



Бюро з демократичних інститутів та прав людини

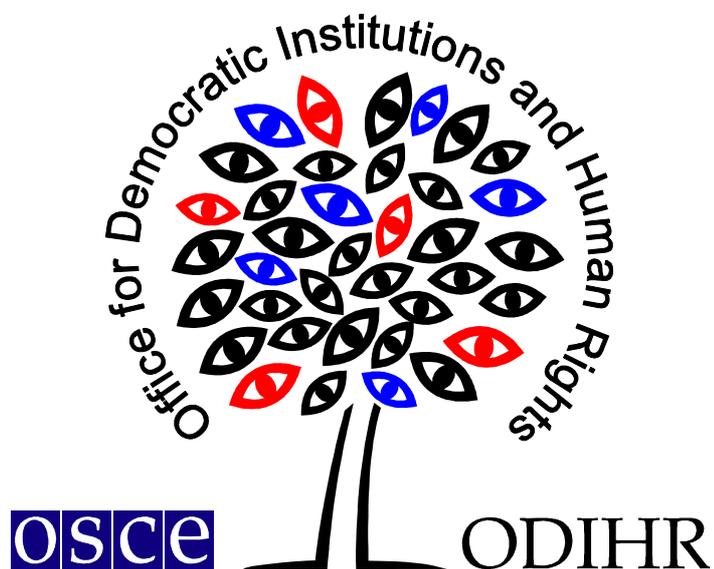
УКРАЇНА

ДОСТРОКОВІ ПАРЛАМЕНТСЬКІ ВИБОРИ

30 вересня 2007 р.

ЗВІТ МІСІЇ ОБСЄ/БДІПЛ З ОЦІНКИ ПОТРЕБ

11-13 липня 2007 р.



Варшава

20 липня 2007 р.

УКРАЇНА
ДОСТРОКОВІ ПАРЛАМЕНТСЬКІ ВИБОРИ
30 вересня 2007 р.

Звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ з оцінки потреб¹

I. Вступ

На запрошення органів української влади для спостереження за достроковими парламентськими виборами, запланованими на 30 вересня 2007 року, Бюро демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ/БДПЛ) делегувало в Україну Місію з оцінки потреб (МОП), що працювала в Україні з 11 по 13 липня 2007 року. МОП складалася з пана Джеральда Мітчела, Голови відділу з виборчих питань ОБСЄ/БДПЛ, пана Вадіма Ждановича, Старшого радника з виборчих питань, пана Жилия Сафі, радника з виборчих питань, та пана Андреаса Бейкера, Співробітника з питань преси та програм Парламентської асамблеї ОБСЄ.

Мета МОП ОБСЄ/БДПЛ полягала в оцінці умов та рівня готовності до проведення дострокових Парламентських виборів, запланованих на 30 вересня 2007 року, згідно із зобов'язаннями ОБСЄ та наданні поради щодо деталей організації можливої Місії спостереження за виборами (МСВ).

МОП провела зустрічі в Києві з представниками української влади, органів що відповідають за організацію виборів, політичних партій та громадянського суспільства (див. Додаток).

ОБСЄ/БДПЛ вдячні Міністерству закордонних справ України та Координатору проектів ОБСЄ в Україні за підтримку, надану МОП.

II. Підсумки

30 вересня 2007 року українські виборці мають прийти на виборчі дільниці, щоб шляхом дострокових виборів обрати 450 членів Парламенту (Верховної Ради). Для отримання місць у Парламенті виборча система використовує пропорційне представництво з загальнонаціональними партійними списками і тривідсотковим бар'єром.

Парламент, який буде переобрано, обрали у березні 2006 року. У своєму остаточному звіті ОБСЄ/БДПЛ зробили висновок, що ці вибори було проведено в цілому у відповідності із зобов'язаннями ОБСЄ та іншими міжнародними стандартами демократичних виборів. Втім, завершальний звіт містив низку суттєвих рекомендацій для вдосконалення процесу.

Позачергові вибори є наслідком політичної кризи, що розпочалася навесні 2007 року між Президентом та правлячою коаліцією. У відповідь на зростаючу кількість переходів членів парламенту від опозиції до правлячої коаліції, що розглядалися опозицією як спроба змінити результати парламентських виборів березня 2006 року,

¹ Цей звіт є перекладом з англійської мови. Звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ англійською мовою залишається єдиною офіційною версією.

Президент України видав 2 квітня 2007 року указ про розпуск Парламенту та оголошення позачергових парламентських виборів, початково запланованих на 27 травня. Це рішення стало також наслідком низки конфліктів щодо повноважень між Президентом та Прем'єр-міністром, викликаних, великою мірою, нечітким розподілом повноважень за Конституцією після внесення до неї змін, прийнятих у грудні 2004 року, які вступили в дію у 2006 році. Парламентські коаліційні фракції оскаржували президентський указ про позачергові парламентські вибори в Конституційному суді.

Політична криза, що продовжувалася після рішення Президента, закінчилася 27 травня, коли було досягнуто домовленість, згідно з якою президент, прем'єр-міністр та спікер Парламенту погодилися провести парламентські вибори 30 вересня. Ця угода включала також прийняття змін до Закону "Про вибори народних депутатів України" (надалі "закон про парламентські вибори, чи ЗПВ"), призначення нових членів Центральної виборчої комісії (ЦВК) та зобов'язання не втручатися до роботи органів судочинства чи силових органів.

