



Бюро демократичних інститутів та прав людини

УКРАЇНА

**ПОЗАЧЕРГОВІ ВИБОРИ
ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ
30 вересня 2007 р.**

Звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами



Варшава
20 грудня 2007 р.

ЗМІСТ

I.	ПІДСУМКИ	1
II.	ВСТУП ТА ПОДЯКИ.....	4
III.	ПОЛІТИЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ	5
IV.	ЗАКОНОДАВЧА БАЗА.....	5
V.	ОРГАНИ УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ.....	7
	A. ЦЕНТРАЛЬНА ВИБОРЧА КОМІСІЯ.....	7
	Б. ОКРУЖНІ ВИБОРЧІ КОМІСІЇ.....	9
	В. ДІЛЬНИЧНІ ВИБОРЧІ КОМІСІЇ	10
VI.	РЕЄСТРАЦІЯ ВИБОРЦІВ	10
VII.	РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ.....	14
VIII.	ВИБОРЧА КАМПАНІЯ.....	14
IX.	ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ	16
	A. МЕДІЙНЕ СЕРЕДОВИЩЕ.....	16
	Б. ПРАВОВА БАЗА ДІЯЛЬНОСТІ ЗМІ	16
	В. МОНІТОРИНГ ЗМІ МСВ ОБСЄ/БДПЛ	17
X.	УЧАСТЬ ЖІНОК.....	20
XI.	УЧАСТЬ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН	21
XII.	ВНУТРІШНІ ТА МІЖНАРОДНІ СПОСТЕРІГАЧІ	21
XIII.	СКАРГИ ТА АПЕЛЯЦІЇ	22
XIV.	ГОЛОСУВАННЯ ТА ПІДРАХУНОК ГОЛОСІВ	25
	A. ПРОЦЕДУРИ ГОЛОСУВАННЯ.....	25
	Б. ПРОЦЕДУРИ ПІДРАХУНКУ ГОЛОСІВ	26
	В. ПРОЦЕДУРИ ПЕРЕДАЧІ ВИБОРЧИХ МАТЕРІАЛІВ І ПІДРАХУНКУ ГОЛОСІВ	27
XV.	ОГОЛОШЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ВИБОРІВ	29
XVI.	РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	29
	A. ЗАКОНОДАВЧА БАЗА	30
	Б. УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ	30
	В. РЕЄСТРАЦІЯ ВИБОРЦІВ	31
	Г. ВИБОРЧА КАМПАНІЯ	31
	Д. ЗМІ	32
	Е. СКАРГИ ТА АПЕЛЯЦІЇ	32
	Є. ГОЛОСУВАННЯ, ПІДРАХУНОК ГОЛОСІВ, ВСТАНОВЛЕННЯ ТА ОГОЛОШЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ.....	33
	Ж. УЧАСТЬ ЖІНОК	33
	З. УЧАСТЬ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН	34
	ДОДАТОК: РЕЗУЛЬТАТИ ВИБОРІВ	35
	ПРО ОБСЄ/БДПЛ	36

ПОЗАЧЕРГОВІ ВИБОРИ ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ 30 вересня 2007 р.

Заключний звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами *

I. ПІДСУМКИ

У відповідь на запрошення Міністерства закордонних справ України здійснити спостереження на позачергових виборах до Верховної Ради України 30 вересня 2007 р. Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДПЛ) надіслало 10 серпня 2007 р. Місію спостереження за виборами (МСВ) з метою оцінки відповідності виборчого процесу зобов'язанням України як країни-учасниці ОБСЄ, іншим міжнародним стандартам демократичних виборів, а також національному законодавству. Для проведення спостереження у день виборів МСВ ОБСЄ/БДПЛ об'єднала зусилля з Парламентською Асамблеєю ОБСЄ, Парламентською Асамблеєю Ради Європи, Європейським Парламентом та Парламентською Асамблеєю НАТО для створення Міжнародної місії спостереження за виборами (ММСВ).

У своїй «Заяві про попередні висновки та результати спостереження» ММСВ дійшла висновку, що вибори були проведені переважно у відповідності до зобов'язань країни-учасниці ОБСЄ та Ради Європи, інших міжнародних стандартів демократичних виборів, а також підтвердила існування відкритого й конкурентного середовища для проведення виборів. Водночас, ММСВ також відзначила, що існують певні підстави для занепокоєння, в тому числі, стосовно останніх змін до законодавства про вибори, незадовільної якості підготовки списків виборців (СВ) та можливого позбавлення виборчих прав тих виборців, які перетнули державний кордон після 1 серпня 2007 р.

Ці вибори стали наслідком політичної кризи, яка розгорнулася навесні 2007 року між Президентом України та правлячою коаліцією через неясність з розподілом повноважень й відповідних конституційних прерогатив між Президентом і Кабінетом Міністрів, яку ще більше ускладнила неефективна система стримувань і противаг. Протистояння завершилося 27 травня, коли Президент, Прем'єр-міністр та Голова Верховної Ради України досягли згоди про проведення 30 вересня виборів до Верховної Ради України.

Парламент (*Верховна Рада*) України складається з 450 депутатів, які обираються по загальнонаціональному багатомандатному виборчому округу строком на п'ять років. Мандати розподіляються пропорційно за списками політичних партій та блоків, які отримали більш ніж три відсотки голосів.

Законодавча база в цілому забезпечує надійне правове підґрунтя для проведення демократичних виборів. Закон України «Про вибори народних депутатів України» (ЗВНДУ), прийнятий у 2004 році, востаннє був змінений 1 червня 2007 р. Деякі з цих змін викликали занепокоєння, зокрема, положення: про процедуру складання списків виборців (СВ), про голосування виборців за місцем їхнього перебування, про виключення зі СВ виборців, які виїхали за межі країни у передвиборчий період і не повернулися до 26 вересня. Це останнє доповнення позбавило виборчих прав деяких

* Це переклад звіту українською мовою. Єдиним офіційним документом проте залишається англійська версія.

виборців і викликало занепокоєння щодо дискримінації та втручання у приватне життя. Конституційність саме цих положень була оскаржена у Конституційному суді, хоча останньому й не вдалося вчасно ухвалити відповідне рішення.

Управління виборчим процесом здійснювала трирівнева система органів управління виборами у складі Центральної виборчої комісії (ЦВК), 225 окружних виборчих комісій (ОВК) та 33974 дільничних виборчих комісій (ДВК). Члени виборчих комісій всіх рівнів були номіновані партіями, парламентські фракції яких, було створено у Верховній Раді, каденція якої завершувалася.

ЦВК здійснювала управління виборчим процесом в цілому прозоро й ефективно. Водночас, деякі важливі рішення приймалися відповідно до партійної позиції членів комісії, а періодичні суперечки між ними з певних важливих питань викликали сумніви щодо здатності органів управління виборчим процесом виконувати свої обов'язки безвідносно до інтересів політичних партій. Хоча ОВК та ДВК загалом виконували свої обов'язки відповідно до вимог законодавства, їхня діяльність ускладнювалася відсутністю в багатьох членів ОВК і ДВК попереднього досвіду роботи та значною кількістю замінів – особливо на рівні ДВК. ДВК довелося виконувати надзвичайно важливі завдання, пов'язані з уточненням та внесенням змін до СВ в дуже стислі строки.

Проблемою залишається якість списків виборців. Була продемонстрована певна політична воля до створення постійного централізованого реєстру виборців України, який зрештою має бути пов'язаний з державним реєстром населення. Повністю функціонуючий реєстр населення забезпечив би стаке підґрунтя для реєстрації виборців; втім, будь-яких значних успіхів щодо цього досі досягнуто не було. СВ були складені Робочими групами (РГ) на базі СВ, що використовувалися у 2006 р., а також даних, наданих близько десятима органами державної влади. РГ зіткнулися з рядом проблем, пов'язаних, зокрема, з несумісністю програмного забезпечення, що спричинило необхідність повторного внесення великої кількості записів. Опозиційні партії публічно висловлювали своє підтвержене документами занепокоєння щодо неточностей у СВ, поданих РГ в окремих регіонах, в тому числі, щодо значної кількості імовірних подвійних включень.

Починаючи з 1 серпня, Державна прикордонна служба (ДПС) реєструвала тих громадян України, які залишали країну або поверталися до неї, з тим, аби виключити зі СВ прізвища виборців, які не повернулися в Україну до 24:00 26 вересня. За відсутності Рішення Конституційного суду щодо конституційності цих положень ЗВНДУ, ДПС направила до органів управління виборчим процесом прізвища 570914 громадян, яких ДВК мали викреслити зі списків виборців. Цей процес відбувався непослідовно по всій країні.

ЦВК зареєструвала списки кандидатів від 20 політичних партій та виборчих блоків, причому реєстрація була загалом прозорою та відкритою. Втім, виявилися суперечливими початкова бездіяльність ЦВК щодо реєстрації виборчого списку Блоку Юлії Тимошенко (БЮТ) та рішення комісії окремо зареєструвати виборчий список, поданий деякими членами політичної ради партії «ПОРА», які згодом були скасовані у судовому порядку.

Адміністративні суди та ЦВК отримали значну кількість скарг та апеляцій, пов'язаних з виборами. Суди загалом доклали значних зусиль для своєчасного й прозорого розгляду справ.

Виборча кампанія пройшла у вельми активному й конкурентному форматі, надаючи виборцям багато варіантів вибору, причому спостерігався високий ступінь поваги до свободи слова та зібрань. Серед суперечливих питань були: активна політична агітація з боку державних службовців на користь усіх політичних сил, умови участі в політичній агітації Президента, а також випадки надання матеріальних заохочень виборцям благодійними організаціями, що були тісно пов'язані з політичними партіями.

Загальна становище ЗМІ у країні покращилося після президентських виборів 2004 року: ЗМІ забезпечували широке висвітлення перебігу передвиборчої кампанії та політичних подій у різноманітних програмах. Втім, лишаються невирішеними кілька проблем, пов'язаних з діяльністю ЗМІ, в тому числі, стосовно перетворення державних ЗМІ на справді громадських мовників, відсутності прозорості у структурі власності ЗМІ, а також широко поширена практика трансляції прихованої політичної реклами у випусках новин всупереч вимогам ЗВНДУ.

ЦВК акредитувала спостерігачів за виборами від 15 українських громадських організацій (ГО), 15 міжнародних організацій та 12 посольств. Найбільш масштабних зусиль зі спостереження доклали Комітет виборців України. Жодна спостережна організація не заявила про перешкоди у виконанні її роботи у передвиборчий період або в день виборів.

День виборів пройшов спокійно; по всій країні голосування було проведено в цілому прозоро та на належному організаційному рівні. Явка виборців за офіційними даними ЦВК склала 62%. Спостерігачі оцінили виборчий процес як «добре» або «дуже добре» на 98% відвіданих виборчих дільниць, причому не було відзначено значних регіональних варіацій цієї оцінки. Виявлені під час голосування проблеми були пов'язані переважно з низькою якістю та точністю СВ.

У 90% звітів за результатами спостереження процес підрахунку голосів дістав оцінку «добре» або «дуже добре». На деяких виборчих дільницях не було дотримано усіх процедур підрахунку голосів. У 13% випадків спостереження за підрахунком голосів були відзначені труднощі ДВК з оформленням протоколу про підсумки голосування. Процедури звірки та встановлення підсумків голосування дістали позитивну оцінку на 79% ОВК. Втім, чимало ОВК не змогли ефективно організувати цей процес: більшість ОВК, на яких велося спостереження, вимагали від ДВК виправлення недоліків у протоколах про підсумки голосування, нерідко викликаних скоріше незначними технічними причинами, ніж математичними неточностями. Це ще більше уповільнило процес підрахунку голосів та оголошення результатів виборів. Приблизно половина ОВК, на яких велося спостереження, відмовилися надати спостерігачам доступ до кімнати, де проходило введення даних у комп'ютер для подальшої передачі до ЦВК.

Результати виборів були опубліковані на веб-сайті ЦВК вже в ніч після дня виборів з даними по кожній виборчій дільниці в порядку отримання даних від ОВК. Хоча управління процесом подання інформації до ЦВК в цілому по країні було ефективним, деякі ОВК спричинили значні затримки, внаслідок чого запізнілі дані з останньої виборчої дільниці ЦВК отримала тільки 5 жовтня. Були оскаржені результати виборів

по деяких виборчих дільницях, переважно на сході й півдні країни, а також у Київській області. У задоволенні більшості з цих скарг було відмовлено. Вимоги щодо перерахунку голосів у цілому загальнонаціональному виборчому окрузі та позови про визнання недійсними остаточних результатів виборів не було задоволено Вищим адміністративним судом України.

Цей звіт містить рекомендації щодо подальшого покращення процесу проведення виборів в Україні. ОБСЄ/БДПЛ заявляє про свою готовність далі підтримувати зусилля органів державної влади та громадянського суспільства, спрямовані на проведення виборів у відповідності до зобов'язань ОБСЄ.

II. ВСТУП ТА ПОДЯКИ

На запрошення Міністерства закордонних справ України провести спостереження за позачерговими виборами до Верховної Ради України 30 вересня 2007 р., Бюро з демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДПЛ) відкрило 10 серпня 2007 р. в Україні свою Місію спостереження за виборами (МСВ) на чолі з п. Послом Одрі Гловер (Великобританія). До складу місії увійшло 67 експертів та довгострокових спостерігачів (ДСС) з 23 країн-учасниць ОБСЄ, розміщених у м. Києві та 21 обласному центрі України.

Для проведення спостереження у день виборів МСВ ОБСЄ/БДПЛ об'єднала зусилля з делегаціями спостерігачів від Парламентської Асамблеї ОБСЄ (ПА ОБСЄ), Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ), Європейського Парламенту (ЄП) і Парламентської Асамблеї НАТО (ПА НАТО), створивши Міжнародну місію спостереження за виборами (ММСВ). Діючий Голова ОБСЄ призначив керівником групи короткострокових спостерігачів від ОБСЄ Віце-Президента ПА ОБСЄ та Голову делегації ПА ОБСЄ п. Тоне Тінсгарда, делегацію ПАРЄ очолила п. Ханне Северінсен, п. Едріан Северін став головою делегації ЄП, а п. Ян Петерсен очолив делегацію ПА НАТО.

У день виборів ММСВ розмістила 803 спостерігача від 47 держав-учасниць ОБСЄ, які спостерігали за відкриттям 264 виборчих дільниць, процесом голосування на більш ніж 3400 загалом з 33974 виборчих дільниць, та процедурою підрахунку голосів на 292 виборчих дільницях. ММСВ також спостерігала за процесом підрахунку голосів у 82 з 225 діючих ОВК.

