

## МЕЖДУНАРОДНАЯ МИССИЯ ПО НАБЛЮДЕНИЮ ЗА ВЫБОРАМИ (ММНВ) Украина — Местные выборы, 25 октября 2015 года

---

### ЗАЯВЛЕНИЕ О ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ ВЫВОДАХ И РЕЗУЛЬТАТАХ

**Киев, 26 октября 2015 года** – Настоящее Заявление о предварительных выводах и результатах является результатом совместных усилий Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (ОБСЕ/БДИПЧ), Конгресса местных и региональных властей Совета Европы (Конгресс) и Европейского Парламента (ЕП).

Тана де Зулуэта (Италия) является Главой Миссии по наблюдению за выборами (МНВ) ОБСЕ/БДИПЧ, начавшей свою работу 9 сентября 2015 года. Гудрун Мослер-Торнстром (Австрия) возглавила делегацию Конгресса, а Андрей Пленкович (Хорватия) – делегацию Европейского Парламента.

Оценка производилась с целью определения соответствия выборов обязательствам перед ОБСЕ и стандартам Совета Европы, а также международным обязательствам и положениям национального законодательства. Каждое из учреждений, участвующих в настоящей ММНВ, одобрило Декларацию принципов международного наблюдения за выборами 2005 года. Настоящее Заявление о предварительных выводах и результатах было подготовлено до завершения избирательного процесса. Окончательная оценка выборов будет зависеть в том числе от того, как пройдут остальные этапы избирательного процесса, включая установление итогов голосования и рассмотрение возможных жалоб и апелляций, полученных после дня голосования. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ останется в Украине для наблюдения за проведением ожидаемого второго тура выборов городских глав. ОБСЕ/БДИПЧ опубликует исчерпывающий заключительный отчет, который будет включать рекомендации по возможным улучшениям, примерно через восемь недель после завершения избирательного процесса. Окончательный отчет Конгресса будет принят во время следующего пленарного заседания в марте 2016 года. Европейский Парламент представит свой отчет на очередном заседании Комитета по иностранным делам.

---

### ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ

---

Местные выборы 2015 года рассматривались многими как показатель намерений органов государственной власти Украины относительно поддержания положительных стандартов, достигнутых во время президентских и парламентских выборов 2014 года. Выборы были конкурентными, в целом хорошо организованными, а избирательной кампанией было продемонстрировано всеобщее уважение к демократическим процессам. Тем не менее, сложная нормативно-правовая база, доминирование мощных экономических групп над избирательным процессом, и тот факт, что практически все освещение предвыборной кампании в средствах массовой информации происходило на платной основе, в совокупности подчеркивают необходимость проведения дальнейших реформ. Для дальнейшего повышения целостности и общественного доверия к избирательному процессу необходимо приложить дополнительные усилия. Процесс голосования и подсчета голосов был в целом прозрачным и последовательным, несмотря на недостаточную ясность процессуальных положений.

Выборы состоялись в условиях сложной политической, экономической и безопасности ситуации, и в процессе проведения конституционной реформы в Украине, направленной на децентрализацию власти. Условия, в которых проводились выборы, характеризовались незаконной аннексией Крымского полуострова Российской Федерацией и временным контролем незаконных вооруженных формирований над частью территорий Донецкой и Луганской областей. Это сделало невозможным участие в голосовании более 5 миллионов избирателей, проживающих на этих территориях. Центральная избирательная комиссия (ЦИК)

приложила решительных усилий для проведения выборов на всей территории страны, но это оказалось невозможным на части территорий Донецкой и Луганской областей и на Крымском полуострове.

Закон о выборах был принят менее чем за четыре месяца до дня голосования без проведения консультаций со всеми заинтересованными сторонами. Несмотря на предыдущие рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии Совета Европы, нормативно-правовая база остается фрагментированной, содержит пробелы и неточности и ей не хватает ясности. В целом, законодательная база не соответствует некоторым обязательствам перед ОБСЕ и Советом Европы, а также и международным стандартам.

ЦИК работала, в целом, коллегиально, соблюдая все установленные законодательством сроки. Случаи принятия решений в соответствии с политическими предпочтениями, уклонения от открытого обсуждения во время заседаний, произвольного принятия решений, а также злоупотребления полномочиями со стороны некоторых территориальных избирательных комиссий (ТИК), подорвали доверие к этим комиссиям. Сложность закона о выборах вызвала обеспокоенность среди членов избирательных комиссий и повлияла на их деятельность. Некоторые собеседники высказывали подозрения о наличии коррупционной составляющей при торговле должностями в участковых избирательных комиссиях.

Собеседники МНВ ОБСЕ/БДИПЧ в целом выразили доверие к системе регистрации избирателей. Избиратели, которые в день голосования находились не по месту своей регистрации, не смогли принять участие в голосовании, кроме тех, кто проголосовал на специальных избирательных участках, организованных в медицинских учреждениях. Закон не предусматривает возможности голосования внутренне перемещенными лицами (ВПЛ).

В нескольких случаях ограничительное толкование и непоследовательное применение правил регистрации кандидатов помешало в нескольких случаях кандидатам реализовать свои права на участие в выборах на равных основаниях, что противоречит обязательствам перед ОБСЕ и Советом Европы, и другим международным обязательствам и стандартам. Эти проблемы сохранялись в течение всего предвыборного периода, оказывая влияние на обеспечение равных возможностей для проведения предвыборной агитации. В нескольких случаях, зафиксированных МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, решение ТИК о регистрации отдельных кандидатов и списков партий казались политически мотивированными и направленными на недопущение участия определенных политических сил в выборах. ЦИК и суды часто вмешивались в процесс для восстановления прав кандидатов.

Избирательная кампания была конкурентной, и избиратели имели возможность выбирать из широкого круга партий и кандидатов. Тем не менее, в кампании доминировали богатые доноры и связанные с ними бизнес интересы, которые сфокусировали свои ресурсы на выборах городских глав и депутатов областных советов. Отсутствие верхней границы расходов на проведение предвыборной агитации существенно помешало обеспечению равных условий во время избирательной кампании. Положения законодательства о финансировании кампаний остаются недостаточно прозрачными. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ получила большое количество необоснованных обвинений о подкупе избирателей. В некоторых округах кампания была омрачена сообщениями об угрозах и нападениях на кандидатов и агитаторов.

Медиа-сектор в своем многообразии и нестабильности отражает общий политический климат Украины. Растущее влияние групп медиа и их политическая ангажированность отражаются как на национальных, так и на региональных средствах массовой информации. Политические и бизнес интересы лиц, контролирующих медиа, часто влияют на редакционную политику, а негативная практика оплаченной журналистики является широко распространенной.

Законодательная база чрезмерно регулирует освещение предвыборной кампании, однако определяет положения нечетко, что не соответствует обязательствам перед ОБСЕ, а также международным стандартам. Неспешный и незавершенный процесс преобразования Национальной телерадиокомпании Украины (НТРК) из государственного в общественное вещателя препятствовал независимости и редакционной свободе НТРК, как предусмотрено международными обязательствами. Результаты мониторинга средств массовой информации Миссией ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами продемонстрировали, что только три политические партии получили достаточное освещение своей кампании в медиа пространстве. Большинство телеканалов общенационального масштаба, в отношении которых проводился мониторинг, среди которых и НТРК, в основном освещали деятельность отдельных двух-трех политических партий в программах в прайм-тайм.

На участие в этих выборах национальных меньшинств повлиял кризис на востоке страны и временный контроль незаконных вооруженных формирований над частью территорий, а также незаконная аннексия Крымского полуострова. Представительству национальных меньшинств препятствовали некоторые особенности избирательного законодательства, в частности невозможность баллотироваться в качестве самовыдвиженцев или независимых кандидатов на выборах в местные советы, а также увеличение проходного барьера для партий до пяти процентов.

Большинство жалоб, поданных в ЦИК, рассматривались в частном порядке отдельными членами ЦИК, подрывая таким образом прозрачность и коллегиальность процесса. Суды рассматривали жалобы и апелляции в установленные сроки в порядке, установленном законом. Впрочем, не единообразное толкование закона существенно снизило правовую определенность, а также поставило под сомнение принцип равенства перед законом.

