

ПРОМЕЖУТОЧНЫЙ ОТЧЕТ № 1
20 марта – 14 апреля 2014 г.

17 апреля 2014 г.

I. РЕЗЮМЕ

- 22 февраля 2014 Верховная Рада Украины проголосовала за назначение внеочередных выборов Президента Украины на 25 мая. Если ни один из кандидатов не наберет абсолютное большинство голосов в первом туре, между двумя кандидатами, которые получат наибольшее количество голосов, через три недели будет проведен второй тур. Несмотря на то, что собеседники Миссии по наблюдению за выборами (МНВ) ОБСЕ/БДИПЧ выразили свою готовность обеспечивать соблюдение международных стандартов демократических выборов во время избирательного процесса, они в то же время отмечают, что существующая нестабильная политическая ситуация и угроза безопасности могут создать значительные проблемы.
- Центральная избирательная комиссия (ЦИК) зарегистрировала 23 кандидата, среди которых три женщины. Двадцати трем претендентам было отказано вследствие несоответствия поданных документов требованиям, включая отсутствие подтверждения о внесении денежного избирательного залога.
- Нормативно-правовая база избирательного законодательства претерпела существенные и важные изменения в течение последних двух месяцев, направленные на корректирование сроков для проведения выборов 25 мая и согласования положений различных законов о выборах. Юристы и эксперты гражданских общественных организаций признают необходимость внесения соответствующих изменений, включающих в себя некоторые рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ, которые не были учтены ранее, и считают их внесение положительным фактором.
- ЦИК проводит регулярные открытые заседания и до даты настоящего отчета соблюдала все определенные законом сроки. ЦИК сформировала 213 окружные избирательные комиссии (ОИК), которые в свою очередь сформируют примерно 32 000 участковых избирательных комиссий (УИК). В Автономной Республике Крым и в городе Севастополе, поскольку они находятся вне контроля украинской власти, ОИК не образовывались. По состоянию на дату отчета неизвестно, будут ли вводиться дополнительные мероприятия для обеспечения реализации избирательных прав избирателей на этих территориях.
- Количество зарегистрированных избирателей составляет около 35 900 000 человек. Впервые в истории проведения президентских выборов избиратели имеют возможность проверить свои персональные данные в интерактивном режиме. Избиратели могут обратиться в органы ведения Государственного реестра избирателей по месту жительства с запросом о внесении изменений в свои персональные данные.
- Предвыборная кампания началась неактивно, ожидается ее оживление в мае. На условия проведения предвыборной агитации значительно повлияли последние политические

события, особенно на востоке страны. Несмотря на то, что закон о выборах содержит положения о финансировании избирательной кампании, кандидаты обязаны подать финансовые отчеты только после дня голосования.

- Закон, регулирующий деятельность средств массовой информации, в целом создает прочную основу для обеспечения свободы СМИ, но случаи давления на некоторые издания и запугивания журналистов, имевшие место в последнее время, вызывают беспокойство. Сосредоточение СМИ в собственности может повлиять на плюрализм и привести к политической поляризации в освещении событий. Закон о выборах президента предусматривает обеспечение равных условий для всех кандидатов в государственных и негосударственных средствах массовой информации, включая предоставление бесплатного эфирного времени государственными средствами вещания.
- До момента публикации данного отчета ЦИК не получила ни одной жалобы, связанной с выборами президента; относительно небольшое количество жалоб поступило в административные суды. Девять из 23 претендентов, которым было отказано в регистрации, обжаловали решение ЦИК в суде. Во всех случаях решение ЦИК было оставлено в силе. После назначения нового правительства в законодательство были внесены существенные изменения, касающиеся судебной системы: некоторые собеседники МНВ ОБСЕ/БДИПЧ отметили, что эти изменения могут повлиять на избирательный процесс.
- МНВ ОБСЕ/БДИПЧ начала свою работу в Киеве 20 марта в составе основной команды, в которую входит 21 эксперт, и 100 долгосрочных наблюдателей, которые будут работать на 26 участках по всей стране.

II. ВСТУПЛЕНИЕ

Верховная Рада Украины 22 февраля 2014 проголосовала за проведение 25 мая досрочных выборов Президента Украины. По приглашению исполняющего обязанности Министра иностранных дел Украины, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (ОБСЕ/БДИПЧ) 20 марта открыло Миссию по наблюдению за выборами (МНВ). Миссию возглавила Тана де Зулуэта. В состав МНВ входят эксперты в количестве 21 человек, работающие в Киеве, и 100 долгосрочных наблюдателей, 29-30 марта выехавших в 26-ти направлениях по всей стране. Страны-участницы ОБСЕ получили приглашение прислать 900 краткосрочных наблюдателей, которые будут отслеживать процесс голосования, подсчет голосов и определение итогов голосования. 25 мая одновременно с досрочными выборами президента состоятся также 275 местных выборов (мэров и членов местных советов), а также выборы мэра и членов городского совета города Киева. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ будет уделять внимание этим выборам только в объеме, в котором они будут влиять на ход проведения президентских выборов.

III. ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

Массовые протесты начались в ноябре 2013 года в Киеве и других городах Украины в ответ на решение руководства страны не подписывать Соглашение об ассоциации с Европейским Союзом¹. Вследствие эскалации насилия в январе и феврале 2014 года, 21 февраля было подписано соглашение между оппозицией и Президентом Виктором Януковичем, которое

¹ Политическая часть Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС была впоследствии подписана 21 марта.

предусматривало создание правительства национального единства, возвращение Конституции в редакции 2004 года, проведение конституционной реформы и досрочных президентских выборов. После того, как Янукович покинул страну, 22 февраля Верховная Рада Украины проголосовала за лишение его полномочий, и назначила досрочные выборы. Верховная Рада Украины назначила временно исполняющим обязанности Президента Украины новоизбранного Председателя ВР Александра Турчинова и назначила новое правительство под руководством премьер-министра Арсения Яценюка (оба - члены Всеукраинского объединения «Батькивщина»).

6 марта Верховная Рада Автономной Республики Крым проголосовала за присоединение к Российской Федерации и проведение референдума, который состоялся 16 марта. По результатам референдума, признанного Европейской комиссией Совета Европы «За демократию через право» (Венецианской комиссией²) не соответствующим Конституции Украины и международным стандартам², российским парламентом было принято решение о принятии Крыма и города Севастополя в состав субъектов Российской Федерации³.

В начале апреля несколько групп инициировали акции протеста на востоке и юге страны⁴, призывая к установлению более тесных связей или присоединению к России, или к децентрализации правительства. В нескольких городах на востоке Украины, в частности в Донецке и Луганске, административные помещения были захвачены неизвестными вооруженными людьми.

Проведение досрочных выборов президента рассматривается украинской властью и многочисленными международными игроками в качестве важного шага к стабилизации ситуации в стране. Несмотря на то, что собеседники Миссии наблюдения за выборами (МНВ) ОБСЕ/БДИПЧ отметили свою готовность обеспечивать соблюдение международных стандартов демократических выборов во время избирательного процесса, они в то же время отметили, что существующая нестабильная политическая ситуация и угроза безопасности могут создать значительные проблемы.

IV. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА И ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА

Президент Украины избирается народным голосованием сроком на пять лет. Одно и то же лицо не может быть президентом более двух сроков подряд. Если ни один из кандидатов не получит более 50 процентов голосов в первом туре, через три недели со дня голосования проводится второй тур выборов, в котором примут участие два кандидата, набравшие наибольшее количество голосов в первом туре.

Нормативно-правовая база, регулирующая проведение выборов президента Украины,

² Заключение Венецианской комиссии № 762/2014, одобренное 21 марта 2014 года. С заключением можно ознакомиться по ссылке: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)002-e)

³ Генеральной ассамблеей ООН 27 марта было принято постановление о территориальной целостности Украины, за которое проголосовали 45 стран-участниц ОБСЕ, против - 3, и воздержались - 8. С текстом постановления и результатами голосования можно ознакомиться по ссылкам: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/262 и <https://papersmart.unmeetings.org/media2/2498292/voting-record.pdf>. Также см. решение Комитета министров Совета Европы от 3 апреля: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec\(2014\)1196/1.8&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec(2014)1196/1.8&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864), и Постановление Парламентской ассамблеи Совета Европы 1988 (2014): <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=20873&lang=EN>

⁴ Преимущественно в Донецкой, Харьковской, Луганской и Одесской областях.

претерпела значительные и важные изменения в течение последних двух месяцев. Основная законодательная база состоит из Конституции Украины и Закона Украины «О выборах Президента Украины» (далее - "закон о выборах"), Закона Украины "О Центральной избирательной комиссии" (ЦИК) и Закона Украины "О государственном реестре избирателей", причем во все эти законы в последнее время были внесены изменения⁵. Также были внесены изменения в другие нормативно-правовые акты, включая изменения в Кодекс административного судопроизводства и Уголовный кодекс.

21 февраля Верховной Радой Украины был принят закон о восстановлении положений Конституции Украины, которые были впервые предусмотрены изменениями в Конституцию 2004 года и в 2010 году были признаны Конституционным Судом Украины неконституционными в связи с несоблюдением процедуры их внесения⁶. Непосредственно после принятия этого закона Верховной Радой Украины было принято решение о действии Конституции с изменениями 2004 года, заявленной целью которого было возобновить конституционный порядок, не принимая во внимание решение Конституционного Суда 2010 года. Ни закон, ни решение не рассматривались Верховной Радой Украины как внесение изменений в Конституцию и, таким образом, специальная процедура внесения изменений в Конституцию не применялась. Обращение в Конституционный Суд относительно конституционности законов, принятых Верховной Радой Украины, могут быть поданы Верховным Судом Украины, группой из не менее 45 народных депутатов, Уполномоченным Верховной Рады Украины по правам человека или Президентом Украины. До сегодняшнего дня обращений относительно последних изменений Конституции подано не было.

