

30-я СЕССИЯ
Страсбург, 22-24 марта 2016 г.

CG30(2016)07-prov
7 марта 2016 г.

Наблюдение за местными выборами в Украине (25 октября 2015 г.)

Комитет по мониторингу
Докладчик¹: Йос ВИНЕН, Нидерланды (М, ЕНП-КСЕ)

Проект рекомендации (для голосования) 3

Резюме

По приглашению властей Украины Конгресс направил расширенную делегацию – включая 28 членов самого Конгресса, 11 членов Парламентской Ассамблеи и 4 представителя Комитета регионов ЕС – для наблюдения за местными выборами, которые состоялись 25 октября 2015 г. С 1 по 3 октября 2015 г. был организован визит в Киев на этапе до выборов. В день выборов 24 группы Конгресса, в целом 56 наблюдателей из 25 европейских стран, провели мониторинг процедур голосования на примерно 240 избирательных участках, где избирались руководители, мэры и советы на разных уровнях территориального самоуправления. Вся работа миссии Конгресса тесным образом координировалась с другими международными организациями, в частности, с ОБСЕ/БДИПЧ и с наблюдателями от Европейского парламента².

Голосование проходило в сложных социальных, экономических, гуманитарных условиях и сложных с точки зрения безопасности, что связано, в частности, с незаконной аннексией³ Крымского полуострова Российской Федерацией и временным контролем части территории Донецкой и Луганской областей со стороны незаконных вооруженных групп. Кроме того, эти выборы проходили в контексте ныне осуществляемой реформы децентрализации и связанных с ней вызовов конституционного характера.

1 М: Палата местных властей / Р: Палата регионов
ЕНП/КСЕ: Группа Европейской народной партии в Конгрессе
СОЦ: Социалистическая группа

ГНЛД: Группа независимых и либеральных демократов
ЕКР: Группа европейских консерваторов и реформаторов

НП: члены Конгресса, не принадлежащие ни к одной из политических групп Конгресса

2 Конгресс не наблюдал ни за вторым туром выборов 15 ноября, ни за отложенными выборами в Мариуполе, Красноармейске и Сватове 29 ноября 2015 г.

3 См. резолюцию 68/262 о территориальной целостности Украины, принятую Генеральной Ассамблеей ООН 27 марта 2014 г.

В целом процессы голосования и подсчета голосов в день выборов были состязательными, хорошо организованными и транспарентными на большей части территории страны, а кампания в общем продемонстрировала уважение к демократическим процессам.

Тем не менее, сохраняется необходимость проведения реформ, в частности, в связи с такими различными факторами как:

- сложностью правовых рамок выборов на местах, в том числе положений процедурного характера;
- практикой принятия произвольных решений, в соответствии с политической ориентацией различных компонентов избирательных органов;
- неясными положениями в отношении финансирования политических партий;
- отсутствием независимого освещения со стороны СМИ в сочетании с доминированием мощных экономических групп;
- неясностью в отношении нынешних процессов децентрализации, в результате чего создаются избирательными округа с измененными размерами и формой, а также в связи с изменениями в полномочиях местного уровня самоуправления.

Исходя из этого, в центре рекомендаций Конгресса находится глубокий пересмотр юридических рамок местных выборов, в соответствии с международными стандартами и наилучшей практикой, для того чтобы добиться создания деполитизированных и профессиональных избирательных органов. Упор делается на эффективное предупреждение нарушений. Кроме того, Конгресс призывает власти Украины укрепить роль независимых СМИ в избирательных кампаниях и ограничить влияние мощных экономических групп. В целом необходимо обеспечить честность избирательных процессов для того, чтобы повысить доверие общества к выборам и создать – что считается сутью демократического голосования – сильную взаимозависимость между волей избирателей и результатами выборов.

