

ПРОМІЖНИЙ ЗВІТ № 2*
4–16 вересня 2007 р.

Підсумки

- Передвиборча діяльність активізувалася, хоча й обмежувалася переважно заходами парламентських партій. Більшість учасників передвиборчої кампанії на обмеження їхньої агітаційної діяльності не скаржилися. Набуло гостроти питання ведення передвиборчої агітації державними органами та державними службовцями, які не є кандидатами у народні депутати. Зокрема, викликало критику використання фотографій Президента України на агітаційних плакатах, а також “робочі поїздки” Президента та Прем’єр-міністра.
- Центральна виборча комісія (ЦВК) продовжує ефективно керувати підготовкою до виборів. Однак, вона не надала окружним виборчим комісіям (ОВК) вичерпних настанов щодо процедури пропорційного розподілу керівних посад у дільничних виборчих комісіях (ДВК) серед парламентських партій та блоків. Як наслідок, ОВК не мають однотайного підходу до цього питання. Крім того, ЦВК впродовж звітнього періоду так і не ухвалила пояснення щодо форми заяви про надання права голосувати за місцем перебування. ОВК призначили склад ДВК у законодавчо визначений кінцевий термін.
- Призначений на 12 вересня кінцевий термін подання робочими групами списків виборців до ОВК був загалом дотриманий. Робочі групи зіткнулися з кількома технічними проблемами – такими, як неправильний формат подання адрес у списках виборців з часу виборів 2006 року, які використовувалися як основа для складання списків виборців для теперішніх виборів. Загалом внаслідок невідповідностей з існуючим програмним забезпеченням довелося знову внести близько 11 мільйонів записів.
- Питання конституційності реєстрації Державною прикордонною службою України громадян, що перетинають державний кордон, а також їх можливого наступного видалення зі списків виборців, досі знаходиться на розгляді у Конституційному суді. Незважаючи на численні запити, МСВ ОБСЄ/БДПІЛ досі не отримала можливості отримати від прикордонної служби відповідні відомості.
- Висвітлення передвиборчої кампанії у ЗМІ проходило активно та доволі широко; при цьому основна увага приділялася переважно парламентським партіям та блокам. Найширше висвітлення у ЗМІ серед всіх учасників виборчих перегонів дістали три найбільші парламентські групи. Значною увагою ЗМІ також користувався Уряд і, меншою мірою, Президент. Загальна тональність висвітлення політичних діячів у ЗМІ була нейтральною або прихильною. Впродовж звітнього періоду збільшилася кількість платної політичної реклами. Державні ЗМІ надавали безкоштовний час та площі відповідно до вимог Закону України “Про вибори народних депутатів України” (ЗВНДУ). Освіта виборців заходами ЗМІ до цього часу проходила вельми обмежено.

* Єдина офіційна версія цього документу – це англо-мовна версія.

- Суди опинилися у центрі уваги через декілька скарг від учасників виборчих перегонів, зокрема щодо оскарження оголошених обмежень на встановлення агітаційних наметів у Києві та щодо обов'язку громадян заповнювати реєстраційні картки під час перетину державного кордону. Судові органи задовольнили дві зазначені скарги. Протягом звітнього періоду ЦВК отримала десять скарг, шість з яких вона залишила без задоволення.
- Представництво жінок в органах виборчого управління, зокрема на рівні ОВК, є добрим. Водночас, хоча п'ять з 20 зареєстрованих списків кандидатів у народні депутати очолюють жінки, загалом представництво жінок у списках кандидатів, й зокрема, у верхніх частинах списків, лишається недостатнім.

Виборча кампанія

Впродовж звітнього періоду посилилася передвиборча агітаційна активність учасників виборчих перегонів, зокрема, парламентських партій. Помітною, хоча й меншою мірою, була активність Блоку В. Литвина, Прогресивної соціалістичної партії, “Свободи”, Партії вільних демократів, Партії зелених, Блоку Л. Супрун, та Блоку “КУЧМА”. Агітаційна активність решти партій була майже непомітною. Передвиборча агітація була переважно більш активною у міській зоні й зосереджувалася радше на розповсюдженні листівок, аніж на великомасштабних мітингах чи заходах.

