



МИССИЯ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ ОБСЕ/БДИПЧ Украина – Местные выборы, второй тур, 15 ноября 2015 года

ЗАЯВЛЕНИЕ О ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ ВЫВОДАХ И РЕЗУЛЬТАТАХ

Киев, 16 ноября 2015 года – По приглашению Министерства иностранных дел, и в соответствии с рекомендациями Миссии по оценке потребностей, которая осуществляла свою деятельность с 5 по 7 августа, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (ОБСЕ/БДИПЧ) направило Миссию по наблюдению за выборами (МНВ) для наблюдения за местными выборами, которые состоялись 25 октября 2015 года. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ осталась в стране для наблюдения за вторым туром выборов городских глав 15 ноября.

Оценка второго тура выборов городских глав осуществлялась с целью определения соответствия выборов обязательствам перед ОБСЕ, и другим международным обязательствам и стандартам демократических выборов, а также положениям национального законодательства. Настоящее Заявление должно рассматриваться в совокупности с Заявлением о предварительных выводах и результатах, опубликованным 26 октября после первого тура голосования МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы и Европейским парламентом.¹ Окончательная оценка выборов будет зависеть в том числе от того, как пройдут остальные этапы избирательного процесса, включая подсчет голосов и установление результатов выборов. ОБСЕ/БДИПЧ опубликует полный итоговый отчет, который будет содержать рекомендации по возможным улучшениям, примерно через восемь недель после завершения избирательного процесса.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ

Второй тур выборов глав городов в Украине подтвердил оценку, данную местным выборам 25 октября, во время которых наблюдалось влияние бизнес интересов на избирательный процесс в большинстве регионов. Многие кандидаты сосредоточили свои усилия на формировании местных коалиций вместо общения с избирателями. Активная предвыборная агитация почти не проводилась. Что касается положительных изменений, в некоторых регионах между кандидатами были организованы дебаты. Проведение частых и слишком поздних замен в составе территориальных избирательных комиссий (ТИК) вызвало серьезные опасения в их независимости. Отсутствие доверия к органам, ответственным за организацию и проведение выборов, и недостатки законодательной базы стали источником большинства проблем, выявленных в ходе этих выборов, что подчеркивает необходимость проведения всесторонней реформы. Благодаря усилиям и преданности работников избирательных участков, организация голосования и подсчета голосов заслуживает одобрения.

15 ноября в 29 городах состоялся второй тур выборов городских глав. Местные выборы, запланированные на 25 октября, не состоялись в Мариуполе и Красноармейске Донецкой области. Законом, принятым Верховной Радой Украины 10 ноября, проведение выборов в этих городах назначено на 29 ноября. Результаты выборов по новой пропорциональной системе «открытых списков» выявили тенденцию к неравномерному представительству местных общин. В некоторых округах кандидаты, имеющие наибольшую поддержку, не

¹ См. Заявление о предварительных выводах и результатах наблюдения за первым туром местных выборов, состоявшимся 25 октября, по ссылке: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/177906>.

были избраны, в то время как кандидаты, которые в избирательной гонке были вторыми и третьими, получили места в местных советах, что вызывает сомнения в способности данной избирательной системы отразить волеизъявление избирателей.

Положения закона о выборах, касающиеся второго тура, недостаточно четко регулируют некоторые важные этапы избирательного процесса. Центральная избирательная комиссия (ЦИК) приняла постановление с целью разъяснить некоторые положения закона о выборах относительно проведения второго тура голосования, однако, она лишь повторила положения закона. Таким образом, возможность урегулировать вопросы, которые оказались проблемными во время проведения первого тура выборов, использована не была.

На подготовку ко второму туру выборов повлияло затягивание процесса установления результатов выборов, состоявшихся 25 октября, с нарушением установленных законом сроков, и большое количество замен членов участковых избирательных комиссий (УИК). Частые замены членов ТИК, сложность подсчета результатов голосования, вмешательство наблюдателей от партий и кандидатов негативно повлияли на процесс. Кроме того, ЦИК не предоставила общественности исчерпывающую и своевременную информацию о результатах выборов, что противоречит международным обязательствам Украины. Проблемы при установлении результатов выборов привели к потере доверия со стороны некоторых участников избирательного процесса к органам, ответственным за организацию выборов.

Кандидаты имели возможность проводить предвыборную агитацию свободно и беспрепятственно. Агитационные мероприятия в период между двумя турами выборов были немногочисленными и проходили в целом в спокойной атмосфере. Заметное влияние оказывали на избирательную кампанию мощные бизнес интересы; часто звучали заявления о манипуляциях. Ближе ко дню выборов были сформированы неожиданные многопартийные коалиции для поддержки разных кандидатов с учетом различных локальных интересов. Не все ТИК проверили финансовые отчеты, предоставленные кандидатами, либо разместили их для ознакомления в установленный законодательством срок, что ослабило контроль за финансированием избирательных кампаний и негативно повлияло на доступ избирателей к информации.

