



Бюро з демократичних інститутів та прав людини

## УКРАЇНА

### ВИБОРИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ 31 жовтня, 21 листопада та 26 грудня 2004 р.

Заключний звіт Місії ОБСЄ/БДПЛ  
зі спостереження за виборами



Варшава  
11 травня 2005 р.

## ЗМІСТ

<b>I.</b>	<b>ПІДСУМКИ .....</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>ВСТУП ТА ПОДЯКИ .....</b>	<b>6</b>
<b>III.</b>	<b>ПЕРЕДУМОВИ .....</b>	<b>7</b>
<b>IV.</b>	<b>НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА .....</b>	<b>8</b>
<b>A.</b>	Застосовуване законодавство та виборча система .....	8
<b>B.</b>	Оцінка нормативно-правової бази .....	8
<b>V.</b>	<b>УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ (31 ЖОВТНЯ ТА 21 ЛИСТОПАДА).....</b>	<b>11</b>
<b>A.</b>	Структура та склад виборчих органів .....	11
<b>B.</b>	Робота Центральної виборчої комісії .....	12
<b>C.</b>	Реєстрація кандидатів .....	13
<b>D.</b>	Голосування за кордоном .....	14
<b>E.</b>	Відкріпні посвідчення (ВП) .....	15
<b>F.</b>	Робота територіальних виборчих комісій (ТВК) .....	15
<b>G.</b>	Робота дільничних виборчих комісій до дня виборів .....	16
<b>H.</b>	Реєстрація виборців .....	16
<b>VI.</b>	<b>УЧАСТЬ ЖІНОК.....</b>	<b>18</b>
<b>VII.</b>	<b>НАЦІОНАЛЬНІ МЕНШИНИ.....</b>	<b>18</b>
<b>VIII.</b>	<b>ПЕРЕДВИБОРНА АГІТАЦІЯ (30 СЕРПНЯ – 21 ЛИСТОПАДА 2004 РОКУ) .....</b>	<b>19</b>
<b>A.</b>	Середовище проведення передвиборної агітації та її тональність .....	19
<b>B.</b>	Активність та відчутність передвиборної кампанії .....	20
<b>C.</b>	Роль державних структур .....	21
<b>D.</b>	Проблеми в реалізації громадянських та політичних прав .....	22
<b>E.</b>	Події напередодні другого туру виборів .....	23
<b>IX.</b>	<b>ЗМІ ТА ВИБОРИ .....</b>	<b>24</b>
<b>A.</b>	Передумови .....	24
<b>B.</b>	Регулювання діяльності ЗМІ під час передвиборної агітації .....	24
<b>C.</b>	Свобода ЗМІ .....	25
<b>D.</b>	Моніторинг засобів масової інформації (3 вересня – 20 листопада) .....	26
<b>X.</b>	<b>СПОРИ, СКАРГИ ТА АПЕЛЯЦІЇ ДО 21 ЛИСТОПАДА .....</b>	<b>29</b>
<b>XI.</b>	<b>ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ТА НАЦІОНАЛЬНІ СПОСТЕРІГАЧІ.....</b>	<b>30</b>
<b>XII.</b>	<b>СПОСТЕРЕЖЕННЯ В ДЕНЬ ГОЛОСУВАННЯ 31 ЖОВТНЯ ТА 21 ЛИСТОПАДА.....</b>	<b>31</b>
<b>A.</b>	День голосування 31 жовтня 2004 р. ....	31
<b>B.</b>	День голосування 21 листопада 2004 р. ....	33
<b>XIII.</b>	<b>ВСТАНОВЛЕННЯ ПІДСУМКІВ ГОЛОСУВАННЯ ТА ОГОЛОШЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ (31 ЖОВТНЯ ТА 21 ЛИСТОПАДА).....</b>	<b>36</b>
<b>A.</b>	Встановлення підсумків голосування на рівні ТВК .....	36
<b>B.</b>	Встановлення підсумків голосування на рівні ЦВК .....	37
<b>XIV.</b>	<b>ПОДІЇ ПІСЛЯ ВИБОРІВ (22 ЛИСТОПАДА – 4 ГРУДНЯ).....</b>	<b>38</b>
<b>A.</b>	Події після дня голосування 21 листопада .....	38
<b>B.</b>	Рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 р. ....	39
<b>C.</b>	Поправки до Закону України „Про вибори Президента України” .....	40
<b>XV.</b>	<b>ПОВТОРНЕ ГОЛОСУВАННЯ ДРУГОГО ТУРУ ВИБОРІВ .....</b>	<b>40</b>
<b>A.</b>	Робота виборчих органів після зміни їх складу .....	40
<b>B.</b>	Списки виборців .....	41
<b>C.</b>	Передвиборна агітація до повторного другого туру виборів .....	41

D.	МОНІТОРИНГ ЗМІ (4-24 ГРУДНЯ 2004 Р.).....	42
E.	РОЗВ'ЯЗАННЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ (4-25 ГРУДНЯ) .....	43
F.	ДЕНЬ ГОЛОСУВАННЯ 26 ГРУДНЯ 2004 Р. ....	44
G.	ВСТАНОВЛЕННЯ ПІДСУМКІВ ГОЛОСУВАННЯ ТА ОГЛОШЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ВИБОРІВ.....	45
H.	РОЗВ'ЯЗАННЯ ВИБОРЧИХ СПОРІВ.....	46
<b>XVI.</b>	<b>РЕКОМЕНДАЦІЇ.....</b>	<b>46</b>
A.	НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ТА ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ОБСЄ .....	47
B.	РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ ТА ВІДКЛИКАННЯ КАНДИДАТУР.....	48
C.	РЕЄСТРАЦІЯ ВИБОРЦІВ .....	48
D.	ПЕРЕДВИБОРНА АГІТАЦІЯ .....	49
E.	ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ .....	50
F.	УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ .....	50
G.	ПРОЦЕДУРИ ГОЛОСУВАННЯ ТА ДЕНЬ ВИБОРІВ .....	52
H.	ВСТАНОВЛЕННЯ ПІДСУМКІВ ГОЛОСУВАННЯ.....	53
I.	ІНШІ РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	53
<b>ДОДАТОК:</b>	<b>РЕЗУЛЬТАТИ ВИБОРІВ.....</b>	<b>55</b>
	<b>ПРО ОБСЄ/БДПЛ.....</b>	<b>56</b>

**УКРАЇНА**  
**ВИБОРИ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ**  
**31 жовтня, 21 листопада та 26 грудня 2004 р.**

