності. Відсутність довіри до органів, відповідальних за організацію та проведення виборів, та недоліки законодавчої бази були джерелом більшості проблем, виявлених під час цих виборів, що підкреслює необхідність проведення всебічної реформи. Завдяки зусиллям та відданості працівників виборчих дільниць, організація голосування та підрахунку голосів заслуговує на схвалення.

15 листопада у 29 містах відбувся другий тур виборів міських голів. Місцеві вибори, заплановані на 25 жовтня, не відбулись у Маріуполі та Красноармійську Донецької області. Законом, прийнятим Верховною Радою України 10 листопада, призначено проведення виборів у цих містах на 29 листопада. Результати виборів за новою пропорційною системою «відкритих списків» виявили тенденцію до нерівномірного представництва місцевих громад. У деяких округах кандидати, які мають найбільшу підтримку, не були обрані, в той час як кандидати, які були другими та третіми у перегонах, отримали місця у радах, що викликає занепокоєння щодо того, чи здатна виборча система відобразити волевиявлення виборців.

¹ Див. Заяву про попередні висновки та результати спостереження за першим туром місцевих виборів, що відбувся 25 жовтня, за посиланням: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/177906>.

Положення закону про вибори, якими регулюється проведення другого туру, недостатньо чітко регулюють деякі важливі питання процесу. Центральна виборча комісія (ЦВК) прийняла постанову, яка мала на меті роз'яснити деякі положення закону про вибори щодо проведення другого туру голосування, втім вона лише повторила положення закону. Таким чином можливість врегулювати питання, які виявились проблемними під час проведення першого туру виборів, використана не була.

На підготовку до другого туру виборів вплинуло затягування встановлення результатів виборів, які відбулись 25 жовтня, із порушенням встановлених законом строків, та велика кількість замін членів дільничних виборчих комісій (ДВК). Часті заміни членів ТВК, складність підрахунку результатів голосування, втручання у процес з боку спостерігачів від партій та кандидатів негативно вплинули на процес. Крім того, ЦВК не надала громадськості всеохоплюючу та своєчасну інформацію про результати виборів, що суперечить міжнародним зобов'язанням України. Проблеми в процесі встановлення результатів виборів призвели до втрати довіри з боку деяких учасників виборчого процесу до органів, відповідальних за організацію та проведення виборів.

Кандидати мали змогу проводити передвиборну агітацію без перешкод чи будь-яких неправомірних обмежень. Агітаційні заходи у період між двома турами виборів були нечисельними та проходили у загалом спокійній атмосфері. На хід виборчої кампанії помітний вплив мали потужні бізнес інтереси; часто озвучувалися заяви про маніпуляції. Ближче до дня виборів були сформовані неочікувані багатопартійні коаліції для підтримки різних кандидатів з урахуванням різноманітних місцевих інтересів. Не всі ТВК перевірили фінансові звіти, надані кандидатами, та розмістили їх для загального ознайомлення у встановлений законодавством строк, що послабило нагляд за фінансуванням виборчих кампаній та негативно вплинуло на доступ виборців до інформації.

На початку чисельні повідомлення про арешти політичних діячів та їхньої ймовірної участі у незаконній діяльності переважали у висвітленні виборчого процесу, зменшивши таким чином можливості виборців оцінити програми кандидатів, які брали участь у виборах. Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення залишилася пасивною та не змогла забезпечити однакові умови для всіх учасників другого туру виборів, в результаті чого виборці не отримали доступ до збалансованого висвітлення кампаній як на національному, так і на регіональному рівнях. Як і перед виборами 25 жовтня, кандидати від Блоку Петра Порошенка «Солідарність» та Опозиційного Блоку отримали більшу частину ефірного часу під час трансляцій мовниками програм, пов'язаних з виборами.

Більшість скарг, поданих у ЦВК після виборів, що відбулись 25 жовтня, розглядалися в приватному порядку окремими членами ЦВК, про рішення яких повідомлялося у листах; такі рішення не могли бути оскаржені, що не відповідає зобов'язанням перед ОБСЄ. Суди отримали велику кількість позовів, більшість з яких були відхилені по суті, або у задоволенні яких було відмовлено з процесуальних підстав. Рішення по справах, розглянутих по суті, інколи не були у достатній мірі юридично вмотивованими, що істотно вплинуло на реалізацію права на ефективні засоби правового захисту, передбачене зобов'язаннями перед ОБСЄ та іншими міжнародними зобов'язаннями.

Спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ позитивно оцінили відкриття виборчих дільниць, голосування та підрахунок голосів. Прозорість процесу була в цілому забезпечена, та спостерігачі мали можливість відслідковувати процес без обмежень на майже усіх виборчих дільницях, на яких МСВ ОБСЄ/БДПЛ проводила спостереження. Процес встановлення результатів виборів був оцінений менш позитивно. Велика кількість представників

кандидатів та громадських організацій була присутня протягом всіх етапів виборчого процесу. За інформацією ЦВК, явка виборців склала 34 відсотки.