Закон о выборах менялся трижды в течение 2014 года. Поправками, принятыми в феврале, были установлены сроки избирательного процесса, что сделало возможным проведение выборов 25 мая. В марте были внесены существенные изменения в рамках проведения расширенной избирательной реформы с целью гармонизации Закона Украины "О выборах Президента Украины" с Законом Украины "О выборах народных депутатов Украины", в который недавно также были внесены поправки, а также с целью учета рекомендаций, которые были предоставлены предыдущей МНВ ОБСЕ/БДИПЧ. В апреле поправки были внесены в закон о местных выборах и другое избирательное законодательство с целью согласования положений закона о местных выборах с законодательством о парламентских и президентских выборах, и возможности проведения местных и президентских выборов в один день⁷.

Мартовские изменения в закон о выборах были приняты в очень сжатые сроки в соответствии со специальными положениями о принятии неотложного законодательства. Юристы и эксперты гражданских общественных организаций приветствовали изменения как необходимые, хотя они и были приняты в кратчайшие сроки, во время избирательного процесса и с минимальным общественным обсуждением.

⁵ Основная нормативно - правовая база также дополняется Законом Украины "О политических партиях в Украине", и некоторыми положениями Кодекса административного судопроизводства, Кодекса об административных правонарушениях и Уголовного кодекса Украины, а также положениями, утвержденными ЦИК.

⁶ Решение Конституционного Суда Украины № 20-гр/2010 от 30 сентября 2010 года (дело № 1-45.2010).

⁷ Изменения в законодательство, регулирующие местные выборы, устанавливают порядок голосования, таким образом, чтобы облегчить одновременное проведение двух видов выборов. Однако проведение местных выборов одновременно с президентскими выборами может увеличить время, необходимое для обработки бюллетеней и подсчета голосов.

V. УПРАВЛЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ ПРОЦЕССОМ

К органам управления избирательным процессом относятся ЦИК, одна окружная избирательная комиссия (ОИК) в каждом из 225-ти избирательных округов и примерно 32000 участковых избирательных комиссии (УИК)⁸. ЦИК является постоянно действующим коллегиальным государственным органом, к полномочиям которого, среди прочего, относится обеспечение реализации и защита избирательных прав граждан. Члены ЦИК назначаются сроком на семь лет Верховной Радой Украины по представлению Президента Украины. 23 марта были опубликованы изменения в закон Украины о ЦИК, которые позволяют членам ЦИК продолжать исполнять свои полномочия после истечения семилетнего срока с момента их назначения⁹. 1 апреля Верховная Рада Украины приняла отставку по личным причинам двух членов ЦИК и назначила двух новых членов Комиссии.

ЦИК проводит регулярные открытые заседания, на которых присутствовали наблюдатели, средства массовой информации и представители кандидатов. С 25 февраля ЦИК приняла 254 решения, которые опубликованы на интернет-странице Комиссии. Большинство решений ЦИК приняла единогласно. Несмотря на сложную политическую обстановку, ЦИК осуществляет деятельность в обычном режиме и соблюдает все сроки, установленные законом. ЦИК сообщила МНВ ОБСЕ / БДИПЧ, что она не предвидит каких-либо проблем с финансированием выборов¹⁰.

Последние изменения в закон о выборах сократили большинство избирательных сроков, включая сроки образования ОИК и УИК. Эти комиссии образуются на временной основе. Кандидаты в их состав вносятся зарегистрированными кандидатами в президенты или их представителями¹¹. Они должны быть сформированы в количестве не менее 12 человек. Статья 23 закона о выборах устанавливает, что в случае, если не было предложено ни одного кандидата в состав избирательной комиссии или выдвинуто недостаточное их количество, ОИК формируется ЦИК¹². По состоянию на 9 апреля, когда истек срок внесения кандидатов в состав избирательных комиссий, 21 кандидат в президенты подал 4 171 кандидатуры в состав ОИК; этого количества было достаточно для образования 213 ОИК. Председатели ОИК, заместители председателей и секретари ОИК назначаются пропорционально количеству кандидатов в состав ОИК с использованием формулы, разработанной ЦИК. Ни один из кандидатов на пост президента не внес предложения по кандидатам в состав ОИК в 12 избирательных округах Автономной Республики Крым и города Севастополь (округа 1-10, 224 и 225). 13 апреля ЦИК приняла решение № 265 о невозможности создания ОИК в этих округах¹³. 14 апреля ЦИК объявила о создании 213 ОИК. ОИК должны начать свою

⁸ В соответствии со статьей 90(2) закона о выборах, «для проведения внеочередных выборов Президента Украины используются территориальные избирательные округа, образованные для проведения предыдущих выборов Президента Украины». Во время выборов 2010 года было создано 225 территориальных избирательных округов. Количество избирательных округов и УИК на президентских выборах 2014 может измениться, если парламент примет Закон «Об обеспечении прав и свобод граждан и правовой режим на временно оккупированной территории Украины».

⁹ Двенадцать из пятнадцати действующих членов ЦИК были назначены 1 июня 2007 года.

¹⁰ Пересмотренный бюджет на проведение выборов составляет 1 174 000 000 гривен (примерно 75 миллионов евро).