Однак, жодна з партій, з представниками яких зустрічалися спостерігачі МСВ (за виключенням “Свободи” та Блоку Юлії Тимошенко), не висловлювала скарг щодо обмежень її політичної агітаційної діяльності або проблем з веденням передвиборчої кампанії. У випадку з партією “Свобода” її активісти повідомили, що зазнали нападів з боку невідомих осіб, які, як заявляє партія, були пов'язані з політичною агітаційною діяльністю. БЮТ заявив про залякування його активістів та учасників агітаційних акцій у Донецьку з метою пригнічення зусиль блоку в зазначеному регіоні. Як БЮТ, так і “Свобода” подали заяви до міліції для проведення розслідування. МСВ триматиме ці випадки на контролі.

Громадські заходи, що були у полі зору спостерігачів, переважно стосувалися проблем корупції та критики політичних опонентів. Вторинними центрами уваги були заклики до підвищення пенсій, зарплатні, а також інші питання соціального забезпечення. Громадські заходи трьох найбільших парламентських партій, як правило, проходили за значної кількості слухачів, тоді як агітаційні заходи малих партій, на яких були присутні спостерігачі від МСВ, збирали меншу аудиторію. На всіх заходах, де були присутні спостерігачі, серед учасників було гідно представлено жіноцтво.

Ще одним питанням, яке привернуло до себе увагу впродовж звітнього періоду, стала політична агітаційна діяльність державних органів (в тому числі, за участю деяких голів облдержадміністрацій) та державних службовців, які не є кандидатами у народні депутати, на користь представників як парламентської більшості, також і меншості. Така діяльність включала в себе критику президентської кампанії “соціальних ініціатив”, яку активно пропагують державні службовці, використання фотографії Президента на агітаційних білбордах Блоку “Наша Україна – Народна самооборона” (НУ-НС), а також “робочі поїздки” Президента та Прем'єр-міністра у різні регіони (зокрема, нещодавній візит Президента до Львівської області, під час якого він відкрито агітував за НУ-НС). Проте, МСВ не відомо про жоден факт порушення судових справ щодо цього, бо партії

вочевидь більш зацікавлені у використанні таких звинувачень для цілей власної політичної агітації, аніж у їх припиненні. Спостерігачами також відзначалися окремі випадки надання представниками політичних партій учасників виборних перегонів матеріального заохочення виборцям під виглядом добродійності, зокрема, у Житомирі. МСВ ОБСЄ/БДПЛ отримала заяви від Партії регіонів (ПР) про зловживання адміністративним ресурсом, купівлю голосів виборців та факти незаконної агітації. Водночас, МСВ невідомо про жоден факт подання офіційних скарг щодо цього.

До цього часу спостерігачі МСВ зустрілися з більшістю з 20 політичних партій та блоків, зареєстрованих для участі у виборчій кампанії. Багато з них продовжують висловлювати занепокоєння щодо процесу підрахунку голосів у день виборів, а також стосовно можливих судових позовів внаслідок невідповідностей у підрахунках.

Управління виборчим процесом

ЦВК продовжувала ефективно керувати процесом підготовки до виборів. Вона ухвалила рішення щодо: остаточного вигляду бюлетеня; друкування та розподілу виборчих бюлетенів; розподілу ефірного часу та друкованих площ для проведення агітаційної кампанії у ЗМІ коштом державного бюджету; та заміни уповноважених представників у зареєстрованих списках та членів ОВК на пропозицію партій та коаліцій, що їх призначили. Усі члени ЦВК підтримують тісний зв'язок з окружними виборчими комісіями (ОВК), призначеними до кожного з них.

Впродовж звітнього періоду рішення ЦВК приймалися одностайно або переважною більшістю голосів, за виключенням рішення по трьох скаргах Блоку НУ-НС щодо трансляції ЗМІ відкриття 4 вересня осінньої сесії Верховної Ради, каденція якої спливає. Блок НУ-НС заявив, що таке висвітлення порушує правила передвиборчої агітації, оскільки його вартість покривається коштом державного національного телебачення, тоді як фінансування передвиборчої кампанії з державного бюджету не дозволяється, за виключенням випадків, вичерпно визначених у Законі України “Про вибори народних депутатів України” (ЗВНДУ). Блок заявив також, що видатки на таке висвітлення мають бути вираховані з фондів передвиборчої кампанії тих фракцій, які взяли участь у зазначеній сесії, тобто, ПР, Комуністичної партії України (КПУ), та Соціалістичної партії України (СПУ). В результаті голосування, в якому голоси призначених парламентською більшістю членів ЦВК переважили голоси представників меншості, скаргу було відхилено.

