



**Бюро демократичних інституцій та прав людини ОБСЄ**

## **УКРАЇНА**

**ВИБОРИ ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ  
28 жовтня 2012 року**

**Остаточний звіт Місії зі спостереження за виборами  
ОБСЄ/БДПЛ**



**Варшава  
3 січня 2013р.**

## ЗМІСТ

<b>I.</b>	<b>РЕЗЮМЕ .....</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>ВСТУП ТА ПОДЯКИ.....</b>	<b>4</b>
<b>III.</b>	<b>ПЕРЕДУМОВИ ТА ПОЛІТИЧНИЙ КОНТЕКСТ.....</b>	<b>5</b>
<b>IV.</b>	<b>ЗАКОНОДАВЧА БАЗА ТА ВИБОРЧА СИСТЕМА .....</b>	<b>6</b>
<b>V.</b>	<b>УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ.....</b>	<b>9</b>
A.	ЦЕНТРАЛЬНА ВИБОРЧА КОМІСІЯ .....	9
B.	ОКРУЖНІ ВИБОРЧІ КОМІСІЇ .....	11
C.	ДІЛЬНИЧНІ ВИБОРЧІ КОМІСІЇ .....	12
<b>VI.</b>	<b>РЕЄСТРАЦІЯ ВИБОРЦІВ.....</b>	<b>13</b>
<b>VII.</b>	<b>РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ.....</b>	<b>16</b>
<b>VIII.</b>	<b>УМОВИ ПРОВЕДЕННЯ ПЕРЕДВИБОРЧОЇ АГІТАЦІЇ ТА ФІНАНСУВАННЯ .....</b>	<b>18</b>
A.	УМОВИ ПРОВЕДЕННЯ ПЕРЕДВИБОРЧОЇ АГІТАЦІЇ .....	18
B.	ФІНАНСУВАННЯ ВИБОРЧОЇ КАМПАНІЇ .....	22
<b>IX.</b>	<b>ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ.....</b>	<b>23</b>
A.	ПРАВОВЕ ПОЛЕ .....	23
B.	УМОВИ РОБОТИ ЗМІ .....	25
C.	МОНІТОРИНГ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ МСВ ОБСЄ/БДПІЛ .....	26
<b>X.</b>	<b>УЧАСТЬ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН.....</b>	<b>27</b>
<b>XI.</b>	<b>ГРОМАДСЬКІ ТА МІЖНАРОДНІ СПОСТЕРІГАЧІ.....</b>	<b>29</b>
<b>XII.</b>	<b>СКАРГИ ТА ЗВЕРНЕННЯ .....</b>	<b>30</b>
A.	ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД.....	30
B.	СКАРГИ ТА ЗВЕРНЕННЯ ДО ДНЯ ГОЛОСУВАННЯ .....	31
<b>XIII.</b>	<b>ДЕНЬ ГОЛОСУВАННЯ.....</b>	<b>33</b>
A.	ГОЛОСУВАННЯ.....	33
B.	ПІДРАХУНОК.....	35
<b>XIV.</b>	<b>РОЗВИТОК ПОДІЙ ПІСЛЯ ДНЯ ГОЛОСУВАННЯ .....</b>	<b>36</b>
A.	ВИЗНАЧЕННЯ ПІДСУМКІВ ГОЛОСУВАННЯ ТА ОГОЛОШЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ .....	36
B.	ПІСЛЯВИБОРЧІ СКАРГИ ТА ЗВЕРНЕННЯ .....	40
<b>XV.</b>	<b>РЕКОМЕНДАЦІЇ .....</b>	<b>41</b>
A.	ПРІОРИТЕТНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	41
B.	ІНШІ РЕКОМЕНДАЦІЇ .....	43
	<b>ДОДАТОК: РЕЗУЛЬТАТИ ГОЛОСУВАННЯ .....</b>	<b>47</b>
	<b>ПРО ОБСЄ/БДПІЛ.....</b>	<b>49</b>

**УКРАЇНА**  
**ВИБОРИ ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ**  
**28 жовтня 2012 р.**

**Остаточний звіт Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ<sup>1</sup>**

**I. РЕЗЮМЕ**

На запрошення Міністерства закордонних справ України Бюро демократичних інституцій та прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДПЛ) 12 вересня розгорнуло Місію спостереження за виборами (МСВ) до Верховної Ради України, що відбулися 28 жовтня 2012 року. МСВ ОБСЄ/БДПЛ оцінювала відповідність виборчого процесу зобов'язанням щодо дотримання стандартів ОБСЄ та інших міжнародних стандартів проведення демократичних виборів, а також положенням національного законодавства. У день виборів МСВ ОБСЄ/БДПЛ об'єднала зусилля з делегаціями Парламентської асамблеї ОБСЄ (ПА ОБСЄ), Парламентської асамблеї Ради Європи (ПАРЄ), Європейського парламенту (ЄП) та Парламентської асамблеї НАТО (ПА НАТО).

У заяві щодо попередніх результатів та висновків, що була оприлюднена ОБСЄ/БДПЛ, ПА ОБСЄ, ПАРЄ, ПА НАТО та ЄП 29 жовтня 2012 року, зазначалося, що хоча виборці могли обирати різні політичні партії, а день голосування пройшов загалом спокійно та мирно, деякі аспекти передвиборчого періоду стали кроком назад у порівнянні з останніми загальними виборами. Зокрема, ці вибори характеризувалися відсутністю рівних правил гри переважно внаслідок зловживання адміністративними ресурсами, відсутності прозорості передвиборчої агітації та фінансування партій, а також браку збалансованого висвітлення у ЗМІ. Незважаючи на те, що процеси голосування та підрахунку голосів загалом отримали позитивну оцінку, процес встановлення підсумків голосування був оцінений негативно майже у половині виборчих округів, де здійснювалося спостереження. У день після голосування чесність результатів у деяких округах була поставлена під сумнів з урахуванням випадків маніпулювання з результатами та інших невідповідностей, що не були виправлені Центральною виборчою комісією (ЦВК) або судами.

Вибори проводилися відповідно до нового виборчого закону, прийнятого у листопаді 2011 року, який міг би створити надійне підґрунтя для проведення демократичних виборів за умови його належного виконання. Новий закон про вибори містить низку вдосконалень, але цього недостатньо, щоб повністю забезпечити відповідність всім зобов'язанням ОБСЄ та іншим міжнародним вимогам. Зокрема, можна було розглянути можливість забезпечення повної реалізації прав кандидатів, належних положень щодо фінансування передвиборчих кампаній, чітких критеріїв визначення меж одномандатних виборчих округів, а також більш ефективних санкцій за серйозні порушення закону. Застосування закону про вибори не завжди було послідовним та відповідним міжнародним стандартам. Багато з недоліків, що спостерігалися, були наслідком повернення до змішаної виборчої системи, яка відновила недоліки, що спостерігалися під час її попереднього застосування.

---

<sup>1</sup> Англomовна версія цього звіту є єдиним офіційним документом. Українською мовою надається неофіційний переклад.

Управління виборчим процесом під керівництвом ЦВК належним чином впорядковувало технічні аспекти виборів до дня голосування, хоча ЦВК не завжди вживала заходів для забезпечення послідовного впровадження виборчого закону. Прозорість роботи ЦВК знижувалася з урахуванням того факту, що вона зазвичай проводила наради за зачиненими дверима перед засіданнями, і більшості її відкритих засідань бракувало обговорення по суті.

Більшість посад в окружних та дільничних виборчих комісіях (ОВК і ДВК) розподілялася шляхом жеребкування. У результаті цього деякі партії, що мали небагато кандидатів, були представлені в усіх ОВК, а ті партії, що мали велику кількість кандидатів по всій країні, залишилися не представленими. Лунали заяви, деякі з яких були підтвержені МСВ ОБСЄ/БДПЛ, що члени виборчих комісій, висунуті деякими невеликими партіями, насправді були пов'язані з іншими партіями, особливо з правлячою Партією регіонів. Високий відсоток заміни членів ОВК та ДВК – переважно за зверненням партій, що висунули відповідні кандидатури, – негативно вплинув на роботу ОВК та ДВК, особливо з урахуванням того, що члени виборчих комісій, які пройшли навчання, були замінені тими, хто не навчався.

Централізована система реєстрації виборців загалом функціонувала нормально, і зацікавлені сторони не висловлювали серйозного занепокоєння щодо процесу реєстрації виборців. Водночас, дуже висока кількість заяв з проханням про голосування на дому у деяких виборчих округах викликала занепокоєння. Попередні списки виборців, як правило, надавалися для ознайомлення, хоча підхід різних ДВК до права виборця ознайомитися зі списками був неоднорідний. У відповідь на побоювання щодо потенціальних зловживань ЦВК встановила обмеження, за яким виборці могли голосувати лише у тому виборчому окрузі, де вони зареєстровані.

Реєстрація кандидатів в цілому була всеохоплюючою та призвела до створення різноманітного кола кандидатів, які представляли широкий спектр політичних поглядів. Втім, дві провідні політичні фігури – Юлія Тимошенко та Юрій Луценко, які зараз відбувають покарання за вироками судів, що критикувалися з боку ПА ОБСЄ, ПАРЄ та ЄП як несправедливі, – не мали права балотуватися. Відсутність можливості для них висунути свої кандидатури негативно вплинула на виборчий процес та суперечила зобов'язанням, передбаченим у п. 5.1, 7.5 та 24 Копенгагенського документа ОБСЄ 1990 року. Близько 400 потенційним кандидатам було відмовлено у реєстрації – переважно з незначних технічних підстав. Жінки були недостатньо представлені серед кандидатів. Громадяни, які належали до національних меншин, висували свої кандидатури, хоча розмежування деяких виборчих округів із компактним проживанням нацменшин могло негативно вплинути на шанси деяких кандидатів від меншин бути обраними.

Передвиборча агітація в цілому була помітна та активна, а також характеризувалася конкуренцією на більшій території країни. Однак, спостерігалися випадки переслідування, залякування та зловживання адміністративними ресурсами у значній кількості виборчих округів, що мали негативний вплив на можливості кандидатів досягти виборців та змагатися на рівних умовах, як передбачено п. 7.6 та 7.7 Копенгагенського документа ОБСЄ 1990 р. Зловживання адміністративними ресурсами, переважно на користь кандидатів від Партії регіонів, продемонструвало відсутність чіткого відокремлення держави від правлячої партії у деяких частинах країни, що суперечить положенням п. 5.4 Копенгагенського документа ОБСЄ 1990 р. Правила фінансування передвиборчих кампаній не забезпечували достатньої прозорості та не

враховували широкого використання кандидатами благодійних організацій для надання виборцям матеріальних цінностей та послуг.

Медіапростір характеризується практичною відсутністю редакційної незалежності на телебаченні та обмеженим політичним плюралізмом. Новий закон про вибори передбачає право виборців на різноманітну, об'єктивну та неупереджену інформацію та неупереджене висвітлення, але ці положення залишилися декларативними, оскільки закон не визначає поняття неупередженого висвітлення та не встановлює процедури моніторингу та застосування правил. Висвітлення передвиборчої кампанії у новинах найбільш популярних телеканалів, які відстежувала МСВ ОБСЄ/БДПЛ, було обмежене, а обсяги платної політичної реклами у п'ять разів перевищували обсяги висвітлення кампанії у новинах. Це могло негативно вплинути на доступ виборців до представлення різних політичних думок, а також на можливості партій охопити виборців. Державний мовник продемонстрував явне упередження на користь правлячої партії.

ЦВК та ОВК зареєстрували велику кількість спостерігачів від громадських організацій та міжнародних спостерігачів у рамках всеохоплюючого процесу. Їхня активна участь під час усього виборчого процесу підвищила загальний рівень його прозорості. Втім, закон про вибори не надає міжнародним спостерігачам конкретного права отримувати копії протоколів з результатами голосування, що не відповідає належній практиці.

Процес розв'язання виборчих спорів складний, а також існують випадки перетинання юрисдикції між виборчими комісіями та судами. Виборчі комісії та суди отримали велику кількість скарг та звернень до та після дня голосування. Незважаючи на те, що зазвичай вони вирішувалися вчасно, ЦВК часто розглядала їх у занадто формалізованій, а інколи суперечливій спосіб, і більшості її постанов бракувало фактичної інформації по суті питання або правового обґрунтування. Крім цього, велика кількість судових рішень демонструвала непослідовний підхід до застосування та тлумачення закону. Внаслідок цього постраждали сторони інколи залишалися без засобів ефективного правового захисту, що суперечить положенням п. 5.10 Копенгагенського документа ОБСЄ 1990 р.

День голосування загалом пройшов спокійно і мирно, явка виборців становила 57,5%. Голосування було впорядковане та добре організоване, і 96% виборчих дільниць, де здійснювалося спостереження, отримали позитивну оцінку. Нововведені веб-камери інколи були розташовані так, що можна було сумніватися у збереженні таємниці голосування. Численні співрозмовники МСВ ОБСЄ/БДПЛ висловили сумніви щодо корисності цих камер та питали, чи можна було б використати відповідні ресурси кращим чином. Процес підрахунку голосів був оцінений негативно на 11% виборчих дільниць, де здійснювалося спостереження. Незважаючи на те, що голосування в цілому було прозорим та здійснювалося у відповідності до визначених процедур, були помічені певні процедурні порушення, наприклад, недотримання з боку ДВК порядку заповнення протоколів про визначення підсумків голосування, втручання осіб без належних повноважень у хід підрахунку, а також створення перешкод для повноцінного спостереження за підрахунком голосів.

Визначення підсумків голосування отримало негативно оцінку на 77 з 161 ОВК, де здійснювалося спостереження. Прозорість визначення підсумків голосування була обмежена, особливо з урахуванням того, що доступ до приміщень, де результати

підрахунку вносилися до комп'ютерної системи, надавався лише кільком уповноваженим особам. Спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомляли про випадки підробки виборчих матеріалів, що надходили від ДВК, помилки та пропуски у протоколах ДВК, а також помилки у даних, що передавалися до ЦВК. Приблизно в 25 ОВК, де здійснювалося спостереження спостерігачами МСВ ОБСЄ/БДПЛ, мали місце серйозні проблеми під час встановлення підсумків голосування, включаючи випадки маніпулювання результатами підрахунку голосів, втручання у роботу виборчих комісій, зміну результатів, що надійшли від ДВК, з боку ОВК, а також зупинення роботи деяких ОВК. У двох одномандатних виборчих округах внесення змін до попередніх результатів голосування, оприлюднених на веб-сайті ЦВК після обробки результатів, що надійшли від 100% виборчих дільниць, призвело до зміни переможця, а в одному до зміни переможця призвело скасування результатів на 27 виборчих дільницях.

5 листопада ЦВК прийняла постанову про неможливість встановити результати голосування за мажоритарних кандидатів у 5 з 225 виборчих округів внаслідок порушень та звернулася до парламенту із проханням забезпечити законодавчу базу для проведення повторних виборів у цих округах. Наступного дня парламент рекомендував ЦВК провести повторні вибори у цих округах, хоча чинний закон про вибори не передбачає проведення повторних виборів у таких випадках. ЦВК затвердила результати у 220 мажоритарних округах, включаючи результати у кількох округах, де МСВ ОБСЄ/БДПЛ спостерігала серйозні порушення. ЦВК затвердила остаточні результати за пропорційним компонентом виборів, причому п'ять членів комісії висловили окрему думку. Спосіб, у який було затверджено деякі результати, викликає сумніви щодо дотримання положень п. 7.4 Копенгагенського документа ОБСЄ 1990 року, відповідно до якого країни-учасниці мають «забезпечувати, щоб голосування проводилося таємно або щоб застосовувалася рівноцінна процедура вільного голосування, щоб підрахунок голосів та оголошення результатів голосування були чесними, а також щоб офіційні результати були оприлюднені».

## II. ВСТУП ТА ПОДЯКИ

У відповідь на завчасне запрошення Міністерства закордонних справ України та враховуючи рекомендації Місії з оцінки потреб, що працювала з 22 до 25 травня, Бюро з демократичних інституцій та прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДПЛ) 12 вересня створило Місію спостереження за виборами (МСВ) до Верховної Ради України, що відбулися 28 жовтня 2012 р. До складу МСВ ОБСЄ/БДПЛ, яку очолювала посол Одрі Гловер (Audrey Glover), входило 20 експертів та 90 довгострокових спостерігачів (ДС), які працювали в Києві та 26 точках по всій території країни. Основна команда та ДС представляли 34 країни-учасниці ОБСЄ. У день голосування були задіяні 802 спостерігачі з 42 країн, включаючи 623 довгострокових та короткострокових спостерігачів, запрошених ОБСЄ/БДПЛ.<sup>2</sup>

У день голосування МСВ ОБСЄ/БДПЛ об'єднала зусилля з делегаціями Парламентської асамблеї ОБСЄ (ПА ОБСЄ), Парламентської асамблеї Ради Європи (ПАРЄ), Європейського парламенту (ЄП) та Парламентської асамблеї НАТО (ПА НАТО). Загалом, у спостереженні у день голосування взяли участь понад 802

<sup>2</sup> У спостереженні також брали участь 94 парламентарі та працівники з ПА ОБСЄ, 41 з ПАРЄ, 25 з ЄП та 19 з ПА НАТО.

спостерігачі. Всі спостерігачі представляли 42 країни-учасниці ОБСЄ та 1 партнера по співробітництву ОБСЄ.

МСВ ОБСЄ/БДПЛ оцінювала відповідність виборчого процесу зобов'язанням ОБСЄ та іншим міжнародним стандартам проведення демократичних виборів, а також положенням національного законодавства. Цей остаточний звіт є продовженням Заяви щодо попередніх результатів та висновків, що були оприлюднена на прес-конференції 29 жовтня 2012 року.<sup>3</sup>

МСВ ОБСЄ/БДПЛ хоче висловити подяку Міністерству закордонних справ України за запрошення здійснювати спостереження на виборах та за допомогу, а також Центральній виборчій комісії (ЦВК) за співпрацю та надання акредитаційних документів. МСВ ОБСЄ/БДПЛ також бажає висловити вдячність іншим національним та місцевим державним установам, виборчим органам, кандидатам, політичним партіям та організаціям громадянського суспільства за їхню співпрацю, Координатору проектів ОБСЄ в Україні, посольствам країн-учасниць ОБСЄ та міжнародним організаціям, акредитованим в Україні, за їхню підтримку.

### III. ПЕРЕДУМОВИ ТА ПОЛІТИЧНИЙ КОНТЕКСТ

З часу проведення попередніх парламентських виборів у 2007 році політична картина значно змінилася. Кандидат від Партії регіонів Віктор Янукович виграв президентські вибори 2010 року, після чого партія створила правлячу коаліцію з Комуністичною партією та Блоком Литвина. Партія регіонів також була загалом переможною на місцевих виборах у жовтні 2010 року, що надало їй значну владу на всіх рівнях. Основними опозиційними партіями на виборах 2012 року були Об'єднана опозиція - «Батьківщина» та не представлені в парламенті Український Демократичний Альянс за Реформи («УДАР») та «Свобода». Ще одна партія, що не представлена в парламенті – «Україна, вперед!» – позиціонувала себе між опозицією та правлячою партією. «Наша Україна», що раніше була однією з провідних партій, втратила громадську підтримку до початку виборчого процесу у липні 2012 року.

Вибори проводилися в умовах повернення змішаної виборчої системи, яка змінила динаміку цих виборів у порівнянні з парламентськими виборами 2007 року. Велика кількість кандидатів від партій та самовисуванців, деякі з яких були пов'язані із заможними підприємцями, змагалися на рівні округів. На національному рівні деякі партії, представлені у парламенті поточного скликання, не висували списки кандидатів, що частково можна пояснити запровадженням нового вищого бар'єру.

Вибори відбувалися на фоні справ Юлії Тимошенко та Юрія Луценка – двох видатних опозиційних політичних лідерів, які зараз відбувають покарання за вироком судових

<sup>3</sup> МСВ ОБСЄ/БДПЛ також оприлюднила два проміжні звіти та проміжний звіт за післявиборчий період. Усі звіти МСВ ОБСЄ/БДПЛ щодо виборів в Україні можна знайти на: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine>.

розглядів, що критикувалися з боку ПА ОБСЄ, ПАРЄ та ЄП як несправедливі<sup>4</sup>.