Перед вторым туром выборов в средствах массовой информации преобладали многочисленные сообщения об арестах политических деятелей и их предположительном участии в незаконной деятельности, уменьшив таким образом объем доступной избирателям информации о программах кандидатов. Национальный совет Украины по вопросам телевидения и радиовещания остался пассивным и не смог обеспечить одинаковые условия для всех участников второго тура выборов, лишив таким образом избирателей доступа к сбалансированному освещению кампаний как на национальном, так и на региональном уровнях. Как и перед выборами 25 октября, кандидаты от Блока Петра Порошенко «Солидарность» и Оппозиционного Блока получили большую часть эфирного времени во время трансляций вещателями программ, связанных с выборами.

Большинство жалоб, поданных в ЦИК после выборов, состоявшихся 25 октября, рассматривались в частном порядке отдельными членами ЦИК, о решения которых уведомлялись в письмах; такие решения не могли быть обжалованы, что не соответствует обязательствам перед ОБСЕ. Суды получили большое количество исков, большинство из которых были отклонены по сути или по процессуальным основаниям. Решения по делам, рассмотренным по существу, не всегда были юридически мотивированными, что существенно повлияло на осуществление права на эффективные средства правовой защиты, предусмотренного обязательствами перед ОБСЕ и другими международными обязательствами.

Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ положительно оценили открытие избирательных участков, голосование и подсчет голосов. Прозрачность процесса была в целом обеспечена, и наблюдатели имели возможность отслеживать процесс без ограничений практически на всех избирательных участках, где МНВ ОБСЕ/БДИПЧ осуществляла наблюдение. Процесс установления результатов выборов получил менее высокую оценку. Большое количество представителей кандидатов и общественных организаций присутствовали на всех этапах избирательного процесса. По информации ЦИК, явка избирателей составила 34 процента.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Контекст

15 ноября состоялся второй тур выборов городских глав в 29 из 35 городов, где законом было предусмотрено его проведение.² В гонке за должности городских глав соревновались сорок пять кандидатов от 16 политических партий и 13 самовыдвиженцев.³ В числе 58 кандидатов в выборах приняли участие две женщины. Один кандидат отказался от участия в выборах.⁴ В тот же день были проведены повторные выборы 617 депутатов местных советов и 20 сельских и поселковых глав.

Местные выборы, запланированные на 25 октября, не состоялись в Мариуполе и Красноармейске Донецкой области.⁵ В соответствии с постановлением Центральной избирательной комиссии (ЦИК), избирательный процесс в этих городах проходил с систематическими нарушениями, а решения соответствующих территориальных избирательных комиссий (ТИК) подлежат проверке прокуратурой. Законом, принятым Верховной Радой Украины 10 ноября, назначено проведение выборов в этих городах на 29 ноября.

Законодательная база и избирательная система

Положения Закона «О местных выборах» (далее - закон о выборах), касающиеся проведения второго тура, недостаточно четко регулируют некоторые важные вопросы избирательного процесса. Закон о выборах не предоставляет достаточного количества времени для осуществления контроля со стороны общественности и внесения уточнений в списки избирателей перед вторым туром.⁶ Законом не урегулирована процедура повторного подачи заявлений о голосовании по месту пребывания. ЦИК приняла постановление, целью которого было разъяснение некоторых положений закона о выборах относительно проведения второго тура выборов, однако, она лишь повторила положения закона, не добавив каких-либо дополнительных деталей. Таким образом, возможность урегулировать

² В соответствии с законом, выборы городских глав в городах, количество избирателей в которых равно или превышает 90 000 человек, проводятся в два тура. В Харькове, Одессе, Тернополе, Славянске и Лисичанске кандидаты, избранные на должности городских глав, получили абсолютное большинство голосов избирателей в первом туре.

³ Из 45 кандидатов, выдвинутых политическими партиями, 12 представляли Блок Петра Порошенко «Солидарность» (БППС), по 5 кандидатов – от Оппозиционного блока (ОБ), Украинского объединения патриотов (УКРОП) и Батькивщины, 4 – от Самопомощи, 3 – от Свободы, 2 – от партии «Наш Край» (НК), и по одному кандидату от 9 других партий.

⁴ 3 ноября кандидат на должность городского главы от НК в Херсоне снял свою кандидатуру со второго тура выборов, заявив о фальсификациях в первом туре и угрозах в его адрес и в адрес работников его избирательного штаба. В соответствии с законом, кандидат, ставший третьим по количеству голосов избирателей, полученных в первом туре, принял участие во втором туре выборов.

⁵ Выборы в Сватово Луганской области были признаны недействительными, поскольку некоторые партии не были включены в бюллетень. ТИК назначила проведение повторных выборов в Сватово на 27 декабря.

⁶ Закон предоставляет два дня на внесение уточнений в списки избирателей.

вопросы, которые оказались проблемными во время проведения первого тура выборов, включая положения по регулированию предвыборной агитации, финансирования кампаний и деятельности средств массовой информации, использована не была.