МСВ ОБСЄ/БДПЛ оцінювала відповідність виборчого процесу зобов'язанням перед ОБСЄ, іншим міжнародним стандартам демократичних виборів, а також вимогам національного законодавства. Цей Заключний звіт слідує за Заявою про попередні результати та висновки, оголошеної на прес-конференції 1 жовтня 2007 р.¹

МСВ ОБСЄ/БДПЛ висловлює подяку Міністерству закордонних справ, Центральній виборчій комісії, а також політичним партіям та громадянському суспільству України за їхню співпрацю. МСВ ОБСЄ/БДПЛ також бажає висловити свою щирю вдячність Координаторові проектів ОБСЄ в Україні, дипломатичним місіям країн-учасниць

¹ Із текстом Заяви, зі звітами попередніх місій зі спостереження за виборами, що їх організувала ОБСЄ з 1996 р., можна ознайомитися на веб-сайті ОБСЄ/БДПЛ (www.osce.org/odihr).

ОБСЄ та іншим міжнародним організаціям, які постійно працюють в Україні, за їхню співпрацю впродовж строку діяльності місії.

III. ПОЛІТИЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ

Позачергові вибори до Верховної Ради України, що відбулися 30 вересня 2007 р., стали п'ятими виборами, проведеними з часу набуття Україною незалежності в 1991 р. Останні парламентські вибори, проведені 26 березня 2006 р., були оцінені, як такі, що відбулися переважно у відповідності до зобов'язань ОБСЄ, незважаючи на певні помічені недоліки пов'язані з формуванням виборчих комісій, роботою Конституційного суду та процесом складання списків виборців.

Після виборів 2006 року переговори між «Нашою Україною» (НУ), БЮТ та Соціалістичною партією України (СПУ) щодо створення коаліції були безуспішними; як наслідок, СПУ зрештою увійшла до більшості, сформованої правлячою коаліцією у складі ПР і Комуністичної партії України (КПУ). Ця коаліція висунула Віктора Януковича кандидатом на посаду Прем'єр-міністра – пропозиція, на яку згодом погодився Президент Віктор Ющенко.

У березні 2007 р. виникла криза, викликана переходом деяких опозиційних депутатів з блоків НУ-НС і БЮТ на сторону правлячої коаліції. Президент, вважаючи цей крок неконституційним, видав указ про проведення наприкінці травня позачергових парламентських виборів. Криза стала також наслідком відсутності чіткості у положеннях Конституції України (зі змінами та доповненнями від грудня 2004 р.) про розмежування владних повноважень і прерогатив Президента і Кабінету Міністрів України; додатково ускладнила ситуацію неефективна система стримувань і противаг.

Політична криза завершилася 27 травня підписанням угоди між Президентом, Прем'єр-міністром та Головою Верховної Ради України. На підставі цієї угоди було видано новий президентський указ, яким і визначено дату проведення позачергових парламентських виборів - 30 вересня 2007 р.

IV. ЗАКОНОДАВЧА БАЗА

Законодавча база в цілому забезпечує належні можливості для проведення демократичних виборів. Вона складається з Конституції України, Закону України «Про вибори народних депутатів України» (Закону про парламентські вибори, ЗВНДУ), а також з декількох інших законодавчих актів, в тому числі, Закону України «Про політичні партії в Україні», Закону України «Про Центральну виборчу комісію», та деяких положень Кодексу адміністративного судочинства України та Кримінального кодексу України.

ЗВНДУ був прийнятий 25 березня 2004 р., але зазнав істотних змін 7 липня 2005 р. 450 депутатів Верховної Ради обираються по загальнонаціональному багатомандатному виборчому округу строком на п'ять років. Позачергові парламентські вибори мають бути проведені у 60-денний строк від дати опублікування рішення про розпуск попереднього складу парламенту. Депутатські мандати розподіляються пропорційно за списками політичних партій та блоків, які отримали більш ніж три відсотки усіх поданих голосів. Партії та блоки реєструють списки кандидатів у ЦВК; закон не

дозволяє балотуватися незалежним кандидатам у народні депутати, що суперечить зобов'язанням перед ОБСЄ.²

Останні зміни до закону були прийняті 1 червня 2007 р. після переговорів між правлячою більшістю та опозицією перед призначенням останніх виборів. Хоча деякі зі змін до ЗВНДУ врахували попередні рекомендації ОБСЄ/БДПЛ і Ради Європи, інші нові зміни викликали занепокоєння – зокрема, положення щодо процедури голосування виборців за місцем перебування, виключення з СВ виборців, що виїхали за кордон, а також процедури складання СВ.

Нові положення ЗВНДУ, що передбачають виключення з СВ тих виборців, які виїхали за кордон після 1 серпня й не були зареєстровані як такі, що повернулися до України до 26 вересня, не тільки позбавили таких виборців їхніх виборчих прав, але також викликали занепокоєння щодо дискримінації та втручання у приватне життя. Більш того, виключення з СВ прізвищ виборців, що виїхали за кордон, суперечить принципу загального виборчого права, передбаченому Статтею 70 Конституції України, а також нормам щодо права голосу на виборах, визначеним в пп. 1 і 2 Статті 2 ЗВНДУ. Ці положення також не відповідають вимогам п. 7.3 «Копенгагенського документу» ОБСЄ та «Зводу правил належної практики виборів» Венеціанської комісії.

Незважаючи на те, що конституційність саме цих положень була оскаржена у Конституційному суді, останній не зміг прийняти рішення у визначений термін (див. Розділ XIII «Скарги та апеляції»). Більш того, скасування можливості голосування на позачергових парламентських виборах за відкріпними посвідченнями також потенційно позбавило деяких громадян права голосувати. Нарешті, зміни та доповнення від червня 2007 р встановили нову вимогу щодо 50% явки виборців як передумови визнання виборів такими, що відбулися. Незважаючи на те, що вимога стосовно явки виборців не діє у випадку можливих повторних виборів, це потенційно загрожує створенням циклу виборів, що не відбулися.

ЗВНДУ передбачає скасування результатів голосування на виборчих дільницях за певних умов.³ Якщо результати голосування на певній виборчій дільниці визнані недійсними, повторних виборів на цій дільниці не проводиться незалежно від того, чи позначиться це на загальних результатах. Однак, згідно з новими змінами до ЗВНДУ, результати голосування в цілому виборчому округу не можуть бути анульовані. Видається, що ці зміни суперечать попередньому положенню ЗВНДУ, яке зберігає чинність і стосується надання судам повноважень визнавати незаконним рішення виборчої комісії, в т.ч., щодо результатів виборів та підрахунку голосів.⁴ Більш того, той факт, що ОВК і ЦВК зобов'язані визначити результати виборів незалежно від кількості виборчих дільниць, голосування на яких було визнано недійсним,⁵ створює додаткове підґрунтя для занепокоєння можливостями вибіркового визнання недійсними результатів голосування.

² П. 7.5 «Копенгагенського документу» ОБСЄ (1990 р.) визнає за громадянами право «домогатися посад в органах влади самостійно чи в якості представників політичних партій або організації без будь-яких дискримінацій».

³ Згідно зі Статтею 90 ЗВНДУ, результати голосування по окремих виборчих дільницях можуть бути анульовані у випадках, коли кількість визнаних недійсними голосів дорівнює 10% виданих бюлетенів для голосування, або якщо 20% бюлетенів було знищено.

⁴ Закон України «Про вибори народних депутатів України», Стаття 110.7.

⁵ Там же, Статті 93.11 та 96.13.

Зрештою, декілька попередніх рекомендацій ОБСЄ/БДПЛ та Ради Європи досі чекають на втілення: це стосується, зокрема, скасування можливості голосування «проти всіх», а також включення визнаних недійсними бюлетенів та голосів «проти всіх» до розрахунку кількості отриманих депутатських місць, оскільки такі голоси не свідчать про конкретний вибір виборців.

V. ОРГАНИ УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ

Управління позачерговими виборами до Верховної Ради України 30 вересня 2007 р. здійснювала трирівнева система виборчих комісій у складі ЦВК, 225 ОВК та 33974 ДВК.⁶ Останні зміни до ЗВНДУ закріпили норму, яка передбачає, що право подавати кандидатури членів комісій усіх рівнів належить політичним партіям, які мають парламентські фракції у парламенті, повноваження якого було припинено (на даних виборах – це п'ять фракцій).⁷ Партії та блоки, що зареєстрували свої списки кандидатів, мали право бути представленими одним представником у ЦВК без права голосу. Крім того, кожній партії або блоку, чий список кандидатів був зареєстрований, дозволялося призначити до п'яти своїх повноважних представників у загальнонаціональному виборчому окрузі, по одному повноважному представникові до кожної ОВК, та ще по одному повноважному представникові до кожної виборчої дільниці у день виборів.

A. ЦЕНТРАЛЬНА ВИБОРЧА КОМІСІЯ

ЦВК є єдиним постійно діючим органом управління виборчим процесом. Вона складається з 15 членів, які призначаються парламентом за поданням Президента на семирічний термін. Мандат діючого складу ЦВК закінчується у 2011 р. Склад і статус Комісії регулюється окремим Законом України «Про Центральну виборчу комісію».⁸ На час виборів вісім членів теперішнього складу ЦВК були афілійовані з правлячою коаліцією (ПР/СПУ/КПУ), а ще сім - з опозицією (НУ-НС та БЮТ). Голова Комісії був пов'язаний з тодішньою опозицією, а Секретар ЦВК - з більшістю.⁹

З 2 серпня 2007 р. ЦВК ухвалила 485 рішень під час своїх засідань, які впродовж передвиборчого періоду відбувалися, як правило, щодня. Засідання ЦВК були публічними, їх перебіг ретельно висвітлювався ЗМІ. Усі рішення публікувалися в офіційних друкованих виданнях – «Урядовому кур'єрі» та «Голосі України» - а також викладалися на веб-сайті ЦВК.

Відповідно до вимог ЗВНДУ, прийняті ЦВК рішення регулювали всі аспекти виборчого процесу включно з утворенням виборчих округів, призначенням членів ОВК, реєстрацією списків кандидатів та їхніх уповноважених осіб, нормативним регулюванням перебігу передвиборчої агітаційної кампанії, реєстрацією національних організацій зі спостереження за виборами, акредитацією міжнародних спостерігачів, ухваленням зразків виборчих документів, друком та передачею виборчих бюлетенів та

⁶ ЦВК спільно з Міністерством закордонних справ України утворили та здійснювали управління додатковим виборчим округом для голосування поза межами країни. У день виборів в дипломатичних місіях України в 79 країнах світу відкрилося 115 виборчих дільниць. Фактично ЦВК виконувала функції ОВК у цьому окрузі.

⁷ П. 1 та 8 Ст. 102–2 є частиною нових змін до ЗВНДУ. Попередні норми передбачали призначення членів комісії від кожного зареєстрованого списку кандидатів від партії (блоку).

⁸ Закон України «Про Центральну виборчу комісію» був прийнятий у 2004 р.

⁹ П. 3 Ст. 102–2 ЗВНДУ визначає, що посади голови та секретаря кожної комісії мають бути розподілені серед кандидатів від фракцій більшості та опозиції.

бланків протоколів про підсумки голосування, питаннями складання СВ, та розподілом бюджетних асигнувань на проведення виборів. Між членами ЦВК були розподілені всі округи, аби краще контролювати процес підготовки до виборів. ЦВК також займалася розглядом різноманітних скарг, що їх подавали партії-учасниці виборчого процесу, а також надавала відповіді на запитання кандидатів або уповноважених осіб зареєстрованих списків.

Діяльність ЦВК забезпечує штат кваліфікованих працівників секретаріату у складі п'яти управлінь та восьми окремих відділів. Напередодні виборів ЦВК запустила комп'ютеризовану систему, з допомогою якої ОВК передавали дані з виборчих дільниць до загальнонаціональної бази даних одразу ж після складання протоколів про підсумки голосування на виборчих дільницях.

ЦВК керувала виборчим процесом в цілому прозоро та ефективно. Суперечки були нечастими й більшість рішень приймалася одностайно.¹⁰ Втім, кілька важливих рішень були прийняті голосами більшості проти голосів членів ЦВК, призначених від опозиції; це були, зокрема, рішення про: відкладення реєстрації списку кандидатів від БЮТ та про реєстрацію списку кандидатів під назвою «ПОРА» в якості незалежного учасника виборчого процесу (щодо цих двох випадків – див. Розділ XIII «Скарги та апеляції»); ухвалення зміненої форми заяви щодо голосування за місцем перебування та відповідні пояснення щодо процедури перевірки членами ДВК дійсності таких заяв¹¹; пояснення щодо передачі та використання ОВК і ДВК переліку осіб, складеного Державною прикордонною службою України¹² (скасоване наступного дня); пояснення щодо підписання протоколів ДВК про підсумки голосування¹³; також рішення по скаргах, поданих основними учасниками виборчих перегонів.

Ці суперечливі питання були також відображені у чисельних політичних дискусіях, й відтак, викликали сумніви щодо здатності органів адміністрування виборів керувати процесом без політичного втручання. І хоча жодна з визначених потенційних проблем не виникла в реальному житті, зростаюча тенденція вважати питання управління виборчим процесом складовою передвиборчої кампанії загрожує ерозією довіри до самого процесу.

¹⁰ Технічний бік підготовки до виборів був спрощений завдяки використанню зразків бланків документів, які використовувалися під час виборів 2006 р. Оскільки можливість голосування за відкріпними посвідченнями під час позачергових виборів до ВРУ було скасовано, п. 7 Ст. 102 ЗВНДУ передбачив, зокрема, що рядки для даних про кількість використаних відкріпних посвідчень у бланках протоколів результатів голосування, що їх заповнюють виборчі комісії всіх рівнів, мають бути видалені.

¹¹ Змінену форму бланку було ухвалено 18 вересня, а пояснення надано 20 вересня; це значно обмежило час, необхідний для його впровадження лише після того, як СВ були відкриті для звірки та доповнень.

¹² 25 вересня за відсутності трьох призначених більшістю членів ЦВК було ухвалено пояснення щодо процедури використання ОВК і ДВК бази даних, створеної Державною прикордонною службою України (Постанова № 477). Наступного дня більшість скасувала це рішення аргументуючи це тим, що формулювання пояснення були занадто розпливчастими, лишаючи для ДВК простір для уникнення виключення поданих прізвищ зі списків виборців (Постанова № 490).

¹³ Цю Постанову було прийнято 28 вересня. Незважаючи на те, що пояснення мало на меті уникнення можливих безвихідних ситуацій під час складання ДВК протоколів про підсумки голосування, воно дозволило ОВК приймати від ДВК протоколи про підсумки голосування без підписів усіх членів ДВК (Постанова № 501).

Б. ОКРУЖНІ ВИБОРЧІ КОМІСІЇ

Кожна з ОВК, сформованих для проведення цих виборів, складалася з 18 членів з рівним представленням більшості і опозиції як серед членів, так і на керівних посадах (голови, заступника голови та секретаря) відповідно до вимог ЗВНДУ. На різних стадіях виборчого процесу 506 з загальною кількістю 4050 членів ОВК були замінені на вимогу партій та блоків, що їх раніше призначили. Останні заміни були здійснені аж 28 вересня.