ПОПЕРЕДНІ РЕЗУЛЬТАТИ

Контекст

15 листопада відбувся другий тур виборів міських голів у 29 з 35 міст, де законом було передбачено проведення другого туру виборів.² У перегонах за посади міських голів змагались сорок п'ять кандидатів від 16 політичних партій та 13 самовисуванців.³ Серед 58 кандидатів у виборах взяли участь дві жінки. Один кандидат відмовився від участі у виборах.⁴ В той же день були проведені повторні вибори 617 депутатів місцевих рад та 20 голів сіл та селищ.

Місцеві вибори, заплановані на 25 жовтня, не відбулись у Маріуполі та Красноармійську Донецької області.⁵ Відповідно до постанови Центральної виборчої комісії (ЦВК), виборчий процес у цих двох містах відбувався із систематичними порушеннями, а рішення відповідних територіальних виборчих комісій (ТВК) підлягають перевірці прокуратурою. Законом, прийнятим Верховною Радою України 10 листопада, призначено проведення виборів у цих містах на 29 листопада.

Законодавча база та виборча система

Положення Закону «Про місцеві вибори» (надалі – закон про вибори), які стосуються проведення другого туру, недостатньо чітко регулюють деякі важливі питання процесу. Закон про вибори не надає достатньо часу для здійснення контролю з боку громадськості та внесення уточнень до списків виборців перед другим туром.⁶ Законом не врегульовано процедуру повторного подання заяв про голосування за місцем перебування. ЦВК прийняла постанову, метою якої було роз'яснення деяких положень закону про вибори щодо проведення другого туру виборів, втім, вона лише повторила положення закону, не додавши жодних додаткових деталей, таким чином можливість врегулювати питання, які виявились проблемними під час проведення першого туру виборів, включаючи положення щодо регулювання передвиборної агітації, фінансування кампаній та діяльності засобів масової інформації, використана не була.

Після першого туру місцевих виборів, 27 жовтня, ЦВК прийняла постанову, якою встановила, що другий тур виборів не проводитиметься у містах, де загальна кількість виборців, відповідно до протоколів про результати голосування, стала меншою ніж 90 тисяч осіб. Ця постанова була оскаржена кандидатом на посаду міського голови в місті Павлограді,

² Відповідно до закону, вибори міських голів у містах, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч, проводяться в два тури. В Харкові, Одесі, Тернополі, Слов'янську та Лисичанську кандидати, обрані на посади міських голів, отримали абсолютну більшість голосів виборців у першому турі.

³ З помір 45 кандидатів, висунутих політичними партіями, 12 представляли Блок Петра Порошенка «Солідарність» (БППС), по 5 кандидатів – від Опозиційного Блоку (ОБ), Українського об'єднання патріотів (УКРОП) та Батьківщини, 4 від Самопомочі, 3 від Свободи, 2 від партії «Наш Край» (НК), та по одному від 9 інших партій.

⁴ 3 листопада кандидат на посаду міського голови від НК у Херсоні зняв свою кандидатуру з другого туру виборів, заявивши про фальсифікації у першому турі та погрози на його адресу та на адресу працівників його виборчого штабу. Відповідно до закону, кандидат, який став третім за кількістю голосів виборців, отриманих у першому турі, взяв участь у другому турі перегонів.

⁵ Вибори у Сватовому Луганської області були визнані недійсними, оскільки деякі партії не були включені до бюлетеню. ТВК призначила проведення повторних виборів у Сватовому на 27 грудня.

⁶ Законом передбачено два дні на внесення уточнень у списки виборців.

де кількість виборців зменшилась до 89 810 осіб до дня голосування 25 жовтня. Київський апеляційний адміністративний суд визнав роз'яснення ЦВК протиправним, та постановив, що зміни до виборчої системи не можуть вноситися після початку виборчого процесу. Подальше оскарження цього рішення ЦВК до Вищого апеляційного адміністративного суду не було успішним.