Группы гражданских наблюдателей и международные организации имели возможность зарегистрировать неограниченное количество наблюдателей, которые обладают широкими правами, в том числе правом присутствовать на заседаниях всех избирательных комиссий и получать документы, включая протоколы об итогах голосования. Всесторонний процесс аккредитации наблюдателей способствовал прозрачности избирательного процесса.

Впервые законом о выборах было введено требование о не менее 30-процентном представительстве лиц каждого пола в партийных списках, но, к сожалению, не предусмотрено каких-либо санкций для политических партий, не выполняющих это требование. По данным ЦИК, женщины составляли примерно 35 процентов от всех зарегистрированных кандидатов на выборах по пропорциональной системе и 13 процентов на выборах городских глав. Впрочем, женщины-кандидаты были почти незаметны в медиа-пространстве, и только небольшое их количество фигурировало в кампаниях по всей стране. Женщины достаточно представлены в ЦИК и ТИК, включая руководящие должности.

Процесс голосования и подсчета голосов был прозрачным и в целом хорошо организованным. Печать и доставка бюллетеней оказались проблематичными во многих частях страны. Несмотря на недостаточную ясность процессуальных положений в законе о выборах, УИК в целом смогли провести голосование и подсчет голосов организованно. На момент публикации этого заявления продолжался процесс установления результатов выборов. На всех этапах процесса в большом количестве присутствовали представители партий и кандидатов, в то время как национальные наблюдатели были менее заметными.

---

## ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

---

### Контекст

Данные местные выборы проводились в условиях вооруженного конфликта на востоке Украины и в контексте проведения конституционной реформы, направленной на децентрализацию власти. Запланированная передача большинства исполнительных функций от центральных органов государственного управления выборным местным советам увеличило ставки для политических партий и кандидатов.

Выборы не проводились в Автономной Республике Крым, в городе Севастополе и, в соответствии с постановлениями Центральной избирательной комиссии (ЦИК), в отдельных районах Донецкой и Луганской областей, которые признаны Верховной Радой Украины временно оккупированными территориями. Кроме того, из соображений безопасности ЦИК признала невозможным проведение выборов в некоторых районах на территориях двух областей, находящихся под контролем гражданских и военных администраций государственной власти Украины.<sup>1</sup> Это сделало невозможным участие в голосовании более чем 5 миллионов избирателей, проживающих на таких территориях.

В местных выборах приняли участие 132 политические партии. Партия «Блок Петра Порошенко», к которой присоединился «Украинский Демократический Альянс за Реформы» (УДАР), выдвигала своих кандидатов под новым партийным названием - «Блок Петра Порошенко «Солидарность» (БППС). Партия «Народный Фронт» (НФ), возглавляемая премьер-министром, приняла решение не участвовать в выборах; ее члены в основном баллотировались вместе с БППС. Деятельность Коммунистической партии Украины (КПУ) была запрещена решением суда.<sup>2</sup> Члены некогда доминирующей, а ныне распавшейся Партии регионов (ПР) баллотировались на выборах в списках других политических партий или как самовыдвиженцы на должности городских глав.<sup>3</sup>

### Законодательная база и избирательная система

Проведение местных выборов регулируется в первую очередь Конституцией Украины и Законом Украины «О местных выборах» (далее - Закон о выборах), а также постановлениями ЦИК.<sup>4</sup> Закон о выборах был принят менее чем за четыре месяца до дня голосования в ускоренном порядке и без эффективного и всестороннего открытого обсуждения, в

---

<sup>1</sup> ЦИК своими постановлениями №207 и 208 признала невозможность подготовки и проведения выборов депутатов 91 местного совета в Донецкой и 31 местного совета в Луганской областях. Кроме того, выборы депутатов областных советов не проводились в двух областях. По данным ЦИК, принятые решения полностью основывались на информации, предоставленной военными/гражданскими администрациями и касаются 525 588 избирателей в обеих областях.

<sup>2</sup> 9 апреля 2015 года Верховной Радой Украины был принят Закон Украины «Об осуждении коммунистического и национал-социалистического (нацистского) тоталитарных режимов в Украине и запрете пропаганды их символики». Смотрите заявление представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. На этих выборах бывшие члены КПУ баллотировались в списках других партий, в частности партии «Новое государство» (НГ).

<sup>3</sup> Бывшие члены ПР баллотируются от различных партий, в том числе, от партий «Оппозиционный Блок» (ОБ), «Наш Край» (НК), «Возрождение» и БППС.

<sup>4</sup> Нормативно-правовая база также включает Закон Украины «О Центральной избирательной комиссии», Закон Украины «О Государственном реестре избирателей», Закон Украины «О политических партиях в Украине», Кодекс административного судопроизводства Украины и Уголовный кодекс Украины.

нарушение обязательств перед ОБСЕ и международной практики.<sup>5</sup> Однако, он получил широкую поддержку со стороны правящей коалиции. Кроме критики в отношении процедуры принятия закона, большинство собеседников МНВ ОБСЕ/БДИПЧ выразили обеспокоенность в связи с его сложностью.

Законом о выборах предусмотрено применение трех избирательных систем при проведении местных выборов, проходной барьер увеличен до пяти процентов, ограничены права на участие в выборах независимых кандидатов, и предусмотрена возможность отзыва избранных сельских, поселковых, городских глав и депутатов местных советов путем подачи ходатайства избирателями, а также впервые установлено требование о не менее 30-процентном представительстве лиц каждого пола в списках партий, но, к сожалению, не предусмотрены какие-либо санкции для политических партий, не соблюдающих данное требование.<sup>6</sup> Законом не предусмотрена возможность голосования внутренне перемещенными лицами (ВПЛ).<sup>7</sup>

Несмотря на предыдущие рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ и Совета Европы, нормативно-правовая база остается фрагментированной. Она содержит пробелы и неточности и, помимо прочих вопросов, ей не хватает правовой определенности в вопросах регистрации кандидатов, проведения предвыборной агитации и финансирования кампаний, разрешения избирательных споров, и регулирования деятельности средств массовой информации. ЦИК приняла несколько постановлений с разъяснением некоторых положений закона, однако, они не в полном объеме и несвоевременно разрешали все существующие вопросы. Эти недостатки усугублялись не единообразным применением законодательства избирательными комиссиями и судами. Ряд предыдущих рекомендаций ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии до сих пор не был принят во внимание, включая меры по обеспечению стабильной и беспристрастной работы органов, ответственных за организацию и проведение выборов, порядок регистрации кандидатов, прозрачность финансирования кампаний и эффективное разрешение избирательных споров. В целом, законодательная база не отвечает некоторым обязательствам перед ОБСЕ и Советом Европы и другим международным обязательствам и стандартам, а также не обеспечивает целостность всех ключевых элементов избирательного процесса.

Выборы депутатов сельских, поселковых и городских советов, а также сельских, поселковых, городских глав в городах, количество избирателей в которых не превышает 90 000 человек, проводятся по мажоритарной системе относительного большинства, а глав городов, количество избирателей в которых равно или составляет более 90 000 человек, избираются по мажоритарной системе абсолютного большинства в два тура.<sup>8</sup> Депутаты областных, районных, городских, и районных в городах советов избираются в многомандатном избирательном округе

<sup>5</sup> Пунктом 5.8 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 определено, что законодательство принимается после окончания соответствующей гласной процедуры. Кодексом надлежащей практики по избирательным делам Европейской комиссии Совета Европы «За демократию через право» (Венецианской комиссии) определено, что «основные элементы избирательного права, в частности избирательная система, состав избирательных комиссий и определение границ избирательных округов не должны пересматриваться менее, чем за год до проведения выборов», см. пункт II.2.b..

<sup>6</sup> 23 сентября ЦИК приняла постановление, которым разъяснила, что невыполнение требования о 30-процентной гендерной квоте не может быть основанием для отказа в регистрации списка кандидатов. Разъяснение было признано незаконным Киевским апелляционным административным судом, но его решение впоследствии было отменено Высшим административным судом.