¹¹ Последние изменения в закон о выборах сократили количество кандидатов в ОИК/УИК от каждого кандидата в президенты с двух до одного человека.

¹² Решение ЦИК №70 от 25 марта 2014 года.

¹³ Из-за невнесения кандидатов в члены ОИК кандидатами в президенты, неполучения ответа от местных органов власти, созданных в соответствии с законодательством Украины, на письма, направленные ЦИК относительно финансирования ОИК и выдвижения кандидатов в члены ОИК (от 24 марта и 10 апреля соответственно), и социально-экономической и политической ситуации на этих территориях,

работу до 16 апреля.

Избирательные участки были сформированы 4 апреля. Специальные избирательные участки могут быть сформированы не позднее 24 апреля¹⁴. УИК для обычных и специальных избирательных участков, а также для зарубежных избирательных участков, будут сформированы не позднее 6 мая. Однако, «в исключительных случаях», ЦИК может формировать специальные избирательные участки (и соответственно УИК) для определенных категорий избирателей до 14 мая.

VI. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Регистрация избирателей является пассивной и постоянно действующей и происходит на основе централизованного Государственного реестра избирателей (ГРИ). ЦИК, как распорядитель реестра, осуществляет контроль за ГРИ, который обновляется ежемесячно и ведение которого осуществляется на постоянной основе 27 органами администрирования реестра избирателей (ОАР) и 756 органами ведения реестра (ОВР). Впервые во время президентских выборов, избиратели могут проверять свои персональные данные в интерактивном режиме¹⁵. Согласно данным ГРИ, общее количество зарегистрированных избирателей по состоянию на 10 апреля составляет 35 865 899 человек.

Списки избирателей составляются в форме выписки из ГРИ отдельно для каждого избирательного участка. Предварительные списки избирателей вместе с индивидуальными приглашениями на выборы готовятся соответствующими ОВР для обычных избирательных участков не позднее, чем за 16 дней до дня голосования. Списки избирателей для специальных избирательных участков готовятся соответствующей УИК на основе списка избирателей, предоставленного руководителями соответствующих учреждений за 15 или за 7 дней до дня голосования¹⁶. УИК должны предоставить списки избирателей для публичного ознакомления на следующий день после их получения, чтобы избиратели имели возможность подтвердить свои персональные данные и подать заявление внесении изменений в них в случае необходимости. Кандидаты в президенты имеют право получить электронную копию Государственного реестра избирателей. По состоянию на 14 апреля, электронные копии были предоставлены семи кандидатам на пост президента, которые подали запрос об их предоставлении.

ЦИК пытается увеличить осведомленность общества о статье 7.3 Закона Украины «О государственном реестре избирателей», которая позволяет гражданам Украины временно менять место голосования без изменения места их регистрации¹⁷. Это право может быть

что делает невозможным для государственных органов обеспечить соблюдение фундаментальных принципов свободного волеизъявления на всенародных выборах.

¹⁴ Специальные избирательные участки образуются, в том числе, для избирателей, находящихся на стационарном лечении в учреждениях здравоохранения; на кораблях, осуществляющих навигацию под государственным флагом Украины в день выборов; а также в пенитенциарных учреждениях и других местах временного пребывания для избирателей с ограниченными возможностями передвижения. В исключительных случаях ЦИК может сформировать специальные избирательные участки на территории воинских частей (формирований).

¹⁵ Избиратели могут проверить свои персональные данные в ГРИ на интернет-странице ЦИК по ссылке: <https://www.drv.gov.ua/apex/f?p=111:LOGIN>

¹⁶ Списки избирателей для специальных избирательных участков готовятся за 15 дней до дня голосования, кроме тех, что организуются в медицинских учреждениях, и кроме специальных избирательных участков, организуемых ЦИК в исключительных случаях (за 7 дней).

¹⁷ Статья 35-1 закона о выборах предоставляет ЦИК право определять процедуру использования такого права. Заявления о временном изменении места голосования должны быть представлены не позднее, чем за 5 дней до дня голосования и должны быть подтверждены документами, кроме случаев, когда

использовано избирателями, проживающими в Автономной Республике Крым и городе Севастополе для голосования на избирательных участках, расположенных за пределами этих территорий, но возможность его практической реализации как средства защиты их избирательных прав сомнительна.

Согласно последним изменениям в закон о выборах, избиратели больше не смогут зарегистрироваться в день голосования. Согласно данным ГРИ ЦИК, примерно 422 517 граждан Украины, проживающих за рубежом, и вставших на учет в посольстве или консульстве Украины, смогут проголосовать. Согласно последним изменениям в закон о выборах, они смогут голосовать исключительно по заграничным, дипломатическим или служебным паспортам¹⁸.

VII. РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

Президентом Украины может быть избран гражданин Украины, которому на день выборов исполнилось тридцать пять лет, имеет право голоса, проживает в Украине в течение десяти последних до дня выборов лет и владеет государственным языком. Положение о том, что кандидат в президенты не должен иметь судимость за совершение умышленного преступления, было исключено из закона.