**ЗАКЛЮЧНИЙ ЗВІТ МІСІЇ ОБСЄ/БДПЛ ЗІ СПОСТЕРЕЖЕННЯ ЗА ВИБОРАМИ<sup>1</sup>**

**I. ПІДСУМКИ**

Бюро з демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДПЛ) здійснювало спостереження за виборами Президента України 2004 р. на запрошення Міністерства закордонних справ України. Місію ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами (МСВ) було створено наприкінці серпня, й, виходячи з обставин, які склалися, її роботу було продовжено до середини січня 2005 року. В усі три дні виборів – 31 жовтня, 21 листопада та 26 грудня – МСВ ОБСЄ/БДПЛ об'єднувала зусилля з делегаціями також запрошених органами влади Парламентської Асамблеї ОБСЄ (ПА ОБСЄ), Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ), Європейського Парламенту (ЄП), Парламентської Асамблеї Північноатлантичного альянсу НАТО (ПА НАТО) для створення Міжнародної місії зі спостереження за виборами (ММСВ). Виборчий процес оцінювався на предмет його відповідності зобов'язанням у рамках ОБСЄ, стандартам Ради Європи та іншим міжнародним стандартам щодо демократичних виборів.

Президентські вибори в Україні 2004 року були змаганням, що характеризувалося жорсткою конкуренцією й надавало виборцям можливість реального вибору з-поміж великої кількості кандидатів. Якщо вибори 31 жовтня (перший тур) та 21 листопада (другий тур) не відповідали цілій низці зобов'язань у рамках ОБСЄ, стандартів Ради Європи та інших міжнародних стандартів щодо демократичних виборів, то повторний другий тур виборів 26 грудня значно наблизив Україну до їх виконання. Позитивні зрушення були найбільш помітні у діяльності ЗМІ, загальному ході передвиборної кампанії та прозорості роботи ЦВК, в тому числі завдяки негайному оприлюдненню нею результатів голосування по виборчих дільницях. Ці заходи різко контрастують з попередніми турами голосування і свідчать про те, що коли є чітка політична воля провести вибори у відповідності із зобов'язаннями в рамках ОБСЄ, то, врешті-решт, можна багато досягти й за короткий час.

Хоча у виборчих перегонах брали участь 24 кандидати на пост Президента України, результати опитувань громадської думки напередодні виборів показали, що широкою підтримкою населення користувалися лише двоє з них – Віктор Ющенко, який представляв позиції чітко визначеної політичної опозиції, та Віктор Янукович, чинний на той час Прем'єр-міністр України.

Двома іншими кандидатами – лідерами партій, що подолали 4-відсотковий бар'єр у парламентських виборах 2002 року, були Петро Симоненко (Комуністична партія) та Олександр Мороз (Соціалістична партія). Ці вибори мали яскраво виражений регіональний вимір. Віктор Ющенко користувався значною підтримкою на заході і в деяких північних

---

<sup>1</sup> Це є переклад звіту українською мовою. Він також перекладений на російську мову. Проте, єдиним офіційним документом залишається англійська версія.

областях, тоді як Віктора Януковича підтримували на сході країни, в південних регіонах та в Криму. За центральні регіони між обома кандидатами мала розгорнутися жорстка боротьба.

До першого та другого турів виборів передвиборча кампанія здебільшого була сповнена ворожнечі, сіяла розбрат, ґрунтувалася на нерівних можливостях для кандидатів у їх зусиллях донести свої політичні платформи до електорату. Надходили підтверджені доказами повідомлення про зловживання державними ресурсами з боку команди пана Януковича; також була низка повідомлень про чинення тиску на працівників державного сектору та студентів або їх залякування з тим, щоб вони підтримували його кандидатуру. Іноді обмежувалися основні свободи, необхідні для значущого виборчого процесу. Незважаючи на проблеми в реалізації громадянських та політичних прав, основні кандидати мали змогу донести свої виборчі платформи до електорату, хоч і в напруженому середовищі. Перед виборами 26 грудня умови для передвиборної агітації були помітно більш справедливими, ніж раніше. Надійшло значно менше повідомлень про чинення тиску на виборців у здійсненні їх вибору. Помітно зменшилася кількість повідомлень про випадки зловживань державними ресурсами при веденні кампанії. Проте, у декількох випадках агітаційні заходи переривалися, іноді – з використанням сили.

Перед першим та другим турами виборів ЗМІ, в тому числі державні, демонстрували явну упередженість на користь пана Януковича. Діяльність ЗМІ обмежувалася через стверджуваний випуск державними органами так-званих „темників”, що містили вказівки щодо висвітлення певних питань і тому могли становити своєрідну форму цензури. Діяльність ЗМІ кардинально змінилася перед повторним другим туром виборів. Протягом цього періоду висвітлення виборчої кампанії у ЗМІ було більш збалансованим, завдяки чому виборці мали можливість зробити поінформований вибір. За інформацією журналістів, *темники* більше не використовувалися.

Після другого туру виборів розпочалися мирні протести населення проти виборчих фальсифікацій. Із ходом виборчого процесу громадяни дедалі впевненіше відстоювали свої права. Поширеною й ефективною була позиція, яку зайняли журналісти, проти цензури та обмежень свободи слова. Органи влади продемонстрували належний рівень самовладання й не вдалися до застосування сили проти мирних демонстрантів.

Закон України „Про вибори Президента України” 2004 року (закон), загалом, є більш досконалим порівняно з попереднім законодавством. Проте, подальшого доопрацювання потребують такі питання: відсутність правового закріплення права національних громадських організацій здійснювати спостереження за голосуванням, дискримінація незалежних кандидатів, положення щодо передвиборчої агітації, що обмежують громадянські права, невизначеність ролі правоохоронних органів під час виборів. 8 грудня Парламент прийняв поправки до закону про вибори з тимчасовим терміном дії з метою зменшення потенціалу для виборчих фальсифікацій.

Перед першим та другим турами виборів суттєві недоліки були очевидними на всіх рівнях виборчих органів. ЦВК та багато територіальних виборчих комісій (ТВК) не були прозорими й політично нейтральними в управлінні виборчим процесом. Серед найбільш помітних недоліків роботи ЦКВ були такі: небажання застосовувати правові засоби для виправлення неналежних адміністративних рішень та порушень виборчого законодавства, а також ненадання прозорості й детальної інформації щодо встановлення результатів виборів. Загалом, управління виборчим процесом з боку ЦВК не було ефективним, через що вона не

забезпечила чесність процесу. Перед повторним другим туром виборів ці недоліки були загалом належним чином виправлені. В цілому, ЦВК у новому складі керувала виборчим процесом набагато прозоріше й професійніше.