Результати голосування за новою пропорційною системою «відкритих списків» виявили нерівномірне представництво місцевих громад. Декілька виборчих округів у багатомандатному виборчому окрузі не мали представництва у місцевих радах, в той час як інші округи були представлені депутатами у кількості до трьох осіб.⁷ Крім того, деякі обласні центри взагалі не були представлені у відповідних обласних радах.⁸ Також, через характер виборчої системи кандидати, які мають найбільшу підтримку у певних округах не були обрані, в той час як кандидати, які були другими та третіми у перегонах отримали місця у радах.⁹ Це викликає занепокоєння щодо того, чи здатна виборча система відображати волевиявлення виборців.¹⁰

Організація виборів

На підготовку до другого туру виборів вплинуло затягування встановлення результатів виборів, які відбулись 25 жовтня та часті заміни членів ДВК. Початкові етапи процесу встановлення результатів виборів були в цілому оцінені позитивно спостерігачами МСВ ОБСЄ/БДПЛ. Втім, наступні етапи встановлення результатів виборів до місцевих рад виявилися складними для втілення ТВК та розуміння учасниками виборчого процесу. Часті заміни членів ТВК, складність підрахунку результатів голосування, а також втручання спостерігачів від партій та кандидатів негативно вплинуло на процес.¹¹ Крім того, ЦВК не надала громадськості вичерпну та своєчасну інформацію про результати виборів, що відбулись 25 жовтня, що суперечить міжнародним зобов'язанням України.¹²

⁷ У Чернівецькій області – 21 з 64 виборчих округів, у Харківській області – 27 з 120 виборчих округів, у Житомирській області – 21 з 64 виборчих округів, та у Львівській області – 22 з 84 виборчих округів залишилися без представництва.

⁸ Відповідно до пункту I.2.2.2 Кодексу належної практики у виборчих справах Європейської комісії Ради Європи «За демократію через право» (Венеціанської комісії), місця повинні рівномірно розподілятися між виборчими округами. Місто Чернігів не представлено у відповідній обласній раді; місто Чернівці представлено 4 депутатами від 11 районів у відповідній обласній раді; місто Ужгород має одного депутата з 6; місто Черкаси представлено 3 депутатами з 15.

⁹ Наприклад, два кандидати від БППС до Київської міської ради у виборчих округах №61 та №113, кандидат від партії «Єдиний Центр» до Мукачевської міської ради у виборчому окрузі №7 отримали більшість голосів, але програли кандидатам з інших партійних списків в результаті переведення кількості голосів у процентне співвідношення.

¹⁰ Зауваженнями загального порядку № 25 до статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (МПГПП) визначено, що “будь-яка система, яка діє в Державі-учасниці, повинна бути співрозмірною з правами, що захищаються статтею 25 [МПГПП] та повинна гарантувати та забезпечувати можливість вільного волевиявлення виборців.”

¹¹ Спостерігачі від партій або громадянських організацій виявились більш обізнаними у процесуальних питаннях, що дозволило їм надавати консультації, втім інколи надмірно втручатися у роботу комісії. Втручання в роботу комісій спостерігали у міських ТВК у містах Славути та Городок Хмельницької області, Дніпродзержинській міській ТВК Дніпропетровської області, а також ТВК міста Свалява Закарпатської області.

¹² Пунктом 19 Зауважень загального порядку №34 до статті 19 МПГПП визначено, що “Держави-учасниці повинні активно надавати у відкритий доступ урядову інформацію, яка має суспільний інтерес. Держави-учасниці повинні докладати максимальних зусиль для забезпечення легкого, швидкого, фактичного та практичного доступу до такої інформації”.

Встановлення результатів виборів затягнулося та багато ТВК не змогли встановити та опублікувати результати у встановлені законом строки.¹³ ТВК не отримали єдине офіційне програмне забезпечення для встановлення результатів виборів депутатів місцевих рад. Принаймні у двох виявлених випадках засоби, використані для встановлення результатів виборів, виявились шахрайськими.¹⁴ Протоколи великої кількості ДВК виявились неякісними, та, оскільки показники у ряді протоколів не співпадали, багато протоколів повертались для внесення виправлень.¹⁵ Спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомили, що у деяких випадках члени ДВК всупереч закону вносили зміни до протоколів ДВК у приміщеннях ТВК.¹⁶ Деякі ТВК призначили повторний підрахунок голосів через неможливість встановити результати.¹⁷ В одному випадку ТВК скористалась сумнівними підставами для призначення повторного підрахунку голосів та пізніше визнала протокол ДВК про підрахунок голосів недійсним, що вплинуло на результати.¹⁸ Проблеми в процесі встановлення результатів виборів призвели до втрати довіри з боку деяких учасників виборчого процесу до органів, відповідальних за організацію та проведення виборів.

Другий тур виборів міських голів проводився ТВК, які формувались до проведення першого туру. Втім, відповідні міські ТВК повинні були сформувати нові ДВК на основі подань від кандидатів, які брали участь у перегонах, забезпечивши їхнє рівне представництво у таких комісіях. Майже всі міські ТВК сформували ДВК у встановлений законом строк.¹⁹ 3 листопада ЦВК прийняла постанову, якою встановила вимогу про пропорційний розподіл керівних посад.²⁰ ТВК застосовували різні підходи до виконання цього завдання. У спробі

¹³ Кінцевий строк для публікації результатів виборів сільських, селищних, міських голів був 30 жовтня, а для публікації результатів виборів депутатів місцевих рад – 4 листопада. Відповідно до закону, ТВК повинні працювати безперервно до встановлення результатів виборів. Втім, фактично подальше затягнення й без того довгого процесу встановлення результатів виборів було пов'язане із перервами в роботі.