С целью регистрации каждый кандидат должен предоставить исчерпывающий перечень документов и анкет, вместе с документом, подтверждающим внесение денежного залога в размере 2,5 миллионов гривен (около 178 тысяч евро на момент регистрации) на специальный банковский счет ЦИК. Кандидаты могут быть выдвинуты партиями (каждая партия может выдвинуть только одного кандидата), или зарегистрироваться путем самовыдвижения. Положение о том, что кандидат может быть выдвинут избирательным блоком, было исключено из закона.

Процесс регистрации кандидатов в президенты начался 25 февраля и завершился 4 апреля. ЦИК получила и рассмотрела заявления от 46 кандидатов на пост президента в установленный законом срок¹⁹. ЦИК зарегистрировала 23 кандидата, среди которых 3 женщины²⁰. Комиссия по разным причинам отказала 23 претендентам²¹; самой

место голосования избирателей находится в Автономной Республике Крым и городе Севастополе. Однако закон не определяет, какие именно документы подтверждают необходимость временного изменения места голосования.

¹⁸ До внесения последних изменений избиратели, проживающие за рубежом, могли также голосовать по своим национальным документам, идентифицирующим личность (паспорт гражданина Украины).

¹⁹ Срок подачи заявления для регистрации кандидатом на пост президента был установлен 30 марта. ЦИК должна была принять решение по полученным заявлениям в течение пяти дней со дня их получения. ЦИК не рассматривала заявления, поданные после 4 апреля.

²⁰ Перечень 23 зарегистрированных кандидатов: Ольга Богомолец, самовыдвижение; Юрий Бойко, самовыдвижение; Михаил Добкин, самовыдвижение (при поддержке Партии регионов); Андрей Гриненко, самовыдвижение; Анатолий Гриценко, выдвинут партией "Гражданская позиция"; Александр Клименко, выдвинут Украинской Народной Партией; Валерий Коновалюк, самовыдвижение; Наталья Королевская, самовыдвижение; Василий Куйбида, выдвинут партией Народный Рух Украины; Ренат Кузьмин, самовыдвижение; Олег Ляшко, выдвинут Радикальной Партией Олега Ляшко; Николай Маломуж, самовыдвижение; Петр Порошенко, самовыдвижение (при поддержке партии Украинский Демократический Альянс за Реформы - УДАР); Вадим Рабинович, самовыдвижение; Владимир Саранов, самовыдвижение; Зорян Шкиряк, самовыдвижение; Петр Симоненко, выдвинут Коммунистической партией Украины; Сергей Тигипко, самовыдвижение; Олег Царев, самовыдвижение; Василий Цушко, самовыдвижение; Олег Тягнибок, выдвинутый партией Всеукраинское объединение "Свобода"; Юлия Тимошенко, выдвинута партией "Батькивщина"; Дмитрий Ярош, самовыдвижение (при поддержке партии "Правый сектор").

²¹ Два из 23 отказов были оформлены письмом, подписанным членами ЦИК, а не решением ЦИК.

распространенной причиной отказа было отсутствие обязательных документов, и несоблюдение процедуры подачи документов или их ненадлежащее оформление²². Трое из заявителей, которым было отказано в регистрации кандидатами на пост президента, подали документы в ЦИК повторно в установленный законом срок. Все потенциальные кандидаты, а также их представители, присутствовавшие на заседаниях ЦИК, на которых рассматривались заявления кандидатов в президенты, могли обратиться в комиссию по вопросам, связанным с их заявлениями.

На сегодняшний день 9 из 23 кандидатов, которым было отказано в регистрации, подали жалобы в Киевский апелляционный административный суд. Все решения ЦИК об отказе в регистрации в связи с отсутствием подтверждения о внесении денежного залога и отсутствием или ненадлежащим оформлением представленных документов были оставлены в силе Киевским апелляционным административным судом и Высшим административным судом Украины в порядке апелляционного производства²³. В одном случае, кандидат, внесший денежный залог, но которому было отказано в регистрации, отозвал свое заявление. Одному кандидату, которому было отказано в регистрации, не удалось обжаловать решение ЦИК о регистрации кандидатом на пост президента Украины Петра Порошенко²⁴.

VIII. УСЛОВИЯ ПРОВЕДЕНИЯ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ И ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРЕДВЫБОРНЫХ КАМПАНИЙ

Официально кандидаты могут начинать агитацию на следующий день после регистрации. Официальная кампания завершается в полночь последней пятницы перед днем голосования (23 мая для этих выборов). Закон о выборах содержит положения по обеспечению равных возможностей для агитации для всех кандидатов, включая доступ к помещениям для агитации и местам, отведенным для политической рекламы.

Большинство кандидатов построили свои предвыборные программы вокруг проблем территориальной целостности, децентрализации, реформы судебной системы, борьбы с коррупцией, социальной защиты, экономического развития и языковой политики. Дальнейшие отношения с Россией, ЕС и НАТО также упоминаются в кампаниях.