Хоча політичне рішення провести дострокові вибори було досягнуто, правові підстави для розпуску Парламенту досі піддаються сумніву деякими сторонами, що створює можливість виникнення питання законності протягом усього виборчого процесу.

Парламентські вибори будуть проведені за умов зміненої правової бази. Згідно з угодою від 27 травня зміни до ЗПВ було прийнято 1 червня 2007 року. В той час як зміни ніби-то спрямовані на виправлення деяких недоліків існуючих законодавчих норм про позачергові вибори, деякі зміни викликають неабияке занепокоєння. Серед них:

- Положення, що дозволяють виборцям голосувати вдома без пред'явлення документального підтвердження необхідності цього, в той час як відомо, що схожі процедури були основним джерелом виборчих порушень під час другого туру Президентських виборів 2004 року;
- Положення, що мають на меті організацію виключення зі списків громадян, "що перетнули кордон України" та поїхали закордон;
- Положення, що забезпечують жорсткі умови для реєстрації виборців;
- Положення, що встановлюють вимогу 50-відсоткової явки виборців для визнання виборів дійсними.

Хоча деякі співрозмовники МОП висловили сумніви, що виборчий процес може показати значний прогрес, на більшість вищенаведених питань, що викликають занепокоєння, Центральна виборча комісія великою мірою все ще може відповісти. При цьому особливу увагу потрібно приділити тому, як органи, відповідальні за організацію виборів, вирішать ці питання як на центральному, так і на місцевому рівнях.

Згідно з угодою від 27 травня було змінено склад Центральної виборчої комісії. Вісім з 15 членів були висунуті коаліцією, а сім – опозицією, керівництво ЦВК було доручено члену, обраному від квоти опозиції. Хоча з кінця 2004 року в ЦВК загалом домінувала колегіальність, останнім часом з'явилися ознаки перетворення ЦВК на форум, у якому партійні інтереси стають першочерговими. Це може завадити ЦВК ефективно виконувати свої обов'язки. Місія спостереження за виборами слідкуватиме за розвитком роботи ЦВК та її здатністю виконувати свої функції без політичного втручання.

Списки виборців складатимуться згідно із зміненими законодавчими нормами, які вказують на намір перейти до встановлення постійного реєстру виборців, що повинен замінити списки виборців, що створювалися раніше наново для кожних виборів. Тим не менше, нові законодавчі рамки залишають невирішеними низку питань, і практичне проходження численних етапів, необхідних для створення цих списків, видається

складним, особливо в умовах жорстких часових рамок. Очевидними є необхідність приділити особливу увагу підвищенню громадської обізнаності та звернення до виборців із закликом перевірити свої дані у списках.

В Україні існує велика кількість електронних та друкованих засобів масової інформації й плюралізм у ЗМІ є очевидним. МОП ОБСЄ/БДПЛ не отримала повідомлень про централізований тиск чи залякування ЗМІ. Втім кілька співрозмовників висловили занепокоєння через наявний, на їх думку, факт відсутності прозорості у питаннях власності ЗМІ.

Всі співрозмовники МОП підкреслили потребу в значній кількості довготермінових спостерігачів, а також великій кількості короткотермінових спостерігачів, що працюватимуть на всій території країни в день виборів. Зважаючи на умови, в яких були оголошені ці вибори, а також занепокоєння, висловлені великою кількістю співрозмовників щодо майбутніх виборів, ОБСЄ/БДПЛ рекомендує надіслати Місію спостереження за виборами (МСВ) для спостереження за достроковими парламентськими виборами в Україні. Таким чином, ОБСЄ/БДПЛ пропонує країнам-учасницям ОБСЄ, у відповідності до масштабу місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ під час парламентських виборів березня 2006 року, направити 60 довготермінових спостерігачів для спостереження за виборчим процесом по всій країні з середини серпня до закінчення виборів та 600 короткотермінових спостерігачів для спостереження за процедурами в день виборів, в тому числі за голосуванням, підрахунком голосів та визначенням результатів на всіх рівнях адміністрування виборів.

III. Висновки

A. Політичний контекст

Парламент, котрий буде переобрано, був вибраний у березні 2006 року. У своєму остаточному звіті по парламентських виборах березня 2006 року, який було опубліковано в червні 2006 року, ОБСЄ/БДПЛ дійшли висновку, що ті вибори було проведено загалом у відповідності із зобов'язаннями ОБСЄ та іншими міжнародними стандартами демократичних виборів і свідчили про подальше зміцнення прогресу, продемонстрованого під час повторного другого туру президентських виборів 26 грудня 2004 року.