#### IV. ЗАКОНОДАВЧА БАЗА ТА ВИБОРЧА СИСТЕМА

Основним законом, що регулює проведення парламентських виборів, є Закон про вибори народних депутатів, прийнятий у листопаді 2011 року (далі у тексті – «закон про вибори»). Законодавча база розрізнена та складається, серед іншого, з Конституції, Закону про Центральну виборчу комісію, Закону про Державний реєстр виборців, Адміністративного процесуального кодексу та Кримінального кодексу. Вона доповнюється інструкціями та постановами, прийнятими ЦВК, що регулюють оперативні питання. Незважаючи на давні рекомендації ОБСЄ/БДПЛ та Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) Ради Європи, консолідація та гармонізація виборчого законодавства не була здійснена.

Загалом, закон про вибори міг забезпечити надійне підґрунтя для демократичного виборчого процесу за умови його належного застосування. Втім, деякі частини закону занадто деталізовані та складні, у той час коли деяким важливим питанням не вистачає ясності. Застосування закону не завжди було послідовним та відповідним міжнародним стандартам, особливо з точки зору повної та недискримінаційної реалізації основоположних прав, зокрема свободи виборців формулювати думку та рівності можливостей для учасників виборчих перегонів. Деякі положення нового виборчого закону враховують попередні рекомендації ОБСЄ/БДПЛ, зокрема передбачають можливість балотування незалежних кандидатів, необмежений доступ ЗМІ до всіх публічних виборчих заходів, а також скасування положень, що дозволяють додавати виборця до списків виборців у день голосування<sup>5</sup>. Водночас, деякі положення могли бути вдосконалені для забезпечення їхньої повної відповідності зобов'язанням ОБСЄ та іншим міжнародним стандартам, зокрема стосовно реєстрації кандидатів, визначення меж, правил фінансування передвиборчих кампаній, встановлення результатів голосування.

*Слід розглянути можливості для гармонізації закону про вибори з іншими законами, що мають відношення до парламентських виборів (головним чином, Законом про Центральну виборчу комісію, Кримінальним кодексом та Адміністративним процесуальним кодексом), шляхом зведення всіх законів у єдиний кодекс. Це має сприяти його застосуванню та мінімізувати використання тимчасових постанов на майбутніх виборах. Будь-які поправки повинні прийматися за результатами всеохоплюючого та прозорого процесу та залишати достатньо часу до наступних*

<sup>4</sup> ПА ОБСЄ, ПАРЄ та ЄП у своїх заявах висловили занепокоєння щодо «численних недоліків», що могли «негативно вплинути на ... можливість підзахисних отримати справедливий судовий розгляд», та наполягали на їхньому звільненні. Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) ще не виніс рішення щодо справедливого судового розгляду справ Юлії Тимошенко та Юрія Луценка. У справі Юрія Луценка щодо оскарження його арешту та досудового утримання під вартою ЄСПЛ прийняв рішення на його користь. ЄСПЛ визнав, що «арешт Луценка був упереджений; не зазначалося жодних поважних підстав для його утримання під вартою; також не здійснювався належний аналіз законності його арешту та утримання під вартою».

<sup>5</sup> На прохання Міністерства юстиції України ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанська комісія провели спільний правовий аналіз законопроекту, з яким можна ознайомитися на <http://www.osce.org/odihr/84126>.



**виборів, щоб всі зацікавлені сторони виборчого процесу мали час для ознайомлення з правилами виборчого процесу.**

Закон про вибори забезпечує рівне виборче право та забороняє привілеї та обмеження для кандидатів, зокрема на основі статі. Закон про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (прийнятий у 2005 році) гарантує рівні права та можливості для жінок та чоловіків в усіх сферах соціального життя. Він також вимагає проведення гендерного аналізу всього законодавства та передбачає застосування позитивних дій<sup>6</sup>. Втім, ці положення не застосовуються послідовно, а ефективні механізми для забезпечення їхнього застосування відсутні.

**Можна провести гендерний аналіз всього законодавства та проектів нових законів з метою гармонізації відповідних законодавчих актів, включаючи закон про вибори, як передбачено у законі про рівність та у Наказі Міністерства юстиції України № 42/5 2006 року.**

Більшість співрозмовників МСВ ОБСЄ/БДПЛ наголошували на тому, що прийняття Закону про судоустрій і статус суддів у 2010 році негативно вплинуло на здійснення правосуддя<sup>7</sup>. До того ж, Закон про доступ до судових рішень з останніми змінами передбачає, що рішення судів загальної юрисдикції<sup>8</sup>, що мають вноситися до Єдиного державного реєстру судових рішень, мають бути затверджені Радою суддів України разом із Державною судовою адміністрацією України. У результат цього не всі судові рішення вносяться до реєстру, що у поєднанні з широкою деперсоналізацією рішень<sup>9</sup> знижує прозорість системи та громадську довіру до судової гілки влади.

Право голосувати надається всім громадянам, які досягли віку 18 років та більше станом на день голосування та є дієздатними. Щоб балотуватися, кандидати повинні мати право голосувати та досягти віку мінімум 21 рік у день голосування. Право бути обраним також передбачає дотримання вимоги про п'ятирічний термін проживання, який є надмірним<sup>10</sup>. Закон про вибори не надає точного визначення вимоги щодо п'ятирічного терміну проживання, а ЦВК не прийняла жодних пояснюючих інструкцій. На початку періоду офіційної передвиборчої агітації було два випадки оскарження

<sup>6</sup> Положення статті 15 Закону про рівність стосовно рівних можливостей чоловіків і жінок у виборчому процесі та гендерного представлення у списках виборців не були включені до закону про вибори.

<sup>7</sup> У своїй Постанові №1862 (2012) щодо функціонування демократичних інституцій в Україні ПАРС відмічає «структурні недоліки української судової системи», які «вже досить тривалий час викликають занепокоєння Асамблеї». ПАРС також відзначила «упередження на користь обвинувачення, що є надзвичайно розповсюдженим у судовій системі України».

<sup>8</sup> Відповідно до статті 17.2 Закону про судоустрій і статус суддів, система судів загальної юрисдикції включає у себе місцеві суди, апеляційні суди, вищі спеціалізовані суди (до яких належать адміністративні суди, що розглядають пов'язані з виборами спори) та Верховний суд України.

<sup>9</sup> Відповідно до статті 7 Закону про доступ до судових рішень, дані, що дозволяють ідентифікувати сторони у судовому процесі, не відображаються у тексті судових рішень, що публікуються у реєстрі. Зокрема, до таких даних належать: ім'я та прізвище, місце проживання, а також імена суддів, які прийняли рішення.

<sup>10</sup> Кодекс належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії, пункт I 1.1 с iii-iv: iii. передбачає, що «ценз осілості щодо громадян встановлюватися не може, за винятком участі в місцевих або регіональних виборах; iv. необхідна тривалість проживання не має перевищувати шести місяців; більш тривалий термін може встановлюватися винятково з метою захисту національних меншин.»

реєстрації кандидатів іншими кандидатами з підстав дотримання цензу осілості, що набули значного правового та громадського резонансу<sup>11</sup>.

Громадяни, визнані винними у скоєнні навмисного злочину, не можуть балотуватися та бути обраними, якщо судимість не була погашена або знята до початку процесу висування кандидатур. Незважаючи на попередні рекомендації ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії, це обмеження не враховує тяжкості скоєного злочину, що суперечить міжнародним стандартам<sup>12</sup>.

***Вимога, відповідно до якої кандидати повинні проживати у країні протягом п'яти років до парламентських виборів, має бути змінена з метою уникнення несправедливого обмеження прав кандидатів. Крім цього, обмеження права балотуватися на виборах внаслідок судимості, яка не була знята або погашена до початку висування кандидатур, має бути переглянута для забезпечення дотримання принципу співвідношення тяжкості правопорушення та захисту виборчих прав.***

Парламент обирається строком на п'ять років. Новий закон про вибори повернув змішану паралельну виборчу систему, що застосовувалася на виборах 1998 та 2002 року. Половина з 450 членів парламенту (депутатів) обирається за пропорційними закритими виборчими списками в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі; решта 225 депутатів обирається у рівній кількості одномандатних округів за багатопартійною системою з одним туром голосування (система простої більшості). Для участі у розподілі мандатів за пропорційним компонентом політичні партії мають набрати мінімум 5% дійних голосів на відміну від 3%, як вимагалось на виборах 2007 року. Більшість співрозмовників ОБСЄ/БДПЛ були незадоволені чинною виборчою системою, яка повернула недоліки, що спостерігалися під час її попереднього застосування.

***Якщо мажоритарний компонент виборчої системи буде збережений, слід розглянути можливість передання повноважень з організації мажоритарних перегонів до ОВК, включаючи реєстрацію мажоритарних кандидатів та їх уповноважених осіб, за умови, що ЦВК здійснюватиме потужні регуляторні функції відносно реєстрації кандидатів, та матиме право скасовувати необґрунтовані рішення ОВК. Це вимагатиме перегляду механізму призначення та/або строку повноважень ОВК.***

ЦВК спочатку визначила кількість одномандатних округів у кожному адміністративному регіоні, після чого були встановлені межі кожного виборчого округу шліхом прийняття двох постанов у квітні 2012 року. ЦВК виконала правову вимогу, згідно з якою кількість виборців у кожному виборчому окрузі не повинна відхилитися

<sup>11</sup> В одній з цих справ суд вирішив, що відповідна вимога не передбачає постійного або безперервного проживання, також врахувавши особисті обставини. В іншій суд постановив, що невиконання кандидатом вимоги щодо постійного проживання протягом останніх п'яти років було доведене на основі відомостей, наданих Державною прикордонною службою, та скасував відповідне рішення ЦВК.

<sup>12</sup> Див. п. 24 Копенгагенського документа ОБСЄ 1990 року, відповідно до якого «країни-учасниці забезпечуватимуть, щоб реалізація всіх прав людини та основних свобод не ставала предметом жодних обмежень, крім тих, що передбачені законом та відповідають їхнім зобов'язанням згідно з міжнародним законодавством». Див. також ЄСПЛ *Hirst v. United Kingdom*, № 74025/01 (6 жовтня 2005 року) на [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

від середнього значення по країні більш ніж на 12%. Якщо визначення виборчих округів здійснювалося із дотриманням кінцевих термінів, основні критерії визначення меж виборчих округів не були сформульовані заздалегідь, і процесу бракувало прозорості, що суперечить належній практиці у виборчих справах.<sup>13</sup> Деякі зацікавлені сторони та неурядові організації (НУО) висловили занепокоєння щодо певних несуміжних округів та щодо випадків, коли території компактного проживання національних меншин були розділені на кілька виборчих округів, що ставило у невигідне становище потенційних кандидатів від меншин, які балотувалися у мажоритарних округах.

*Якщо буде збережена існуюча змішана виборча система, закон про вибори має бути змінений, щоб забезпечити прозорість процесу зміни меж виборчих округів, який має здійснюватися заздалегідь до наступних парламентських виборів та базуватися на чітких широко оприлюднених правилах, що враховуватимуть існуючий адміністративний розподіл, а також історичні, географічні та демографічні чинники. Особливо це стосується визначення меж одномандатних округів у районах з високим відсотком меншин для забезпечення прав національних меншин, а межі виборчих округів не повинні змінюватися з метою ослаблення або виключення представлення меншин.*

## V. УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ

Управління виборчим процесом здійснювалося тривірневою системою виборчих комісій: ЦВК, 225 ОВК у рівній кількості одномандатних округів та 33762 ДВК<sup>14</sup>.

### A. ЦЕНТРАЛЬНА ВИБОРЧА КОМІСІЯ

ЦВК є єдиним постійно працюючим органом управління виборчим процесом. До її складу входять 15 членів, призначених у червні 2007 року за поданням Президента за погодженням з парламентом строком на сім років. Політичні партії, що зареєстрували виборчі списки кандидатів, мають право на одного уповноваженого представника у ЦВК під час виборчого процесу<sup>15</sup>. 4 з 15 членів ЦВК, включаючи одного з двох заступників голови комісії, – жінки.

<sup>13</sup> Чинні зобов'язання щодо проведення демократичних виборів у країнах-членах ОБСЄ у частині I, 3.3 передбачають: «Зміна меж виборчих округів має ... базуватися на прозорих пропозиціях та дозволяти інформування та залучення громадськості» (див. <http://www.osce.org/odihr/elections/13957>). Кодекс належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії у пункті I.2.2 передбачає, що визначення меж «...повинно: бути неупередженим; не завдавати шкоди національним меншинам; враховувати думку комітету, більшість членів якого є незалежними; бажано, щоб до складу такого комітету входив географ та соціолог, забезпечувалося пропорційне представництво партій та, якщо потрібно, представників національних меншин» (див. <http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD%282002%29023-e.pdf>).

<sup>14</sup> Включаючи 116 закордонних та 1 458 спеціальних виборчих дільниць, з яких 1 220 були створені у лікарнях, 209 – у пенітенціарних установах, 28 – на судах та 1 – на українській полярній станції.

<sup>15</sup> Крім цього, кожна партія, що зареєструвала виборчий список кандидатів, мала право акредитувати до п'яти уповноважених осіб у загальнодержавному виборчому окрузі та одну уповноважену особу у кожному мажоритарному окрузі та на кожній виборчій дільниці у день голосування.

Закон про вибори надає ЦВК широкі повноваження. ЦВК регулює всі технічні аспекти виборів, створює одномандатні виборчі округи, призначає членів ОВК, реєструє виборчі списки кандидатів та уповноважених осіб партій, акредитує міжнародних спостерігачів, контролює функціонування державного реєстру виборців та розподіляє виборчий бюджет. Крім цього, на ЦВК покладалася обов'язок щодо реєстрації всіх мажоритарних кандидатів та їхніх уповноважених осіб, уповноважених осіб партій в одномандатних округах, а також здійснення нагляду за фінансуванням передвиборчих кампаній мажоритарних кандидатів. ЦВК провела всю технічну підготовку до виборів із дотриманням визначених законом термінів та, як правило, проводила щоденні засідання. Під час виборчого процесу ЦВК прийняла понад 2 000 рішень, більшість з яких приймалася одногосно та оприлюднювалася на офіційному веб-сайті протягом кількох днів<sup>16</sup>.

Усі засідання ЦВК були відкриті для партій, кандидатів, ЗМІ та спостерігачів<sup>17</sup>. Уповноважені особи партій та кандидатів можуть брати участь в обговореннях всіх питань, пов'язаних із виборами. Однак, ЦВК регулярно проводила наради перед засіданнями за зачиненими дверима, і більшість відкритих засідань відбувалася без обговорення по суті питань, що знижувало прозорість роботи<sup>18</sup>. В одному випадку, при обговоренні питання про звільнення всієї ОВК, ЦВК згадала, що був запропонований інший проект рішення, який був обговорений та відхилений на нараді до початку формального засідання ЦВК. Під час засідання, на якому були оголошені остаточні результати за пропорційним компонентом виборів, Голова ЦВК оголосив перерву, після того як деякі члени ЦВК висунули пропозицію про внесення змін до порядку денного засідання для розгляду питання щодо ОВК 94, яка змінила результати у відповідному виборчому окрузі<sup>19</sup>. Він запросив всіх членів ЦВК для обговорення питання за зачиненими дверима. Після перерви результати виборів були затверджені без відкритого обговорення цього питання. Проект одного з найбільш суперечливих рішень ЦВК про скасування результатів голосування у п'яти виборчих округах не був наданий політичним партіям та кандидатам та не обговорювався на відкритому засіданні ЦВК<sup>20</sup>.

Незважаючи на те, що ЦВК є головним державним органом, що відповідає за забезпечення уніфікованого застосування закону про вибори, на практиці вона не вживала достатніх заходів для регулювання ключових аспектів виборів, зокрема таких сфер як забезпечення прозорості під час встановлення підсумків голосування, дотримання правил ведення кампаній, попередження непрямого підкупу виборців, вирішення проблеми порушень, пов'язаних зі ЗМІ, та надання ефективного правового захисту скаржникам. Після дня голосування, ЦВК не змогла припинити повноваження

<sup>16</sup> ЦВК прийняла близько 550 рішень щодо реєстрації, відмови у реєстрації та скасування реєстрації мажоритарних кандидатів, а також близько 500 щодо реєстрації та скасування реєстрації представників політичних партій та кандидатів у виборчих округах. Деяка інформація, включаючи результати виборів та дані про реєстрацію списків кандидатів політичних партій та мажоритарних кандидатів, публікувалася у державних газетах «Урядовий кур'єр» та «Голос України».

<sup>17</sup> Закон про вибори та Закон про ЦВК вимагають, щоб ЦВК проводила засідання, обговорення та заходи відкрито та публічно.

<sup>18</sup> Уповноважена особа від «УДАР» в ЦВК кілька разів висувала заперечення щодо ненадання інформації ЦВК до початку засідань комісії. Кандидатам, спостерігачам та ЗМІ, як правило, не надавалися матеріали або проекти рішень, крім порядку денного засідання.

<sup>19</sup> Один із заступників Голови ЦВК закликав скасувати спірне рішення щодо ОВК 94 про скасування результатів голосування на 27 виборчих дільницях.

<sup>20</sup> Див. Розділ XIV Розвиток подій після дня голосування.

членів ОВК, які затримували або блокували процес визначення підсумків голосування у деяких ОВК з підстав, що здаються політично вмотивованими (див. Розділ XIV Розвиток подій після дня голосування).

***Постанови ЦВК, що містять інструкції або роз'яснення закону, мають видаватися завчасно, щоб вони могли бути належним чином виконані. ЦВК має уникати внесення змін до процедур в останню хвилину в інтересах прозорості та підзвітності.***

Просвіта виборців здійснювалася переважно у вигляді вставок, що транслювалися на різних телеканалах та висвітлювали різні аспекти виборчого процесу, включаючи зміну виборчої системи, перевірку списків виборців та таємність голосування<sup>21</sup>.

## **В. Окружні виборчі комісії**

ОВК створюються з метою підготовки та проведення парламентських виборів. 18 членів кожної ОВК були призначені ЦВК 26 серпня за поданнями партій. П'ять парламентських груп мали гарантоване представництво в ОВК, а решта посад розподілялася шляхом жеребкування серед 87 політичних партій, що брали участь у виборах. Кілька зацікавлених сторін висловили занепокоєння щодо складу ОВК, який став наслідком єдиного жеребкування, яке ЦВК проводила одночасно для всіх 225 ОВК<sup>22</sup>. Деякі партії, що мали кандидатів лише у кількох округах (які часто називають «технічними» партіями), отримали посади в усіх ОВК, у той час як інші партії, що мали кандидатів по всій країні, включаючи «УДАР» та «Свободу», не були офіційно представлені<sup>23</sup>. Приблизно 56% всіх членів комісій були жінки. Загалом, головами 106 ОВК були жінки; 114 заступників голів та 155 секретарів комісій також були жінки.

ОВК загалом здійснювали підготовку вчасно, але на їхню роботу негативно вплинули заміни членів комісій за зверненнями партій, що висунули відповідних кандидатів<sup>24</sup>. Понад 60% призначених членів ОВК були замінені протягом виборчого періоду<sup>25</sup>, причому більшість замін ініціювали шість дрібних партій<sup>26</sup>. Основні завдання ОВК полягали у призначенні членів ДВК та організації їхнього навчання, реєстрації громадських спостерігачів та уповноважених осіб мажоритарних кандидатів, розподілі

<sup>21</sup> ЦВК розробила освітні вставки для виборців у співпраці з Координатором проектів ОБСЄ в Україні.

<sup>22</sup> Представники «УДАР», «Свободи» та основні громадські групи зі спостереження – Комітет виборців України (КВУ) та ОПОРА – висловили занепокоєння щодо способу, у який проводилося жеребкування з метою розподілу посад в ОВК.

<sup>23</sup> Наприклад, 8 політичних партій, що мали 20 або менше кандидатів, мали представників у понад 200 ОВК (не всі з цих партій висували кандидатів в усі ОВК), тоді як 5 політичних партій, що зареєстрували понад 100 кандидатів кожна, не були представлені у жодній ОВК. «УДАР» неофіційно отримала представництво в ОВК через дві «технічні» партії. Партія регіонів мала додаткове фактичне представлення завдяки таким «технічним» партіям.

<sup>24</sup> Більшість ОВК не дотрималися кінцевих термінів, встановлених для проведення жеребкування з метою розподілу посад в ДВК. Кілька ОВК (61, 138, 159 та 225) не виконали правил, визначених ЦВК, та мали проводити повторне жеребкування, а ще кілька ОВК (2 та 19) не змогли створити ДВК у встановлений законом час.

<sup>25</sup> Останні заміни членів ОВК були затверджені ЦВК 27 жовтня, і ще кілька замін відбулося після дня голосування.