На условия проведения предвыборной агитации повлияли последние политические события, особенно на востоке страны. Собеседники МНВ ОБСЕ/БДИПЧ ожидают, что кампания будет короткой и оживится в мае. Агитационные мероприятия проходят преимущественно в СМИ, и в меньшем объеме – в социальных сетях. Некоторые кандидаты начали проводить митинги в регионах. На момент подготовки этого отчета на двух кандидатов в президенты были совершены нападения, а также поступили сообщения о случаях штурмов офисов политических партий. Два основных кандидата – Петр Порошенко и Юлия Тимошенко, среди прочего, призвали к проведению честной кампании на основе обмена идеями, а не словесных выпадах кандидатов друг против друга.

Свобода собраний гарантируется Конституцией, хотя требуется заблаговременное

²² Двадцать два из 23 кандидатов, которым было отказано в регистрации, не предоставили необходимых документов о внесении денежного залога.

²³ Киевский апелляционный суд частично удовлетворил иски по двум делам, касающимся недостатков в поданных документах, но в результате дальнейшего пересмотра дела Высшим административным судом Украины в порядке апелляционного производства, решения ЦИК были оставлены в силе в полном объеме.

²⁴ Жалоба была основана на том, что избирательная программа П. Порошенко призывает к нарушению конституционного строя страны.

уведомление местных органов власти для обеспечения необходимой подготовки²⁵. В соответствии с Конституцией, какие-либо действия, связанные с организацией публичных собраний, должны быть установлены законом, а для запрета проведения собрания местные органы власти должны получить постановление суда. В некоторых местных и городских советах все еще действуют и применяются старые местные положения о получении разрешения на проведение собрания, в то время как другие обращаются в суды для получения постановления о запрете проведения общественных собраний по соображениям обеспечения общественного порядка.

Последние поправки к закону о выборах не предусматривают каких-либо дополнительных средств обеспечения прозрачности финансирования избирательных кампаний. Закон о выборах требует от кандидата в президенты открыть два специальных банковских счета для поступления денежных средств и для расходов соответственно. Все расходы осуществляются исключительно путем банковского перевода со счета для расходов. Ограничений по расходам в рамках кампании не установлено. Проведение кампании для президентских выборов может финансироваться из частных средств кандидата, за счет индивидуальных взносов физических лиц, а также за счет средств партии, выдвинувшей кандидата. Ограничений по сумме средств, которые партия может потратить на финансирование кампании кандидата, не установлено. Физические лица могут внести на счет кандидата до 400 минимальных зарплат (примерно 490 000 гривен или 32 000 евро). Пожертвования от иностранцев и из анонимных источников запрещаются. Кандидаты должны подать в ЦИК финансовые отчеты не позднее чем в течение 15 дней после дня голосования, а ЦИК должна обнародовать такие отчеты не позднее чем в течение 18 дней после дня голосования.

IX. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

В Украине действует широкий выбор средств массовой информации; впрочем, недостаток независимости СМИ от политических или корпоративных интересов и растущее сосредоточение СМИ в собственности могут повлиять на плюрализм и усилить политическую поляризацию СМИ. Телевидение все еще остается основным источником информации, но покрытие сети Интернет также увеличивается и предлагает разнообразие взглядов.

К государственным СМИ относятся национальные, региональные каналы и Национальная телерадиокомпания, которая пока еще не реорганизована в компанию общественного вещания и поэтому остается зависимой от правительства²⁶. На момент подготовки настоящего отчета государственный "Первый канал" не имел редакционного контроля над передачами стороннего производства, что вызывает сомнения в его способности надлежащим образом выполнять законодательные положения об освещении избирательной кампании²⁷.

²⁵ Статья 39 Конституции и ее толкование в соответствии с решением Конституционного суда Украины № 4-рп/2001 от 19 апреля 2001 года (по делу № 1-30/2001).

²⁶ Новый Генеральный директор Национальной телерадиокомпании, назначенный 25 марта, заявил о своей независимости от временного правительства и объявил внутреннюю реорганизацию канала. Он был назначен после физического насилия и серьезного запугивания предыдущего руководителя канала со стороны трех членов партии "Свобода" 18 марта, среди которых был заместитель председателя Комитета ВР по вопросам свободы слова и информации, которые объяснили свои действия критикой партии «Свобода» на телеканале и трансляцией контента антиукраинского содержания. Нападение было заснято на видео и продемонстрировано несколькими СМИ.

²⁷ Национальная телерадиокомпания подписала коммерческое соглашение с «Савик Шустер Студией» о съемках ежедневного ток-шоу «Шустер Live», которое идет в прайм-тайм на «Первом канале». По

Законодательство, регулирующее деятельность СМИ, в целом, предоставляет прочную основу для обеспечения свободы средств массовой информации. Положительным моментом является недавнее внесение Верховной Радой Украины поправок в несколько законов, которые укрепили право на доступ к публичной информации²⁸. Впрочем, проблемы свободы СМИ все еще остаются неразрешенными. Временный запрет на вещание российских телеканалов вступил в силу 25 марта²⁹, в то время как государственные и частные местные СМИ и журналисты, работающие на юге и востоке страны, подвергаются запугиваниям и ограничению свободы³⁰.