После первого тура местных выборов, 27 октября, ЦИК приняла постановление, которым установила, что второй тур выборов не будет проводиться в городах, где общее количество избирателей, в соответствии с протоколами результатов голосования, стало меньше 90 000 человек. Указанное постановление было обжаловано кандидатом на должность городского главы города Павлоград, где количество избирателей сократилось до 89 810 человек в день голосования 25 октября. Киевский апелляционный административный суд признал разъяснение ЦИК противоправным, и постановил, что изменения в избирательную систему не могут вноситься после начала избирательного процесса. Дальнейшее обжалование этого решения ЦИК в Высший апелляционный административный суд не было успешным.

Результаты голосования по новой пропорциональной системе «открытых списков» выявили неравномерное представительство местных общин. Несколько избирательных округов в многомандатном избирательном округе не получили представительства в местных советах, в то время как другие округа были представлены депутатами в количестве до трех человек.⁷ Кроме того, некоторые областные центры вообще не были представлены в соответствующих областных советах.⁸ Также, из-за характера избирательной системы, кандидаты, имеющие наибольшую поддержку в определенных округах не были избраны, в то время как кандидаты, которые в избирательной гонке были вторыми и третьими, получили места в местных советах.⁹ Это вызывает сомнения в способности данной избирательной системы отразить волеизъявление избирателей.¹⁰

Организация выборов

На подготовку ко второму туру выборов повлияло затягивание процедуры установления результатов выборов, состоявшихся 25 октября, а также частые замены членов УИК. Начальные этапы процесса установления результатов выборов были в целом оценены положительно наблюдателями МНВ ОБСЕ/БДИПЧ. Впрочем, последующие этапы установления результатов выборов в местные советы оказались сложными для реализации территориальными избирательными комиссиями и для понимания участниками избирательного процесса. Частые замены членов ТИК, сложность подсчета количества голосов, а также вмешательство наблюдателей от партий и кандидатов негативно повлияли

⁷ В Черновицкой области – 21 из 64 избирательных округов, в Харьковской области – 27 из 120 избирательных округов, в Житомирской области – 21 из 64 избирательных округов, и во Львовской области – 22 из 84 избирательных округов остались без представительства.

⁸ В соответствии с пунктом I.2.2.2 Кодекса надлежащей практики по избирательным делам Европейской комиссии Совета Европы «За демократию через право» (Венецианской комиссии), места должны равномерно распределяться между избирательными округами. Город Чернигов не представлен в соответствующем областном совете; город Черновцы в соответствующем областном совете представлен 4-мя депутатами от 11 районов; у города Ужгород - один депутат из 6; город Черкассы представлен 3-мя депутатами из 15.

⁹ Например, два кандидата от БППС в Киевский городской совет в избирательных округах №61 и №113, кандидат от партии «Единый Центр» в Мукачевский городской совет в избирательном округе №7 получили большинство голосов, но проиграли кандидатам из других партийных списков после перевода количества голосов в процентное соотношение.

¹⁰ Замечаниями общего порядка № 25 к статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) определено, что «любая система, действующая в Государстве-участнике, должна быть соразмерна с правами, защищаемыми статьей 25 [МПГПП] и должна гарантировать и обеспечивать возможность для свободного волеизъявления избирателей.»

на процесс.¹¹ Кроме того, ЦИК не предоставила общественности исчерпывающую и своевременную информацию о результатах выборов, состоявшихся 25 октября, что противоречит международным обязательствам Украины.¹²

Определение результатов выборов затянулось и многие ТИК не смогли установить и опубликовать результаты в установленный законом срок.¹³ ТИК не получили единое официальное программное обеспечение для установления результатов выборов депутатов местных советов. По крайней мере в двух выявленных случаях средства, использовавшиеся для установления результатов выборов, оказались мошенническими.¹⁴ Множество протоколов УИК оказались некачественными, и, поскольку показатели в некоторых протоколах не совпадали, много протоколов было возвращено для внесения исправлений.¹⁵ Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщили, что в некоторых случаях члены УИК в нарушение закона вносили изменения в протоколы УИК в помещениях ТИК.¹⁶ Некоторые ТИК назначили повторный подсчет голосов из-за невозможности установить результаты выборов.¹⁷ В одном случае ТИК, сославшись на сомнительные основания, назначила повторный подсчет голосов, и позднее признала протокол УИК о подсчете голосов недействительным, что повлияло на результаты.¹⁸ Проблемы в процессе установления результатов выборов стали причиной потери доверия со стороны некоторых участников избирательного процесса к органам, ответственным за организацию выборов.

¹¹ Наблюдатели от партий и общественных организаций оказались более осведомленными в процессуальных вопросах, что позволило им предоставлять консультации, но, однако, иногда и чрезмерно вмешиваться в работу комиссий. Случаи вмешательства в работу комиссий были замечены в городских ТИК в городах Салават и Городок Хмельницкой области, в Днепродзержинской городской ТИК Днепропетровской области, а также ТИК города Свалява Закарпатской области.

