

Предварительный доклад миссии по наблюдению за выборами CIS-ЕМО

1 августа - 1 октября 2012 года

Украина, Киев

Международная миссия по наблюдению за проходящими на Украине выборами народных депутатов в Верховную Раду 28 октября 2012 года осуществляется международной организацией по наблюдению за выборами CIS-ЕМО, в которую входят лица, имеющие признанный международный авторитет в области обеспечения избирательных прав и свобод граждан на основе европейский и мировых стандартов.

Миссия проводит наблюдения за избирательной кампанией на Украине с 1 августа 2012 года. Входящие в миссию на Украине профессиональные международные наблюдатели, имеющие значительный опыт работы на выборах всех уровней во многих странах мира, официально зарегистрированы ЦИК Украины. Данный отчет составлен на основании их наблюдений.

Миссия ставила перед собой цели: беспристрастно и точно оценить готовность Украины к предстоящим выборам народных депутатов Верховной Рады, выявить действующие факторы, определяющие возможности совершения нарушений выборного законодательства страны со стороны субъектов выборного процесса, а также разработать законодательные и методические рекомендации по предотвращению этих случаев в будущем.

Участники миссии CIS-ЕМО выражают благодарность сотрудникам Центральной избирательной комиссии и лично ее председателю Владимиру Николаевичу Шаповалу, оказавшим существенную помощь по сбору фактографического материала для настоящего исследования. Миссия также благодарит всех своих добровольных помощников из штабов субъектов выборного процесса Украины всех оттенков политического спектра, партнерские общественные организации, оказавшие помощь в сборе материалов о нарушениях на выборах. Отдельно миссия выражает благодарность Национальному демократическому институту (NDI) США за предоставленную возможность использовать его материалы, размещенные в открытом доступе в сети Интернет, а также БДИПЧ ОБСЕ за предоставленные методические материалы и возможность открыто

высказаться на его площадке в ходе Совещания по рассмотрению выполнения обязательств в области человеческого измерения в Варшаве с 24 сентября по 5 октября 2012 года.

Политическая обстановка на Украине

В своей экспертной оценке предвыборной ситуации на Украине накануне парламентских выборов 28 октября 2012 года миссия международного наблюдения CIS-ЕМО исходит из качественного анализа социальных и политических факторов, действующих на Украине и решающим образом влияющих на проведение выборов и окончательный электоральный результат.

Ключевые маркеры анализа политической ситуации

а. Активно навязываемое в последнее время европейской и мировой общественности представление о столкновении «антидемократической власти» и «демократической оппозиции» имеет достаточно относительный и, как правило, не определяющий реальную ситуацию характер. В условиях текущей украинской модели «периферийного капитализма» категории «власть» и «оппозиция» носят весьма уловный характер.

В ситуации неконсолидированности, разобщённости правящей элиты и открытой внутренней борьбы между ведущими финансово-промышленными группами и корпорациями Украины (в активном лексическом обороте как на Украине, так и на Западе для их обозначения используется термин «олигархи») за доступ к рычагам реальной государственной власти, все существующие политические партии (как условно правящая – «Партия Регионов», так и условно оппозиционные – «Батькивщина» (сейчас функции лидера выполняет Александр Турчинов), «Удар» (Виталий Кличко) и др.) выступают лишь как институализированные политические формы реализации экономических интересов олигархических субъектов. Таким образом, категория «политическая партия» на Украине может только весьма условно рассматриваться в качестве полноценного института гражданского общества. При этом межпартийная борьба на Украине оказывается, прежде всего, борьбой различных финансово-промышленных групп украинской олигархии за доступ к рычагам государственной власти, позволяющий рассчитывать на преференции в налогообложении, на протекцию в системе распределения государственных заказов и целевых государственных

программ, на монополизацию тех или иных сегментов рынка и другие околоставные дивиденды.

б. В плане персоналий как «Партия Регионов», так и ее основные оппоненты из лагеря политической оппозиции оказываются крайне зависимыми от финансово-экономических интересов ведущих «олигархов», которые, пользуясь старой украинской поговоркой, «одновременно раскладывают яйца в разные корзины». То есть представители крупнейших финансово-экономических групп присутствуют в проходной части избирательных списков абсолютно всех ключевых политических игроков.

