

## **ОФІЦІЙНИЙ ЗВІТ ПЕРЕДВИБОРЧОЇ ДЕЛЕГАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО ДЕМОКРАТИЧНОГО ІНСТИТУТУ В УКРАЇНІ**

*Київ, Україна, 17 вересня 2012*

Цей звіт запропонований міжнародною делегацією, організованою Національним Демократичним Інститутом (далі НДІ або Інститут). До складу делегації увійшли Крістін Тодд Вітман, колишній губернатор штату Нью-Джерсі і директор Агентства з охорони навколишнього середовища США, Фуат Кейман, директор Стамбульського політичного центру, Девід МакГінті, член парламенту Канади, Матіас Еорсі, колишній член парламенту Угорщини, Лора Джуєт, регіональний директор НДІ з питань Євразії та Крістіна Вілфор, регіональний директор НДІ в Україні.

Делегація мала наступні цілі: точно і неупереджено оцінити готовність до проведення виборів напередодні парламентських виборів, що відбудуться 28 жовтня; в повній мірі розглянути політичну ситуацію; вивчити фактори, які могли би вплинути на цілісність виборчого процесу, а також, запропонувати рекомендації, які можуть покращити перспективу чесних виборів і сприятимуть суспільній довірі до виборчого процесу.

Делегація провела зустрічі з кандидатами і представниками партій, що беруть участь у виборах, як провладних, так і опозиційних; представниками центральної та окружних виборчих комісій; Адміністрацією Президента; Міністерством закордонних справ; вітчизняними і міжнародними групами спостерігачів; журналістами; представниками міжнародних дипломатичних кіл; а також, громадськими організаціями. Делегація здійснювала свою діяльність відповідно до законів України та міжнародних стандартів, викладених у Декларації принципів міжнародного спостереження за виборами, яка була визнана Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй. НДІ не прагне втручатися в процес виборів в Україні, і не намагається, та й не може, робити остаточну оцінку виборчого процесу. Інститут визнає, що, врешті-решт, саме народ України визначить достовірність виборів і демократичний розвиток країни. Тому делегація пропонує цей передвиборчий звіт у дусі підтримки та зміцнення демократичних інститутів і процесів в Україні.

Окрім безпосередніх спостережень, висновки делегації ґрунтуються на щоденній роботі НДІ в Україні та інших достовірних джерелах, таких як: довготермінове спостереження організації «ОПОРА», найбільшої незалежної громадської моніторингової групи в Україні, яка почала процес спостереження 1 квітня 2012 року;

Європейської мережі організацій зі спостереження за виборами (ENEMO), яка почала своє довготермінове спостереження 23 липня, а також на спостереженні за виборами ОБСЄ / БДПЛ. Інститут надає підтримку як ОПОРІ, так і ENEMO. НДІ залучив команду довготермінових аналітиків, які перебуватимуть в Україні і, керуючись висновками та рекомендаціями делегації, будуть стежити за перебігом процесів до дня виборів включно, та в період після виборів. Інститут тісно співпрацює з Міжнародним фондом виборчих систем (IFES), який здійснить технічну оцінку законодавчої бази наприкінці вересня - початку жовтня, а також з Міжнародним Республіканським Інститутом (IRI), який організує міжнародну делегацію спостерігачів у день виборів.

Делегація хотіла б висловити свою вдячність Агентству США з міжнародного розвитку (USAID), яке фінансувало роботу цієї делегації і підтримує програми НДІ зі сприяння демократії в Україні, а також Канадському агентству з міжнародного розвитку (CIDA), Державному департаменту США з питань демократії, прав людини і праці (DRL) і Національному Фонду підтримки демократії (NED). Делегація також вдячна всім тим, хто присвятив свій дорогоцінний час, щоб відкрито поділитися своїми думками. Їхнє бачення допомогло у підготовці цього звіту і надало можливість працювати делегації. НДІ готовий продовжувати надавати допомогу намаганням України у створенні і підтримці демократичних практик, інститутів та цінностей.

## **КОРОТКИЙ ОГЛЯД**

Україна пережила низку вражаючих демократичних досягнень за останнє десятиліття. Тим не менш, суспільна довіра до політичних інститутів, в тому числі виборів, зараз тривожно низька. Необхідні негайні і злагоджені заходи щодо вирішення проблем, реальних і відчутних, які разом загрожують підірвати цілісність парламентських виборів 28 жовтня 2012 року. Ці питання стосуються законодавчої бази, меж округів, виборчих комісій, реєстру виборців, залякування виборців, зловживання адміністративним ресурсом, процедури подання скарг та їх розгляду, встановлення камер відеоспостереження на виборчих дільницях, ЗМІ та умов ведення кампанії, а також участі жінок і спостереження за виборами. У світлі питання про вибіркове переслідування ці проблеми набувають ще більшого значення.

Подолання цих проблем вимагатиме політичної волі та надзвичайних зусиль. Суттєві покращення мають бути здійснені в найближчі дні та тижні, щоб встигнути позитивно вплинути на голосування у жовтні. Кілька таких пунктів наведені нижче. Інші зміни, які потрібні, вимагатимуть подальшого обговорення і повинні відбутися якомога швидше згодом.

## **ПОЛІТИЧНИЙ КОНТЕКСТ**

Україна має динамічну політичну систему, що складається з партій, які виражають широке розмаїття політичних поглядів. Українці поділяють прагнення до кращого майбутнього і мають великі надії на обраних посадових осіб і політичні інститути.

Передвиборча делегація позитивно відзначила зміни до закону про вибори, що надали право вітчизняним позапартійним організаціям здійснювати моніторинг виборчих процедур і вперше подавати скарги. Уряд і виборчі комісії доклали узгоджених зусиль для сприяння міжнародному спостереженню і прийому цих місій. Вітчизняні та міжнародні групи спостерігачів повідомляють, що Центральна виборча комісія (ЦВК) надала більш широкий доступ до своїх засідань, як спостерігачам, так і засобам масової інформації. До сьогодні кампанія була переважно мирна. Це похвальні досягнення.