Закон о выборах предусматривает освещение кампании, как в государственных, так и в частных СМИ, путем создания равных условий для участников избирательной гонки. Кандидатам предоставляется бесплатное эфирное время и площадь в печатных государственных общенациональных СМИ; за распределение бесплатного времени и площадей отвечает ЦИК³¹. Публикация платных агитационных материалов разрешается в государственных и частных СМИ без ограничений объемов платной рекламы. Государственные средства телерадиовещания обязаны организовать проведение дебатов между двумя кандидатами, которые состоятся в случае проведения второго тура выборов, причем государственные и частные средства телерадиовещания имеют право, но не обязаны, проводить дебаты между кандидатами в первом туре. Правила, регулирующие участие кандидатов в теледебатах, потенциально ограничивают объемы оживленной публичной дискуссии между участниками избирательной гонки³². Закон о выборах четко не определяет орган, ответственный за наблюдение за деятельностью СМИ во время выборов.

МНВ ОБСЕ/БДИПЧ с 1 апреля начала качественный и количественный мониторинг трансляций СМИ в прайм-тайм на 7-ми телевизионных каналах и содержания 2 газет³³.

словам генерального директора Национальной телерадиокомпании, канал не может контролировать содержание этой программы. Начиная с 26 февраля «Первый канал» также несколько раз в день транслирует канал Общественного телевидения (hromadske.tv) - интерактивного телевидения, вещающего онлайн.

²⁸ Законы о внесении поправок в Закон Украины «Об информации» и «О доступе к публичной информации», принятые 27 марта, предусматривают внесение изменений в ряд действующих законодательных актов. Новые законы еще не подписаны исполняющим обязанности Президента, поэтому не вступили в силу.

²⁹ См. заявление Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ от 27 марта 2014 года, <http://www.osce.org/fom/116888>. Национальный совет по вопросам телевидения и радиовещания подал жалобу в Киевский окружной административный суд с требованием об издании приказа о временном прекращении ретрансляции через сети многоканального телевидения четырех российских каналов, мотивируя это тем, что они разжигают межэтническую вражду на почве последних политических событий. Решение Киевского окружного административного суда о временном прекращении трансляции указанных четырех каналов (Решение № 824/3456/14) остается в силе до принятия судом окончательного решения по делу по существу.

³⁰ См. заявление Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ от 8 апреля 2014 года, <http://www.osce.org/fom/11117259>. После роста количества угроз журналистам и нападений на средства массовой информации журналисты провели 8 апреля демонстрацию в Харькове, а Национальный союз журналистов и Независимый медиа-профсоюз обнародовали совместное заявление, требуя от властей обеспечить надлежащую защиту журналистов.

³¹ Постановления ЦИК №262 и №263, обнародованные 13 апреля 2014 года, устанавливают порядок распределения бесплатного эфирного времени и печатной площади в печатных СМИ и, соответственно, проведения жеребьевки для определения порядка их предоставления кандидатам.

³² Статья 62 закона о выборах предусматривает, что в дебатах могут принимать участие только два кандидата, и что каждый кандидат может принять участие в дебатах только один раз на одном канале в течение избирательной кампании.

³³ Государственный "Первый канал" и частные телеканалы "Интер", "5 канал", ICTV, 1+1, TVi, ТРК "Украина", а также государственная газета "Урядовый курьер" и частная - "Факты и комментарии".

X. УЧАСТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

По данным переписи населения 2001 года³⁴, большинство граждан являются этническими украинцами (77,8%), в то время как этнические русские являются самым многочисленным национальным меньшинством (17,3%). Остальные 5% населения включают белорусов, болгар, крымских татар, евреев, венгров, молдаван, поляков, цыган, румын и другие малочисленные меньшинства. 29% населения заявили, что считают русский язык родным. Почти половина населения, указавшая русский в качестве родного языка, состоит из представителей других национальных меньшинств, а также украинцев³⁵.

Вопросы языковой политики и статуса русского языка явно отслеживаются в кампаниях, особенно после того, как Верховная Рада проголосовала за отмену закона о языках 2012 года, который позволял местным органам власти предоставлять русскому языку статус «регионального» на большей части территории страны³⁶. Закон остался в силе, поскольку его отмена не была утверждена исполняющим обязанности Президента Украины.

Крымские татары и представители других меньшинств, проживающих в Крыму, сталкиваются с особыми трудностями, связанными с участием в выборах в силу того, что Украина на данный момент не контролирует эту территорию. Остается непонятным, к каким последствиям приведут последние политические изменения в Украине и существующее напряжение на востоке, где русскоязычное население составляет большинство, с точки зрения участия национальных меньшинств и русскоязычных граждан в избирательном процессе.

XI. ЖАЛОБЫ И ОБРАЩЕНИЯ

Все участники избирательного процесса имеют право обжаловать решения, действия или бездействие избирательных комиссий и других субъектов избирательного процесса³⁷. По большинству вопросов, связанных с выборами, заявители могут решать, подавать ли жалобу в органы управления избирательным процессом или в суд. По состоянию на дату подготовки отчета, ЦИК не получила ни одной жалобы.