<sup>7</sup> Суды первой инстанции отклонили все жалобы о включении в списки избирателей, поданные ВПЛ. В одном случае Киевский апелляционный административный суд отменил решение суда низшей инстанции, постановив, что удостоверение ВПЛ является доказательством его регистрации, и обязал УИК включить ВПЛ с Крымского полуострова в список избирателей.

<sup>8</sup> Если ни один кандидат в избирательной гонке за должность городского главы не получит большинства голосов, не позднее чем через три недели проводится второй тур выборов между двумя кандидатами, набравшими наибольшее количество голосов.

по пропорциональной избирательной системе, которую украинские законодатели называют системой «открытых списков».<sup>9</sup> Эта недавно введенная избирательная система была трудной для понимания избирателями и для исполнения членами избирательных комиссий.

В целом, соответствующими территориальными избирательными комиссиями (ТИК) было создано 168 450 избирательных округов. Закон четко устанавливает, что границы одномандатных избирательных округов должны быть неразрывными, но не четко определяет подобное требование для многомандатных избирательных округов.<sup>10</sup> В соответствии с законом, количество избирателей должно быть равномерно распределено в избирательных округах, тем не менее распределение количества избирателей и установление границ избирательных округов возлагается исключительно на ТИК без установления каких-либо критериев допустимых отклонений. Закон устанавливает 20-процентный лимит количества депутатов, представляющих города в областных советах, что ставит в невыгодное положение крупные города, такие как Харьков, Одесса и Львов, но дает преимущества более мелким муниципалитетам в этих областях. Это не соответствует принципам равного избирательного права, предусмотренного пунктом 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года и международной практике.<sup>11</sup>

### Организация выборов

Организация выборов осуществлялась ЦИК, 10 778 ТИК, и 29 261 участковыми избирательными комиссиями (УИК). ЦИК регулярно проводила открытые заседания и работала в основном коллегиально, соблюдая установленные законодательством сроки. Большинство постановлений ЦИК было принято единогласно, тем не менее, постановления по вопросам, связанным с регистрацией кандидатов, голосованием ВПЛ, и гендерным представительством были приняты или с заявлением особого мнения, или же с разделением голосов «за» и «против», что отражает противоречивый характер и остроту этих вопросов.

Некоторые участники избирательного процесса подвергают сомнению легитимность ЦИК на основании того, что срок полномочий большинства членов действующего состава ЦИК истек.<sup>12</sup> Представители МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщали о случаях принятия решений в соответствии с политическими предпочтениями, злоупотребления полномочиями со стороны ТИК, и уклонения от открытого обсуждения острых вопросов во время заседаний. Тем самым были подорваны основные принципы коллегиальности, прозрачности и беспристрастности, а также доверие к некоторым из таких комиссий.<sup>13</sup> На более поздних этапах регистрации

---

<sup>9</sup> Такая избирательная система не может считаться системой открытых списков, поскольку избирателям не предоставляется возможность выбора между разными кандидатами, что является особенностью системы открытых списков.

<sup>10</sup> Границы всех четырех избирательных округов в городе Берегово Закарпатской области, к примеру, не совпадают с административными единицами, из которых состоит каждый округ.

<sup>11</sup> В областных центрах Харьковской, Одесской и Львовской областей проживает от 55 до 31 процентов населения. В соответствии с пунктом 1.2.2.2 Кодекса надлежащей практики Венецианской комиссии, места должны равномерно распределяться между округами.

<sup>12</sup> 15 членов ЦИК, из которых пять – женщины, назначаются сроком на семь лет Верховной Радой Украины по представлению Президента Украины. 13 марта 2014 года в Закон Украины «О Центральной избирательной комиссии» были внесены изменения, которые позволили членам ЦИК продолжать исполнять свои обязанности после окончания срока их полномочий.

<sup>13</sup> Статьей 11 Закона определено, что избирательный процесс осуществляется на принципах законности, политического плюрализма, коллегиальности, прозрачности и беспристрастности. Например, по мнению наблюдателей МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, Мариупольская, Черкасская, Бердянская, Славянская, Красноармейская городские и Харьковская областная ТИК являются слишком политизированными, в то время как Днепропетровской, Днепродзержинской, Мелитопольской, Яворивской областными ТИК не хватает прозрачности.

кандидатов, ЦИК столкнулась с устойчивым противостоянием и даже препятствованием работе со стороны некоторых ТИК, отказывавшихся исполнять постановления ЦИК и решения суда. Как следствие, ЦИК направила в Генеральную прокуратуру Украины запрос об обеспечении исполнения таких решений.<sup>14</sup>

Особенности организационной подготовки к выборам оказались сложными. Многим ТИК не хватало финансовых и других операционных ресурсов, в частности печатных материалов, но они преодолели проблемы и организовали процесс должным образом.<sup>15</sup> Печать бюллетеней осуществлялась на местном уровне. В некоторых округах процесс печати бюллетеней вызвал споры и беспорядки, чем вызвал еще большее недоверие к процессу.<sup>16</sup> В некоторых округах члены ТИК сообщали о случаях запугивания и угроз в свой адрес.<sup>17</sup> Сложность закона о выборах вызвала обеспокоенность у членов избирательных комиссий и повлияла на его реализацию с их стороны.

ТИК и УИК были сформированы на основе представлений от политических партий и кандидатов, зарегистрированных для участия в выборах.<sup>18</sup> Существующая формула формирования состава ТИК и УИК ставит партии, имеющие фракции в Верховной Раде Украины в более выгодное положение, поскольку в дополнение к двум гарантированным местам, они также имеют право на участие в жеребьевке с целью распределения других мест.<sup>19</sup> Проведенный анализ распределения руководящих должностей в 640 ТИК, сформированных ЦИК, продемонстрировал, что партии, имеющие фракции в парламенте, имеют чрезмерное представительство.<sup>20</sup>

Некоторые собеседники МНВ ОБСЕ/БДИПЧ выражали обеспокоенность коррупционной практикой торговли должностями в комиссиях так называемыми «техническими» кандидатами

<sup>14</sup> ЦИК была вынуждена прекратить полномочия семи ТИК, уклонявшихся от выполнения постановлений ЦИК и решений судов. В некоторых случаях ЦИК пришлось заменить нескольких членов в едва сформированных комиссиях для разрешения тупиковых ситуаций, связанных с регистрацией кандидатов.

<sup>15</sup> Множество ТИК выражали обеспокоенность в связи с недостаточным финансовым обеспечением и задержками при его получении. Некоторые наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщали, что некоторые ТИК были вынуждены в начале работы финансировать свою деятельность из частных фондов их членов.

<sup>16</sup> Например, в Мариуполе решение городской ТИК об утверждении полиграфического предприятия для печати бюллетеней вызвало недовольство среди участников избирательного процесса, которые оспаривали законность решения ТИК, заявив о мошенничестве. Недовольство участников избирательного процесса на местах переросло в протесты перед зданием предприятия-изготовителя бюллетеней. В Тернополе, полиграфическое предприятие не уничтожило лишние бюллетени, как того требует закон и условия договора, что привело к проведению расследования правоохранительными органами.

<sup>17</sup> Например, Гайсинская районная ТИК в Виннице, Котовская городская ТИК в Одессе, Днепропетровская городская ТИК и Белгород-Днестровская районная ТИК.

<sup>18</sup> Партии, представленные фракцией в Верховной Раде Украины, гарантированно получают два места для своих членов в каждой ТИК и одно место в каждой УИК. Остаток мест в ТИК распределяется между партиями, а в УИК между партиями и кандидатами, зарегистрированными для участия в выборах, с помощью жеребьевки.

<sup>19</sup> Кодексом надлежащей практики в избирательных делах Венецианской комиссии установлено, что политические партии должны быть в равной степени представлены в избирательных комиссиях, см. пункт П.3.1.е.

<sup>20</sup> ЦИК сформировала 640 ТИК в областях, районах, городах областного значения и Киеве, а также районах города Киева, которые в свою очередь сформировали ТИК на уровне городов, районов городов, сел и поселков. Наибольшее количество руководящих должностей в этих 640 ТИК получили представители БППС (18%), за которым следуют «Батькивщина» (16%), «Народный фронт» (13%), «Оппозиционный блок» (12%), Радикальная партия (РП) (11%), а остальные 30 процентов распределились между большим количеством других участников предвыборной гонки. Законом о выборах установлено, что председатель, заместитель председателя и секретарь комиссии должны выдвигаться на должности различными субъектами избирательного процесса, но не содержит каких-либо положений о порядке распределения руководящих должностей.