Україна продемонструвала, що вона може провести неспальсифіковані вибори. Національні голосування у грудні 2004, у 2006 та 2007 роках і нещодавно, в січні 2010 року, коли президент Янукович переміг на президентських виборах, широке коло спостерігачів вважали чесними. Неодноразово Президент Янукович публічно висловлював готовність провести неспальсифіковані парламентські вибори. У липні він сказав, що «Виборча кампанія має пройти бездоганно, у повній відповідності з міжнародними стандартами». У серпні він завірив, що вибори «мають пройти чесно, прозоро - з дотриманням усіх демократичних норм та на високому організаційному рівні». Такі заяви задали позитивний тон і вітаються. На жаль, єдині загальнонаціональні вибори, що проводились за часу президенства Януковича, а саме місцеві вибори в жовтні 2010 року, згідно заяв незалежних спостерігачів, не відповідали міжнародним стандартам. Українці мають навички і потенціал для досягнення цілей, заявлених Президентом, але досвід жовтня 2010 року підказує, що необхідні надзвичайна політична воля та зусилля, щоб повернутися до виборів, які справді відобразатимуть волю виборців.

Нещодавні дослідження громадської думки показують, що більшість українців вважають, що ці вибори не відповідатимуть демократичним стандартам, про які говорить Президент. Також, притягнення до відповідальності та ув'язнення колишнього Прем'єр-міністра України Юлії Тимошенко і колишнього Міністра внутрішніх справ Юрія Луценка в 2011 році викликали серйозну стурбованість в Україні та за кордоном, що влада вибірково переслідує політичних опонентів, і це сприяло зниженню довіри до політичних інститутів. За таких умов українська влада стикається з високим «порогом» для відновлення суспільної довіри. Коли виникають значні сумніви щодо справедливості виборів, повинні бути застосовані додаткові засоби безпеки, навіть якщо, в іншому випадку, закон відповідає прийнятному стандарту.

Багато поставлено на карту в цих виборах. Якщо громадяни приймуть результати виборів як такі, що відображають їх волю, легітимність парламенту і уряду зросте в очах українців та міжнародної спільноти. Це, в свою чергу, зміцнить суверенітет України і сприятиме міжнародному співробітництву на декількох рівнях. Це зміцнило б позицію України як головної країни в ОБСЄ у 2013 році. Це також допомогло б Україні вирішити внутрішні проблеми, які найбільше турбують її громадян, до яких

належать економічні реформи і боротьба з корупцією. Крім того, ці вибори підготують ґрунт для президентських виборів у 2015 році, які викличуть навіть ще більше уваги.

## **СПОСТЕРЕЖЕННЯ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ**

Нижче наведено спостереження передвиборчої делегації щодо існуючих проблем, а також рекомендації щодо того, як їх можна подолати до дня виборів 28 жовтня, тоді як інші пропозиції більшою мірою можуть бути застосовані після парламентських виборів, але заздалегідь до того, як відбудеться голосування у 2015 році.

### **Законодавча база**

Норми виборчої системи мають бути розроблені таким чином, аби гарантувати, що вибори відбувалися чесно та громадськість мала довіру до результатів, які б враховували думку виборців. У свою чергу необхідність побудови довіри серед громадськості потребує врахування її поглядів в процесі оцінки правомірності законодавчих положень, а також для забезпечення того, аби не залишалося місця для суперечливого тлумачення закону.

Закон про вибори народних депутатів був змінений наприкінці 2011 року. Основні зміни стосувалися повернення від суцільної системи партійних списків до змішаної системи, згідно якої половина з 450 місць розподіляється шляхом пропорційного голосування, а інша половина - в мажоритарних округах; збільшення прохідного бар'єру в пропорційній частині з 3% до 5%; заборона участі виборчих блоків; а також зміни, що стосуються повноважень виборчих комісій, формування виборчих списків, висування та реєстрації кандидатів, правил ведення кампанії, підрахунку голосів та оскарження рішень.

Закон передбачає загалом прийнятні норми, необхідні для організації демократичних виборів. Тим не менше, запровадження змін до закону про місцеві вибори у 2010 році та до закону про вибори народних депутатів у 2011 році відбувалося шляхом недостатньо прозорим, відкритим та цілеспрямованим. Більше того, в деяких основних положеннях закон є недостатньо зрозумілим, що може призводити до непорозумінь чи непослідовного застосування. У квітні 2012 року Конституційний Суд визнав недійсними декілька положень цього закону, призвівши до ще більшої невпевненості та повторно вимагаючи від партій та кандидатів підлаштовувати свої виборчі стратегії. В результаті, українські та міжнародні організації в один голос заговорили про політичні мотиви, які лежать в основі деяких норм закону, поза тим фактом, що в інших випадках їх можна було би вважати такими, які відповідають міжнародним демократичним нормам. Це призвело до того, що серед деяких партій склалося враження, що їхні суперники отримують вигоду від неспівмірних переваг. Це підірвало загальну довіру до неупередженості процесу.

Делегація також відмітила, що часте переписування виборчого закону, а також відносно короткий часовий проміжок між прийняттям закону та його втіленням, покладає тягар на виборчі комісії, чії ресурси є обмеженими. Представники громадських організацій та виборчих комісій відмітили, що очікували, що навчання членів виборчих комісій буде неналежним та невідповідним. Часті зміни та стислі часові рамки ускладнили процес усвідомлення громадянами своїх прав та обов'язків. Більше того, на початку вересня фонд "Демократичні ініціативи" опублікував результати соціологічного дослідження, згідно якого лише 48% українців розуміють, що половина місць у Верховній Раді буде визначатися в мажоритарних виборчих округах.

Делегація чула закиди стосовно того, що певну кількість партій було створено виключно задля підтримки інтересів існуючих партій. Наявність великої кількості суперників у виборчих перегонах призвела в результаті до того, що на виборчу систему було покладено додатковий тягар, включно із необхідністю в запровадженні системи жеребкування серед кандидатів у члени виборчих комісій в стислі терміни.

Уряди, в тому числі органи, відповідальні за проведення виборів, мають зобов'язання перед тими, хто балотується, надати їм для цього справжню можливість, а також забезпечити протидію спробі підриву справжньої боротьби за посаду та прийняття виборцями обдуманих рішень з боку несерйозних суперників та тих, хто намагається заплутати виборців, перешкоджаючи їхньому повноцінному вибору. Раптове розростання нових політичних партій в Україні, які не здатні продемонструвати ані підтримку серед виборців, ані перемогти на виборах, свідчить про те, що законодавча база розбалансована і необхідні певні дії для її відновлення.