¹⁴ Одна з районних ТВК міста Миколаєва використовувала таблицю Excel для встановлення результатів виборів. Спостерігачі від партій виявили, що деяка кількість голосів, відданих за невеликі партії, а також деяка кількість бюлетенів, визнаних недійсними, була автоматично додана до голосів за чинного міського голову. Подібну методику використала Бабушкінська районна ТВК у місті Дніпропетровську, де деяка кількість голосів, відданих за невеликі партії, була додана до голосів за партії «Відродження» та УКРОП. ЦВК передав цей випадок Міністерству внутрішніх справ для розслідування.

¹⁵ За даними спостерігачів МСВ ОБСЄ/БДПЛ, проблеми із узгодженням були спричинені поганою підготовленістю, втомою та зарегульованістю процедур, до яких призвело намагання законодавців попередити шахрайство. Наприклад, близько 50 відсотків протоколів були повернені для внесення виправлень Дніпропетровською міською ТВК, та ТВК у м. Селидове Донецької області. У Вінниці повернули всі протоколи, крім одного.

¹⁶ Такі випадки спостерігались у містах Слов'янськ Донецької області та Біловодськ Луганської області. Закон про вибори вимагає від ДВК повторно скликати членів комісії на офіційне засідання в разі, якщо протоколи ДВК про підрахунок голосів містять помилки; при цьому, ТВК вимагає від ДВК оформлення уточненого протоколу.

¹⁷ У Придніпровській та Соснівській районних ТВК міста Черкаси, Свалявській міській ТВК Закарпатської області, та Родинській міській ТВК Донецької області.

¹⁸ Святогірська міська ТВК призначила перерахунок голосів в основному через пошкодження печатки на виборчій скриньці у приміщенні ТВК, а також через відсутність печатки ДВК на контрольних талонах, при цьому жодна з цих підстав не передбачена законом. В результаті, кандидат-самовисуванець В. Мороз втратив голоси виборців та, відповідно, програв вибори. Кандидат звернувся до суду, але програв справу.

¹⁹ В Ужгороді, Кривому Розі, Дніпродзержинську, Житомирі та Миколаєві міським ТВК не вистачало кандидатів на посади членів комісій через небажання потенційних кандидатів працювати на цих посадах.

²⁰ Вимоги закону є суперечливими. Статтею 23.7 закону про вибори вимагається, щоб особи на керівні посади призначались різними суб'єктами виборчого процесу, в той час як Стаття 87.8 визначає, що ДВК повинні мати рівну кількість членів від двох кандидатів, які змагаються у другому турі, тим не менш, закон не містить жодних положень щодо того, яким чином три керівні посади – голови, заступника голови та секретаря повинні розподілятися між представниками двох кандидатів, що змагаються у другому турі виборів.

виконати вимоги закону та досягнути справедливого розподілу посад за відсутності належного роз'яснення з боку ЦВК, деякі ТВК здійснили спробу розподілити порівну керівні посади між представниками кандидатів, які взяли участь у перегонах.²¹ Інші ТВК або поставили в невідгідне становище одного з кандидатів, або вирішили не призначати заступників голів ДВК з метою рівного розподілу посад голів та секретарів.²²

Списки виборців були передані ДВК за два дні до дня голосування місцевими відділеннями Державного реєстру виборців. Виборці мали змогу перевірити свої персональні дані на веб-сторінці ЦВК. Станом на 13 листопада, кількість виборців у остаточних списках виборців складала 9 010 302 осіб, з яких 64 707 є особами, які постійно нездатні самостійно пересуватися.

Умови здійснення передвиборної агітації та фінансування кампаній

Офіційно передвиборна агітація розпочалася на наступний день після оголошення проведення другого туру виборів відповідними ТВК. Деякі кандидати відновили свою виборчу кампанію ще раніше.²³ Оголошення результатів першого туру виборів із запізненням значно скоротило період проведення передвиборної агітації учасниками другого туру виборів.

Спочатку затримання лідера партії УКРОП негативно вплинуло на дискурс передвиборної кампанії. Цю справу представили громадськості в якості одного з заходів боротьби з корупцією.²⁴ На хід виборчої кампанії помітний вплив справляли потужні бізнес інтереси; часто озвучувалися заяви про маніпуляції. Деякі кандидати побудували свої партійні програми на питаннях встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, відсутності реформ у системі правосуддя та заходів по боротьбі з корупцією, а також темах миру, порядку та стабільності.