В результате этого фактически нивелируется сама политическая, мировоззренческая, цивилизационная парадигма данных выборов. Вместо нее выступает жесткая и прагматичная логика борьбы «людей Ахметова» с «людьми Жеваго», «людей Порошенко» с «людьми Калетника» и т.п., где собственно партийно-политическая составляющая данного противостояния отодвинута на третий и четвертый планы.

с. В такой ситуации местные партийные организации как условной «партии власти», так и условной «оппозиции» сплошь и рядом «сдаются в лизинг» различным территориальным олигархам для использования их политических брендов в борьбе на мажоритарных округах. Интересно, что стоимость такого рода «лизинга» на Западной Украине и в центре значительно выше у ключевых партий оппозиции, а на востоке и юге Украины мы наблюдаем зеркальную картину в отношении политического бренда «партии власти».

В сложившейся ситуации случаи массового перехода парламентских депутатов - представителей тех или иных олигархических групп – из рядов одной политической силы в ряды прямо противоположных ей сил стали на Украине обыденным и массовым явлением, а определение такого рода депутатов даже получило специфическое лексическое звучание в термине «тушка».

Если в 2004-2009 годах наблюдалось массовое пополнение правящих партий «Наша Украина» и «Батькивщина» за счет целого ряда ведущих представителей украинского «олигархата» эпохи Президента Леонида Кучмы, то с 2010 года наблюдается иной процесс – процесс массового исхода представителей ключевых финансово-промышленных групп Украины из вышеуказанных партий и вступление их в «Партию Регионов».

В этой связи следует отметить и добровольную массовую интеграцию целого ряда ключевых оппозиционных политиков эпохи «оранжевой революции» в структуры новой властной вертикали Президента Виктора Януковича. Тут следует упомянуть, в частности, таких ключевых «оранжевых» политиков, как Владислав Каськив (партия «Пора»), Петр Порошенко («Наша Украина»), Андрей Портнов («Батькивщина»), Виктор Балога («Единый центр») и многих других.

d. Как уже отмечалось, ни «Партия Регионов», ни «Батькивщина», ни «Удар», ни, тем более, другие участники парламентской избирательной кампании 2012 года пока еще не являются полноценными институциональными представителями гражданского общества Украины. Поэтому случайность, хаотичность, а зачастую и откровенная коррупция при использовании их партийно-политических брендов, особенно в мажоритарных округах, часто порождает ситуацию, когда местный политический актив партий категорически не воспринимает навязанных им сверху по партийной вертикали и оплативших «лизинг партийного бренда» кандидатов от «олигархов».

Потому массовым становится явление одновременного выдвижения по одному и тому же мажоритарному округу сразу нескольких представителей одной и той же партии. Только одни из них идет как кандидат по округу, официально выдвинутый на партийном съезде в Киеве, а другой - как самовыдвиженец, указывая в избирательном бюллетене и в агитационной продукции только свое партийное членство.

Иногда такая ситуация связана с тем, что в рамках одной партии на момент выборов находятся представители нескольких финансово-промышленных групп, конкурирующих между собой на территории того или иного избирательного округа. И это служит еще одним подтверждением нашего тезиса о том, что текущее партийно-политическое противостояние на Украине является в значительно большей степени отражением борьбы за экономические преференции через доступ к властным рычагам, чем полноценным политическим состязанием различных мировоззренческих и геополитических приоритетов, равно как и партийно-политических программ.

e. В настоящее время значительное распространение на Украине получает ситуация, при которой действующая власть в целом ряде избирательных округов делает свою ставку не на официальных

представителей «Партии Регионов», а на представителей крупнейших региональных олигархов. В этом случае пресловутый «административный ресурс» используется для поддержки определенных самовыдвиженцев, так как олигархические ставленники часто предпочитают не иметь открытую партийность и выдвигаются в кандидаты путем самовыдвижения и внесения крупного денежного залога. Разумеется, что в составе будущего парламента, в случае их избрания, они будут блокироваться с абсолютно любой победившей на выборах партией, независимо от ее декларируемой политической ориентации.