## Рекомендації

### *До парламентських виборів*

- Члени виборчих комісій на всіх рівнях повинні отримати вичерпні відповідні інструкції та пройти навчання для того, аби виконувати свої зобов'язання компетентно та справедливо.
- Центральна виборча комісія, політичні партії та недержавні організації (НДО) мають провести широкомасштабні просвітницькі заходи серед громадян та виборців для того, аби громадяни усвідомлювали свої права та обов'язки згідно нового закону.
- Виборчі комісії мають організувати виборчий процес чесно, послідовно та у відповідності до закону і міжнародних стандартів.

### *Після парламентських виборів*

- Поновити обговорення щодо прийняття єдиного виборчого кодексу, що дозволить керувати виборчим процесом на всіх рівнях. Це дозволить попередити часті зміни в законі та зменшити ступінь невпевненості перед кожними виборами.

- Всі подальші зміни виборчого законодавства мають відбуватися у посправжньому дорадчий та прозорий спосіб, відкритий для громадян та всіх організацій, які зацікавлені в процесі. Рішення по жодному з основних положень не мають попередньо прийматися або визначатися за зачиненими дверима.
- Всі подальші зміни до виборчого законодавства мають прийматися заздалегідь, а саме за рік до наступних виборів, яких би ці зміни стосувалися.
- Виборче законодавство має надавати стільки конкретної інформації, скільки потрібно для того, аби зменшити непорозуміння та сприяти послідовному запровадженню закону.
- Обдумати можливість виставити вимогу до суб'єктів, які б бажали правового визнання, таких як політичні партії, надати таку кількість підписів виборців, якої було би достатньо, щоб обмежити необгрунтовані спроби реєстрації від партій, але ніяк не перешкоджаючи справжнім ініціативам розгортати нові політичні проекти, які демонструють потенціал пройти до парламенту. Кількість підписів та процедура їх перевірки може бути встановлена лише в результаті діалогу та їх загального узгодження учасниками процесу.

### **Межі округів**

В умовах мажоритарної системи для врахування змін в кількості населення необхідне періодичне підлаштування меж виборчих округів. Умови перерозподілу виборчих округів мають визначатися у прозорий та відкритий спосіб і мати на меті підтримку того принципу, що кожен голос повинен мати приблизно рівне значення. Нарізка округів не має відбуватися виключно з метою передбачення результатів та має, наскільки це можливо, уникати непотрібного розділення спільнот за інтересами.

У відповідь на повторне запровадження одномандатних виборчих округів, перед Центральною виборчою комісією постало завдання в короткий часовий проміжок перерозподілити межі округів, які в останнє перерозподілялися 10 років тому. Як виявляється, процес перерозподілу відбувався згідно букви закону, що не дозволяє похибки у показниках більше ніж 12% від середньої кількості виборців в кожному окрузі.

Тим не менше, багато учасників зустрічей з делегатами з-посеред представників політичних партій та громадських організацій відмітили, що деякі випадки перерозподілу меж округів викликали сумніви. Аналізуючи у своєму звіті від 1 травня 2012 року перерозподіл меж округів, Громадянська мережа ОПОРА наводить приклади нових округів, які, або надмірно великі, або задовгі за своїми розмірами, що може призводити до проблем із затримкою у транспортуванні виборчої документації; розділення пов'язаних між собою громад чи етнічно-мовних меншин на два чи більше округів без видимих на те причин, що може негативно вплинути на представництво цих громад у парламенті; велика кількість незрозумілих та несуміжних округів; очевидна попередня обізнаність про межі округів окремими кандидатами.

Відповідно до звіту Міжнародного фонду виборчих систем (IFES), на території всієї України, майже один з п'яти округів (19%) являється несуміжним та в чотирьох областях половина чи навіть більше округів є несуміжними: Луганськ - 64%; Дніпропетровськ - 53%, Донецьк - 52% та місто Севастополь - 50%.

За відсутності чітких та вагомих підтверджень цей незвичний розподіл меж округів створив враження, що він відбувався у такий спосіб, аби зафіксувати та захистити політичні інтереси окремих партій та кандидатів.

## Рекомендації

### *До парламентських виборів*

- Необхідні додаткові зусилля щодо інформування виборців про їхні мажоритарні округи, а особливо там, де з 2002 року було змінено їхні межі.

### *Після парламентських виборів*

- Розробка критеріїв та безпосередньо перерозподіл мають відбуватися у відкритий та прозорий спосіб.
- В подальшому під час перерозподілу меж округів необхідно зробити все можливе для того, щоб убезпечитися від розподілу округів лише з метою передбачення результатів голосування.
- Необхідно встановлювати та оприлюднювати детальні, чесні та обґрунтовані критерії для формування меж округів.

## Виборчі комісії

Демократичні вибори вимагають ефективних, професійних та неупереджених органів, відповідальних за проведення виборів, відкритої організації, точного, чесного звітування про результати виборів, оперативного розгляду виборчих скарг і надання ефективних засобів правового захисту, коли це потрібно. Таким чином, збалансований, представницький склад виборчих комісій на всіх рівнях є дуже важливий.

Органи, відповідальні за проведення парламентських виборів в Україні, складаються з трьох рівнів, на чолі з Центральною Виборчою Комісією (ЦВК), з 225 окружних виборчих комісій (ОВК) і 33 549 дільничних виборчих комісій (ДВК). ЦВК складається з 15 членів, обраних на 7 років. Вісім з теперішніх членів були призначені провладною парламентською коаліцією, а шість – парламентською опозицією. Одне місце вільне.