Кандидати мали змогу здійснювати передвиборну агітацію без перешкод та будь-яких неправомірних обмежень. Агітаційні заходи у період між двома турами виборів були нечисельними, вони проходили у загалом спокійній атмосфері, хоча їхня інтенсивність відрізнялася залежно від місць проведення. Тон кампанії став більш агресивним в останній тиждень перед днем виборів через висунення кандидатами все більш серйозних особистих обвинувачень проти своїх опонентів. У деяких регіонах кандидати зробили ставку на проведення контрагітації, поширюючи листівки, які містили наклепницькі звинувачення проти їхніх опонентів.²⁵ МСВ ОБСЄ/БДПЛ отримала два звіти про випадки насильства проти агітаторів.²⁶

²¹ Деякі ТВК зробили спробу розподілити три керівні посади між двома кандидатами шляхом ділення ДВК на парні та непарні номери, забезпечивши таким чином рівну кількість керівних посад між кандидатами у відповідному виборчому окрузі. Наприклад Полтавська, Івано-Франківська, Київська, Миколаївська та Бердянська міські ТВК.

²² Наприклад, Чернігівська, Кременчуцька, Запорізька, Павлоградська, Ужгородська, Львівська, Херсонська, Кіровоградська, Черкаська та Рівненська міські ТВК.

²³ У Луцьку – кандидат від партії УКРОП, у Мелітополі – кандидат від БППС та у Чернівцях – кандидат від партії «Рідне Місто».

²⁴ Геннадій Корбан був затриманий 31 жовтня за підозрою участі у організованій злочинності, розкраданні державних коштів та викраденні людей. Його відпустили через 72 години, так як прокуратура не змогла видати ордер на арешт, але відразу після цього його знову взяли під варту. 6 листопада його помістили під домашній арешт за рішенням районного суду Києва.

²⁵ Роздача таких листівок спостерігалася у Бердянську, Львові, Рівному, Луцьку та Білій Церкві, а контрагітація – у Дніпропетровську, Львові, Полтаві та Житомирі.

²⁶ У Запоріжжі побили начальника виборчого штабу кандидата на пост міського голови від БППС. У Миколаєві було здійснено напад на представника виборчого штабу кандидата від ОБ.

Певна кількість нещодавно створених політичних партій поставила під сумнів результати виборів та зробила великі інвестиції у передвиборну агітацію у національних ЗМІ, але вони виявились успішними здебільшого в регіонах. Три політичних партії (Батьківщина, Свобода та УКРОП) публічно заявили про домовленість щодо надання взаємної підтримки своїм кандидатам у другому турі. У декількох випадках були сформовані неочікувані багатопартійні коаліції для підтримки різних кандидатів з урахуванням різноманітних місцевих інтересів.²⁷

Усі учасники другого туру були зобов'язані надати проміжний фінансовий звіт за п'ять днів до дня виборів. Звіти подали 48 кандидати з 58. Через відсутність санкцій за невиконання вимог щодо фінансової звітності, розгляд звітів територіальними виборчими комісіями в більшості випадків виявився формальністю. Не всі ТВК перевірили звіти або розмістили їх для загального ознайомлення у встановлений законом строк, що послабило нагляд за фінансуванням виборчих кампаній та негативно вплинуло на можливість доступу виборців до цієї інформації.²⁸

Засоби масової інформації

Перед другим туром виборів на початку кампанії у ЗМІ переважали чисельні повідомлення про арешти політичних діячів та їхньої ймовірної участі у незаконній діяльності, зменшивши таким чином можливість для виборців оцінити програми кандидатів. Проблеми неоднозначності положень законодавства щодо діяльності ЗМІ у період проведення передвиборної кампанії не були вирішені. Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення залишилася пасивною та не змогла забезпечити однакові умови для учасників другого туру в медіа просторі до проведення другого туру виборів.²⁹ Отже, виборці не отримали доступу до збалансованого висвітлення кампаній як на національному, так і на регіональному рівнях.

Оскільки у виборах взяли участь 19 чинних міських голів, зловживання з боку засобів масової інформації, що належать місцевим адміністраціям, посилювалось.³⁰ На національному рівні БППС й надалі отримував додаткове висвітлення у ЗМІ завдяки достатній кількості часу, відведеного для президента.

У період між двома турами виборів, Національна телерадіокомпанія України (НТРК) намагалася залучити кандидатів до участі у дебатах з метою обговорення політичного курсу та місцевих проблем. Така дискусія була проведена наживо лише у Львові.³¹ У 10 містах

²⁷ Наприклад, у Дніпропетровську Самопоміч заявила про свою підтримку кандидату від партії УКРОП; у Миколаєві кандидат від БППС підтримав кандидата від Самопоміч; у Полтаві «Партія простих людей Сергія Капліна» підтримала кандидата від БППС; в Херсоні Радикальна Партія та Свобода підтримали самовисування.