ОВК були юридичними особами з окремим бюджетом, затвердженим ЦВК. Їхніми основними обов'язками були: призначення членів ДВК у виборчому окрузі та організація навчання й підготовки для них, розповсюдження виборчих документів для службового користування (виборчих бюлетенів та бланків протоколів про підсумки голосування на виборчих дільницях), отримання та підрахунок результатів голосування після завершення підрахунку голосів на виборчих дільницях, включно з двома копіями протоколів ДВК про результати голосування та використаними виборчими документами для службового користування. ОВК склали протоколи про результати голосування в округах та надсилали їх до ЦВК разом з однією з прийнятих копій протоколів ДВК про результати голосування.¹⁴ Впродовж процесу підрахунку голосів попередні результати передавалися на сервер ЦВК одразу ж після того, як дані з прийнятих протоколів ДВК вводилися до бази даних ОВК. Ці результати по кожній виборчій дільниці були представлені на веб-сайті ЦВК.

ЦВК організувала два цикли підготовки членів ОВК: один – у Києві для голів і секретарів ОВК, та ще один – у регіонах для всіх решти членів ОВК. Крім того, було видано й розповсюджено серед ОВК докладний посібник для членів окружних виборчих комісій. Незважаючи на ці зусилля, звіти з місць засвідчили затримки з початком роботи комісій та відсутність будь-якого попереднього досвіду роботи в багатьох їх членів. Через надмірно ускладнені вимоги ЗВНДУ ОВК зазнали різного ступеню складнощів з призначенням членів ДВК.¹⁵ У деяких областях (Чернігівській та Київській) ОВК проігнорували вимогу щодо спільного розподілу керівних посад, віддавши перевагу рівному представництву всіх фракцій.

¹⁴ Закон не визначає конкретного терміну подання ОВК протоколів про підсумки голосування. Перші протоколи ОВК про підсумки голосування були отримані на другий день після виборів, а останні протоколи (з ОВК №1 та ОВК №137) надійшли лише через п'ять днів після дня виборів.

¹⁵ Постанова ЦВК № 63 надала кожній парламентській фракції право бути представленою у складі кожної ДВК, а також право призначення двох, трьох або чотирьох членів залежно від розміру виборчої дільниці. Стаття 28.10 ЗВНДУ визначає, що кожна партія/блок має право на частку посад голів, заступників голів та секретарів ДВК пропорційну кількості членів ДВК, що їх ця партія або блок має право призначити у певному виборчому окрузі. Принцип пропорційного представництва стосується ДВК будь-якого розміру (малого, середнього або великого) окремо. Крім того, Стаття 102–2.10 встановлює, що голова і секретар ДВК не можуть бути представниками лише коаліції чи опозиції. ЦВК прийняла Постанову з інструкцією з призначення членів, голів (заступників голів) і секретарів ДВК, в якій встановила, що квоти та найбільші залишки від ділення мають використовуватися для розподілу керівних посад (Постанова № 149).

Відповідно до закону ОВК були відповідальними за підготовку членів ДВК. Голови та секретарі ДВК загалом відвідували курси підготовки, а також отримали примірники посібників та методологічних графіків. Результативність підготовки імовірно була обмеженою через часті заміни членів ДВК.

В. ДІЛЬНИЧНІ ВИБОРЧІ КОМІСІЇ

Виконанням процедур голосування та підрахунку голосів у день виборів займалися більше 500000 членів ДВК.¹⁶ Усі вони були призначені на засіданнях ОВК, що відбулися 14 вересня. Законодавча вимога про рівне представництво парламентських фракцій у складі ДВК не завжди могла бути виконана на практиці. Малі фракції не мали достатньої, рівномірно розподіленої підтримки по країні, аби бути спроможними заповнити всі посади, на які вони мали право. Призначені на посади нерідко не знали, що їх було призначено членами ДВК, що спричинило часті самовідводи й наступні численні переобрання. Великим партіям навіть доводилося перевозити своїх прихильників з однієї частини країни до іншої, щоб вони працювали там членами ДВК.¹⁷ У деяких випадках кілька партій призначили членами ДВК одних і тих самих осіб; крім того, одна партія подавала кандидатуру тієї самої особи на посаду члена кількох ДВК. Додатковою причиною відмови багатьох громадян працювати членами ДВК став низький рівень оплати праці членів ДВК. У деяких виборчих округах довелося відповідно перепризначити один або більше разів до 50 відсотків початково призначених членів.

ДВК були зобов'язані у дуже стислі строки отримати СВ і забезпечити їх публічну перевірку та доповнення, перевірити заяви громадян про голосування за місцем перебування, надіслати кожному виборцю на території дільниці запрошення для участі в голосуванні та отримати виборчі матеріали.

У день виборів ДВК діяли відповідно до встановлених ЗВНДУ правил. Багатьом з них було складно виконувати всі процедури підрахунку голосів та заповнення протоколів про підсумки голосування.

VI. РЕЄСТРАЦІЯ ВИБОРЦІВ

Залишилось проблемним питання якості списків виборців. Видається, що існує політична воля розробити постійний централізований реєстр виборців України, який зрештою має бути пов'язаний з державним реєстром населення. Повністю функціональний реєстр населення дозволить створити стале підґрунтя для реєстрації виборців; втім, значного прогресу у цьому питанні досі не спостерігалось.

Новий Закон України «Про державний реєстр виборців України» був прийнятий у лютому 2007 р., але набув чинності лише 1 жовтня 2007 р. Проекти СВ для виборів 30 вересня 2007 р. готувало загалом 679 робочих груп (РГ). При складанні списків виборців для цих виборів РГ мали послуговуватися електронною версією СВ 2006 року, яку надала ЦВК, паперовою копією СВ 2006 р. з місцевих державних архівів, а також інформацією з десяти органів виконавчої влади. РГ видалися загалом добре

¹⁶ Згідно з вибіркою виборчих дільниць, на яких проводилося спостереження, середня кількість членів ДВК склала 16,6; з них у день виборів на роботу з'явилось 16,1 особа.

¹⁷ БЮТ перевела обмежену кількість членів ДВК з інших областей на роботу до АРК, Луганської та Донецької областей.

організованими, тож кінцевий термін передання списків виборців до ОВК, встановлений на 12 вересня, був в цілому витриманий.

МСВ ОБСЄ/БДПЛ оцінила співпрацю між РГ, ОВК та місцевими органам влади як загалом позитивну. В якості основи для СВ усі РГ скористалися електронною версією СВ 2006, наданою ЦВК, але не всі використали паперові копії списків, надані місцевими архівами. В окремих випадках (наприклад, у Кіровограді), РГ скаржилися на неможливість отримати списки з архівів, або зазначали, що не можуть отримати доступ до таких списків без відповідного рішення суду (наприклад, у Мукачеві, Сімферополі, Житомирі, Малині). Як наслідок, деякі РГ використали як основу для оновлення СВ паперову версію списків виборців, складених на одній зі стадій виборчого процесу 2006, замість копій остаточної версії списків, яка саме й була використана у день виборів 2006 р. У таких випадках врахувати виправлення, зроблені у СВ 2006 р. під час їх громадської перевірки, було неможливо, тому нинішні СВ імовірно повторюють деякі з помилок, виявлених та виправлених у 2006 році.

За деякими винятками, місцеві відділення органів державної влади вчасно подали необхідні відомості. Втім, у багатьох населених пунктах первинна інформація, надана місцевими відділеннями Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб (Міністерство внутрішніх справ України) не була подана у цифровому форматі, тож доводилося вводити ці дані вручну. МСВ ОБСЄ/БДПЛ поінформували про лише одну офіційну скаргу, подану політичною партією (ПР) до ОВК у Херсонській області проти Міністерства внутрішніх справ України за ненадання необхідних даних, та проти РГ – за якість її діяльності. Більш того, інформація, яка надходить з Державної податкової адміністрації, вочевидь має незначну цінність, оскільки ідентифікаційні коди платників податків прив'язані до місць проживання, які могли змінитися з часу отримання такого коду. ЦВК дала РГ усну рекомендацію використовувати дані податкових органів лише для можливих перехресних перевірок.

Складанню точних СВ перешкождали не тільки відсутність чіткого розмежування обов'язків між відповідними державними установами, але також певні технічні проблеми. Почасти це сталося через зміни до ЗВНДУ, внесені у 2007 р. Згідно з цими змінами, РГ відправляли проекти СВ безпосередньо до ОВК замість ЦВК, як це було у 2006 році, до того ж, не було створено загальнонаціональної бази даних реєстрації виборців, за допомогою якої можна було б здійснити перехресну перевірку з метою виявлення можливих множинних записів.

За інформацією ЦВК, внаслідок несумісності програмного забезпечення, що використовувалося для складання цих списків у 2006 та 2007 рр., РГ довелося заново ввести приблизно 11 млн. записів. Це, імовірно, додатково позначилося на точності СВ. У кількох випадках (наприклад, у Києві), РГ довелося вносити правки в останню хвилину й навіть передруковувати списки через відсутність назви міста у стовпчику з адресами. В інших поодиноких випадках ОВК довелося повертати СВ назад до РГ для внесення правок або переробки (наприклад, ОВК №43 у Донецькій області). Це траплялося, наприклад, коли список був упорядкований за прізвищами виборців, а не адресами, як цього вимагає закон, або коли на деяких сторінках були відсутні необхідні місця для внесення інформації у день виборів.

Взагалі, ДВК по всій країні надали СВ для громадської перевірки після їх отримання 17 вересня, як це і передбачається ЗВНДУ. Однак, у кількох випадках СВ були надані громадськості вже після кінцевого терміну; інколи також було нелегко отримати

доступ до списків через обмежені години роботи деяких ДВК. Більше того, у деяких місцевостях виборці отримали запрошення на вибори вже після встановленого законом на 21 вересня кінцевого терміну, що ще більше обмежило можливості громадської перевірки СВ.

Після передачі СВ РГ до ОВК політичні партії та представники громадськості взяли до оцінки СВ в рамках загальної процедури громадської звірки даних. За повідомленнями спостерігачів ОБСЄ/БДПЛ та внутрішніх спостерігачів, якість та оформлення СВ по країні значно відрізнялися без можливості виявлення якихось характерних регіональних відмінностей.

Представники опозиції, й зокрема БЮТ, публічно висловили добре підтвержене документами занепокоєння щодо неточностей у СВ, поданих РГ в окремих місцевостях, в тому числі, щодо значної кількості випадків можливих множинних записів. У деяких випадках, як от з ОВК №№48–51 (Донецька область) та ОВК №62 (Житомирська область), ОВК довелося повернути СВ назад до РГ для подальшого опрацювання. Якщо РГ у ОВК №№48–51 активно взяли до виправлення СВ й повернули їх до ОВК вже через два дні, в ОВК №62 РГ визнали свою нездатність далі покращити СВ й повернули їх до ОВК без будь-яких виправлень.

В рамках подальших зусиль, спрямованих на виправлення СВ, Міністерство внутрішніх справ України направило працівників міліції з метою проведення перевірки проживання громадян за вказаними у списках адресами. Це було зроблено на основі трьох постанов Кабінету Міністрів, але Президент згодом припинив їхню дію своїми указами, вказавши на неконституційність цих постанов, а отже, поставивши під сумнів правові засади таких дій працівників міліції.

За повідомленням ПР, працівники міліції відвідали влітку 2007 року 890000 приватних будинків та квартир і виявили, що 69000 виборців, зареєстрованих за місцем проживання у цих оселях, насправді перебували за кордоном. За оцінками ПР, на основі екстраполяції отриманої органами МВС інформації, кількість громадян України, що постійно проживають за кордоном, сягнула 5 млн. Міністр внутрішніх справ заявив, що прізвища таких виборців після їх виявлення мають бути видалені зі СВ в рамках перевірки СВ. Таку саму думку висловила й ПР, хоча видалення прізвищ таких виборців з СВ могло позбавити їх виборчих прав всупереч положенням законодавства. 25 вересня Київський Окружний адміністративний суд визнав зазначені дії працівників МВС незаконними.

Згідно зі змінами, внесеними 2007 р. до ЗВНДУ (пп. 3.9 та 3.10 ст. 102), починаючи з 1 серпня Державна прикордонна служба України (ДПС) реєструвала громадян України, які виїздили за кордон або поверталися в країну, аби видалити з СВ прізвища тих виборців, хто не повернувся в Україну до 24:00 26 вересня. МСВ ОБСЄ/БДПЛ звернулася із запитом до ДПС про отримання підсумкової інформації по даних, накопичених ДПС з 1 серпня, але цей запит було відхилено з підстав конфіденційності такої інформації. Проте, ЦВК 28 вересня таки надала МСВ ОБСЄ/БДПЛ дані про кількість виборців, яких мали виключити зі списків.

Незважаючи на те, що відповідні положення ЗВНДУ були оскаржені у Конституційному суді, останньому не вдалося своєчасно ухвалити відповідне рішення (див. Розділ XIII «Скарги та апеляції»). Відповідно, ДПС направила 26 вересня до виборчих комісій прізвища 570914 громадян для їх виключення зі списків виборців.

Кількість таких громадян значно відрізнялася залежно від області, сягаючи 6% виборців в Закарпатській області, 3% в Івано-Франківській та більш ніж 2,5% - у Львівській, Тернопільській та Чернівецькій областях.

ЦВК викликала певні непорозуміння серед ОВК, спочатку ухваливши 25 вересня рішення (№477) про порядок передання даних ДПС до ДВК, та згодом скасувавши його наступного дня. Скасоване рішення було прийняте за відсутності трьох членів ЦВК від правлячої тоді коаліції включно з Секретарем ЦВК; воно відкривало для ДВК можливість перевіряти, чи справді вказані у списках ДПС особи були відсутні в країні, перш ніж виключати їх з СВ.

Як наслідок, ОВК по всій країні неузгоджено використовували дані, отримані від ДПС. Спочатку ОВК запропонували РГ розбити дані подільнично й лише потім направляти їх до ДВК. В результаті велика кількість ДВК отримала ці дані вже після встановленого на 27 вересня кінцевого строку подання або, як у деяких випадках, не отримали їх взагалі. Це дало ДВК законні підстави не виключати виборців з СВ. За повідомленнями спостерігачів у день виборів, багато ДВК (напр., у ОВК №70 в Закарпатській області, ОВК №108 в Луганській області, ОВК №125 у Львівській області, ОВК №197 у Хмельницькій області, ОВК №207 у Чернівецькій області, та ОВК №218 в м. Києві) ігнорували дані прикордонної служби, дозволяючи голосувати особам, які з'явилися у день виборів. В інших випадках – наприклад, в ОВК №41 (Донецька область) та ОВК №126 (Миколаївська область) – ДВК не отримали таких даних взагалі. Незважаючи на це, за приблизними оцінками ЦВК більше половини усіх ДВК викреслили з СВ прізвища виборців на основі даних, наданих ДПС.