Результати парламентських виборів 2006 року² надали невелику перевагу політичним силам, що підтримували кандидатуру Президента Ющенка в грудні 2004 року. Тим не менше, труднощі, пов'язані зі створенням працездатної урядової коаліції, особливо призначення прем'єр-міністра та спікера парламенту, призвели до політичної кризи, що скоро виявила недоліки та неясності Конституції, зміненої в грудні 2004 року. Зокрема, була виявлена невизначеність Конституційних положень щодо наступних питань:

- Умови використання Президентом права розпуску Парламенту та призначення нових парламентських виборів;
- Юридичний статус коаліційних угод та можливість їх розривання;
- Виборчі процедури для виборів спікера парламенту та прем'єр-міністра;
- Припустимість подання президентом парламенту на посаду прем'єр-міністра іншої кандидатури, ніж та, яку йому подала новостворена коаліція;

² Партія Регіонів отримала 32,14% голосів та 186 місць, Блок Юлії Тимошенко – 22,29% та 129 місць, Блок "Наша Україна" – 13,95% та 81 місць, Соціалістична партія України – 5,69% та 33 місць, Комуністична партія України – 3,66% та 21 місць.

- Юридична ситуація, що виникає в результаті можливої неспроможності чи відмови президента подати до парламенту в терміни, передбачені Конституцією, кандидатуру на посаду прем'єр-міністра.

Ці конституційні положення були поспішно прийняті 8 грудня 2004 року як частину домовленостей по розв'язанню кризи, що розпочалася після фальсифікованого другого туру Президентських виборів 2004 року. Вони ніколи не тестувалися, а єдиний орган, що має повноваження тлумачити Конституцію, Конституційний суд, не міг виконувати свої обов'язки з кінця жовтня 2005 року до серпня 2006 року через відсутність кворуму. Криза закінчилася 2 серпня 2006 року, коли пана Януковича обрали прем'єр-міністром після того, як Президент Ющенко погодився подати його кандидатуру парламенту. Після цього було підписання більшістю парламентських фракцій "Декларації національної єдності", що створила структуру для внутрішньої та зовнішньої політики.

Протягом останніх місяців на функціонування українських установ вплинула низка конфліктів, пов'язаних з розподілом повноважень між президентом та прем'єр-міністром. Деякою мірою ситуація, що склалася на даний момент, є наслідком нечіткого розподілу конституційних повноважень. Суперечність становища стала очевидною після прийняття парламентом у січні 2007 року закону "Про Кабінет Міністрів", що значно обмежує повноваження президента.

Починаючи з березня 2007 року, серед представників опозиційних парламентських груп схоже відбувалися переходи до більшості Партії регіонів. Ці переходи сприймалися опозицією як такі, що можуть призвести до того, що більшість матиме понад 2/3 місць у парламенті і, таким чином, буде в змозі скасовувати будь-яке президентське вето на законодавство, самостійно змінювати Конституцію чи оголошувати імпічмент президенту.

У відповідь Президент Ющенко розпустив парламент 2 квітня та оголосив нові вибори, що спочатку були призначені на 27 травня 2007 року. Це викликало конфронтацію з парламентською більшістю та Кабінетом Міністрів. Законність указу Президента Ющенка було піддано сумніву в Конституційному суді, що, в свою чергу, став епіцентром кризи, під час якої коаліція та опозиція обмінювалися взаємними звинуваченнями у тиску на суддів. Поки наказ від 2 квітня розглядався Конституційним судом, Президент Ющенко 26 квітня видав другий наказ, що скасовував перший і оголошував про проведення виборів 24 червня. Практичне виконання першого наказу не відбулося через відмову Кабінету міністрів профінансувати виборчий процес та відсутність кворуму в ЦВК.

В кінці травня з'явився ризик перетворення кризи у конфронтацію між різними силовими органами, відданими президенту чи уряду. 27 травня Президент Ющенко, Прем'єр-міністр Янукович та Спікер Мороз підписали тристоронню угоду про закінчення кризи, проведення виборів 30 вересня 2007 року, внесення до виборчого законодавства змін, що дозволятимуть провести дострокові вибори, та призначення нової Центральної виборчої комісії.

Хоча було досягнуто політичного рішення провести дострокові вибори, юридичні підстави для розпуску парламенту досі піддаються сумніву деякими сторонами. Вирішити, чи відповідає рішення президента Конституції, мав би Конституційний суд, але він і досі не спромігся прийняти рішення з цього питання. Потенційно це може призвести до того, що деякі учасники виборчих перегонів не визнаватимуть законність виборчого процесу, ймовірно навіть після його завершення.

Незважаючи на те, що наказ президента, підписаний 5 червня, оголошував нові вибори через неповноважність парламенту, деякі депутати продовжували відвідувати засідання до 27 червня, не визнаючи законність цього указу. Питання полягало в тому, чи

насправді парламент став "неповноважним", як про це стверджував указ, після подання у відставку більше, ніж 1/3 його членів.³ З цього часу Президент Ющенко відмовлявся розглядати будь-які законопроекти, направлені парламентом до Секретаріату Президента.

Зараз політичні партії готуються до виборів 30 вересня. Десять політичних сил, що підтримують Президента Ющенка⁴, зобов'язалися в "Декларації об'єднаних демократичних сил", підписаній 5 липня, взяти участь у виборах як єдиний суб'єкт виборчого процесу з кінцевою метою створення об'єднаної політичної партії після виборів. Очікується, що колишній Міністр внутрішніх справ Юрій Луценко очолить список.