и партиями.<sup>21</sup> Это поставило под сомнение честность и беспристрастность избирательных комиссий и еще больше подорвало доверие к органам, ответственным за подготовку и проведение выборов.<sup>22</sup> В соответствии с законом, субъекты избирательного процесса, подающие кандидатуры на должности членов избирательных комиссий, вправе отозвать их вплоть до дня голосования.<sup>23</sup> Необоснованные замены, например, председателей избирательных комиссий повлияли на работу нескольких комиссий.<sup>24</sup>

Долгосрочные наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщили, что в большинстве случаев УИК были сформированы до наступления установленного законом срока 9 октября. Впрочем, процесс формирования отличался по регионам, в зависимости от компетентности избирательных комиссий и соблюдения ими установленной процедуры. В некоторых районах процесс формирования УИК отражал соперничество между местными политическими партиями и привел к предвзятому принятию решений, что привело к утрате доверия и разочарование у участников избирательного процесса.<sup>25</sup> Доля замен членов УИК в некоторых областях достигла почти 50 процентов.

Почти все ТИК были вынуждены решать вопрос нехватки кандидатов на должности членов УИК, особенно в сельской местности.<sup>26</sup> Для покрытия нехватки человеческих ресурсов, многие ТИК обратились в местные органы власти с запросом о направлении квалифицированных кадров для избирательных участков. Это поставило под сомнение независимость комиссий, поскольку многие действующие городские главы и депутаты выдвинули свои кандидатуры для участия в выборах. Из-за отсутствия правовых положений, регулирующих данный вопрос, ТИК распределяла руководящие должности в УИК различными путями.

Каскадные тренинги для членов ТИК и УИК были в целом положительно оценены долгосрочными наблюдателями МНВ ОБСЕ/БДИПЧ. Тем не менее, в некоторых случаях, члены избирательных комиссий были недовольны уровнем обучения и отмечали несвоевременность его проведения. В средствах массовой информации общенационального масштаба, в отношении которых проводился мониторинг, практически отсутствовала информация для избирателей в течение всего предвыборного периода, оставляя избирателей и

---

<sup>21</sup> Например, такие заявления были получены МНВ ОБСЕ/БДИПЧ в городах Одесса и Киев.

<sup>22</sup> Пунктом 20 «Замечания общего порядка» 1996 года к статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) подчеркивается необходимость проведения избирательного процесса честно, беспристрастно и в соответствии с действующим законодательством, согласованного с Пактом. Разделом II.3.1.b Кодекса надлежащей практики в избирательных делах Венецианской комиссии определено, что на всех уровнях надлежит создавать независимые и беспристрастные избирательные комиссии.

<sup>23</sup> Кодекс надлежащей практики в избирательных делах Венецианской комиссии определяет, что «органы, назначающие членов избирательных комиссий, не должны иметь права свободно отзывать последних, поскольку это порождает сомнения в их независимости. Отзыв по собственному усмотрению является недопустимым...», пункт II.3.1.77. Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщили, что замены в составе комиссий проводились по требованию политических партий, в связи увольнением по собственному желанию, и, в меньшей степени, из-за их несоответствия требованиям закона.

<sup>24</sup> Например, председатель Голосеевской районной в городе Киеве ТИК был отозван при формировании УИК. Такой же случай имел место в Красноармейской городской ТИК.

<sup>25</sup> Затянутый процесс регистрации кандидатов в Славянской городской ТИК негативно повлиял на право кандидатов на представление кандидатур на должности членов УИК. В ином случае, Красноармейская городская ТИК включила в жеребьевку номинантов от кандидатов, снявших свои кандидатуры.

<sup>26</sup> Основные причины, которые были озвучены наблюдателям от МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, были связаны в основном с недостаточным количеством квалифицированных кандидатов, нежеланием людей работать членами комиссий, низким уровнем оплаты труда и личными причинами или состоянием здоровья.



участников избирательного процесса без всеобъемлющей информации о важных этапах избирательного процесса.<sup>27</sup>

### Регистрация избирателей

Списки избирателей для каждого избирательного участка составляются в форме выписки из базы данных Государственного реестра избирателей (ДРВ), который на национальном уровне контролируется ЦИК. Ведение базы данных ДРВ осуществляется 669 органами ведения реестра (ОВР).<sup>28</sup> По состоянию на 23 октября 2015 года, общее количество зарегистрированных в ДРВ избирателей составило 28 808 774 человек, из которых 589 745 являются лицами, неспособными самостоятельно передвигаться. Избиратели имели возможность проверить свои данные на странице ЦИК. Предварительные списки избирателей были переданы УИК до 11 октября вместе с именными приглашениями на выборы. После этого предварительные списки избирателей были размещены в УИК для всеобщего ознакомления. Окончательные списки избирателей были переданы в УИК до 22 октября. Собеседники МНВ ОБСЕ/БДИПЧ в целом выразили доверие к системе регистрации избирателей.

Закон не предусматривает возможности внесения избирателей в списки в день голосования.<sup>29</sup> Избиратели, находившиеся вне места регистрации в день голосования, не смогли принять участие в голосовании, кроме проголосовавших на специальных избирательных участках, организованных в медицинских учреждениях.

### Регистрация кандидатов

Любой гражданин с правом голоса может баллотироваться на выборах, независимо от места его проживания, кроме лиц, имеющих непогашенную судимость за тяжкое преступление, преступление против избирательных прав граждан или коррупционное преступление. Списки кандидатов и кандидаты выдвигаются местными организациями политических партий, а также путем самовыдвижения на выборах сельских, поселковых, городских глав и депутатов сельских, поселковых советов.<sup>30</sup> Законом запрещено выдвижение независимых кандидатов на всех уровнях местных органов власти (это допускается для сельского и поселкового уровней, а также для всех уровней выборов глав), что противоречит обязательствам перед ОБСЕ.<sup>31</sup> Более 350 000 кандидатов баллотировались на 168 450 должностей городских, сельских и поселковых глав, и депутатов сельских, поселковых, городских, районных в городе, районных и областных советов. По данным ЦИК, женщины составили 35 процентов от всех зарегистрированных кандидатов на выборах по пропорциональной системе, и 13 процентов среди тех, кто боролся за должности сельских, поселковых, городских глав.

Закон о выборах разрешает исправление ошибок и неточностей в документах, представляемых для регистрации кандидатов, и не разрешает отказывать в регистрации на этих основаниях.

<sup>27</sup> Некоторые региональные средства массовой информации информировали избирателей о процедурных вопросах в соответствующих местностях. ЦИК также создала раздел информирования избирателей и опубликовала его на своей веб-странице, тем не менее без значительного охвата национальными вещателями.

<sup>28</sup> За исключением территорий, где выборы не проводились. Как правило, один ОВР обслуживает одну административно-территориальную единицу.

<sup>29</sup> В день голосования могут вноситься исключительно исправления технического характера.

<sup>30</sup> Из 142 партий, подавших заявления на регистрацию в ЦИК, 132 были зарегистрированы.

<sup>31</sup> Пунктом 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ (1990) определено, что «Государства-участники... уважают право граждан претендовать на политические и государственные должности, лично или в качестве представителей от политических партий или организаций без дискриминации.»

Однако, закону не хватает правовой определенности относительно повторного представления регистрационных документов, определения ошибок и неточностей, и соблюдения требований к гендерным квотам.<sup>32</sup> ТИК отказали в регистрации нескольким кандидатам на этих основаниях.<sup>33</sup> В большинстве случаев, суды представили всеобъемлющее толкование закона и отменили множество решений ТИК об отказе в регистрации кандидатов.