Таким образом, миссия CIS-ЕМО считает, что сама по себе «Партия Регионов» отнюдь не всегда и отнюдь не везде выступает обязательным институтом для репрезентации интересов реальной действующей власти в регионе, не говоря уже об отсутствии ее органической связи с тем или иным сегментом гражданского общества Украины.

f. Усиленно пропагандируемый сейчас в Европейском Союзе определенными политическими силами Украины тезис о якобы кардинальной разнице между правящей «Партией Регионов» и ведущими оппозиционными партиями («Батькивщина», «Удар», «Фронт изменений» (лидер Арсений Яценюк) и др.) в отношении их приверженности демократическим идеалам тоже при тщательном анализе оказывается лишь пропагандистской «уткой».

Наиболее характерным примером здесь является голосование 17 ноября 2011 года за поправки и изменения в Закон Украины «О выборах народных депутатов Украины». Тогда и «Партия Регионов», и «Батькивщина» и «Фронт изменений» консолидировано голосовали за достаточно антидемократические, по европейским меркам, новации этого закона. В том числе за:

- поднятие проходного барьера для партий с 3% до 5%, что автоматически лишило возможности иметь свое представительство в украинском парламенте несколько миллионов избирателей, голосующих за партии, набирающие менее 5% голосов избирателей;
- запрет на создание межпартийных избирательных блоков, дающих возможность близким по политической и мировоззренческой платформе малым партиям, в той или иной мере свободным от олигархического влияния, бороться за свое представительство в украинском парламенте;

- запрет на наличие в избирательном бюллетене таких граф, как «против всех партий» и «против всех кандидатов», лишивший возможности своего свободного протестного волеизъявления около 8-10% процентов избирателей Украины.

Многие украинские и зарубежные эксперты, с которыми консультировались представители миссии CIS-ЕМО, достаточно аргументировано проводят мысль о том, что само консолидированное голосование условно правящей «Партии Регионов» и условно оппозиционных «Батькивщины» с «Фронтом изменений» за возвращение мажоритарно-пропорциональной системы является лучшим доказательством жесткой зависимости как партии власти, так и ведущих сил оппозиции от интересов крупнейших «олигархов» Украины. Именно они заинтересованы в массовой и беспрецедентной¹ скупке голосов беднейшей части населения мажоритарных округов.

В этом отношении миссия CIS-ЕМО согласна с оценками делегации ПАСЕ, сделанными на основе итогов двухдневного визита предвыборной наблюдательной миссии на Украину 20-21 сентября, в которых говорится об «олигархизации» украинской политики. В итоговом заявлении, опубликованном на сайте организации, утверждается, что «вопрос для серьезного беспокойства – «олигархизация» политики Украины, слияние политических и экономических интересов».

Надежды и призывы

Международная миссия CIS-ЕМО в рамках своей программы долгосрочного наблюдения ежедневно получает информацию от наших региональных центров мониторинга о многочисленных нарушениях избирательного законодательства Украины. Каждый сигнал такого рода проверяется и, в случае его достоверности, немедленно оглашается в доступных СМИ и на собственном информационном ресурсе миссии.

Таким образом, мы имеем достаточно полную картину выборной ситуации на Украине, как с точки зрения очевидных, так и с точки зрения достаточно скрытых и косвенных² нарушений избирательного законодательства. В этой связи миссии CIS-ЕМО совершенно очевидна вся неуместность и явная преждевременность некоторых оценок избирательной кампании на Украине, которые ориентируют европейскую и мировую

¹ Как для стран «старых», так и «молодых» европейских демократий

² Смотри ниже

общественность на признание парламентских выборов недемократичными, а их результат - нелегитимным.

Подчеркнем, что поводов для беспокойства у международных наблюдателей достаточно. Поэтому для более объективной оценки процесса и результатов выборов на Украине миссия CIS-ЕМО предлагает своим коллегам учесть следующие объективные факторы:

1. Основная масса фиксируемых нарушений пока связана не с политической борьбой партийных списков, а с борьбой кандидатов-одномандатников. В условиях схватки в мажоритарных округах между, преимущественно, представителями «олигархов» (независимо от того, какой партийно-политический бренд ими «взят в лизинг» на время избирательной кампании) миссия CIS-ЕМО фиксирует абсолютно разновекторную направленность этих нарушений, которые не могут быть расположены на традиционной оси анализа «власть» vs «оппозиция».

