



ОФІЦІЙНА ЗАЯВА ПЕРЕДВИБОРЧОЇ ДЕЛЕГАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО ДЕМОКРАТИЧНОГО ІНСТИТУТУ В УКРАЇНІ

Київ, Україна, 19 вересня 2014 р.

Ця заява пропонується від імені міжнародної делегації, що була організована Національним Демократичним Інститутом (НДІ). Метою роботи делегації було надання точної та неупередженої оцінки підготовки до проведення парламентських виборів, що відбудуться 26 жовтня; огляд загальної політичної ситуації; вивчення факторів, які могли би вплинути на цілісність виборчого процесу; а також надання рекомендацій, спрямованих на підтримку проведення мирних та чесних виборів в умовах довіри громадськості до процесу.

КОРОТКИЙ ОГЛЯД

Україна наближається до парламентських виборів, що відбудуться 26 жовтня, маючи в своєму активі низку демократичних здобутків, але й також багато перешкод на її шляху вперед. Вибори Президента у травні стали важливою віхою конструктивної участі громадян, політичного лідерства та громадської єдності. Крім цього, суспільна рушійна сила, що зародилася з руху Євромайдану, не послабшала і зараз спрямовується у більш сталі форми політичної організації та врядування. Вливання «нових облич» у політику є одним з найбільш вражаючих аспектів сьогоденного політичного середовища.

Водночас, Росія окупувала Крим та підтримує сепаратистські сили в Донецьку та Луганську. Незважаючи на встановлення хиткого перемир'я, цей конфлікт загрожує суверенності та незалежності України, покладаючи надзвичайно важку ношу на демократичні інститути, що розвиваються у державі, включаючи майбутні парламентські вибори. Перед Україною також постають внутрішні виклики, в тому числі боротьба з корупцією та подолання економічної кризи.

Вибори Президента у травні продемонстрували, що за наявності достатньої політичної волі Україна може провести демократичні вибори, навіть стоячи перед серйозними загрозами її безпеці. Чесність парламентських виборів залежатиме від узгоджених ініціативних дій українців, які компенсуватимуть недоліки виборчого законодавства та

застосовуватимуть нові політичні практики. Кроки, які можна зробити перед виборами для покращення перспектив демократичного процесу, стосуються забезпечення реалізації виборчих прав та безпеки голосування, конструктивної агітації, участі жінок та оприлюднення джерел фінансування. У довшій перспективі потрібні невідкладні реформи у таких сферах, як законодавча база виборів, здійснення передвиборчої агітації та фінансування партій, прозорість засобів масової інформації. Крім цього, на всіх членів міжнародної спільноти покладається обов'язок робити все від них залежне для підтримки демократичних прагнень України та однозначного відхилення будь-яких спроб позбавити цей процес легітимності.

ПРО ДЕЛЕГАЦІЮ

До складу делегації увійшов Едвард «Тед» Кауфман (Edward “Ted” Kaufman), колишній американський сенатор; Роберт Адамс (Robert Adams), міжнародний експерт з питань виборів та демократизації з Лондонської організації Electoral Reform International Services (ERIS); Марія Бабіч (Marija Babic), незалежний експерт з виборчих питань; Лора Джуетт (Laura Jewett), регіональний директор програм НДІ в Євразії; та Мері О'Хейген (Mary O'Hagan), директор НДІ в Україні.

15-18 вересня делегація мала зустрічі в Києві, Дніпропетровську та Львові з широким колом кандидатів, представників партій та штабів, що беруть участь у парламентських виборах; членами Центральної виборчої комісії (ЦВК) та окружних виборчих комісій (ОВК); групами громадських спостерігачів та інших організацій громадянського суспільства; членами парламенту; журналістами; а також представниками міжнародної та дипломатичної спільнот. Делегація здійснювала свою діяльність відповідно до законів України та міжнародних стандартів, викладених у «Декларації принципів міжнародного спостереження за виборами»,¹ яка була запроваджена у 2005 році Організацією Об'єднаних Націй. НДІ є однією з понад 40 міжурядових та міжнародних неурядових організацій, що підтримали Декларацію. НДІ не прагне втручатися в процес виборів в Україні, не намагається та й не може давати остаточну оцінку виборчому процесу. Інститут визнає, що, зрештою, 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.

Висновки НДІ також ґрунтуються на результатах довготермінового спостереження ОПОРИ – найбільшої незалежної громадської моніторингової групи в Україні, що почала спостереження за процесом 9 вересня, та Комітету виборців України (КВУ). НДІ буде продовжувати розвивати висновки за результатами спостереження передвиборчої місії та оцінювати політичну ситуацію і безпекові питання під час усього процесу,

¹ Текст Декларації можна знайти на ndi.org/files/DoP-ENG.pdf.

беручи до уваги висновки Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДПЛ) та Європейської мережі організацій зі спостереження за виборами (ЕНЕМО), що об'єднує представників 21 провідної групи громадського спостереження за виборами з 18 країн Євразії та Європи. НДІ надішле свою делегацію для спостереження за процесом у день голосування та після нього у тісній співпраці з Міжнародним Республіканським Інститутом (IRI).