Перед першим та другим турами виборів на роботі територіальних виборчих комісій (ТВК) та дільничних виборчих комісій (ДВК) значною мірою позначилася реєстрація великої кількості кандидатів, які не мали значної підтримки з боку населення (так-званих „технічних кандидатів”), представники яких часто формували „блок більшості” з представниками пана Януковича в рамках виборчих комісій. Багатьом ТВК бракувало незалежності від місцевих органів влади, й призначення голів ДВК у багатьох районах було значною мірою на користь пана Януковича. Звільнення сотень членів ДВК від опозиції напередодні першого та другого турів виборів спричинило плутанину й суттєво зменшило прозорість процесу. Лише перед повторним другим туром виборів Парламентом було змінено принципи формування виборчих органів для усунення можливостей такої штучної більшості, що раніше вливалася на роботу ТВК та ДВК.

У списках виборців, підготовлених місцевими органами виконавчої влади<sup>2</sup>, було багато помилок та пропусків. Місцеві органи влади, ТВК та ДВК були непослідовними у своїх підходах до реєстрації виборців та поновлення списків. 31 жовтня відносно багато виборців були вимушені покинути виборчі дільниці не проголосувавши, оскільки їх прізвищ не було в списках. Це зменшило „універсальність виборчого права”.

Що стосується проведення голосування як 31 жовтня, так і 21 листопада, за результатами спостереження, воно пройшло загалом у спокійній атмосфері, хоча в день голосування 21 листопада кількість повідомлень про випадки напруги та насилля були більш численними. Зокрема, спостерігачі доповідали про такі невідповідності: неспроможність забезпечити таємність голосування; присутність значної кількості працівників правоохоронних органів та інших сторонніх осіб під час голосування та підведення підсумків голосування; випадки перевезень груп виборців від однієї виборчої дільниці до іншої; випадки вкидання у виборчі скриньки фальшивих бюлетенів; багато серйозних невідповідностей у використанні відкріпних посвідчень (ВП), які давали змогу виборцям проголосувати не за місцем своєї реєстрації, в тому числі використання фальшивих ВП та багаторазове голосування за ними; приклади неправдоподібно високої явки виборців. Всі ці чинники підривали довіру як до першого, так і до другого турів виборів. Хоча повторне голосування другого туру 26 грудня характеризувалося значними позитивними зрушеннями, як повідомляли міжнародні спостерігачі, деякі проблеми, що існували під час попередніх днів голосування, все ж, залишилися. Це, зокрема, присутність на виборчих дільницях міліціонерів та інших „сторонніх осіб”, недотримання таємності голосування, випадки маловірогідних результатів на рівні виборчих дільниць. Загалом, повага до виборчих процедур зросла.

Упродовж всього виборчого процесу важливу роль у наданні правової допомоги у врегулюванні виборчих спорів відігравав Верховний Суд України. Він скасував деякі сумнівні постанови ЦВК перед повторним другим туром виборів. Загалом, його засідання були відкритими й прозорими. 3 грудня Верховний Суд у своїй знаковій постанові виніс рішення про скасування постанови ЦВК, якою встановлено офіційні результати другого туру виборів 21 листопада, й постановив провести повторне голосування другого туру виборів для відновлення прав учасників виборчого процесу.

---

<sup>2</sup> Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад тощо.

Після повторного другого туру виборів пан Янукович оскаржив у Верховному Суді України встановлені ЦВК результати виборів, за якими переміг пан Ющенко. Прикро, що ВСУ не надав пану Януковичу права залучити певних свідків під час його оскарження результатів повторного другого туру виборів, що стало приводом для скарг з боку пана Януковича про порушення його права на справедливий судовий розгляд.

Вирішальну роль під час виборів відіграло громадянське суспільство. Низка національних громадських організацій проявили високу активність у сприянні захисту громадянських прав. Із ходом виборчого процесу громадяни дедалі впевненіше відстоювали свої права. Позиція, яку зайняли журналісти, проти цензури та обмежень свободи слова, ефективно відобразилася на покращенні умов для чесного висвітлення подій у ЗМІ.

ОБСЄ/БДПЛ пропонує на розгляд органам влади України низку рекомендацій з метою усунення виявлених недоліків. Бюро залишається готовим надати підтримку Україні у досягненні заявленої нею мети проводити вибори у відповідності із зобов'язаннями в рамках ОБСЄ.

## II. ВСТУП ТА ПОДЯКИ

18 березня 2004 р. Парламент (Верховна Рада України) призначив проведення виборів Президента України на 31 жовтня 2004 р. Відповідно до зобов'язань держави – учасниці ОБСЄ, Україна запросила ОБСЄ/БДПЛ вести спостереження за виборчим процесом. 31 серпня 2004 р. було засновано МСВ ОБСЄ/БДПЛ, яку очолив Посол Герт Гінріх Аренс (Німеччина). До складу Місії входили 57 експертів з питань виборів та довгострокових спостерігачів (ДСС) у Києві та в 20-ти обласних центрах по всій Україні. Після скасування результатів другого туру виборів МСВ було розширено до 77-ми експертів з питань виборів та ДСС. Під час усіх трьох турів виборів до МСВ ОБСЄ/БДПЛ приєднувалися ПА ОБСЄ, ПАРЄ, ЄП та ПА НАТО для створення Міжнародної місії зі спостереження за виборами (ММСВ).

В усіх трьох турах виборів команду короткострокових спостерігачів очолював, за призначенням Діючого глави ОБСЄ, пан Брюс Джордж (Великобританія), Почесний Президент ПА ОБСЄ у відставці. ПА ОБСЄ направила в кожен з трьох днів виборів 47, 31 та 92 парламентаря відповідно.

Делегацію ПАРЄ під час перших двох турів виборів очолював пан Дорос Крістодулідес (Кіпр). Під час повторного другого туру виборів делегацію ПАРЄ очолював пан Тадеуш Івінські. ПАРЄ направила 46, 21 та 37 парламентарів у кожен з днів виборів.

У першому турі виборів делегацію з 25-ти парламентарів від ПА НАТО очолювала пані Джейн Корді (Канада). На виборах 21 листопада делегацію з 8-ми парламентарів від ПА НАТО очолював пан Лучіо Малан (Італія). Під час повторного другого туру виборів делегацію з 27-ми парламентарів від ПА НАТО очолював пан П'єр Лелуш (Франція).

Делегації ЄП під час перших двох турів виборів, які склалися з 15-ти і 9-ти парламентарів відповідно, очолював пан Марек Шівець (Польща). Під час повторного другого туру виборів

делегацію ЄП, яка складалася з 16-ти парламентарів, очолював пан Яцек Саруш-Вольські (Польща), Віце-Президент Європейського Парламенту.