ПРОЕКТ РЕКОМЕНДАЦИИ⁴

1. По приглашению министерства иностранных дел Украины провести наблюдение за местными выборами, организованными 25 октября 2015 г., Конгресс местных и региональных властей, ссылаясь на:

a. пункт 4 статьи 2 Уставной резолюции Комитета министров (2000)¹ о Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы;

b. принципы, изложенные в Европейской хартии местного самоуправления (STCE № 122), которая была ратифицирована Украиной 11 сентября 1997 г.;

c. Резолюцию Конгресса 395(2015) о его Правилах и процедурах⁵.

2. Подтверждает, что подлинно демократические местные и региональные выборы являются частью процесса установления и поддержания демократического управления и наблюдение за участием в политической жизни на территориальном уровне представляет собой ключевой аспект роли Конгресса как стража демократии на местном и региональном уровне.

3. Конгресс приветствует то, что власти Украины продолжают осуществлять свои усилия по продвижению процесса демократической консолидации и что местные выборы в 2015 году прошли в целом в спокойной и транспарентной обстановке и были хорошо организованы.

4. Конгресс признает, что сотрудники избирательных органов на уровне районов в целом смогли обеспечить право избирателей в день выборов, несмотря на сложность правового контекста и процедурных противоречий.

5. Конгресс с удовлетворением отмечает, что регистрация избирателей в целом была инклюзивной и что избиратели в целом смогли выразить свою волю свободно и без запугивания.

6. Он подтверждает, что условия выборов были состязательными, в них участвовали многочисленные партии и кандидаты, но при этом Конгресс с сожалением узнал о непоследовательности в регистрации кандидатов и о том, что закон не позволяет выдвигаться независимым кандидатам на всех территориальных уровнях, независимо от размера территориального образования.

7. При этом Конгресс обеспокоен в связи с утверждениями о широко распространенной практике подкупа избирателей и попыток дать взятки членам избирательных органов, в частности, в тех местах, где между кандидатами была небольшая разница в голосах, а также в связи с нападением на кандидатов и лиц, проводящих кампанию, в некоторых районах.

⁴ Предварительный проект рекомендации, утвержденный Комитетом по мониторингу 12 февраля 2016 г. в Париже.

Члены Комитета:

П. Ресеве (Председатель), *Т. Акиюрик* (заместитель: *Ф. Генк Унэй*), *М. Ангелопулос*, *Л. Ансала*, *З. Антик*, *С. Бэтсон* (заместитель: *Л. Гиллхэм*), *В. Беликов*, *Ж.-М. Бельяр* (заместитель: *Ж.-К. Фрекон*), *М. Беспалова*, *П. Билли*, *А. Богданович*, *Е. Бохлин* (заместитель: *Х. Хаммар*), *З. Броз*, *А. Бушманн*, *Х. Кадорет*, *С. Чернов*, *Л. Чириани*, *М. Кулс*, *Ж. Коста*, *Ж. Диллон*, *Р. Додд*, *Г. Доганоглу*, *Ж. Фоллинг*, *М. Гаучи*, *С. Гукиан* (заместитель: *Д. Геогеган*), *М. Геган*, *И. Ханзек*, *С. Харутюнян* (заместитель: *Л. Аветян*), *Е. Харви*, *Б. Хирс* (заместитель: *М. Холлингер*), *Ж. Хлинка*, *А. Ибрахимов*, *Г. Иллеш*, *Д. Жикия*, *Х. Б. Йохансен*, *М. Юхами*, *К. Кайзер* (заместитель: *Л. Ферстер*), *К. Калогир* (заместитель: *П. Филиппу*), *Л. Ковач* (заместитель: *А. Мадьяр*), *Л. Кроон* (заместитель: *Х. Бергманн*), *К. Ламмерскиттен*, *Ф. Лек*, *Ж.-П. Льювилль*, *А. Любавински*, *Т. Маргарян* (заместитель: *Э. Эрицян*), *Д. Милованович*, *В. Митрофановас*, *М. Монеси*, *Д. Нармания*, *С. Паунович*, *З. Пава* (заместитель: *М. Хорват*), *Х. Пихлаясаари*, *Г. Пинто*, *А. Пружковски*, *Р. Раутава*, *Ж. Роклинд*, *Н. Романова*, *Р. Шафер*, *Л. Сфирлоага*, *Д. Шекспир*, *И. Шубин*, *В. Шумада* (заместитель: *В. Олюйко*), *С. Сиукеева*, *А.-М. Сотиираду*, *П. Торнтон*, *А. Торрес Перейра*, *М. М. Т. Турел*, *А. Угус*, *К. Ван Овермейре*, *В. Варнавский* (заместитель: *А. Борисов*), *Л. Фербеек*, *Б. Ферингер*, *И. Винен*, *Д. Вробель*, *С. Еролацитес* (заместитель: *А.-М. Кремму*).