На практиці законодавча вимога щодо виключення виборців зі СВ, а також положення про неможливість включення виборців до СВ у день виборів тлумачилися по-різному, а їх виконання було неузгодженим. У деяких випадках зміни до СВ у день голосування не вносились, а в інших – ОВК та суди приймали рішення про включення виборців до СВ у день виборів.

Деякі суди в країні, наприклад у Херсоні та Донецьку, працювали у день виборів і виносили рішення на користь громадян, яких позбавили виборчих прав, і які зверталися зі скаргами про виключення їхніх прізвищ зі СВ.¹⁸ За повідомленнями, серед судів, які виявили ліберальне ставлення до проблеми, були суди Полтавської області, Києва та Луганська. Судові ухвали додали невизначеності до загалом неузгодженого застосування відповідних положень ЗВНДУ, змушуючи ДВК включати відповідні прізвища до СВ у день виборів, що не передбачено ЗВНДУ. Втім, МСВ ОБСЄ/БДПЛ не відомо про будь-які офіційні скарги щодо таких запізнілих включень до списків.

1 жовтня Окружний адміністративний суд м. Луганська задовольнив подану НУ-НС скаргу на рішення ОВК №109 від 30 вересня 2007 р. ОВК ухвалила, що виборці, чий прізвища були викреслені з СВ на підставі наданої Державною прикордонною службою України інформації, мають бути поновлені у списках у випадку особистого прибуття до виборчих дільниць для голосування.

¹⁸ Яскравим є випадок з мером Донецьку, який був у відпустці у серпні й не був згодом зареєстрований як такий, що повернувся в Україну.

VII. РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ

Впродовж визначеного законом строку ЦВК зареєструвала загалом 20 списків кандидатів у народні депутати, поданих політичними партіями та виборчими блоками. Ці партії та блоки висунули загалом 4864 кандидатів, причому окремі списки налічували від 41 до 450 кандидатів. Реєстрацію сімох зареєстрованих кандидатів було згодом скасовано за їхнім власним бажанням або на вимогу суб'єкта подання списку. Процес реєстрації був загалом відкритий і відбувався в умовах прозорості та відкритості.

Початкова бездіяльність ЦВК стосовно реєстрації БЮТ була оскаржена цим блоком в Київському Окружному адміністративному суді. 14 серпня суд своєю ухвалою зобов'язав ЦВК зареєструвати блок БЮТ. 4 вересня той самий суд скасував рішення ЦВК про реєстрацію колишньої молодіжної громадської організації «ПОРА» в якості незалежного суб'єкта виборчого процесу замість участі у виборах у складі блоку НУ-НС та зобов'язав ЦВК викреслити «ПОРУ» з виборчих бюлетенів. Незважаючи на те, що ініціатива такої реєстрації була підтримана деякими керівниками «ПОРИ», вона не дістала повної підтримки з боку усього керівництва, тож ухвала суду задовольнила тих членів «ПОРИ», які не підтримували її реєстрацію окремо від блоку НУ-НС.

VIII. ВИБОРЧА КАМΠΑНІЯ

Впродовж всього періоду передвиборчої агітації умови проведення кампанії були мирними, спокійними та без значних інцидентів. Відзначалися незначні випадки знищення агітаційних матеріалів. В єдиному випадку застосування насильства, було здійснено фізичний напад на активіста партії «Свобода» в Івано-Франківську після агітаційної акції (потерпілий стверджував про взаємозв'язок між двома подіями), але в цілому не було помічено серйозних порушень. Така сама атмосфера зберігалася й після дня виборів.

Виборча кампанія проходила в умовах змагальності, а також в атмосфері поваги до свободи зібрань та свободи волевиявлення, надаючи виборцям широкі можливості політичного вибору. Усі політичні партії та блоки, які змагалися на цих парламентських виборах та з якими зустрічалися представники МСВ ОБСЄ/БДПЛ, відзначили можливість вільного проведення їхніх передвиборчих агітаційних кампаній без втручання з боку ані органів державної влади, ані інших партій. Це було також підтверджено звітами довгострокових спостерігачів від ОБСЄ/БДПЛ у регіонах.

Передвиборча кампанія проходила дуже активно, проте це було більш характерним для міст ніж сільської місцевості. Партії та блоки використовували велику кількість технологій ведення агітації, в тому числі, особисті зустрічі (особливо у чисельних агітаційних наметах), невеликі зібрання, мітинги, іноді – концерти та розважальні заходи. Однією з чільних складових агітаційної кампанії були поїздки національних лідерів у регіони, які активно подорожували країною. Серед акцій, організованих в останній вечір виборчої кампанії, були «Молитва за Україну», яку провів БЮТ перед однією з головних київських церков, а також великий концерт з телемостами в прямому ефірі з регіонами по всій країні, організований ПР.

За змістом, передвиборча агітація значною мірою була зосереджена на критиці опонентів. Втім, під час спостереження за агітаційними заходами було помічено

певний наголос на ініціативах у галузі соціальної політики з боку всіх основних партій. Хоча питання мови та членства у НАТО, що є суперечливими, не були спочатку головними тезами агітаційної кампанії, пізніше вони все ж таки були підняті у вигляді ініціативи ПР щодо проведення національного референдуму.

Одним зі спірних питань, що виникли під час виборчої кампанії, стала активна агітаційна діяльність державних посадових осіб з боку усіх політичних сил. ЗВНДУ забороняє участь в політичній агітації посадових осіб органів виконавчої та місцевої влади, окрім випадків, коли вони є кандидатами. Незважаючи на те, що метою такого положення є безумовно намір обмежити зловживання державними ресурсами, таке обмеження свободи волевиявлення може вважатися непропорційним, зокрема, щодо обраних представників на рівні органів місцевої влади, котрі зберігають свою партійну приналежність під час виборчої кампанії.

Аналогічну суперечливість мало питання участі Президента у передвиборчій агітації. Незважаючи на те, що ЗВНДУ прямо не забороняє Президенту підтримувати певну політичну партію, велика кількість співрозмовників МСВ, відзначали, що Президент як голова держави має представляти увесь народ, а не якусь одну політичну силу. Загалом, нормативне врегулювання цього питання є виключною прерогативою кожної окремої держави. Проте, якщо існує загальна згода щодо того, що Президент повинен залишатися безстороннім під час виборчої кампанії, необхідно відповідно змінити законодавчу базу, аби чітко це визначити.

Спостерігачі у багатьох кутках країни також відзначали стратегію популяризації соціальних ініціатив Президента. Хоча сама ця ініціатива й не була незаконною, вона, тим не менш, фінансувалася з державного бюджету, а отже, її можна було вважати непрямою політичною агітацією. Такі ініціативи не вважаються оптимальною практикою під час виборчих кампаній, тому необхідно розглянути можливість їх обмеження у майбутньому.

Під час виборчої кампанії було виявлено кілька випадків, коли благодійні організації, тісно пов'язані з політичними партіями або блоками, надавали виборцям матеріальне заохочення. Знову ж таки, закон не містить чітких норм щодо цього, але якщо партії мають намір дотримуватися принципів належної практики, їм варто дистанціюватися від розподілу матеріальних цінностей, який може тлумачитися як спроба підкупу виборців та здійснення неналежного впливу на волевиявлення. Більш серйозними були окремі випадки відвертої купівлі голосів у день виборів, за фактом яких було порушено кримінальні справи. Є надія, що ці випадки будуть розслідувані та розглянуті в суді відповідно до закону.

Стосовно фінансування передвиборчої кампанії: станом на сьогодні немає законодавчо визначених обмежень витрат на передвиборчу агітацію. Усі партії/блоки повинні подати фінансові звіти про доходи та видатки до ЦВК у десятиденний строк від дня підтвердження остаточних результатів виборів. Хоча ЦВК й розглядає отримані звіти про використання коштів, приймаючи рішення про їх затвердження, вона не зобов'язана оприлюднювати подану партіями (блоками) інформацію. Для підвищення прозорості та публічності джерел фінансування передвиборчої кампанії рекомендується доповнити ЗВНДУ вимогою щодо обов'язкового оприлюднення ЦВК такої інформації.

ІХ. ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

А. МЕДІЙНЕ СЕРЕДОВИЩЕ

Сьогодні в Україні працює велика кількість ЗМІ, серед них: 1454 телерадіокомпаній¹⁹ (станом на липень 2007 р.) та більш ніж 30000 друкованих засобів масової інформації²⁰. Більшість з них знаходяться у приватній власності. 15 телеканалів та 15 радіостанцій мають або національне покриття, або покривають приблизно дві третини території країни. Найбільш популярними засобами масової інформації є приватні національні телеканали, на які припадає найбільша частка рекламного ринку країни. Телебачення відіграє провідну роль у поширенні інформації про політичні події. Найбільший наклад мають малоформатні періодичні видання; аналітичні матеріали на ділову та політичну тематику пропонують кілька тижневих газет.

До державних ефірних ЗМІ належать: національний телеканал УТ-1, три національні радіостанції УР-1, УР-2 та УР-3, а також 27 державних каналів телебачення (у 24 областях, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі). Крім того, існують також інші ефірні ЗМІ, які контролюються місцевими органами влади. Виходять дві загальнонаціональні державні щоденні газети – друкований орган центральної виконавчої влади «Урядовий кур'єр», та «Голос України», який висвітлює діяльність Парламенту.

Після президентських виборів 2004 р. ситуація зі свободою слова в Україні, в цілому, значно покращилася. Припинилися систематичні залякування та утиски ЗМІ з боку органів державної влади, а також практика втручання держави у редакційну політику ефірних ЗМІ, що існувала після виборів 2002 р, а атмосфера, у якій відбувається журналістська діяльність, стала загалом більш вільною.

Незважаючи на це, лишається певне коло проблем навколо ЗМІ, що потребують вирішення. Хоча в Україні існує загальна згода щодо необхідності перетворення державних засобів масової інформації на повноцінних громадських мовників, цей процес трансформування практично не рухається вперед. Ще одним приводом для занепокоєння є відсутність прозорості в структурі власності ЗМІ. Фахівці ЗМІ, з якими спілкувалися представники МСВ ОБСЄ/БДПЛ, визнали обмеженість редакційної незалежності засобів масової інформації, що знаходяться у власності медіа-магнатів, особливо, на регіональному рівні.

Б. ПРАВОВА БАЗА ДІЯЛЬНОСТІ ЗМІ

ЗВНДУ вимагає від ЗМІ дотримання принципу «рівних можливостей» всіх учасників виборчих перегонів. Проведення агітаційної кампанії у ЗМІ регулюється доволі детальним переліком норм.

ЗВНДУ визначає, що висвітлення виборчої кампанії у випусках новин повинно бути неупередженим та збалансованим, а політична реклама не повинна бути складовою

¹⁹ Це число включає в себе 865 телерадіокомпаній, 53 продакшн-студії, 15 дистриб'юторів, та 521 постачальників програмних послуг. Цифри були надані Національною радою з питань телебачення і радіомовлення, яка відповідає за ліцензування діяльності ефірних ЗМІ. Існує також Державний комітет з питань телебачення і радіомовлення, який формує державну інформаційну політику через фінансовані з держбюджету ЗМІ.

²⁰ Друковані засоби масової інформації реєструються у Міністерстві юстиції.

інформаційних програм, і має бути відповідно ідентифікована. Представники багатьох ЗМІ підтвердили МСВ ОБСЄ/БДПЛ поширеність під час останньої виборчої кампанії серед ЗМІ практики продажу частин ефірного часу їхніх інформаційних програм (в т.ч., програм новин та останніх подій) та місць у друкованих виданнях політичним партіям для проведення передвиборчої агітації.

Хоча практика розміщення прихованої політичної реклами в інформаційних програмах помічалася в Україні й раніше, під час останньої виборчої кампанії її використання досягло дуже значних масштабів. Така практика не тільки суперечить законодавству, але також викликає занепокоєння через можливість виникнення корупції у ЗМІ та призводить до самоцензури журналістів, а також ставить під сумнів достовірність тієї політичної інформації, яку отримують виборці. Більш того, подібна практика обмежує доступ виборців до інформації про партії, які не мають достатніх фінансових ресурсів для придбання рекламного часу або площ у ЗМІ.

Ухвалені у червні 2007 р. положення ЗВНДУ наполовину скоротили доступний кожній політичній партії або блоку ефірний час до 30 хвилин на державному каналі телебачення (УТ-1) та 30 хвилин на державному радіо (УР-1). На відміну від виборів 2006 р., цього разу учасники виборчих перегонів не мали безкоштовного ефірного часу на регіональних державних каналах мовлення. Втім, таке скорочення безкоштовного ефірного часу вочевидь не призвело до незадоволення серед партій і блоків. ЗВНДУ також закріплює за усіма партіями та блоками, що беруть участь у передвиборчій кампанії, право використання площ у двох державних газетних виданнях – «Голосі України» та «Урядовому кур'єрі» (в текстовому обсязі, що дорівнює 7800 символів, у кожній газеті). Вартість безкоштовного ефірного часу та площ у державних ЗМІ сплачувалася з державного бюджету.

У серпні 2007 р. рішенням Національної ради з питань телебачення і радіомовлення за підтримки Офісу Координатора проектів ОБСЄ в Україні було створено Експертну раду з питань ЗМІ. Вона є тимчасовим консультативним органом, покликаним проводити оцінку висвітлення передвиборчої кампанії у ЗМІ й надавати рекомендації ЦВК та Національній раді з питань телебачення і радіомовлення. Експертна рада з питань ЗМІ розглянула 16 справ, які переважно стосувалися змісту агітаційних матеріалів.

В. Моніторинг ЗМІ МСВ ОБСЄ/БДПЛ

Починаючи з 16 серпня, МСВ ОБСЄ/БДПЛ проводила щоденний моніторинг передач восьми телеканалів²¹ у прайм-тайм, однієї години трансляції ТРК «Ера»²², а також змісту восьми щоденних та щотижневих періодичних видань²³ з використанням методів кількісного та якісного аналізу. 27 серпня, МСВ ОБСЄ/БДПЛ розпочала аналіз випусків новин вибраних державних і приватних регіональних каналів телебачення²⁴.

²¹ Державний канал УТ-1, приватні канали «1+1», «5 канал», «Інтер», ICTV, НТН, СТБ та ТРК Україна. Проводився моніторинг і аналіз програм, що транслювалися у період з 18:00 по 24:00.

²² ТК «Ера» є приватною телекомпанією, що здійснює мовлення на частотах державного телебачення у вечірній та нічний час. МСВ ОБСЄ/БДПЛ аналізувала програми, що виходили між 23:00 та 24:00, в т.ч., програми новин та інші політичні програми.