²⁸ Наприклад, лише 10 з 29 ТВК детально опублікували проміжні фінансові звіти у встановлений строк.

²⁹ До другого туру виборів Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення не розглянула жодного випадку, пов'язаного із діяльністю ЗМІ. До місцевих виборів, що відбулись 25 жовтня, було зафіксовано 69 випадків можливих порушень, але жодних рішучих кроків не було зроблено та не було накладено жодних штрафів.

³⁰ Довгострокові спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ у Бердянську, Чернівцях, Чернігові, Хмельницькому, Луцьку, Мелітополі, Нікополі, Полтаві та Житомирі заявляли про випадки зловживання з боку ЗМІ, власниками або співвласниками яких є місцеві адміністрації. Наприклад, у Кременчуку керівництво мовника, яким володіє обласна адміністрація, призупинило показ новин через упереджене висвітлення; в Мелітополі новообрані депутати міської ради намагалися звільнити директора місцевого державного телеканалу MTV, в результаті чого дебати між кандидатами були відмінені, а поточну роботу департаменту новин MTV зірвано.

³¹ У Дніпропетровську, Миколаєві та Києві один з кандидатів відмовився від участі у дебатах.

місцеві мовники провели дебати за власною ініціативою.³² У двох випадках один з кандидатів відмовився брати участь у дебатах, у трьох випадках кандидати були змушені заплатити за участь у дебатах на муніципальному каналі. Це суперечить фундаментальним принципам свободи вираження. Програми, незважаючи на недоліки, загалом були оцінені позитивно та сприйняті як перший крок на шляху до політичних кампаній, орієнтованих на вирішення нагальних проблем.

ЗМІ, щодо яких проводився моніторинг МСВ ОБСЄ/БДПЛ, відображали тенденції, що спостерігались перед першим туром виборів.³³ Ті ж самі партії отримали більшість ефірного часу під час трансляцій мовниками програм, пов'язаних із виборами.³⁴ В той час як 16 політичних партій, кандидати від яких брали участь у виборах, були згадані принаймні один раз, Олександр Вілкул (кандидат на посаду міського голови у місті Дніпропетровськ від ОБ) та Віталій Кличко (кандидат на посаду міського голови у місті Києві від БППС) були найбільш цитованими політичними фігурами у новинах. Зміст друкованих ЗМІ редагувався подібним чином.³⁵ Жодна з жінок-кандидатів не цитувалась мовниками у програмах, пов'язаних із виборами, у прайм-тайм, а час, виділений для них, складав менше одного відсотку.

Режим тиші розпочинається за 24 години до початку голосування. В цілому, його дотримувалися, хоча деякі місцеві мовники порушили заборону. Такі порушення залишилися без уваги.³⁶

Скарги та апеляції

ЦВК отримала 101 скаргу після виборів 25 жовтня. З 304 скарг, отриманих загалом після початку виборчого процесу, більшість була відхилена з процесуальних підстав, та лише 19 були розглянуті під час засідань. Всі інші скарги розглядалися в приватному порядку окремими членами ЦВК, про рішення за якими повідомлялося у листах; такі рішення не могли бути оскаржені. Така процедура не відповідає зобов'язанням перед ОБСЄ.³⁷

Після виборів, що відбулись 25 жовтня, суди винесли рішення з близько 435 справ. МСВ ОБСЄ/БДПЛ отримала інформацію про те, що в суди було направлено 118 позовів з вимогою про повторний підрахунок голосів на виборах як депутатів сільських, селищних,

³² Місцеві мовники у Чернігові, Івано-Франківську, Хмельницькому, Кривому Розі, Рівному, Кіровограді, Мелітополі, Сумах та Житомирі транслювали дебати у записі. Участь у дебатах були платною у Чернігові, Кривому Розі та Івано-Франківську.

³³ МСВ ОБСЄ/БДПЛ продовжила моніторинг UA:Перший, «1+1», «5 канал», «Інтер», ICTV, ТРК «Україна». Газети: «Факты и комментарии», «Комсомольская правда в Украине» і «Сегодня».

³⁴ В середньому під час трансляцій програм, пов'язаних із виборами, БППС отримав 19%, ОБ – 17%, а Свобода та Самопоміч – по 12% ефірного часу. На телеканалі «1+1» ОБ приділили 49%, а УКРОПу – 19% ефірного часу; на «5 каналі» переважало висвітлення БППС із 66% від загального ефірного часу; на телеканалі «Інтер» ОБ отримав 43% та БППС – 18% ефірного часу; на ТРК «Україна» ОБ мав 37%, а 28% ефірного часу було віддано кандидатам-самовисуванцям. ICTV рівномірно розподілив ефірний час програм у прайм-тайм між БППС, ОБ, Свободою та Самопоміччю; UA:Перший рівномірно висвітлював Свободу, Самопоміч, УКРОП та Партію рішучих громадян.