<sup>26</sup> Партії «Союз анархістів України», «Єдина родина», «Братство», «Руська єдність» та «Русь єдина», які разом висунули десять кандидатів на виборах, замінили майже всіх своїх кандидатів в ОВК.

виборчих бюлетенів та інших важливих виборчих матеріалів, отриманні протоколів ДВК про результати голосування та використаних виборчих матеріалів після завершення підрахунку голосів, визначенні підсумків голосування за пропорційним та мажоритарним компонентами виборів та переданні протоколів про визначення підсумків голосування до ЦВК.

ЦВК провела дві навчальні сесії для операторів інформаційно-аналітичної системи «Вибори» з метою тестування процедури передання результатів голосування на виборчих дільницях від ОВК до ЦВК<sup>27</sup>. Довгостроковим спостерігачам МСВ ОБСЄ/БДПЛ було відмовлено у наданні доступу до цих тренінгів у 16 ОВК<sup>28</sup>, переважно внаслідок відсутності чітких положень у законі, що конкретно стосуються такого спостереження<sup>29</sup>.

ЦВК разом із Міжнародним фондом виборчих систем (IFES) організувала навчання для голів, заступників голів та секретарів ОВК, які після цього навчали інших членів ОВК та керівників ДВК. Довгострокові спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ оцінили навчання, на яких вони були присутні, як повне, але відзначили, що кількість присутніх на деяких сесіях була малою. Масштабні заміни членів ОВК та ДВК, включаючи тих, хто вже пройшов навчання, значно знизили ефективність цього навчання та частково можуть пояснити дуже велику кількість помилок, помічених у ході заповнення протоколів про результати голосування у ДВК та ОВК.

### С. ДІЛЬНИЧНІ ВИБОРЧІ КОМІСІЇ

Близько 685 000 членів ДВК здійснювали процедури голосування та підрахунку голосів у день голосування. На фоні загального незадоволення процесом розподілу посад в ОВК, ЦВК змінила процедуру жеребкування для розподілу посад в ДВК та розпорядилася, щоб ОВК проводили єдине жеребкування для всіх ДВК в одномандатному окрузі, мотивувавши це тим, що це зменшить час, потрібний для проведення жеребкування<sup>30</sup>. У результаті цього посади в ДВК розподілялися ОВК серед кандидатур, висунутих політичними партіями та мажоритарними кандидатами, зареєстрованими у відповідних округах. Загалом, на рівні ДВК були представлені 85 політичних партій та 1 567 мажоритарних кандидатів.

Деякі співрозмовники висловили недовіру до органів управління виборчим процесом, стверджуючи, що члени виборчих комісій, висунуті «технічними» партіями, насправді були пов'язані з іншими партіями, особливо в Партією регіонів, що призвело до її домінування в управлінні виборчим процесом. Довгострокові спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ отримали інформацію про зв'язок дрібних партій з Партією регіонів в ОВК та/або ДВК у 15 виборчих округах від деяких опозиційних партій та кандидатів.

<sup>27</sup> «Вибори» – це автоматизована система, що використовується для обробки даних ОВК та ЦВК, включаючи розподіл керівних посад в ОВК та ДВК, для вирішення фінансових питань, передання попередніх результатів голосування, а також для розміщення офіційних результатів виборів на веб-сайті ЦВК.

<sup>28</sup> ОВК 11, 90, 99, 122, 123, 128, 187, 201, 203, 204, 216, 219, 222, 223, 224 та 225.

<sup>29</sup> Однак, стаття 77.2 закону про вибори надає міжнародним спостерігачам право здійснювати спостереження під час усього виборчого процесу.

<sup>30</sup> Попередня Постанова ЦВК №88 від 17 травня 2012 року передбачала проведення окремого жеребкування для кожної ДВК, але вона була скасована за тиждень до кінцевого терміну, визначеного для проведення жеребкування.

ДС МСВ ОБСЄ/БДПЛ змогли підтвердити випадки, коли члени Партії регіонів працювали у виборчих комісіях за поданням від різних «технічних» партій<sup>31</sup>. У виборчому окрузі 57 в Донецькій області 1 667 з 2 551 членів ДВК працювали на одному підприємстві, яке очолював кандидат від Партії регіонів; таким чином, 63% всіх членів ДВК в цьому окрузі були підпорядковані кандидату на своєму основному місці роботи. З технічної точки зору, принцип пропорційного представництва всіх учасників виборчих перегонів на рівні ДВК був дотриманий, але він був поставлений під сумнів внаслідок присутності великої кількості партій та кандидатів, щодо яких складалося враження, що вони не активно змагалися на виборах, а лише отримали місця у виборчих комісіях<sup>32</sup>.

Тисячі членів ДВК були замінені, причому кількість замін досягала 50% усього складу деяких ДВК<sup>33</sup>. У якості причини для відставки зазначалася віддаленість ДВК від місця проживання членів комісії, недостатня оплата та відсутність досвіду роботи; деякі кандидати не знали, що їх було висунуто на посади членів ДВК. Втім, більшість замін ініціювалася політичними партіями, що висунули відповідних кандидатів. Деякі ДВК не могли повноцінно працювати внаслідок відсутності кворуму або відсутності голови комісії через відставку<sup>34</sup>.

*У своїй роботі всі виборчі комісії мають керуватися принципами прозорості, неупередженості та незалежності. Усі засідання виборчих комісій повинні бути публічними, і жодне засідання не може проводитися за зачиненими дверима. Щоб підвищити рівень неупередженості та незалежності органів управління виборчим процесом, парламентські партії та партії, що висунули певну кількість кандидатів на виборах у відповідному виборчому окрузі, мають бути представлені у виборчих комісіях. Можна розглянути заходи, спрямовані на попередження зловживань з боку так званих «технічних» партій.*

## VI. РЕЄСТРАЦІЯ ВИБОРЦІВ

Реєстрація виборців – це пасивний процес, що базується на централізованому Державному реєстрі виборців (ДРВ) та координується ЦВК. Особи, які мають право голосувати на виборах, вносяться до ДРВ відповідно до зареєстрованого місця проживання, що визначається як їхня виборча адреса. Дані про реєстрацію всіх виборців надаються переважно Державною міграційною службою. Персональні дані всіх виборців, внесених до ДРВ, переглядаються та оновлюються кожного місяця 754

<sup>31</sup> На такі випадки також посилався активіст Партії регіонів, який проводив інструктаж членів ДВК в Сімферополі. Аудіозапис був доступний тут: <http://f-bit.ru/16617>.

<sup>32</sup> Крім цього, партії, які не змогли зареєструвати висунутого кандидата, а також партії та кандидати, що відкликали свої кандидатури до виборів, мали право зберігати посади у виборчих комісіях.

<sup>33</sup> Понад 30% попередньо призначених членів комісій були замінені у деяких ДВК виборчих округів 27, 36, 41, 60, 78, 79, 115, 116, 117, 118, 122, 129, 156, 172, 176, 186, 200, 213, 215, 218 та 221.

<sup>34</sup> Деякі довгострокові спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомили про проблеми із забезпеченням кворуму, для якого потрібні дві третини призначених членів комісії, які склали присягу, для роботи ДВК; це затримало початок роботи деяких ДВК у виборчих округах 14, 106, 108, 110, 115, 116, 122 та 123.



органами адміністрування реєстру (ОАР – один на кожен установа місцевої влади)<sup>35</sup>, і у період з 1 січня до 19 жовтня 2012 року рішеннями ЦВК було видалено 57 917 випадків кратного внесення. Відповідно до закону про Державний реєстр виборців, Служба ДРВ у ЦВК надала всім дев'яти парламентським партіям електронні копії ДРВ<sup>36</sup>.

***З метою подальшого покращення якості списків виборців новостворена Державна міграційна служба може розглянути можливості для оцифрування своїх записів, що дозволить прискорити та полегшити їхню обробку.***

Виборці, які не перебувають за місцем проживання у день голосування, можуть звернутися із проханням змінити місце голосування без зміни адреси, за якою вони зареєстровані для голосування. Ця можливість стала політично чутливим питанням після повернення мажоритарного компоненту виборів. Громадські спостерігачі помітили незвичайно велику кількість виборців, які звернулися із проханням змінити місце їхнього голосування на конкретні виборчі округи, що було підтверджено службою ДРВ у ЦВК<sup>37</sup>. Позитивним кроком стало рішення ЦВК, прийняте 22 вересня, про надання дозволу на тимчасові зміни лише у межах одномандатного округу, в якому зареєстрований виборець<sup>38</sup>.

***Якщо буде збережена існуюча змішана система, закон про вибори та/або закон про Державний реєстр виборців має бути змінений з метою заборони тимчасових змін місця голосування за межами одномандатного округу, в якому зареєстрований виборець. Оскільки таке обмеження позбавить деяких виборців права голосу, слід розглянути можливості для дозволу голосувати за пропорційним компонентом тим виборцям, які перебувають не за місцем проживання у день голосування.***

Довгострокові спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомили, що передання попередніх списків виборців до ДВК для звичайних та постійних спеціальних виборчих дільниць, а також запрошень на вибори відбувалося в приміщеннях ОАР із дотриманням визначених законом термінів 7 жовтня<sup>39</sup>. Загалом, ДВК надавали попередні списки виборців для ознайомлення на наступний день після отримання. ДС МСВ ОБСЄ/БДПЛ спостерігали різні підходи щодо права виборця ознайомитися зі списками виборців<sup>40</sup>. Деякі ДВК надавали весь список для ознайомлення, інші дозволяли виборцям перевірити лише їхні особисті дані та інколи дані інших членів сім'ї, зареєстрованих за

<sup>35</sup> Особисті дані виборців у ДРВ включають ім'я виборця, місце та дату народження, адресу реєстрації, виборчу дільницю та у відповідних випадках зазначення постійної неспроможності виборця пересуватися без допомоги.

<sup>36</sup> Ці електронні копії були надійно захищені від внесення змін та несанкціонованого копіювання. Відповідно до статті 24.5 закону про Державний реєстр виборців, партії повинні повернути електронні копії ДРВ протягом двох місяців після отримання.

<sup>37</sup> Такі випадки повідомлялися з виборчих округів 95 (Київська область), 212, 221 та 222 (м. Київ).

<sup>38</sup> Відповідно до цього рішення було скасовано близько 5 000 попередньо наданих дозволів щодо голосування за межами відповідного одномандатного округу. Водночас, не було здійснено жодних кроків, щоб поінформувати виборців, на яких вплинуло це рішення. Це рішення стосувалося тих виборців, які перебували за межами округу, де вони були офіційно зареєстровані, і тому не могли проголосувати.

<sup>39</sup> На цих виборах імена та інші дані на запрошеннях друкували ОАР, що значно зменшило обсяги роботи членів ДВК.

<sup>40</sup> Відповідно до статті 40.3 закону про вибори, виборці мають право «доступу до попереднього списку виборців у приміщенні ДВК» та право вимагати внесення поправок, «особливо щодо включення або виключення виборця чи будь-якої іншої особи».



тією самою адресою<sup>41</sup>. Звернення виборців про внесення змін до попередніх списків виборців приймалися ДВК та ОАР у період, що закінчувався за п'ять днів до дня голосування, на звичайних виборчих дільницях (три дні на тимчасових спеціальних виборчих дільницях, створених ОВК). Довгострокові спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомили, що протягом періоду, визначеного для ознайомлення, небагато виборців прийшли, щоб ознайомитися з попередніми списками. Ті, хто прийшов, переважно просили виправити неточне написання імен.

Виправлені списки виборців були передані на звичайні виборчі дільниці з дотриманням визначеного законом терміну 25 жовтня. Відповідно до останнього оновлення ДРВ перед виборами 26 жовтня, що відображало зміни та поправки за результатами звернень виборців, до списків виборців на цих виборах було внесено 36 163 839 виборців, включаючи 424 858 осіб, зареєстрованих для голосування за межами країни<sup>42</sup>. Кількість виборців, зазначених для голосування на дому у базі даних ДРВ, становила 698 342. Відповідно до заяв про організацію виїзного голосування, що надійшли до ДВК до дня виборів<sup>43</sup>, їхня кількість досягла 1 065 634 або 2,94% електорату<sup>44</sup>. Незважаючи на те, що відсоток тих, хто голосував на дому, був нижчий, ніж протягом другого туру президентських виборів 2010 року (5,4%), дані з протоколів ЦВК про результати голосування продемонстрували значні відмінності у кількості виїзних голосувань в окремих виборчих округах, що коливалися від 0,37% в ОВК 213 (м. Київ) до надзвичайно високого показника у 10,77% в ОВК 114 (Луганська область) та 10,13% в ОВК 147 (Полтавська область).

Позитивна зміна до закону про вибори забороняє ДВК вносити зміни до виправлених списків виборців протягом останніх двох днів до дня голосування, окрім як за рішенням суду або повідомленням від відповідного ОАР; у день голосування ДВК дозволялося вносити зміни до списків виборців лише за рішенням суду<sup>45</sup>. Адміністративний процесуальний кодекс передбачає, що виборець може подати судовий позов з вимогою внести зміни до списку виборців у період, що закінчується за два дні до дня голосування; суди повинні розглядати такі справи протягом двох днів, або, якщо позов був поданий за два дні до дня голосування, – невідкладно<sup>46</sup>. Відповідно до інформації, наданої службою ДРВ у ЦВК, деякі суди розглядали заяви про включення до списку виборців протягом останніх двох днів до дня голосування та у день голосування, у той

<sup>41</sup> У більшості ДВК, відвіданих довгостроковими спостерігачами МСВ ОБСЄ/БДПЛ у виборчих округах 94, 95, 97, 98 (Київська область) та у Рівненській, Чернівецькій та Полтавській областях.

<sup>42</sup> Кількість виборців у базі даних ДРВ, зазначена на веб-сайті ЦВК станом на кінець жовтня 2012 року, становила 36 730 042. Служба ДРВ у ЦВК пояснила різницю у цифрах тим, що деякі виборці скасували реєстрацію за місцем останнього проживання, але не зареєструвалися за новою адресою; за оцінками служби ДРВ у ЦВК, кількість таких виборців зазвичай становить приблизно 500 000.

<sup>43</sup> Довгострокові спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомили про велику кількість заявок про голосування на дому, отриманих у деяких виборчих округах в останні дні до закінчення визначеного терміну. Існували твердження про організоване подання заяв на виїзне голосування активістами Партії регіонів; у виборчих округах 14 (Вінницька область), 48 (Донецька область), 81 (Запорізька область) та 211 (м. Київ) повідомлялося, що такі звернення заповнювала одна особа, або використовувалися заздалегідь надруковані бланки, або стояв підпис одного лікаря. Деякі скарги щодо заяв про голосування на дому були направлені до суду; Голосіївський районний суд міста Києва задовольнив позов Об'єднаної опозиції - «Батьківщини» та відхилив 54 заяви про організацію виїзного голосування з підстав фальсифікації заяв.

<sup>44</sup> Відповідно до протоколів ЦВК про результати виборів у загальнодержавному виборчому окрузі.

<sup>45</sup> Статті 42.1 та 42.2 закону про вибори.

<sup>46</sup> Стаття 173.2–4 Адміністративного процесуального кодексу.

час коли інші відмовлялися це робити, посилаючись на положення Адміністративного процесуального кодексу.

Закон про вибори передбачає оновлення ДРВ після виборів не пізніше, ніж через три дні після офіційного оприлюднення остаточних результатів. ОАР провела це оновлення одразу після дня голосування. Служба ДРВ у ЦВК поінформувала МСВ ОБСЄ/БДПЛ, що станом на 14 листопада майже 85% звичайних ДВК надали інформацію про поправки, внесені до виправлених списків виборців протягом останніх двох днів до дня голосування та у день голосування. Такі поправки стосувалися 1 507 включень та 19 625 виключень виборців, а також 73 357 випадків перегляду особистих даних.

## VII. РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ

Висування кандидатів тривало з 30 липня до 12 серпня. Кандидати могли висуватися політичними партіями або самостійно. Партії мали право висунути виборчий список, до якого входило не більше 225 кандидатів, у загальнодержавному виборчому окрузі та по одному кандидату у кожному одномандатному окрузі. Позапартійні кандидати могли балотуватися самостійно в одномандатних округах. Особа могла балотуватися або за партійним списком, або в одномандатному окрузі, але не одночасно.

Для реєстрації списку кандидатів партії в одномандатних округах ЦВК вимагала низку документів<sup>47</sup> та заставу у розмірі 2 000 мінімальних зарплат (приблизно 213 000 євро) для партійних списків та 12 мінімальних зарплат (приблизно 1 300 євро) для мажоритарних кандидатів. Застава поверталася лише тим партіям, що пройшли п'ятивідсотковий бар'єр за пропорційним компонентом виборів, та кандидатам, обраним в одномандатних округах. Це суперечить належній практиці, відповідно до якої, якщо вимагається застава, то вона має повертатися, якщо партія або кандидат набере певний відсоток голосів, який не повинний бути занадто високим<sup>48</sup>. ЦВК мала прийняти рішення про реєстрацію протягом п'яти днів після отримання подання. Це залишало небагато часу для обробки понад 6 000 заяв.

Відповідно до законодавчих положень ЦВК відмовила у реєстрації Юлії Тимошенко та Юрія Луценка<sup>49</sup> - двох відомих опозиційних політиків, які зараз відбувають покарання у в'язниці за вироками суду, які ПА ОБСЄ, ПАРЄ та ЄП критикували та називали несправедливими. При розгляді апеляційної скарги рішення ЦВК було підтримане. У результаті цих судових розглядів їхня неспроможність балотуватися суперечила

---

<sup>47</sup> Включаючи рішення партії про висування кандидатів (лише для кандидатів від партій); автобіографію кандидата (автобіографії кандидатів) з детальною особистою інформацією; заяву кожного кандидата про згоду припинити всі види діяльності, несумісні з депутатським мандатом, у разі обрання; декларацію про майновий стан, доходи та фінансові зобов'язання кандидата(кандидатів); документ, що підтверджує внесення виборчої застави.

<sup>48</sup> Див. пункт I.1.3 Кодексу належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії.

<sup>49</sup> Юлія Тимошенко та Юрій Луценко були внесені до виборчого списку Об'єднаної опозиції - «Батьківщини» відповідно під номером 1 та 5.

зобов'язанням, викладеним у п. 5.1, 7.5 та 24 Копенгагенського документа ОБСЄ 1990 р.<sup>50</sup>

ЦВК вважала будь-яке подання, що не містило всі дані, передбачені законом, таким, що не подавалося, та відмовляла у реєстрації кандидатів з підстав відсутності відповідних документів. Незважаючи на свої повноваження забезпечувати виборчі права громадян, ЦВК не інформувала кандидатів про помилки та пропуски, не надаючи їм можливості виправити помилки<sup>51</sup>. Загалом, 441 висунутий кандидат не був зареєстрований, переважно з підстав ненадання потрібних документів; багатьом було відмовлено з причин незначних пропусків, що суперечить п. 24 Копенгагенського документа ОБСЄ 1990 р.<sup>52</sup>

***Можна було б запровадити ефективні механізми повідомлення, щоб потенційні кандидати отримували інформацію від органів управління виборчим процесом про виявлені пропуски та помилки у їхніх поданнях, що дозволить їм виправити відповідні помилки.***

Незважаючи на це, за результатами процесу реєстрації кандидатів було створене різноманітне поле кандидатів, які представляли широкий спектр політичних поглядів. ЦВК зареєструвала всі 22 подані партійні списки (разом 2 643 кандидатів) та 3 130 мажоритарних кандидатів. 3-поміж 85 партій, що висунули мажоритарних кандидатів, 26 мали кандидата лише в одному окрузі. Ще однією особливістю стала реєстрація у кількох округах осіб, чії імена були схожі або співпадали з іменами відомих кандидатів, що було явною спробою заплутати виборців.