¹² Пунктом 19 Замечаний общего порядка №34 к статье 19 МПГПП определено, что «Государства-участники должны активно предоставлять в открытый доступ правительственную информацию, представляющую общественный интерес. Государства-участники должны прилагать максимальные усилия для обеспечения легкого, быстрого, гарантированного и практического доступа к такой информации.»

¹³ Конечный срок для публикации результатов выборов сельских, поселковых, городских глав истек 30 октября, а для публикации результатов выборов депутатов местных советов – 4 ноября. В соответствии с законом, ТИК должны работать без перерыва до установления результатов выборов. Однако, фактически, дальнейшее затягивание и без того долгого процесса установления результатов выборов было связано с перерывами в работе.

¹⁴ Одна из районных ТИК города Николаева использовала таблицу Excel для установления результатов выборов. Наблюдатели от партий обнаружили, что часть голосов, отданных за небольшие партии, а также некоторое количество бюллетеней, признанных недействительными, были автоматически добавлены к голосам за действующего мэра. Подобную методику использовала Бабушкинская районная ТИК в городе Днепропетровске, где часть голосов, отданных за небольшие партии, была добавлена к голосам за партии «Возрождение» и УКРОП. ЦИК передал этот случай для расследования Министерству внутренних дел Украины.

¹⁵ По данным наблюдателей МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, проблемы с согласованием показателей были вызваны плохой подготовленностью, усталостью и зарегулированностью процедур, что стало результатом попыток законодателей предупредить мошенничество. К примеру, примерно 50 процентов протоколов были возвращены для внесения исправлений Днепропетровской городской ТИК, а также ТИК города Селидово Донецкой области. В Виннице были возвращены все, кроме одного, протоколы.

¹⁶ Такие случаи наблюдались в городах Славянск Донецкой области и Беловодск Луганской области. Закон о выборах требует от УИК повторно созвать членов комиссии на официальное заседание в случае, если протоколы УИК о подсчете голосов содержат ошибки; при этом, ТИК требует от УИК оформления уточненного протокола.

¹⁷ В Приднепровской и Сосновской районных ТИК города Черкассы, Свалявской городской ТИК Закарпатской области, и Родинской городской ТИК Донецкой области.

¹⁸ Святогорская городская ТИК назначила повторный подсчет голосов в основном из-за повреждения печати на избирательном ящике в помещении ТИК, а также из-за отсутствия печати УИК на контрольных талонах, при этом ни одно из этих оснований не предусмотрено законом. В результате, кандидат-самовыдвиженец В. Мороз потерял голоса избирателей и, соответственно, проиграл выборы. Кандидат обратился в суд, но дело проиграл.

Второй тур выборов городских глав проводился ТИК, сформированными до проведения первого тура. Тем не менее, соответствующие городские ТИК должны были сформировать новые УИК на основе представлений от кандидатов, участвовавших в выборах, обеспечив их равное представительство в таких комиссиях. Почти все городские ТИК сформировали УИК в установленный законом срок.¹⁹ 3 ноября ЦИК приняла постановление, которым установила требование о пропорциональном распределении руководящих должностей.²⁰ ТИК применяли различные подходы к выполнению этой задачи. В попытке выполнить требования закона и достичь справедливого распределения должностей в условиях отсутствия надлежащего разъяснения со стороны ЦИК, некоторые ТИК предприняли попытку распределить поровну руководящие должности между представителями кандидатов, принимавших участие в выборах.²¹ Другие ТИК либо поставили в невыгодное положение одного из кандидатов, либо решили не назначать заместителей председателей УИК с целью равного распределения должностей председателей и секретарей.²²

Списки избирателей были переданы УИК за два дня до дня голосования местными отделениями Государственного реестра избирателей. Избиратели имели возможность проверить свои персональные данные на веб-странице ЦИК. По состоянию на 13 ноября, количество избирателей в окончательных списках избирателей составляло 9 010 302 человек, из которых 64 707 являются лицами, постоянно неспособными самостоятельно передвигаться.

Условия осуществления предвыборной агитации и финансирования кампаний

Официально предвыборная агитация началась на следующий день после объявления о проведении второго тура выборов соответствующими ТИК. Некоторые кандидаты возобновили свою избирательную кампанию еще раньше.²³ Объявление результатов первого тура выборов с задержкой значительно сократило период проведения предвыборной агитации участниками второго тура выборов.

Вначале на дискурс избирательной кампании негативно повлияло задержание лидера партии УКРОП. Это дело представили общественности как одно из мероприятий по борьбе с коррупцией.²⁴ Заметное влияние на избирательную кампанию оказывали мощные бизнес

¹⁹ В Ужгороде, Кривом Роге, Днепродзержинске, Житомире и Николаеве городским ТИК не хватало кандидатов на должности членов комиссий из-за нежелания потенциальных кандидатов работать на этих должностях.