Делегація хотіла б висловити свою вдячність Агентству США з міжнародного розвитку, яке фінансувало роботу цієї делегації і підтримує програми НДІ зі сприяння демократії в Україні, як і Національний Фонд підтримки демократії, Державний департамент США, а також Шведське агентство міжнародного розвитку. Делегація також вдячна всім тим, хто присвятив свій дорогоцінний час, щоб відкрито поділитися своїми думками. Їхнє бачення надало можливість делегації працювати. НДІ готовий продовжувати надавати допомогу намаганням України у створенні та підтримці демократичних практик, інститутів та цінностей.

ПОЛІТИЧНА СИТУАЦІЯ

Ще ніколи раніше українська демократія не мала таких перспектив та не зіштовхувалася з такою великою кількістю перешкод одночасно. Вибори Президента України, що відбулися 25 травня стали поворотним моментом у демократичному розвитку країни. Українці продемонстрували світові свою відданість суверенітету, єдності та демократії. Люди, відповідальні за організацію та проведення виборів, працівники виборчих штабів, представники органів державної влади, спостерігачі на виборах та виборці продемонстрували сміливість та рішучість у виконанні своїх обов'язків відповідно до законів України та міжнародних демократичних стандартів виборів, незважаючи на жорстокі спроби зовнішніх гравців підірвати процес. Це досягнення створює підвалини для посилення інших демократичних інститутів, водночас встановлюючи стандарт, що має бути перевершений на всіх майбутніх виборах.

На хвилі протестів Євромайдану українці більш рішуче, ніж будь-коли раніше, налаштовані здійснити свої демократичні прагнення. Громадянське суспільство заряджене енергією та організоване до безпрецедентного рівня. Керівництво чинного уряду відреагувало позитивно, хоча поки що не повністю, на заклики громадянського суспільства до проведення реформ. З понад 20 законопроектів, поданих коаліцією громадських груп «Реанімаційний пакет реформ», 13 були прийняті Парламентом, зокрема законодавство про люстрацію, свободу інформації, суспільне мовлення, вищу освіту та державні закупівлі. Закликаючи провести дострокові вибори до парламенту 26 жовтня, Президент Порошенко згадав про потребу в оновленні законодавчого органу, щоб досягти миру, а також подолати корупцію, безробіття та бідність – цілі, які

посилять незалежність та стабільність України. Він пообіцяв, що процес буде демократичним та прозорим.

Одним з ключових сподівань, що випливає з руху Євромайдану, було те, що у політику прийдуть «нові обличчя», розширюючи таким чином участь громадян у демократичній політиці. Делегація із задоволенням побачила, що у парламентських виборах беруть участь кілька політичних партій, які підтримують «ідеали Євромайдану». Крім цього, багато молодих активістів громадянського суспільства та журналістів, активних на Майдані, були включені до пропорційних списків більш відомих партій. Пояснюючи свою мотивацію походу в політику, ці молоді люди говорять про відчуття особистої відповідальності за демократичне майбутнє їхньої країни та переконання, що вони повинні та можуть мати вплив на рішення, які приймаються від їхнього імені. Члени делегації почули скарги кандидатів та представників громадянського суспільства про те, що існуюча виборча система передбачає високі бар'єри для обрання в парламент. Однак, місцеві вибори 2015 року та поточна кампанія за проведення виборчої реформи можуть відкрити подальші можливості для появи нового покоління політичних лідерів. Ці тенденції демонструють втішні свідчення того, що енергія Євромайдану спрямовується у конструктивні та сталі моделі політичної участі.

Водночас, ці вибори розгортаються у глибоко проблемному середовищі. В основі цієї боротьби лежить основоположне право українців на формування власного бачення майбутнього своєї країни. Ставки на цих виборах, таким чином, сягають далеко за визначення складу Верховної Ради (парламенту) наступного скликання.

Конфлікт на східному кордоні України асиметричний. Починаючи з 14 квітня, коли Президент підписав наказ про початок операції, яку він назвав антитерористичною, регулярні українські війська і добровольці воювали проти краще оснащених сил сепаратистів, які фінансувала та навчала Росія. Протягом наступних місяців Україна повернула значну частину територій, зайнятих сепаратистами за підтримки з Росії. Втім, вони не змогли дати відсіч вторгненню регулярних російських військ з важкою зброєю в кінці серпня. З часу початку конфлікту майже три тисячі осіб втратили життя. За оцінкою Верховного комісара ООН у справах біженців, понад мільйон людей були змушені покинути домівки. Економіці всієї країни було завдано шкоди, причому особливо плачевні наслідки спостерігаються на територіях зосередження конфлікту.

У результаті конфлікту значні частини території України в Донецькій та Луганській областях зараз не контролюються урядом. Залишається неясним, скільком людям у зоні конфлікту в Донецьку та Луганську буде дозволено скористатися своїм правом вибору. Крім цього, стягування російських військ до кордону Криму з Херсонською областю продовжується. Незважаючи на припинення вогню, яке було оголошене після прийняття Мінського протоколу 5 серпня, ситуація у зоні конфлікту залишається непевною.

Загальне припущення, яке поділяють ті, з ким зустрічалися члени делегації, що зрив або маніпуляції з виборами є частиною ширших зусиль Росії втрутитися до європейських та демократичних прагнень України.