Багато співрозмовників МСВ ОБСЄ/БДПЛ висловлювали занепокоєння щодо відсутності зацікавленості партій у просуванні кандидатів-жінок, а також щодо обмеженої уваги, що приділялася питанням гендерної рівності під час передвиборчої кампанії. Невелика кількість жінок увійшла до перших та інших прохідних позицій у партійних списках кандидатів. Жінки очолили лише два списки; 3 партії зареєстрували 4 кандидатів-жінок у першій десятці, 2 партії мали 3 жінок у першій десятці, ще 3 взагалі не мали жінок у першій десятці<sup>53</sup>. Незважаючи на те, що кількість жінок-

<sup>50</sup> Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) ще не виніс рішення щодо справедливого судового розгляду справ Юлії Тимошенко та Юрія Луценка. У справі Юрія Луценка щодо оскарження його арешту та досудового утримання під вартою ЄСПЛ прийняв рішення на його користь. ЄСПЛ визнав, що «арешт Луценка був упереджений; не зазначалося жодних поважних підстав для його утримання під вартою; також не здійснювався належний аналіз законності його арешту та утримання під вартою. Суд також визнав, що... його право на свободу було обмежене з інших підстав, ніж ті, що дозволені у статті 5». Прес-реліз Секретаря Європейського суду з прав людини, ЄСПЛ 285 (2012), 3 липня 2012 р.

<sup>51</sup> Відповідно до статті 60.3 закону про вибори, помилки та неточності, виявлені у документах про висування, мають бути виправлені та не становлять підстав для відмови у реєстрації кандидата.

<sup>52</sup> Відповідно до п. 24 Копенгагенського документа ОБСЄ 1990 р., «[будь-яке] обмеження прав та свобод у демократичному суспільстві повинне бути пов'язане з однією з цілей чинного законодавства та бути чітко пропорційним меті закону». 33 кандидатам було відмовлено у реєстрації лише тому, що вони не вказали дані про свою громадську діяльність, не додали фото або не зазначили номери телефонів, а також через інші дрібні технічні недоліки. Єдиною підставою відмовлення у реєстрації 85 кандидатів була відсутність їхньої зазначеної згоди припинити діяльність, несумісну з депутатським мандатом, у разі обрання.

<sup>53</sup> Загальна кількість жінок-кандидатів, висунутих партіями у загальнодержавному виборчому окрузі та в одномандатних округах, становила 17,7%.

депутатів зростає з 36 до 45 (10%), жінки все ще залишаються недостатньо представленими у новообраному парламенті<sup>54</sup>.

*Можна заохочувати політичні партії підтримувати принципи гендерної рівності та вживати рішучих дій для висування гендерно збалансованих списків кандидатів, підвищувати помітність кандидатів-жінок у ході передвиборчої кампанії та інтегрувати гендерні питання у партійні платформи. У якості тимчасового заходу можна розглянути запровадження гендерної вимоги до подання партійних списків.*

Вищий адміністративний суд отримав 110 оскаржень рішень Київського апеляційного адміністративного суду та підтримав рішення ЦВК про відхилення заяв кандидатів про реєстрацію, а також скасував близько 11 рішень судів нижчої інстанції.

Напередодні останнього дня періоду, визначеного для відкликання кандидатів, 16 жовтня, Об'єднана опозиція - «Батьківщина» та «УДАР» домовилися підтримувати кандидатів один одного в одномандатних округах та відкликали відповідно 28 та 40 мажоритарних кандидатів. Ще 407 мажоритарних кандидатів зняли свої кандидатури після реєстрації. Партія «Собор» відкликала свій пропорційний список на користь інших опозиційних партій. Загалом за пропорційним компонентом змагалася 21 політична партія, що висунула 2 554 кандидати. В одномандатних округах балотувалися 1 502 кандидати від партій та 1 151 самовисуванець.

## **VIII. УМОВИ ПРОВЕДЕННЯ ПЕРЕДВИБОРЧОЇ АГІТАЦІЇ ТА ФІНАНСУВАННЯ**

### **A. УМОВИ ПРОВЕДЕННЯ ПЕРЕДВИБОРЧОЇ АГІТАЦІЇ**

Формально партіям та кандидатам дозволялося починати виборчу кампанію одразу після прийняття рішення ЦВК про їхню реєстрацію. Протягом офіційного періоду передвиборчої агітації закон вимагає створення рівних умов для всіх учасників, включаючи доступ до місць для здійснення агітації, білбордів та інших засобів політичної реклами. Використання адміністративних ресурсів у цілях передвиборчої агітації суворо забороняється, так само як пропонування дарунків виборцям, що вважається «непрямим підкупом виборців»<sup>55</sup>.

На практиці багато партій та майбутніх кандидатів почали неформальне охоплення виборців вже влітку, включаючи політичну рекламу у ЗМІ. Як зазначали співрозмовники МСВ ОБСЄ/БДПЛ, були поширені випадки, коли майбутні кандидати надавали виборцям харчові набори та інші товари, робили благодійні внески школам та лікарням, проводили ремонтні роботи доріг та надавали іншу допомогу місцевим громадам.

Виборча кампанія була в цілому помітною та активною. Партії проводили мітинги за участю лідерів списків у великих містах, а мажоритарні кандидати, як правило,

<sup>54</sup> Україна зобов'язалася досягти мінімум 30-відсоткового рівня представленості жінок у парламенті до 2015 року відповідно до Цілей розвитку тисячоліття (MDG3, Ціль 3А).

<sup>55</sup> Закон про вибори у статті 74.13. дозволяє розповсюджувати виборчі матеріали мінімальної вартості (приблизно 3 євро).

проводили менш масштабні зустрічі з виборцями. До інших популярних методів ведення передвиборчої агітації належали банери, плакати, реклама у місцевих ЗМІ та встановлення палаток для розповсюдження агітаційних матеріалів. На державному рівні партії інтенсивно використовували платну рекламу на телебаченні.

Довгострокові спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомляли, що кандидати обговорювали політичні питання загалом не дуже широко, а більше концентрувалися на матеріальних перевагах або допомозі, які вони надавали або могли б надати виборцям. У деяких сільських районах та округах, де один мажоритарний кандидат мав значну перевагу, передвиборча кампанія була майже непомітна.

На більшості території країни кампанія була конкурентною, і виборці могли обирати з широкого спектру партій та кандидатів. Водночас, можливості кандидатів донести своє повідомлення до виборців та змагатися на рівних умовах, як передбачено п. 7.6 та 7.7 Копенгагенського документа ОБСЄ 1990 року, зазнали негативного впливу у значній кількості виборчих округів внаслідок насильства, залякувань та зловживання адміністративними ресурсами. Умови ведення передвиборчої агітації оцінили як несправедливі 22 з 45 команд довгострокових спостерігачів МСВ ОБСЄ/БДПЛ.

Агітаційні заходи проходили мирно, міліція забезпечувала порядок під час заходів без втручання. Однак, у ході кампанії повідомлялося про випадки застосування насильства та залякування кандидатів і агітаторів. Були два окремі випадки ножових поранень кандидата та уповноваженої особи кандидата у Києві. Двох кандидатів від Об'єднаної опозиції -«Батьківщини» облили зеленою фарбою у Львові та Харкові; телефон одного з цих кандидатів – жінки – також був розміщений на веб-сайти служби ескорт-послуг. Повідомлялося про побиття агітаторів у Київській, Полтавській, Одеській та Тернопільській областях; у Черкаській області було два випадки закладання вибухівки у домах кандидатів. У Донецькій області кандидат-жінка та її чоловік зазнали збройного нападу, і чоловік отримав вогнепальні поранення. Станом на кінець періоду роботи МСВ ОБСЄ/БДПЛ не було отримано жодної інформації про те, що когось було затримано у зв'язку з цими випадками. Принаймні три виборчі штаби постраждали від проникнення та пошкоджень у Львівській, Сумській та Волинській областях, у кількох містах були зіпсовані або знищені агітаційні палатки, а агітатори зазнали переслідувань.

Тринадцять кандидатів повідомили довгостроковим спостерігачам МСВ ОБСЄ/БДПЛ, що вони отримували серйозні погрози, а деякі перевезли членів сімей в інше місце. Десять опозиційних кандидатів повідомили, що проти них були висунуті кримінальні звинувачення або проводилися податкові перевірки протягом виборчого періоду, і двоє з них здійснювали кампанію таємно, щоб уникнути арешту.

Зловживання адміністративними ресурсами на регіональному або місцевому рівні від імені партії або кандидатів спостерігалось або було підтверджене у майже 70 випадках у 15 областях, у більшості випадків на користь Партії регіонів, інколи – кандидатів, які висувалися самостійно. У кількох випадках опозиційні кандидати отримали переваги від підтримки місцевих органів влади. Зловживання адміністративними ресурсами відбувалося у різний спосіб: використання офіційних заходів, зустрічей або

громадських робіт для просування партії або її кандидатів<sup>56</sup>; активна участь місцевих або регіональних посадовців у зустрічах кандидатів з виборцями у робочий час<sup>57</sup>; примусова присутність державних службовців на зустрічах з кандидатами<sup>58</sup>; публікація матеріалів у газетах чи на веб-сайтах регіональних чи місцевих органів влади на підтримку кандидатів або з нападами на опозицію<sup>59</sup>; а також ненадання можливостей для проведення запланованих мітингів та зустрічей опозиційним кандидатам, або скасування таких заходів чи створення інших перешкод без поважних підстав<sup>60</sup>. Кілька показових прикладів зловживання адміністративними ресурсами:

- Під час офіційного організованого ярмарку на святкуванні річниці міста Запоріжжя були присутні численні палатки Партії регіонів, що розповсюджували агітаційні матеріали, хоча партії «УДАР» було заборонено встановити палатку, а палатка «Собору» була знята.
- У Дніпропетровську заключний мітинг Партії регіонів відбувся на головній площі міста, хоча раніше у наданні цього місця для проведення заходу було відмовлено Об'єднаній опозиції - «Батьківщині».
- У Чернігівській області вчителі повідомили довгостроковим спостерігачам МСВ ОБСЄ/БДПЛ, що від них вимагали бути присутніми на передвиборчій зустрічі з мажоритарним кандидатом від Партії регіонів.
- Під час урочистого заходу у Слов'янську (Донецька область) губернатор подарував лікарні шість автомобілів швидкої допомоги; пожертва була зроблена від благодійного фонду, який пов'язує з мажоритарним кандидатом від Партії регіонів. Кандидат виступав під час заходу, де також можна було побачити прапори та символи партії.
- У Кіровоградській області два працівники місцевої адміністрації були помічені у тому, що вони допомагали мажоритарному кандидату від Партії регіонів на зустрічі з виборцями у робочий час, збираючи скарги, які кандидат обіцяв задовольнити.

<sup>56</sup> Прапори, агітаційні палатки або інші матеріали Партії регіонів були присутні та/або її кандидати брали помітну участь під час офіційних міських або обласних урочистостей; відкриття громадських споруд; робочих візитів високопосадових осіб. Такі випадки спостерігалися або були підтвержені довгостроковими спостерігачами МСВ ОБСЄ/БДПЛ у Чернігівській, Донецькій, Харківській, Київській, Луганській, Одеській, Полтавській, Запорізькій та Житомирській областях і в Автономній республіці Крим. Крім цього (не відображено у статистиці), в багатьох регіонах на муніципальних будівлях спостерігалися агітаційні плакати, прапори або банери.

<sup>57</sup> Довгострокові спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ спостерігали випадки, коли місцеві посадовці виступали або працювали від імені кандидатів під час агітаційних заходів у Дніпропетровській, Донецькій, Кіровоградській, Луганській, Одеській, Полтавській та Вінницькій областях.

<sup>58</sup> Довгострокові спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ спостерігали, як від вчителів, працівників лікарень або інших державних службовців вимагалось бути присутніми на зустрічах з кандидатами у Чернігівській, Донецькій, Харківській, Полтавській та Вінницькій областях та в Автономній республіці Крим.

<sup>59</sup> Спостерігалося у Харківській, Київській та Луганській областях і в Автономній республіці Крим.  
<sup>60</sup> У Чернігові та Харкові мітинги Об'єднаної опозиції - «Батьківщини» спочатку були заборонені місцевими органами влади та окружними судами. Ці рішення були скасовані після апеляції. У Запорізькій області довгострокові спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ підтвердили, що п'ять заявок на проведення агітаційних заходів, які запланували Об'єднана опозиція - «Батьківщина» та «УДАР», були формально відхилені місцевою владою, а агітаційні заходи, які запланувала «Україна, вперед!», були скасовані органами влади. Принаймні ще в чотирьох випадках окружні суди відхилили спроби місцевих органів влади заборонити проведення агітаційних заходів.

- У Тернопільській області символи «Свободи» були помічені на деяких культурних та спортивних заходах, що проводилися муніципальними органами.

*Органи влади та політичні партії повинні здійснити кроки, щоб створити умови, за яких на працівників державного сектору або інших громадян не буде чинитися жодного тиску задля примусової присутності на агітаційних заходах, утримання від політичної діяльності або голосування певним чином. Усі випадки здійснення тиску, залякування або застосування насильства повинні розслідуватися, а винні у скоєнні цих порушень мають бути притягнуті до передбаченої законом відповідальності.*

З 45 команд довгострокових спостерігачів МСВ ОБСЄ/БДПЛ 33 дійшли до висновку, що зловживання адміністративними ресурсами негативно вплинуло та умови здійснення передвиборчої агітації. Зловживання адміністративними ресурсами продемонструвало відсутність на практиці чіткого розмежування між державою та правлячою партією у деяких регіонах, що суперечить положенням п. 5.4 Копенгагенського документа ОБСЄ 1990 р.<sup>61</sup>

Білборди Партії регіонів повністю домінували у деяких регіонах. У деяких містах та виборчих округах опозиційні партії, Комуністична партія та кандидати-самовисуванці стверджували, що рекламні кампанії відмовлялися продавати їм рекламну площу або розривали укладені угоди внаслідок політичного тиску. Такі випадки підтвердила приватна компанія в Одеській області. Крім цього, деякі партії та кандидати постраждали від систематичного знищення білбордів або плакатів у деяких виборчих округах<sup>62</sup>.

Активне використання кандидатами благодійних організацій для надання виборцям товарів та послуг стало ще однією негативною ознакою процесу передвиборчої агітації. Довгострокові спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ бачили, як кандидати або пов'язані з ними благодійні фонди дарували дитячі майданчики, медичне обладнання, харчові набори, побутову техніку, будівельні матеріали, медичну допомогу, окуляри, шкільні матеріали, купони на знижки тощо у явній спробі оминати правила ведення виборчої кампанії, що забороняють непрямий підкуп виборців. Довгострокові спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ також повідомляють про широке використання «чорного піару» з фальшивими газетами, флаєрами, плакатами або іншими матеріалами, що друкувалися начебто від імені партії або кандидата з провокаційною метою.

Незважаючи на поширені докази залякувань, зловживання адміністративними ресурсами, тиску на державних службовців та непрямого підкупу виборців, органи влади не вжили достатніх заходів стосовно цих порушень закону.

***Можна посилити інституційні механізми моніторингу можливих зловживань адміністративними ресурсами для проведення кампанії, включаючи використання***

---

<sup>61</sup> Див. п. 5.4 Копенгагенського документа ОБСЄ 1990 року, у якому країни-учасниці заявляють, що для гарантування рівних прав має бути забезпечене наступне: «чітке розмежування між державою та політичними партіями; зокрема, політичні партії не повинні зливатися з державою».

<sup>62</sup> Зокрема, такі випадки спостерігалися в Севастополі, а також у Запорізькій, Донецькій та Київській областях.

*офіційних заходів для здійснення агітації, та притягнення винних осіб до відповідальності.*

## **В. ФІНАНСУВАННЯ ВИБОРЧОЇ КАМПАНІЇ**

Фінансування виборчої кампанії регулюється законом про вибори. Після реєстрації партії та кандидати зобов'язані відкрити спеціальні банківські рахунки та оплачувати всю діяльність у рамках передвиборчої кампанії з цих рахунків<sup>63</sup>. Незважаючи на цю законодавчу вимогу, близько 500 мажоритарних кандидатів так і не відкрили банківські рахунки, причому закон не передбачає жодних санкцій. Готівкові операції заборонені, і закон встановлює обмеження щодо розміру внесків від громадян, забороняє внески від юридичних осіб, анонімних джерел та іноземців. Немає обмежень щодо використання власних коштів партії або кандидата. Закон також не передбачає перевірку джерела походження коштів, які партія або кандидат вносить у власний виборчий фонд. Обмежень щодо розміру витрат на виборчі кампанії не встановлено.

ЦВК узгодила з Національним банком України процедуру надання банком ЦВК щотижневих звітів на перевірку. ЦВК повідомила МСВ ОБСЄ/БДПЛ, що нова виборча система призвела до виникнення деяких ускладнень у цьому відношенні з огляду на велику кількість кандидатів та невелику кількість наявних працівників та ресурсів. ЦВК могла перевіряти лише банківські рахунки; скарги стосовно витрат, що здійснювалися через інші канали, включаючи державні кошти, направлялися до правоохоронних органів. Закон не вимагає оприлюднення жодних звітів щодо витрат виборчої кампанії до дня голосування. Відповідно до інструкцій, розроблених ЦВК, ОВК щотижня отримували зведену інформацію про банківські операції відповідних мажоритарних кандидатів. Склалося враження, що ОВК не мали спроможності для перевірки цих звітів, і закон також не визначає жодної ролі ОВК у цьому процесі.

Від партій та кандидатів вимагається подання фінансових звітів до ЦВК не пізніше, ніж через 15 днів після дня голосування. Всі 21 партія, які висунули списки кандидатів, подали ці звіти, але лише одна третина мажоритарних кандидатів подали звіти до кінця визначеного періоду; закон не визначає жодних санкцій за невиконання цієї норми. Звіти всіх партій, які висували кандидатів, були розміщені на веб-сайті ЦВК, але вони містили лише загальні суми надходжень та витрат у рамках виборчої кампанії кожної партії. Таким чином, для національних зацікавлених сторін або незалежних спостерігачів було неможливо проаналізувати точність та повноту цих звітів, що зменшувало прозорість<sup>64</sup>.

Система політичного фінансування була оцінена органом Ради Європи «Група держав проти корупції» (GRECO) як така, що не відповідає міжнародним

---

<sup>63</sup> ЦВК повідомила МСВ ОБСЄ/БДПЛ, що деякі банки відмовилися відкривати рахунки кандидатів, незважаючи на законодавчу вимогу. Закон також вимагає від кандидатів відкрити рахунок у тому окрузі, в якому вони балотуються, але не зазначає, що треба робити, якщо це неможливо з технічних причин.

<sup>64</sup> Закон не вимагає оприлюднення фінансових звітів мажоритарних кандидатів.



стандартам<sup>65</sup>. Закон не містить достатнього забезпечення прозорості фінансування партій, вимог щодо повного оприлюднення джерел та розмірів витрат виборчої кампанії, а також пропорційних та переконливих санкцій за порушення положень про фінансування передвиборчої кампанії. Крім цього, відсутність державного фінансування кампаній<sup>66</sup> та встановлених обмежень щодо витрат призвело до того, що багато учасників виборчих перегонів поклалися на підтримку заможних осіб або бізнесових кіл.

*Законодавство та система регулювання фінансування партій та кампаній можуть бути переглянуті з метою підвищення прозорості та підзвітності, а також створення більш справедливих умов для здійснення передвиборчої агітації. Можна розглянути можливості для забезпечення повного оприлюднення до та після виборів джерел та розмірів внесків, а також типів витрат на здійснення передвиборчої кампанії. Можна було б запровадити більш ефективний моніторинг та контроль за фінансуванням виборчих кампаній за рахунок встановлення пропорційних та переконливих санкцій за порушення положень про фінансування кампаній.*

*Можна також розглянути можливість запровадження помірних обмежень витрат у рамках здійснення кампаній. Крім цього, можна розглянути можливості для державного фінансування за умови отримання певного відсотка голосів.*

## IX. ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

### A. ПРАВОВЕ ПОЛЕ

Конституція гарантує свободу слова та забороняє цензуру. Правове поле ЗМІ, включаючи закон про доступ до публічної інформації, прийнятий у 2011 році, та поправки до закону про інформацію у частині захисту джерел інформації журналістів, характеризується недостатньою імплементацією.

У 2001 році Україна стала однією з перших країн у регіоні ОБСЄ, які скасували кримінальну відповідальність за наклеп, і у 2009 році Верховний суд надав розпорядження суддям дотримуватися практики Європейського суду з прав людини, що передбачає нижчий рівень захисту від критики для державних службовців та чітко розрізняє оціночні судження та факти. Однак, 18 вересня 2012 року парламент прийняв у першому читанні поправки до Кримінального кодексу, що повертали такий злочин, як наклеп, та передбачали покарання у вигляді позбавлення волі строком до трьох років.