²³ Державні газети «Голос України» та «Урядовий кур'єр», а також приватні періодичні видання: «Факти», «Сьогодні», «Сільські вісті», «Вечірні вісті», «Україна молода» та «Дзеркало тижня».

²⁴ Здійснювався моніторинг наступних регіональних каналів телебачення: державних телекомпаній на Закарпатті, в Донецьку, Львові, Запоріжжі, Дніпропетровську, Харкові, та Автономній Республіці Крим. Серед приватних регіональних телеканалів, моніторинг яких здійснювала

Національні ЗМІ в цілому забезпечили широке висвітлення ходу виборчої кампанії та політичних подій, в т.ч., у програмах новин, випусках останніх подій, публічних дискусіях та передвиборчих дебатах. Особливо широким, як з точки зору використання інформаційних програм, так і з точки зору використання партіями і блоками платного ефірного часу, було висвітлення передвиборчої кампанії у останні два тижні виборчих перегонів.

Усім учасникам було надано можливість представити свої виборчі програми у зазначених вище державних електронних та друкованих засобах масової інформації згідно з вимогами ЗВНДУ та у відповідності з графіком, складеним ЦВК 3 вересня.

Більшість національних каналів телебачення забезпечували схоже висвітлення політичних діячів. На більшості телеканалів, моніторинг яких здійснювала МСВ ОБСЄ/БДПЛ, у випусках новин домінували БЮТ, ПР та НУ-НС. Усі телеканали, моніторинг яких проводився, виділяли значний час на висвітлення діяльності Уряду та, меншою мірою, Президента. СПУ та КПУ отримали свої частки ефірного часу майже на всіх телеканалах, але ці частки зазвичай не перевищували 4% на кожну з партій. Загалом, ЗМІ стикалися з труднощами у точному розрізненні різних ролей політиків, наприклад, коли державні посадовці займалися політичною агітацією.

Державне телебачення присвятило 28% часу у програмах новин висвітленню діяльності Уряду, та ще 20% – Президентіві. Крім того, Уряд отримав широке та переважно позитивне висвітлення у кількох інформаційних програмах УТ-1. Основна програма останніх подій на УТ-1 під назвою «Точка зору» забезпечувала доволі рівноцінне висвітлення трьох найсильніших політичних партій у парламенті останнього скликання, зберігаючи при цьому переважно нейтральний тон висвітлення. Програми новин державного телебачення приділяли 13% ефірного часу висвітленню діяльності ПР, ще 13% – БЮТ, та 9% – НУ-НС.

ПР отримала найбільшу частку часу, виділеного для висвітлення діяльності учасників передвиборчих перегонів у програмах новин на таких приватних телеканалах, як «Інтер», ТК «Ера», НТН, ТРК «Україна», «5 канал» і СТБ (16, 16, 18, 20, 22 і 22 відсотки, відповідно); БЮТ отримала найбільше висвітлення серед інших учасників у програмах новин телекомпанії «1+1» та ICTV (17 і 14 відсотків, відповідно). Частка висвітлення діяльності НУ-НС коливалася в межах від 10 до 14 відсотків на всіх телеканалах, моніторинг яких робився, за виключенням ТК «Ера» та НТН, де НУ-НС отримав відповідно 4 і 6 відсотків ефірного часу. Блок Литвина отримав 13% досить позитивного висвітлення у новинах ТРК «Ера» та 5% – на каналі «Інтер». Партія Вільних Демократів отримала значну частку ефірного часу, відведеного на висвітлення передвиборчої кампанії, на каналах НТН та «1+1» – 12 та 7 відсотків, відповідно, причому виключно позитивного або нейтрального характеру. Тональність висвітлення на зазначених телеканалах була переважно нейтральною, а частка позитивно поданої інформації переважала критичні або негативні коментарі практично у всіх ЗМІ. Більш критично (порівняно з рештою ЗМІ, моніторинг яких проводився) висвітлювали діяльність політичних діячів «5 канал» та СТБ.

МСВ ОБСЄ/БДПЛ виявила у випусках новин та інформаційних програмах телеканалів, моніторинг яких проводився, значну кількість матеріалів, що мали ознаки

політичної реклами. Приватні телеканали, моніторинг яких здійснювала МСВ ОБСЄ/БДПЛ, трансливали численні випуски новин, що носили позитивний характер, проте були сумнівної інформаційної якості або цінності для виборців, незважаючи на те, що розміщення платної політичної реклами у програмах новин заборонено. Газетні видання, моніторинг яких здійснювала МСВ ОБСЄ/БДПЛ, щоденно друкували на своїх шпальтах платні матеріали політичної реклами, не позначаючи їх, як такі.

Урядове періодичне видання «Урядовий кур'єр» присвятило 65% газетної площі, відведеної для висвітлення виборчого процесу, діяльності Уряду, та 23% – Президентові. Тон висвітлення був позитивним. Висвітлення діяльності політиків на шпальтах державної щоденної газети «Голос України» було переважно нейтральним і зосереджувалося на парламентських партіях. Широкий спектр політичних думок пропонували виборцям приватні періодичні друковані видання.

Працівники приватної газети «Сьогодні» поскаржилися на те, що вони отримали кілька телефонних дзвінків с погрозами; зокрема, 22 серпня невідомий абонент стверджував, що редакція видання замінована. За твердженням видання, погрози розпочалися після того, як воно заявило про свій намір звернутися до суду із позовом проти представника БЮТ. В іншому випадку, на журналіста «Сьогодні» було здійснено напад поруч з місцем проведення агітаційного мітингу БЮТ 26 серпня в Одесі, де зазначений журналіст фотографував, як агітаційні матеріали блоку завантажують у машину швидкої допомоги. Представники БЮТ заперечили, що все трапилося саме так, як описав журналіст, й у свою чергу висунули проти газети зустрічне звинувачення у «політичній провокації».

Висвітлення передвиборчої кампанії та пов'язаних з цим політичних подій регіональними телеканалами, моніторинг яких здійснювала МСВ ОБСЄ/БДПЛ, відбувалося по-різному, але регіональні телеканали здебільшого зосереджувалися на подіях місцевого значення, висвітлюючи вибори не так широко, як національні ЗМІ. У програмах державних регіональних ефірних ЗМІ – особливо у східних регіонах України – панували матеріали про місцеві органи влади та діяльність уряду. Деякі приватні регіональні ЗМІ віддавали явну перевагу підтримці місцевої влади та/або окремих партій чи блоків. Як і у випадку з державними ЗМІ, висвітлення діяльності політичних партій та блоків у регіональних ЗМІ було переважно позитивним або нейтральним.

БЮТ, ПР, НУ-НС, СПУ та Блок В. Литвина провели послідовну й помітну оплачувану агітаційну кампанію в основних ЗМІ. Широко поширеними у платній рекламі були елементи політичної агітації проти інших кандидатів і негативна інформація, спрямовані проти політичних опонентів.

Діяльність ЦВК висвітлювалася у ЗМІ загалом добре. Проте ЗМІ не приділили достатньо уваги освіті виборців, та й помітних кампаній на кшталт «Прийди та проголосуй!» у трансляціях національних телеканалів під час підготовки до цих виборів помічено не було. Телевізійні ролики, що їх час від часу випускали в ефір приватні телеканали впродовж останнього тижня виборчої кампанії, закликали виборців перевірити наявність своїх прізвищ у СВ. Кілька статей на цю ж тему надрукували регіональні газети.

27 вересня НТН випустила в ефір 20-хвилинну програму про БЮТ та Юлію Тимошенко, яку блок вважав наклепницькою і згодом оскаржив у суді. 28 вересня Шевченківський районний суд м. Києва задовольнив скаргу, заборонивши трансляцію.

На вимогу БЮТ НТН надала блокові право на спростування й того ж вечора випустила в ефір політичну рекламу БЮТ.

15 вересня УТ-1 та УТ-2 транслювали виступ Президента Ющенка на організованому НУ-НС у Львові політичному заході, під час якого Президент закликав присутніх підтримати на виборах НУ-НС. Державні ЗМІ повідомили МСВ ОБСЄ/БДПЛ, що висвітлення цієї події вимагалось Президентом. Незважаючи на те, що Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів влади» надає державним органам право вимагати висвітлення діяльності у державних засобах масової інформації, подібне застосування закону вочевидь надало одному політичному блоку несправедливу перевагу й викликало занепокоєння фактом використання адміністративного ресурсу. У своєму телевізійному зверненні до народу України, яке транслювалося увечері 29 вересня, Президент Ющенко закликав громадян прийти на вибори і проголосувати. Можливо всупереч з положеннями ЗВНДУ, що вимагають припинення будь-якої агітації за добу до дня виборів, Президент повідомив виборцям, що вони мають шанс «проголосувати за зміни в їхньому житті, інакше ваш голос відійде тим, хто намагається розколоти нашу країну та жити за її рахунок».

Х. УЧАСТЬ ЖІНОК

Конституція України передбачає рівність між чоловіками і жінками. Крім того, прийнятий у 2005 р. Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» гарантує жінкам і чоловікам рівні права та можливості у всіх сферах суспільного життя, в т. ч., скасування усіх форм дискримінації за ознаками статі. Зокрема, Стаття 15 передбачає рівні права та можливості жінок і чоловіків у виборчому процесі. Але законодаві досі бракує механізмів впровадження і забезпечення виконання, та й положення вищезазначеного закону щодо представництва жінок і чоловіків у списках кандидатів не знайшли свого відтворення у відповідних нормах ЗВНДУ.²⁵

Жінки все ще недостатньо представлені у політиці, особливо на керівних посадах. У Парламенті 2006 року жінки займали 39 місць (8,7%); при цьому вони не отримали жодного міністерського портфелю в Уряді, що був сформований після виборів 2006 р. Вибори 2007 року ще більше скоротили кількість жінок у Верховній Раді України – до вищого законодавчого органу було обрано лише 37 жінок-депутатів (8,2%; 12 – від ПР; 12 – від БЮТ; сім – від НУ-НС; п'ять – від КПУ; та одна – від Блоку В. Литвина). У грудні 2006 р. був прийнятий Національний план дій щодо поліпшення становища жінок та сприяння впровадженню гендерної рівності у суспільстві. Кілька громадських жіночих організацій активно сприяють розвиткові гендерної рівності та залученню жінок до політики; проте не було докладено скоординованих зусиль у цьому напрямку до позачергових виборів до Верховної Ради України 2007 р.

Загалом партії не пропонували збалансованих за гендерним принципом списків кандидатів. Хоча жінки керують п'ятьма з 20 зареєстрованих на цих виборах політичних партій та очолюють п'ять списків кандидатів, вони становлять лише 17,8 відсотків усіх кандидатів. Деякі громадські організації, з якими зустрічалися представники МСВ ОБСЄ/БДПЛ, критично висловлювалися щодо процесу висування кандидатів від партій та блоків. Більшість політичних партій у своїх передвиборчих

²⁵ Див. Статтю 15 Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», також Статтю 57.2 ЗВНДУ

програмах не торкалися теми гендерної рівності, а питання, що стосуються жінок не виступали однією з чільних тем в ході виборчої кампанії.

Жінки були досить добре представлені у складі органів адміністрування виборів, зокрема, на рівні ОВК; у деяких ОВК більшість членів комісії були жінки. На виборчих дільницях, які спостерігачі ММСВ відвідали у день виборів, 67% голів ДВК були жінки, а загалом кількість жінок складала 74% усіх членів ДВК.

XI. УЧАСТЬ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

За даними перепису населення 2001 року,²⁶ більшість громадян України складають етнічні українці (77,8%), а найчисельнішою національною меншиною є росіяни (17,3%). Решту 5% населення складають білоруси, молдовани, кримські татари, болгары, угорці, румуни, поляки, євреї та інші невеликі за кількістю меншини. Відсоток громадян, які під час державного перепису населення 2001 р. назвали українську своєю рідною мовою, складає 67,5%, а частка тих, чиєю рідною мовою є російська, дорівнює 29,6%; 2,9% громадян назвали рідними інші мови.

Україна взяла на себе зобов'язання гарантувати права осіб, які належать до національних меншин, щодо участі у громадському житті, що включає в себе, зокрема, право обирати та бути обраними на посади без дискримінації. Дехто з представників національних меншин висловив представникам МСВ ОБСЄ/БДПЛ занепокоєння щодо того, що існуюча пропорційна виборча система, за якою вибори проводяться у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, не сприяє представленню інтересів невеликих та компактно проживаючих меншин.

За даними ЦВК, кількість виборців, яких мали виключити зі СВ на підставі їхньої реєстрації Державною прикордонною службою України як таких, що залишили територію України після 1 серпня і не повернулися до 26 вересня, була особливо високою у деяких західних областях, що межують з державним кордоном. Оскільки угорські, румунські й польські громади територіально зосереджені у деяких з цих областей, позбавлення виборчих прав імовірно мало непропорційно значні наслідки для участі цих меншин у виборах.

Питання національних меншин та міжетнічних стосунків не відігравали значної ролі у виборчій кампанії. Кілька партій піднімали питання мовної політики та конституційного статусу російської мови, але напруження у зв'язку з цими проблемами не досягло рівня, що мав місце на попередніх виборах. Спостерігалися лише поодинокі прояви антисемітизму та ксенофобії по відношенню до національних меншин.

XII. ВНУТРІШНІ ТА МІЖНАРОДНІ СПОСТЕРІГАЧІ

З прийняттям у 2005 році змін до ЗВНДУ українське законодавство передбачає можливість спостереження за виборами національними громадськими організаціями, у статутах яких записаний такий вид діяльності, як спостереження за виборами. Міжнародні організації також можуть бути акредитовані ЦВК для спостереження за виборами. Крім того, кожна партія (блок) має право призначати спостерігачів для спостереження за виборчим процесом.

²⁶

<http://www.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/>

На цих виборах ЦВК зареєструвала спостерігачів від 15 національних громадських організацій, 15 міжнародних організацій, та 12 посольств. Групи спостерігачів мали можливість вільно виконувати свої обов'язки впродовж всього виборчого процесу. Найбільш масштабних зусиль зі спостереження доклали Комітет виборців України (КВУ), який розмістив 4000 спостерігачів (в тому числі, 60 ДСС), та опублікував до дня виборів вісім офіційних звітів. КВУ також взяв участь у заходах з підвищення поінформованості виборців та навчання членів ДВК. Активно спостерігали за виборами також інші національні та міжнародні організації – такі, як «ОПОРА» та «ЕНЕМО».

Спостерігачі ММСВ виявили внутрішніх незалежних та закордонних спостерігачів на 31% виборчих дільниць, відвіданих у день виборів. Незважаючи на значну кількість спостерігачів, акредитованих від Міжнародної громадської організації сприяння розвитку виборчих технологій «За чесні вибори», ДСС лише зрідка могли бачити їх за роботою на місцях. На інші організації припадає 21% спостерігачів. Значно більше представників партій можна було зустріти на виборчих дільницях у день виборів; власне, таких спостерігачів помітили на 99% відвіданих виборчих дільниць.