ОВК призначили членів дільничних виборчих комісій (ДВК) до 14 вересня -- визначеного ЗВНДУ кінцевого терміну призначення. Надане ЦВК пояснення щодо призначення членів ДВК не змогло достатньою мірою пояснити процедуру пропорційного призначення на керівні посади (голови, заступника голови та секретаря ДВК) згідно з вимогами частини 10 статті 28 ЗВНДУ. Як наслідок, ОВК не виробили одностайного підходу до цього питання. Деякі ОВК поєднали консенсуальний підхід з жеребкуванням; інші здійснили призначення переговорним шляхом або просто ухвалили рішення більшістю голосів. Відсутність упевненості щодо того, яка процедура є належною, призвела до конфліктів, тож принаймні в одному випадку (ОВК № 76 у Мелітополі) сесія ОВК завершилася без ухвали жодного рішення щодо цього. Зареєстровано кілька випадків, коли фракції не змогли призначити загальну кількість членів ДВК, на яку вони мали право: напр., у ДВК №1 (Сімферополь), ДВК №186 (Херсон), та ДВК №158 (Суми). У багатьох випадках – як от із ДВК №24 (Ковель), ДВК №27, ДВК №28 та ДВК №29 (Дніпропетровськ), ДВК №186 (Херсон) та ін. – різні фракції призначили одних і тих самих осіб, або призначили своїх

представників на більш ніж одну виборчу дільницю. МСВ спостерігатиме за можливими апеляціями щодо призначення складу ДВК.

Відповідно до ЗВНДУ, ДВК мають провести своє перше засідання протягом трьох днів від дати призначення. У той же самий термін їм має бути надана копія списку виборців відповідної виборчої дільниці для громадського ознайомлення та перевірки. У деяких місцевостях (Житомир) члени ДВК оцінили якість підготовки списків виборців як нижчу за якість списків, що використовувалися для голосування на виборах 2006 року.

Списки виборців

Призначений на 12 вересня кінцевий термін подання робочими групами списків виборців до ОВК був загалом дотриманий. Довгострокові спостерігачі МСВ оцінили стосунки РГ з ОВК та місцевими державними органами як в цілому позитивні. Законодавчо визначені кінцеві терміни подання державними органами даних до РГ були здебільшого дотримані. МСВ поінформували про лише одну офіційну скаргу, що була подана політичною партією (ПР) до ОВК у Херсонській області проти МВС через його нездатність надати необхідні дані та проти РГ – через незадовільну ефективність її роботи.

Усі РГ використовували надану ЦВК електронну версію списків виборців від 2006 р.; при цьому більшість з них використовували надану місцевими органами влади друковану версію списку як основу для складання списків виборців для нинішніх виборів. В окремих випадках (напр., у Кіровограді) РГ скаржилися на неможливість отримати архівні списки або зазначали, що змогли отримати доступ до них лише за рішенням суду (напр., в Мукачеві, Симферополі, Житомирі, Малині).

У більш загальному плані, робочі групи зіткнулися з деякими технічними проблемами. найбільш очевидною з яких став подекуди неправильний формат запису адрес у минулорічних списках виборців. За інформацією ЦВК, оскільки програмне забезпечення, яке використовується для оновлення списків виборців для цього річного вересневих виборів, вимагає введення повної адреси у спеціальному форматі, протягом короткого часу довелося заново ввести близько 11 млн. записів, що імовірно створило підґрунтя для нових помилок. У деяких випадках (напр., у Києві), РГ довелося в останні хвилини робити термінові виправлення або навіть передруковувати списки через відсутність у колонці адреси назви міста. У інших окремих випадках ОВК довелося повертати списки виборців назад до РГ для виправлень або перегляду (напр., ОВК № 43 у Донецькій області). Це мало місце, зокрема, коли сортування записів списку було здійснене за прізвищами виборців, а не за адресами їхнього проживання, як це вимагає закон, або коли виявлялося, що на деяких сторінках відсутні необхідні поля для запису інформації у день голосування.