ОВК були призначені 24 серпня. Кожна ОВК залишає місце для представника кожної з п'яти партій у парламенті, і від 7 до 13 додаткових місць для представників, обраних за допомогою жеребкування. Відповідно до закону, будь яка партія, зареєструвавши хоча б одного кандидата, мала право приймати участь у жеребкуванні, що теоретично давало змогу мати представництво у всіх 225 ОВК. Жеребкування повинно було

проводитись згідно з процедурами встановленими ЦВК. Через обмеження у часі, ЦВК провела єдине жеребкування, замість того, щоб провести окремі жеребкування у кожному з 225 округів. 81 партія взяла участь у жеребкуванні. У результаті, багато партій, які підтримують лише одного чи двох кандидатів-мажоритарників отримали представництва у всіх ОВК чи у більшості з них, у той час як кілька партій із загальнонаціональними організаціями та можливими шансами щодо подолання 5% бар'єру у пропорційних перегонах, не отримали представництва у жодних ОВК. Хоча процес відбору відбувся згідно із законом та відповідав обмеженим термінам, непропорційний результат свідчить про невідповідність системи забезпечення збалансованого представництва. Крім того, багато з менших партій, які отримали місця в ОВК, вже замінили своїх кандидатів, або взагалі відмовилися від місць. Делегація не може підтвердити ці дані, але українська громадська організація «Цифра» зробила висновки, що станом на 5 вересня, 43% членів ОВК були замінені, і три чверті цих замінів припадає на ці невеликі партії.

Враховуючи, що партії не зобов'язані подавати членів комісій для всіх округів, обсяг замінів викликає питання про мотиви участі, в першу чергу, у жеребкуванні, і побоювання з приводу можливості для маніпуляцій. Крім того, кілька співрозмовників стверджували, що деякі невеликі партії продавали місця в ОВК, які вони виграли у жеребкуванні, іншим партіям через процес замінів. У липні та серпні ENEMO зафіксувала розмову у соціальній мережі Facebook, під час якої певна особа стверджувала, що контролює шість менших партій, які під час жеребкування отримали місця в ОВК, та натякнула, що продала їх «клієнтам, що мають великі гроші».

ДВК мають бути сформовані до 26 вересня. Представники ЦВК повідомили делегації, що ОВК будуть формувати ДВК шляхом проведення окремих жеребкувань на кожній з 33 549 дільниць. Ця система, хоч і вимагає затрат часу та зусиль, зменшить ризик того, що якась партія не буде мати представництва в ДВК у тому чи іншому окрузі. 13 вересня ЦВК видала постанову стосовно цього питання. Делегація ретельно вивчила цю постанову та консультувалася з багатьма співрозмовниками щодо її трактування, і зробила висновок, що процес, в якому вона була прийнята, був менш ніж прозорий, а її формулювання неоднозначне.

Делегація отримала достовірні звіти від представників партій, які вже були підтверджені представниками ENEMO, що з найбільш важливих питань рішення ЦВК були одностайні, а це викликає занепокоєння, що дискусії з цих питань проходять поза рамками відкритих, публічних зібрань. Це призвело до плутанини і здогадок про мотиви прийняття рішень.

## Рекомендації

### *До парламентських виборів*

- Глушення постанови Центральної виборчої комісії № 895, що стосується утворення дільничних виборчих комісій, має дозволяти проведення



індивідуального жеребкування для кожної дільниці. Загалом, процедура жеребкування має забезпечувати, аби розподіл членів дільничих виборчих комісій відбувався пропорційно до кількості кандидатів, поданих партіями та кандидатами.

- Порядок денний засідань Центральної виборчої комісії має повідомлятися заздалегідь до зустрічей та всі обговорення по питаннях, які передбачають конкретні дії, проводити під час публічних засідань.
- Імена та приналежність членів дільничих виборчих комісій до політичної партії має широко повідомлятися, аби громадяни та партії могли краще контролювати склад цих органів.

#### *Після парламентських виборів*

- Після того як законодавство вступить в дію та, як зазначено вище, буде обгрунтовано досвід партій, необхідно буде також внести зміни у виборчий закон для того, аби гарантувати, що всі досвідчені партії отримають шанс бути представленими у виборчих комісіях.

#### **Список виборців та реєстрація**

Універсальне право брати участь в урядуванні прямо залежить від виборчого права та реєстрації виборців. Система, що використовується для реєстрації виборців, повинна гарантувати застосування принципу – “одна людина, один голос”, не дозволятиме людям голосувати більш ніж один раз, або голосувати в невідповідному місці.

В Україні, список виборців розроблюється та підтримується системою Державного реєстру виборців. Згідно із законом, списки мають бути вивішені на виборчих дільницях та виборці мають право внести заяви щодо уточнення інформації до 23 жовтня. Дільничі виборчі комісії можуть вносити поправки у виправленні виборчі списки тільки за згодою суду, або, перед самим днем виборів, за згодою відповідного реєстраційного органу.

Представники політичних партій, громадянських організацій та уряду висловили своє занепокоєння делегації стосовно деяких положень виборчого закону, які дозволяють виборцям змінювати адреси їхньої виборчої реєстрації. Можливість виборчих систем сприяти тим виборцям, котрі в день голосування будуть відсутні в своїх виборчих округах, але все одно хочуть проголосувати, є логічною та бажаною. Тим не менше, українське виборче законодавство надає змогу змінити адресу голосування виборця за п'ять днів до голосування шляхом подання звичайної заяви, яка не вимагає чіткого пояснення причин зміни місця голосування. Такий стан речей створює можливості для політичних партій та кандидатів у перенесенні величезної кількості виборців до стратегічних виборчих округів – практика, що відома як “штабелювання голосів”. На сьогодні, ця проблема не стала масовою. Тим не менше, близько 600 запитів щодо зміни виборчої адреси були подані в місті Ірпіні на початку вересня. Згідно з даними

ОПОРИ, це набагато перевищує кількість заяв (від 10 до 30 запитів), що були подані в інших округах в серпні місяці.

Кілька днів тому, ЦВК затвердило постанову №893, згідно з якою, виборці повинні надати документи, що демонструють необхідність зміни місця іншого голосування. Не зважаючи на те, що така постанова сама по собі не усуває можливості для порушень, цей крок вітається.

### Рекомендації

#### *Після парламентських виборів*

- Потрібно розпочати консультаційний процес з метою визначення механізмів забезпечення прав громадян голосувати навіть тоді, коли вони перебувають за межами місця свого проживання, а з іншого боку, мінімізувати ризик маніпулювання.