16 вересня відповідно до Мінського протоколу Парламент прийняв закон, яким визначив «особливий статус» окупованих територій Донецької і Луганської областей на три роки. Закон передбачає ширшу автономію окупованих районів та призначає проведення дострокових місцевих виборів 7 грудня. Жоден з тих, з ким зустрічалася делегація, не вважав, що безпекові умови у зонах з «особливим статусом» дозволять провести прозоре, інклюзивне та достовірне голосування на виборах до парламенту 26 жовтня. Багато представників громадянського суспільства та політичних партій висловлювали занепокоєння тим, що у більш довгостроковій перспективі, домовленість щодо «особливого статусу» закріплюватиме явно недемократичну ситуацію на цих територіях.

До цього ж, Україна стоїть перед широким спектром внутрішніх викликів, деякі з яких нові, а деякі існують вже протягом тривалого часу. Незважаючи на те, що конфлікт багато в чому об'єднав українців, залишаються розбіжності між бенефіціарами та жертвами корупції, тими, хто з нетерпінням чекають на реформи, та тими, хто хочуть зберегти *статус кво*, а також тими, хто підтримують політичні зміни останнього року, і тими, хто сьогодні почуваються виключеними з процесу. Розчарування породжує підтримку більш екстремістських груп, деякі з яких озброєні. Економіка у кризі, у той час як наближається зима скорочується енергопостачання, корупція залишається на ендемічному рівні.

Чесні парламентські вибори потрібні для того, щоб надати можливість новому уряду здійснювати реформи та знайти прийнятне рішення цього конфлікту. І навпаки, недосконалий процес може поглибити суспільне розчарування та послабити спротив зовнішнім безпековим загрозам. У цьому складному та динамічному середовищі, щоб досягти демократичних орієнтирів, визначених у травні, Україні будуть потрібні виняткове політичне лідерство, конструктивне залучення громадян, ініціативні стратегії та стала міжнародна підтримка.

Крім парламентських виборів, за якими обиратимуться 225 пропорційних та 213 мажоритарних депутатів (225 мінус 12 мандатів в Криму, де вибори не відбудуться), 26 жовтня також відбуватимуться вибори у 177 місцевих адміністративних одиницях. У центрі уваги делегації будуть вибори до парламенту. Втім, регіональним та місцевим виборам також приділялася увага, враховуючи їхню важливість у загальному політичному контексті.

СПОСТЕРЕЖЕННЯ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Нижче наведені спостереження делегації з оцінки передвиборчої ситуації стосовно тих напрямків, які потребують покращення, а також рекомендації щодо роботи з ними. Деякі із запропонованих рішень об'єктивно можуть бути впроваджені до виборів 26 жовтня, тоді як інші надаються для розгляду перед наступними місцевими чи парламентськими виборами.

Виборче законодавство

Чинний закон про парламентські вибори був прийнятий у 2011 році за попереднього уряду, а останні правки до нього вносилися на початку 2014 року. Процес його прийняття був непрозорий, консультації не проводилися, у результаті чого багато політичних партій та громадських груп з недовірою ставляться до мотивів, що лягли в основу деяких змін. Найбільш суперечливі положення стосуються повернення змішаної виборчої системи, відповідно до якої половина з 450 депутатів обирається за пропорційною системою із закритими партійними списками, а інша половина – простою більшістю голосів в одномандатних округах. До 2011 року система була повністю пропорційна. У законі 2011 року також був підвищений прохідний бар'єр з 3 до 5 відсотків і заборонене створення виборчих блоків. Ще одним приводом для критики стало те, що закон продовжив практику зміни виборчого законодавства під час виборчого циклу.

Однією з ключових вимог руху Євромайдану була реформа виборчого законодавства. Зокрема, групи громадянського суспільства виступали за скасування одномандатних округів, які в Україні були непропорційно вразливими для фальсифікацій. Також у контексті російської окупації Криму та очікуваними зривами голосування у деяких округах на сході, ця географічно орієнтована система призведе до того, що деякі місця залишаться незаповненими. Громадські групи також виступали за «відкриті» партійні списки замість «закритих», які б дозволяли виборцям висловлювати преференції щодо порядку обрання кандидатів, забезпечуючи вищу підзвітність партій перед виборцями. Ще одне занепокоєння висловлювалося щодо нерівності голосів. Відповідно до закону, навіть якщо голосування відбувається на одній виборчій дільниці, результати можуть бути оголошені для всього округу, що викривлює вагомість голосів на такій виборчій дільниці.

Однак, поточний парламент не прийняв необхідні виборчі реформи напередодні виборів, що відбудуться у жовтні. На цей момент комплексні реформи вже неможливі. У результаті цього, занепокоєння, що характеризували недосконалий закон про парламентські вибори 2012 року, повернулися у 2014 році. Більшість співрозмовників делегації критикували чинне виборче законодавство та згадували неспроможність

прийняти поправки, що дає підстави сумніватися щодо наміру декого з депутатів чинного складу ВР проводити чесну передвиборчу кампанію. З різною інтенсивністю наголосу, представники громадянського суспільства, політичних партій, виборчих комісій та уряду скаржилися на те, що система в цілому надає непропорційні переваги відомим партіям та посадовим особам, особливо у контексті скороченого часу, що відводиться для дострокових виборів, через що новачкам стає складно перевести легітимну підтримку на виборах у представництво; що одномандатна система залишає занадто багато простору для порушень на виборах та, в ситуації з окупованою територією, обов'язково залишить незайняті місця у парламенті; а також що система закритих партійних списків та відсутність виразних положень щодо фінансування кампаній перешкоджають забезпеченню відповідальності партії перед виборцями.

