



European Network of Election Monitoring Organizations <b>International Observation Mission Ukraine Parliamentary Elections 2007</b>	Европейская сеть организаций, наблюдающих за выборами <b>Международная миссия наблюдения Парламентские выборы в Украине – 2007</b>
---	--

## **Отчет о предвыборном периоде**

*15 августа – 26 сентября 2007 г.*

15 августа 2007 года Европейская сеть организаций, наблюдающих за выборами (ЭНЭМО), начала свою миссию наблюдения за досрочными парламентскими выборами в Украине, назначенными на 30 сентября. ЭНЭМО направила 25 долгосрочных наблюдателей (ДСН) во все регионы Украины для наблюдения за предвыборным периодом и подготовкой к приезду 400 краткосрочных наблюдателей, которые приезжают на этой неделе, чтобы наблюдать за всеми этапами избирательного процесса в день выборов, включая процедуры открытия избирательных участков, голосования и подсчета голосов. Долгосрочные наблюдатели ЭНЭМО сосредоточили свое внимание на предвыборной кампании, регистрации избирателей, работе избирательных комиссий и судебных решениях.

### **ОСНОВНЫЕ НАБЛЮДЕНИЯ И ВЫВОДЫ**

- Центральная избирательная комиссия работала в достаточно прозрачном режиме, однако некоторые ее решения отражали партийную принадлежность ее членов и негативно повлияли на избирательный процесс.
- На протяжении парламентской избирательной кампании запугивания и давления в основном не наблюдалось.
- ЭНЭМО обеспокоена процессом регистрации избирателей и изменениями в списках, которые будут действовать на парламентских выборах 30 сентября. В частности, ЭНЭМО обеспокоена повторами в избирательных списках, которые могут привести к случаям повторного голосования и фальсификации бюллетеней.
- ЭНЭМО считает, что задержки в определении четких процедур голосования на дому могут поставить под сомнение весь избирательный процесс.

- Применение положения о регистрации избирателей, пересекающих границы, значительно задерживается и используется не везде, поэтому ЭНЭМО видит в этом факте источник возможных злоупотреблений и судебных разбирательств. Более того, ЭНЭМО считает, что само положение о регистрации отъезжающих может несправедливо лишить права голоса значительное количество избирателей.
- По сравнению с парламентскими выборами 2006 года, наблюдатели ЭНЭМО отметили участвовавшие случаи злоупотребления административными ресурсами и большее участие государственных деятелей в предвыборной кампании.
- Задержки в формировании участковых избирательных комиссий (УИК) вызывают серьезные сомнения по поводу способности этих комиссий выполнять свои обязанности и эффективно действовать во время избирательного процесса.
- Средства массовой информации предоставили электорату ознакомиться с программами политических партий благодаря обширному освещению предвыборной кампании в новостях, телевизионных дебатах и платных рекламных роликах.
- Ожидаемое решение Конституционного Суда о конституционности положения о регистрации избирателей, пересекающих границу, может также поставить под сомнение выборы.

## **АДМИНИСТРАЦИЯ ВЫБОРОВ**

Администрация выборов в Украине является трехуровневой системой, состоящей из Центральной избирательной комиссии (ЦИК), 225 окружных избирательных комиссий (ОИК) и более чем 34 000 участковых избирательных комиссий (УИК). Закон о выборах и поправки к нему определяют функционирование и взаимодействие этих структур, устанавливая четкие сроки для всех этапов деятельности комиссий в избирательном процессе.

### ***Центральная избирательная комиссия***

Наблюдатели ЭНЭМО отмечают, что ЦИК работала достаточно справедливо и прозрачно на протяжении предвыборного периода. Однако по причине резкого политического противостояния среди членов комиссии некоторые решения были очень политизированными или значительно задерживались.

Одной из задержек, которая сильно мешала деятельности низших административных учреждений, была замедленная реакция ЦИК на судебное решение<sup>1</sup> о процедурах голосования на дому. После долгих и иногда закрытых переговоров, 18 сентября ЦИК приняла решение о формате заявления о голосовании на дому.