²⁰ Требования закона противоречивы. Статья 23.7 закона о выборах требует, чтобы лица на руководящие должности назначались разными субъектами избирательного процесса, в то время как Статья 87.8 определяет, что УИК должны иметь равное количество членов комиссий от двух кандидатов, соревнующихся во втором туре, тем не менее, закон не содержит каких-либо положений относительно того, каким образом три руководящие должности – председателя, заместителя председателя и секретаря – должны распределяться между представителями двух кандидатов, принимающих участие во втором туре выборов.

²¹ Некоторые ТИК попытались распределить три руководящие должности между двумя кандидатами путем деления УИК на четные и нечетные номера, обеспечив таким образом равное количество руководящих должностей у кандидатов в соответствующем избирательном округе. Например, Полтавская, Ивано-Франковская, Киевская, Николаевская и Бердянская городские ТИК.

²² Например, Черниговская, Кременчугская, Запорожская, Павлоградская, Ужгородская, Львовская, Херсонская, Кировоградская, Черкасская и Ровненская городские ТИК.

²³ В Луцке – кандидат от партии УКРОП, в Мелитополе – кандидат от БППС, и в Черновцах – кандидат от партии «Родной Город».

²⁴ Геннадий Корбан был задержан 31 октября по подозрению в участии в организованной преступности, хищении государственных средств и похищении людей. Его отпустили через 72 часа, поскольку прокуратура не смогла выдать ордер на арест, но сразу после этого его снова взяли под стражу. 6 ноября его поместили под домашний арест по решению районного суда Киева.

интересы; часто звучали заявления о манипуляциях. Некоторые кандидаты построили свои партийные программы вокруг вопросов установления тарифов на жилищно-коммунальные услуги, отсутствия реформ в системе правосудия и мер по борьбе с коррупцией, а также на темах мира, порядка и стабильности.

Кандидаты имели возможность проводить предвыборную агитацию свободно и беспрепятственно. Агитационные мероприятия в период между двумя турами выборов были немногочисленными, они проходили в целом спокойной атмосфере, хотя их интенсивность отличалась в зависимости от мест проведения. Тон кампании стал более агрессивным в последнюю неделю перед днем выборов из-за выдвижения кандидатами все более серьезных личных обвинений против своих оппонентов. В некоторых регионах кандидаты сделали ставку на проведение контрагитации, распространяя листовки, содержащие клеветнические обвинения против их оппонентов.²⁵ МНВ ОБСЕ/БДИПЧ получила два сообщения о случаях насилия против агитаторов.²⁶

Некоторые недавно созданные политические партии поставили под сомнение результаты выборов и сделали крупные инвестиции в предвыборную агитацию в национальных СМИ, но они оказались успешными в основном в регионах. Три политические партии (Батькивщина, Свобода и УКРОП) публично заявили о достижении договоренности о взаимной поддержке своих кандидатов во втором туре. В нескольких случаях были сформированы неожиданные многопартийные коалиции для поддержки разных кандидатов с учетом различных локальных интересов.²⁷

Все участники второго тура обязаны предоставить промежуточный финансовый отчет за пять дней до дня выборов. Отчеты подали 48 из 58 кандидатов. Из-за отсутствия санкций за невыполнение требований по предоставлению финансовой отчетности, рассмотрение отчетов территориальными избирательными комиссиями в большинстве случаев оказалось формальностью. Не все ТИК проверили отчеты и разместили их для всеобщего ознакомления в установленный законом срок, что ослабило надзор за финансированием избирательных кампаний и негативно повлияло на возможность доступа избирателей к этой информации.²⁸

Средства массовой информации

Вначале в средствах массовой информации преобладали многочисленные сообщения об арестах политических деятелей и их предположительном участии в незаконной деятельности, что уменьшило возможности избирателей оценить программы кандидатов, участвовавших в выборах. Проблемы неоднозначности положений законодательства о деятельности СМИ в период проведения избирательной кампании решены не были. Национальный совет Украины по вопросам телевидения и радиовещания остался пассивным и не смог обеспечить одинаковые условия для кандидатов в медиа пространстве перед

²⁵ Раздача таких листовок была замечена в Бердянске, Львове, Ровно, Луцке и Белой Церкви, а контрагитация – в Днепропетровске, Львове, Полтаве и Житомире.

²⁶ В Запорожье избili начальника избирательного штаба кандидата на пост городского главы от БППС. В Николаеве было совершено нападение на представителя избирательного штаба кандидата от ОП.

²⁷ Например, в Днепропетровске Самопомощь заявила о своей поддержке кандидату от партии УКРОП; в Николаеве кандидат от БППС поддержал кандидата от Самопомощи; в Полтаве «Партия простых людей Сергея Каплина» поддержала кандидата от БППС; в Херсоне Радикальная Партия и Свобода поддержали самовыдвиженца.