2. В условиях будущей длительной борьбы в судах за признание выборов от 28 октября 2012 года в том или ином округе состоявшимися или, наоборот, недействительными, руководители избирательных штабов ключевых кандидатов в депутаты уже сейчас поставили перед своими сотрудниками задачу максимального накопления негативной информации о нарушениях избирательного процесса со стороны своих основных конкурентов по округу. Отсюда следует очевидное желание искусственно увеличить общий количественный показатель нарушений, который начинает рано или поздно вступать в противоречие с объективно сложившейся реальностью в избирательных округах. А это, в свою очередь, вызывает к жизни многочисленные случаи фиксации со стороны разнообразных неправительственных организаций (НПО) абсолютно выдуманных, несуществующих нарушений. В этой связи для миссии CIS-ЕМО достаточно очевидно, что и многие штабы кандидатов-одномандатников, и офисы НПО не имеют ни достаточных сил и ресурсов, ни достаточного желания проверять подлинность и достоверность стекающейся к ним информации о нарушениях избирательного законодательства.

Здесь следует вспомнить во многом драматичный и беспрецедентный для российской политической оппозиции финал последних выборов в Государственную Думу в декабре 2011 года в РФ. Когда многочисленные факты нарушений избирательного законодательства Российской Федерации, собранные Ассоциацией «Голос» и другими НПО, попали в суды,

выяснилось, что львиная доля этих данных - либо просто сознательные фальсификации, сделанными профессиональными участниками «мониторингов» в погоне за заданной численностью нарушений, либо реально зафиксированные нарушения, не прошедшие процедуру самого минимального документирования. А потому доказательственная база оппозиции просто рассыпалась в ходе судебных процессов.

3. В действующей конституционно-правовой реальности Украины даже сама категория «местная власть» нуждается в достаточно серьезном анализе. Дело в том, что, согласно Конституции Украины, категория «местная власть» является разделенной на 2 подкатегории: а) «местное самоуправление», представленное Советами народным депутатов трех уровней (село/поселок/город, район, область) и их Исполнительными комитетами, и б) «государственные администрации», представленные прямыми назначенцами Президента Украины и местными администрациями. Отсюда на значительной территории Украины (Запад, в значительной части Центр и Север) партийно-политическая ситуация характеризуется либо специфическим двоевластием («Партия Регионов» в местных администрациях vs оппозиция в местных советах), либо еще более сложными комбинациями типа:

- формально беспартийные местные администрации vs доминирующая оппозиция в местных советах;
- формально беспартийные местные администрации vs политически неконсолидированные составы местных советов;
- ситуационные политические союзники «Партии Регионов» в местных администрациях vs доминирующая оппозиция в местных советах (Закарпатье).

Как можно увидеть, в многообразии реально существующих комбинаций как само понятие «административный ресурс», так и проблематика его использования становятся весьма комплексной и неоднозначной задачей. Органы местного самоуправления, формирующие местные бюджеты и распределяющие на своих сессиях земельные участки, зачастую обладают более действенными рычагами административного влияния на местах, чем руководители местных государственных администраций.

4. Выявленные миссией CIS-ЕМО нарушения избирательного законодательства Украины пока не позволяют утверждать, что они

существенным образом влияют на возможное искажение результатов народного волеизъявления. По мнению миссии, фиксируемая на этапе предварительного отчета политическая разновекторность выявленных нарушений скорее указывает на наличие некоего баланса сил и интересов в данной совокупности, а не на ее критическое и взрывоопасное значение.

К участникам выборного процесса

В связи с вышеизложенными фактами, делегация CIS-ЕМО призывает государственные органы и кандидатов на выборах народных депутатов Украины воздержаться от злоупотребления админресурсом, а также от использования собственных экономических средств с целью манипулирования избирательным процессом и искажения воли народа. Делегация призывает политиков блокировать этот вопрос, а также ставить общественные интересы выше своих собственных интересов.

К средствам массовой информации

Международные наблюдатели призывает представителей СМИ быть смелыми и справедливыми в своих репортажах и противостоять любым тенденциям к цензуре или предвзятости в суждениях.

К ПАСЕ

Нынешний предвыборный период омрачен лишением свободы бывших членов правительства и лидеров оппозиции Юлии Тимошенко и Юрия Луценко. Миссия CIS-ЕМО разделяет обеспокоенность, выраженную Ассамблеей, и подтверждает призыв к их освобождению всеми законными средствами до выборов. В то же время, этот вопрос не должен быть использован для спекуляций на тему легитимности выборов до того, как они состоятся. Выборы должны оцениваться на основании всех элементов, которые влияют на процесс в целом.