N.B.: Фамилии членов Комитета, принявших участие в голосовании, выделены курсивом.

Секретариат Комитета: *С. Пуарель*.

⁵ См., в частности, главы XVIII и XIX о практической организации миссий по наблюдению за выборами и о проведении диалога на этапе после выборов.

8. С учетом вышесказанного, Конгресс предлагает внести дальнейшие улучшения в отношении законодательства о выборах и практических аспектов регулирования выборов и, исходя из этого, предлагает властям:

a. пересмотреть общие правовые рамки местных выборов, с учетом необходимости соблюдения международных стандартов и эффективной практики по вопросам выборов, для того чтобы добиться инклюзивности процесса принятия решений, а также прогнозируемости и последовательности законодательства;

b. рассмотреть использование различных избирательных систем на разных территориальных уровнях, с учетом количества жителей, для того чтобы обеспечить большую ясность для избирателей и избирательных органов, во избежание недопредставленности или чрезмерной представленности некоторых избирательных округов в советах (регионах, районах, городах и городских районах) и, в целом, для укрепления взаимозависимости между волей избирателей и результатами выборов;

c. в соответствии с пунктом *b.* улучшить форму бюллетеней для голосования и расширить доступ к информации о кандидатах и программах для избирателей, для того чтобы у избирателей была большая ясность, в частности, в отношении последствий своего голосования (и в случае голосования за конкретного кандидата, и в отношении партии);

d. пересмотреть условия назначения и увольнения членов избирательных органов, для того чтобы избежать произвольного принятия решений и практики коррупции, а также обеспечить деполитизацию и профессионализм на всех уровнях избирательных органов;

e. пересмотреть процедуру регистрации кандидатов, для того чтобы избегать политически мотивированных исключений кандидатов и позволить организованным группам избирателей выдвигать независимых кандидатов, на всех уровнях территориального самоуправления;

f. рассмотреть вопрос сведения в таблицу результатов выборов и решить технические проблемы;

g. совершенствовать соблюдение существующего законодательства в отношении нарушений на выборах и нарушений норм, связанных с проведением кампаний и финансированием партий.

9. Кроме того, Конгресс призывает власти Украины принять меры по укреплению независимого освещения в СМИ местных выборов, включая обязательство четко указывать на проплаченное политическое содержание информации и поощрять освещение выборов с точки зрения конкретных вопросов.

10. Конгресс предлагает властям Украины рассмотреть вопрос права ВПЛ (внутренне перемещенных лиц) голосовать за достаточно большой срок до следующих местных выборов. В частности, критерии места жительства должны быть уточнены, в соответствии с конкретными положениями Рекомендации Конгресса 369(2015) о списках избирателей и об избирателях, фактически проживающих за границей⁶.

11. Несмотря на конфликт в восточных регионах Украины и конституционный тупик, связанный со статусом регионов Донецка и Луганска, ныне проводимый процесс децентрализации и территориальной реформы должен быть продолжен. Конгресс подтверждает свою поддержку властям Украины в их усилиях по укреплению местной и региональной демократии.

⁶ С Рекомендацией 369(2015) можно ознакомиться по ссылке: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2304185&Site=COE>.