Було запропоновано низку технічних поправок до закону про парламентські вибори, спрямованих на вирішення викликаних конфліктом проблем, включаючи надання дозволу окружним виборчим комісіям переміщатися до більш безпечних місць та спрощення процедур для виборців з Криму та внутрішньо переміщених осіб. На жаль, ці зміни не були прийняті. ЦВК повідомила делегації, що за відсутності змін до закону, комісія буде намагатися приймати власні постанови про зміну місця розташування центрів округів, хоча у ЦВК вважають, що відповідне рішення може бути оскаржене в судах.

Перед виборами Президента Міністерство внутрішніх справ за підтримки громадянського суспільства запропонувало зміни до Кримінального кодексу, якими передбачалось посилення санкцій за підкуп виборців, хабарництво та багаторазове голосування. Ці зміни також надали б можливість працівникам правоохоронних органів більше механізмів для притягнення до відповідальності за порушення. Делегація із занепокоєнням відмічає, що ці зміни поки що прийняті не були.

Рекомендації:

До парламентських виборів:

- ЦВК має повністю використати свої регуляторні повноваження для усунення прогалин або надання роз'яснень з питань, пов'язаних з виборчим законодавством.
- Виборчі комісії та правоохоронні органи повинні прозоро та неупереджено розслідувати та карати всі повідомлення про порушення виборчого законодавства у повній відповідності з законом.

У довгостроковій перспективі:

- Новий парламент має здійснити реформу виборчого законодавства у якості пріоритетного питання та мінімум за рік до проведення наступних виборів. Цей

процес реформування повинен бути прозорим та базуватися на консультаціях для створення консенсусної законодавчої бази, мінімізації потреби у майбутньому перегляді, а також зменшення непевності перед кожними виборами.

- Слід повернутися до розгляду можливості прийняття уніфікованого виборчого кодексу, який би регулював проведення виборів на всіх рівнях.
- Парламент має повернутися до розгляду запропонованих змін до Кримінального кодексу.

Забезпечення реалізації виборчих прав та безпека голосування

Безпекові проблеми потенційно можуть вплинути на кожен аспект виборчого процесу – включаючи розташування центрів виборчих округів, найм працівників виборчих комісій, можливість проведення вільної агітації кандидатів, явку виборців, присутність спостерігачів за виборами та довірених осіб партій, та зрештою, сприйняття законності виборів. Виборчі дільниці, де не ведеться спостереження, є вразливими для виборчих порушень.

Голосування не відбудеться у 12 виборчих округах в Криму через російську окупацію півострова. Залишається неясним, скільком людям у зоні конфлікту в Донецьку та Луганську буде дозволено проголосувати. На думку ОПОРИ, з 11 ОВК в Луганську лише чотири знаходяться на контрольованій урядом території; ЦВК повідомляє, що ці чотири комісії почали працювати. З 21 округу в Донецькій області, як повідомляє ОПОРА, вісім є повністю під контролем уряду, і ще чотири контролюються частково; ЦВК повідомляє, що в області зараз працюють дев'ять ОВК. Незважаючи на припинення вогню, що зараз оголошене, продовжуються бої між сепаратистами та українськими збройними силами. Така непевність виводить на перший план важливість ефективного та гнучкого плану забезпечення безпеки голосування.

Виключення Криму означає, що будуть заповнені максимум 213 з 225 одномандатних місць в парламенті mandate. Продовження застосування сили у Донецьку та Луганську означає, що кінцева кількість незаповнених місць може бути значно вищою. Представник адміністрації Президента висловив сподівання, що довибори у будь-якому вакантному окрузі у Донецьку та Луганську будуть проведені, шойно дозволятимуть умови.

Крім потреби враховувати логістичні вимоги, абсолютною передумовою для проведення голосування на будь-якій виборчій дільниці або в окрузі мають бути гарантії безпеки для всіх учасників, включаючи виборців, кандидатів, штаби, працівників дільниць, спостерігачів та журналістів. Учасники також потребуватимуть вчасного повідомлення про те, які дільниці будуть працювати. Делегація високо оцінила запевнення ЦВК, що вибори відбудуться лише там, де будуть виконані вимоги для проведення

демократичних виборів, хоча чітких кінцевих дат для прийняття відповідних рішень надано не було.

Як і весною під час президентських виборів мешканці Криму можуть подавати заяви за спрощеною процедурою про тимчасову зміну місця голосування, що дозволить їм голосувати за партійні списки (але не за кандидатів в одномандатному окрузі) на виборчих дільницях в інших частинах країни. У травні лише приблизно 6 000 з 1,8 млн. виборців змогли проголосувати. Виборці з Донецька та Луганська, які переїхали до інших частин країни, або проживають на територіях, де виборчі дільниці не працюють, можуть подавати заяви про тимчасову зміну місця голосування у встановленому порядку. Втім, на відміну від процедури для кримчан, така заява передбачає вимогу щодо надання обґрунтування, яку більшість людей у цих категоріях можуть бути не в змозі виконати. Делегація дізналась, що ЦВК може прийняти постанову про спрощення цих процедур.