На додаток до вищезгаданих, очікується, що Блок Юлії Тимошенко, Партія регіонів, Комуністична партія України та Соціалістична партія України також будуть серед чільних учасників виборчих перегонів.

Деякі співрозмовники МОП ОБСЄ/БДПЛ висловили занепокоєння з приводу того, що урядові та адміністративні службовці братимуть активну участь у виборчій кампанії, продовжуючи виконувати свої функції в межах інституцій, які вони представляють. Особливо це стосується членів Кабінету Міністрів, голів облдержадміністрацій та голови Секретаріату Президента. Хоча такі дії нібито не є протизаконними, це оцінюється як можливість використання адміністративного ресурсу.

Б. Законодавча база

Основним правовим документом, що врегульовує парламентські вибори, є закон "Про вибори народних депутатів України" (ЗПВ), прийнятий 24 березня 2004 року та змінений 7 липня 2005 року та 1 червня 2007 року.

Цей закон організовує виборчу систему за принципом виключно пропорційного представництва в єдиному загальнонаціональному виборчому окрузі з трьохвідсотковим бар'єром для розподілу місць. Нова виборча система замінила попередню змішану, в якій половина з 450 депутатів парламенту обиралася в одномандатних округах, а інша половина – шляхом пропорційного представництва. Зміни від липня 2005 року внесли деякі позитивні нововведення, такі як правила проведення виборчої кампанії, обмеження використання пересувних скриньок для голосування та голосування за відкритими посвідченнями, а також акредитацію місцевих позапартійних спостерігачів.

³ Згідно зі статтею 82.2 Конституції "Верховна Рада України є повноважною за умови обрання не менш як двох третин від її конституційного складу." Своєю постановою N.17-рп/2002 від 17 жовтня 2002 року Конституційний суд уточнив, що для визначення повноважності парламенту правило двох третин повинно застосовуватись протягом всього скликання. Парламент втратив 2/3 свого складу внаслідок введення механізму, відомого як "імперативний мандат" (стаття 81 Конституції), коли народних депутатів, які заявили про вихід зі своєї фракції, політична партія, від якої вони були обраними, позбавила мандатів. Однак ще була можливість того, що парламент відновить 2/3 свого складу, якщо необрані кандидати зі списків БЮТ та "Нашої України" отримають мандати тих депутатів, до залишили парламент. ЗПВ (стаття 101.1) зі змінами від 1 червня вказує, що "у разі дострокового припинення повноважень депутата України на підставах і в порядку, передбачених Конституцією України і законами України, [...] Центральна виборча комісія своїм рішенням визнає депутатом наступного за черговістю кандидата у депутати у виборчому списку відповідної партії [...]". Блоки Юлії Тимошенко та "Наша Україна" вирішили повністю "обнулити" свої списки, щоб попередити можливість зайняття мандатів, звільнених депутатами, що подали у відставку, наступними кандидатами зі своїх списків. Ці справи були передані до судів. Київський апеляційний суд вирішив, що скасування списку БЮТ було законним. Скасування списку "Нашої України" було врешті-решт також визнано законним.

⁴ В це число входять "Наша Україна", Християнсько-демократичний союз, "Вперед, Україно!", Європейська партія України, Народний рух України, ГП "Пора", Українська народна партія, Конгрес українських націоналістів, Українська республіканська партія "Собор" та Партія захисників вітчизни.

Згідно з Конституцією (стаття 77), позачергові вибори мають проводитися "в період шістдесяти днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України". Положення про "позачергові вибори" (стаття 102 ЗПВ) були відомі як такі, що потребували змін чи додаткових врегулювань, особливо в тій частині, що стосується складу виборчих комісій, друку виборчих бюлетенів та іншої виборчої документації, а також складання списків виборців.

Згідно з угодою від 27 травня 2007 року зміни до ЗПВ були прийняті 1 червня 2007 року. Ці зміни стали результатом політичних переговорів між парламентськими фракціями. Хоча вони мають на меті заповнення низки прогалин статті 102, деякі з нових положень викликають неабияке занепокоєння, особливо ті, що стосуються деталей голосування за місцем проживання, виключення зі списків виборців осіб, що поїхали за кордон, чи процедури складання списків виборців.

Що стосується голосування за місцем проживання за допомогою пересувних скриньок для голосування, зміни, внесені до статті 84 ЗПВ, відмінили вимогу, згідно з якою виборець мав надати "відповідний документ, що засвідчує їх стан". Вимога надання цих документів була включена в цей закон змінами від липня 2005 року як спроба посилити контроль та підзвітність у процесі голосування. Вона також відповідала рекомендаціям ОБСЄ/БДПЛ, оскільки було визначено, що неконтрольована процедура голосування за місцем проживання стала одним з основних джерел фальсифікацій під час другого туру президентських виборів 2004 року.

Згідно з пунктом 2 частини 3 статті 84, після прийняття поправок у червні 2007 року, на ЦВК покладається завдання встановити форму заяви від виборців, які тимчасово не здатні самостійно пересуватися, а також вимоги до такої заяви. Це може надати можливість для зменшення потенційних проблем, спричинених поправками. Місія зверне на це питання особливу увагу.