Жодна з організацій, які здійснювали спостереження, не висловили будь-якого занепокоєння з приводу їхньої роботи у день виборів. Однак, чотири ініціативні групи з проведення екзит-полів, що також були зареєстровані в якості спостерігачів, в окремих випадках стикалися зі спробами членів виборчих комісій перешкодити їхній роботі (у Криму: ОВК №1, ДВК №139 та ОВК №8, ДВК №27). Результати трьох з цих екзит-полів були дуже близькими до попередніх результатів голосування, оголошених ЦВК; дані четвертого екзит-полу не були публічно оголошені.

ХІІІ. СКАРГИ ТА АПЕЛЯЦІЇ

ЗВНДУ та Кодекс адміністративного судочинства (КАС) визначають можливі підстави виборчих спорів та скарг. Останні зміни до ЗВНДУ скасували розбіжності між цим законом та КАС, встановивши, що рішення судів першої інстанції мають переглядатися відповідно до порядку, визначеного у Кодексі.²⁷ Право оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій або їх членів надане всім суб'єктам виборчого процесу, які можуть подавати скарги до виборчої комісії, суду, або обох інстанцій одразу. В останньому випадку переважаючу силу має судовий розгляд, що дає змогу уникнути ризиків винесення суперечливого або подвійного рішення в одній і тій самій справі.

Кодекс адміністративного судочинства створив нову трирівневу систему адміністративних судів, уповноважених розглядати виборчі спори. Останньою інстанцією є Вищий адміністративний суд України, юрисдикція якого також поширюється на спори щодо результатів виборів. Незважаючи на недовіру до судової гілки влади, яку висловлювали чимало співрозмовників, адміністративні суди відіграли неабияку роль протягом передвиборчого періоду. Подані до суду скарги вимагали не тільки відновлення порушених прав, але також пояснень з певних питань, не прописаних детально в існуючому законодавстві.

Київський адміністративний суд виніс рішення більш ніж у 73 справах. МСВ ОБСЄ/БДПЛ відзначила, що Київський адміністративний суд та Вищий адміністративний суд в цілому доклали значних зусиль для своєчасного та прозорого

²⁷

Закон України «Про вибори народних депутатів України», Стаття 111.3.

розгляду поданих до них справ. Втім, як у Києві, так і в інших містах трапилося кілька виключень: зокрема, Окружний адміністративний суд м. Чернівці виніс ухвалу по одній із справ з восьмиденною затримкою.²⁸ Київському Окружному адміністративному суду також не вдалося дотриматися передбаченого законом строку під час винесення рішення по апеляції ЦВК з приводу голосування громадян за місцем перебування.²⁹

Більшість справ, які розглядали адміністративні суди, стосувалися реєстрації списків кандидатів від політичних партій та блоків, незаконної передвиборчої агітації, або оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій. 14 серпня ЦВК програла позов проти БЮТ, який надійшов до Київського Окружного адміністративного суду з приводу звинувачення ЦВК у бездіяльності щодо реєстрації блоку. ЦВК вважала, що відомості про місце постійного проживання кандидатів, подані БЮТ у реєстраційних документах, були неповними. Заперечення БЮТ ґрунтувалося на рішенні Конституційного Суду України від 2002 р., яке визначало, що місцем проживання має вважатися адміністративно-територіальна одиниця, а не будівля, в якій живе особа. В суді було оскаржене поспішне рішення ЦВК щодо реєстрації «ПОРИ» як окремого суб'єкту виборчого процесу.³⁰ 4 вересня Київський Окружний адміністративний суд скасував це рішення й зобов'язав ЦВК викреслити «ПОРУ» з виборчих бюлетенів. 28 серпня той самий суд задовольнив апеляцію НУ-НС проти рішення Міністерства юстиції України про реєстрацію змін у статуті «ПОРИ». 4 вересня Адміністративний апеляційний суд залишив це рішення без змін.

Оскільки зміни, внесені до закону у червні 2007 р. скасували вимогу до виборців пред'являти «документальне підтвердження їхнього фізичного стану» для того, щоб голосувати за місцем перебування, процедура та практичне впровадження такого голосування стали джерелом серйозних конфліктів у виборчому процесі. Стаття 84.3 ЗВНДУ зобов'язала ЦВК визначати форму та зміст заяви, яку мають заповнювати громадяни, що не мають можливості особисто прибути на виборчу дільницю для голосування, а також відповідні вимоги до них.

14 серпня, після ухвали ЦВК рішення щодо даної заяви,³¹ БЮТ спільно з НУ-НС оскаржила зазначене рішення ЦВК у Київському адміністративному суді. 20 серпня суд виніс рішення на користь позивачів, які стверджували, що ЦВК повинна визначити процедури перевірки нездатності виборця-заявника особисто голосувати на виборчій дільниці. Судова ухвала була підтримана 25 серпня Вищим адміністративним судом, котрий зобов'язав ЦВК прийняти нове рішення, яке б зобов'язало членів ДВК перевіряти достовірність заяв щодо голосування за місцем перебування. Незважаючи на це, ЦВК всіляко затягувала процес ухвалення нового рішення аж до 20 вересня й зрештою зробила це лише після того, як Вищий адміністративний суд знов нагадав про це, зобов'язавши ЦВК виконати ухвалу в триденний термін.

²⁸ Як повідомив МСВ ОБСЄ/БДПЛ працівник суду, затримка була викликана недостатньою кількістю суддів у засіданні.

²⁹ Київський окружний адміністративний суд із запізненням направив апеляцію до Вищого адміністративного суду.

³⁰ «ПОРА» спочатку оголосила про свій намір йти на вибори у складі Блоку НУ-НС, тому члени «ПОРИ» були включені до списку НУ-НС. Але згодом частина її членів зареєструвалася окремо під назвою «ПОРА» і навіть зареєструвала власний список кандидатів. ЦВК зареєструвала цей список як окремого суб'єкту виборчого процесу 28 серпня, одночасно скасувавши реєстрацію «ПОРИ» як частини Блоку НУ-НС. Члени ЦВК від більшості визнали законність проведеного «ПОРОЮ» 20 серпня національного з'їзду, на якому було прийнято рішення про те, що організація має зареєструватися незалежно, всупереч рішенням попереднього з'їзду від 2 серпня. Київський адміністративний суд ухвалив, що проведене 20 серпня засідання було незаконним.

³¹ Рішення ЦВК №100 від 13 серпня 2007 р.

Станом на 15 жовтня ЦВК отримала від різних суб'єктів виборчого процесу 149 скарг, більшість з яких були залишені без розгляду з процедурних причин. По суті було розглянуто лише 31 скаргу, у задоволенні яких також згодом було відмовлено. Одна з п'яти скарг, які задовольнила ЦВК, була подана СПУ, яка звинуватила Президента у незаконній політичній агітації під час мітингу НУ-НС у Львові. ЦВК своїм рішенням ухвалила, що заклики до громадян голосувати за певну партію були несумісними зі статусом Президента. Це рішення було скасоване Київським Окружним адміністративним судом 28 вересня. 18 вересня той самий суд також задовольнив скаргу НУ-НС, який звинуватив у незаконній політичній агітації одного з кандидатів СПУ, що займав посаду Міністра внутрішніх справ, але Адміністративний апеляційний суд 22 вересня скасував це рішення.

Деякі із змін до ЗВНДУ прийняті у червні 2007 р. були оскаржені у Конституційному суді. Нажаль, Конституційний суд не зміг винести будь-яке рішення у справі у визначений термін. 27 серпня Президент звернувся до Конституційного суду із запитом щодо конституційності Статті 102, зокрема, щодо ролі ДПС у складанні СВ. Аналогічне звернення подали 4 вересня 54 народні депутати від ПР, які додатково поставили під сумнів законність Статей 43–47 ЗВНДУ. Конституційний суд заслухав справи 18 і 19 вересня, але так і не прийняв рішення у них до дня виборів. Раніше, 14 вересня, Київський адміністративний суд ухвалив рішення про необов'язковість заповнення громадянами України реєстраційних карток при перетині державного кордону, як цього вимагало рішення уряду, прийняте на початку серпня. Співрозмовники з ПР засудили це рішення як незаконне, стверджуючи, що судова ухвала фактично передбачала зміну законодавчого акту, виходячи, таким чином, за межі компетенції суду.

Певною мірою брала участь у виборчому процесі й Генеральна прокуратура України. Від початку цього процесу вона отримала 375 скарг, більшості з яких було або відмовлено у розгляді, або направлено на розгляд до відповідних інстанцій. Було порушено лише п'ять кримінальних справ. Одна з них стосувалася ОВК №146 у Полтаві, секретаря якої звинувачували у вимаганні грошей від голови ОВК в обмін на участь у прийнятті рішень комісією. Дві інші справи, подані проти СПУ, стосувалися купівлі голосів виборців – в одному випадку у зв'язку зі спробами підкупу студентів у Кіровограді, в іншому – відносно ОВК №209, ДВК №68 у Чернівцях, де місцевим жителям начебто пропонували 40 гривень в обмін на голосування за СПУ. Ще одну справу було порушено проти мешканця м. Запоріжжя, який пошкодив СВ, й останню – проти групи осіб, звинувачуваних у підпалі будівлі у Львові, в якій розміщувалася ОВК №112.

Були оскаржені результати голосування на деяких виборчих дільницях, переважно у східних та південних регіонах, а також у Київській області. Зокрема, 3 жовтня СПУ подала позов до Харківського адміністративного суду про визнання недійсними результатів голосування на деяких виборчих дільницях ВО №№141, 174 та 181, але потому у розгляді цих скарг було відмовлено. Результати голосування по ВД №56 та 104 в АРК були визнані недійсними рішенням ОВК №8 за результатами розгляду скарги, поданої БЮТ 4 жовтня. Водночас, аналогічні скарги по ДВК №№1, 2, 32, 33, 58, 64, 66, 68, 97, 102, 113, 124, 128, 131 та 147 були залишені без розгляду Красногвардійським місцевим судом 8-10 жовтня. Деякі з цих рішень були залишені без змін апеляційним судом. У задоволенні скарг БЮТ щодо визнання недійсними результатів голосування у ВО №1 (ВД №64), ВО №2 (ВД №№33, 41, 56 та 57), ВО №3

(ВД №94) і ВО №6 (ВД №81) було відмовлено відповідними адміністративними судами 6 і 8 жовтня.

12 жовтня СПУ звернулася до Вищого адміністративного суду з вимогою про повторний підрахунок голосів по всіх 225 ОВК та судову заборону ЦВК оприлюднювати остаточні результати виборів. 14 жовтня у розгляді скарги було відмовлено. 23 жовтня Суд задовольнив позов СПУ щодо зобов'язання ГПУ розслідувати звинувачення у шахрайстві деяких членів ЦВК. 17 жовтня, невдовзі після того, як ЦВК офіційно оприлюднила результати виборів, КПУ та чотири інші партії, які не подолали прохідний бар'єр, оскаржили результати виборів у Вищому адміністративному суді, який відмовив цим партіям у розгляді їхньої заяви 25 жовтня.

XIV. ГОЛОСУВАННЯ ТА ПІДРАХУНОК ГОЛОСІВ

День виборів пройшов спокійно; по всій країні голосування було проведено в цілому організовано та прозоро. Явка виборців, за офіційними даними ЦВК, склала 62%.

A. ПРОЦЕДУРИ ГОЛОСУВАННЯ

Спостерігачі ММСВ оцінили процедури відкриття голосування як «добре» та «дуже добре» на 97% 264 виборчих дільниць, де велося спостереження. Майже усі виборчі дільниці відкрилися о 7-ій годині ранку відповідно до вимог ЗВНДУ. Спостерігачі повідомили лише про кілька окремих процедурних проблем, серед яких було відзначено неналежне опечатування скриньок для голосування (4 випадки), відсутність контрольних талонів у кожній скриньці для голосування (4 випадки), та незаконна присутність працівників правоохоронних органів та органів безпеки (3 випадки). На сімох виборчих дільницях ДВК не отримали усіх необхідних виборчих матеріалів (кількість скриньок для голосування була меншою, ніж вимагається законом, або не були отримані допоміжні матеріали).

Спостерігачі ММСВ оцінили процес голосування як «добре» та «дуже добре» на 98% виборчих дільниць, відвіданих у день виборів; розуміння усіх процедур членами ДВК було оцінено позитивно у 95% випадків. Жодних значних регіональних відмінностей у проведенні голосування не було відзначено. Голосування було проведено прозоро на 98% відвіданих виборчих дільниць. Лише у 2% відвідань було відзначено непрозорість деяких етапів процесу, та лише у 2% звітів зазначалося, що спостерігачі ММСВ відзначили неповну готовність ДВК до співпраці.

Однак, регіональні розбіжності таки були помічені у проблемах із якістю та точністю СВ. У 26% відвідувань спостерігачі ММСВ засвідчили неможливість виборців брати участь у голосуванні через відсутність їхніх прізвищ у СВ. Подібні проблеми видалися більш поширеними на сході країни (33 відсотки), ніж на заході (19 відсотків), причому вони більшою мірою стосувалися мешканців міст, аніж жителів сільської місцевості. Спостерігачі ММСВ повідомили, що виявлена під час візитів на місцях кількість виборців, чиї права було порушено, видалася загалом доволі низькою, але у деяких звітах відзначалося, що значна кількість виборців була змушена відмовитися від голосування через відсутність їхніх прізвищ у СВ. Крім того, на 16 відвіданих виборчих дільницях виборцям було відмовлено у праві голосувати з неналежних причин.

Не було узгодженості у використанні списків, надісланих до ОВК Державною прикордонною службою. Чимало ДВК по всій країні не отримали цих списків взагалі, іншим сказали не використовувати їх, третіх проінструктували проставляти позначки проти прізвищ або викреслювати прізвища виборців із цих списків замість того, щоб їх просто виключити. Багато спостерігачів з усіх куточків України повідомили про те, що цим виборцям, хоча їх прізвища й були позначені або були викреслені зі списків, все ж таки дозволили голосувати, якщо вони приходили на виборчій дільниці – інколи за пред'явленим закордонним паспортом. Скількох виборців це стосувалося, достеменно невідомо; спочатку Державна прикордонна служба (ДПС) повідомила прізвища 570914 громадян, яких треба було виключити зі списків. За приблизними оцінками ЦВК, більше половини ДВК таки викреслили з СВ прізвища на основі наданої ДПС інформації.