### Медіа середовище

ЗМІ повинні мати можливість збирати та повідомляти новини вільні від втручання та залякування; політичні партії та кандидати повинні мати рівний доступ до засобів масової інформації; висвітлення подій пов'язаних з діяльністю політичних партій та кандидатів повинне бути чесним та збалансованим, особливо в державних ЗМІ, та виборці повинні мати доступ до правдивої інформації для того, щоб зробити відповідальний вибір. Державні ЗМІ повинні нести особливу відповідальність щодо підняття громадської обізнаності щодо виборчого процесу та прав громадян.

Українське виборче законодавство відповідає цим принципам. Воно гарантує засобам масової інформації як доступ до всіх публічних подій, пов'язаних з виборчим процесом, так і доступ до зібрань виборчих комісій всіх рівнів, включаючи допуск до дільничних виборчих комісій в день голосування. Медіа представники мають право приймати участь у засіданнях центральної комісії, виборчих округів та дільничних комісій без всякого дозволу та запрошення. Закон вимагає від медіа представників забезпечити дотримання принципів неупередженості, збалансованості, акуратності та надійності під час звітування подій пов'язаних з виборами. Закон вимагає від ЗМІ надавати збалансоване висвітлення коментарів, зроблених політичними силами та кандидатами під час виборчих подій та мати послідовне ціноутворення для всіх партій та кандидатів, які беруть участь у виборах, незалежно від форми власності медіа ресурсу – приватний чи державний.

Зовсім нещодавно, а саме ще напередодні 2010 року, Україна могла похвалитися “здоровим” та плюралістичним медіа сектором. На жаль, з того часу, ситуація зі ЗМІ погіршилася. Дім Свободи (Freedom House), Всесвітня асоціація видавців газет та новин (WAN-IFRA), Стаття 19 (Article 19), Фонд відкритого суспільства та Українська асоціація видавців періодичної преси підготували доповідь в квітні 2012 року щодо

ситуації зі ЗМІ в Україні. Автори доповіді висловили своє занепокоєння щодо розвитку подій останніх двох років, підкреслюючи проблеми пов'язані з корупцією, зменшення рівня плюралізму, концентрацією капіталу в руках компаній, які близькі до теперішнього уряду, упереджене висвітлення подій у ЗМІ, малий або відсутній прогрес на шляху до приватизації державних медіа-підприємств, погіршення журналістських стандартів, та збільшення рівня “спонсорованої” інформації та “прихованої реклами”. Волинський прес клуб 10 вересня оприлюднив звіт щодо поширеності та походження платних новин. Згідно з даними індексу медіа стабільності IREX 2012, в 2011 році рівень професіоналізму медіа погіршився – особливо в сфері телебачення, де журналісти та медіа-менеджери виявляють готовність до самоцензури та прагнуть бути лояльними до уряду.

Так само, неурядові та інші громадянські організації неодноразово повідомляли про поширену практику, коли партії та кандидати платять за схвальні новини в усіх ЗМІ, включаючи ті, що є державними, та про ціни за медіа-розміщення, що зростають впродовж виборчої кампанії. Також, вони повідомляють, що рівень залякування журналістів та порушення їхніх прав збільшився з початком виборчої кампанії. Кримінальний кодекс забороняє втручання у справи, або залякування журналістів. Тим не менше, журналісти та медіа-моніторингові групи повідомили делегації, що випадки залякування збільшуються, але порушники, як правило, рідко караються. Такий стан речей порушує здатність громадян отримувати неупереджену інформацію про свій електоральний вибір, так як і можливість для партій та кандидатів спілкуватись з виборцями.

На початку 2012 року, опитування проведене Міжнародним республіканським інститутом (IRI) показало, що 95% українців отримують інформацію з телебачення. Враховуючи цю статистику, делегація відмітила з певним рівнем занепокоєння той факт, що проопозиційний канал TVi втратив майже половину своєї глядацької аудиторії та 2/3 своїх глядачів в Києві з початком виборчої кампанії. Більш ніж 85 провайдерів кабельного телебачення перестали транслювати TVi одночасно, а найбільший український кабельний оператор перемістив, непублічно, TVi з свого базового пакету каналів до найдорожчого. На додаток, 13 вересня TVi був звинувачений в ухиленні від сплати податкової заборгованості в розмірі 375 тисяч доларів. В 2011 році, TVi отримав відмову в отриманні ліцензії на цифрове мовлення й як наслідок був змушений використовувати кабельні мережі. Як наслідок канал TVi зазнав рейдової атаки. Збіг цих обставин саме в передвиборчий період викликає питання стосовно можливих політичних мотивів вищезазначених дій.

## Рекомендації

### *До парламентських виборів*

- Уряд повинен розглянути можливість імplementації “обов’язкових до виконання” положень, згідно з якими, кабельні оператори будуть зобов’язані включати всі канали, передають новини та політичні програми як частину їхніх

базових пакетів впродовж політичної кампанії, дня виборів післявиборчого періоду.

- Повідомлення про залякування журналістів, так само як і повідомлення про порушення їхніх прав повинні розслідуватись відповідними органами у повному обсязі та, за необхідності, винуватці повинні бути покарені згідно із законом.

#### *Після парламентських виборів*

- Правила, що вимагають від телевізійних, радіо, та друкованих ЗМІ навати єдиний тариф для політичної реклами впродовж всієї виборчої кампанії, та правила надання рівного доступу для всіх кандидатів та політичних партій на ротацийній основі, мають бути удосконалені та посилені. Тарифи та умови надання послуг мають публікуватися.
- Розглянути можливість розробки і суворого дотримання правил володіння засобами масової інформації, що включають сприяння прозорості, унеможливлення власності в офшорах та забороні монополій.
- Сприяти перетворенню державних ЗМІ на суспільні, тим самим дотримуючись міжнародних стандартів, які були окреслені ОБСЄ та Радою Європи серед ряду інших. Процес повинен бути інклюзивним та прозорим і скеровуватись усеохоплюючими цілями редакторської незалежності, фінансовою безпекою та чіткими правовими рамками.