²⁸ Например, только 10 из 29 ТИК опубликовали промежуточные финансовые отчеты в установленный законом срок.

вторым туром выборов.²⁹ Таким образом, избиратели не получили доступа к сбалансированному освещению избирательного процесса как на национальном, так и на региональном уровнях.

Поскольку в выборах приняли участие 19 действующих городских глав, злоупотребления средствами массовой информации, принадлежащих местным администрациям, усилилось.³⁰ На национальном уровне, благодаря достаточному количеству времени, отведенного президенту, БППС и в дальнейшем получал дополнительное освещение в СМИ.

В период между двумя турами выборов, Национальная телерадиокомпания Украины (НТРК) пыталась привлечь кандидатов к участию в дебатах для обсуждения местных политических и других проблем. Такая дискуссия была проведена в прямом эфире только во Львове.³¹ В 10 городах местные вещатели провели дебаты по собственной инициативе.³² В двух случаях один из кандидатов отказался участвовать в дебатах, в трех случаях кандидаты были вынуждены заплатить за участие в дебатах на муниципальном канале. Это противоречит фундаментальным принципам свободы выражения мнений. Программы, несмотря на недостатки, в целом были оценены положительно и восприняты как первый шаг на пути к политическим избирательным кампаниям, ориентированным на решение актуальных проблем.

СМИ, в отношении которых проводился мониторинг МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, отражали тенденции, наблюдавшиеся перед первым туром выборов.³³ Те же партии получили большую часть эфирного времени во время трансляций вещателями программ, связанных с выборами.³⁴ В то время как 16 политических партий, кандидаты от которых принимали участие в выборах, были упомянуты по крайней мере один раз, Александр Вилкул (кандидат на должность городского главы в Днепропетровске от ОБ) и Виталий Кличко (кандидат на должность городского главы в Киеве от БППС) были наиболее цитируемыми политическими фигурами в новостях. Содержание печатных СМИ было подготовлено таким же образом.³⁵

²⁹ До второго тура выборов Национальный совет Украины по вопросам телевидения и радиовещания не рассмотрел ни одного случая, связанного с деятельностью СМИ. До местных выборов, состоявшихся 25 октября, было зафиксировано 69 случаев предположительных нарушений, но никаких решительных шагов сделано не было, а также не было наложено никаких штрафов.

³⁰ Долгосрочные наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ в Бердянске, Черновцах, Чернигове, Хмельницком, Луцке, Мелитополе, Николаеве, Полтаве и Житомире заявляли о случаях злоупотребления СМИ, владельцами или совладельцами которых являются местные администрации. Например, в Кременчуге руководство телерадиовещателя, принадлежащего областной администрации, приостановило показ новостей из-за предвзятого освещения; в Мелитополе новоизбранные депутаты городского совета пытались уволить директора местного государственного телеканала МТВ, в результате чего дебаты между кандидатами были отменены, а текущая работа департамента новостей МТВ сорвана.

³¹ В Днепропетровске, Николаеве и Киеве один из кандидатов отказался от участия в дебатах.

³² Коммерческие телерадиовещатели в Чернигове, Ивано-Франковске, Хмельницком, Кривом Роге, Ровно, Кировограде, Мелитополе, Сумах и Житомире транслировали дебаты в записи. Участие в дебатах было платным в Чернигове, Кривом Роге и Киеве.

³³ МНВ ОБСЕ/БДИПЧ продолжила мониторинг каналов UA: Первый, «1 + 1», «5 канал», «Интер», ICTV, ТРК «Украина». Газет «Факты и комментарии», «Комсомольская правда в Украине» и «Сегодня».

³⁴ В среднем во время трансляций вещателями программ, связанных с выборами, БППС получил 19%, ОБ – 17%, а Свобода и Самопомощь – по 12% эфирного времени каждый. На телеканале «1+1» ОБ выделили 49%, а УКРОП – 19% эфирного времени; на «5 канале» преобладало освещение БППС с 66% общего эфирного времени; на телеканале «Интер» ОБ получил 43%, а БППС – 18% эфирного времени; на ТРК «Украина» у ОБ было 37%, а 28% эфирного времени отдали кандидатам-самовыдвиженцам. ICTV равномерно распределил эфирное время программ в прайм-тайм между БППС, ОБ, Свободой и Самопомощью; UA:Первый отдал равное время Свободе, Самопомощи, УКРОПу и Партии решительных граждан.

³⁵ «Факты и комментарии» посвятили 67 процентов площади освещению избирательной кампании БППС; «Комсомольская правда в Украине» выделила 62 процента Самопомощи, а «Сегодня» выделила

Ни одна из женщин-кандидатов не цитировалась вещателями в программах, связанных с выборами, в прайм-тайм, а время, выделенное для них составляло менее одного процента.