31 жовтня та 21 листопада ММСВ розмістила відповідно 636 і 563 спостерігачів з 33-х держав – учасниць ОБСЄ. 26 грудня було розміщено 1,372 спостерігача з 46-ти держав – учасниць ОБСЄ, що зробило цю МСВ найбільшою за всю історію ОБСЄ/БДПЛ.<sup>3</sup>

### III. ПЕРЕДУМОВИ

Вибори Президента України у 2004 р. стали четвертими президентськими виборами в Україні після проголошення незалежності країни у 1991 році. Покидаючий пост Президент України Леонід Кучма перебував на цьому посту два строки. Вперше він був обраний у 1994 році, коли переміг чинного тоді Президента Леоніда Кравчука, і знову – в 1999 році, коли переміг лідера Комуністичної партії Петра Симоненка.<sup>4</sup> У грудні 2003 року, незважаючи на те, що Конституцією встановлено обмеження у два строки президентських повноважень, Конституційний Суд України постановив, що Президент Кучма мав право балотуватися на третій п'ятирічний строк.<sup>5</sup> Проте він вирішив не висувати свою кандидатуру на вибори 2004 року.

Відповідно до Конституції України, Президент має широкі повноваження. До президентських виборів 2004 року декілька разів пропонувалися поправки до Конституції України, метою яких було зменшення президентських повноважень і зміцнення повноважень Парламенту, однак парламентської більшості для їх підтримки не було забезпечено. Тому очікувалося, що переможець виборчих перегонів у 2004 р. матиме такі самі широкі повноваження, як його попередник.

У виборах Президента України взяли участь 24 кандидати. Проте, як показали результати опитувань громадської думки з наближенням дня виборів, лише Віктор Ющенко та Віктор Янукович користувалися широкою підтримкою населення.

Пан Янукович, чинний на той час Прем'єр-міністр України був висунутий від Партії регіонів із центром у Донецьку й користувався підтримкою парламентської більшості на чолі з блоком „За єдину Україну!” та Президента Кучми. Пан Ющенко очолював парламентську опозицію, він перебував на посту Прем'єр-міністра з грудня 1999 року по весну 2001 року. Він ішов на вибори як „самовисуванець” (незалежний кандидат), якого підтримували дві

<sup>3</sup> Інші міжнародні організації, громадські організації та окремі держави направили велику кількість спостерігачів, зокрема, під час другого та третього днів виборів, які дотримувалися власних підходів. Найбільшими серед інших груп спостерігачів були групи від: ENEMO – Європейської мережі організацій моніторингу виборів, Співдружності незалежних держав (СНД), Національного демократичного інституту, Міжнародного республіканського інституту, Українського конгресового комітету Америки, Українського конгресу Канади тощо. ЦВК розміщувала на своїй веб-сторінці список спостерігачів, що давав уявлення про зростаючу загальну кількість акредитованих іноземних спостерігачів за виборами впродовж виборчого процесу 2004 р. На час, коли виборчий процес увійшов у стадію другого та повторного другого туру виборів, було акредитовано близько 12,000 спостерігачів. Однак було неможливо визначити, скільки спостерігачів були насправді залучені.

<sup>4</sup> За висновками ОБСЄ/БДПЛ, проведення виборів у 1999 р. „не відповідало цілій низці пов'язаних з виборами зобов'язань держав – учасниць ОБСЄ”.

<sup>5</sup> Це рішення ґрунтувалося на тому, що Л.Кучма перебував на президентському посту лише один строк відповідно до Конституції 1996 року. Попередня Конституція також містила обмеження у два строки президентських повноважень.



парламентські фракції - блок „Наша Україна” та „Блок Юлії Тимошенко”, сформувавши коаліцію „Сила народу”.

Двома іншими кандидатами, лідерами партій, що подолали 4-відсотковий бар’єр у парламентських виборах 2002 року, були: Петро Симоненко (Комуністична партія) та Олександр Мороз (Соціалістична партія). Серед інших помітних кандидатів слід назвати Наталію Вітренко (Прогресивна соціалістична партія), колишнього Прем’єр-міністра Анатолія Кінаха та мера Києва Олександра Омельченка. Було зареєстровано 17 інших кандидатів, багатьом з яких бракувало поширеного визнання.<sup>6</sup>

Віктор Ющенко користувався значною підтримкою на заході і – частково – в деяких північних областях. Політична база Віктора Януковича була на сході країни, де найбільше голосів у 2002 р. набрав політичний блок „За єдину Україну!”. Крім того, пан Янукович користувався підтримкою населення в південних регіонах, особливо в Криму. За центральні регіони між обома кандидатами розгорілась жорстка боротьба.

#### **IV. НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА**

##### **A. ЗАСТОСОВУВАНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ТА ВИБОРЧА СИСТЕМА**

Вибори проводилися на основі Конституції України, прийнятої у червні 1996 р., Закону України „Про вибори Президента України” (далі – закон про вибори), який набрав чинності в квітні 2004 р., та Закону України „Про ЦВК”, прийнятого у червні 2004 р. Важливе значення та правову вагу також мають постанови та протокольні рішення ЦВК.

Закон про вибори Президента зустрів значну підтримку серед парламентарів, і лише 3 народних депутати України проголосували проти його прийняття. 8 грудня 2004 р., після спірного другого туру виборів, Парламент прийняв так-звані „тимчасові поправки”<sup>7</sup> до закону про вибори.

Виборчою системою передбачено, що обраним у першому турі голосування вважається кандидат, який набрав більше 50% голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Якщо цей поріг не подолано жодним із кандидатів, проводиться повторне голосування щодо двох лідерів виборчих перегонів.

##### **B. ОЦІНКА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ**

Закон про вибори є більш досконалим порівняно з попереднім виборчим законодавством і, в цілому, забезпечує належну основу для проведення демократичних виборів. Однак, до турів голосування 31 жовтня та 21 листопада цей закон часто застосовувався обмежувально виборчими комісіями і судами нижчого рівня, які не виявили достатньої неупередженості та волі до проведення демократичних виборів.

---

<sup>6</sup> Іншими кандидатами були (в алфавітному порядку): Базилюк Олександр; Бойко Богдан; Бродський Михайло; Волга Василь; Грабар Микола; Душин Ігор; Збітнев Юрій; Козак Роман; Комісаренко Сергій; Корчинський Дмитро; Кривобоков Владислав; Нечипорук Володимир; Ржавський Олександр; Рогожинський Микола; Черновецький Леонід; Чорновіл Андрій; Яковенко Олександр.

<sup>7</sup> Ці поправки мали застосовуватися лише під час повторного другого туру президентських виборів у 2004 році й припинити свою дію після оголошення офіційних результатів виборів.