#### **Спроби підкупу, залякування та введення в оману виборців**

В той час як здорова конкуренція поміж політичними партіями та кандидатами є важливим фактором у проведенні демократичної виборчої кампанії, виборці також повинні мати впевненість в тому, що вони можуть вільно вибирати та виражати свою волю незалежно від бажань третіх осіб та в повній таємниці під час голосування. Вони також повинні чітко розуміти можливості своїх опцій в бюлетені .

Закон про вибори забороняє насильство, погрози, підкуп, обман або будь-які інші дії, що можуть завадити вільному формуванню у виборця власної думки та волевиявлення. Більш точно, стаття 74 забороняє роздачу грошей, споживчих товарів, послуг та майна, окрім матеріалів передвиборчої кампанії із зверненнями до виборця про голосувати за того чи іншого кандидата чи партію, що мають символи або зображення партії або кандидатівна суму, що не перевищує 3% від мінімальної зарплати (33 гривні 54 копійок або 4 долари та 20 центів).

Тим не менше, Європейська мережа спостереження та моніторингу виборів (ENEMO) у своїх звітах опублікувала величезну кількість повідомлень про підкуп виборців різними політичними партіями та кандидатами. Навіть якщо ENEMO немає можливості самостійно перевірити ці факти, обсяг скарг сам по собі є причиною для занепокоєння. ОПОРА зареєструвала 103 випадки підкупу виборців в серпні: 63 випадки відносяться до Партії Регіонів, 30 випадків відносяться до кандидатів-самовисуванців в одномандатних округах, 4 порушення Комуністичною Партією

України та 3 випадки відносяться до Об'єднаної Опозиції та 3 до інших партій. Незважаючи на той факт, що підкуп виборців є кримінальним злочином, тільки одне порушення, що було скоєно в місті Одеса, було розслідувано станом на сьогодні.

В червні 2012 року, за кошти національного бюджету, місцеві органи влади ініціювали кампанію з найму 12 тисяч тимчасових соціальних робітників, покликаних покращити соціальні послуги для незахищених верств населення. Часові рамки найму та кінцева дата контракту (28 жовтня) викликала хвилю жорсткої критики з боку спостерігачів та політичних опонентів. Делегація отримала численні повідомлення від спостерігачів та інших учасників передвиборчого процесу, в котрих стверджується, що соціальні працівники проводять кампанію “від дверей до дверей” під час яких вони підкреслюють досягнення уряду і в деяких випадках навіть ведуть агітаційну діяльність від імені Партії Регіонів. Делегацію повідомили про відео, яке самі делегати не бачили, але в якому соціальний працівник стверджував про те, що він пишається тим, що проводить агітаційну кампанію за правлячу Партію Регіонів.

Також, ОПОРА в 31 виборчому окрузі зафіксувала 44 випадки реєстрації кандидатів з одним і тим же або подібним прізвищем відомого кандидата-політика в одних й тих самих округах. Незважаючи на те, що не існує закону, який регулює такі випадки, складається враження, що це є специфічна тактика, покликана ввести виборця в оману, тим самим втручаючись в процес проведення кампанії легітимних кандидатів.

### Рекомендації

#### *До парламентських виборів*

- Представники влади, партійні лідери та активісти й кандидати повинні бути ознайомлені з тлумаченням терміну підкуп виборців та наслідками таких дій.
- Партії повинні вжити ефективних заходів задля утримання їхніх представників від намагань підкупити виборців та карати будь-які спроби.
- Всі повідомлення та факти про підкуп або залякування виборців повинні бути повно, прозоро та об'єктивно розслідувані, а відповідальні за порушення покарані у відповідності до закону у найкоротший термін.

### **Використання адміністративних ресурсів**

Державна власність та зарплати державних службовців не повинні використовуватись на задоволення потреб партій. Більше того, державні службовці, що залучені в виборчий процес в якості адміністративних виконавців, повинні зберігати позапартійність. Політично вмотивоване вибіркове переслідування не є прийнятним за будь-яких обставин.

Українське виборче законодавство забороняє використання адміністративних ресурсів кандидатами та політичними партіями на користь виборчих кампаній. Ведення політичної кампанії заборонено для представників виконавчих органів влади всіх

рівнів, правозахисних структур, судів, публічних діячів в робочі години та для членів виборчих комісій.

Незважаючи на ці законодавчі регулювання, ENEMO отримало велику кількість повідомлень про проекти та події, профінансовані за кошти державного чи місцевого бюджетів, а також використання урядових будинків та транспорту були на рекламу окремих партій та кандидатів. ENEMO також отримало декілька повідомлень стосовно податкових розслідувань, які було розпочато проти опозиційних та незалежних кандидатів. ОПОРА зафіксувала 109 випадків використання адміністративних ресурсів в серпні: 95 відносяться до Партії Регіонів, 11 до кандидатів-самовисуванців в одномандатних виборчих округах, та 3 випадки до інших політичних партій. Такі порушення були зафіксовані в 76 виборчих округах із 25 областей.

### Рекомендації

#### *До парламентських виборів*

- Уряд та сторони, що приймають участь в виборчому процесі, повинні переконатись, що всі офіційні представники влади, на будь-якому рівні, ознайомленні з дефініцією та правилами щодо використання адміністративних ресурсів.
- Всі повідомлення про факти незаконного використання адміністративних ресурсів повинні бути у повній мірі, прозоро і об'єктивно розглянуті, а порушники покарані у відповідності до закону.

#### *Після парламентських виборів*

- Майбутній перегляд виборчого законодавства повинен забезпечити розв'язання плутанини у трактуванні легітимних дій надання державних послуг та дій пов'язаних з передвиборчою кампанією.

### Скарги та винесення судових рішень

Належна правова процедура і рівний захист законом повинні забезпечити громадян та учасників виборів відповідними негайними та ефективними засобами правового захисту, тим самим гарантуючи чесність виборчого процесу та мирне врегулювання скарг.

Закон України про вибори дозволяє партіям, кандидатам, їхнім довіреним особам, членам виборчих комісій, національним спостерігачам та виборцям оскаржувати рішення чи дії. Скарги можна подавати до відповідних виборчих комісій або до адміністративних судів. В цілому, учасники неодноразово висловлювали побоювання, що судова система є залежною від виконавчої влади.