Поправки ввели нові норми, що намагаються організувати виключення зі списків виборців громадян, які "перетнули кордон України" і поїхали за кордон.⁵ Ця норма викликає значну стурбованість щодо її відповідності принципу законності, оскільки вона надає Державному Комітету Кордонів (інституції, що не має такої юрисдикції) можливість обмежувати право голосу громадян.⁶ Співрозмовники МОП ОБСЄ/БДПЛ також стверджували, що це може порушувати принципи захисту персональних даних, які визначено у відповідних міжнародних документах.

Втілення даної норми також здається особливо складним, коли часові рамки, ресурси, відповідальні органи та процедури чітко не визначені, а технічна спроможність є обмеженою. Справді, багато пунктів перетину кордону не мають системи автоматичної реєстрації осіб, які перетинають кордон. Окрім того, в залежності від країни-сусіда перетин кордону здійснюється за різними режимами та вимогами. На завершення, створення можливості для повторного відкриття виборчих списків на пізній стадії, після того, як їх було вже передано дільничним виборчим комісіям, та виключення з них виборців, може створити додаткові проблеми і, якщо процес не буде прозорим та підзвітним, стати джерелом зловживань. Місія спостереження за виборами звертатиме особливу увагу на дане питання.

Норми щодо формування списків виборців також викликають запитання, особливо нова стаття 102-3.1: "Складання списків виборців для позачергових виборів депутатів

⁵ Стаття 102-3.9: "Органи державної прикордонної служби за три дні до дня виборів подають до окружних виборчих комісій відомості про осіб, які зареєстровані в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, фактично перетнули кордон України і на момент подання відомостей відсутні дані про їх повернення на територію України."

⁶ Зокрема, див. Конституцію України, статті 6 і 19.2

здійснюється з використанням основних механізмів і процедур, визначених Законом України “Про Державний реєстр виборців” [...]”

Дійсно, новий закон “Про Державний реєстр виборців” було прийнято 22 лютого 2007 з метою встановлення повністю нової системи, згідно з якою дані виборців записувалися б у постійний “реєстр виборців”.⁷ Варто зазначити, що в українському контексті існує чітка відмінність між концепціями “списків виборців” та “реєстру виборців”. Традиційно, а саме так вже було згідно з законом “Про вибори народних депутатів України” зі змінами, внесеними в липні 2005 року, дані виборців вносяться у списки виборців, що не є постійними та створюються спеціально на кожні вибори.

Передбачалося, що закон “Про Державний реєстр виборців” набере чинності 1 жовтня 2007 року, а створення постійного, централізованого і комп’ютеризованого реєстру виборців буде завершено до 2010 року. Реальна спроможність завершення процесу створення центрального реєстру виборців в короткі строки, що є в наявності напередодні дострокових парламентських виборів, викликає сумніви (див. нижче, Реєстрація виборців).

Поправки, прийняті 1 липня, відмінили можливість використання виборцями, які не будуть в межах свого виборчого округу в день виборів, відкріпних посвідчень. Хоча ці посвідчення були одним з головних джерел маніпуляцій під час першого і другого турів президентських виборів 2004 року, їхнє використання під час виборів 2006 року не викликало запитань, оскільки поправки до закону “Про вибори народних депутатів України” від липня 2005 року встановили покращену систему контролю та звітності. Скасування можливості проголосувати за відкріпними посвідченнями потенційно може обмежити право голосу значної кількості виборців, які не будуть на території свого виборчого округу в день виборів.

Прикро, що закон залишає можливість для виборців проголосувати “проти всіх”. Ця можливість додає нечіткості, оскільки голоси “проти всіх”, якщо пораховані як недійсні, можуть вплинути лише на явку, тоді як якщо підраховані як дійсні, вони матимуть нечіткий статус, оскільки не висловлюють конкретного вибору.

На завершення, поправки ввели вимогу 50% явки на виборах для визнання їх такими, що відбулися, чого не існувало раніше. Хоча впродовж попередніх виборчих процесів явка виборців традиційно була високою в Україні, варто зазначити, що вимоги щодо явки можуть потенційно сприяти повторному проведенню виборів, які не відбулися, дозволити будь-якій політичній силі зі значною підтримкою зірвати виборчий процес шляхом бойкоту та поставити під сумнів довіру виборців щодо важливості голосування.

С. Адміністрування виборів

Виборчі комісії працюють на трьох рівнях: Центральна виборча комісія (ЦВК), 225 окружних виборчих комісій (ОВК) та орієнтовно 34,000 дільничних виборчих комісій (ДВК).

Норми щодо формування ЦВК та більшість її обов’язків визначені окремим законом. ЦВК складається з 15 членів, призначених парламентом на 7-річний термін. Всі рішення ЦВК мають бути прийняті абсолютною більшістю (8/15), але кворум у складі 2/3 (десять членів) є необхідним для визнання засідання дійсним.