<sup>65</sup> Стандарти визначаються у Рекомендації Rec(2003)4 Комітету міністрів Ради Європи щодо спільних правил боротьби з корупцією у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній, що можна знайти на: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec\(2003\)4\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec(2003)4_EN.pdf). Див. «Оцінювальний звіт щодо України: прозорість фінансування партій», 21 жовтня 2011 року, що можна знайти на: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)1\\_Ukraine\\_Two\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)1_Ukraine_Two_EN.pdf).

Законодавство також не враховує рекомендації, висловлені у Керівних принципах ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії щодо регулювання політичних партій, п. 161, 162 та 169.

<sup>66</sup> Крім обмеженої кількості безкоштовного часу/простору у ЗМІ та обмеженої кількості безкоштовних інформаційних плакатів, що надаються за державний кошт.

Після громадських протестів з боку спільноти ЗМІ законопроект був відхилений у другому читанні<sup>67</sup>.

Правове поле не містить достатніх положень для забезпечення політичного плюралізму у міжвиборчий період. Закон про телебачення та радіомовлення покладається виключно на саморегулювання, визначаючи, що редакторські статuti мовників повинні містити положення щодо забезпечення незалежної та збалансованої інформації.

***Правове поле діяльності ЗМІ має бути змінено з метою забезпечення політичного плюралізму у міжвиборчий період, оскільки єдине існуюче положення, що базується на саморегулюванні, недостатньо визначає це питання. Поправки могли б врахувати рекомендації Ради Європи щодо плюралізму та різноманітності змісту ЗМІ.***

Положення закону про вибори визнають право виборців на «доступ до різноманітної, об'єктивної та неупередженої інформації, потрібної для здійснення свідомого, інформованого та вільного вибору» та для неупередженого та збалансованого висвітлення учасників під час виборів, що є важливим кроком уперед. Водночас, ці положення залишаються декларативними, оскільки закон не містить визначення збалансованого висвітлення та не визначає процедури та органи, відповідальні за моніторинг дотримання правил. ЦВК, яка відповідає за виконання положень щодо ЗМІ, не розглядала порушень та скарг, що стосувалися діяльності ЗМІ<sup>68</sup>. Крім цього, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення, яка згідно із законом зобов'язана відповідати за контроль роботи мовників під час виборчої кампанії, не відстежувала дотримання мовниками положень щодо збалансованого висвітлення<sup>69</sup>. Хоча позови проти ЗМІ можуть подаватися до місцевих судів загальної юрисдикції, відсутність розгляду виявлених порушень або скарг з боку ЦВК або Нацради залишає політичні партії або кандидатів, що опинилися у несприятливому становищі внаслідок незбалансованого висвітлення ЗМІ, без можливості вчасного виправлення ситуації.

***Положення закону про вибори, що визначають право виборців на «доступ до різноманітної, об'єктивної та неупередженої інформації, потрібної для здійснення свідомого, інформованого та вільного вибору» та до неупередженого та збалансованого висвітлення учасників виборчих перегонів могли б містити точне визначення «збалансованого висвітлення» та визначення процедур і органу, який відповідатиме за моніторинг дотримання цих правил. Внаслідок браку незалежності Національної ради з питань теле- і радіомовлення, слід розглянути можливість використання результатів моніторингу ЗМІ, отриманих від НУО, що фінансуються незалежними донорами.***

<sup>67</sup> Заява Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ розміщена на <http://www.osce.org/fom/93840>.

<sup>68</sup> ЦВК визначила, що стаття 108 закону про вибори вимагає передання скарг, пов'язаних з діяльністю ЗМІ, до судів. Водночас, закон також вимагає, щоб ЦВК впроваджувала положення, що стосуються ЗМІ. Таким чином, існує невідповідність або у законі або у його тлумаченні та застосуванні з боку ЦВК.

<sup>69</sup> На думку Нацради, Закон про телебачення та радіомовлення забороняє втручання органів державної влади у діяльність мовників, що не дозволяє їм вживати заходів із забезпечення збалансованого висвітлення. «Робоча група» у складі Нацради розглядала порушення та скарги стосовно інших положень щодо ведення виборчої кампанії. Відповідно до кінцевого звіту Національної ради з питань телебачення і радіомовлення, 7 з 37 отриманих скарг були передані до суду після виборів. Звіт був викладений на: <http://www.nrada.gov.ua/ua/zvitnainformacia/zvitprovvybory/17461.html>.

Закон про вибори надає політичним партіям та кандидатам право купувати необмежені обсяги рекламного часу та площі<sup>70</sup>. Активне використання платної реклами, що стало результатом цього, призвело до посилення переваг учасників виборчих перегонів, які мали значні виборчі фонди. Крім цього, партіям та кандидатам надається безкоштовний ефірний час та площа на державних національних теле- та радіоканалах та у газетах<sup>71</sup>. Моніторинг ЗМІ, проведений МСВ ОБСЄ/БДПЛ, підтвердив, що всі політичні партії, що змагалися на виборах, скористалися положеннями про надання вільного часу на державному телеканалі «Перший національний», а довгострокові спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомили про активне використання безкоштовного ефірного часу на 28 державних регіональних телеканалах.

*Варто розглянути можливість запровадження обмеження обсягів платної політичної реклами у ЗМІ, яку можуть придбати партії та кандидати, з урахуванням рекомендацій Ради Європи щодо заходів, що стосуються висвітлення виборчих кампаній у ЗМІ.*

## **В. УМОВИ РОБОТИ ЗМІ**

Умови, в яких працювали засоби масової інформації, характеризуються майже повною відсутністю редакційної незалежності на телебаченні. Політизація телебачення підприємцями та залежність державного телебачення та радіо від державного бюджету значно обмежує політичний плюралізм на користь правлячих сил. *TVi* – єдиний загальнодержавний телеканал, що транслював розслідування з критикою влади, зіткнувся з серйозними обмеженнями<sup>72</sup>. Прямий доступ власників ЗМІ та політичних діячів до змісту новин – останні здійснюють його у вигляді плати журналістам в конвертах (так звана «джинса») – ускладнює журналістські розслідування та остаточно підриває ключову роль ЗМІ як сторожового пса політичної влади та бізнесу. Платний зміст, замаскований під новини, залишає громадян неспроможними розрізнити редакційне та платне висвітлення, що фактично є (політичною) рекламою. Низькі професійні стандарти та поточна економічна криза роблять журналістів ще більш вразливими для корупції.

Внаслідок браку політичної волі перетворення національного державного телеканалу України з державного на громадського мовника не відбулося; два закони про реформування державного мовника очікують прийняття парламентом. Незважаючи на те, що закон зобов'язує комерційних та державних мовників мати редакційні статuti та редакційні ради, державна телерадіокомпанія не має ані одного, ані іншого. 16 команд ДС МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомили про зловживання державними мовниками або

<sup>70</sup> Закон про рекламу обмежує обсяги політичної реклами до 20% ефірної години та до 20% друкованої площі.

<sup>71</sup> Відповідно 60 хвилин та 20 хвилин на загальнонаціональних та регіональних теле- і радіостанціях.

<sup>72</sup> У 2010 році частота наземного мовлення *TVi* була відкликана рішенням суду за позовом телерадіокомпанії «Інтер Медіа Груп». У 2011 році *TVi* було відмовлено у наданні ліцензії у рамках переходу на цифрове мовлення у 2015 р. З урахуванням наявності лише супутникового та кабельного мовлення, кілька кабельних мовників останнім часом виключили *TVi* зі своїх пакетів. 12 вересня окружний адміністративний суд міста Києва наказав *TVi* сплатити 4,1 млн. грн. (приблизно 400 000 євро) у справі щодо ухилення від сплати податків. За інформацією *TVi*, 2 мільйонів гривень були надані Об'єднаною опозицією - «Батьківщиною».

газетами на користь Партії регіонів, зокрема у вигляді явної політичної реклами, яка не була позначена як реклама.

*Державна національне телекомпанія має бути перетворена на незалежного громадського мовника. У цьому контексті слід розглянути можливість зменшення великої кількості – 28 – регіональних теле- та радіоканалів, а також приватизації державних газет.*

Доступ до Інтернету необмежений, що залишає простір для проведення журналістських розслідувань та посилює плюралізм у громадській сфері, незважаючи на обмежене поширення<sup>73</sup>.

### С. МОНІТОРИНГ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ МСВ ОБСЄ/БДПЛ

Результати моніторингу ЗМІ<sup>74</sup>, що проводився МСВ ОБСЄ/БДПЛ, демонструють, що обсяги висвітлення кампанії у новинах та інформаційних випусках, зокрема на найпопулярніших телеканалах, були обмежені, що могло негативно вплинути на доступ виборців до різноманітних політичних поглядів<sup>75</sup>. Той факт, що на чотирьох найпопулярніших комерційних телеканалах транслювалося у п'ять разів більше політичної реклами, свідчить про те, що для звернення до виборців за допомогою найпопулярніших мовників політичним партіям були потрібні значні фінансові ресурси<sup>76</sup>. До цього ж, вищезгадані телеканали не збільшили кількість дискусійних програм у період проведення передвиборчої агітації<sup>77</sup>. Телевізійні дебати національних лідерів виборчих списків транслювалися лише один раз на телеканалі «Інтер», а також було проведено кілька дебатів кандидатів в мажоритарних округах. Результати моніторингу демонструють незначне збільшення обсягів висвітлення на чотирьох згаданих телеканалах протягом десяти останніх днів кампанії<sup>78</sup>. Загалом, ЗМІ, і особливо провідні телеканали, не змогли створити майданчик для активного обговорення виборчих питань та політичних альтернатив.

Результати моніторингу ЗМІ, що проводився МСВ ОБСЄ/БДПЛ, продемонстрували, що державний канал «Перший національний» демонстрував явне упередження на користь Партії регіонів, присвятивши 48% часу висвітленню кампанії цієї партії, не

<sup>73</sup> Медіа професіонали також висловили своє занепокоєння щодо поправок до статті 52.г Закону про авторське право і суміжні права, який очікує на прийняття парламентом, що можуть обмежити доступ до Інтернету. З поправками можна ознайомитися на: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=37985](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=37985).

<sup>74</sup> МСВ ОБСЄ/БДПЛ проводила моніторинг ЗМІ з 16 вересня до початку заборони агітації 27 жовтня. Для моніторингу мовлення були обрані «Перший національний» та комерційні канали 1+1, «5 канал», ICTV, «Інтер», ТРК «Україна» та TVі. Внаслідок обмеженого мовлення TVі у кабельних мережах, моніторинг TVі почався 22 вересня.

<sup>75</sup> Загалом з 75 годин, присвячених висвітленню кампанії конкуруючих партій у новинах та інформаційних випусках семи каналів, що стали предметом моніторингу, лише 12 годин транслювалися на провідних каналах 1+1, ТРК «Україна», «Інтер» та ICTV. Розподіл аудиторії між основними телеканалами можна побачити на: [http://www.mediabusines.com.ua/component/option.com\\_rating/Itemid,55/lang,ru/](http://www.mediabusines.com.ua/component/option.com_rating/Itemid,55/lang,ru/).

<sup>76</sup> Понад 60% ефірного часу придбали Партія регіонів, «Наша Україна» та Об'єднана опозиція - «Батьківщина».

<sup>77</sup> Закон про вибори не передбачає трансляцію дискусійних програм у державних ЗМІ.

<sup>78</sup> 15 жовтня українські ЗМІ повідомили про заяву Міністерства закордонних справ про те, що було вжито відповідних заходів у відповідь на перший проміжний звіт МСВ ОБСЄ/БДПЛ та «забезпечено об'єктивне висвітлення виборчої кампанії».

враховуючи висвітлення діяльності державних інституцій, та залишивши лише 13% Об'єднаній опозиції - «Батьківщині». Майже 97% висвітлення діяльності Партії регіонів було у позитивному світлі, тоді як 17% часу, присвяченого Об'єднаній опозиції - «Батьківщині», було негативним. «5 канал», «Інтер» та ТVі присвятили більше часу Об'єднаній опозиції - «Батьківщині» (відповідно 42, 35 та 50 відсотків), ніж Партії регіонів (відповідно 26, 25 та 25 відсотків), а тон висвітлення на «5 каналі» та ТVі підтверджував упередження на користь Об'єднаної опозиції - «Батьківщини»<sup>79</sup>. «Інтер» продемонстрував більш збалансований підхід<sup>80</sup>. Хоча ICTV та ТРК «Україна» присвятили більше часу висвітленню Партії регіонів (відповідно 38 та 36 відсотків), ніж Об'єднаної опозиції - «Батьківщині» (відповідно 21%), тон ТРК «Україна» свідчив про упередження на користь Партії регіонів, а ICTV демонстрував більш збалансований підхід<sup>81</sup>. 1+1 показав збалансований підхід, присвятивши по 31% Партії регіонів та Об'єднаній опозиції - «Батьківщині»<sup>82</sup>.

***Правила висвітлення у новинах діяльності кандидатів на їхніх офіційних посадах повинні попереджати привілейоване ставлення до них з боку мовників.***

Приблизно 17% кандидатів та інших політиків, пов'язаних з політичними партіями, інформація про яких з'являлася під час кампанії у новинах та інформаційних випусках, були жінками; частка висвітлення у ЗМІ політиків-жінок значно відрізнялася для провідних партій<sup>83</sup>.

Газети, які також відповідно до закону про вибори зобов'язані забезпечувати збалансоване висвітлення, продемонстрували упереджений підхід у ході висвітлення кампанії.<sup>84</sup>

## **X. УЧАСТЬ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН**

За результатами останнього перепису населення (проводився у 2001 році), 77,8% населення є етнічними українцями, а етнічні росіяни становлять найбільшу меншину (17,3%). Решту 5% складають білоруси, болгари, кримські татари, євреї, угорці, молдовани, поляки, рома, румуни та інші невеликі групи меншин. Кількість тих, хто назвав українську мовою рідною, становила 67,5% населення, тоді як частка тих, хто вказав рідною мовою російську, сягала 29,6%.

<sup>79</sup> 29% часу висвітлення Партії регіонів на «5 каналі» було у негативному світлі проти лише 7% такого висвітлення Об'єднаної опозиції - «Батьківщини». На ТVі 62% висвітлення Партії регіонів було у негативному тоні на відміну від лише 2% такого висвітлення Об'єднаної опозиції - «Батьківщини».

<sup>80</sup> Приблизно 25% висвітлення на «Інтері» Партії регіонів та Об'єднаної опозиції - «Батьківщини» було у негативному тоні.

<sup>81</sup> На ICTV відповідно 17% та 31% висвітлення Об'єднаної опозиції - «Батьківщини» було у негативному тоні; водночас, на ТРК «Україна» 19% висвітлення Об'єднаної опозиції - «Батьківщини» було у негативному тоні на відміну від лише 1% такого висвітлення Партії регіонів.

<sup>82</sup> Однак, 39% висвітлення Партії регіонів було у негативному тоні, тоді як лише 18% висвітлення Об'єднаної опозиції - «Батьківщини» було негативним.

<sup>83</sup> Жінкам було присвячено 24% висвітлення кампанії «Батьківщини» у новинах та інформаційних випусках проти 3% висвітлення Партії регіонів, 22% «УДАР» та 62% «Україна, вперед!», яку очолює Наталя Королевська, яка також була лідером пропорційного виборчого списку цієї партії.

<sup>84</sup> Результати моніторингу див. у Додатку.

Під час передвиборчої кампанії довгострокові спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомляли про поодинокі випадки антисемітських та ксенофобських заяв, спрямованих проти меншин. Співрозмовники МСВ ОБСЄ/БДПЛ також згадували про випадки маніпулювання та позбавлення права голосу виборців-рома, купівлю голосів та відсутність ідентифікаційних та/або реєстраційних документів, що становили найактуальнішу проблему.

Навіть якщо питання нацменшин само по собі не було визначним під час передвиборчої кампанії, проблеми мовної політики викликали розбіжності. Платформи Партії регіонів, Комуністичної партії та Руського блоку включали у себе надання російській мові статусу другої державної у якості одного з першочергових пріоритетів, тоді як Об'єднана опозиція -«Батьківщина», «УДАР», «Свобода» та «Наша Україна» заявляли про свій опір таким діям. Дебати опозиційних таборів навколо цього питання точилися у контексті прийняття улітку контрверсійного нового закону про мови. Він викликав занепокоєння серед груп українського населення щодо його суті та процедури прийняття, що призвело до протестів у деяких регіонах країни. Положення закону щодо парламентських виборів визначають, що офіційні виборчі матеріали повинні бути виключно українською мовою<sup>85</sup>, що могло перешкодити повному розумінню таких матеріалів виборцями з меншин, а також особами, відповідальними за організацію та проведення виборів. Водночас, деякі партії та кандидати- самовисуванці у багатьох частинах країни надавали агітаційні матеріали російською та мовами інших меншин у регіонах компактного проживання таких меншин, включаючи Автономну республіку Крим, Чернівецьку та Закарпатську області<sup>86</sup>.

***Щоб покращити участь меншин у виборчому процесі та його розуміння, можна внести поправки до законодавства про мови з метою поширення на загальнодержавні вибори можливості надання офіційної виборчої інформації мовами меншин у регіонах, де ці мови широко використовуються.***

Незважаючи на те, що органи влади не могли надати МСВ ОБСЄ/БДПЛ офіційні дані щодо складу виборчих органів у розрізі етнічної приналежності, склалося враження, що національні меншини були представлені у виборчих комісіях всіх рівнів, особливо у місцях компактного проживання меншин. Новий парламент, здається, певною мірою відображає етнічну різноманітність українського населення. Депутати, які належать до невеликих груп нацменшин, обиралися, за незначними винятками, за пропорційними списками партій. Кримські татари, угорці, румуни та інші меншини не змогли отримати депутатські мандати за мажоритарним компонентом виборів у відповідних регіонах проживання, незважаючи на висування кандидатів. У цьому контексті деякі групи меншин висловили занепокоєння щодо впливу зміненої виборчої системи на шанси більшості кандидатів від меншин бути обраними. Зокрема, кілька співрозмовників МСВ ОБСЄ/БДПЛ висловили незадоволення тим, що визначення меж одномандатних округів у деяких районах концентрованого проживання меншин здійснювалося

---

<sup>85</sup> Стаття 12 Закону про засади державної мовної політики (мовний закон).

<sup>86</sup> Стаття 12.5 мовного закону дозволяє кандидатам здійснювати свою передвиборчу агітацію українською або регіональною мовами на власний розсуд.



довільно, без чітких критеріїв або консультацій з відповідними меншинами<sup>87</sup>.

*Органи влади можуть розглянути можливості для запровадження спеціальних механізмів, що сприятимуть забезпеченню вищого рівня участі та представлення національних меншин у громадському та політичному житті.*

## ХІ. ГРОМАДСЬКІ ТА МІЖНАРОДНІ СПОСТЕРІГАЧІ

Закон про вибори передбачає здійснення громадського та міжнародного спостереження за виборами. Спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій реєструє ЦВК<sup>88</sup>, а громадських спостерігачів акредитує ОВК. НУО можуть висувати позапартійних громадських спостерігачів, якщо участь відповідного НУО у виборчому процесі та його моніторинг передбачені статутом організації, і НУО була зареєстрована у ЦВК. За результатами процесу, що був загалом всеохоплюючим, ЦВК надала дозвіл 68 НУО акредитувати спостерігачів<sup>89</sup>.

На цих виборах було зареєстровано понад 370 000 громадських спостерігачів<sup>90</sup>. Деякі політичні партії проводили навчання для своїх спостерігачів та поширювали посібники з описами основних процедур, що відбуваються у день голосування<sup>91</sup>. Основні НУО, що здійснюють спостереження – «ОПОРА» та КВУ – проводили довгострокове спостереження та опублікували низку звітів, де визначалися проблеми у ході підготовки до виборів. Обидві організації також залучили велику кількість спостерігачів у день голосування. «ОПОРА» здійснювала спостереження на всіх виборчих дільницях у десяти округах з високою конкуренцією та вела паралельний підрахунок голосів (ППГ)<sup>92</sup>. На відміну від них, деякі НУО, які вважають близькими до правлячої партії, зареєстрували тисячі спостерігачів незадовго до кінцевого терміну, але короткострокові спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ не часто їх бачили у день голосування<sup>93</sup>. Це, а також той факт, що ці організації не представили та не опублікували жодних звітів про результати спостереження, дає підстави спитати про справжню ціль їхньої реєстрації<sup>94</sup>.