Внаслідок окупації та загроз для безпеки мільйони українців можуть не мати можливості проголосувати 26 жовтня. Будь-яке порушення прав виборця, що унеможливує використання свого права голосу, є приводом для глибокого занепокоєння. Універсальне та рівне право для тих, кому воно надається, є основоположним для демократичних виборів. Однак, коли людину позбавляють права його реалізувати, важливо відмітити джерело порушення. У багатьох випадках в усьому світі це викликається органами влади або політичними суперниками, що втручаються у процес для отримання переваги на виборах. В Криму, Донецьку та Луганську під час президентських виборів у травні, однак, відповідальність покладається на іноземні сили, які окупували українську територію, та збройні угруповання, що прагнули зірвати сам процес виборів, незважаючи на сумлінні зусилля працівників, відповідальних за підготовку та проведення виборів. Ці дії не позбавляють вибори Президента легітимності.

Українські органи влади мають обов'язок максимізувати можливості українців проголосувати в умовах безпеки, прозорості та дотримання демократичних стандартів. Якщо ці умови неможливо виконати, будь-яка оцінка загальної дійсності процесу повинна враховувати джерело та природу втручання.

Рекомендації:

До парламентських виборів:

- Органи, відповідальні за підготовку та проведення виборів, повинні роз'яснити плани та процедури голосування у Донецькій та Луганській областях якомога швидше, надаючи перевагу безпеці учасників та цілісності процесу.
- ЦВК має визначити дату до настання кінцевого терміну передання виборчих бюлетенів, для прийняття остаточного рішення, чи будуть працювати виборчі

дільниці. Ця інформація має бути поширена серед кандидатів, партій, працівників комісій, спостерігачів, засобів масової інформації та виборців якомога швидше.

- ЦВК має прийняти якомога швидше постанову про роз'яснення та спрощення процедур для внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та жителів окупованих територій Донецька і Луганська щодо тимчасової зміни їх місця голосування.
- Працівники правоохоронних органів мають пройти навчання з кращих практик забезпечення безпеки голосування та бути направлені до районів з високим ризиком для попередження або швидкої деескалації заворушень та підвищення довіри.
- Місцеві правоохоронні органи та дільничні виборчі комісії (ДВК) мають встановити тісний зв'язок для координування безпекових питань.
- Мають бути створені «гарячі лінії», щоб ДВК мали прямий доступ до командних структур правоохоронних органів національного рівня.
- Завдання та обов'язки правоохоронних органів мають бути чітко визначені та повідомлені, щоб їхня присутність сама по собі не стала втручанням у виборчі процеси та не викликала непотрібної тривоги серед виборців.
- Правоохоронні органи повинні уважно відстежувати нестабільні регіони, щоб втрутитися у разі потреби.
- У тих частинах Донецької та Луганської областей, де відбуватиметься голосування, ЦВК, організації громадянського суспільства та політичні партії повинні проводити активні кампанії з освіти виборців та сприяти їхній участі.
- Політичні партії мають здійснювати кроки до забезпечення того, щоб їхні активісти та прихильники не посилювали потенційне насильство під час передвиборчої кампанії, у ході голосування або стосовно підрахунку голосів та оголошення результатів.
- Державні службовці всіх рівнів, працівники органів, відповідальних за підготовку та проведення виборів, партії, НУО та правоохоронні органи мають розглянути можливості для запровадження діалогових форумів для обміну інформації про безпеку, визначення потенціальних пускових гачків для насильства та вирішення проблем по мірі їх виникнення, а також створення довіри.

У довгостроковій перспективі:

- Новий парламент має бути готовий призначити, а органи, відповідальні за підготовку та проведення виборів, організувати довибори щодо всіх незаповнених місць у парламенті, як тільки умови дозволятимуть проведення достовірного волевиявлення.

Виборчі комісії

Більшість представників політичних партій та громадянського суспільства висловили впевненість у тому, що вибори будуть добре організовані та проведені. Вони повідомляються, що Центральна виборча комісія до цього часу виконувала свої обов'язки професійно, прозоро та відповідно до законів України. ОВК були створені у 213 виборчих округах. За винятком Криму, Донецької та Луганської областей створення та робота ОВК в цілому відбувалися відповідно до законодавства.

Внаслідок стислих часових рамок виборів, кінцевий термін для формування ОВК передував кінцевому терміну, визначеному для реєстрації партій, на кілька тижнів. У результаті цього ОВК складаються з представників чотирьох партій, що мають фракції в парламенті поточного скликання, та з представників 21 партії, що подавали списки кандидатів на парламентських виборах 2012 року. Деякі з представлених партій не беруть участь у виборах 2014 року, а деякі нові партії, що були створені після 2012 року, беруть участь, але не представлені у складі ОВК. Відповідно до аналізу ОПОРИ, так звані «технічні партії», які не подолали 5-відсотковий прохідний бар'єр у 2012 році, зараз складають 61 відсоток у складі ОВК. Деякі представники партій та громадянського суспільства стверджували, що виник ринок для купівлі та продажу посад в ОВК. Представникам делегації повідомили, що зміни в останню мить членів ОВК та ДВК політичними партіями продовжують створювати загрозу для чесності процесу, а також зводять нанівець навчальну роботу. Співрозмовники делегації не згадували представництво в ОВК як істотне занепокоєння, але члени делегації відмічають, що ця проблема може викликати напругу у разі виникнення спорів на рівні округу.