Наблюдатели ЭНЭМО докладывали о том, что многие ОИК и УИК до сих пор не знают процедур голосования на дому в день выборов. Долгосрочные наблюдатели ЭНЭМО также отметили, что по причине отсутствия четких указаний от ЦИК по этому вопросу члены избирательных комиссий руководствуются собственным пониманием закона. Таким образом, в Черниговской области (ОИК 214) для голосования на дому уже зарегистрирована 100 избирателей, поскольку члены ОИК не разбивали на отдельные категории граждан преклонного возраста и инвалидов. Подобная ситуация случилась и в ОИК 211 этой же области, где члены комиссии намереваются идти с избирательными урнами ко всем гражданам преклонного возраста без какого-либо письменного заявления. Более того, в Донецкой области (ОИК 47, 48, 49) члены комиссии принимают заявления о голосовании на дому, отпечатанные на компьютеры, вместо заявлений от руки, как этого требует процедура.

Поскольку злоупотребление голосованием на дому было одним из источников фальсификаций во время президентских выборов 2004 года, ЭНЭМО считает, что нечеткие процедуры этого вида голосования могут подорвать весь избирательный процесс, создавая прецедент для широкомасштабных фальсификаций.

### ***Формирование и комплектация комиссий***

ЭНЭМО отметила, что партиям было сложно укомплектовать надлежащим образом большое количество УИК и ОИК во всех регионах страны. Несмотря на то, что эта проблема была в основном решена до конца периода предвыборной кампании, позднее открытие УИК помешало очень важному процессу обновления списков избирателей.

На протяжении предвыборного периода многие окружные и участковые избирательные комиссии столкнулись с случаями отказов от должности. В результате многие ОИК и УИК работали с минимальным количеством членов или не работали вообще по причине отсутствия кворума. Поскольку измененное положение закона о выборах разрешает представление в избирательных комиссиях только тех партий, которые на данное время имеют фракции в парламенте, процесс замены увольняющихся членов был очень медленным. Среди основных причин увольнения назывались маленькая зарплата, ненормированный рабочий день, уголовная ответственность за ошибки, а в некоторых случаях давление и угрозы.

Со значительными проблемами столкнулась Херсонская область (ОИК 184, 185, 186, 187 та 188), Автономная Республика Крым (ОИК 7), Кировоградская область (ОИК

---

<sup>1</sup> Рішення Київського окружного адміністративного суду від 12 вересня ц.р.

95) и Одесская область (ОИК 137). УИК сталкивались с еще большими проблемами во время укомплектации комиссий надлежащим количеством членов. Наблюдатели ЭНЭМО отметили, что 70% УИК в Одесской области (ОИК 139) и Закарпатской области (ОИК 66) не имели достаточного количества членов, в то время как подобный дефицит наблюдался и в 20% УИК Киева во время написания данного отчета.

В Николаевской области (ОИК 126 и ОИК 128) и Ровенской области (ОИК 151) до 20% членов избирательных комиссий были заменены несколько раз состоянием на 18 сентября. В Донецке (УИК 45) 200 членов УИК было заменено только за одну неделю; 80 подобных случаев было зарегистрировано в Ровно (ОИК 154). В Херсоне (ОИК 185) УИК 58 не набирает кворума с 26 сентября. Состоянием на 18 сентября 10 председателей УИК отказались от должностей (ОИК 9). В Винницкой ОИК 10 УИК 13 опаздывает с отправлением приглашений на выборы, поскольку председатель и секретарь комиссии регулярно пропускают собрания.

Более серьезная ситуация наблюдалась в Херсонской области (ОИК 184), где шесть из 20 УИК, которые посетили наблюдатели ЭНЭМО, не работали состоянием на 25 сентября. Одинадцать из них не имели кворума. В УИК 73 (ОИК 184) ни один из четырех членов Социалистической партии не принимал участия в работе избирательной комиссии. УИК 4 (ОИК 73) в Запорожской области состоянием на 19 сентября работала без председателя комиссии.