ЦИК и суды не действовали последовательно при принятии решений об отказе в регистрации кандидатов. В некоторых случаях они требовали от ТИК пересмотреть решение о регистрации, а в других - обязывали ТИК зарегистрировать кандидатов.<sup>34</sup> Более того, некоторые ТИК неоднократно отказывали в регистрации определенным кандидатам, несмотря на решение ЦИК и судов, которые требовали утверждения заявлений кандидатов.<sup>35</sup>

Ограничительное толкование и не единообразное применение правил регистрации кандидатов помешало кандидатам воспользоваться правом участия в выборах на равных условиях в нескольких случаях, что противоречит обязательствам перед ОБСЕ и Советом Европы, а также другим международным обязательствам и стандартам.<sup>36</sup> В некоторых случаях ситуация оставалась неизменной в течение всего предвыборного периода, и кандидатов восстанавливали в правах только после вмешательства ЦИК, в других случаях - незадолго до дня выборов, нарушая таким образом принцип обеспечения равных возможностей для проведения предвыборной агитации. Более того, в некоторых случаях в результате таких действий нарушались установленные законом сроки для печати бюллетеней. В нескольких случаях, за которыми наблюдали долгосрочные наблюдатели ОБСЕ/БДИПЧ, в том числе в Мариуполе, Черкассах, Херсоне, Харькове, Бердянске и Каменец-Подольском, решение ТИК о регистрации определенных кандидатов и партийных списков казались политически мотивированными и были призваны не допустить определенные политические силы к участию в выборах.

<sup>32</sup> Киевский апелляционный административный суд в пяти случаях поддержал судебные решения об отказе в регистрации и постановил, что ошибки и неточности в автобиографиях и документах о внесении денежного залога должны рассматриваться как отсутствие таких документов. Тем не менее, в большинстве других случаев суды вынесли противоположные решения. ТИК в Олевске, Житомире, Бердичеве, Львове, Луцке отказали в регистрации списков кандидатов из-за несоблюдения требований к гендерным квотам; тем не менее, суды отменили эти решения.

<sup>33</sup> ОБ отказали в регистрации городские ТИК в городах Запорожье, Александровка, Харьков, Черкасы и Бердянск. Городские ТИК в Херсоне, Житомире, Старом Самборе и Новомосковске отказали в регистрации НК. ТИК в Каменце-Подольском, Новомосковске, Лисичанске отказали в регистрации партии «Батьківщина».

<sup>34</sup> ЦИК обязал городские ТИК в городах Славянск, Херсон, Черкасы, а также Харьковскую областную ТИК зарегистрировать кандидатов. Административные суды в Запорожской, Ровненской, Одесской, Волынской и Житомирской областях обязали ТИК зарегистрировать кандидатов, при этом суды в Херсонской, Львовской, Черкасской, Днепропетровской и Кировоградской областях требовали пересмотреть решения о регистрации.

<sup>35</sup> Кандидатам от ОБ постоянно отказывали в регистрации городские ТИК в Харькове, Славянске, Бердянске, кандидатам от НК - Херсонская городская ТИК, кандидатам от Партии свободных демократов - Черкасская городская ТИК. Статья 99.8 Закона о выборах запрещает избирательным комиссиям принимать решения, которые по сути повторяют решения, которые были признаны противоправными судом.

<sup>36</sup> В пункте 15 «Замечания общего порядка №25» к статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах указано, что «любые ограничения права быть избранным ... должны основываться на объективных и разумных условиях». Смотрите также Пункт 24 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, которым определено, что любое ограничение прав должно быть «строго соразмерным назначению этого закона». Смотрите также Протокол к Европейской Хартии местного самоуправления о праве участия в делах местного органа власти.

## Избирательная кампания и финансирование кампаний

Избирательная кампания была конкурентной. Тем не менее, в кампании доминировали богатые доноры и связанные с ними бизнес интересы, которые сфокусировали свои ресурсы на выборах городских глав и депутатов областных советов. Агитация была более заметной в городских районах, нежели в сельской местности, и особенно приглушенной на подконтрольных Украине территориях в Луганской и Донецкой областях. Она усилилась во всех областях ближе ко дню выборов. Проблемы с регистрацией некоторых политических партий и кандидатов привели к задержке и срыву их предвыборных кампаний, и вызвали дискуссии в некоторых регионах, прежде всего в восточных и южных областях. В целом, права на свободу собраний были соблюдены.

Кампания проходила на фоне возрастающего разочарования в политическом истеблишменте, затянувшегося экономического кризиса и медленной реализации антикоррупционных реформ. В предвыборной кампании преобладали общенациональные темы относительно проведения реформ, порядка и стабильности. Лишь несколько кандидатов сконцентрировались на местных проблемах и на реальных полномочиях и ответственности местных советов.

Партии и кандидаты, имеющие достаточное финансовое обеспечение, прочные связи со СМИ и возможности для привлечения активных людей в избирательную кампанию, использовали различные методы агитации, включая рекламу на телевидении и радио, билборды, агитационные палатки, печатные материалы, бесплатные концерты и митинги.<sup>37</sup> Многие партии проводили активную онлайн-кампанию и организовывали встречи с небольшими группами избирателей.

В некоторых случаях, представители государственной власти принимали активное участие в предвыборной кампании, как сторонники, и в качестве кандидатов.<sup>38</sup> В других случаях, действующие городские главы и депутаты, повторно баллотировавшиеся на выборах, инициировали процедуру внесения ряда изменений в решения, принятые советами, чтобы выполнить свои предвыборные обещания, данные на предыдущих выборах.<sup>39</sup> Кандидатам, находящимся в должности, разрешается проводить предвыборную кампанию, тем не менее, агитационная деятельность таких должностных лиц в рабочее время вызвала определенное количество необоснованных обвинений в злоупотреблении административным ресурсом. Долгосрочные наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ зафиксировали запрещенные законом

<sup>37</sup> МНВ ОБСЕ/БДИПЧ наблюдала за 47 митингами, проводимыми в основном кандидатами на должности городских глав; из них 9 митингов было проведено БППС, 7 - партией Самопомощь, по 5 митингов - партиями Наш Край и УКРОБ, по 4 - Радикальной партией и партией Свобода, 2 - партией Батькивщина, и по одному - партиями Оппозиционный блок, Возрождение, Винницкая Европейская Стратегия (ВЕС), Гражданская позиция (ГП), Сильная Украина (СУ), Партия простых людей Сергея Каплина, Народный контроль, Европейская партия Украины, За Украину и За конкретные дела; также 2 митинга были организованы совместно группами партий. В среднем среди участников митингов присутствовали около 34 процентов молодых людей и 45 процентов женщин.

<sup>38</sup> Во время пресс-конференции спикер Верховной Рады поддержал кандидата на должность городского головы от партии «Винницкая Европейская Стратегия». Глава Одесской областной государственной администрации принял активное участие в предвыборной агитации кандидата на должность городского главы от БППС; на это кандидат на должность городского главы от партии «Возрождение» подал жалобу в суд. Суд жалобу не удовлетворил.

<sup>39</sup> Киевский городской совет опубликовала Распоряжение «Об организационных мерах по выделению <...> средств (...) на выполнение предвыборных программ и поручений избирателей Киевским городским головой и депутатами Киевского городского совета». Другие такие случаи наблюдались в Чернигове, Кривом Роге и Тернополе.

использование муниципальных веб-сайтов с целью проведения агитации и распространение или размещение агитационных материалов в общественном транспорте.<sup>40</sup>

Избиратели могли выбирать из широкого круга партий и кандидатов, за исключением районов в Луганской и Донецкой областях.<sup>41</sup> На местной политической арене в качестве кандидатов появились новые лица с разным предыдущим опытом, включая служащих Вооруженных Сил Украины, командиров волонтерских батальонов, офицеров полиции, общественных активистов и представителей региональных бизнес элит. Некоторое количество так называемых «клонов» партий и кандидатов с именами, похожими или одинаковыми с другими кандидатами, приняли участие в предвыборной гонке за должности сельских, поселковых, городских глав и депутатов местных советов для перетягивания голосов.