Дільничні виборчі комісії не момент візиту місії НДІ створені не були, але вони будуть більш представницькими стосовно поточного процесу. До їхнього складу увійдуть представники чотирьох парламентських партій, представники партій, що беруть участь у пропорційних перегонах, та представники кандидатів в одномандатних округах.

Делегації повідомили про ініціативу офісу губернатора у Львові щодо створення робочої групи, до складу якої увійдуть органи державної влади та правоохоронні органи, яка зосередиться на проблемах, пов'язаних з виборами. Діяльність включатиме створення гарячої лінії для виборців, розробку довідника з прав та обов'язків виборця, інформування внутрішньо переміщених осіб за допомогою кампанії у ЗМІ про процедури зміни місця голосування. Цю модель можна також адаптувати для інших регіонів.

Рекомендації:

До парламентських виборів:

- Члени виборчих комісій повинні отримати вичерпні та послідовні вказівки та навчання, щоб вони могли виконувати свої обов'язки компетентно та чесно.
- ЦВК має забезпечити ефективну та вчасну комунікацію з комісіями нижчого рівня у зонах конфлікту.
- Місцеві органи влади мають розглянути можливості для створення робочих груп з питань виборів для координування вирішення проблем, пов'язаних з виборами, по мірі їх виникнення.

У довгостроковій перспективі:

- Парламент має переглянути виборче законодавство, щоб забезпечити рівне представництво виборчих суб'єктів в ОВК та вирішити постійну проблему заміни членів ОВК політичними партіями в останній момент.

Передвиборча кампанія та кандидати

Очікується, що вибори будуть конкурентними; не існує явно домінуючих учасників. Більшість партій повідомили, що вони очікують, що зможуть агітувати без неналежного втручання. Представники громадянського суспільства та нових партій зокрема наголосили, що однією з вимог руху Євромайдану був політичний діалог, що фокусується більше на ідеях, ніж на особистостях. Залишається побачити, чи буде виконана ця вимога.

Переважають воєнні теми. Кілька політичних партій висунули кандидатів з волонтерських батальйонів та загонів оборони. З урахуванням конфлікту та розколу в українському суспільстві, можливо, що безвідповідальна агітаційна риторика може ще більше розпалити напругу, або конфлікт домінуватиме під час передвиборної кампанії за рахунок інших питань.

За помітним винятком останніх президентських виборів неналежне використання адміністративного ресурсу було постійною проблемою в Україні. Жодних свідчень зловживання адміністративним ресурсом або потенційного підкупу виборців не було повідомлено членам делегації. Однак, групи спостерігачів за виборами, політичні партії, уряд та органи, відповідальні за підготовку та проведення виборів, однаково висловлювали сильну стурбованість, що такі порушення будуть відбуватися, особливо в одномандатних округах та у районах, де безпекові загрози ускладнюють участь спостерігачів та журналістів. Широко поширене припущення, про яке повідомили делегації, що ці порушення будуть локалізованими, а не організованими з центру ініціативами.

Делегація закликає до застосування під час виборчої кампаній методів низової організації, використання прозорих стратегій залучення коштів та ЗМІ, просування конструктивних політичних повідомлень (меседжів) на такі питання, як корупція та зайнятість, уникнення екстремістської, розділюючої або популістської риторики.

Рекомендації:

До парламентських виборів:

- Партії повинні взяти на себе повну відповідальність за поведінку своїх активістів та кандидатів, включених до списку партії, так і кандидатів від партії в одномандатних округах, щоб забезпечити дотримання духу та букви закону.
- Партії мають залучати громадськість шляхом виборчих повідомлень (звернень), що базуються на актуальних для громадян питань, уникати розпалюючих ворожнечу або нетолерантних висловлювань.
- Партії повинні шукати можливості для участі у дебатах та діалозі з політичних питань.

Умови роботи ЗМІ

Журналісти повідомили членам делегації, що умови для свободи слова в цілому покращились у великій частині країни за теперішнього уряду. Пряма цензура зменшилася, а плюралізм редакційних поглядів повертається, крім Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей, де незалежні ЗМІ систематично примушують мовчати.

Спостерігачі за роботою ЗМІ повідомляють, що напади на журналістів в Криму та на окупованих територіях Донецька та Луганська залишаються серйозною проблемою. Інститут масової інформації повідомляє, що відбулося принаймні вісім випадків переслідування журналістів у серпні переважно в Криму, Донецьку та Луганську. Спостерігачі, журналісти та НУО також висловили занепокоєння щодо того, що власність більшості засобів масової інформації сконцентрована в руках кількох заможних осіб, багатьох з яких пов'язують з політичними партіями. Це обмежує надійність та неупередженість новин, а також впливає на можливість кандидатів донести свої повідомлення і можливість виборців зробити поінформований вибір. Вони також відмічали поширеність повідомлень ЗМІ, які позиціонуються як об'єктивні новини, але насправді проплаченою заангажованою рекламою.