Из-за нехватки членов комиссии значительное количество УИК открылось позднее срока, что привело к авралам в работе ОИК и процессе обновления списков избирателей. Значительные задержки были зафиксированы в Полтавской области (ОИК 143<sup>2</sup>, 146, ОИК 150<sup>3</sup>); Одесской области (ОИК 132, ОИК 133); Закарпатской области (ОИК 70<sup>4</sup>); Луганске (ОИК 102, ОИК 105, ОИК 107, ОИК 111<sup>5</sup>); Кировоградской области (ОИК 95, ОИК 101); Херсоне (ОИК 184<sup>6</sup>) и Харькове (ОИК 174).

### ***Просчеты в материально-техническом обеспечении***

Наблюдатели ЭНЭМО указывали в своих отчетах, что многие ОИК и УИК сталкивались с проблемами материально-технического обеспечения, включая нехватку канцтоваров, компьютеров, плохие телефонные подключения и нехватку транспорта. Несмотря на то, что эти проблемы возможно решить до 30 сентября, они препятствовали процессу подготовки к выборам.

Наиболее серьезные проблемы наблюдались в Одессе (ОИК 139, УИК 21) и в Луганске (ОИК 110, УИК 2); они были связаны с неправильным оборудованием

---

<sup>2</sup> УИК 49 закрыта состоянием на 24 сентября

<sup>3</sup> УИК 1 и УИК 109 оставались закрытыми на 19 сентября

<sup>4</sup> УИК 15 и УИК 16 не были открыты состоянием на 20 сентября

<sup>5</sup> УИК 104, УИК 105, УИК 108, УИК 110, УИК 111 оставались открытыми состоянием на 25 сентября

<sup>6</sup> УИК 37 еще закрыта 25 сентября

избирательных участков, которое определяется законом. Наблюдатели ЭНЭМО также доложили о том, что некоторые УИК были меньше юридически закрепленного размера по количеству зарегистрированных избирателей.<sup>7</sup> Из-за просчетов в материально-техническом обеспечении определенное количество ОИК не имеет возможности работать согласно с законом и в определенные сроки. Именно это происходит в Виннице (ОИК 11), Одессе (ОИК 132), Львове (ОИК 119), Херсоне (ОИК 187), Ровно (ОИК 157) и Кировограде (ОИК 95). В то время как доказательств намеренного срыва предвыборной деятельности в этих ОИК нет, работа, выполняющаяся ненадлежащим образом, усугубляет напряженную атмосферу предвыборного периода.

## **РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ**

ЭНЭМО беспокоит большое количество ошибок в списках избирателей и неэффективность избирательных комиссий в решении данного вопроса до выборов 30 сентября.

Самые распространенные проблемы со списками избирателей включают двойные регистрации, ошибки в написании имен и фамилий избирателей, включение умерших людей и отсутствие избирателей в списках, включая отсутствие целых домов или улиц на определенных участках. По причине вышеупомянутых задержек в формировании УИК процесс обновления избирательных списков идет медленно. ЭНЭМО обеспокоена тем, что большое количество ошибок не будет исправлено в определенный законом срок. Эти факты свидетельствуют о плохой работе учреждений, ответственных за пересмотр списков избирателей до следующих парламентских выборов, хотя большинство международных наблюдателей рекомендовало заняться этим после выборов 2004 и 2006 годов.

Плохое качество списков избирателей становится очевидным из жалоб членов ОИК и УИК по отношению к деятельности рабочих групп (РГ), которые вносили мало изменений или совсем не изменяли списки от 2006 года, таким образом оставляя действительными списки, в которых уже были замечены серьезные ошибки во время предыдущих выборов.

ЭНЭМО особенно обеспокоена возможностью многократного голосования и фальсификации бюллетеней по причине подтвержденных случаев повторов в списках. Долгосрочные наблюдатели получили следующие данные: 94 000 двойных регистраций в Харькове,<sup>8</sup> 3 624 умерших та 76 двойных регистраций в списках в Кировоградской области (ОИК 95),<sup>9</sup> заявлено 15 000 двойных регистраций в Киеве, 16 000 двойных регистраций в Днепропетровске, 2 000 двойных регистраций в Донецке (ОИК 43), 700 двойных записей в Ровно (ОИК 154).