Питання конституційності реєстрації Державною прикордонною службою України громадян, що перетинають державний кордон¹, а також їх можливого наступного видалення зі списків виборців, досі знаходиться на розгляді у Конституційному суді (див. Розділ “Скарги та апеляції” нижче). Більше того: Державна прикордонна служба України досі не надала будь-якої попередньої інформації про переміщення громадян через кордон.

¹ Детальніше з передбаченою роллю Державної прикордонної служби України у складанні списків виборців можна ознайомитися у Звіті з оцінки потреб ОБСЄ/БДПЛ щодо спостереження за позачерговими виборами до Верховної Ради України 2007 р., а також у Проміжному звіті МСВ ОБСЄ/БДПЛ (http://www.osce.org/odihr/item_12_25904.html)

Впродовж звітнього періоду МСВ, незважаючи на неодноразові запити, так і не вдалося зустрітися з представниками Державної прикордонної служби аби отримати будь-яку попередню інформацію чи дані.

Засоби масової інформації

Висвітлення ЗМІ перебігу передвиборчої кампанії та супутніх політичних подій, порівняно з періодом, охопленим попереднім Проміжним звітом МСВ, проходило в цілому активно та доволі широко; збільшилися обсяги подання пов'язаної з передвиборчою кампанією інформації у матеріалах новин та інших інформаційних програм, а також кількість платної політичної реклами. У повідомленнях ЗМІ про перебіг передвиборчої кампанії домінували відомості про три найбільші партії парламенту, що закінчує свою каденцію: ПР, БЮТ та НУ-НС.

Державні канали мовлення *УТ-1* та *УР-1* та друковані видання – “*Голос України*” та “*Урядовий кур'єр*” продовжували надавати всім учасникам виборчих перегонів ефірний час та друковані площі у відповідності до законодавчих вимог та згідно з графіком, складеним за результатами проведеного ЦВК 3 вересня жеребкування. Окрім пов'язаної з передвиборчою агітацією інформації, яку подавали програми новин, представники чільних політичних партій мали змогу донести до публіки свої політичні тези під час дискусійних програм, влаштованих на деяких національних та регіональних телевізійних каналах. Діяльність ЦВК висвітлювалася у ЗМІ достатньо, хоча інформація освітнього характеру для виборців досі подавалася обмежено.

Від моменту початку учасниками виборчих перегонів своїх передвиборчих агітаційних кампаній кількість платних агітаційних оголошень у ЗМІ стабільно зростала. Проте достатньо помітну, добре оплачувану передвиборчу агітацію в чільних національних ЗМІ проводять лише деякі з зареєстрованих партій і блоків, а саме: БЮТ, ПР, НУ-НС, СПУ та Блок В. Литвина. Загальнопоширеною є негативна передвиборча агітація та застосування негативних матеріалів проти політичних супротивників у платних агітаційних оголошеннях.

Інформаційні програми телевізійних каналів, моніторинг яких здійснювала МСВ, переважно зосереджувалися на кількох політичних партіях. За даними проведеного МСВ моніторингу ЗМІ, три партії та блоки (БЮТ, ПР та НУ-НС) разом отримали більше ефірного часу у програмах новин кожного з національних телеканалів, моніторинг яких здійснювався, аніж решта 17 учасників передвиборчої кампанії – за виключенням новин на каналі *НТН*, у яких Партія вільних демократів отримала більше часу, ніж БЮТ та НУ-НС. БЮТ отримав найбільше висвітлення у програмах новин *УТ-1*, *1+1*, *Інтеру*, *ICTV* та *5-го каналу* (від 11 відсотків на *УТ-1* до 17 відсотків на *1+1*), тоді як *ТРК “Україна”*, *НТН* та *СТБ* віддали більшу частину свого ефірного часу на висвітлення передвиборчої кампанії ПР (17, 18 та 18% відповідно). Значну частину ефірного часу програм новин на всіх телеканалах, моніторинг яких здійснювався, було віддано Урядові та, меншою мірою, Президентові України. При цьому кількість часу, що надавалася в програмах новин Урядові, коливалася від 23% (*5-й канал*) до 35% (*УТ-1*).