Рекомендації:

До парламентських виборів:

- ЗМІ повинні надавати справедливе висвітлення всіх політичних партій, кандидатів та кампаній; зосереджуватися на актуальних для виборців питаннях; а також уникати розпалюючих ворожнечу висловлювань, пошуку сенсацій та викривлення інформації.
- ЗМІ повинні позначати як рекламу всі матеріали, за які було заплачено.
- Необхідно підтримувати зусилля громадянського суспільства з моніторингу умов роботи ЗМІ в Криму та на окупованих територіях.

У довгостроковій перспективі:

- Парламент та уряд мають звернути увагу на розробку та активне застосування правил, що регулюють право власності у ЗМІ. Слід уникати конфліктів інтересів шляхом обмеження права власності медіа холдингів для державних службовців, членів парламенту та представників політичних партій.

Участь жінок

Жінки представляють 54 відсотки населення України і ще більший відсоток виборців, але вони істотною мірою недостатньо представлені в політиці як лідери. На парламентських виборах 2012 року жінки склали лише 16 відсотків кандидатів. У поточному складі парламенту 9,4 відсотків депутатів – жінки (середній показник у світі - 21,9 відсотка). Україна не виконує свої зобов'язання в рамках Цілей Розвитку Тисячоліття щодо заповнення жінками 30 відсотків вищих керівних посад до 2015 року. За результатами дослідження НДІ, майже половина українців вважають, що жінок занадто мало на виборних посадах.

Незважаючи на те, що процес реєстрації партійних списків та кандидатів ще триває, делегація із задоволенням відмітила деякі попередні ознаки того, що жінки можуть відігравати більшу роль на цих виборах. Жінки відігравали провідні керівні ролі у русі Євромайдану та сьогоденному збройному конфлікті на сході. Президент Порошенко сказав, що зростаюча роль жінок в урядуванні та забезпечення гендерної рівності і розширення можливостей жінок є пріоритетними завданнями для його адміністрації. Попередній аналіз НДІ партійних списків, що з'являються, демонструє, що деякі партії роблять координовані зусилля для включення жінок у прохідні частини списків.

Партія	% жінок у партійному списку	
	перші 10	перші 30
Самопоміч	50%	37%
Блок Петра Порошенка	30%	30%
Народний фронт	30%	27%
Батьківщина	30%	17%
Сильна Україна	20%	10%
Радикальна партія	20%	немає даних*
Громадянська позиція/Демократичний альянс	10%	13%
Комуністична партія	10%	13%
Опозиційний блок	10%	немає даних*
Свобода	0%	3%

** Партія поки що оприлюднила лише перших 10 кандидатів у списку.*

Вибори надають надзвичайно важливі можливості для жінок з точки зору їхньої участі та лідерства, що відіграє ключову роль у реалізації загального рівного виборчого права та демократичного урядування. Крім цього, опитування громадської думки, проведене НДІ в Україні, продемонструвало, що жінок сприймають більш надійними, ніж чоловіків у питаннях подолання корупції, що є однією з основних проблем для українців. Підвищення участі жінок також задовольнить потребу у нових обличчях в політиці. Ці вибори відкривають унікальні можливості для використання сили тих переваг, які жінки-лідери приносять у політичний процес.

У 2013 році парламент прийняв зміни до Закону про політичні партії, яким передбачається встановлення 30-відсоткової квоти для жінок у партійних списках. Законодавство не містить положень щодо одномандатних округів, уточнення порядкового номеру жінок-кандидатів у партійних списках, а також потужних механізмів забезпечення виконання, але все одно це є позитивним кроком. Зовсім недавно був поданий законопроект щодо поправок, якими запроваджуються гендерні квоти до закону про парламентські вибори, але його розгляд було відкладено. Це стане важливим засобом, який має розглянути новий парламент.

Висвітлення участі жінок в політиці засобами масової інформації залишається незбалансованим. Інститут масової інформації повідомляє, що ЗМІ згадують жінок лише у 20 відсотках випадків у порівнянні з чоловіками. Також він виявив, що ЗМІ рідко звертаються до жінок за коментарями з економічних та політичних питань.

Рекомендації

До парламентських виборів:

- Партії повинні запрошувати та висувати більше жінок-кандидатів в одномандатних округах, де відповідні партії мають конкурентні переваги.
- Політичні партії, українські та міжнародні НУО мають приділяти більше уваги навчанню жінок-кандидатів таким навичкам як пошук фінансування, розробка повідомлень, робота зі ЗМІ та спілкування з виборцями.
- Партії та кандидати повинні включати цілі гендерної рівності у свій порядок денний та політичні платформи.
- Партії та кандидати повинні консультуватися з жінками-виборцями щодо актуальних для них питань та відображати їхні думки у своєму порядку денному та політичній платформі.
- ЗМІ повинні використовувати послідовні та відповідальні стандарти висвітлення як чоловіків так і жінок у якості кандидатів.