Дуже позитивну оцінку дістав стан дільниць та території довкола них. Лише 6% відвіданих виборчих дільниць були оцінені як такі, що не мають легкого доступу для осіб з фізичними вадами, й лише 2% дільниць були визнані переповненими. Дуже рідко траплялися звіти про значні черги виборців, які очікували на голосування (1%), спроби політичної агітації (1%), прояви напруження або неспокій (менше 1%), або залякування чи спроб впливати на волевиявлення виборців (0% та 1%, відповідно). Лише кілька ДВК (3%) не отримали усіх необхідних виборчих матеріалів.

Визначені у законі процедури переважно дотримувалися. Практично на всіх відвіданих виборчих дільницях, де велося спостереження за ходом виборів, виборці ставили свої підписи у СВ, а члени ДВК підписували виборчі бюлетені та контрольні талони. 97% ДВК завжди перевіряли документи виборців, перш ніж видати їм виборчі бюлетені.

Протягом виборів було відзначено лише малу кількість незначних процедурних проблем і невідповідностей. У 5% відвіданих виборчих дільниць не всі виборці голосували у кабінках для таємного голосування, хоча при цьому регулярні проблеми з дотриманням таємності голосування були відзначені на менш ніж 1% відвіданих виборчих дільниць. На 6% відвіданих виборчих дільниць були помічені випадки групового (родинного) голосування. Спостерігачі також зафіксували кілька випадків голосування за дорученням, або «допомоги» однієї особи у голосуванні багатьох виборців (по 1% кожного типу), проставлення у СВ очевидно схожих підписів (2%), або неналежно опечатаних скриньок для голосування (3%). Було виявлено лише два випадки голосування з використанням заздалегідь маркованих бюлетенів, а також п'ять випадків можливого або здійсненого масового вкидання бюлетенів у скриньки.

Незважаючи на те, що присутність сторонніх осіб (переважно представників правоохоронних органів) була відзначена на 4% відвіданих виборчих дільниць, надійшло лише сім звітів про спроби таких осіб скеровувати або втручатися у роботу ДВК. Присутність внутрішніх незалежних спостерігачів, а також міжнародних спостерігачів від інших організацій, була відзначена на 32% виборчих дільниць, спостерігачів від партій та блоків – на 99% дільниць. Відсутність бажання ДВК до повноцінної співпраці була відзначена спостерігачами на 2% виборчих дільниць.

Б. ПРОЦЕДУРИ ПІДРАХУНКУ ГОЛОСІВ

Проведення процедури підрахунку голосів дістало оцінку «добре» або «дуже добре» у 90% звітів. Ані регіональних розбіжностей, ані розбіжностей між містами й сільською місцевістю виявлено не було. Розуміння членами ДВК процедур підрахунку голосів

було оцінено як «добре» або «дуже добре» у 93% випадків спостереження, а оцінка ефективності діяльності ДВК на «добре» або «дуже добре» – у 95% випадків. Прозорість підрахунку голосів була оцінена як «добре» або «дуже добре» у 98% випадків підрахунку голосів, за якими велось спостереження. Виборцям, які чекали своєї черги проголосувати станом на 22 годину, дозволили скористатися своїм правом голосу.

На деяких виборчих дільницях підрахунок голосів відбувався без дотримання усіх необхідних процедур. Інколи до протоколу про підсумки голосування не вносилося число підписів у СВ, не проводився підрахунок і погашення невикористаних бюлетенів, не рахувалася кількість контрольних талонів, або не оголошувалися вголос результати позначеного виборцями у бюлетенях вибору. В одному з п'яти випадків підрахунку голосів, за якими проводилося спостереження, не було чітко дотримано всіх передбачених законом процедур. Однак, було отримано лише два звіти про фальсифікацію записів у СВ, підсумків голосування або протоколів про такі підсумки. За дуже нечастими винятками, ДВК визначали дійсність бюлетенів справедливо та послідовно.

У 97% випадків підрахунку голосів, за якими велось спостереження, члени ДВК погодилися зі складеним протоколом про підсумки голосування. Спостерігачі ММСВ повідомили, що у 13% випадків підрахунку голосів ДВК мали проблеми із заповненням протоколу про підсумки голосування. На переважній більшості виборчих дільниць копії протоколів про підсумки голосування були вивішені для публічного ознайомлення, а також роздані спостерігачам та іншим особам, які мають право отримати такі документи. Присутність сторонніх осіб – переважно працівників правоохоронних органів – була відзначена лише на семи виборчих дільницях з усіх, де велось спостереження за процесом підрахунку голосів. Спостерігачі ММСВ не відзначили жодних серйозних проблем під час відправлення протоколів до ОВК.

В. ПРОЦЕДУРИ ПЕРЕДАЧІ ВИБОРЧИХ МАТЕРІАЛІВ І ПІДРАХУНКУ ГОЛОСІВ

Процедури перевірки та підрахунку голосів на рівні ОВК дістали переважно позитивні оцінки: автори 79% звітів оцінили їх на «добре» або «дуже добре». Проте суттєва меншість спостерігачів засвідчила про погані або дуже погані умови роботи в приміщеннях ОВК (14%), погану або дуже погану організацію процесу передачі та узгодження даних в ОВК (17%), або зазначили лише обмежену довіру щодо достовірності даних, обрахованих ОВК (12%). Шістьом відсоткам груп спостерігачів ММСВ, які намагалися супроводжувати документи на шляху їх передачі від ДВК до ОВК, не дали змоги це зробити, а 13% груп присутніх в ОВК дали оцінку прозорості процесу «погано» або «дуже погано».

Найслабшою ланкою в роботі багатьох ОВК була організація доставки протоколів ДВК про підсумки голосування після завершення підрахунку голосів. Недоліки в організації процесу в ОВК, відсутність належно обладнаних приміщень та організаційних навичок, а також спорадичні умисні перешкоджання процесу продовжили термін передання результатів до вівторка 2 жовтня. Подібні випадки були виявлені, зокрема, в ОВК №1 (Сімферополь, АРК), 29 (Дніпропетровськ), 137 (Одеська область), та 219 (м. Київ). Хоча це не позначилося на результатах виборів, воно спричинило до зайвих хвилювань і людських зусиль серед значної кількості членів ОВК і ДВК, яким нерідко доводилося годинами, нерідко у хаотичних та непридатних для цього умовах, чекати, доки ОВК прийме документацію до опрацювання.

Практично половина ОВК, в яких були присутні спостерігачі ММСВ, не допустила останніх до кімнати, де результати голосування вносилися у комп'ютер для передачі даних в ЦВК. Крім того, деякі групи спостерігачів повідомляли про обмеження їхніх можливостей спостереження за процесом та ненадання інформації. Присутність сторонніх осіб була зафіксована у 7% ОВК, а ще у 8% особи, що не були членами ОВК, втручалися у роботу ОВК або керували нею.

Більшість ОВК, у яких велося спостереження, вимагали від ДВК виправлення помилок у протоколах про підсумки голосування ДВК. Хоча кількість таких ДВК у більшості ОВК була невеликою, декілька ОВК примусили змінювати протоколи про підсумки голосування значну кількість ДВК. Приміром, у ОВК №29 (Дніпропетровськ) доповнювати протоколи про підсумки голосування довелося 60% усіх ДВК.

Перегляд неприйнятих протоколів ДВК про підсумки голосування³² вказує на те, що по всій країні не було застосовано узгодженого набору критеріїв для визначення придатності таких протоколів. У більшості випадків протоколи спочатку не приймалися з технічних причин (наприклад, за відсутності цілих нулів або коли замість нулів використовувалися прочерки), а не через математичні розбіжності.³³ Траплялися також випадки систематичних помилок в окремих районах, що вказувало на недостатню підготовку членів ДВК (наприклад, ОВК №139 в Одеській області та ОВК №197 у Хмельницькій області).³⁴ Складається враження, що деякі ОВК працювали повільно та неефективно. В ОВК №1 призначені від БЮТ і НУ-НС члени комісії залишили засідання ОВК, але пізніше повернулися до роботи.

Деяким з ОВК, на яких проводилося спостереження, довелося проводити перерахунок голосів з тим, аби встановити результати виборів по виборчих дільницях. Якщо це траплялося, то перерахунок, зазвичай, стосувався лише однієї або двох ДВК. Аналогічно, кілька ОВК визнали недійсними результати виборів по окремих виборчих дільницях в своїй юрисдикції, але кількість ДВК яких стосувалося це рішення, майже завжди була дуже низькою.

Якщо протоколи ДВК мали бути змінені через технічні помилки або математичні невідповідності, часто було складно зібрати усіх членів ДВК на засідання дільничної виборчої комісії, як цього вимагає закон. Причина цього часто полягала в тому, що члени ДВК повернулися до своїх постійних місць роботи, а також (у деяких випадках), що члени комісій проживали поза межами місцевості, де вони працювали як члени виборчих комісій.

О пів на четверту ночі 3 жовтня було підпалено офісні приміщення, які знаходилися поруч з ОВК №91 (Київська область). У випусках новин також повідомлялося про

³² МСВ пильно спостерігала за процесом передачі та уточнення, розмістивши постійні групи спостерігачів на 82 ОВК. Ці групи було проінструктовано робити, за можливості, копії неприйнятих оригіналів та доповнених протоколів ДВК.

³³ Наприклад, у ОВК №193 (Красилів) спочатку було не прийнято щонайменше 68 протоколів про підсумки голосування з 164, надісланих ДВК. З них лише 13 містили одну або більше цифр, що відрізнялися від даних, занесених до бази даних ЦВК. Серед інших ОВК, в яких протоколи ДВК про підсумки голосування було не прийнято з формальних причин: ОВК №109 (Северодонецьк), №207 (Чернівці), №202 (Золотоноша), №29 (Дніпропетровськ) та ін.

³⁴ В ОВК №197 36 із 146 протоколів ДВК про підсумки голосування були зареєстровані як такі, що спочатку були не прийняті; 33 з них містили різні дані, які відрізнялися від тих, які було зрештою внесено до бази даних ЦВК.

підпал офісу ОВК №112 (Львівська область), який стався о 5.25 5 жовтня. Судячи з усього, виборчі матеріали з цих ОВК не постраждали й були відповідно опрацьовані.

XV. ОГОЛОШЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ВИБОРІВ

5 жовтня ЦВК оголосила попередні, а 15 жовтня – остаточні результати виборів (див. Додаток). Після розгляду усіх поданих скарг та апеляцій остаточні результати були опубліковані 27 жовтня у державній газеті «Голос України».

Починаючи від дня виборів й до часу оголошення попередніх результатів 5 жовтня, ЦВК працювала у режимі безперервного засідання, отримуючи дані про результати голосування й матеріали від ОВК. Усі протоколи ДВК були викладені на веб-сайт ЦВК (www.cvk.gov.ua) згідно з даними таблиць результатів голосування ОВК. Процес подання результатів виборів до ЦВК був загалом ефективно організований на більшій частині території країни. Станом на 1 жовтня, ЦВК оприлюднила більше половини усіх результатів від ДВК, а на кінець 2 жовтня на веб-сайті ЦВК зазначалося, що опрацьовано вже 99,25% усіх протоколів ДВК. Згодом темпи подання результатів з ОВК значно знизилися. Деякі ОВК мали значні затримки із опрацюванням протоколів про підсумки голосування, отриманих від ДВК; серед них були, зокрема: ОВК №№1 (Сімферополь, АРК), 29 (Дніпропетровськ), 137 (Одеська область), та 219 (м. Київ). Станом на кінець 4 жовтня не були отримані вісім протоколів ДВК з ОВК №1. Лише ввечері 5 жовтня ЦВК отримала останні протоколи з ДВК. Закон не визначає кінцевих термінів, у які ДВК мають передати результати відповідним ОВК, а ОВК в свою чергу до ЦВК; втім, ЦВК довелося, згідно з ЗВНДУ, оголосити результати до 15 жовтня.

За даними протоколів ДВК про підсумки голосування, опублікованими на веб-сайті ЦВК, на деяких виборчих дільницях та у деяких ОВК (зокрема, ОВК №48 і 49 у м. Маріуполі, Донецька область), СПУ отримала високі результати порівняно з середнім результатом цієї партії по країні. У Маріуполі, який є оплотом одного з чільних кандидатів від СПУ, ця партія майже подвоїла кількість відданих за неї голосів порівняно з 2006 роком. Вона постала найсильнішою партією на території однієї з двох міських ОВК (ОВК №48) та другою за кількістю голосів – у іншій ОВК. СПУ також продемонструвала особливо добрі результати у двох ОВК на північ від Маріуполя (№54 і №55), отримавши аж 95% голосів у ДВК №131, ОВК №54.

XVI. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Наступні рекомендації пропонуються для розгляду органами державної влади, політичними партіями та громадянським суспільством в Україні з метою подальшої підтримки їхніх зусиль, спрямованих на проведення виборів у відповідності до зобов'язань країн-учасниць ОБСЄ та інших міжнародних стандартів демократичних виборів. Деякі з цих рекомендацій вже пропонувалися у попередніх заключних звітах ОБСЄ/БДПЛ, але досі не знайшли свого втілення. ОБСЄ/БДПЛ заявляє про свою готовність далі сприяти зусиллям органів державної влади та громадянського суспільства в Україні щодо подальшого вдосконалення виборчого процесу.

А. ЗАКОНОДАВЧА БАЗА

1. Необхідно розглянути питання консолідації окремих чинних законів про вибори у єдиний Виборчий кодекс.
2. Закон України «Про вибори народних депутатів України» має передбачати можливість реєстрації незалежних кандидатів у відповідності з Зобов'язаннями країн-учасниць ОБСЄ.
3. Необхідно скасувати вимогу щодо 50% явки виборців на виборах до ВРУ.
4. Необхідно скасувати положення ЗВНДУ, що дає виборцям право голосувати «проти всіх».

Б. УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ

5. Правила призначення членів ДВК політичними партіями та блоками необхідно спростити, а ЦВК має ухвалити просту стандартну і обов'язкову процедуру щодо цього. Необхідно запровадити обмеження щодо умов, за яких партії (фракції) можуть змінювати членів ДВК.
6. Необхідно передбачити належну оплату праці членів ДВК з тим, аби посилити кваліфікацію членів виборчих комісій та зменшити залежність від партій, які платять своїм представниками з партійного бюджету.
7. Необхідно своєчасно визначити обов'язки членів ДВК з тим, щоб їх можна було включити до посібника для членів ДВК.
8. Необхідно посилити підготовку членів ДВК, зробивши її обов'язковою для всіх членів ДВК. Підготовка має бути більш інтерактивною й орієнтованою на процедури, які виконуються у день виборів, з особливим наголосом на більш складних процедурах – зокрема, тих, що стосуються підрахунку голосів і складання протоколів про підсумки голосування.
9. За умови наявності необхідних застережних заходів для запобігання зловживанням, необхідно забезпечити законність використання відкріпних посвідчень для голосування на всіх видах виборів з тим, аби уникнути позбавлення певних категорій виборців їхніх виборчих прав.
10. Програми освіти виборців мають стати обов'язковою складовою підготовки до виборів.
11. Закон України «Про вибори народних депутатів України» має визначати чіткі кінцеві терміни передання результатів голосування з ДВК до ОВК, а звідти – до ЦВК.
12. Необхідно внести зміни до положень ЗВНДУ, які дозволяють ОВК і ЦВК визначати результати виборів незалежно від кількості виборчих дільниць, де результати голосування було визнано недійсними, оскільки у своєму нинішньому вигляді вони створюють можливість вибіркового визнання недійсними результатів голосування на окремих виборчих дільницях.