МНВ ОБСЕ/БДИПЧ получала сообщения об участившихся случаях необоснованных обвинений в подкупе голосов избирателей и наблюдала за раздачей кандидатами продуктовых наборов избирателям с низким уровнем доходов напрямую или через благотворительные организации.<sup>42</sup> Предвыборная агитация также частично была омрачена угрозами и физическими нападениями на кандидатов и лиц, занимавшихся предвыборной агитацией.<sup>43</sup> В некоторых случаях опасения и запугивания были названы кандидатами в качестве причин снятия своих кандидатур; другие кандидаты решили принять участие в выборах городских глав как беспартийные самовыдвиженцы из-за давления, оказываемого на них.<sup>44</sup>

Использование крупных избирательных фондов некоторыми кандидатами наряду с отсутствием верхней границы расходов на проведение предвыборной агитации существенно помешало обеспечению равных условий для всех кандидатов во время избирательной кампании, что также не соответствует международной практике.<sup>45</sup> Расходы на политическую рекламу до регистрации кандидатов, не были внесены ни в один отчет, что вызвало опасения

<sup>40</sup> Например, в Чернигове, Днепропетровске, Харькове, Киеве и Виннице.

<sup>41</sup> Меньшее количество партий, нежели в других регионах, приняло участие в выборах в подконтрольных Украине избирательных округах на территории Луганской и Донецкой областей. В основном на выборах баллотировались кандидаты от партий ОБ, БППС, НК и «Батькивщина». На должности в некоторые областные советы, указанные четыре партии включили в партийные списки относительно небольшое количество кандидатов. Партии отметили, что они испытывали трудности в поиске кандидатов.

<sup>42</sup> Из многих случаев, о которых сообщалось в СМИ, долгосрочные наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ наблюдали за следующими: в Кировограде кандидат на должность городского главы от НК раздавал продуктовые наборы через благотворительный фонд своей жены; в Киеве два кандидата от партии «Единство» продавали мешки с картофелем по заниженной цене; действующий глава города Черновцы раздавал продуктовые наборы; в Николаеве, кандидат от НК на должность депутата городского совета финансировал футбольный матч и раздавал конверты с наличными.

<sup>43</sup> Кандидат на должность городского главы Харькова от партии «Народный контроль» получил повреждения головы в результате нападения. Кандидат от партии «Самопомощь» на должность депутата областного совета в Луцке подвергся серьезному избиению. Агитационная палатка ОБ была уничтожена в Днепропетровском районе города Киева. На двух активистов ОБ напали неизвестные в Николаеве. Два участника предвыборной кампании от НК подверглись нападению и были облиты зеленкой. У дома кандидата на должность городского главы Одессы от «Украинской морской партии» взорвалась бомба, однако он не получил ранений. Был сожжен автомобиль с агитационными материалами кандидата на должность городского главы Днепропетровска от ОБ.

<sup>44</sup> В Ровно представители ОБ сообщили МНВ ОБСЕ/БДИПЧ о том, что партия приняла решение не проводить активную предвыборную агитацию из-за опасений, что партию могут запугивать. В Виннице «Свобода», Аграрная партия Украины и ОБ утверждали, что некоторые их кандидаты были вынуждены снять свои кандидатуры или изменить партийную принадлежность, чтобы не потерять свои государственные должности.

<sup>45</sup> Смотрите «Замечание общего порядка №25» к статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах и Рекомендацию Комитета Министров Совета Европы №4 от 2003 года «Об общих правилах борьбы с коррупцией при финансировании политических партий и избирательных кампаний» (III.9).

по поводу предположительно широкого использования незадекларированных средств. Отсутствие механизма проведения перекрестных проверок и применения санкций ослабило эффективность надзора за финансированием избирательной кампании. Ряд предыдущих рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии по усилению прозрачности финансирования избирательных кампаний до сих пор не были учтены.

### Средства массовой информации

Медиа-сектор в своем многообразии и нестабильности отражает общий политический климат Украины. Растущее влияние и политическая ангажированность групп медиа отражается как на национальных, так и на региональных средствах массовой информации. Политические и бизнес интересы лиц, контролирующих СМИ, часто влияют на редакционную политику, а негативная практика проплаченной журналистики широко распространена.<sup>46</sup> СМИ часто размывают границу между политической пропагандой и новостями, таким образом поставив под угрозу возможность избирателя сделать осознанный выбор.

Законодательство, регулирующее деятельность средств массовой информации, включает Конституцию Украины и множество законов, которые в целом обеспечивают базовую основу для свободы слова. Закон о выборах регулирует порядок деятельности средств массовой информации в течение избирательного периода.<sup>47</sup> Он чрезмерно регулирует освещение предвыборной кампании, однако определяет положения нечетко, что не соответствует обязательствам перед ОБСЕ и Советом Европы, а также международным стандартам.<sup>48</sup>

Неспешный и незавершенный процесс преобразования Национальной телерадиокомпании Украины (НТРК) из государственного в общественно вещателя препятствовал независимости и редакционной свободе НТРК, как предусмотрено международными обязательствами.<sup>49</sup> Решение о прекращении контрактов с персоналом областных филиалов НТРК привело к применению самоцензуры и произвольному толкованию законодательства о выборах.<sup>50</sup> Шестнадцать из 25 областных филиалов НТРК транслировали только те программы, связанные с выборами, которые были оплачены партиями и кандидатами, и лишь 8 показывали тематические программы за собственные средства.

<sup>46</sup> Долгосрочные наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ в городах Бердянск, Черновцы, Чернигов, Днепропетровск, Хотин, Ивано-Франковск, Изюм, Киев, Харьков, Хмельницкий, Кременчуг, Краматорск, Кировоград, Кривой Рог, Львов, Лозовая, Мелитополь, Николаев, Мукачево, Одесса, Полтава, Ровно, Ромны, Сумы, Славянск, Тернополь, Ужгород, Винница, Запорожье, Житомир и Яготин сообщили о предвзятом освещении информации «за» или «против» отдельных кандидатов и/или о непосредственной связи местных СМИ с отдельными политическими партиями или их спонсорами.

<sup>47</sup> Законом о выборах запрещено освещение избирательной кампании в новостях, не предусмотрено какого-либо бесплатного эфирного времени; закон устанавливает возможность оплаты участия в дебатах, и в то же время предусматривает равное распределение эфирного времени между всеми кандидатами.

<sup>48</sup> Пунктом 13 «Замечания общего порядка №34» к Международному пакту о гражданских и политических правах установлено, что «Свободная пресса или другие средства информации, не подлежащие цензуре и ограничениям, в любом обществе являются важным элементом обеспечения свободы мнений и их выражения, а также реализации других предусмотренных Пактом прав»; смотрите также Пункт 9.1 Копенгагенского документа ОБСЕ (1990).

<sup>49</sup> В пункте 16 «Замечания общего порядка №34» к Международному пакту о гражданских и политических правах указано, что «Государства-участники должны обеспечить независимость работы служб государственного вещания. В связи с этим государства-участники должны гарантировать их независимость и издательскую свободу. Они должны обеспечивать финансирование таким образом, чтобы не подрывать независимость этих служб.»

<sup>50</sup> ОБСЕ/БДИПЧ посетило 25 из 26 региональных подразделений НТРК для оценки последствий реорганизации. Руководство 18 областных филиалов НТРК признало, что находится в состоянии постоянной неопределенности, в ожидании сокращения персонала и имеет недостаточное финансовое обеспечение, а руководство 6 – придерживается самоцензуры.

Отсутствие всестороннего обзора или надзора в средствах массовой информации поставили под угрозу обеспечение равных возможностей в медиа, в частности относительно их обязательств о четком обозначении политической рекламы. Национальный совет Украины по вопросам телевидения и радиовещания проводил мониторинг средств массовой информации на национальном и областном уровнях. Тем не менее, из-за недостатка полномочий и возможностей для эффективного применения санкций, Национальный совет Украины по вопросам телевидения и радиовещания не смог принять своевременные и решительные меры, когда это было необходимо.<sup>51</sup>

ОБСЕ/БДИПЧ проводило количественный и качественный мониторинг СМИ.<sup>52</sup> Из 132 политических партий, зарегистрированных на выборах, лишь 3 получили значимое освещение в редакционных программах в медиа пространстве, и имели возможность непосредственно обращаться к избирателям во время выпусков новостей и редакционных программ.<sup>53</sup> Ключевые кандидаты на должности городских глав в Киеве, Харькове и Днепропетровске были наиболее заметными политическими фигурами в программах медиа, связанных с выборами. Каждый телеканал общенационального масштаба, в отношении которого проводился мониторинг МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, в основном освещал деятельность двух-трех политических партий в программах в прайм-тайм.<sup>54</sup> Исключение составил канал ICTV, который соразмерно освещал семь партий и некоторых самовыдвиженцев во время трансляций программ, связанных с выборами, в прайм-тайм.