К гражданскому обществу Украины

CIS-ЕМО призывает гражданское общество Украины играть полноценную и активную роль в избирательном процессе, используя для этого все доступные средства, в частности ресурсы социальных масс-медиа и сети Интернет. В этой связи властям страны, на наш взгляд, целесообразно уточнить правила, связанные с использованием веб-камер на избирательных участках. Кроме того, делегация CIS-ЕМО выражает удовлетворение тем, что

в первый раз беспартийные наблюдатели будут иметь возможность следить за голосованием, подсчетом и суммированием голосов.

Организация выборного процесса на Украине

Выборы в Верховную Раду 28 октября 2012 в Украине состоятся по новому закону «О выборах народных депутатов», который был принят парламентом 17 ноября 2011 года. «За» данный закон проголосовали 366 народных депутатов, составивших конституционное большинство от состава депутатского корпуса Верховной Рады. В основу закона лег законопроект, подготовленный рабочей группой, созданной президентом Украины, в которой приняли участие все политические силы страны, представленные на тот момент в ее парламенте. Закон получил положительную оценку международных структур. Так, Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) в своей резолюции от 26 января 2012 года отметила, что приветствует принятие закона широким консенсусом с участием оппозиции. Такая поддержка безусловно свидетельствует о доверии к самому закону. Ведь в нем были учтены почти все предложения Венецианской комиссии. Кроме этого закон был одобрен и общественными правозащитными организациями. В частности, уже 30 ноября 2011 года, вышла совместный доклад Международного фонда избирательных систем (IFES) и Лаборатории законодательных инициатив, в которой было указано, что поддержанный Верховной Радой документ «уменьшает возможности для фальсификаций и злоупотреблений».

На самом деле это уже четвертое изменение избирательного законодательства в истории независимой Украины. Т.е. избирательная система в Украине меняется каждые 6-7 лет. Основные изменения в новом законе связаны с заменой пропорциональной системы выборов депутатов на смешанную, сочетающую в себе элементы мажоритарной и пропорциональной систем. В соответствии с данной системой, половину мандатов - 225 мест в Верховной Раде Украины распределяют между собой партии прошедшие установленный барьер, а остальные 225 депутатов будут избраны по мажоритарной системе в одномандатных избирательных округах.

Модель смешанного голосования не нова и уже использовалась на Украине ранее. Ее отмена в 2004 году была связана с претензией ряда политических сил, которые говорили, что она является так называемой системой относительного большинства. При этом победителем в одномандатном избирательном округе признавался кандидат, который

набирал простое большинство голосов. При этом он фактически представляет лишь незначительную часть избирателей округа, проголосовавших за него, а голоса остальных избирателей, поданные за проигравших кандидатов, фактически пропадали. Так, по подсчетам общественной сети "Опора", которая проводила мониторинг избирательного процесса, в 1998 году потерянных голосов было порядка 58% - около 15 миллионов избирателей. А на выборах 2002 года - 51%, т.е. около 13 миллионов избирателей.

Другие изменения избирательного законодательства связаны с увеличением проходного барьера до 5%, изъятием из бюллетеня графы «не поддерживаю ни одного кандидата» и новым порядком формирования избирательных комиссий.

При оценке закона миссия CIS-ЕМО хотела бы обратить внимание на несколько положений, определивших нынешнюю предвыборную ситуацию. На количество нарушений серьезно повлияла замена пропорциональной избирательной системы с закрытыми списками на смешанную. При этом было разрешено голосование по мажоритарным округам, баллотироваться по ним смогли независимые кандидаты-самовыдвиженцы. Однако, как показали наблюдения миссии, именно мажоритарные округа теперь лидируют по всем видам зафиксированных нарушений. Среди всех нарушений, зафиксированных миссией CIS-ЕМО, порядка 87% приходится на нарушения кандидатов-одномандатников.

Другое нововведение, которое формально должно было обеспечить невмешательство в деятельность кандидата административного ресурса, - это запрет отмены регистрации уже зарегистрированного кандидата, также открыло дорогу злоупотреблениям со стороны отдельных кандидатов, принадлежащих всем оттенкам политического спектра. Они систематически нарушают выборное законодательство, отлично понимая, что после регистрации их уже не снимут с избирательной гонки. В конечном счете, миссия наблюдает полнейшую безнаказанность у таких злостных нарушителей.