В. РЕЄСТРАЦІЯ ВИБОРЦІВ

13. Із набуттям чинності 1 жовтня 2007 р. нового Закону України «Про державний реєстр виборців», а також з огляду на існуючу рекомендацію ОБСЄ/БДПЛ, органам державної влади рекомендується створити систему єдиного централізованого Реєстру виборців. Необхідно докласти зусиль для своєчасного впровадження нового реєстру до початку наступного загальнонаціонального виборчого процесу.
14. Складання СВ має здійснюватися на основі повнофункціонального державного реєстру громадян (населення), який досі не створено. Створення такого повнофункціонального державного реєстру громадян вимагає довгострокових зобов'язань і прояву політичної волі. Для цього основним зацікавленим сторонам в Україні необхідно узгодити між собою структуру такої системи та чітко визначити відповідні інституційні обов'язки.
15. З метою уникнення проблем програмної сумісності, які здатні поставити під загрозу якість СВ, для підготовки єдиного державного реєстру виборців та складання СВ має використовуватися одна і та ж комп'ютерна програма.
16. Інформація, що надається державними органами влади для складання списків виборців або створення єдиного державного реєстру виборців має чітко координуватися. Цій роботі не повинна перешкоджати відсутність чіткого розмежування обов'язків між відповідними державними установами. Така інформація (включно з даними, що надаються Державним департаментом у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб Міністерства внутрішніх справ України) має переводитися у цифровий формат.
17. Питання цілісності даних і збереження конфіденційності, а також умови впровадження нової системи мають бути чітко узгоджені усіма основними зацікавленими сторонами. Необхідно відзначити, що Україна досі не ратифікувала Конвенцію Ради Європи «Про захист фізичних осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру» (ETS 108).
18. Необхідно забезпечити повагу до виборчих прав громадян, що гарантуються Конституцією України та ЗВНДУ. Виборці не повинні позбавлятися виборчих прав через те, що вони живуть або подорожують за кордоном. Державна прикордонна служба не повинна бути учасником виборчого процесу.

Г. ВИБОРЧА КАМПАНІЯ

19. Як і під час минулих виборів, необхідно далі збільшувати та продовжувати зусилля щодо зменшення випадків зловживання державним адміністративним ресурсом під час виборів (включно з підготовкою державних службовців). Крім того, необхідно вдосконалити законодавчу базу з тим, аби вона узгоджувала право на вільне волевиявлення з обійнятими виборчими посадами у місцевих органах влади. Закон також має уточнити роль Президента у виборчій кампанії. Також варто не заохочувати використання під час передвиборчих кампаній різних «соціальних ініціатив» як прикладу поганої практики.

20. Необхідно врахувати можливість доповнення ЗВНДУ забор'язанням для суб'єктів виборчого процесу оприлюднювати джерела доходів та витрати передвиборчої кампанії. Це може здійснювати безпосередньо ЦВК шляхом оголошення або партії/блоки шляхом публікації у ЗМІ джерел їхніх доходів і витрат на передвиборчу кампанію.

Д. ЗМІ

21. Органи державної влади мають активніше діяти в напрямку подальшого перетворення фінансованих з держбюджету ЗМІ на повністю незалежні громадські канали мовлення. Необхідно заснувати незалежну раду з питань ЗМІ, яка матиме чіткий мандат щодо нагляду і контролю за забезпеченням вільного, рівного та справедливого доступу до таких громадських каналів мовлення.
22. Необхідно далі посилити незалежність і повноваження Національної ради з питань телебачення і радіомовлення з метою підвищення можливостей цього органу у сфері неупередженого нагляду за діяльністю електронних ЗМІ.
23. Необхідно далі підвищувати прозорість структури власності ЗМІ. Необхідно врахувати можливість запровадження обов'язку фізичних та/чи юридичних осіб, що звертаються по отримання ліцензії, оприлюднювати імена усіх власників та структур, що мають юридичні зв'язки з ними.
24. Необхідно внести ряд пов'язаних зі ЗМІ змін до ЗВНДУ, в тому числі, включити до закону чітке визначення поняття «передвиборча політична агітація» та її форм в контексті висвітлення перебігу передвиборчої кампанії у ЗМІ. Необхідно передбачити ширший перелік санкцій, в т.ч. штрафів, за порушення засобами масової інформації законодавчих вимог; доцільно скоротити 15-денний період заборони оприлюднення результатів опитувань громадської думки.
25. Необхідно розглянути можливість переоцінки доцільності принципів, встановлених Законом України «Про порядок висвітлення засобами масової інформації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування», які зобов'язують державні ЗМІ висвітлювати діяльність зазначених органів державної влади.

Е. СКАРГИ ТА АПЕЛЯЦІЇ

26. Необхідно розглянути можливість внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» з тим, аби надати партіям можливість представляти свої докази та аргументацію під час громадських слухань. Це надалі сприятиме підвищенню прозорості та кращому функціонуванню Конституційного Суду. Необхідно також розглянути можливість скорочення термінів розгляду справ – особливо, якщо справа безпосередньо стосується поточних виборів.
27. У ЗВНДУ має бути чітко визначена роль судів у передвиборчий період та на день виборів.

Є. ГОЛОСУВАННЯ, ПІДРАХУНОК ГОЛОСІВ, ВСТАНОВЛЕННЯ ТА ОГОЛОШЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ

28. Необхідно розглянути доцільність скорочення максимальної кількості зареєстрованих на виборчій дільниці виборців, яка наразі становить 2500 осіб.
29. Необхідно переглянути існуючу систему отримання ОВК виборчих матеріалів та перевірки протоколів ДВК про підсумки голосування з метою уникнення невинуватених затримок. Відповідні норми та процедури можна включити до виборчого законодавства або обов'язкової інструкції ЦВК. Необхідно розглянути можливість створення груп для прийому матеріалів у складі членів ОВК, призначених від різних політичних угруповань, які б здійснювали попередню перевірку протоколів про підсумки голосування. Прийом виборчих матеріалів має проводитися в умовах, що дозволяють належним чином спостерігати за процесом прийому.
30. Необхідно переглянути й, за можливості, спростити протоколи про підсумки голосування з тим, аби обмежити ймовірність технічних помилок. Протоколи мають супроводжуватися детальною інструкцією з належного заповнення.
31. Необхідно врахувати можливість уникнення відправлення членів ДВК назад на виборчі дільниці для того, щоб ДВК у повному складі вносила зміни до протоколу ДВК про підсумки голосування й виправляла суто канцелярські помилки (приміром, відсутні нулі чи прочерки, пропущені у протоколі замість нулів). Перелік можливих процедур та умов може включати в себе: (а) внесення до відкритої публічної бази даних протоколів про підсумки голосування на виборчій дільниці як оригіналу протоколу, так і його зміненої копії; (б) призначення групи підрахунку для надання допомоги й підтримки ОВК; (в) запровадження через ЗВНДУ або рішення ЦВК чітких критеріїв умов, коли протокол має бути складений заново; (г) вивішування у приміщенні ДВК зміненої копії поруч з оригіналом протоколу.
32. Для заповнення копій протоколів про підсумки голосування, які надаються представникам партій та блоків, а також акредитованим спостерігачам, можуть використовуватися паперові копії. Втім, для цілей підтвердження тотожності на цих копіях можна надалі вимагати оригінальні підписи членів й оригінальну печатку ДВК.
33. Всі числа з протоколів ДВК про підсумки голосування мають вводитися у базу даних ЦВК й публікуватися на веб-сторінці ЦВК повністю, а не у вигляді часткового набору даних.

Ж. УЧАСТЬ ЖІНОК

34. Необхідно докласти значних зусиль для реального розширення участі жінок в якості кандидатів, а також збільшення представництва жінок у Парламенті та Уряді.
35. Положення ЗВНДУ та Закону України «Про політичні партії в Україні» мають відповідати нормам Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків».

3. УЧАСТЬ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

36. Під час внесення доповнень до виборчого законодавства органам державної влади доцільно провести консультації з національними меншинами з питань, які для них є актуальними. Для забезпечення дієвого представництва національних меншин у виборних органах влади доцільно взяти до уваги «Лундські рекомендації щодо ефективної участі національних меншин у громадському житті», ухвалені в червні 1999 року, розроблені на прохання Верховного комісара ОБСЄ з прав національних меншин, а також «Рекомендації ОБСЄ/БДПЛ щодо сприяння ефективній участі національних меншин у виборчому процесі».

ДОДАТОК: РЕЗУЛЬТАТИ ВИБОРІВ

	Кількість	%
Кількість зареєстрованих виборців	37588040	
<i>З них виборців, які звернулися із заявами про голосування за місцем перебування</i>	1119971	2,98%
Кількість поданих голосів:	23315257	
<i>З них голосів, відданих виборцями за місцем перебування</i>	1014971	4,35%
<i>З них голосів, відданих «проти всіх»</i>	637185	2,73%
Кількість недійсних бюлетенів	379658	1,63%
Явка виборців		62,03%

Учасник виборів	Голосів		Мандатів	
	Кількість	%	Кількість	%
Партія регіонів (ПР)	8013895	34,37%	175	38,89%
Блок Юлії Тимошенко (БЮТ)	7162193	30,71%	156	34,67%
Блок «Наша Україна – Народна самооборона» (НУ-НС)	3301282	14,15%	72	16,00%
Комуністична партія України (КПУ)	1257291	5,39%	27	6,00%
Блок В. Литвина	924538	3,96%	20	4,44%
Соціалістична партія України (СПУ)	668234	2,86%		
Прогресивна соціалістична партія України (ПСПУ)	309008	1,32%		
Всеукраїнський союз «Свобода»	178660	0,76%		
Партія зелених України	94505	0,40%		
Виборчий блок Людмили Супрун – Український регіональний актив	80944	0,34%		
Комуністична партія України (оновлена)	68602	0,29%		
Партія вільних демократів	50852	0,21%		
Блок партій пенсіонерів України	34845	0,14%		
Партія національного економічного розвитку України	33489	0,14%		
Український народний блок	28414	0,12%		
Селянський блок «Аграрна Україна»	25675	0,11%		
«Християнський блок»	24597	0,10%		
Виборчий блок політичних партій «КУЧМА» (Конституція-Україна-Чесць-Мир-Антифашизм)	23676	0,10%		
Блок «Всеукраїнська громада»	12327	0,05%		
Всеукраїнська партія народної довіри	5342	0,02%		
Разом:	22298369	100,00%	450	100,00%

[Джерело: Веб-сайт ЦВК: <http://www.cvk.gov.ua>]

ПРО ОБСЄ/БДПЛ

Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДПЛ) є головною інституцією ОБСЄ, яка допомагає Державам-учасницям Організації «забезпечувати повну повагу до прав і основних свобод людини, дотримуватися верховенства права, розвивати принципи демократії, та (...) розбудовувати, укріплювати й захищати демократичні інститути, а також сприяти толерантності у суспільстві» (Документ Гельсінського самміту 1992 р.). Це називається людським виміром ОБСЄ.

ОБСЄ/БДПЛ з головним офісом у Варшаві (Польща) було створене як Бюро з вільних виборів на Паризькому саміті 1990 р. й розпочало свою діяльність у травні 1991 р. Рік потому назву Бюро було змінено з метою відтворення його розширеного мандату, який відтепер включав в себе права людини та питання демократизації. На сьогодні в Бюро працює більше 130 працівників.

ОБСЄ/БДПЛ є провідною агенцією Європи у сфері **спостереження за виборами**. Кожного року воно координує й організує розміщення тисяч спостерігачів, які перевіряють відповідність виборів, що відбуваються на території ОБСЄ, зобов'язанням країн-учасниць цієї організації, іншим міжнародним стандартам демократичних виборів, а також національному законодавству. Його унікальна методологія забезпечує поглиблене дослідження цілісного виборчого процесу. Через свої проекти допомоги ОБСЄ/БДПЛ допомагає Державам-учасницям покращувати свої виборчі системи.

Діяльність БДПЛ у сфері **демократизації** здійснюється у наступних напрямках: забезпечення верховенства права, законодавча підтримка, демократичне управління, питання міграції та свободи пересування, а також питання гендерної рівності. ОБСЄ/БДПЛ щорічно виконує чимало цільових програм допомоги, намагаючись у такий спосіб розвивати демократичні структури суспільства.

ОБСЄ/БДПЛ також надає допомогу Державам-учасницям у галузі виконання ними їхніх зобов'язань щодо розвитку та захисту прав і основних свобод людини у відповідності до зобов'язань ОБСЄ у сфері людського виміру. Це досягається через співпрацю з широким колом партнерів в напрямку посилення співробітництва, розбудови потенціалу й надання експертної тематичної підтримки, зокрема, щодо прав людини у боротьбі з тероризмом, зміцнення захисту прав людини у сфері боротьби з торгівлею людьми, освіти та підготовки з питань прав людини, моніторингу та складання звітів про стан захисту прав людини, прав жінок і безпеки.

У сфері **толерантності та недискримінації** ОБСЄ/БДПЛ надає Державам-учасницям підтримку у зміцненні здатності їхнього реагування на факти злочинів на ґрунті нетерпимості, прояви расизму, ксенофобії, антисемітизму та інших форм нетерпимості. Діяльність ОБСЄ/БДПЛ у сфері толерантності та недискримінації зосереджена на наступних напрямках: законодавство; підготовка з питань забезпечення дотримання законодавства; моніторинг, звітність та контроль за реагуванням на злочини та інциденти на ґрунті нетерпимості; також освітня діяльність з розвитку толерантності, поваги та взаєморозуміння.

ОБСЄ/БДПЛ надає Державам-учасницям консультативну допомогу в здійсненні їхньої політики відносно етнічних груп **рома та синті**. Воно сприяє розбудові потенціалу та налагодженню мережі контактів між громадами рома та синті, а також сприяє участі представників етнічних груп рома та синті у діяльності органів, що відповідають за формування політики.

Усі заходи БДПЛ здійснюються у тісній співпраці з Державами-учасницями ОБСЄ, інституціями ОБСЄ, установами на місцях, а також іншими міжнародними організаціями.

За більш детальною інформацією, будь ласка, звертайтеся на веб-сторінку ОБСЄ/БДПЛ (www.osce.org/odihr).