Партии, представители которых занимают административные должности, в первую очередь БППС, а также действующие должностные лица, вновь баллотировавшиеся на местных выборах, получили дополнительное освещение благодаря своему служебной деятельности. Один только президент получил в среднем 13 процентов от всего времени, отведенного для политических сил в эфире вещателей, в отношении которых проводился мониторинг. Его деятельность освещалась в репортажах преимущественно положительно, особенно на общественном телевидении.

Освещение предвыборной кампании печатными СМИ не предполагало места для альтернативного дискурса в форме независимого или аналитического редакционного содержания. Большинство своих площадей газеты посвятили пяти партиям.<sup>55</sup> Юридически разрешенная, и фактически ничем не ограниченная покупка платного эфирного времени превратила предвыборную агитацию национальных вещателей в прайм-тайм в платформу для пропаганды, так как время, посвященное рекламе, превышало время, отведенное для новостей, связанных с выборами. Более того, БППС использовал губернаторов, назначенных президентом, для рекламирования своей партийной символики. Основной объем оплаченной рекламы был куплен БППС, НК, УКРОБ, РР и ОБ. Женщины-кандидаты были почти незаметны в медиа пространстве.

<sup>51</sup> Национальный совет Украины по вопросам телевидения и радиовещания рассмотрел 52 новостных сюжета, и не применил каких-либо санкций; ОБСЕ/БДИПЧ посетило все 26 областных филиала Национального совета, в которых в среднем два работника проводят мониторинг 56 СМИ.

<sup>52</sup> UA: Первый, «1+1», «5 канал», «Интер», ICTV, ТРК «Украина», «7 канал» (Харьков), «34 канал» (Днепропетровск), ТРК «Глас» (Одесса), Хмельницкая областная ТРК, телеканал «ЗІК» (Львов). Газеты «Факты и комментарии», «Комсомольская правда в Украине» и «Сегодня».

<sup>53</sup> ОБ (19%), БППС (18%), «Возрождение» (5%).

<sup>54</sup> «1+1» - «Возрождение» и УКРОБ, а также БППС преимущественно в негативном русле; «5 канал» - президент и губернатор Одессы, БППС, и «Движение за реформы» (ДР); «Интер» - ОБ, БППС и партия «Решительные граждане»; ТРК «Украина» - ОБ и БППС; UA: Первый - БППС, ОБ и правительство.

<sup>55</sup> БППС (22%), НК (10%), ДР (10%), «Возрождение» (8%) и ОБ (7%).

## Участие национальных меньшинств

На участие национальных меньшинств в этих выборах повлияли кризис на востоке страны и временный контроль со стороны незаконных вооруженных формирований над частью территорий, а также незаконная аннексия Крымского полуострова, сделавшая невозможным организацию выборов в этих частях страны.<sup>56</sup>

Некоторые положения законодательства о выборах препятствуют представительству национальных меньшинств, особенно в местных советах. Кандидаты от национальных меньшинств с сильной поддержкой в местах расположения компактных поселений национальных меньшинств могут оказаться в невыгодном положении из-за того, что они не могут баллотироваться как независимые кандидаты на должности депутатов местных советов. Кроме того, некоторые общины национальных меньшинств могут быть не способными выполнить требования к регистрации политической партии, и в этом случае они вообще не смогут участвовать в выборах в местные советы по пропорциональной системе.<sup>57</sup> Те, кому удастся зарегистрировать политические партии, также могут не преодолеть увеличенный пятипроцентный проходной барьер для партийных списков; таким образом, кандидаты в списках этих партий могут получить решающее большинство в местах расположения компактных поселений национальных меньшинств, но не будут избраны.<sup>58</sup> Сомнения относительно установления границ избирательных округов на некоторых территориях, где расположены компактные поселения национальных меньшинств, также указывают на тот факт, что кандидаты от национальных меньшинств, принимающие участие в выборах в списках основных партий, могут оказаться в невыгодном положении, поскольку они нуждаются в большем количестве голосов в своих районах для того, чтобы опередить других кандидатов в списке соответствующей партии и получить место в совете.<sup>59</sup> Закон о выборах не предусматривает каких-либо специальных мер для содействия представительству национальных меньшинств.

Во время избирательной кампании не было замечено нетолерантных или ксенофобских высказываний в адрес национальных меньшинств. Многие представители национальных меньшинств, включая Ромскую общину, сообщили долгосрочным наблюдателям МНВ

---

<sup>56</sup> В соответствии с данными переписи населения 2001 года, этнические русские составляют 17,3 процента населения, при этом еще 12,3 процента считают русский язык родным. Из этих 14 миллионов русскоязычных граждан, примерно 5,4 миллиона проживает в Донецкой и Луганской областях, и 1,9 миллиона - на Крымском полуострове. По данным отчета Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВК ООН), по состоянию на 7 сентября, в Украине было зарегистрировано 1,46 миллиона ВПО, три четверти из которых проживают в восточных регионах - Донецкой, Луганской, Запорожской, Днепропетровской и Харьковской областях. Примерно половина из 21 000 ВПО, зарегистрированных Государственной службой Украины по чрезвычайным ситуациям как жители Крымского полуострова, являются крымскими татарами.

<sup>57</sup> Статья 10 Закона Украины «О политических партиях» (2001) требует от партий продемонстрировать поддержку в не менее чем двух третях областей страны для возможности регистрации в качестве политической партии. Партия поляков Украины сообщила МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, что обременительный процесс сбора подписей был одной из причин того, что регистрация партии продолжалась три года.

<sup>58</sup> Две партии, представляющие венгерское меньшинство в Закарпатье выражали обеспокоенность долгосрочным наблюдателям МНВ ОБСЕ/БДИПЧ тем, что они могут не преодолеть барьер, установленный для партийных списков на областном уровне, даже несмотря на то, что они объединили партийные списки и ожидают получить победное большинство голосов в одном из единых округов и других избирательных округах.

<sup>59</sup> Представители Венгерской и Ромской общин в Закарпатье сообщили долгосрочным наблюдателям МНВ ОБСЕ/БДИПЧ о том, что установление границ избирательных округов ставит в невыгодное положение представителей этих общин. Представители Венгерской общины подали предложения по установлению границ округов в Берегово в ТИК, однако не получили ответа на представленные предложения или возможности проведения консультаций до установления границ избирательных округов.

ОБСЕ/БДИПЧ о том, что члены их общин были включены в списки основных партий, баллотирующихся в их округах.<sup>60</sup> Тем не менее, политические платформы маленьких партий, а также политических партий национальных меньшинств, больше фокусировались на вопросах, касающихся местных общин.

### **Жалобы и апелляции**

В законе о выборах и Кодексе административного судопроизводства Украины нет четко определенной единой иерархической структуры рассмотрения жалоб и апелляций.<sup>61</sup> Избирательные комиссии, суды первой инстанции общей юрисдикции, а также административные суды - все имеют полномочия рассматривать жалобы, связанные с выборами.

По состоянию на 24 октября, ЦИК получила 155 жалоб, которые в большинстве случаев были отклонены на процессуальных основаниях. Только 12 из них рассматривались на открытых заседаниях. Все остальные жалобы рассматривались в частном порядке, и ответы на них предоставлялись отдельными членами ЦИК, тем самым существенно влияя на коллегиальность и прозрачность процесса. О решениях уведомлялось в письмах, которым часто не доставало оценки фактов и юридического обоснования, и которые не подлежали обжалованию. Это негативно отразилось на реализации права на судебное обжалование, предусмотренного обязательствами перед ОБСЕ.<sup>62</sup>

Около 750 жалоб, связанных с выборами, были поданы в суд до дня выборов. Большинство из них касалось регистрации кандидатов и были удовлетворены судами. Другие жалобы включали вопросы формирования избирательных комиссий, установления границ избирательных округов, нарушения правил проведения предвыборной агитации, подкупа голосов избирателей, неточной информации в списках избирателей и регистрации наблюдателей, которые в большинстве случаев были отклонены по процессуальным основаниям или по существу. Суды рассматривали жалобы и обращения в срок и в порядке, установленные законом. Впрочем, неоднозначное применение положений закона значительно снизило правовую определенность, а также поставило под сомнение принцип равенства перед законом.