Хоча в законі враховано лише деякі рекомендації ОБСЄ/БДПЛ, висловлені в попередніх Заключних звітах, він, все ж, вирішує декілька проблем. Зокрема, закон підвищує рівень прозорості процесу, надаючи офіційним спостерігачам право супроводжувати переносні скриньки для голосування поза межами приміщень виборчих дільниць, а також надаючи спостерігачам право одержувати копії протоколів ДВК та ТВК про результати голосування й вимагаючи їх надання для ознайомлення громадськості. Проте, закон недостатньо детально регулює ключові аспекти процесу, а надмірна складність деяких положень могла негативно відобразитися на їх застосуванні. І, нарешті, деякі положення закону не відповідають зобов'язанням ОБСЄ та міжнародним стандартам. Наприклад, закон про вибори обмежує коло національних спостерігачів лише представниками кандидатів, що суперечить пункту 8 Копенгагенського документа.<sup>8</sup>

Деякі правові положення надають кандидатам, висунутим політичними партіями, переваги та привілеї, яких не мають самовисуванці.<sup>9</sup> Ці положення носять дискримінаційний характер і тому суперечать пункту 7.5 Копенгагенського документа ОБСЄ.

У статтях 57-64, що регулюють передвиборну агітацію, в законі зроблено спробу дати визначення передвиборній агітації та описати, яка агітація дозволена за законом. Проте, не всі можливі види агітаційної діяльності чи агітаційних матеріалів описані, іноді застосовується нечітка термінологія, яку можна обійти.<sup>10</sup> Також деякі статті могли незаконно обмежити право на вираження політичної точки зору чи підтримку кандидата.<sup>11</sup>

Стаття 2 обмежує коло осіб, які мають право брати участь у проведенні передвиборної агітації, до громадян, що мають право голосу. Це обмеження суперечить зобов'язанням ОБСЄ та міжнародним стандартам. Кожен має право на свободу вираження, свободу об'єднання та свободу слова, незалежно від того, чи має особа право голосу.<sup>12</sup> Крім того, оскільки особа має бути не молодше 18 років, щоб мати право голосу, таке обмеження суперечить статтям 13, 14 та 15 Конвенції ООН про права дитини.

Стаття 64 забороняє проведення передвиборної агітації в закордонних засобах масової інформації. Це суперечить принципу, за яким громадянин має право на одержання і передачу

---

<sup>8</sup> Інші недоліки законодавства щодо спостереження за виборами включають: ненадання міжнародним спостерігачам права спостерігати за виборами на закордонних виборчих дільницях; ненадання спостерігачам права одержувати копії виборчих документів, а також недостатньо чітке формулювання того, що може бути підставою для допуску особи до спостереження за виборчим процесом як представника ЗМІ.

<sup>9</sup> Наприклад, до кандидатів, чії кандидатури висунуті політичними партіями, не застосовуються певні обмеження щодо агітаційної діяльності, тоді як самовисуванці позбавлені права агітаційної підтримки з боку політичних партій.

<sup>10</sup> Наприклад, у ст. 58 зазначено, що „офіційні повідомлення”, пов'язані з виконанням посадових повноважень кандидатів на пост Президента України, які водночас є державними посадовими особами, не відносяться до передвиборної агітації, але закон не дає визначення жодному з цих термінів. За допомогою таких „офіційних повідомлень” пан Янукович, який тоді був Прем'єр-міністром, обійшов обмеження на ведення передвиборної агітації.

<sup>11</sup> Наприклад, положення статей 58 та 59, що регулюють розміщення агітматеріалів на громадських будівлях, могли, за умови їх обмежувального застосування, обмежити право фізичних осіб на підтримку кандидата шляхом розміщення агітматеріалів на об'єктах інших форм власності, наприклад, шляхом використання стрічки чи наклейки на приватному авто.

<sup>12</sup> Див. пункт 26.1 Московського документа ОБСЄ 1991 р.; пункт 26 Стамбульського документа ОБСЄ 1999 р.; ст. 19 Загальної декларації прав людини; ст. 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод. Також див. статті 24, 34 та 36 Конституції України.

інформації незалежно від кордонів.<sup>13</sup> Держави – учасниці ОБСЄ визнають, що громадяни мають право „одержувати та передавати інформацію та ідеї без втручання державної влади незалежно від кордонів, в тому числі через публікації в іноземній пресі та мовлення в іноземних засобах”.<sup>14</sup>

Закон регулює діяльність ЗМІ під час передвиборної агітації, однак не надає відповідних визначень використовуваних термінів. Наприклад, стаття 11 вимагає рівних можливостей доступу кандидатів до „засобів масової інформації”, стаття 13 вимагає, щоб „засоби масової інформації” об’єктивно висвітлювали хід виборчого процесу, стаття 60 вимагає дотримання принципу рівних умов при проведенні передвиборної агітації з використанням „засобів масової інформації всіх форм власності”. Втім, законом не встановлено, яким чином засіб інформації визначається як „засіб масової інформації”.

У законі немає розмежування між державними та приватними ЗМІ. Державні ЗМІ мають більш жорстке зобов’язання передавати нейтральну інформацію порівняно з приватними ЗМІ. Хоча загалом прийнятно, що приватні ЗМІ можуть бути зобов’язані за законом надавати рівний доступ та рівні умови розміщення платної політичної реклами і подавати збалансовану інформацію в новинах, приватні ЗМІ не можуть бути змушені надавати „політичне висвітлення”. Тому існуючі положення можуть бути надто експансивними під час виборчого періоду, якщо їх застосовувати до приватних ЗМІ.

Відповідно до закону, після того як список кандидатів затверджено, будь-який кандидат, який бажає відкликати свою кандидатуру, може звернутися з письмовою заявою до ЦВК принаймні за п’ять днів до дня виборів, і ЦВК може прийняти постанову про скасування реєстрації цього кандидата.<sup>15</sup> Закон передбачає, що ЦВК повинна розпочати друк виборчих бюлетенів не пізніше, ніж за десять днів до виборів. У випадку скасування реєстрації кандидатів ДВК повинні поставити відповідний штамп навпроти їхніх прізвищ у бюлетенях. Така вимога, за якою майже 40 мільйонів бюлетенів мають бути змінені вручну, створює потенціал для людської помилки чи недобросовісності.

У законі не визначено обставини, за яких працівники правоохоронних органів можуть бути присутніми на виборчих дільницях. Також закон не описує ролі міліції у транспортуванні виборчих документів, у тому числі бюлетенів та протоколів, між виборчими дільницями та ТВК після підрахунку голосів.