³⁵ «Факты и комментарии» присвятили 67 відсотків площі висвітленню виборчої кампанії БППС; «Комсомольская правда в Украине» виділила 62 відсотки «Самопоміч», а «Сегодня» виділила партіям приблизно однакову кількість місця, надавши незначну перевагу ОБ – 27 відсотків від загального місця, відведеного для висвітлення виборчої кампанії.

³⁶ 25 жовтня львівський місцевий державний телерадіомовник транслював редакторський матеріал, яким розповідав про досягнення міської ради із прямою мовою від кандидата, який є чинним головою. ТВК отримала 9 скарг з цього приводу, але жодних заходів не було застосовано.

³⁷ У пункті 18.4 Документу Московської наради Конференції щодо людського виміру ОБСЄ 1991 року зазначено, що «Держави-учасниці прагнуть забезпечити судовий контроль за [адміністративними] положеннями та рішеннями.»

міських рад, так і сільських, селищних, міських голів. Суди постановили провести повторний підрахунок голосів у 25 випадках, а решта позовів були відхилені як необґрунтовані або з процесуальних підстав.³⁸ Крім того, у 140 випадках були подані позови щодо визнання виборів недійсними або такими, що не відбулися. У задоволенні більшості таких позовів було відмовлено з процесуальних підстав.³⁹

Двадцять дев'ять скарг було подано в суди внутрішньо переміщеними особами (ВПО), які вимагали включення до виборчих списків. У дев'яти випадках суди визнали свідоцтво ВПО доказом реєстрації та зобов'язали відповідні ДВК включити скаргників у виборчі списки.⁴⁰ Інші скарги, подані в суди, стосувалися питань формування виборчих комісій, встановлення меж виборчих округів, порушення правил проведення передвиборної агітації, діяльності ЗМІ, підкupu голосів виборців та доступу спостерігачів.

У той час як більшість справ щодо реєстрації кандидатів та виборців розглядалися по суті, майже всі інші позови були відхилені по суті або у їх задоволенні було відмовлено з процесуальних підстав. Рішення по справах, розглянутих по суті, інколи не були у достатній мірі юридично вмотивованими, що істотно вплинуло на реалізацію права на ефективні засоби правового захисту, передбачені зобов'язаннями перед ОБСЄ та іншими міжнародними зобов'язаннями.⁴¹

Відповідно до інформації, наданої Міністерством внутрішніх справ, станом на 10 листопада правоохоронні органи отримали дані про 7 433 випадки можливих кримінальних правопорушень та відкрили 525 кримінальних справ, пов'язаних із виборами.⁴² З них велика кількість стосувалася підкupu голосів виборців, зловживання адміністративним ресурсом, фальсифікації виборчих документів та знищення агітаційних матеріалів.

День голосування

Завдяки зусиллям та відданості працівників виборчих дільниць, організація голосування та підрахунку голосів заслуговує на схвалення. За інформацією ЦВК, явка виборців склала 34 відсотки.

Спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ позитивно оцінили відкриття виборчих дільниць та голосування у 99 відсотків випадків. Процедура голосування загалом було дотримано, а виборчий процес проходив спокійно та упорядковано; тим не менш, деяка кількість технічних порушень була зафіксована спостерігачами МСВ ОБСЄ/БДПЛ. У 3 відсотках випадків на виборчих дільницях, де здійснювалось спостереження, скриньки для голосування не були належним чином опломбовані. Несанкціоноване знаходження сторонніх осіб було зафіксоване на 8 відсотках виборчих дільниць, де здійснювалось спостереження, та

³⁸ Ці випадки здебільшого стосувалися виборів у різних населених пунктах Херсонської, Кіровоградської, Київської, Одеської, Житомирської, Сумської, Закарпатської, Вінницької, Дніпропетровської, Львівської та Івано-Франківської областей.

³⁹ У двох випадках суди задовольнили позови та визнали вибори недійсними або такими, що не відбулися. У двох випадках суди визнали дії членів комісій протиправними, та в одному випадку суд заборонив ТВК публікувати результати. В останніх випадках, суди не надали детального пояснення на вимогу про визнання виборів недійсними чи такими, що не відбулися, та не уточнили, які наслідки тягнуть за собою відповідні рішення.

⁴⁰ Відповідно до ДРВ, рішення судів не стосувалися другого туру, і ці виборці повинні подати до суду нові позови для включення до списків виборців.

⁴¹ Пунктом 5.8 Копенгагенського документу ОБСЄ 1990 року визначено, що «кожна людина буде володіти ефективними засобами правового захисту проти адміністративних рішень, з тим щоб гарантувати повагу до основних прав людини та забезпечити незавдання шкоди правовій системі».