### **Национальные та международные наблюдатели**

Всесторонний процесс аккредитации наблюдателей способствовал прозрачности избирательного процесса. Группы национальных наблюдателей и международные организации имели возможность зарегистрировать неограниченное количество наблюдателей, которые имеют широкие права, в том числе право присутствовать на заседаниях всех избирательных комиссий и получать документы, включая протоколы об итогах голосования. ЦИК

---

<sup>60</sup> Партии «Наш край» и «Единый центр» включили в свои списки кандидатов от Ромской общины в депутаты Ужгородского городского совета; кандидаты от Ромской общины также соревнуются за места в других советах Закарпатской и Одесской областей.

<sup>61</sup> В статье 172.4 Кодекса административного судопроизводства Украины зафиксировано, что решения, действия или бездействие отдельных избирательных комиссий, а также их членов, связанные с подготовкой и проведением определенных видов выборов обжалуются в окружной административный суд, при этом в статье 172.5 указано, что в случаях, не указанных в части 4 настоящей статьи, решения, действия или бездействие обжалуются в местный суд первой инстанции общей юрисдикции, действующий в качестве административного суда.

<sup>62</sup> В пункте 18.4 Документа Московского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ 1991 года отмечено, что «Государства-участники будут стремиться обеспечить судебный контроль за соблюдением [административных] положений и решений.»



зарегистрировала 83 неправительственных организации, среди которых ОБОРА и Комитет избирателей Украины, а также 1 555 международных наблюдателей.

### День голосования

На большей части территории страны день голосования прошел спокойно. Выборы не состоялись в Красноармейске, Сватово и Мариуполе.<sup>63</sup> На всех этапах избирательного процесса в большом количестве присутствовали представители партий и кандидатов, в то время как национальные наблюдатели были менее заметны.

Печать и доставка бюллетеней оказались проблематичными. В некоторых округах фамилии кандидатов были указаны с ошибкой или выделены жирным шрифтом. В других случаях, бюллетени доставлялись в неправильные округа.<sup>64</sup>

Избирательные участки, на которых проводилось наблюдение, открылись с опозданием в 30% случаев, в основном в связи с затянувшимся подготовительным процессом, или отсутствием избирательных документов. На 5% из посещенных избирательных участков наблюдатели ММНВ столкнулись с ограничениями во время наблюдения. В целом, процесс открытия участков был негативно оценен на 7% участков.

Наблюдатели ММНВ оценили процесс голосования положительно на 98% избирательных участков по всей стране. Прозрачность процесса была обеспечена, и наблюдатели имели возможность наблюдать за процедурой без ограничений почти на всех избирательных участках, где они осуществляли наблюдение. На более чем половине избирательных участков, на которых осуществлялось наблюдение, не был обеспечен доступ для лиц с ограниченными возможностями. Наблюдались лишь единичные случаи напряжения, препятствование процессу или запугиваний. Несанкционированное присутствие посторонних лиц была замечено на 9% участков, где осуществлялось наблюдение, а их вмешательство в процесс отмечался в 2% случаев. В 5% случаев, за которыми наблюдала Миссия, не все избиратели делали отметки в бюллетенях в кабинках для тайного голосования, или составляли их ненадлежащим образом до опускания их в избирательную урну.

Несмотря на общую положительную оценку, данную выборам, наблюдатели отметили ряд процедурных проблем. Порядок установления личности избирателя осуществлялся ненадлежащим образом в 6% случаях, в основном в маленьких и сельских общинах. На 6% избирательных участков, где велось наблюдение, избирательные урны не были должным образом опломбированы. Также наблюдатели ММНВ сообщили о нескольких случаях, которые свидетельствовали о более серьезных процедурных нарушениях, таких как голосование по доверенности (9%), групповое голосование (4%), и проставление практически идентичных подписей в списках избирателей (1%). Процедурные нарушения были отмечены на некоторых специальных избирательных участках, где избирателям выдавали только один бюллетень для голосования вопреки законодательству о выборах.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> В городе Красноармейск бюллетени не были доставлены на избирательные участки до дня голосования. В день голосования ЦИК приняла постановление, которым обязала ТИК исполнить положения законодательства и доставить бюллетени, но ТИК не смогла созвать заседание, и в результате выборы не были проведены. В Сватово выборы были отменены в течение дня. Бюллетени были напечатаны без учета партий, не закрепивших своих кандидатов за соответствующими округами. Таким образом городская ТИК признала такие бюллетени недействительными и отменила выборы. В Мариуполе голосование состоялось лишь на 8 из 213 избирательных участков.

<sup>64</sup> В Хусте, Закарпатье и Сумах.

<sup>65</sup> В Хмельницком, Харькове та Черновцах.

Наблюдатели ММНВ поставили положительную оценку в 88% случаев наблюдения за процессом подсчета голосов на 238 участках. Проблемы во время закрытия участков и подсчета голосов, где осуществлялось наблюдение, в основном касались несоблюдения комиссиями установленных процедур. В 18% случаев, УИК имели проблемы с заполнением протоколов. В 12% случаев наблюдения за процессом подсчета голосов, показатели не соответствовали данным в протоколах, и УИК были вынуждены пересматривать ранее установленные показатели, удлиняя процедуру подсчета голосов. Несанкционированное присутствие и частое вмешательство посторонних лиц в процесс подсчета голосов наблюдались на 12% участков, где осуществлялось наблюдение. На момент публикации данного заявления процесс установления результатов выборов продолжался.

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

---

## ИНФОРМАЦИЯ О МИССИИ И БЛАГОДАРНОСТЬ

---

Миссия по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ начала свою работу в Киеве 9 сентября в составе 17 экспертов, работающих в столице, и 80 долгосрочных наблюдателей, осуществляющих свою работу на всей территории страны.

В день голосования за выборами наблюдали более 750 наблюдателей из 44 стран, среди которых 675 долгосрочных и краткосрочных наблюдателей, приглашенных ОБСЕ/БДИПЧ, а также 57 членов делегации Конгресса, в том числе 28 представителей Конгресса, 12 наблюдателей - от Парламентской Ассамблеи Совета Европы, и 4 - от Комитета регионов ЕС, а также 12 парламентариев, представляющих Европейский парламент. Наблюдение за голосованием происходило на более чем 2 600 избирательных участках из общего количества 29 261 участка. За процессом подсчета голосов наблюдали на 283 избирательных участках по всей стране. За установлением результатов выборов наблюдали на 100 из 10 778 ТИК.

Наблюдатели выражают благодарность органам государственной власти Украины за приглашение наблюдать за выборами, Центральной избирательной комиссии за сотрудничество и за предоставление аккредитационных документов, а также Министерству иностранных дел и другим органам власти за помощь и сотрудничество. Миссия также выражает благодарность координатору проектов ОБСЕ в Украине, Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине, и посольствам и международным организациям, аккредитованным в Украине, за сотрудничество и поддержку.

За более подробной информацией обращайтесь к:

- г-же Тане де Зулуэта, Главе МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, г. Киев (+380 44 498 19 00);
- г-ну Томасу Раймеру, Спикеру ОБСЕ/БДИПЧ (+48 609 522 266); или г-же Лусине Бадалян, Старшему советнику ОБСЕ по вопросам выборов, г. Варшава (+48 22 520 0600);
- г-же Ренате Зикмунд, делегация Конгресса, г. Страсбург (+33 (0) 659 786 555);
- г-ну Карлу Минеру, ЕП, г. Брюссель (+32 473 844 389);

### Адрес МНВ ОБСЕ/БДИПЧ:

ул. Владимирская 38, 5й этаж, г. Киев  
Тел: +380 44 498 1900; Факс: +380 44 498 1901

e-mail: [office@odhr.org.ua](mailto:office@odhr.org.ua)

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