---

<sup>7</sup> УИК 19 и УИК 22 в Одессе (ОИК 139) и УИК 22 в АРК (ОИК 4)

<sup>8</sup> Только по ОИК 174 зафиксировано 16 000 двойных регистраций

<sup>9</sup> В ОИК 100, УИК 17, УИК 19 и УИК 21 зарегистрировано 46 двойных записей

Наблюдатели ЭНЭМО доложили, что несмотря на информированность комиссий об этих ошибках, процесс исправлений является хаотическим и неэффективным. Например, в УИК 73 в Житомире (ОИК 56) группа избирателей не смогла проверить свое наличие в списках, потому что участковая комиссия была закрыта 19 сентября. Подобный случай произошел в АРК (ОИК 4), где члены УИК 17 мешали избирателям проверить себя в списках, поскольку УИК не работала в полную силу. Более того, председатель ОИК 199 в Черкасской области рассказал наблюдателю ЭНЭМО, что даже исправление списков избирателей вряд ли значительно улучшит ситуацию до дня выборов.

### ***Регистрация при пересечении государственной границы***

Новые положения в законе о выборах требовали от пограничных служб регистрации избирателей, которые пересекали украинскую границу, с целью исключения их фамилий из списков избирателей. Начало данного процесса регистрации на границе планировалось на 1 августа, однако отчеты долгосрочных наблюдателей свидетельствуют о том, что процесс был значительно задержан и неравномерно применен во всех регионах Украины.

Например, наблюдатели в Закарпатской области доложили, что только некоторые работники пограничных служб полностью документировали даты отъезда и ожидаемого возвращения людей, пересекавших границу. ЭНЭМО зафиксировала подобные случаи в Винницкой области, где работники пограничных служб не делали записей для их дальнейшего использования во время парламентских выборов. Однако пограничники в Львовской области заполнили около 100 000 регистрационных карточек на людей, которые покидали страну из данного региона. Эти расхождения ставят под сомнение функциональность целой системы.

Еще одним важным вопросом для наблюдателей ЭНЭМО остаются технические процедуры, согласно с которыми члены ОИК и УИК будут исключать избирателей из списков. Решение ЦИК 27 сентября отменить разъяснения для избирательных комиссий по выполнению данного положения еще ухудшили общую ситуацию. Все члены ОИК и УИК, с которыми говорили наблюдатели ЭНЭМО, признали свою обеспокоенность данной ситуацией. Один из пограничников, который пожелал остаться анонимным, выразил надежду, что члены ОИК и УИК не смогут полностью обработать информацию от пограничных служб до дня выборов.

ЭНЭМО очень обеспокоена, что данный процесс будет сопровождаться ошибками и судебными решениями в результате административных проблем, вызванных его применением. Более того, ЭНЭМО считает, что само положение может несправедливо лишить значительное количество избирателей права голоса.

### **НАРУШЕНИЯ ВО ВРЕМЯ ПРЕДВЫБОРНОЙ КАМПАНИИ**

Партии и блоки проводили свои кампании в основном с помощью платной рекламы в СМИ, телевизионных дебатов и посещения избирателей. Интенсивность кампании была низкой, однако наблюдатели докладывают об увеличении интенсивности в Днепропетровске, Харькове, Донецке, Кировограде, Луганске и Киеве.

По сравнению с предвыборным периодом 2006 года, наблюдатели ЭНЭМО стали свидетелями большего количества случаев использования государственных административных ресурсов во время предвыборной кампании. Наблюдатели ЭНЭМО также регистрировали несколько случаев, в которых агитаторам были нанесены физические повреждения, а агитационные материалы уничтожены. Хотя эти случаи являются единичными, судебные учреждения создали значительный прецедент с помощью тщательного рассмотрения таких происшествий и привлечения виновных сторон к ответственности.

Есть информация об использовании губернатором Львовской области правительственных учреждений для целей кампании, хотя по этому поводу официальная жалоба зарегистрирована не была. В Сумах губернатор области не разрешил Партии регионов опубликовать оплаченную статью. В результате Партия регионов организовала демонстрацию из своих сторонников, которая обвиняла местные СМИ в «оранжевой цензуре». В Херсонской области губернатор открыто агитирует за Нашу Украину – Народную Самооборону (НУ-НС), в то время как Николаевскую областную администрацию обвиняют в агитации за Блок Литвина.