Загальна тональність висвітлення політичних діячів у електронних ЗМІ була нейтральною або позитивною. ЗМІ зосереджували свою увагу переважно на лідерах партій. Водночас, спостерігається помітна відсутність у ЗМІ ґрунтовного аналізу передвиборчих програм та платформ партій. Деякі представники ЗМІ підтвердили існування проблеми, пов'язаної з купівлею партіями їх прихильного висвітлення у

програмах новин. Аналогічна практика відзначалася також під час передвиборчої кампанії 2006 р., але цього року зазначений спосіб видається більш поширеним та опрацьованим методом ведення політичної агітації у ЗМІ.

Скарги та апеляції

Досі чекає на своє вирішення питання конституційності деяких положень ЗВНДУ. Як вже зазначалося, Президент України 28 серпня звернувся до Конституційного суду з поданням щодо конституційності положень статті 102 стосовно ролі органів Державної прикордонної служби України у складанні списків виборців. 4 вересня 54 депутати від Партії регіонів подали скаргу аналогічного змісту, в якій також оскаржувалася конституційність статей 43-47 ЗВНДУ.² 10 вересня Конституційний суд прийняв зазначені скарги до розгляду, призначивши дати відповідних слухань на 18 та 19 вересня. З іншого боку, Конституційний суд досі не визначився з розглядом президентського подання щодо конституційності двох постанов Кабінету міністрів щодо обов'язків різних державних органів стосовно складання списків виборців, дію яких Президент призупинив 7 та 14 вересня.³

12 вересня Окружний адміністративний суд м. Києва зобов'язав ЦВК у триденний термін виконати попередню ухвалу цього суду про голосування виборців за місцем перебування.⁴ 14 вересня ЦВК оскаржила це рішення у Вищому адміністративному суді. Того самого дня Окружний адміністративний суд м. Києва задовольнив скаргу громадянина, який заявив, що йому не дозволили перетнути державний кордон без заповнення реєстраційної картки. У своєму рішенні суд ухвалив, що зазначене зобов'язання, встановлене Державною прикордонною службою України, не може мати обов'язкової сили для громадян України. Представники Партії регіонів оголосили це рішення незаконним, мотивуючи це тим, що воно змінює вимоги закону.

Окружний адміністративний суд також розглянув позов Партії регіонів проти заходів Київської міськдержадміністрації щодо знесення агітаційних наметів. 12 вересня суд прийняв рішення, яким визнано порушення міськдержадміністрацією прав суб'єктів передвиборчого процесу та незаконність її постанови щодо "малих архітектурних форм".

Районний суд у м. Чернівці запізнився з ухвалою рішення за позовом, поданим Соціалістичною партією проти БЮТ стосовно поширення незаконних агітаційних листівок (рішення було прийняте лише 12 вересня). У ньому суд частково задовольнив позов СПУ, ухваливши призупинення подальшого розповсюдження таких листівок, але не визнав дії БЮТ незаконними. Натомість суд запропонував ОВК розглянути законність дій БЮТ на своєму засіданні. За отриманою МСВ інформацією, затримка з прийняттям рішення була зумовлена недостатньою кількістю суддів у засіданні.

² Статті 43-47 містять загальні положення щодо складання списків виборців.

³ Президент призупинив дію Постанови № 1097 від 5 вересня 7 вересня, а Постанови № 1106 від 11 вересня -- 14 вересня, одночасно склавши подання щодо них до Конституційного суду. 28 серпня Президент призупинив дію Постанови Кабінету міністрів № 885 від 27 червня, однак, оскільки згодом Президент відмінив власний указ щодо цього 7 вересня, справу в Конституційному суді було автоматично знято з розгляду.

⁴ 20 серпня Окружний адміністративний суд м. Києва своїм рішенням зобов'язав ЦВК прийняти нове роз'яснення щодо форми заяви громадян про голосування за місцем перебування; 25 вересня це рішення було підтвержене Вищим адміністративним судом.