Після угоди 27 травня, 1 червня 2007 року парламент обрав новий склад ЦВК. Після останнього перетасування ЦВК в грудні 2004 року, Партія Регіонів критикувала склад ЦВК та скаржилася, що вони були недостатньо представленими. Новопризначена ЦВК

⁷ ОБСЄ/БДПІЛ та Венеціанська Комісія підготували спільний висновок щодо закону “Про Державний реєстр виборців”, CDL-AD(2007)026. Його можна знайти за адресою: <http://www.osce.org/odihr-elections/13451.html>

складається з восьми членів, пов'язаних з правлячою коаліцією, та семи - з опозицією. Коаліція контролює більшість в ЦВК, тоді як посади голови та заступників було віддано опозиції. Після формування ЦВК, пан Володимир Шаповал, колишній представник Президента Ющенка в Конституційному Суді, був обраний її головою.

Хоча колегіальність домінувала у ЦВК з кінця 2004 року, нещодавно з'явилися сигнали того, що ЦВК може перетворитися на форум, в якому політичні інтереси стають головними. Це може вплинути на спроможність ЦВК ефективно виконувати свої функції. Не зважаючи на те, що ЦВК було створена в результаті політичної угоди, поточний склад ЦВК, схоже, зіткнувся з труднощами під час реалізації своїх повноважень. Справді, якщо ЦВК було сформовано 1 червня, то перше засідання вона була спроможна провести 22 червня, і навіть того дня четверо членів від квоти опозиції покинули засідання, як знак протесту проти проекту постанови, що визначає розподіл регіонів між різними членами ЦВК.

Після другої спроби, 25 червня більшістю у складі 8 членів було прийнято постанову щодо розподілу регіонів. Двоє членів від квоти опозиції відвідали засідання і проголосували проти. Інші були відсутні в знак протесту. Це звична практика, що кожного члена ЦВК пропонують як "куратора" одного чи двох регіонів України. Теоретично, ця процедура не дозволяє членам ЦВК, що виконують роль кураторів, спрямовувати роботу ОВК, а швидше має гарантувати добру співпрацю між різними рівнями органів виборчого адміністрування та правильне виконання закону. Впродовж останніх виборчих процесів розподіл регіонів здійснювався за рішенням голови. Згідно з розподілом, прийнятим новим складом ЦВК, члени ЦВК від квоти коаліції отримали Крим, Донецьк, Харків, Одесу, Миколаїв, Луганськ, Севастополь, Херсон, Закарпаття, Дніпропетровськ, Кіровоград, Запоріжжя, Чернігів, Київську область та Черкаси. Члени від квоти опозиції отримали Хмельницький, Рівне, Суми, Полтаву, Львів, Чернівці, Івано-Франківськ, Тернопіль, Вінницю, Волинь, Житомир та місто Київ. Цей розподіл має тенденцію відповідати електоральній потужності політичних сил, з якими пов'язують членів ЦВК.

З кінця 2004 року Центральна виборча комісія регулярно визнавалася як професійний та незалежний орган. Особливо це було характерно під час повторного другого туру президентських виборів 2004 року та парламентських виборів 2006 року. З огляду на перші тижні функціонування ЦВК у теперішньому складі, деякі співрозмовники МОП ОБСС/БДПЛ висловили стурбованість з приводу спроможності новопризначеної ЦВК виконувати свої обов'язки без політичних впливів.

На парламентських виборах 2006 року кожна фракція попереднього парламенту мала право пропонувати представника в кожному ОВК, а решта місць розподілялася шляхом жеребкування між іншими партіями та блоками, що брали участь у виборах. Поправки від 1 червня 2007 року обмежили право пропонування членів до ОВК та ДВК, залишивши його за парламентськими фракціями (стаття 102-2.1). Згідно з новими нормами, коаліція та опозиція повинні мати однакову кількість членів окружних виборчих комісій, а на кожній зі сторін політичного спектру кожна фракція має мати однакову кількість членів (стаття 102-2.2). З огляду на теперішню структуру парламенту, така комбінація діятиме лише за умови, якщо кількість членів ОВК буде рівна 12.

Існують певні спекуляції щодо практичних можливостей парламентських опозиційних фракцій, які колективно скасували свої мандати, скористатися правом подання кандидатур для членства в ОВК. Поправки червня 2007 року додали статтю 102-2.1, яка передбачає, що "...кандидатури до складу окружних виборчих комісій подаються від депутатських фракцій, які були утворені у поточному скликанні Верховної Ради [...]. Подання щодо кандидатур від фракцій підписується головою фракції, підпис якого засвідчується в Апараті Верховної Ради України або нотаріально, та вноситься до Центральної виборчої комісії ..."

Зважаючи на складність питання правового статусу опозиційних фракцій в парламенті, деякі співрозмовники МОП ОБСЄ/БДПЛ стверджували, що вимога підписання подання щодо членства в ОВК головою фракції може викликати питання під час практичного виконання. Зважаючи на важливість функцій, які виконують ОВК, відсутність деяких парламентських фракцій в ОВК може серйозно вплинути на прозорість процесу.

Виборче законодавство визначає кількість виборців на одну дільницю від 20 до 2500. Разом з тим, коли ця норма діяла вже і на виборах 2006 року, місія спостереження за виборами від ОБСЄ/БДПЛ тоді зазначала, що було орієнтовно 1,400 дільниць, де кількість виборців перевищувала 2,500, що вже є великою кількістю. Поправки до закону “Про вибори народних депутатів України” передбачають, що “для проведення позачергових виборів депутатів використовуються звичайні виборчі дільниці, утворені для проведення останніх виборів депутатів.” (Стаття 102-1.4). Це, щоправда, не перешкоджає ЦВК сформувати нові звичайні дільниці, якщо така потреба обумовлена кількістю виборців.