Європейська мережа організацій, які спостерігають за виборами (ENEMO), отримали інформацію про 77 випадків подання офіційних скарг до ЦВК і різних судів. Більшість

скарг стосувалися порушень, пов'язаних з агітацією, зловживанням адміністративним ресурсом, підкупом виборців і реєстрацією кандидатів. Згідно з аналізом ENEMO із 77 скарг лише близько десяти скарг були вирішені на користь позивача. Таке співвідношення може відбити бажання навіть пробувати подавати скарги доступними шляхами у майбутньому.

## Рекомендації

### *До парламентських виборів*

- ЦВК, ОВК та суди повинні забезпечити оперативний, прозорий і неупереджений розгляд виборчих скарг.
- ЦВК повинна створити і зробити доступним централізований, регулярно оновлюваний реєстр скарг для відстеження процесу судового розгляду скарги.
- Партії, кандидати та спостерігачі повинні сумлінно домагатися задоволення скарг у виборчих органах або судах, спираючись на закон і відповідні факти.

### *Після парламентських виборів*

- Зміцнити незалежність судової влади для просування верховенства права і забезпечення більшої довіри населення до судової системи.

## Веб-камери на виборчих дільницях

На початку серпня президент Янукович підписав закон, який вимагає встановлення веб-камер на всіх виборчих дільницях в день голосування. Відзнятий матеріал буде транслюватися на спеціально створеному веб-сайті (<http://vybory2012.ua>). Попри існуючий закон деякі співрозмовники висловили стурбованість тим, що не всі дільниці мають доступ до мережі Інтернет.

Прихильники встановлення веб-камер стверджують, що це сприятиме прозорості та запобігатиме фальсифікаціям. У той же час критики ставлять під сумнів їх стримуючий ефект і висловлюють занепокоєння щодо їх можливого використання кандидатами або партіями для залякування чи маніпулювання виборцями, членами дільничних комісій та спостерігачами за виборами. Навіть якщо ці побоювання не виправдаються, наявність камер може мати негативний вплив на готовність громадян голосувати по совісті. ОБСЄ/ БДПЛ у своїй заключній доповіді стосовно виборів Президента Росії у березні 2012 року зазначила, що веб-камери не можуть замінити спостереження, оскільки "існують об'єктивні обмеження щодо того, що веб-камери можуть і не можуть відзняти, тому, від самого початку їх не можна сприймати як можливість повного захисту від будь-яких імовірних маніпуляцій".

Делегація зазначила, що незважаючи на забезпечення певної прозорості виборчого процесу, пов'язаної із встановленням веб-камер на виборчих дільницях, ця прозорість може бути знівельована занепокоєнням щодо збереження таємниці голосування, залякуванням виборців та відсутності розуміння механізму доступу до записів.

## Рекомендації

### *До парламентських виборів*

- Забезпечити суворе дотримання правил розташування веб-камер, які гарантуватимуть збереження таємниці голосування.
- Провести активну кампанію з переконання виборців, що голосування буде таємним, надаючи чіткі роз'яснення про те, що камери будуть і не будуть знімати, а також яким чином буде чи не буде використовуватися відзнятий матеріал.
- За відсутності підключення до мережі Інтернет і відповідно можливості транслювати відео на певній виборчій дільниці, забезпечити систематичне та послідовне збереження відеоматеріалу.
- Якщо головною метою встановлення веб-камер є прозорість, забезпечити їх роботу і під час підрахунку голосів.
- Гарантувати всім виборчим суб'єктам, в тому числі партіям, кандидатам, комісіям, засобам масової інформації та спостерігачам, просту процедуру отримання доступу до відзнятого матеріалу.
- Забезпечити швидкий доступ до відео записів, необхідних для негайного вирішення правових скарг на весь час розгляду справи.
- Забезпечити права і встановити чітку процедуру використання відеоматеріалів в якості доказу під час розгляду скарг та апеляцій. Гарантувати всім виборчим суб'єктам право використання відео запису в якості доказів у випадках подання скарг.
- Під час розробки даної процедури провести консультації з партіями, кандидатами, виборцями та громадськими організаціями з метою забезпечення інтересів усіх сторін.

## Передвиборче середовище

Під час передвиборчої кампанії політичні партії та кандидати повинні мати можливість вільно та ефективно доносити свої програми до виборців. Право на свободу зібрань є важливою складовою відкритої кампанії.

Офіційно парламентська виборча кампанія почалася 30 липня. ENEMO повідомляє, що Партія регіонів, Об'єднана опозиція «Батьківщина», Комуністична партія України, «Україна – вперед», УДАР та Свобода є найактивнішими учасниками кампанії.

У той час, як протестна діяльність в Україні подвоїлася за останній рік (в середньому за день відбувається 13 мирних зібрань), збільшилась і кількість репресій (кожен п'ятий протест забороняється владою).



## Рекомендації

### *До парламентських виборів*

- Партії повинні залучати громадськість шляхом виборчих звернень щодо важливих для громади питань.
- Хоча законопроект про свободу мирних зібрань знаходиться на стадії обговорення, влада повинна утримуватися від обмеження мирних зібрань в Україні.
- Відкласти прийняття нового закону про свободу мирних зібрань на період виборчої кампанії, а також обов'язково врахувати зауваження та пропозиції громадських організацій до остаточного варіанту законопроекту про свободу зібрань.

## Участь жінок

Жінки становлять майже 65 відсотків від усіх українських виборців, але тільки 8 відсотків депутатів – жінки. Дослідження громадської думки НДІ показує, що жінок дуже засмучує високий рівень корупції в політиці та економічний спад. Вони незадоволені існуючим політичним порядком і політиками в цілому. Вони прагнуть нових ідей і хочуть бачити нових лідерів.

Українські політичні партії зареєстрували 303 жінки в якості кандидатів, що складає 16 відсотків у списках партій і 10 відсотків по одномандатних округах. Жінки-кандидатки повинні виграти 100 відсотків місць, щоб збільшити своє представництво в парламенті на 5 відсотків (до 13 відсотків). Було висловлено занепокоєння, що Україна не зробить прогресу у виконанні своїх зобов'язань для досягнення Цілей розвитку тисячоліття ООН для отримання як мінімум 30 відсотків представництва жінок в законодавчих і виконавчих органах у 2015 році. Минулий досвід України показує, що якщо обговорення виборчого законодавства є дійсно відкритим та інклюзивним, то спостерігається велика зацікавленість у більш збалансованому гендерному представництві.

