

Отчет Ассоциации «Elections&Democracy» о наблюдении за вторым туром выборов Президента Украины (21 ноября 2004 года)

Ассоциация «Elections&Democracy» является международной организацией, проводящей независимое наблюдение за выборами преимущественно в странах бывшего Советского Союза. Для наблюдения за выборами Президента Украины 2004 г. было аккредитовано 102 наблюдателя от Ассоциации, являющихся гражданами Армении, Беларуси, Киргизии, Казахстана, Польши и России. Результаты наблюдения Ассоциации в период между двумя турами выборов и в день голосования 21 ноября 2004 года позволяют сделать следующие заключения.

1. Соблюдение прав избирателей

Как и в первом туре голосования, во втором наблюдатели отмечают высокую политическую активность населения. Согласно данным, представленным ЦИК Украины, в среднем по Украине явка избирателей возросла на 5,5%, причем явка в некоторых регионах страны возросла существенно. Максимальный рост явки зафиксирован в Донецкой области, где ко второму туру явка возросла на 18% и превысила 96%. На фоне ставших известными фактах принуждения граждан к участию в выборах такая явка в восточных и южных регионах может быть обозначена как в некоторой степени искусственная, вызванная давлением на избирателей со стороны властных структур. Со стороны населения неоднократно поступали устные жалобы о принуждении к участию в выборах на условии обязательного голосования «за» одного кандидата, что вызывало закономерное недовольство граждан. Ассоциация отмечает недопустимость применения так называемого «административного ресурса» с целью принуждения избирателей к голосованию, поскольку в данной ситуации нарушается один из главных принципов демократических выборов, согласно которому волеизъявление граждан должно быть свободным.

Факты нарушения тайны голосования являются единичными. Между тем, наличие у бюллетеней отрывного купона, в который заносятся данные избирателя (номер по списку и личная подпись избирателя), повышает риск использования против избирателей методов запугивания, в основе которых лежит угроза проверки того, как именно проголосовал избиратель. Возможность такого запугивания снижает доверие граждан к нормам законодательства, согласно которым голосование является тайным. В особенности такой риск велик на участках с малой численностью избирателей.

В тесной связи со сказанным находится вопрос незнания избирателями своих прав и нежелание их отстаивать. Так, из бесед с населением следует, что значительная часть избирателей не знает, что воспрепятствование осуществлению избирателем своих прав, в том числе нарушение тайны голосования или принуждение к голосованию «за» того или иного кандидата, является уголовным преступлением, которое может повлечь за собой серьезные наказания. Вместе с тем, только осознание избирателями своих прав и готовность их отстаивать может исключить злоупотребления со стороны лиц и структур, в той или иной форме обладающих властью.

2. Политическая атмосфера проведения выборов

Политическая борьба в период между двумя турами характеризовалась активными действиями кандидатов, направленными как на борьбу за свой электорат, так и против своих конкурентов. Наблюдатели отмечают, что предвыборные платформы кандидатов претерпели некоторые изменения. Так, явные расхождения кандидатов по вопросам внешнеэкономической политики стали мягче, четко обозначилась социализация программ, а политическая составляющая отошла на второй план. Анализ предвыборной деятельности кандидатов, а также беседы с избирателями показали, что встречи с населением стали для кандидатов лучшим способом достижения привлекательности. Немаловажную роль играли качественные агитационные материалы.

Кандидаты имели возможность участия в политических дебатах, организуемых ЦИК. Несмотря на жесткий регламент, кандидатам удалось провести теледебаты на хорошем уровне. Ассоциация рассматривает проведение теледебатов как большой шаг навстречу демократизации избирательного процесса.

Агитация проводилась кандидатами с частым нарушением не только норм закона, но в некоторых случаях и этических норм, предполагающих честную конкуренцию. Во множестве случаев трудно было провести границу между агитационными материалами и информацией о деятельности того или иного кандидата. Количество агитационных материалов позволяет предполагать превышение норм расходования средств на проведение агитации. Повсеместно нарушались требования законодательства о размещении агитационных материалов в установленных местах.

Наблюдатели Ассоциации отмечают, что государственные органы и большинство средств массовой информации не проявили беспристрастности в отношении обоих кандидатов. Вместе с тем, стоит отметить существенное увеличение агитации оппозиционного характера в электронных средствах массовой информации.