Режим тишины начинается за 24 часа до начала голосования. В целом, он был соблюден, хотя некоторые местные вещатели нарушили запрет. Такие нарушения остались без внимания.³⁶

Жалобы и апелляции

ЦИК получила 101 жалобу после выборов 25 октября. Из 304 жалоб, полученных в целом после начала избирательного процесса, большинство было отклонено по процессуальным основаниям, и лишь 19 рассматривались на заседаниях комиссии. Все остальные жалобы рассматривались в частном порядке отдельными членами ЦИК, о решении которых уведомлялось в письмах; такие решения не могли быть обжалованы. Такая процедура не соответствует обязательствам перед ОБСЕ.³⁷

После выборов, которые состоялись 25 октября, суды вынесли решения приблизительно по 435 делам. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ получила информацию о том, что в суды было подано 118 исков с требованием о повторном подсчете голосов на выборах как депутатов сельских, поселковых, городских советов, так и сельских, поселковых, городских глав. Суды постановили провести повторный подсчет голосов в 25 случаях, а остальные иски были отклонены как необоснованные или по процессуальным основаниям.³⁸ Кроме того, в 140 случаях были поданы иски о признании выборов недействительными или несостоявшимися. В удовлетворении большинства таких исков было отказано по процессуальным основаниям.³⁹

Двадцать девять жалоб были поданы в суды внутренне перемещенными лицами (ВПЛ), которые требовали их включения в избирательные списки. В девяти случаях суды признали свидетельство ВПЛ доказательством их регистрации и обязали соответствующие УИК включить лиц, подавших жалобы, в избирательные списки.⁴⁰ Другие жалобы, поданные в суды, касались вопросов формирования избирательных комиссий, установления границ избирательных округов, нарушения правил проведения предвыборной агитации, деятельности СМИ, подкупа голосов избирателей и доступа наблюдателей.

партиям примерно одинаковое количество места, предоставив ОБ незначительное преимущество – 27 процентов от общей площади, отведенной для освещения избирательной кампании.

³⁶ 25 октября львовский местный государственный телерадиовещатель транслировал редакторский материал, в котором рекламировал достижения городского совета с прямой речью от кандидата, являющегося действующим городским главой. ТИК получила 9 жалоб по этому поводу, но никаких мер предпринято не было.

³⁷ В пункте 18.4 Документа Московского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ 1991 года отмечено, что «Государства-участники будут стремиться обеспечить судебный контроль за [административными] положениями и решениями.»

³⁸ Эти случаи в основном касались выборов в разных населенных пунктах Херсонской, Кировоградской, Киевской, Одесской, Житомирской, Сумской, Закарпатской, Винницкой, Днепропетровской, Львовской и Ивано-Франковской областей.

³⁹ В двух случаях суды удовлетворили иски и признали выборы недействительными или несостоявшимися. В двух случаях суды признали действия членов комиссий противоправными, и в одном случае суд запретил ТИК публиковать результаты. В последних случаях, суды не предоставили дальнейших пояснений относительно требований о признании выборов недействительными или несостоявшимися, и не уточнили, какие последствия влекут за собой соответствующие решения.

⁴⁰ В соответствии с ДРВ, решения судов не касались второго тура, и такие избиратели должны были подать в суд новые иски для включения в списки избирателей.

В то время как большинство дел о регистрации кандидатов и избирателей рассматривались по существу, почти все остальные иски были отклонены по сути или по процессуальным основаниям. Решения по делам, рассмотренным по существу, не всегда были в достаточной мере юридически мотивированными, что существенно повлияло на осуществление права на эффективные средства правовой защиты, предусмотренного обязательствами перед ОБСЕ и другими международными обязательствами.⁴¹

В соответствии с информацией, предоставленной Министерством внутренних дел, по состоянию на 10 ноября правоохранительные органы получили данные о 7 433 случаях предположительных уголовных правонарушений и открыли 525 уголовных дел, связанных с выборами.⁴² Большое количество таких дел касалось подкупа голосов избирателей, злоупотребления административным ресурсом, фальсификации избирательных документов и уничтожения агитационных материалов.

День голосования

Благодаря усилиям и преданности работников избирательных участков, организация голосования и подсчета голосов заслуживает одобрения. По информации ЦИК, явка избирателей составила 34 процента.

Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ положительно оценили открытие избирательных участков и процесс голосования в 99 процентов случаев. Процедуры голосования в целом были соблюдены, а избирательный процесс проходил спокойно и организованно; тем не менее, некоторое количество технических нарушений было зафиксировано наблюдателями МНВ ОБСЕ/БДИПЧ. В 3 процентах случаев на избирательных участках, где осуществлялось наблюдение, урны для голосования не были должным образом опломбированы. Несанкционированное нахождение посторонних лиц было зафиксировано на 8 процентах избирательных участков, где осуществлялось наблюдение, и в четверти случаев такие посторонние лица вмешивались в избирательный процесс. В 3 процентах случаев, на избирательных участках, где осуществлялось наблюдение, не все избиратели заполняли избирательные бюллетени в кабинках для тайного голосования или складывали их надлежащим образом до того, как бросить в урну для голосования. В Днепропетровске наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщили о случаях получения избирателями приглашений на выборы со штрих-кодом, в котором предположительно была закодирована личная информация, и которые избиратели передавали активистам инициативы «Голосуй» за пределами избирательных участков.