В целом прогрессивным нововведением в законе «О выборах народных депутатов» стало предоставление широких прав наблюдателям от общественных организаций. Теперь они являются субъектами избирательного процесса с соответствующими правами. Новый закон изменил сроки хранения избирательной документации, увеличив их до 5 лет,

со дня официального обнародования результатов парламентских выборов. По сути это дает возможность сомневающимся в легитимности выборного процесса в течение этого срока ознакомиться с любыми избирательными документами, а ответственным органам - наказать виновных в нарушении закона. Стоит отметить и то, что закон предусматривает теперь обязательное установление на избирательных бюллетенях специальных степеней защиты. Это делает невозможным печать бюллетеней не в установленном законом порядке и затрудняет совершение нарушений, осуществляемых с помощью вброса избирательных бюллетеней.

В рамках избирательной кампании на Украине, стартовавшей 30 августа 2012 года, миссия CIS-ЕМО отмечает большой объем работы, проделанной Центральной избирательной комиссией страны. В частности, ЦИК организовал участие в выборах 87 субъектов избирательного процесса, являющихся политическими партиями или общественными объединениями, проверил и зарегистрировал 5728 кандидатов в народные депутаты, из них только по партийным спискам 2641 человека. При этом ЦИК по объективным причинам не зарегистрировал 2-х кандидатов по партийным спискам и 43 одномандатников. Из 3087 зарегистрированных кандидатов по 225 мажоритарным округам, субъектами избирательного процесса были выдвинуты 1701 человек, а 1386 стали самовыдвиженцами. Голосование будет проходить на 33764 избирательных участках, образованных на постоянной основе, из которых 32188 обычных, 1460 – специальных, т.е. образованных в местах лишения свободы, больницах и воинских частях, а также 116 иностранных, образованных на территории государств Европы и мира.

Контроль за деятельностью окружных избирательных комиссий осуществляют представители 22 субъектов выборного процесса в ЦИК. В состав окружных избирательных комиссий введены до 5 представителей партий и общественных объединений, участвующих в выборах.

Международное наблюдение за выборами

Кроме миссии CIS-ЕМО за выборами народных депутатов на Украине наблюдают следующие общественные организации:

- Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ;
- Комитет "За открытую демократию", США;

- "Украинский конгрессовый комитет Америки" (УККА), США;
- Европейская сеть организаций по наблюдению за выборами (ENEMO);
- Международная общественная организация содействия развитию выборных технологий «За справедливые выборы»;
- Международная неправительственная организация CANADEM;
- Парламентская ассамблея Черноморского экономического сотрудничества;
- Национальный демократический институт международных отношений (НДИ), США;
- Международная общественная организация «Центрально-европейская группа политического мониторинга»;
- Международная общественная организация «Гражданский союз»;
- Международный экспертный центр выборных систем (ICES);
- Фонд Конрада Аденауера, Германия;
- Международный республиканский институт (IRI), США;
- Международный института мониторинга развития демократии, парламентаризма, соблюдения избирательных прав граждан государств-участников МПА, СНГ.

Надежды и призывы

Миссия CIS-ЕМО считает, что работа наблюдателей этих миссий обеспечит прозрачность выборам на Украине и их понятность для европейской и мировой общественности. В связи с этим миссия предлагает этим организациям на базе своего центра мониторинга «Глас» создать Единый банк данных по нарушениям на выборах. Совместная работа международных организаций по обработке и анализу нарушений, выявление среди них возможных фальсификаций и математическая оценка результатов сделает наблюдение за выборами более объективным и независимым от возможных пристрастий конкретных общественных организаций, поможет быстро ориентировать ЦИК Украины на устранение недостатков и нарушений в выборном процессе, облегчит функции контроля за выборами.