11 сентября одна из агитационных палаток Партии регионов в Киеве была разобрана представителями местной власти, которые утверждали, что партия не имеет соответствующего разрешения. Представители Партии регионов утверждали на своей пресс-конференции, что местная власть в своих действиях руководилась политическими мотивами. После этого дело было рассмотрено в суде и решено в пользу Партии регионов.

Наблюдатели ЭНЭМО зафиксировали подтверждение участия мэров и представителей местной власти в предвыборной агитации и злоупотребление административными ресурсами в Сумах, Днепропетровске, Полтаве и Симферополе от Партии регионов; в Луцке от Блока Юлии Тимошенко (БЮТ) и в Ужгороде от Блока Литвина.

Наблюдатели ЭНЭМО регистрировали случаи агитации в университетах и давления на студентов в Николаеве, Ровно и Тернополе (НУ-НС); в Виннице, Луцке, Житомире и Тернополе (БЮТ) и в Одессе, Ужгороде, Днепропетровске и Сумах (Партия регионов).

Долгосрочные наблюдатели доложили о значительном количестве случаев черного пиара: против БЮТ в Ужгороде, Донецке, Одессе, Сумах и Львове; против НУ-НС в Полтаве, Сумах и Одессе и против Партии регионов в Луцке и Волынской области.

Во время предвыборной кампании много политических партий утверждали, что их оппоненты занимаются покупкой голосов. Хотя эти заявления не были подтверждены, ЭНЭМО считает, что они ухудшают общую ситуацию и могут дискредитировать избирательный процесс.

Еще одним случаем, который находился на переднем плане во время избирательной кампании, была агитация Президента Украины Виктора Ющенко за НУ-НС. 22 сентября ЦИК решила (с распределением голосов 8:7), что Президент должен удержаться от публичной поддержки какой-либо партии или блока. ЭНЭМО считает, что до начала избирательного цикла необходимо ввести более четкие правовые нормы, касающиеся участия государственных деятелей в предвыборной кампании.

## **КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД**

Президент Ющенко поставил под сомнение конституционность положений в законе о выборах об исключении из списков избирателей лиц, пересекших государственные границы. 18 сентября Конституционный Суд начал рассмотрение жалобы Президента, но дело до сих пор находится в суде с неопределенным сроком принятия окончательного решения. Хотя процесс обращения в Конституционный Суд является частью демократического процесса, Суд должен рассматривать такие жалобы оперативно.

Конституционный Суд должен приложить все усилия для решения данного дела до дня выборов с целью предупреждения ситуации после выборов, которая может поставить под сомнение законность избирательного процесса.

*Отчет был написан на английском языке, и именно эта версия является официальной*

---

**Европейская сеть организаций, наблюдающих за выборами (ЭНЭМО)** является группой из 19 гражданских организаций 17 стран бывшего Советского Союза и Центральной и Восточной Европы. Эти организации, не принадлежащие ни к какой партии, являются ведущими группами наблюдателей выборов в своих странах. Всего организации-участницы ЭНЭМО наблюдали 200 выборов в своих странах, более 100 выборов за границей и обучили более 200 000 наблюдателей.

ЭНЭМО уже направляла несколько своих миссий в Украину. В 2004 г. ЭНЭМО организовала полномасштабную международную миссию наблюдения за президентскими выборами. ЭНЭМО наняла 50 долгосрочных наблюдателей, которые наблюдали за предвыборным периодом и тремя турами выборов по всей Украине. Было задействовано также 1000 краткосрочных обозревателей для второго тура в ноябре и повторного второго тура в декабре. 21 ноября во время первоначального второго тура, результаты которого были позднее аннулированы, наблюдатели ЭНЭМО пришли к заключению, что голосование «не отвечало волеизъявлению украинского народа». В 2006 г. ЭНЭМО организовала полномасштабную международную миссию наблюдения за выборами в Верховную Раду Украины. 42 долгосрочных и 340 краткосрочных обозревателей отметили значительный прогресс – более свободные и честные выборы, несмотря на недочеты в их организации.

Осенью 2006 г. ЭНЭМО организовала миссию наблюдения за выборами мэров в четырех городах Украины. Отчеты с этих миссий и другая информация доступны на сайте [www.enemo.eu](http://www.enemo.eu).