Споры и жалобы, связанные с избирательным процессом, рассматриваются административными судами; Высший административный суд Украины является судом высшей инстанции по рассмотрению вопросов, связанных с выборами. Кроме заявлений, касающихся обжалования регистрации кандидатов в президенты, Высший административный суд Украины получил два заявления об обжаловании постановлений Верховной Рады Украины о назначении исполняющего обязанности Президента Украины и проведения выборов 25 мая. Суд отказал в открытии производства по делу по обоим заявлениям без рассмотрения, объяснив это тем, что они касаются конституционных вопросов, выходящих за пределы его юрисдикции.

³⁴ Следующая перепись была запланирована на 2011 год, но затем перенесена на 2016 год.

³⁵ Официальные данные переписи 2001 года свидетельствуют о том, что русский язык считают родным более 14 273 000 граждан Украины (29,6 % населения), 53% из которых определяют себя как этнические русские. См. <http://2001.ukrcensus.gov.ua/eng/results/general/language/>.

³⁶ Языку может предоставляться статус регионального решением местного или городского совета при условии, что не менее 10% населения говорят на этом языке, или если более 10% населения обратилось с соответствующим требованием.

³⁷ Кандидаты в президенты, партии - субъекты избирательного процесса, избирательные комиссии и избиратели, чьи права были нарушены, могут подать жалобу и обжаловать решение.

После назначения нового правительства были приняты значительные изменения в законодательстве, касающиеся судебной системы. 23 и 24 февраля Верховная Рада Украины уволила председателя Высшего административного суда и пять судей Конституционного суда Украины³⁸. Действующие и уволенные судьи Конституционного Суда Украины подали жалобы на решение Верховной Рады Украины об увольнении в Высший административный суд, рассмотрение которых все еще продолжается. В похожем деле 11 апреля Высший административный суд отменил решение Верховной Рады Украины об увольнении председателя суда. 8 апреля парламент принял новый закон «О восстановлении доверия к судебной власти в Украине», которым предусмотрено проведение люстрации действующих и вновь избранных судей и обновления состава Высшего совета юстиции и Высшей квалификационной комиссии судей, а также освобождение всех председателей и заместителей председателей общих, административных, хозяйственных и высших специализированных судов от занимаемых должностей. Некоторые судьи высших судов в разговорах с представителями МНВ ОБСЕ/БДИПЧ выразили обеспокоенность этим законом и подчеркнули необходимость уделить внимание экспертов МНВ возможным последствиям реализации этого закона для избирательного процесса.

ХII. НАЦИОНАЛЬНЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ

Обновленный закон о выборах предусматривает осуществление наблюдения за избирательным процессом международными и национальными наблюдателями, включая местные неправительственные организации (НПО), зарегистрированные в соответствии с законодательством, уставом которых предусматривается осуществление наблюдения и деятельность, связанная с избирательным процессом³⁹. В целом, право иметь официальных наблюдателей на выборах в предусмотренный законом срок получили 10 НПО⁴⁰. Пять НПО, среди которых ОПОРА и Комитет избирателей Украины (КИУ), подали заявления на осуществления наблюдения на территории всей страны, а остальные – в конкретных областях или городах. На сегодняшний день ЦИК зарегистрировал более 100 наблюдателей от международных организаций. Процесс регистрации международных наблюдателей продолжается⁴¹.

ХIII. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МИССИИ ОБСЕ/БДИПЧ

ОБСЕ/БДИПЧ официально начала свою работу в Киеве с пресс-конференции 20 марта 2014 года. Глава Миссии провела встречи с Председателем ЦИК, заместителем Министра иностранных дел, Председателем Конституционного суда Украины, руководителями Верховного суда и Высшего административного суда, Координатором проектов ОБСЕ в Украине, кандидатами, представителями политических партий и членами дипломатического сообщества. МНВ также установила рабочие отношения с ЦИК, органами власти, привлеченным к избирательному процессу, кандидатами и их штабами, политическими партиями, организациями гражданского общества, СМИ и дипломатическими учреждениями в столице и в регионах.

³⁸ Постановления Верховной Рады Украины №4195 от 23 февраля 2014 года и №775-VII от 24 февраля 2014 года.

³⁹ ЦИК отклонила заявление о регистрации одной НПО, уставом которой не предусмотрена деятельность, связанная с выборами, и которая не предоставила необходимые документы.

⁴⁰ 25 марта закончился срок подачи заявок для НПО, желающих иметь наблюдателей. Аккредитацию отдельных общественных наблюдателей от этих НПО осуществляют ОИК.

⁴¹ Конечный срок подачи заявлений для регистрации наблюдателей от иностранных государств и международных организаций - 17 мая.

Парламентская ассамблея ОБСЕ (ПА ОБСЕ) и Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) сообщили, что они также направят делегации для наблюдения в день голосования. Действующий Председатель ОБСЕ назначил Жоао Соареша Специальным координатором Миссии краткосрочных наблюдателей ОБСЕ на этих выборах.

*Единственной официальной версией настоящего отчета является английская версия.
Текст отчета на русском языке является неофициальным переводом.*