На завершення, Закон передбачає можливість голосування за кордоном. ДВК буде сформовано в закордонних дипломатичних місіях. Нові норми закону, додані поправками 1 червня 2007 року, передбачають, що “для проведення позачергових виборів депутатів використовуються територіальні виборчі округи та закордонні виборчі дільниці, утворені для проведення останніх виборів депутатів” (стаття 102-1.1). На виборах 2006 року ЦВК сформувало 116 дільниць в 78 країнах для голосування за кордоном. Проголосувало лише 34,115 виборців з 422,115 зареєстрованих .

D. Реєстрація виборців

Традиційно, списки виборців склалися спеціально на кожні вибори, згідно з визначеними строками та методологією. Як згадувалося вище, поправки, прийняті 1 червня, модифікували законодавчу базу шляхом звернення до головних норм нового закону “Про Держаний реєстр виборців” та визначення детальної процедури реєстрації виборців. Як згадувалося вище, нова законодавча база для складання списків виборців може викликати певні питання під час її практичного виконання.

Поправки передбачають створення робочих груп на рівні району впродовж 5 днів від початку виборчого процесу. Робочі групи повинні будуть поновити списки з використанням даних місцевих органів влади, місцевих відділів державних органів, включно з Міністерством внутрішніх справ, Міністерством юстиції, місцевими військовими одиницями, органами охорони здоров'я, податковими установами, прикордонною службою та ін. Ці органи повинні надати робочим групам дані в паперовому та електронному форматах не пізніше як за 30 днів до дня виборів. Робочі групи повинні підготувати оновлені списки не пізніше як за 20 днів до дня виборів. Списки, підписані головами районних робочих груп та головами відповідних місцевих органів влади, мають бути подані у паперовому та електронному форматах до ОВК не пізніше, ніж за 17 днів до дня виборів.

Такий процес реєстрації виборців вимагає сильної підтримки різних органів державної влади на місцях. Хоча правова база не дозволяє органам адміністрування виборів починати підготовку до виборів раніше, ніж за 60 днів до дня виборів, попередньо згадувані державні органи та установи мають можливість раніше розпочати підготовку даних, які вони повинні будуть надати робочим групам, коли останні буде сформовано. З цього приводу було видано Указ Президента, разом з тим, МОП ОБСЄ/БДПЛ було проінформовано, що рівень підготовки відрізняється в різних регіонах і деякі співрозмовники висловили хвилювання щодо можливості завершення цього процесу задовільно і вчасно.

Попередній досвід процесу реєстрації виборців в Україні підказує, що, окрім співпраці вищезгаданих державних органів та установ, залишаються додаткові виклики,

особливо, що стосується наявності та достовірності даних, за які відповідають ці органи. Ці дані зберігаються в різних, іноді не поєднаних форматах. Чутливим лишається питання транслітерації імен з російського варіанту кирилиці на український.

Після того як ОВК отримає списки виборців, вони повинні передати їх до ДВК не пізніше як за 12 днів до дня виборів. Інформація щодо “виборців, які перетнули кордон України”, має бути надіслана Прикордонною службою до ОВК за три дні до дня виборів (Стаття 102-3.9), а ОВК повинні подати цю інформацію до ДВК наступного дня після отримання цієї інформації від Прикордонної служби, щоб ДВК могли викреслити подані імена зі списків (Стаття 102-3.18). Таке виключення може відбуватися аж до двох днів до виборів. Такі строки позбавляють виборців, яких в результаті цієї процедури виключили зі списків, будь яких правових підстав для подання вимоги про включення себе у список.

Остаточне доопрацювання списків виборців може здійснюватися за дуже стиснутими строками. Якщо ДВК отримують списки вчасно та виключають зі списків у передбачений строк тих виборців, які перетнули кордон країни, виборці можуть мати мало чи зовсім не мати часу перевірити свої дані у списках та вимагати внесення поправок. Справді, стаття 43.5 передбачає, що “скарга [щодо достовірності списків виборців] може бути подана до відповідної дільничної виборчої комісії не пізніш як за п’ять днів до дня виборів.” В цьому складному контексті необхідність ґрунтовної кампанії по інформуванню виборців і заохоченню перевірки ними своїх даних здається першочерговою.

Контрольні групи, створені з метою покращення прозорості процесу, мають бути утворені ЦВК на центральному та регіональному рівнях на основі кандидатур, поданих парламентськими фракціями за підписом голів фракцій (цей останній момент може викликати ті ж запитання, що вже обговорювалося по відношенню до формування ОВК).

Е. ЗМІ

З часу президентських виборів 2004 року відбулися суттєві зміни в медіа-секторі. МОП не отримала даних про централізований тиск, а так звані “темники” (редакційні медіа вказівки), про які був коментар в остаточному звіті ОБСЄ/БДПЛ по президентських виборах 2004 року, ніби-то зникли. Виборчий закон встановлює, що кампанія у ЗМІ має проводитися згідно з принципом “рівних можливостей”. Закон подає досить чіткі правила для забезпечення рівного доступу до друкованих та електронних ЗМІ під час виборчої кампанії.