У довгостроковій перспективі:

- Політичні партії повинні дотримуватися положень закону про політичні партії, якими встановлюється 30-відсоткова квота на включення жінок до партійних списків.
- Депутати, НУО та уряд мають працювати над прийняттям більш ефективного законодавства про квоти до зменшенні інших перешкод для входу жінок у політику.

Фінансування передвиборчих кампаній

Делегація відмітила, що руйнівна роль грошей у політиці є основним джерелом для занепокоєння, яке ще не було розглянуто ефективно в законодавстві або на практиці. Як і під час президентських виборів, делегація почула занепокоєння щодо того, що закон залишається незрозумілим та обмеженим, не існує покарань за невиконання, а також немає вимоги оприлюднювати джерела надходження коштів партії. Крім цього, ЦВК не має права розслідувати порушення. Хоча були зроблені спроби змінити закон завчасно до цих виборів, жодного прогресу не було помічено. У цьому ж зв'язку, застава, що вимагається для реєстрації партії, слугує стримуючим фактором щодо участі для всіх, крім груп, що найкраще фінансуються.

Члени делегації почули з багатьох джерел, включаючи партії, НУО, представників уряду та органів, що відповідають за підготовку та проведення виборів, що відсутність прозорості та регулювання фінансування кампаній та партій призводить до корупції, заважає появі нових партій, карає серйозних, але неуспішних кандидатів, викривлює виборчі та політичні результати та відокремлює партії і виборних посадовців від громадян, яких вони мають представляти. Це є давньою проблемою в Україні.

Венеціанська комісія Ради Європи рекомендує державне фінансування політичних партій як засіб попередження корупції, підтримки партій та зменшення зайвої залежності від приватних донорів. Україна не має положень щодо прямого державного фінансування партій, хоча члени делегації чули від деяких кандидатів, що це питання, яким вони планують займатися, якщо їх оберуть.

Рух груп громадянського суспільства «Чесно» започаткував кампанію, що закликає партії та кандидатів виходити за межі законодавчих вимог щодо фінансової звітності та добровільно оприлюднювати джерела та суми фінансування, а також їхні витрати. Делегація схвалює цю ініціативу та закликає партії робити відповідні зусилля.

Рекомендації:

До та безпосередньо одразу після парламентських виборів:

- У рамках кампанії руху Чесно «Чесний парламент 2014», політичні партії повинні:
 - оприлюднити фінансові звіти партій за 2013 рік
 - опублікувати декларації доходів кандидатів
 - опублікувати біографії кандидатів
 - оприлюднити детальні фінансові звіти про фінансування та витрати під час виборів

У довгостроковій перспективі:

- Мають бути розроблені більш суворі обмеження внесків та витрат виборчих фондів.
- Варто розглянути механізми, що вимагатимуть та забезпечуватимуть більшу прозорість інформації про кошти виборчих кампаній.
- Розмір застави для партійних списків має бути встановлений на рівні, що не заважатиме брати участь у процесі серйозним новим політичним силам. Слід розглянути доцільні вимоги щодо кількості зібраних підписів у якості альтернативного кваліфікаційного стандарту.
- Також треба розглянути можливості для державного фінансування партій та/або кампаній, з використанням критеріїв прийнятності та формул розподілу, щоб забезпечити відповідності підтримки суворим вимогам прозорості та

забезпечення політичного плюралізму без викликання фрагментації або підтримки нерівності.

Спостереження на виборах

Українські організації громадянського суспільства беруть активну участь у виборчому процесі як спостерігачі, просувають зміни до законодавства та навчають виборців. Наприклад, ОПОРА та КВУ організували роботу довготермінових спостерігачів, і разом залучать тисячі спостерігачів у день голосування на виборчих дільницях на всій території країни. ОПОРА буде проводити паралельний підрахунок голосів (ППГ) для оцінки якості виборчого процесу на загальнодержавному рівні та забезпечення незалежної перевірки результатів виборів у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі. Уряд та виборчі комісії здійснили скоординовані зусилля для сприяння міжнародному спостереженню та вітали міжнародні делегації. Очікується участь багатьох визнаних міжнародних місій спостерігачів. Зусилля НУО також відбуваються у напрямку навчання внутрішньо переміщених осіб (ВПО) про їхні виборчі права та обов'язки. Делегація НДІ схвалює ці зусилля.

Хоча делегація вітає прихід представників громадянського суспільства у політику, це явище підвищує важливість роботи незаангажованих груп спостерігачів та інших громадських організацій, що підтримують свою репутацію незалежних та неупереджених.

Рекомендації:

До парламентських виборів:

- Всі міжнародні та національні спостерігачі повинні діяти згідно із «Декларацією принципів міжнародного спостереження за виборами» та «Декларацією глобальних принципів неупередженого спостереження за виборами та моніторингу з боку громадських організацій» відповідно.²
- ЦВК має повідомити всім акредитованим організаціям спостерігачів повний перелік працюючих виборчих дільниць завчасно, щоб останні могли працювати ефективно та безпечно.

² Декларацію глобальних принципів неупередженого спостереження за виборами та моніторингу з боку громадських організацій можна знайти на www.ndi.org/files/DOGP-Citizen-Orgs-ENG.pdf.