⁴² Із загальної кількості випадків 5 983 були залишені без розгляду по суті.

у чверті цих випадків такі сторонні особи втручалися у виборчий процес. У 3 відсотках випадків, на виборчих дільницях, де здійснювалось спостереження, не всі виборці заповнювали виборчі бюлетені у приміщеннях для таємного голосування або складали їх належним чином перед тим, як вкинути у скриньку для голосування. У Дніпропетровську спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомили про випадки отримання виборцями запрошень на вибори зі штрих-кодом, у якому начебто була закодована особиста інформація, які вони передавали активістам ініціативи «Голосуй» поза межами виборчих дільниць.

Прозорість процесу була в цілому забезпечена, та спостерігачі мали можливість відслідковувати процес без обмежень на майже усіх виборчих дільницях, на яких МСВ ОБСЄ/БДПЛ проводила спостереження. У 2 відсотках випадків спостерігачі не мали змоги спостерігати за усім процесом голосування здебільшого через незручне розташування приміщень виборчих дільниць. Близько третини виборчих дільниць, на яких проводилося спостереження, не мали доступу для людей з обмеженими можливостями.

Незважаючи на позитивну оцінку процесу підрахунку голосів, все ж таки були зафіксовані деякі процедурні порушення.⁴³ У 19 відсотках випадків, процедуру не було чітко дотримано, що призвело до розбіжностей у результатах підрахунку, а в 17 відсотках випадків ДВК були змушені переглядати показники, встановлені на попередніх етапах процесу. Несанкціоноване знаходження сторонніх осіб було зафіксоване на 6 відсотках виборчих дільниць, де здійснювалось спостереження. Спостерігачам МСВ ОБСЄ/БДПЛ не були надані протоколи у 8 відсотках випадків, та у 29 відсотках випадків, свідками яких стали спостерігачі, ДВК не вивісили протоколи у своїх приміщеннях, що зменшило прозорість процесу.

Представники кандидатів були присутні під час усіх етапів процесу, у той час як присутність спостерігачів від громадських організацій була менш помітною. Варто відмітити, що спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ зафіксували присутність відносно великої кількості так званих «журналістів», які іноді не могли назвати організацію, яку вони офіційно представляли. Такі особи в деяких випадках втручалися в роботу комісій.

МСВ ОБСЄ/БДПЛ спостерігали за процесом встановлення результатів у 67 з 99 ТВК. Встановлення результатів отримало позитивну оцінку в усіх, окрім 4 ТВК. Негативна оцінка може бути пов'язана з проблемами щодо прозорості процесу або його організації в цілому. У 14 випадках доступ до введення даних був обмеженим для МСВ ОБСЄ/БДПЛ. Спостерігачі повідомили, що не всі ДВК подали повністю заповнені протоколи, та що у 44 випадках показники не завжди співпадали. У 10 випадках, спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ зафіксували порушення цілісності пакунків із виборчими документами.

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

ІНФОРМАЦІЯ ПРО МІСІЮ ТА ПОДЯКА

Місія зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ розпочала свою роботу в Києві 9 вересня у складі 17 експертів, які працюють в столиці, та 80 довгострокових спостерігачів, які здійснюють свою роботу на всій території країни. Основний склад МСВ ОБСЄ/БДПЛ та 52 довгострокових спостерігачі залишились в країні для спостереження за другим туром виборів міських голів 15 листопада. МСВ ОБСЄ/БДПЛ очолює Тана де Зулуєта (Італія).

⁴³ Процедурні порушення включали випадки, коли ДВК не повідомили про кількість підрахованих контрольних талонів, невикористаних бюлетенів, та підписів у виборчих списках. У декількох випадках ДВК не проголосували за рішення щодо спірних бюлетенів.

В день голосування за другим туром виборів спостерігали близько 320 спостерігачів з 44 країн, в тому числі 240 короткострокових спостерігачів на території всієї країни. Спостереження за голосуванням відбувалось на більш ніж 1,100 виборчих дільницях із загальної кількості близько 5 000 дільниць. За процесом підрахунку голосів спостерігали на 125 виборчих дільницях по всій країні. За встановленням результатів виборів спостерігали на більш ніж 67 з 99 ТВК.

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

За більш детальною інформацією звертайтеся до:

- пані Тани де Зулуети, Голови МСВ ОБСЄ/БДПЛ, м. Київ (+380 44 498 19 00);
- пана Томаса Раймера, Речника ОБСЄ/БДПЛ (+48 609 522 266); або
- пані Лусіне Бадалян, Старшого радника ОБСЄ/БДПЛ з питань виборів, м. Варшава (+48 22 520 0600).

Адреса МСВ ОБСЄ/БДПЛ:

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

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

email: office@odhr.org.ua

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