<sup>87</sup> До початку виборчої кампанії Партія угорців України подала офіційні протести до органів влади щодо визначення меж одномандатних округів навколо Берегова (Закарпатська область) – українського регіону найбільш компактного проживання угорців. Незважаючи на те, що під час попередніх мажоритарних виборів кандидати з угорської меншини пройшли до парламенту, на цих виборах межі виборчих округів у цьому регіоні були змінені у спосіб, що, на їхню думку, унеможливив отримання мажоритарних мандатів кандидатами-угорцями.

<sup>88</sup> ЦВК зареєструвала 3 797 міжнародних спостерігачів до закінчення визначеного законом терміну 20 жовтня.

<sup>89</sup> ЦВК відхилила заявки 19 НУО, що не надали потрібні реєстраційні документи, або не включили діяльність, пов'язану з виборами, до статутів.

<sup>90</sup> ОВК зареєстрували 181 308 спостерігачів від партій, 150 840 спостерігачів від кандидатів та 40 017 позапартійних спостерігачів.

<sup>91</sup> Партія регіонів, Об'єднана опозиція - «Батьківщина», Комуністична партія.

<sup>92</sup> ППГ не міг бути опублікований, як планувалося, оскільки сервер «ОПОРИ» був атакований та заблокований на 24 години у день голосування, що унеможливило збір та обробку даних з 2 000 виборчих дільниць. Результати ППГ були згодом оприлюднені 31 жовтня на <http://oporaua.org/en/news/3415-rezultaty-statystychnogo-pidrahunku-golosiv-opory>.

<sup>93</sup> Наприклад, «Берегиня світу» (6 798 акредитованих спостерігачів), яку очолює колишній депутат Партії регіонів, «КОНТИНЕНТ» (6 198 акредитованих спостерігачів) та «Молодь! Громада! Влада!» (5 168 акредитованих спостерігачів).

<sup>94</sup> Станом на 8 грудня жодна з цих НУО не опублікувала звіти щодо виборів на своїх веб-сайтах.

Активне залучення великої кількості громадських спостерігачів під час усього виборчого процесу підвищило його загальну прозорість. Однак, проблемою є те, що закон про вибори не надає міжнародним спостерігачам конкретного права отримувати копії протоколів з результатами підрахунку голосів, що не відповідає належній практиці у виборчих справах<sup>95</sup>. ЦВК не розглядала цю проблему<sup>96</sup>.

*Закон про вибори може бути змінений для того, щоб надати всім спостерігачам конкретне право отримувати копії протоколів з результатами на всіх рівнях управління виборчим процесом.*

## ХІІ. СКАРГИ ТА ЗВЕРНЕННЯ

### А. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Закон про вибори визначає два канали розгляду пов'язаних з виборами спірних питань: виборчі комісії та суди. Відповідно до закону про вибори, скарги на рішення, дії чи бездіяльність комісій, членів комісії, політичних партій-суб'єктів виборчого процесу або кандидатів можуть подаватися до ОВК та ЦВК<sup>97</sup>. Право подавати скарги мають політичні партії, що зареєстрували виборчі списки, або їхні уповноважені особи, спостерігачі від партій та кандидатів, а також позапартійні спостерігачі, виборчі комісії або виборці, виборчі права або законні виборчі інтереси яких були порушені. Уповноважені представники партій, уповноважені особи кандидатів та громадські спостерігачі також можуть подавати скарги до ДВК щодо порушень під час голосування.

Крім цього, всі суб'єкти виборчого процесу, крім виборчих комісій, можуть оскаржувати рішення ОВК в окружних адміністративних судах та рішення ДВК – у місцевих судах загальної юрисдикції. Рішення ЦВК або її членів можуть бути оскаржені у Київському апеляційному адміністративному суді у якості першої інстанції та Вищому адміністративному суді у якості апеляційної інстанції. Скарги проти кандидатів або їхніх уповноважених осіб, партій та їхніх працівників або уповноважених осіб, а також офіційних спостерігачів можуть подаватися до окружних адміністративних судів.

Відповідно до загального правила, скарги можуть подаватися протягом п'яти днів після події або випадку. Передбачена прискорена процедура, яка має застосовуватися протягом двох днів. Правоохоронні органи також відіграють роль у цьому процесі, оскільки їм має надаватися інформація про випадки виборчих порушень, передбачених у Кримінальному кодексі. Загалом, процес вирішення виборчих спорів складний, і

<sup>95</sup> Кодекс належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії передбачає, що «... присутність національних або міжнародних спостерігачів має бути санкціонована. Такі особи повинні мати право бути присутніми за будь-яких обставин. Має бути передбачена достатня кількість копій протоколів дій для розповсюдження, яка б забезпечувала отримання таких копій згаданими особами».

<sup>96</sup> Незважаючи на те, що вони не мали конкретно визначеного права отримувати протоколи з результатами, близько двох третин міжнародних спостерігачів МСВ ОБСЄ/БДПЛ та її парламентських партнерів отримали офіційні копії протоколів ДВК з результатами після завершення підрахунку голосів.

<sup>97</sup> Скарги проти партій можуть подаватися до ЦВК або ОВК в залежності від того, чи висувала партія кандидатів в загальнодержавному або в одномандатному виборчому окрузі.



мають місце перетинання юрисдикції виборчих комісій та адміністративних судів. Незважаючи на те, що закон про вибори передбачає пріоритетність судів у випадку, якщо такий самий позов був поданий до комісії, скасування подвійної юрисдикції давно становить предмет рекомендацій ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії. Значна кількість скарг була відхилена з процедурних причин, зокрема подання до неправильного органу, що підтверджує існування відповідної прогалини.

*Процес розв'язання виборчих спорів має бути спрощений. Варто розглянути можливості для подання скарг або до судів, або до органів управління виборчим процесом; спроможність виборчих комісій нижчого рівня вирішувати дрібні суперечки на місцевому рівні могла б прискорити та полегшити проблему тривалих судових процесів. Подвійна юрисдикція судів та виборчих комісій щодо однакового типу скарг має бути скасована.*

## **В. СКАРГИ ТА ЗВЕРНЕННЯ ДО ДНЯ ГОЛОСУВАННЯ**

З початку виборчого процесу до дня голосування ЦВК прийняла 94 постанови щодо 106 скарг. Ці постанови стосувалися відхилення заяв на реєстрацію кандидатів, заходів ОВК, порушень у ході передвиборчої агітації, появи державних службовців під час агітаційних заходів та непрямого підкупу виборців. Більшість скарг були повернуті скаржникам для внесення виправлень, як передбачено законом. Велика кількість скарг була незадоволена внаслідок відсутності доказів. Водночас, 79 скарг було направлено до правоохоронних органів, оскільки вони містили ознаки порушень, що підлягають покаранню відповідно до Кримінального кодексу<sup>98</sup>; ЦВК видала 24 попередження партіям та кандидатам за рішенням судів<sup>99</sup>. В цілому, ЦВК розглядала скарги вчасно, але з обмеженим обговоренням або взагалі без обговорення на офіційних засіданнях, що негативно вплинуло на прозорість процесу. Крім цього, обмежена фактична інформація або правове обґрунтування багатьох постанов ставили під сумнів їхню правомірність, а формалістичний та інколи суперечливий підхід залишав постраждалі сторони без належного розгляду їхніх скарг, що суперечить зобов'язанням ОБСЄ<sup>100</sup>. Найважливішим є те, що відсутність у законі ефективних заходів для ЦВК з поновлення порушених прав послабило роль комісії у забезпеченні справедливості процесу. Невелика кількість скарг також надійшла до ОВК, більшість з яких були відхилені з формальних підстав, що загалом продемонструвало занадто формалістичний підхід<sup>101</sup>.

Незважаючи на загальний брак віри у незалежність та об'єктивність судової гілки влади з боку більшості політичних партій та кандидатів, вони часто зверталися до суду. За офіційними даними, наданими Генеральною прокуратурою, до та після дня голосування суди отримали 5 373 позови з виборчих питань, 2 136 (39,8%) з яких – переважно стосовно уточнень списків виборців – були задоволені. Судові органи успішно

<sup>98</sup> Було кілька випадків, коли скарга спочатку подавалася до Генеральної прокуратури, яка направляла її до ЦВК, і ЦВК своєю постановою знову повертала скаргу до Генеральної прокуратури.

<sup>99</sup> Більшість скарг, що були незадоволені або частково задоволені, водночас були направлені ЦВК до правоохоронних органів для розслідування відповідних заяв.

<sup>100</sup> Пункт 5.10 Копенгагенського документа ОБСЄ 1990 р. встановлює право на «ефективні засоби оскарження адміністративних рішень з метою гарантування поваги до основних прав та забезпечення правової легітимності».

<sup>101</sup> Наприклад, відхилення скарг, де не зазначене повне ім'я скаржника, або є орфографічні помилки у назві ОВК.

приймали рішення у справах із дотриманням визначених законом термінів. Приблизно половина позовів, проаналізованих МСВ ОБСЄ/БДПЛ, стосувалася незаконних рішень або дій ОВК щодо формування ДВК; невелика кількість цих позовів була частково задоволена судами, які у цих випадках встановлювали незаконність та скасовували відповідні рішення ОВК. Втім, можливості для проведення повторного жеребкування та повторного призначення членів ДВК не існувало<sup>102</sup>. Велика кількість проаналізованих судових рішень стосувалася порушень у ході передвиборчої кампанії та непрямого підкупу виборців<sup>103</sup>; менша кількість стосувалася залучення представників органів державної або місцевої влади до проведення кампанії, а також порушення заборони на ведення передвиборчої агітації представниками органів державної або місцевої влади.

Більшість позовів, розглянутих МСВ ОБСЄ/БДПЛ, були відхилені судами з формальних підстав або з причин відсутності доказів. Значна кількість рішень продемонстрували непослідовне, нераціональне або вузьке тлумачення закону<sup>104</sup>, а позови залишалися без розгляду інколи з сумнівних підстав відсутності або неприйнятності доказів<sup>105</sup>, враховуючи суворі вимоги Адміністративного процесуального кодексу щодо прийнятності доказів. Найбільш важливим є те, що стаття 71.2 Кодексу передбачає, що обов'язок доказування у справах про неправомірність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень покладається на відповідача, але суди застосовували цей принцип вибірково, що призвело до відхилення деяких скарг як необґрунтованих<sup>106</sup>. Крім цього, відсутність у законі ефективних засобів підриває право на ефективний правовий захист та несення відповідальності за порушення виборчих прав.

<sup>102</sup> Наприклад, суд наказав ОВК провести повторне жеребкування, але прийняв додаткову постанову, в якій наголошувалося на неможливості виконати судові рішення з огляду на завершення часу, відведеного для формування ДВК. Інший суд, що частково задовольнив таку саму скаргу, посилався на Рекомендацію #R(80)2 Комітету міністрів Ради Європи та постановив, що він не може наказати провести повторне жеребкування, оскільки це є втручанням у повноваження ОВК як органу влади та виходить за межі адміністративного правосуддя.

<sup>103</sup> Зокрема, два апеляційні суди постановили, що розповсюдження купонів на знижки із зображенням кандидата у супермаркеті або шкільної форми серед дітей за участю кандидата є порушенням правил ведення передвиборчої кампанії.

<sup>104</sup> Суд постановив, що поява голови обласної адміністрації разом із кандидатом від Партії регіонів, який також є заступником голови обласної адміністрації, у політичній рекламі на телебаченні не була порушенням виборчого законодавства, оскільки голова обласної адміністрації не переконував виборців підтримувати цього кандидата та не посилався на свою офіційну посаду. Натомість, інший суд постановив, що присутність голови районної адміністрації на агітаційному заході є явним фактом надання переваги одному з учасників виборчих перегонів.

<sup>105</sup> Суд відхилив скаргу Партії регіонів проти кандидата, мотивуючи це тим, що фотографії, що надавалися у якості доказу, та свідчення третіх сторін не доводять, що кандидат замовляв чи поширював агітаційні матеріали, що розповсюджувалися з його палатки. Незважаючи на те, що суди, як правило, не розглядали фотографії або відео у якості доказів, було кілька справ, порушених правлячою партією, коли такі докази приймалися. У якості ще одного прикладу можна навести випадок, коли суд не розглядав у якості доказу окрему думку члена ОВК на підтримку скарги, а після цього відхилив скаргу, мотивуючи це несвоєчасним поданням окремої думки до ОВК, хоча заявник стверджував, що ОВК була зачинена протягом двох попередніх днів.

<sup>106</sup> Варто згадати, що суд відхилив дві скарги проти дій ОВК та одну проти міської ради, подані Об'єднаною опозицією - «Батьківщиною», з підстав того, що твердження не були доведені, не посилаючись на покладення обов'язку доказування на відповідача, а у двох інших справах, ініційованих Партією регіонів, суд чітко передав обов'язок доказування суб'єкту владних повноважень (ОВК).

*Можна було б розглянути можливості для надання судам та/або ЦВК ширших повноважень для застосування санкцій за серйозні порушення правил здійснення передвиборчої кампанії пропорційно до серйозності порушення. Втім, положення, відповідно до якого реєстрація кандидата, який порушив правила ведення кампанії, не може бути скасована, має бути збережене.*

За офіційною інформацією Міністерства внутрішніх справ, правоохоронні органи розглянули 4 396 скарг, пов'язаних з порушенням закону про вибори під час виборчого процесу. Загалом, окружні прокуратури отримали 1 346 скарг про виборчі порушення; 769 з них не стосувалися компетенції органів прокуратури та були направлені до відповідних органів, а щодо 309 скаргниками були надані роз'яснення щодо судового процесу. За інформацією органів прокуратури, вони винесли рішення щодо 251 скарги, було порушено 9 кримінальних справ стосовно підкупу виборців та тілесних ушкоджень нанесених працівникам правоохоронних органів, а 242 скарги не були підтверджені.

*Закон має забезпечувати прозорість та підзвітність системи розгляду скарг. ЦВК могла б надавати для громадського ознайомлення зведену звітність щодо скарг, відповідей та прийнятих рішень.*

### **XIII. ДЕНЬ ГОЛОСУВАННЯ**

День голосування загалом пройшов спокійно та мирно. Явка виборців становила 57,5%. Процедури відкриття отримали позитивну оцінку на 96% виборчих дільниць, хоча були помічені поодинокі проблеми із запечатанням виборчих скриньок. Кілька команд міжнародних спостерігачів<sup>107</sup> не пустили на виборчі дільниці під час відкриття всупереч закону<sup>108</sup>.

#### **A. ГОЛОСУВАННЯ**

Процес голосування був оцінений позитивно на 96% виборчих дільниць, де здійснювалося спостереження. Не було помічено жодних істотних відхилень у ході власне голосування, хоча оцінка була дещо менш позитивною у Чернівецькій та Житомирській областях. Голосування в цілому було впорядковане та добре організоване. На виборчих дільницях, де здійснювалося спостереження, 73% голів ДВК та 72% членів ДВК були жінки. Міжнародні спостерігачі повідомляли про напругу або заворушення на 2% дільниць, де здійснювалося спостереження, а також про окремі випадки залякування виборців.

Міжнародні спостерігачі повідомляли лише про поодинокі випадки таких серйозних порушень, як голосування за іншого виборця, неодноразове голосування, або низку підписів, що здаються ідентичними, у списках виборців. Водночас, були отримані повідомлення про групове голосування на 5% виборчих дільниць, де здійснювалося

<sup>107</sup> Усі посилання на «міжнародних спостерігачів» у цьому розділі стосуються спостерігачів від МСВ ОБСЄ/БДПЛ, ПА ОБСЄ, ПАРС, ЄП та ПА НАТО.

<sup>108</sup> У Київській та Житомирській областях та у м. Севастополь.

спостереження<sup>109</sup>, та неналежне запечаткування виборчих скриньок на час спостереження на 2% дільниць<sup>110</sup>. Не всі виборці голосували таємно (6%)<sup>111</sup>. Виборці не могли проголосувати внаслідок відсутності їхніх імен у списках виборців на 5% виборчих дільниць, де здійснювалося спостереження<sup>112</sup>. У день голосування міжнародні спостерігачі отримали повідомлення про підкуп виборців у кількох регіонах країни, а також спостерігали це особисто у двох різних виборчих округах у Дніпропетровській та Луганській областях.

Спостерігачі від партій або кандидатів були присутні на 96% відвіданих виборчих дільниць, і ще на 44% були присутні позапартійні спостерігачі, що підвищувало прозорість процесу. Втім, на 4% відвіданих виборчих дільниць не всі спостерігачі могли чітко побачити процес, а на 6% відвіданих виборчих дільниць міжнародні спостерігачі повідомили, що їм перешкоджали здійснювати спостереження<sup>113</sup>. Міжнародні спостерігачі також помітили або отримали повідомлення про залякування позапартійних спостерігачів, а також були випадки, коли акредитація цих спостерігачів була скасована без видимих причин. На 5% відвіданих дільниць були помічені особи, що не мали відповідних повноважень, інколи – разом зі спостерігачами та уповноваженими представниками партій та кандидатів, які втручалися або керували роботою ДВК<sup>114</sup>.

Звичайні виборчі дільниці були обладнані веб-камерами для запису процесу голосування та підрахунку голосів. Під час годин голосування зображення з веб-камер записувалося та передавалося в Інтернет, а підрахунок голосів лише записувався<sup>115</sup>. На 12% дільниць, де велося спостереження, веб-камери були розташовані у спосіб, що міг поставити під сумнів таємність голосування<sup>116</sup>. Багато співрозмовників МСВ ОБСЄ/БДПЛ висловили сумніви щодо корисності веб-камер. Вони ставили запитання про пропорційність витрачених коштів очікуваним перевагам, а також питали, чи можна було використати ці ресурси кращим чином, наприклад, для навчання працівників органів управління виборчим процесом<sup>117</sup>.

<sup>109</sup> Випадки, коли члени сім'ї голосували разом, були помічені в Автономній республіці Крим та у Вінницькій, Чернігівській, Донецькій, Харківській та Запорізькій областях.

<sup>110</sup> У Чернігівській, Донецькій, Кіровоградській, Київській, Полтавській та Закарпатській областях та у м. Київ.

<sup>111</sup> Випадки, коли виборці голосували за межами кабінок, або коли можна було побачити їхнє волевиявлення внаслідок неналежного розташування кабінок для голосування, спостерігалися в Автономній республіці Крим, у Чернігівській, Дніпропетровській, Донецькій, Кіровоградській, Київській та Сумській областях та у м. Київ.

<sup>112</sup> У Київській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Волинській та Житомирській областях та у м. Київ.

<sup>113</sup> Вільне пересування спостерігачів було обмежене у приміщеннях для голосування у Донецькій, Луганській, Одеській, Полтавській та Волинській областях.

<sup>114</sup> Випадки несанкціонованого втручання у роботу ДВК були зафіксовані у Черкаській, Вінницькій, Луганській та Запорізькій областях та у м. Київ.

<sup>115</sup> Відповідно до закону про особливості забезпечення відкритості, прозорості та демократичності парламентських виборів ЦВК має зберігати записи з виборчих дільниць протягом одного року після офіційного оприлюднення результатів виборів та надавати їх судам та правоохоронним органам протягом цього періоду. Партії та кандидати мають право отримувати ці записи лише протягом 15 днів після офіційного оприлюднення результатів виборів.

<sup>116</sup> Камери охоплювали кабінки для голосування на деяких виборчих дільницях у Дніпропетровській, Донецькій, Кіровоградській, Хмельницькій, Рівненській та Житомирській областях.

<sup>117</sup> Для обладнання виборчих дільниць веб-камерами було витрачено приблизно 100 мільйонів євро.

## В. ПІДРАХУНОК

Процес підрахунку голосів був оцінений позитивно на 89% з 292 виборчих дільниць, де здійснювалося спостереження. Негативну оцінку отримали 32 виборчі дільниці (11%), включаючи 11 у м. Київ. Процес підрахунку був загалом прозорий, і майже завжди під час підрахунку були присутні спостерігачі<sup>118</sup>. ДВК в цілому дотримувалися визначеної процедури, хоча виникали деякі процедурні проблеми. На 5% виборчих дільниць, де здійснювалося спостереження, список виборців не був закритий та підписаний, а на 8% кількість виборців, які розписалися у списку, не була оголошена перед відкриттям виборчих скриньок, що підривало процедурні гарантії уникнення можливих маніпулювань зі списком виборців під час підрахунку. Крім цього, ДВК не рахували та не погашали невикористані бюлетені на 3% виборчих дільниць, де спостерігався процес підрахунку голосів; кількість невикористаних бюлетенів не була оголошена на 4% виборчих дільниць, а списки виборців, невикористані бюлетені та корінці бюлетенів не були запаковані відповідно до визначеної процедури на 3% виборчих дільниць, де велося спостереження підрахунку голосів, що залишало можливості для маніпулювання з невикористаними бюлетенями. Незначну кількість дрібних процедурних помилок було зафіксовано у ході самого процесу підрахунку.