3. Соблюдение прав местных и международных наблюдателей, доверенных лиц кандидатов, а также представителей СМИ

Институт наблюдения за выборным процессом является наиболее действенным инструментом в борьбе с фальсификациями выборов и манипулированием голосами избирателей. Необходимо отметить, что выборы Президента Украины прошли под большим вниманием наблюдателей всех уровней. Неизвестно о фактах недопуска на территорию страны международных наблюдателей или об отказах международным организациям в получении аккредитаций.

Ассоциация вновь привлекает внимание к отсутствию в законодательстве Украины понятия наблюдателей от общественных организаций. В результате такого игнорирования права граждан на получение информации, многие тысячи наблюдателей вынуждены пользоваться удостоверениями журналистов. Законодательное закрепление и повышение статуса независимого наблюдателя является важным условием демократизации выборного процесса и способствует усилению его прозрачности.

Наблюдатели от Ассоциации не столкнулись с нарушениями своих прав. Между тем, из бесед с местными и международными наблюдателями, доверенными лицами кандидатов и представителями СМИ вытекает, что в период проведения выборов члены избирательных комиссий и представители местных исполнительных органов допускали нарушения, связанные с ограничением в правах как наблюдателей от оппозиционного кандидата, так и международных наблюдателей; также доверенных лиц и представителей СМИ. Так выглядят основные типы таких нарушений:

- a. отказ в допуске на избирательные участки и на заседания избирательных комиссий;
- b. запрет на передвижение по участку вне выделенного места;
- c. беспричинное выдворение из помещения избирательного участка;
- d. запрет или препятствование проведению опросов вне помещения для голосования (т.н. «экзит-пол»);
- e. запрет на проведение аудио- и видеозаписи, а также фотосъемки на территории избирательных участков и территориальных избирательных комиссий;
- f. отказ в выдаче копий протоколов;
- g. отказ от предоставления документов, связанных с избирательным процессом;
- h. требование дополнительных документов, не предусмотренных законодательством Украины о выборах.

4. Вопросы организации выборов

Списки избирателей

К сожалению, ко второму туру осталась нерешенной проблема улучшения списков избирателей, которая приняла во время проведения первого тура массовый характер по всей Украине. В то же время, наблюдатели считают своевременным решение ЦИК о возможности коррекции написания фамилий избирателей в списках непосредственно членами избирательных комиссий, если идентификация избирателей не вызывает вопросов. Вследствие этого, 21 ноября решения по включению избирателей в списки принимались в том числе и участковыми избиркомами.

Необходимо отметить, что в соответствии с нормой Закона, перед днем повторного голосования каждый избиратель имел возможность проверить свои данные в списках и обжаловать невключение или неправильное включение в списки.

Бюллетени

К числу единичных относятся факты выдачи избирателям на руки бюллетеней с отрывным купоном, а также без подписи членов комиссии или с пометками, ставящими действительность бюллетеня под сомнение.

Голосование

Серьезные опасения вызывает массовый характер, который приняло голосование по открепительным талонам. Открепительные талоны не снабжены достаточной защитой от подделок, следовательно, создают определенную нишу для манипуляций, которые могут существенно повлиять на результаты голосования. Подтверждением этих опасений служат зафиксированные наблюдателями случаи нехватки бюллетеней на отдельных участках по причине большого количества избирателей, голосующих по открепительным талонам.

Известно также о фактах голосования по чужим открепительным талонам, замечены группы неоднократно голосовавших людей.

Зафиксированы вбросы бюллетеней в урны и случаи намеренной порчи бюллетеней.

Во множестве зафиксированы активные действия отдельных лиц, направленные на дестабилизацию процесса выборов на некоторых участках, срыв голосования и саботаж деятельности избиркомов. Обеспокоенность наблюдателей вызывают также случаи проявления насилия, в том числе повлекшие за собой ущерб здоровью граждан.

5. Работа избирательных комиссий

Наблюдатели от Ассоциации отмечают, что количественный состав комиссий делает их громоздкими и снижает качественные показатели, в числе которых вопросы профессиональной грамотности и проблема обучения членов комиссий.

Политическая и юридическая неосведомленность членов избирательных комиссий и их неподготовленность к организации выборов выразились также:

- в фактах грубого нарушения прав наблюдателей, доверенных лиц кандидатов и представителей средств массовой информации;
- в отсутствии прозрачности деятельности комиссии
- в отсутствии каких-либо заседаний комиссии вплоть до дня голосования;
- в незнании норм выборного законодательства Украины;
- в слабом знании процедуры проведения выборов, составления, подписания и передачи необходимых протоколов, актов и прочей сопутствующей документации;
- в нарушении правил заполнения и выдачи бюллетеней;
- в отсутствии подлинно коллегиального принятия решений;
- в узурпации председателями комиссий не принадлежащих им полномочий.