Прозрачность процесса была в целом обеспечена, и наблюдатели имели возможность отслеживать процесс без ограничений почти на всех избирательных участках, где МНВ ОБСЕ/БДИПЧ осуществляла наблюдение. В 2 процентах случаев наблюдатели не имели возможности наблюдать за всем процессом голосования в основном из-за неудобного расположения помещений избирательных участков. В примерно трети избирательных участков, где осуществлялось наблюдение, не было доступа для людей с ограниченными возможностями.

⁴¹ Пунктом 5.8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года определено, что «каждый человек будет обладать эффективными средствами правовой защиты против административных решений, с тем чтобы гарантировать уважение основных прав человека и обеспечить непричинение вреда правовой системе».

⁴² Из общего количества случаев 5 983 были оставлены без рассмотрения по существу.

Несмотря на положительную оценку, данную процессу подсчета голосов, все же были зафиксированы некоторые процессуальные нарушения.⁴³ В 19 процентах случаев, процедура не была четко соблюдена, что привело к несоответствиям в результатах подсчета голосов, а в 17 процентах случаев УИК были вынуждены пересчитывать показатели, установленные на предыдущих этапах процесса. Несанкционированное нахождение посторонних лиц было зафиксировано на 6 процентах избирательных участков, где осуществлялось наблюдение. Наблюдателям МНВ ОБСЕ/БДИПЧ не были предоставлены протоколы в 8 процентах случаев, и в 29 процентах случаев, свидетелями которых стали наблюдатели, УИК не вывесили протоколы в своих помещениях, что снизило прозрачность процесса.

Представители кандидатов присутствовали на всех этапах процесса, в то время как присутствие наблюдателей от общественных организаций было менее заметным. Стоит отметить, что наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ зафиксировали присутствие относительно большого количества так называемых «журналистов», которые иногда не могли назвать организацию, которую они официально представляли. В некоторых случаях такие лица вмешивались в работу комиссий.

МНВ ОБСЕ/БДИПЧ наблюдали за процессом установления результатов выборов в 67 из 99 ТИК. Установление результатов выборов получило положительную оценку во всех, кроме 4 ТИК. Негативная оценка может быть связана с проблемами прозрачности процесса или его организации в целом. В 14 случаях доступ к вводу данных был ограничен для МНВ ОБСЕ/БДИПЧ. Наблюдатели сообщили, что не все УИК подали полностью заполненные протоколы, и что в 44 случаях наблюдения показатели в протоколах не всегда совпадали. В 10 случаях наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ зафиксировали нарушение целостности пакетов с избирательными документами.

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

ИНФОРМАЦИЯ О МИССИИ И БЛАГОДАРНОСТЬ

Миссия по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ начала свою работу в Киеве 9 сентября в составе 17 экспертов, работающих в столице, и 80 долгосрочных наблюдателей, осуществляющих свою работу на всей территории страны. Основной состав МНВ ОБСЕ/БДИПЧ и 52 долгосрочных наблюдателя остались в стране для наблюдения за вторым туром выборов городских глав 15 ноября. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ возглавляет Тана где Зулуэта (Италия).

В день голосования за вторым туром выборов наблюдали около 320 наблюдателей из 44 стран, в том числе 240 краткосрочных наблюдателей по всей стране. Наблюдение за голосованием происходило на более чем 1,100 избирательных участках из общего количества 5 000 избирательных участков. За процессом подсчета голосов наблюдали на 125 избирательных участках по всей стране. За установлением результатов выборов наблюдали на более чем 67 из 99 ТИК.

Наблюдатели выражают благодарность органам государственной власти Украины за приглашение наблюдать за выборами, Центральной избирательной комиссии за сотрудничество и за предоставление аккредитационных документов, и Министерству иностранных дел и другим органам власти за помощь и сотрудничество. Наблюдатели также выражают благодарность координатору проектов ОБСЕ в Украине, Специальной

⁴³ Процессуальные нарушения включали случаи, когда УИК не сообщили о количестве подсчитанных контрольных талонов, неиспользованных бюллетеней, и подписей в избирательных списках. В нескольких случаях УИК не проголосовали за решение относительно спорных бюллетеней.

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 Зулуэте, Главе МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, г. Киев (+380 44 498 19 00);
- Г-ну Томасу Раймеру, Спикеру ОБСЕ/БДИПЧ (+48 609 522 266); или
- Г-же Лусине Бадалян, Старшему советнику ОБСЕ/БДИПЧ по вопросам выборов, г. Варшава (+48 22 520 0600).

Адрес МНВ ОБСЕ/БДИПЧ:

ул. Владимирская 38, 5й этаж, г. Киев

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

e-mail: office@odhr.org.ua

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