Кандидатам дозволено користуватися платною рекламою. ЗМІ зобов’язані надати можливість для всіх кандидатів розміщувати платну рекламу “на рівних умовах”. Деякі співрозмовники висловлювали невдоволення, що деякі національні канали класифікували передвиборчий ролик Президента як “соціальну рекламу”, коли його зміст є відверто схожим на політичну рекламу. Хоча державні установи мають можливість безкоштовно розміщувати ролики з “соціальною рекламою”, стверджувалося, що цей передвиборчий ролик можна вважати зловживанням адміністративними ресурсами.

Парламент ще не виконав неодноразову рекомендацію ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської Комісії щодо заснування незалежної медіа-комісії, членство в якій повинно бути різноманітним і включати професіоналів зі медіа сфери, від громадянського суспільства, судових органів, уряду та політичних партій.

Незважаючи на позитивні зміни, деякі співрозмовники МОП ОБСЄ/БДПЛ підняли питання недостатньої прозорості у питанні власності ЗМІ.

Ф. Місцеві спостерігачі

Місцеві неупартійні спостерігачі матимуть можливість спостерігати за майбутнім виборчим процесом. Комітет виборців України (КВУ) - місцева громадська організація, що займається спостереженням – збирається найближчим часом розпочати довготермінову програму спостереження.

G. Міжнародні спостерігачі

Всі співрозмовники позитивно сприйняли присутність ОБСЄ/БДПЛ на майбутніх парламентських виборах. Передбачається, що Головуючий ОБСЄ делегує Спеціального Координатора для керівництва короткотермівовою місією ОБСЄ зі спостереження. Як і в минулому, ОБСЄ/БДПЛ також координуватиме свої зусилля з іншими організаціями, задіяними в спостереженні, зокрема, Парламентською Асамблеєю Ради Європи та Європейським Парламентом.

МОП ОБСЄ/БДПЛ також було поінформовано, що мережа організацій зі спостереження ENEMO (European Network of Election Monitoring Organisations) планує надіслати понад 400 спостерігачів на майбутні парламентські вибори. Цю ініціативу підтримує Національний Демократичний Інститут з Міжнародних Відносин (NDI).

Як згадувалося в заключному звіті ОБСЄ/БДПЛ щодо парламентських виборів 2006 року, в деяких ОВК, де проходило спостереження, спостерігачі не отримали дозволу на доступ до комп'ютерних кімнат ОВК, де відбувалося встановлення результатів. Деякі з них отримали дозвіл пізніше, після втручання ЦВК. Не зважаючи на декілька попередніх вимог ОБСЄ/БДПЛ під час виборчого процесу 2006 року, ЦВК відмовилась видати будь-яке письмове рішення щодо цього аспекту прав спостерігачів. Задля прозорості це питання варто розглянути напередодні дня виборів.

IV. Висновки та рекомендації

Всі співрозмовники підкреслили необхідність значної присутності ОБСЄ/БДПЛ впродовж довготермінового спостереження та суттєвої кількості короткотермінових спостерігачів, розташованих у всіх регіонах на день виборів. Зважаючи на особливі умови, в яких було проголошено ці вибори, та на продовження особливостей спостереження на виборах березня 2006 року, ОБСЄ/БДПЛ рекомендує відкрити місію спостереження за виборами орієнтовно за 8 тижнів напередодні виборів, запланованих на 30 вересня. Окрім головної команди експертів, місія повинна включати 60 довготермінових спостерігачів (30 команд по два спостерігачі, які будуть розподілені по всіх регіонах України до середини серпня). Для спостереження за голосуванням, підрахунком та встановленням результатів виборів по всій країні вважаємо за необхідне делегувати 600 короткотермінових спостерігачів.

Додаток

ОБСЄ /БДПЛ Місія вивчення потреб Україна, 11-13 липня 2007 року

Список зустрічей

Державні органи

Центральна виборча комісія	Андрій Магера, заступник голови Юрій Данилевський, член
Міністерство юстиції	Валерія Лютковська, заступник міністра
Міністерство закордонних справ	Юрій Костенко, Заступник міністра
Секретаріат Президента	Марина Ставнійчук, заступник голови

Політичні сили⁸

Блок Юлії Тимошенко - Йосип Вінський, заступник голови

“Наша Україна – Народна самооборона” - Роман Зварич, член ради партії

Соціалістична партія України - Михайло Мельничук, перший секретар політичної ради партії

Партія регіонів - Борис Колесников, керівник штабу партії;

Олександр Пеклушенко, депутат парламенту;

Іван Попеску, депутат парламенту;

Громадські організації

- “Зміцнення виборчого адміністрування в Україні II” (SEAUP II) - Ярема Бачинський, керівник проекту;
- Комітет виборців України - Ігор Попов, голова правління
- Антикорупційний комітет - Анна Ярова, координатор

⁸ МОП намагалася зустрітися з Комуністичною партією України, але зустріч не вдалося влаштувати