Стаття 80 передбачає, що голосування на виборчій дільниці може бути визнане недійсним, лише якщо порушення (такі як голосування за інших осіб, голосування особами, які не мають права голосу, знищення або пошкодження виборчої скриньки, виявлення надто великої кількості бюлетенів у виборчій скриньці) „перевищують більше ніж на десять відсотків кількість виборців, які взяли участь у голосуванні на виборчій дільниці”. Ці критерії є довільними, адже може мати місце багато інших серйозних порушень. Здається,

<sup>13</sup> Див. ст. 19 Загальної декларації прав людини; ст. 10 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод; статті 34, 36 та 57 Конституції України. Крім того, іноземні ЗМІ мають право на рекламу (в тому числі, політичну) без обмежень кордонами, за винятком реклами алкоголю, тютюнових виробів, порнографії, використання мови, що розпалює ворожнечу. Див. Європейську конвенцію про транскордонне телебачення (ETS 132 1989 та Протокол) 171 1998).

<sup>14</sup> Див. пункт 26.1 Московського документа ОБСЄ 1991 р. Цей принцип був повторений у Стамбульському документі 1999 р.

<sup>15</sup> Кандидати, які відкликають свою кандидатуру, втрачають заставу, але зберігають своїх представників у ТВК та ДВК.

що це „правило десятивідсоткового порогу” встановлює рівень терпимості до фальсифікацій. Важливо зазначити, що закон не передбачає ситуацій, коли рівень виборчих фальсифікацій може бути нижчим, але, все ж, унеможливило визначення переможця.<sup>16</sup>

Викликає стурбованість стаття 78, яка вимагає визнання недійсними всіх виборчих бюлетенів у переносній виборчій скриньці, якщо виявлена кількість бюлетенів у скриньці перевищує кількість бюлетенів, зазначену у контрольному листі в цій скриньці. Подібного положення немає стосовно „стаціонарних” виборчих скриньок, тому через це положення немає однакового ставлення до всіх виборців. Крім того, наявність одного зайвого бюлетеня є недостатньою підставою для визнання недійсними всіх бюлетенів у виборчій скриньці.

Закон не забезпечує прозорого встановлення підсумків голосування. Він не зобов’язує ЦВК оприлюднювати підсумки голосування, встановлені ТВК, з перерахуванням результатів голосування по всіх ДВК або на веб-сторінці, або в офіційному виданні. Таким чином, виборці, кандидати та спостерігачі не мають змоги пересвідчитися в тому, що результати голосування „повідомляються чесно”, як вимагається пунктом 7.4 Копенгагенського документа ОБСЄ.

## **V. УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ (31 жовтня та 21 листопада)**

### **A. СТРУКТУРА ТА СКЛАД ВИБОРЧИХ ОРГАНІВ**

Президентські вибори було організовано трирівневою виборчою адміністрацією. Центральна виборча комісія (ЦВК), склад якої було затверджено 17 лютого 2004 року на 7-річний строк, є єдиним постійно діючим виборчим органом в Україні. Він складається з 15-ти членів, обраних Президентом зі списку кандидатур, запропонованих парламентськими політичними групами. Парламент затверджує склад ЦВК більшістю голосів. Увесь склад ЦВК було оновлено, окрім чотирьох членів, залишених із попереднього складу. На першому засіданні ЦВК її членами було обрано Сергія Ківалова Головою ЦВК.

На основі пропозицій від зареєстрованих кандидатів ЦВК призначила 225 територіальних виборчих комісій (ТВК) та здійснювала нагляд за їх роботою. ТВК організували проведення виборів у 225-ти виборчих округах і призначили склад більш ніж 33,000 дільничних виборчих комісій (ДВК), які проводили голосування у дні виборів. Кожен кандидат мав право запропонувати кандидатури двох членів кожної ТВК та ДВК. ТВК одержали вказівки дотримуватися збалансованого підходу при розподілі керівних посад у складі ДВК поміж запропонованими кандидатурами від різних кандидатів. Кандидати на пост Президента України також можуть призначати по два спостерігачі на рівні ДВК. Таким чином, 31 жовтня та 21 листопада майже по сто осіб мали право бути присутніми – як члени виборчої комісії чи як спостерігачі – у приміщенні виборчих дільниць. Це стало приводом для занепокоєння, що ТВК та ДВК можуть виявитися надто великими, щоб працювати ефективно. Члени ТВК та ДВК, запропоновані всіма кандидатами у першому турі, зберегли своє право залишатися в складі цих органів і в другому турі. Таким чином, склад ТВК та ДВК міг бути остаточно визначений лише після затвердження ЦВК списку кандидатів, тобто, на пізньому етапі у виборчому процесі.

<sup>16</sup> Така ситуація мала місце після виборів 21 листопада. В результаті, Верховний Суд України був змушений моделювати правові засоби для призначення повторного проведення другого туру.

Важливо зазначити, що на політичному балансі ТВК та ДВК позначилася реєстрація великої кількості кандидатів на пост Президента України, багатьом з яких бракувало широкого визнання серед населення і тому часто їх називали „технічними кандидатами”. Їх спроможність запропонувати, без сторонньої допомоги, до 66,000 членів ДВК була маловірогідною. слід також відмітити, що багато з цих кандидатів вели кампанію радше проти пана Ющенка, ніж на підтримку власних політичних платформ. Хоча вважалося, що обидва лідери виборчих перегонів мали таку підтримку з боку інших кандидатів, виявилось, що основну перевагу від „технічних кандидатів” одержав пан Янукович, оскільки запропоновані ними члени комісій часто об’єднувалися з представниками від пана Януковича у складі цих органів, даючи йому *де факто* більшість у виборчих комісіях.

Стало очевидно, що багато призначень у ТВК та ДВК відбувалися без дотримання положень закону, які вимагають, що особи, запропоновані кандидатами до складу виборчих комісій, повинні письмово підтвердити своє бажання і спроможність зайняти посаду, перш ніж вони будуть призначені. Спостерігачі повідомляли, що багато членів ТВК не знали, який кандидат висунув їх кандидатуру.<sup>17</sup>

## **В. РОБОТА ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ**

Потенційно позитивний ефект, який нове законодавство могло мати на виборчий процес, був зведений нанівець тим, як воно застосовувалося ЦВК. Засідання ЦВК були відкритими для спостерігачів, представників кандидатів та засобів масової інформації. Більшість постанов ЦВК до виборів 31 жовтня були прийняті одноголосно, за помітним винятком постанов щодо скарг, які часто викликали багато суперечок. Незважаючи на це, ЦВК була недостатньо прозорою у своїй діяльності і не проявила справжнього бажання провести демократичні вибори. Серед основних недоліків у її роботі були наступні:

- В цілому, ЦВК неохоче задовольняла скарги і не забезпечила ефективного механізму надання правової допомоги у випадках виборчих порушень;
- ЦВК не змогла належним чином виконати своє завдання щодо нагляду за діяльністю ТВК і не забезпечила їм належного керівництва; внаслідок цього, ТВК застосовували законодавство непослідовно, а іноді – вибірково;
- Не було забезпечено довіру населення до виборчого процесу шляхом проведення переконливих програм інформування виборців;
- Незважаючи на прикрі події в Мукачевому раніше у 2004 р. й запевнення щодо вжиття відповідних заходів, не було визначено роль працівників правоохоронних органів у виборчих процедурах;<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Це явище було навіть більш очевидним на рівні ДВК, де деякі особи були призначені до складу більш ніж однієї ДВК, інші навіть не знали, що їх кандидатури були подані. Спостерігачі у трьох ТВК (в Одесі, Києві та Криму) одержали повідомлення, що прізвища членів ДВК подавалися від місцевих держадміністрацій, а не від довірених осіб кандидатів, як того вимагає закон.