В целом, несмотря на перечисленные недостатки в деятельности, посещение наблюдателями Ассоциации множества комиссий, общение как с их председателями и членами, так и с наблюдателями и местными журналистами оставило устойчивое ощущение, что члены комиссий не всегда стремились максимально добросовестно выполнять свою работу, устраняли нарушения, насколько это позволяли их знания и профессионализм.

Нарекания наблюдателей вызвали исключение из состава комиссий или внесение изменений в состав комиссий, проводимые непосредственно в день голосования или же накануне дня выборов. Такая практика должна быть исключена на законодательном уровне, поскольку может явиться нишей для использования «административного ресурса» и, следовательно, создать неравные условия для кандидатов.

Вмешательство в деятельность избирательных комиссий

Во многих случаях «административный ресурс» является следствием несамостоятельности членов избирательных комиссий. Вмешательство органов исполнительной власти в деятельность избиркомов носит массовый характер и достигает своего пика в отдаленных от центра регионах. Наблюдатели отмечали единичные случаи, когда представители местных исполнительных органов в открытую пытались руководить действиями избирательных комиссий, корректировать, игнорируя замечания местных наблюдателей и доверенных лиц кандидатов.

Отмечены случаи силового вмешательства в деятельность комиссий посторонних людей.

Непонимание важности своей работы и недостаточное осознание членами комиссий собственной значимости являются базовыми проблемами, решению которых должно быть уделено максимальное внимание ЦИК, правительства и парламента Украины.

Выводы

Ассоциация «Elections & Democracy», проведя наблюдение за ходом второго тура голосования на выборах Президента Украины 2004 года, с сожалением отмечает целый ряд несоответствий избирательного процесса принятым международным нормам.

Административный ресурс

Наблюдатели обеспокоены широким вмешательством государственных органов в избирательный процесс, направленным на достижение определенных результатов, существенно влияющих на исход выборов.

Деятельность средств массовой информации

Несмотря на существенное улучшение ситуации по сравнению с первым туром выборов, наблюдатели Ассоциации отмечают неравномерное присутствие кандидатов на телеэкранах и страницах прессы. Особые нарекания вызывает также тенденциозное освещение деятельности кандидатов в выпусках новостей и аналитических программах на большинстве телевизионных каналов.

Исполнение законодательства

Наибольшие опасения вызывают массовые нарушения выборного законодательства, не имеющие своего продолжения в виде наказания виновных. Неизвестно о случаях наказания должностных лиц, ответственных за составление списков избирателей, о привлечении к ответственности лиц, проводивших запрещенную законом агитацию или об инициированных избирательными комиссиями делах в отношении лиц, допустивших грубое вмешательство в работу избиркомов. Безынициативность и попустительство в отношении исполнения выборного законодательства является одной из наиболее важных проблем, с которой необходимо работать как на государственном уровне, так и посредством общественных объединений, средств массовой информации и граждан страны.

Прозрачность финансовых расходов

Украинское законодательство предусматривает публикацию информации об общей сумме денег, поступивших в фонд, в течение восемнадцати дней после проведения выборов. Такая практика не способствует повышению прозрачности избирательного процесса, поскольку не дает возможности оспорить незаконное привлечение средств в довыборный период. В целях предупреждения незаконного привлечения средств необходимо обеспечить полную прозрачность расходов на предвыборные кампании.

Наряду с указанными недостатками, следует отметить некоторые моменты, свидетельствующие о продвижении украинского общества на пути демократического развития. Наличие политической конкуренции и высокая политическая активность населения являются наиболее яркими показателями развития гражданской культуры и укрепления демократических институтов. В то же время, наблюдатели призывают в будущем отказаться от практики очернения конкурентов в глазах избирателей. Одним из положительных аспектов прошедших в Украине выборов наблюдатели отмечают широкие возможности для получения информации из различных источников как официального, так и неофициального направления.

Дополнительную информацию вы можете получить:

Ян Лепетун, координатор «Elections&Democracy» по Украине
+38067-4465319
kievjan@yahoo.com

Павел Лобачев, вице-президент «Elections&Democracy»
+73332164919
+73272696022
plobachev@mail.ru