Миссия SIC-ЕМО просит не забывать положения Копенгагенского Сопещения Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года, которые утверждены странами-участницами. Именно эти положения определяют для всех международных наблюдателей главные правила, по

которым они принимают свое квалифицированное решение о легитимности выборов. Вот эти положения³:

Для того, чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства, участники:

- a. Проводят свободные выборы с разумной периодичностью, как это установлено законом.
- b. Допускают, чтобы все мандаты, по крайней мере в одной палате национального законодательного органа, были объектом свободной состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов.
- c. Гарантируют взрослым гражданам всеобщее равное избирательное право.
- d. Обеспечивают, чтобы голосование проводилось тайно или применялась равноценная процедура свободного голосования и чтобы подсчет голосов и сообщения о нем были честными, а официальные результаты были опубликованы.
- e. Уважают права граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций, без дискриминации.
- f. Уважают право отдельных лиц и групп лиц создавать в условиях полной свободы свои политические партии или другие политические организации и представляют таким политическим партиям или организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти.
- g. Обеспечивают, чтобы закон и государственная политика допускали проведение политических кампаний в атмосфере свободы и честности, в которой никакие административные действия, насилие или запугивание не удерживали партии и кандидатов от свободного изложения своих взглядов и оценок, а также не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их или голосовать свободно, не опасаясь наказания.
- h. Обеспечивают, чтобы не устанавливались какие-либо юридические или административные барьеры для беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе.

³ Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения, том 2, стр. 68-69, п.7.

i. Обеспечивают, чтобы кандидаты, получившие необходимое число голосов, определенное законом, надлежащим образом вступали в должность и могли оставаться в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется законом в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами.

Надежды и призывы

По мнению экспертов миссии CIS-ЕМО, украинская сторона в достаточной степени выполняет эти обязательства. И пока никто не доказал обратного, говорить о нелегитимности украинских выборов некорректно и провокационно. Миссия также отмечает, что к оценке демократичности выборного процесса в каждой стране имеет отношение только соответствие существующим критериям действующего законодательства, правоприменительной практики и порядка проведения выборов. Любые резолюции других стран, их собственное понимание и трактовка внутривнутриполитической ситуации не должны иметь никакого отношения к оценкам выборов со стороны международных наблюдателей.

Согласно Парижской хартии для новой Европы⁴, основной целью БДИПЧ ОБСЕ является содействие контактам и обмену информацией о выборах в государствах-участниках⁵. Поэтому слова главы миссии ОБСЕ Одри Гловер, сказанные 12 сентября 2012 года на пресс-конференции, посвященной *самому началу работы миссии на Украине: «Равные избирательные права граждан являются предпосылкой демократических выборов... Мы ознакомились с резолюциями Парламентской ассамблеи Совета Европы и Европейского парламента и будем учитывать эти факты при формировании наших выводов»*, - вызывают у миссии CIS-ЕМО серьезное удивление. Вопрос: *«Повлияет ли на оценку БДИПЧ ОБСЕ нынешних президентских выборов в США, к примеру, резолюция Верховной Рады Украины?»*, - можно считать риторическим. Конечно, нет. Тогда почему на оценку украинских выборов должно влиять мнение сената США или ПАСЕ? Хотелось бы получить от наших коллег внятный и четкий ответ.

Вопросы у миссии CIS-ЕМО возникают и к только что появившемуся на Украине главе миссии ПАСЕ Андреасу Гроссу, который сразу определил,

⁴ 1990 г., принята ОБСЕ.

⁵ Собирать информацию, в том числе предоставляемую компетентными органами государств-участников о времени проведения, процедуре и официальных результатах запланированных национальных выборов в государствах-участниках, а также сообщения групп наблюдателей за выборами и представлять их со соответствующей просьбе правительству, парламентам и заинтересованным частным организациям.

что «в Украине наблюдается регресс в состоянии демократии» и «свободу слова невозможно ограничить, но теперь она фактически разрушена». Как уже отмечалось в политической части нашего доклада, поспешные и ошибочные оценки ситуации на Украине могут привести не только к ложным выводам, но и, как следствие, повлечь за собой ошибочные действия, которые могут заложить предпосылки конфликтов в регионе. Известно, что мнения людей, представляющих такие безусловно-авторитетные организации, как ПАСЕ и ОБСЕ, сами по себе имеют формирующий характер и некритично воспринимаются общественностью. Поэтому миссия CIS-ЕМО призывает всех политиков, рассуждающих на темы состояния демократии на Украине, не забывать о своей ответственности.