<sup>18</sup> 17-19 квітня 2004 р. від ОБСЄ/БДПЛ було направлено групу з двох осіб до Мукачового (південно-західна Україна) для спостереження за виборами мера міста, які проходили 18 квітня. Цей візит не був місією зі спостереження через його обмежені масштаби. Під час цих виборів мали місце численні й серйозні порушення, в тому числі напади на виборчу дільницю, де група представників ОБСЄ/БДПЛ спостерігала за підрахунком голосів. Все це відбувалося незважаючи на присутність великої кількості працівників правоохоронних органів у формі на всіх виборчих дільницях. Крім того, у ніч виборів із ТВК зникли всі оригінали протоколів ДВК.

- Непослідовно, непрозоро та суперечливо застосовувалися правові норми, включаючи неузгодженості в крайніх термінах створення виборчих дільниць для голосування за кордоном, зокрема, які ЦВК мала намір створити в Російській Федерації;
- Незважаючи на письмовий запит МСВ ОБСЄ/БДПЛ, ЦВК не змогла надати даних щодо кількості виборчих бюлетенів, наданих кожній ТВК, а також виборчим дільницям за межами України;
- ЦВК не зуміла створити прозорі й відкриті для обліку процедури виготовлення, видачі та використання відкріпних посвідчень (ВП), а також надати МСВ ОБСЄ/БДПЛ дані щодо кількості виготовлених та виданих виборцям бланків ВП незважаючи на декілька письмових запитів;
- Були розбіжності в загальній кількості надрукованих виборчих бюлетенів перед першим туром виборів, яку оголосили ЦВК та її Голова;
- При підведенні підсумків голосування у першому турі ЦВК змінила свої дані щодо кількості бюлетенів, виданих ТВК, щоб вони збігалися з кількістю бюлетенів, про одержання якої вказали ТВК у своїх протоколах;
- Незважаючи на письмовий запит, ЦВК не надала МСВ жодної інформації щодо кількості осіб, включених до списків виборців у кожному окрузі між двома турами голосування;
- ЦВК не оприлюднила результати голосування на рівні ДВК у перших двох турах виборів, незважаючи на свої запевнення МСВ, що вона це зробить.

### С. РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ

Закон про вибори Президента передбачає два етапи реєстрації кандидатів. Спочатку кожен потенційний кандидат повинен сплатити грошову заставу в розмірі 500,000 гривень (приблизно 80,000 євро), яка йому повертається за умови, якщо кандидат на пост Президента України отримав не менш як 7 відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, або якщо він відкликав свою кандидатуру не пізніше, ніж за 30 днів до виборів. Кандидат подає документи про реєстрацію до ЦВК. До 6 серпня ЦВК зареєструвала 26 кандидатів. 18-ти кандидатам було відмовлено в реєстрації, в основному через недотримання вимог законодавства щодо подачі документів на реєстрацію.

Крім того, закон вимагає, щоб до 20 вересня потенційні кандидати подали принаймні 500,000 дійсних підписів виборців на підтримку їх кандидатури. Процес збору підписів був суперечливим. Спостерігачі у 15-ти з 27-ми регіонів України одержали інформацію про те, що громадян, особливо працівників державного сектору, примушували ставити свої підписи на підтримку певних кандидатів.<sup>19</sup> Співрозмовники представників МСВ стверджували, що багато кандидатів не змогли б зібрати необхідні 500,000 дійсних підписів без таких маніпуляцій. Опозиція стверджувала, що для продукування підписних листів на підтримку так-званих „технічних кандидатів” було використано державну адміністрацію.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> У Полтаві працівниця лікарні подала офіційну скаргу про те, що їй погрожували звільненням, якщо вона відмовиться поставити свій підпис у підписному листі на підтримку кандидата В.Януковича. У Хмельницьку спостерігачами було підтверджено три подібні випадки. Більшість жертв стверджували, що вони поставили свої підписи на вимогу своїх керівників, часто це мало місце у державних владних структурах.

<sup>20</sup> За результатами голосування у першому турі, 16 кандидатів, за яких проголосувало найменше виборців, разом набрали менше, ніж 500,000 голосів, тоді як загальна кількість підписів, начебто зібраних на підтримку цих кандидатів, перевищує 10,000,000. За пана Нечипорука, який набрав

Відповідно до закону, ЦВК повинна була перевірити правильність усіх поданих підписів. Проте, закон не описує, яким чином це повинно здійснюватися, а ЦВК не забезпечила належних процедурних роз'яснень. Таким чином, це питання залишилося неврегульованим. Хоча закон надає ЦВК більше часу для завершення цього завдання порівняно з попередніми президентськими виборами, перевірка близько 13,000,000 підписів у 10-денний строк становила неабияку складність для ЦВК. Спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомляли, що процес перевірки підписів був поверховим і не міг забезпечити перевірку наявності множинних однакових підписів. Список кандидатів до виборів 31 жовтня був завершений 30 вересня. На той час з виборчих перегонів вибули два кандидати.<sup>21</sup>

#### **D. ГОЛОСУВАННЯ ЗА КОРДОНОМ**

Відповідно до частини 5 статті 20 Закону про вибори Президента, виборчі дільниці можуть бути створені „при дипломатичних та інших офіційних представництвах і консульських установах України за кордоном, у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України”. На початку вересня ЦВК створила 113 закордонних виборчих дільниць, всі з них були при дипломатичних та інших офіційних представництвах і консульських установах. Хоча законом встановлено крайній строк – 10 жовтня – для завершення списків виборців за кордоном, ні ЦВК, ні МЗС не змогли до виборів надати МСВ інформацію про те, скільки виборців зареєстровано за кордоном.<sup>22</sup>

Крім виняткових випадків (див. нижче), закон не передбачає будь-яких інших місць для голосування за кордоном. Незважаючи на це, 27 серпня ЦВК прийняла Постанову № 415, якою запровадила можливість створення виборчих дільниць поза межами цих встановлених місць у випадку „виявлення місць компактного проживання... громадян України”, за умови дотримання певних передумов, у тому числі подання необхідної документації до Міністерства закордонних справ до 18 жовтня.<sup>23</sup> Станом на 18 жовтня, ЦВК затвердила лише 10 додаткових закордонних виборчих дільниць, розташованих поза дипломатичними установами України.