Висловлювалися скарги стосовно мажоритарної системи, за якою жінки, як правило, мають менший доступ до ресурсів, необхідних для побудови та ведення кампаній.

## Рекомендації

### *До парламентських виборів*

- Всі ключові повідомлення, спрямовані на просвіту виборців, зокрема стосовно таємниці голосування та інших питань, повинні сприяти всебічній участі жінок різного віку у виборчому процесі.
- Необхідно збирати статистичні дані про виборців з розбивкою за статтю.

### *Після парламентських виборів*

- Виборче законодавство України повинно забезпечити рух України в сторону більш збалансованого гендерне представництво в політичних інститутах.
- Розглянути використання квот у законі про вибори, а також внутрішньопартійних квот як тимчасового заходу для подолання дискримінації, що виникла у минулому, допоки інші бар'єри входження жінок у політику не будуть усунені.
- Створення спеціальних фондів для навчання жінок-кандидаток таким навичкам, як збір коштів, розробка ключового повідомлення, налагодження зв'язків зі ЗМІ та спілкування з виборцями.
- Партії повинні створювати внутрішні фонди та задіювати ресурси жіночих підрозділів для підтримки жінок-кандидатів.
- Партії повинні висувати більше жінок у пропорційних перегонах і розміщувати їх вище у партійних списках, а також номінувати більше жінок на мажоритарні округи, в яких партії є більш конкурентоспроможними.

### **Фінансування виборчих кампаній**

Корупція, що стосується фінансування політичних партій, ставить під загрозу демократичних розвиток по всьому світу. Приховані фінансові партійні потоки, торгівля впливовими стосунками, використання державних ресурсів для партійних цілей компроментують єдину найвищу цінність демократії: віра і підтримка звичайних громадян в політичному процесі

Відповідно до українського законодавства про вибори пожертви допускаються тільки з власних фондів партії або кандидата, а також від громадян. Пожертви від корпорацій заборонені. Обмеження на пожертви політичним партіям приблизно еквівалентно \$ 50.000 і кандидатам-мажоритарникам \$ 2.500. Не існує жодних обмежень на внески з власних фондів кандидата або партії, а також жодних обмежень на витрати. Венеціанська комісія Ради Європи рекомендує державне фінансування політичних партій як засіб запобігання корупції, підтримки партій, і зниження небажаної залежності від приватних донорів, але в Україні немає положень про пряме державне фінансуванні партій.

Те, що гроші відігравали особливо суперечливу роль в політичних процесах України, включаючи вибори, неодноразово піднімали в розмовах з делегацією учасники виборчого процесу. Вже давно існує стурбованість спотворенням процесу, спричиненого змішанням політичних та бізнесових інтересів, а також відсутністю прозорості та регулювання.

## Рекомендації

### *До парламентських виборів*

- Органи державної влади та керівництво виборчих комісій повинні контролювати і забезпечувати прозоре та обгрунтоване застосування існуючих законів фінансування виборчих кампаній.
- Партії повинні утримуватися від незаконного залучення й витрачання виборчих фондів. Вони повинні інформувати та інструктувати партійних активістів щодо правил фінансування виборчої кампанії.

### *Після парламентських виборів*

- Необхідно розробити більш суворі обмеження щодо пожерт на кампанію та їхні витрати. Потрібно розглянути механізми для забезпечення більшої прозорості у фінансуванні кампаній.
- Розглянути питання про запровадження державного фінансування партій і/або кампаній, використовуючи критерії відбору та формули розподілу, які сприятимуть політичному плюралізму і не посилюватимуть нерівність та фрагментацію.
- Провести масштабне та прозоре обговорення цих реформ.

## **Спостереження за виборами**

У невизначеному виборчому середовищі робота надійних спостерігачів сприяє проведенню чесних виборів, легітимність результатів яких визнає громадськість та учасники виборчого процесу.

Український закон про вибори дає право на моніторинг національним спостерігачам, які представляють політичні партії, одномандатних кандидатів та акредитовані українські громадські об'єднання (Попередні закони про вибори не надавали таких прав позапартійним національним об'єднанням.). Спостерігачі можуть бути присутніми на засіданнях виборчих комісій всіх рівнів. У день виборів спостерігачі можуть бути присутніми під час експертизи та опечатування урн, процесу голосування і процесу підрахунку голосів. Вони можуть знімати фотографії та відео. Вони мають право на отримання копій протоколів ДВК та ОВК. Вони можуть використовувати правову систему для боротьби з порушеннями. Міжнародні спостерігачі мають такі ж права, як місцеві спостерігачі, за винятком ініціювання судових розглядів.

У законі також йдеться про те, що виборчі комісії можуть видаляти спостерігачів, якщо вони незаконно перешкоджають проведенню засідання. Це положення написано таким чином, що дозволяє широку свободу трактування комісією того, що є перешкоджанням. Його широко використовували в минулому для необгрунтованого перешкоджання роботі спостерігачів, реалізації їхніх прав і виконанню їхніх обов'язків. Під час останніх українських виборів його використовували для усунення представників НДІ та інших спостерігачів від спостереження за підрахунком голосів.

## Рекомендації

### *До парламентських виборів*

- ДВК та ОВК мають отримати інструкції, які б гарантували спостерігачам можливість бачити бюлетені під час їхнього підрахунку..
- Всі міжнародні та національні спостерігачі повинні діяти у відповідності з Декларацією принципів міжнародного спостереження за виборами і Декларацією глобальних принципів для позапартійного спостереження за виборами та моніторингу громадських організацій відповідно.

*Національний Демократичний Інститут – це неприбуткова, позапартійна організація, що підтримує та зміцнює демократичні інститути в усьому світі шляхом посилення громадської участі, збільшення рівня відкритості та відповідальності уряду. Більше інформації про НДІ можна знайти тут: [www.ndi.org](http://www.ndi.org).*