Основные мероприятия выборного процесса на Украине, требующие пристального наблюдения до дня выборов

Миссия CIS-ЕМО отмечает, что предстоящая завершающая часть предвыборной кампании будет крайне важна для оценок международных наблюдателей. Миссия выделяет несколько основных моментов, на которых она сосредоточит внимание в оставшийся до дня выбора неполный месяц.

- До 8 октября включительно в каждой избирательной комиссии будет предоставлен для ознакомления предварительный список избирателей.
- До 13 октября включительно каждый избиратель должен получить именное информационное сообщение о выборах.
- До 15 октября включительно каждая партия сможет скорректировать свой список, убрав из него любую не устраивающую кандидатуру решением соответствующего партийного органа.
- До этого же момента каждый из зарегистрированных кандидатов по одномандатным округам может снять свою кандидатуру своим личным заявлением.
- Решение по двум предыдущим позициям должно быть принято до 17 октября включительно, а до 18 числа включительно кандидаты-одномандатники и партии должны быть извещены о принятом решении.
- До 20 октября включительно все международные организации, наблюдающие за выборами на Украине должны предоставить данные о наблюдателях. Решение по этому вопросу должно быть принято до 22 октября включительно.
- До 22 октября включительно должно завершиться внесение в соответствующую избирательную комиссию представления о регистрации

официальных наблюдателей от партии, кандидата в депутаты, общественной организации.

- До 23 октября включительно, но не дольше, чем за один день, от внесения представления такой наблюдатель должен быть зарегистрирован.
- До 22 октября включительно избиратель может уведомить соответствующую избирательную комиссию или МИД Украины о смене места голосования без смены избирательного адреса.
- До этого же числа ведется коррекция избирательных списков на соответствующих избирательных участках либо по заявлению субъектов выборного процесса, либо по заявлению избирателей, либо по решению суда.
- До 24 октября включительно избиратель с ограниченными возможностями может заявить о необходимости сделать соответствующую пометку в списке избирателей для организации голосования на дому.
- В 24 часа 26 октября всеми субъектами выборного процесса должна быть прекращена предвыборная агитация.

Надежды и призывы

Миссия CIS-ЕМО отмечает, что тщательно соблюдение временного графика организаторами выборов для этих основных событий определит степень соблюдения выборного законодательства Украины.

Основная инициатива миссии CIS-ЕМО

Миссия CIS-ЕМО считает необходимым обратить особое внимание на характерное для Украины нарушение, связанное с «семейным голосованием». Нарушение заключается в том, что по различным причинам, многие избиратели Украины находятся на момент голосования за границей. Оставшийся в стране член семьи, пользуясь тем, что в списках избирателей нет отметок об отсутствии на Украине его родственников, предъявляет их внутренние документы избирательной комиссии, получает бюллетени и голосует за свою семью. Значение этого нарушения сложно переоценить – меняется значение явки избирателей на выборы, в разы искажаются результаты волеизъявления.

В Законе Украины «О выборах народных депутатов Украины» от 17.11.2011 года какой-либо механизм противодействия «семейному голосованию» не предусмотрен. При анализе подзаконных нормативных актов Украины миссия CIS-ЕМО обнаружила действующий нормативный документ, соблюдение которого значительно снижает вероятность

«семейного голосования». Это Положение про базу данных «Ведомости о лицах, которые пересекли государственную границу Украины», утвержденное Приказом №472 Администрации Государственной пограничной службы Украины от 25.06.2007 г. и зарегистрированное в Министерстве юстиции Украины 05.07.2007 г. (N 765/14032). Согласно п.4 данного Положения *«База данных создана... для подачи за 3 дня до выборов в окружные избирательные комиссии ведомостей про лиц, зарегистрированных в пределах соответствующей административно-территориальной единицы, фактически пересекших государственную границу и на момент подачи ведомостей отсутствуют данные об их возвращении на территорию Украины...»*. Однако, как удалось выяснить миссии CIS-ЕМО, данное Положение, не будучи подкрепленным законодательным урегулированием, игнорируется **Государственной пограничной службой**.

Предложение

Миссия международного наблюдения CIS-ЕМО предлагает до принятия решения о непосредственно имплементации требований Положения про базу данных «Ведомости о лицах, которые пересекли государственную границу Украины» в текст закона Украины «О выборах народных депутатов Украины», принять постановление ЦИК Украины и Постановление кабинета министров Украины, временно обязывающие исполнять указанное положение компетентным государственным органам.