Генеральна прокуратура (ГП) безпосередньої участі у передвиборчому процесі не брала. На час складання цього звіту до центральної ГП надійшло 16 скарг, а до обласних прокуратур – ще 52 скарги. У задоволенні більшості з них було відмовлено з підстав відсутності юрисдикційних повноважень, а самі скарги були направлені на розгляд до відповідних органів. На розгляді знаходиться скарга щодо купівлі голосів виборців у Закарпатській області. У трьох скаргах, поданих НУ-НС, піддається сумніву законність дій Голови Верховної Ради України, який закликав до проведення 4 вересня сесії ВР. Представники ГП повідомили МСВ, що ухвалення рішення щодо законності проведення сесії ВР виходить за межі юрисдикції ГП й швидше належить до сфери юридичних повноважень Конституційного суду. 12 вересня НУ-НС було направлено офіційного листа з аналогічного змісту поясненням.⁵

Протягом звітнього періоду ЦВК отримала 10 офіційних скарг, загальна кількість яких таким чином досягла 30. Чотири з цих 10 скарг були відкинуті з формальних або технічних причин, одну – через відсутність доказів, ще одну – через те, що ЦВК не знайшла складових незаконної передвиборчої агітації, що начебто мала місце. Нажаль, Юридичний департамент ЦВК не надав МСВ ОБСЄ/БДПЛ інформацію про зміст решти скарг. МСВ поінформували про подання до ОВК ще більш ніж 15 скарг щодо процедурних невідповідностей та фактів незаконної передвиборчої агітації. Жодна зі скарг, за розглядом яких спостерігала МСВ, задоволена не була.

Участь жінок

Загалом, жінки відіграють важливу роль в українському громадському житті: вони нерідко беруть активну участь у діяльності політичних партій та блоків, а також чільних неурядових організацій. Під час виборів до Верховної Ради України 2006 р. було обрано 39 жінок-депутатів (8,7 відсотків); жодної жінки серед міністрів Уряду немає.

П'ять з 20 політичних партій, зареєстрованих для участі у позачергових виборах до ВР цього вересня, очолюють жінки. Водночас, чимало партій не мають жінок-кандидатів у першій п'ятірці або десятці кандидатур у списках, й лише два списки мають більше двох жінок серед першої десятки кандидатів. Найбільшу кількість жінок у першій десятці списку (шість) має Прогресивна соціалістична партія України. Жодна з партій, з представниками яких зустрічалися працівники МСВ, не впровадила та не приймала внутрішні стандарти чи механізми залучення жінок до участі у виборах до ВРУ у вересні цього року.

Чотири з 15 членів ЦВК (26,6%) є жінками, в тому числі, одним з двох заступників Голови та Секретарем ЦВК. ЦВК не веде даних щодо гендерного складу виборчих комісій нижчого рівня, але, за звітами ДСС МСВ, особливо великим є представництво жінок на рівні ОВК -- в деяких з них жінки складають більшість членів. Жінки очолюють 96 з 225 ОВК.

Внутрішні та міжнародні спостерігачі

Представники як внутрішніх, також і міжнародних організацій, залучених до спостереження за цьогорічними вересневими виборами, з якими зустрічалися працівники МСВ, зазначили відсутність будь-яких перешкод до спостереження. Комітет виборців України (КВУ) видав кілька публічних звітів про хід передвиборчого процесу; аналогічні

⁵ Аналогічна скарга, подана НУ-НС, була 14 вересня відхилена ЦВК з таких самих підстав.

звіти були оприлюднені місцевою НУО “ОПОРА” та міжнародною групою спостерігачів “ENEMO”. Міжнародна спостережна організація “За чесні вибори” провела громадський брифінг, на якому оприлюднила попередні результати своїх спостережень, але, наскільки відомо МСВ, жодних публічних звітів не публікувала.

Діяльність МСВ

Впродовж звітнього періоду МСВ ОБСЄ/БДПЛ продовжувала свою планову діяльність, організовуючи зустрічі з державними посадовими особами, представниками органів управління виборчим процесом та партій, працівниками судів, представниками ЗМІ, дипломатичних представництв та громадянського суспільства. 7 вересня був проведений другий брифінг для представників дипломатичної спільноти та міжнародних організацій, акредитованих в Україні. Розміщені по всій країні групи ДСС продовжують спостереження за підготовкою до виборів та передвиборчою кампанією в регіонах, а також підготовку до розміщення короткострокових спостерігачів.