Негативна оцінка підрахунку голосів була викликана головним чином неспроможністю ДВК виконати вимоги щодо заповнення протоколів з результатами підрахунку<sup>119</sup>, втручанням сторонніх осіб у роботу ДВК<sup>120</sup>, а також створенням перешкод для змістовного спостереження за процесом підрахунку голосів<sup>121</sup>.

Брак прозорості процедур підрахунку на деяких виборчих дільницях також призвів до негативної оцінки. Зокрема, на 4% виборчих дільниць, де здійснювалося спостереження, не можна було чітко бачити хід підрахунку, що обмежувало права спостерігачів та інших осіб. На 3% міжнародні спостерігачі не побачили повноцінної співпраці з боку ДВК. На 9% веб-камери не записували процес підрахунку.

***Можна розглянути можливості зменшення кількості членів ДВК до кількості, необхідної для ефективного здійснення процесу голосування та підрахунку голосів.***

---

<sup>118</sup> Спостерігачі від партій або кандидатів були присутні на кожній виборчій дільниці, де велося спостереження за ходом підрахунку голосів. Позапартійні спостерігачі були помічені на одній третині дільниць, де здійснювалося спостереження за підрахунком.

<sup>119</sup> Спостерігачі помітили, що процедурні кроки не здійснювалися у визначеному порядку на 54 виборчих дільницях, бланки протоколів були підписані членами ДВК заздалегідь на 24 виборчих дільницях, 45 ДВК мали проблеми із заповненням протоколів, 43 переглядали цифри, які вже були внесені. Протоколи не були вивішені для ознайомлення після завершення процесу на 44 виборчих дільницях, де здійснювалося спостереження.

<sup>120</sup> Кількість виборчих дільниць, де здійснювалося спостереження та повідомлялося про випадки втручання (переважно з боку спостерігачів та уповноважених осіб) у роботу органів управління виборчим процесом під час підрахунку голосів, сягала 6%.

<sup>121</sup> Випадки обмеження прав спостерігачів були зафіксовані у Київській та Сумській областях та у м. Київ.

## XIV. РОЗВИТОК ПОДІЙ ПІСЛЯ ДНЯ ГОЛОСУВАННЯ

### A. ВИЗНАЧЕННЯ ПІДСУМКІВ ГОЛОСУВАННЯ ТА ОГОЛОШЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ

Визначення підсумків голосування тривало два тижні. Кілька ОВК обробляли протоколи з результатами, отриманими від ДВК протягом десяти днів, а більше третини ОВК мали виправляти помилки, які виявила ЦВК.

Процес визначення підсумків голосування був оцінений негативно у 77 зі 161 ОВК, де МСВ ОБСЄ/БДПЛ вела відповідне спостереження. Основні проблеми, про які повідомлялося одразу ж після дня голосування, стосувалися браку місця у приміщеннях ОВК, переповненості та напруги. Спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомляли про подробики виборчих матеріалів, отриманих від ДВК, на 59 ОВК, неповні протоколи ДВК (170 звітів зі 113 ОВК), а також розбіжності у цифрах, внесених до протоколів ДВК (244 звіти зі 138 ОВК). Прозорість процесу визначення підсумків голосування була обмежена, і міжнародні спостерігачі також повідомляли, що їхні можливості для спостереження обмежувалися і комісії не бажали повноцінно співпрацювати на 71 ОВК. ЦВК раніше обмежила доступ до кімнати, де оброблялися результати виборів та вносилися до комп'ютерної системи для передання до ЦВК. Як правило, доступ до процесу внесення даних до системи не надавався більшості членів ОВК, а також уповноваженим особам, громадським та міжнародним спостерігачам. Довгострокові спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ, представники політичних партій, кандидати та члени ОВК повідомляли про численні помилки у даних, що передавалися до ЦВК, включаючи розбіжності у кількості голосів, вказаних в офіційних копіях протоколів, та розміщених на веб-сайті ЦВК.

МСВ ОБСЄ/БДПЛ перевірила 372 офіційні копії протоколів з результатами голосування за пропорційним та мажоритарним компонентом, отримані на виборчих дільницях або в ОВК, на їхню відповідність даним, розміщеним на веб-сайті ЦВК, та виявила 45 протоколів з технічними помилками та неточностями<sup>122</sup>, деякими незначними змінами результатів виборів<sup>123</sup>, а також кілька явних ознак маніпулювання з результатами на користь певних учасників перегонів<sup>124</sup>. Масштаб помилок демонструє неефективність навчання, що проводилося для членів ДВК у частині заповнення протоколів з результатами голосування.

Тривалий процес визначення підсумків голосування у ДВК погіршувався внаслідок

<sup>122</sup> Такі неточності включали неправильну кількість зареєстрованих виборців (що часто співпадала з кількістю виборців, які отримали виборчі бюлетені), неправильний порядок учасників, а також незаповнені поля.

<sup>123</sup> Незначні зміни результатів голосування були помічені у протоколах з результатами, отриманими від ДВК 680953 (Хмельницька область) у загальнодержавному виборчому окрузі; 631545 (Харківська область), 260755 (Іван-Франківська область), 650181 (Херсонська область), 260155 (Сумська область), 180113 (Житомирська область) та 350684 (Кіровоградська область) в одномандатних виборчих округах.

<sup>124</sup> Зміна результатів на користь певних кандидатів була помічена у протоколах ДВК 320633, 320634, 320635, 320636 (Київська область) та 710896 (Черкаська область) у загальнодержавному виборчому окрузі; а також у протоколах ДВК 320095, 320697, 320698, 320700, 320701, 320702, 320705, 320711, 320721, 320727, 320728, 320729, 320731 в одномандатному виборчому окрузі 93 (Київська область).

довгих перерв, які оголошували деякі ОВК<sup>125</sup>, а також дуже великої кількості ДВК, що були змушені складати виправлені протоколи через дрібні помилки або через те, що цифри у протоколі не збігалися<sup>126</sup>.

Близько 25 ОВК, де МСВ ОБСЄ/БДПЛ здійснювала спостереження, мали серйозні проблеми з визначенням підсумків голосування в одномандатних округах внаслідок невідповідностей процесу та інших порушень. Невідповідності стосувалися залякування членів ОВК та ДВК, втручання у роботу ОВК – часто з боку кандидатів, довірених осіб, спостерігачів чи інших<sup>127</sup>. Спостерігалися випадки повторного скликання ОВК та внесення змін до результатів, а також відключення електроенергії у деяких приміщеннях ОВК під час встановлення підсумків голосування. Довгострокові спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ спостерігали присутність спеціальних підрозділів безпеки всередині або зовні у семи ОВК, причому у деяких випадках вони блокували вхід до приміщення. У Миколаївській області спеціальні загони зайшли до приміщення ОВК 132 та вилучили протоколи ДВК за рішенням суду про передачу цих матеріалів до суду. Робота ОВК 11 (Вінницька область), 189 (Хмельницька область), 197 (Черкаська область) та 223 (м. Київ) була заблокована внаслідок відсутності кворуму, оскільки більшість членів ОВК були відсутні на засіданні, скликаному з метою встановлення підсумків голосування, але ЦВК не вжила жодних заходів для виправлення цієї ситуації шляхом заміни членів ОВК<sup>128</sup>.

Нечіткі положення закону про вибори призвели до численних перераховувань, рішення про які приймалися ОВК на підставі скарг учасників виборчих перегонів та за рішеннями суду, часто внаслідок випадків незаконного розпечатування пакетів з виборчими матеріалами після того, як вони були доставлені до ОВК<sup>129</sup>. У трьох випадках ОВК під час перерахунку результатів мажоритарного компонента виборів у ДВК встановили, що велика кількість бюлетенів, що раніше рахувалися на користь кандидатів-лідерів, мали позначку більш, ніж за одного кандидата і тому вважалися недійсними; очевидно, що ці бюлетені були змінені у приміщенні ОВК<sup>130</sup>.

***Положення закону про вибори щодо скасування результатів ДВК у випадку недопущення спостерігачів або кандидатів, мають бути переглянуті, так само як зобов'язання ОВК встановити результати виборів на рівні виборчого округу,***

<sup>125</sup> Наприклад, ОВК 11 (Вінницька область), 58 (Донецька область), 94, 95 (Київська область), 194, 197 (Черкаська область), 211, 215, 216, 222, 223 (м. Київ) та 225 (м. Севастополь).

<sup>126</sup> Довгострокові спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомляли про випадки, коли ОВК вимагали від ДВК повернутися на виборчу дільницю та знову скласти протоколи, якщо назви політичних партій були вказані неповністю, або цифра «0» позначалася як «←».

<sup>127</sup> Довгострокові спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомили про такі порушення в ОВК 11 (Вінницька область), 71 (Закарпатська область), 95 (Київська область), 132 (Миколаївська область), 194 (Черкаська область), 211, 214, 215 та 223 (всі чотири у м. Київ). У деяких випадках здавалося, що особи, акредитовані як спостерігачі або журналісти, брали участь в організованому зриві процесу встановлення підсумків голосування.

<sup>128</sup> Відповідно до статті 37.1 закону про вибори, ЦВК може припинити повноваження членів ОВК.

<sup>129</sup> Стаття 94.5 закону про вибори передбачає можливість перерахування результатів ДВК, тільки якщо виборчі матеріали були розпечатані до передання до ОВК, або якщо скарги про невідповідності під час підрахунку голосів або передання виборчих матеріалів надійшли не пізніше ніж на момент передання матеріалів до ОВК. Стаття 94.10 зобов'язує ОВК провести перерахунок, якщо виявлені будь-які ознаки того, що пакет з виборчими матеріалами був відкритий, навіть після того, як матеріали були належним чином запаковані на момент їхнього отримання ОВК.

<sup>130</sup> ОВК 11, 14 (обидві у Вінницькій області) та 223 (м. Київ).

*незалежно від кількості виборчих дільниць, на яких голосування було визнане недійсним, оскільки це призвело до зловживань з боку партій та кандидатів. Крім цього, 10% обмеження, встановлене для порушень у статті 92.1 закону про вибори, безпідставне та має бути скасоване; скасування результатів голосування повинне бути можливим у будь-якому випадку, коли порушення у ході виборів роблять неможливим визначення результатів у ДВК. Закон про вибори має надавати чіткі вказівки щодо обставин, за яких необхідне перерахування бюлетенів, а також встановлювати процедури, що застосовуються у таких випадках.*

Позитивним кроком є те, що ЦВК розмістила результати виборів з розбивкою по виборчих дільницях на своєму веб-сайті; водночас, деякі важливі дані протоколів ДВК, зокрема кількість недійсних бюлетенів або кількість виборців, які отримали бюлетені, не зазначалися, що зменшувало корисність наданої інформації.

*Закон про вибори міг би бути змінений з метою встановлення чітких кінцевих термінів доставки результатів голосування від ДВК до ОВК та від ОВК до ЦВК. Для посилення прозорості виборчого процесу закон міг би містити положення щодо публікації детальних попередніх результатів виборів ЦВК на своєму веб-сайті з розбивкою по виборчих дільницях до визначення остаточних результатів виборів. Результати, що розміщуються, повинні містити все дані протоколів ДВК.*

МСВ ОБСЄ/БДПЛ помітила два випадки, коли внесення змін до попередніх результатів, оприлюднених на веб-сайті ЦВК після того, як було оброблено 100% протоколів виборчих дільниць, призвело до виграшу кандидата, який спочатку був другим. Це відбулося у виборчих округах 14 (Вінницька область)<sup>131</sup> та 132 (Миколаївська область)<sup>132</sup>. За словами ЦВК, це стало наслідком того, що ОВК змінили результати після того, як їх вже було внесено до системи.

У виборчому окрузі 94 (Київська область) ОВК скасувала результати голосування на 27 виборчих дільницях, на яких було віддано загалом 31 205 голосів у загальнодержавному та одномандатному виборчому округах. Підставою для скасування результатів голосування на кожній з цих виборчих дільниць було обмеження прав спостерігачів кандидата від Партії регіонів під час підрахунку голосів<sup>133</sup>. У результаті цього кандидат від Об'єднаної опозиції -«Батьківщина» втратив близько 6 500 голосів першу позицію у виборчому окрузі на користь кандидата від Партії регіонів.

5 листопада лідери опозиційних партій Об'єднана опозиція - «Батьківщина», «Свобода»

<sup>131</sup> МСВ ОБСЄ/БДПЛ підтвердила, що результати ДВК 050004, 051085 та 051598 були змінені після того, як вони були розміщені на веб-сайті ЦВК, що призвело до зміни переможця.

<sup>132</sup> МСВ ОБСЄ/БДПЛ зробила скріншоти веб-сторінки з попередніми результатами виборчого округу 132 на вебсайті ЦВК після обробки 100% протоколів з виборчих дільниць. Відповідно до скріншоту з даними на 12:41 30 жовтня, лідируючу позицію займав Аркадій Корнацький (Об'єднана опозиція -«Батьківщина»), який отримав 29 678 голосів. Скріншот тієї ж веб-сторінки з результатами на 20:37 30 жовтня зазначає у якості переможця Віталія Травянка від Партії регіонів, який отримав 29 910 голосів. В обох скріншотах кількість виборців, які проголосували за Корнацького та за кандидата від Українського демократичного альянсу за реформи («УДАР») залишилася незмінною, тоді як дані щодо інших п'яти кандидатів у цьому окрузі були змінені.

<sup>133</sup> Пізніше суди відхилили скарги на рішення ОВК щодо скасування результатів голосування, мотивуючи це тим, що згідно із законом той факт, що права спостерігача були обмежені, становить достатні підстави для скасування результатів голосування на виборчій дільниці.



та «УДАР» направили спільне звернення до ЦВК, стверджуючи про серйозні порушення під час встановлення підсумків голосування у 13 виборчих округах. У той самий день ЦВК одногосно прийняла рішення, що фактично скасувало результати мажоритарних виборів у п'яти з цих округів (94, 132, 194, 197 та 223). У постанові зазначалося, що «було неможливо встановити справжні результати» у цих округах, оскільки вибори не проводилися відповідно до Конституції та закону про вибори. Оскільки закон не містить конкретних положень щодо скасування результатів ЦВК в одномандатних округах, рішення базувалося на принципах верховенства права та інших конституційних положеннях, що гарантують виборчі права, а також на загальних повноваженнях ЦВК<sup>134</sup>. Після прийняття цієї постанови ЦВК звернулася до парламенту з проханням забезпечити законодавчу базу для проведення повторних виборів у цих п'яти округах.

6 листопада парламент прийняв рішення рекомендувати ЦВК провести повторні вибори у цих округах, хоча підстави для проведення повторних виборів, що наводяться у статті 104 закону про вибори, не застосовуються у цій ситуації. Парламент також створив тимчасову слідчу комісію для розслідування обставин процесу встановлення підсумків голосування у деяких округах. Деякі учасники виборчого процесу висловили думку, що рішення ЦВК та наступна рекомендація парламенту суперечать закону та є перевищенням їхніх повноважень. Станом на момент публікації цього звіту, дата проведення повторних виборів не була визначена.

Незважаючи на численні вимоги кандидатів та партій, заяви осіб, відповідальних за організацію та проведення виборів, та апеляції, подані до ЦВК та судів із твердженнями про серйозні порушення у ході встановлення підсумків голосування у деяких інших ОК, ЦВК не дотрималася послідовного підходу та не скасувала результатів у інших виборчих округах<sup>135</sup>.

ЦВК оголосила остаточні результати за пропорційним компонентом виборів 10 листопада та затвердила результати виборів 220 мажоритарних учасників до 11 листопада. Обидва заступники голови ЦВК та ще три члени ЦВК висловили окремі думки щодо протоколів з результатами пропорційного компоненту виборів, зокрема посилаючись на погрози та тиск на виборців, підкуп виборців, домінування правлячої партії в органах управління виборчим процесом, неспроможність провести справедливі вибори, відсутність вільного вибору, невідповідність офіційних результатів справжньому волевиявленню виборців, а також безпідставне скасування великої кількості голосів. Остаточні результати були опубліковані в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр» 13 листопада. Складається враження, що спосіб, у який були прийняті деякі результати, суперечить положенням п. 7.4 Копенгагенського документа ОБСЄ 1990 року, відповідно до якого країни-учасниці «забезпечують проведення таємного голосування або застосування рівноцінної процедури вільного голосування, а також чесний підрахунок голосів та опублікування офіційних результатів».

<sup>134</sup> ЦВК виходила у своєму рішенні із загальних повноважень щодо контролю дотримання та уніфікованого застосування закону, як передбачено у статті 30.2.1 закону про вибори, а також статтях 17.2 та 17.3 закону про Центральну виборчу комісію.

<sup>135</sup> Деякі члени ЦВК, а також кандидати та представники партій висловили серйозні сумніви щодо можливості встановити справжні результати виборів у виборчих округах 11, 14, 20, 90 та 184.

*Процедури встановлення підсумків голосування можуть бути спрощені. ОВК (особливо з великою кількістю ДВК) повинні мати прийнятні приміщення для обробки протоколів. Варто розглянути можливості для створення кількох команд, кожна з яких складатиметься з членів ОВК, які представляють різні політичні сили, для обробки протоколів ДВК. Кількість комп'ютерів та операторів, що вносять результати голосування на ОВК, має бути збільшена. ОВК та ЦВК можна надати повноваження вносити поправки до протоколів з результатами, які вони отримують, з метою виправлення явних помилок та неточностей, крім суттєвих помилок, виявлених у частині протоколу, що визначає результати голосування.*

## **В. ПІСЛЯВИБОРЧІ СКАРГИ ТА ЗВЕРНЕННЯ**

Після дня голосування партії та кандидати подали велику кількість скарг та позовів, у яких йшлося про порушення у день голосування або оскарження результатів на рівні виборчої дільниці або округу<sup>136</sup>. Більшість судових позовів, які проаналізувала МСВ ОБСЄ/БДПЛ, вимагали від суду визнати незаконність дій певних ДВК, що начебто не дозволяли кандидатам або їхнім уповноваженим особам, уповноваженим представникам партій та спостерігачам входити до виборчих дільниць під час голосування та особливо після початку підрахунку голосів<sup>137</sup>. Інші скарги вимагали від судів скасувати рішення ОВК про встановлення результатів голосування з підстав фальсифікації протоколів з результатами ДВК, або можливих порушень, вчинених ОВК під встановлення підсумків голосування, наприклад, неспроможності ОВК перерахувати бюлетені у випадках, коли пакети з виборчими матеріалами, отриманими від ДВК, були пошкоджені. ОВК також отримали багато скарг, переважно з оскарженнями великої кількості заяв з проханням організувати голосування на дому або твердженнями про те, що багато заяв були написані однією особою, великої кількості виборців на деяких спеціальних виборчих дільницях, або порушень цілісності скриньок з бюлетенями.

Суди доклали зусиль, щоб розглядати справи вчасно, проводячи слухання цілодобово. Втім, 48-годинне часове обмеження щодо прийняття рішення не завжди було дотримане, оскільки деякі слухання неодноразово відкладалися. У першій інстанції суди задовольнили більшість скарг щодо відмови у наданні доступу до виборчих дільниць під час голосування, а також переважно після початку підрахунку голосів, що подавалися кандидатами, головним чином, від Партії регіонів<sup>138</sup>. Позитивним є те, що деякі з цих рішень були скасовані апеляційними судами, які постановили, що права виборчих суб'єктів бути присутніми на виборчій дільниці мають реалізовуватися відповідно до статті 85.12 закону про вибори, згідно з якою двері виборчих дільниць мають бути зачинені для підрахунку голосів. Такі самі скарги, подані спостерігачами або уповноваженими особами, підтримувалися лише тоді, коли скаргники стверджували, що їм не надавався доступ до виборчої дільниці до початку підрахунку голосів, що свідчить про різний підхід до скаргників, які були довіреними особами або спостерігачами, а не кандидатами. Положення закону про скасування результатів ДВК, якщо не було надано доступ уповноваженим особам, у поєднанні з положеннями про те,

<sup>136</sup> МСВ ОБСЄ/БДПЛ проаналізувала 107 судових рішень, прийнятих після дня голосування, та отримала інформацію про близько 200 скарг, поданих до ОВК.

<sup>137</sup> Відмова дозволити уповноваженим особам увійти до ДВК може вважатися підставою для скасування ОВК результатів голосування у відповідному окрузі.

<sup>138</sup> Такі судові позови були подані у виборчих округах 94 (Київська область), 99 (Кіровоградська область), 132 (Миколаївська область), 211 та 223 (обидві у м. Київ).

що ОВК має визначити підсумки голосування на рівні округу, незалежно від кількості ДВК, де було скасовано результати, зазнали зловживання з боку деяких партій та кандидатів у якості інструменту для скасування результатів ДВК або зриву процесу встановлення підсумків голосування в ОВК. Оскільки скасування результатів ДВК здійснюється на розсуд ОВК та не є її обов'язком, деякі ОВК починали процес скасування за рішеннями судів, тоді як інші цього не робили. МСВ ОБСЄ/БДПЛ знову помітила конфліктуючі тлумачення закону<sup>139</sup>. Зокрема, деякі суди постановили, що відмова у наданні доступу у виборчу дільницю не впливала на результати голосування, у той час як інші постановили, що це вплинуло на «об'єктивність виборчого процесу».

Між днем голосування та 13 листопада 2012 року ЦВК прийняла 19 постанов щодо 79 отриманих скарг, а решту повернула скажникам для виправлення помилок та неточностей<sup>140</sup>. Генеральна прокуратура порушила кримінальну справу на підставі фальсифікації результатів голосування у виборчому окрузі 223.

Було подано п'ять позовів проти рішення ЦВК №1931 щодо неможливості встановити результати у п'яти одномандатних округах. Усі вони були відхилені Київським апеляційним адміністративним судом з тих підстав, що постанова ЦВК не порушила прав та інтересів скажників, оскільки вона не містила жодного рішення з наказом провести повторні вибори. Рішення щодо одного зі спірних округів – виборчого округу 132 – було оскаржене у Вищому адміністративному суді, якій підтримав рішення суду першої інстанції.

## XV. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Наступні рекомендації пропонуються для розгляду органів влади, політичних партій та громадянського суспільства України з метою подальшої підтримки їхніх зусиль у напрямку проведення виборів відповідно до зобов'язань ОБСЄ та інших стандартів демократичних виборів. Ці рекомендації мають розглядатися у зв'язку з іншими рекомендаціями, раніше наданими ОБСЄ/БДПЛ, та з рекомендаціями, що містяться у спільному висновку щодо законопроекту закону про вибори ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії. ОБСЄ/БДПЛ готова допомагати органам влади та громадянському суспільству України у подальшому вдосконаленні виборчого процесу.

### A. ПРІОРИТЕТНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Слід розглянути можливості для гармонізації закону про вибори з іншими законами, що мають відношення до парламентських виборів (головним чином, Законом про Центральну виборчу комісію, Кримінальним кодексом та Адміністративним процесуальним кодексом), шляхом зведення всіх законів у єдиний кодекс. Це має сприяти його застосуванню та мінімізувати використання тимчасових постанов на майбутніх виборах. Будь-які поправки повинні прийматися за результатами всеохоплюючого та прозорого процесу та залишати

<sup>139</sup> Один суд постановив, що він не може наказувати ОВК вжити певних дій, зокрема, скласти новий протокол про встановлення підсумків голосування, оскільки ОВК є юридичною особою та незалежним органом, і водночас іншим рішенням той самий суд зобов'язав ОВК перерахувати голоси.

<sup>140</sup> Шість з цих скарг надійшли у день голосування, і 73 – після нього.

- достатньо часу до наступних виборів, щоб всі зацікавлені сторони виборчого процесу мали час для ознайомлення з правилами виборчого процесу.
2. У своїй роботі всі виборчі комісії мають керуватися принципами прозорості, неупередженості та незалежності. Усі засідання виборчих комісій повинні бути публічними, і жодне засідання не може проводитися за зачиненими дверима. Щоб підвищити рівень неупередженості та незалежності органів управління виборчим процесом, парламентські партії та партії, що висунули певну кількість кандидатів на виборах у відповідному виборчому окрузі, мають бути представлені у виборчих комісіях. Можна розглянути заходи, спрямовані на попередження зловживань з боку так званих «технічних» партій.
  3. Якщо мажоритарний компонент виборчої системи буде збережений, слід розглянути можливість передання повноважень з організації мажоритарних перегонів до ОВК, включаючи реєстрацію мажоритарних кандидатів та їх уповноважених осіб, за умови, що ЦВК здійснюватиме потужні регуляторні функції відносно реєстрації кандидатів, та матиме право скасовувати необґрунтовані рішення ОВК. Це вимагатиме перегляду механізму призначення та/або строку повноважень ОВК.
  4. Можна посилити інституційні механізми моніторингу можливих зловживань адміністративними ресурсами для проведення кампанії, включаючи використання офіційних заходів для здійснення агітації, та притягнення винних осіб до відповідальності.
  5. Процес розв'язання виборчих спорів має бути спрощений. Варто розглянути можливості для подання скарг або до судів, або до органів управління виборчим процесом; спроможність виборчих комісій нижчого рівня вирішувати дрібні суперечки на місцевому рівні могла б прискорити та полегшити проблему тривалих судових процесів. Подвійна юрисдикція судів та виборчих комісій щодо однакового типу скарг має бути скасована.
  6. Державна національне телекомпанія має бути перетворена на незалежного громадського мовника. У цьому контексті слід розглянути можливість зменшення великої кількості – 28 – регіональних теле- та радіоканалів, а також приватизації державних газет.
  7. Положення закону про вибори, що визначають право виборців на «доступ до різноманітної, об'єктивної та неупередженої інформації, потрібної для здійснення свідомого, інформованого та вільного вибору» та до неупередженого та збалансованого висвітлення учасників виборчих перегонів могли б містити точне визначення «збалансованого висвітлення» та визначення процедур і органу, який відповідатиме за моніторинг дотримання цих правил. Внаслідок браку незалежності Національної ради з питань теле- і радіомовлення, слід розглянути можливості використання результатів моніторингу ЗМІ, отриманих від НУО, що фінансуються незалежними донорами.
  8. Законодавство та система регулювання фінансування партій та кампаній можуть бути переглянуті з метою підвищення прозорості та підзвітності, а також створення більш справедливих умов для здійснення передвиборчої агітації.

Можна розглянути можливості для забезпечення повного оприлюднення до та після виборів джерел та розмірів внесків, а також типів витрат на здійснення передвиборчої кампанії. Можна було б запровадити більш ефективний моніторинг та контроль за фінансуванням виборчих кампаній за рахунок встановлення пропорційних та переконливих санкцій за порушення положень про фінансування кампаній.

## **В. ІНШІ РЕКОМЕНДАЦІЇ**

### **ЗАКОНОДАВЧА БАЗА**

9. Вимога, відповідно до якої кандидати повинні проживати у країні протягом п'яти років до парламентських виборів, має бути змінена з метою уникнення несправедливого обмеження прав кандидатів. Крім цього, обмеження права балотуватися на виборах внаслідок судимості, яка не була знята або погашена до початку висування кандидатур, має бути переглянута для забезпечення дотримання принципу співвідношення тяжкості правопорушення та захисту виборчих прав.
10. Якщо буде збережена існуюча змішана виборча система, закон про вибори має бути змінений, щоб забезпечити прозорість процесу зміни меж виборчих округів, який має здійснюватися заздалегідь до наступних парламентських виборів та базуватися на чітких широко оприлюднених правилах, що враховуватимуть існуючий адміністративний розподіл, а також історичні, географічні та демографічні чинники. Особливо це стосується визначення меж одномандатних округів у районах з високим відсотком меншин для забезпечення прав національних меншин, а межі виборчих округів не повинні змінюватися з метою ослаблення або виключення представлення меншин.
11. Положення закону про вибори щодо скасування результатів ДВК у випадку недопущення спостерігачів або кандидатів, мають бути переглянуті, так само як зобов'язання ОВК встановити результати виборів на рівні виборчого округу, незалежно від кількості виборчих дільниць, на яких голосування було визнане недійсним, оскільки це призвело до зловживань з боку партій та кандидатів. Крім цього, 10% обмеження, встановлене для порушень у статті 92.1 закону про вибори, безпідставне та має бути скасоване; скасування результатів голосування повинне бути можливим у будь-якому випадку, коли порушення у ході виборів роблять неможливим визначення результатів у ДВК. Закон про вибори має надавати чіткі вказівки щодо обставин, за яких необхідне перерахування бюлетенів, а також встановлювати процедури, що застосовуються у таких випадках.

### **УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ**

12. Постанови ЦВК, що містять інструкції або роз'яснення закону, мають видаватися завчасно, щоб вони могли бути належним чином виконані. ЦВК має уникати внесення змін до процедур в останню хвилину в інтересах прозорості та підзвітності.
13. Можна розглянути можливості зменшення кількості членів ДВК до кількості,

необхідної для ефективного здійснення процесу голосування та підрахунку голосів.

14. Закон про вибори міг би бути змінений з метою встановлення чітких кінцевих термінів доставки результатів голосування від ДВК до ОВК та від ОВК до ЦВК. Для посилення прозорості виборчого процесу закон міг би містити положення щодо публікації детальних попередніх результатів виборів ЦВК на своєму веб-сайті з розбивкою по виборчих дільницях до визначення остаточних результатів виборів. Результати, що розміщуються, повинні містити все дані протоколів ДВК.
15. Процедури встановлення підсумків голосування можуть бути спрощені. ОВК (особливо з великою кількістю ДВК) повинні мати прийнятні приміщення для обробки протоколів. Варто розглянути можливості для створення кількох команд, кожна з яких складатиметься з членів ОВК, які представляють різні політичні сили, для обробки протоколів ДВК. Кількість комп'ютерів та операторів, що вносять результати голосування на ОВК, має бути збільшена. ОВК та ЦВК можна надати повноваження вносити поправки до протоколів з результатами, які вони отримують, з метою виправлення явних помилок та неточностей, крім суттєвих помилок, виявлених у частині протоколу, що визначає результати голосування.
16. Можна було б запровадити ефективні механізми повідомлення, щоб потенційні кандидати отримували інформацію від органів управління виборчим процесом про виявлені пропуски та помилки у їхніх поданнях, що дозволить їм виправити відповідні помилки.

#### **РЕЄСТРАЦІЯ ВИБОРЦІВ**

17. Якщо буде збережена існуюча змішана система, закон про вибори та/або закон про Державний реєстр виборців має бути змінений з метою заборони тимчасових змін місця голосування за межами одномандатного округу, в якому зареєстрований виборець. Оскільки таке обмеження позбавить деяких виборців права голосу, слід розглянути можливості для дозволу голосувати за пропорційним компонентом тим виборцям, які перебувають не за місцем проживання у день голосування.
18. З метою подальшого покращення якості списків виборців новостворена Державна міграційна служба може розглянути можливості для оцифрування своїх записів, що дозволить прискорити та полегшити їхню обробку.

#### **ПЕРЕДВИБОРЧА КОМПАНІЯ ТА ФІНАНСУВАННЯ КАМПАНІЇ**

19. Органи влади та політичні партії повинні здійснити кроки, щоб створити умови, за яких на працівників державного сектору або інших громадян не буде чинитися жодного тиску задля примусової присутності на агітаційних заходах, утримання від політичної діяльності або голосування певним чином. Усі випадки здійснення тиску, залякування або застосування насильства повинні розслідуватися, а винні у скоєнні цих порушень мають бути притягнуті до передбаченої законом відповідальності.

20. Можна розглянути можливість запровадження помірних обмежень витрат у рамках здійснення кампаній. Крім цього, можна розглянути можливості для державного фінансування за умови отримання певного відсотка голосів.

#### **Розв'язання виборчих спорів**

21. Можна було б розглянути можливості для надання судам та/або ЦВК ширших повноважень для застосування санкцій за серйозні порушення правил здійснення передвиборчої кампанії пропорційно до серйозності порушення. Втім, положення, відповідно до якого реєстрація кандидата, який порушив правила ведення кампанії, не може бути скасована, має бути збережене.
22. Закон має забезпечувати прозорість та підзвітність системи розгляду скарг. ЦВК могла б надавати для громадського ознайомлення зведену звітність щодо скарг, відповідей та прийнятих рішень.

#### **ЗМІ**

23. Правове поле діяльності ЗМІ має бути змінене з метою забезпечення політичного плюралізму у міжвиборчий період, оскільки єдине існуюче положення, що базується на саморегулюванні, недостатньо визначає це питання. Поправки могли б врахувати рекомендації Ради Європи щодо плюралізму та різноманітності змісту ЗМІ.
24. Правила висвітлення у новинах діяльності кандидатів на їхніх офіційних посадах повинні попереджати привілейоване ставлення до них з боку мовників.
25. Варто розглянути можливість запровадження обмеження обсягів платної політичної реклами у ЗМІ, яку можуть придбати партії та кандидати, з урахуванням рекомендацій Ради Європи щодо заходів, що стосуються висвітлення виборчих кампаній у ЗМІ.

#### **Участь жінок**

26. Можна провести гендерний аналіз всього законодавства та проектів нових законів з метою гармонізації відповідних законодавчих актів, включаючи закон про вибори, як передбачено у законі про рівність та у Наказі Міністерства юстиції України № 42/5 2006 року.
27. Можна заохочувати політичні партії підтримувати принципи гендерної рівності та вживати рішучих дій для висунування гендерно збалансованих списків кандидатів, підвищувати помітність кандидатів-жінок у ході передвиборчої кампанії та інтегрувати гендерні питання у партійні платформи. У якості тимчасового заходу можна розглянути запровадження гендерної вимоги до подання партійних списків.

#### **Участь національних меншин**

28. Органи влади можуть розглянути можливості для запровадження спеціальних механізмів, що сприятимуть забезпеченню вищого рівня участі та представлення

національних меншин у громадському та політичному житті.

29. Щоб покращити участь меншин у виборчому процесі та його розуміння, можна внести поправки до законодавства про мови з метою поширення на загальнодержавні вибори можливості надання офіційної виборчої інформації мовами меншин у регіонах, де ці мови широко використовуються.

#### **ГРОМАДСЬКІ ТА МІЖНАРОДНІ СПОСТЕРІГАЧІ**

30. Закон про вибори може бути змінений для того, щоб надати всім спостерігачам конкретне право отримувати копії протоколів з результатами на всіх рівнях управління виборчим процесом.



## ДОДАТОК: РЕЗУЛЬТАТИ ГОЛОСУВАННЯ

Пункт протоколу з результатами ЦВК		Загалом у загальнодержавному багатомандатному окрузі	Закордонні виборчі дільниці
8	Кількість виборців, внесених до списків виборців	36 213 010	424 536
9	Кількість виборців, внесених до витягів із списку виборців	1 065 634	
10	Кількість виборців, які отримали виборчі бюлетені у приміщенні для голосування	19 878 314	20 570
12	Кількість виборців, які отримали виборчі бюлетені для голосування за місцем перебування	952 840	
13	Загальна кількість виборців, які отримали виборчі бюлетені для голосування	20 831 193	20 570
14	Кількість виборців, які взяли участь у голосуванні у приміщенні для голосування (бюлетені, що знаходилися у стаціонарних скриньках)	19 729 774	20 570
15	Кількість виборців, які взяли участь у голосуванні за місцем перебування (бюлетені у пересувних скриньках)	949 417	
16	Загальна кількість виборців, які взяли участь у голосуванні за пропорційним компонентом	20 797 206	20 570
17	Кількість виборчих бюлетенів, визнаних недійсними	409 068	148
18	Кількість голосів, поданих за кандидатів у народні депутати України, включених до виборчого списку кожної політичної партії (див. таблицю нижче)		

Партія	Кількість голосів	% голосів	Кількість місць у парламенті – проп.	Кількість місць у парламенті – мажорит.	Загалом місць у парламенті
Партія регіонів	6 116	30,00	72	113	185
Об'єднана опозиція-«Батьківщина»	5 209	25,54	62	39	101
УДАР	2 847	13,96	34	6	40
Комуністична партія України	2 687	13,18	32		32
«Свобода»	2 129	10,44	25	12	37
«Україна – вперед!»	322 198	1,58			
Наша Україна	226 492	1,11			
Радикальна партія Олега Ляшка	221 144	1,08		1	1
Партія пенсіонерів	114 206	0,56			
Соціалістична партія України	93 071	0,45			
Партія зелених	70 261	0,34			
Зелена планета	70 106	0,34			
Партія «Руський блок»	63 532	0,31			
Партія «Зелені»	51 369	0,25			
Україна майбутнього	37 909	0,18			
«Рідна вітчизна»	32 701	0,16			
Народно-трудовий союз	22 854	0,11			
Нова політика	21 030	0,10			
«Громада»	17 667	0,08			
Українська національна асамблея	16 913	0,08			

Ліберальна партія України	15 549	0,07			
«Єдиний центр»	немає			3	3
«Народна партія»	немає			2	2
«Союз»	немає			1	1
Самовисування	немає			43	43
<b>Сумарно</b>	<b>20 388 019</b>		<b>225</b>	<b>220</b>	<b>445</b>

Джерело: Веб-сайт ЦВК; [http://www.cvk.gov.ua/info/zbvo\\_2012.pdf](http://www.cvk.gov.ua/info/zbvo_2012.pdf)

## ПРО ОБСЄ/БДПЛ

Бюро демократичних інституцій та прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДПЛ) є основним органом ОБСЄ, що допомагає країнам-учасникам «забезпечувати цілковиту повагу до прав людини і основоположних свобод, дотримуватися верховенства права, поширювати принципи демократії та (...) розбудовувати, посилювати та захищати демократичні інституції і підтримувати толерантність у суспільстві» (Документ Гельсінського саміту 1992 р.). Це називають людським виміром ОБСЄ.

ОБСЄ/БДПЛ знаходиться у Варшаві (Польща) і було засноване як Бюро вільних виборів рішенням Паризького саміту 1990 року. Бюро розпочало свою діяльність у травні 1991 року. Через рік назву Бюро було змінено, щоб вона відображала розширення повноважень та включала у себе права людини та демократизацію. Сьогодні його штат налічує 130 працівників.

ОБСЄ/БДПЛ є провідною європейською агенцією у сфері **спостереження за виборами**. Кожного року воно координує та організовує розміщення тисяч спостерігачів з метою оцінки проведення виборів у регіоні ОБСЄ відповідно до Зобов'язань ОБСЄ, інших міжнародних стандартів демократичних виборів та національного законодавства. Його унікальна методологія пропонує глибоке бачення виборчого процесу в цілому. У рамках проектів допомоги ОБСЄ/БДПЛ надає підтримку країнам-учасникам для покращення їхніх виборчих систем.

Бюро у напрямку **демократизації** здійснює роботу у наступних напрямках: верховенство права, законодавча підтримка, демократичне управління, міграція та свобода пересування, гендерна рівність. Кожного року ОБСЄ/БДПЛ реалізовує низку цільових програм допомоги для розвитку демократичних структур.

ОБСЄ/БДПЛ також сприяє країнам-учасникам у виконанні їхніх зобов'язань з підтримки та захисту прав людини і основоположних свобод відповідно до зобов'язань у рамках людського виміру ОБСЄ. Це досягається за рахунок роботи з різноманітними партнерами задля посилення співробітництва, розбудови спроможності та надання експертної допомоги з тематичних напрямків, до яких належать права людини та боротьба з тероризмом, посилення захисту прав осіб, які стали жертвами торгівлі людьми, освіта та навчання з прав людини, моніторинг та звітування з прав людини, а також права та безпека жінок.

У сфері **толерантності** та **недискримінації** ОБСЄ/БДПЛ надає підтримку країнам-учасникам у посиленні їхньої реакції на злочини ненависті та випадки расизму, ксенофобії, антисемітизму та інші форми у наступних напрямках: законодавство; навчання для правоохоронних органів; моніторинг, звітування та відстеження реакції на злочини та випадки, викликані ненавистю; а також освітні заходи, спрямовані на покращення толерантності, поваги та взаєморозуміння.

ОБСЄ/БДПЛ надає консультації країнам-учасникам щодо їхньої політики стосовно **рома і сінті**. Воно посилює розвиток спроможності та створення мереж рома та сінті, а також заохочує участь представників рома та сінті в органах, відповідальних за розробку політики.

Всі ініціативи БДПЛ виконуються у тісній координації та співпраці з країнами-учасниками ОБСЄ, органами та регіональними представництвами ОБСЄ, іншими міжнародними організаціями.

Додаткову інформацію можна знайти на веб-сайті БДПЛ ([www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)).