Втім, закон також передбачає (частина 10 статті 20), що „у виняткових випадках” не пізніше ніж за сім днів до голосування, тобто, не пізніше 23 жовтня, може бути створена нова виборча дільниця (далі – „виняткова виборча дільниця”), в тому числі й закордонна. Вночі 23 жовтня, коли спливали останні години встановленого законом строку, ЦВК розглянула пропозицію про створення у винятковому випадку 420-ти виборчих дільниць у Російській Федерації відповідно до Постанови ЦВК № 415. Проте, стало очевидно, що ЦВК не розглянула на відповідність необхідну документацію. На вимогу народних депутатів від

---

найменше голосів, проголосували лише 6,141 виборець, що майже в сто разів менше, ніж 579,389 підписів на його підтримку, які начебто були подані до ЦВК.

<sup>21</sup> Григорій Черниш та Віталій Кононов.

<sup>22</sup> За даними, які МЗС надало МСВ, приблизно 200,000 осіб були зареєстровані у дипломатичних і консульських установах і тому мали право голосувати. Деякі зі співрозмовників МСВ стверджували, що за кордоном проживають близько 7,000,000 українців.

<sup>23</sup> У Постанові ЦВК № 415 зазначено, що для створення виборчих дільниць за кордоном поза межами дипломатичних установ МЗС повинно подати такі документи до ЦВК: письмову згоду відповідних органів влади країни перебування на утворення закордонної виборчої дільниці за межами представництва, установи; документ про наявність відповідних приміщень для дільничної виборчої комісії та для голосування; особисті заяви принаймні 20-ти виборців, які перебувають на консульському обліку, щодо необхідності створення закордонної виборчої дільниці.

опозиції їм було надано можливість ознайомитися з документами. В результаті огляду документації з'ясувалося, що документи стосовно 379-ти із запропонованих 420-ти виборчих дільниць не відповідають вимогам Постанови ЦВК № 415. Після гострих дискусій у ЦВК та сутичок із насиллям біля приміщення ЦВК, рано-вранці 24 жовтня ЦВК одногосно проголосувала за створення 41-єї виняткової виборчої дільниці в Російській Федерації.

Пізніше, 28 жовтня, Верховний Суд України скасував цю постанову ЦВК щодо створення будь-яких виборчих дільниць у Російській Федерації за винятком тих, що були створені при дипломатичних та консульських установах.

#### **Е. Відкріпні посвідчення (ВП)**

Згідно Закону про вибори Президента, дільнична виборча комісія (ДВК) може видати ВП виборцю, зареєстрованому у відповідній ДВК, якщо він/вона не перебуватимуть за місцем свого проживання в день виборів. У таких випадках прізвище цього виборця викреслюється зі списку виборців і в день голосування додається у список виборців на дільниці, де цей виборець вирішує голосувати.<sup>24</sup>

Загалом, ЦВК не забезпечила прозорості у використанні ВП і не створила засобів контролю для запобігання зловживань у їх використанні. До першого туру ЦВК навіть не оголосила загальної кількості надрукованих ВП. Пізніше опозиція стверджувала про масові зловживання ВП і широкомасштабне багаторазове голосування за ВП. Перед другим туром ЦВК відреагувала на ці проблеми і змінила папір, на якому друкувалися ВП, однак не вжила жодних кроків для вдосконалення обліку цих важливих документів. 17 листопада ЦВК оголосила, що до другого туру надруковано приблизно півтора мільйона ВП.

З наближенням дня виборів 21 листопада спостерігачі повідомляли про випадки, коли деяких працівників державного сектору примушували брати ВП, а потім – здавати їх бланки своєму керівництву, що позбавляло їх можливості реалізувати своє право голосу. Крім того, 21 листопада від спостерігачів МСВ ОБСЄ/БДПЛ надійшло декілька повідомлень про те, що виборців організовано перевозили на автобусах від однієї виборчої дільниці до іншої, й вони голосували багато разів на підставі ВП. ЦВК не відреагувала на низку письмових запитів МСВ щодо даних про виготовлення, видачу та використання ВП після обох турів голосування.

#### **Ф. РОБОТА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ (ТВК)**

Спостерігачі МСВ зустрілися з представниками усіх 225-и ТВК. Більшість з них повідомили про наявність у ТВК достатніх матеріально-технічних ресурсів для виконання своєї роботи, проте 24% ТВК поскаржилися на брак фінансів. Загалом, ТВК працювали ефективно й були обізнані з нормами законодавства. Однак, у декількох ТВК всі працівники на керівних посадах – голови, заступники голів та секретарі – не мали достатнього досвіду і технічних знань, необхідних для ефективного ведення засідань ТВК. Близько 36% голів ТВК раніше не були членами ТВК. У 10% були проблеми із кворумом, необхідним для прийняття правочинних рішень. Також до спостерігачів надходила інформація про те, що теж

<sup>24</sup>

Під час виборів у 2002 році мали місце зловживання подібними правовими положеннями, і МСВ рекомендувала: „Використання відкріпних посвідчень повинно бути значно обмежено або більш врегульовано для запобігання зловживань”. Хоча в законі про вибори було зроблено спробу виконати цю рекомендацію, це не змогло запобігти зловживанням з ВП.



приблизно у 10% ТВК деяких членів ТВК не допускали до засідань і був високий рівень дискримінації членів ТВК та ДВК від пана Ющенка під час першого та другого турів виборів.

В цілому, ТВК не були політично нейтральними при виконанні своїх завдань. За інформацією спостерігачів, багатьом ТВК бракувало незалежності, наприклад, у 69-ти відвіданих ТВК спостерігачам повідомляли про втручання в роботу ТВК неуповноважених осіб, в основному – працівників місцевих урядових структур.<sup>25</sup>

Багато ТВК не виконували свою роботу прозоро. У 34-х ТВК спостерігачі одержали повідомлення, що деякі члени ТВК не мали доступу до документів комісії.

Представники опозиційних партій, особливо у східних областях, часто скаржилися, що члени ТВК, чиї кандидатури були висунуті від деяких так-званих „технічних кандидатів”, створювали блок більшості і приймали вельми суперечливі рішення, в тому числі щодо призначення голів ДВК. У декількох ТВК неофіційні „робочі групи” керували роботою ТВК і мали змогу приймати рішення через загальний пасивний підхід решти членів ТВК.

Процес формування ДВК іноді був спірним.<sup>26</sup> До спостерігачів надійшло багато скарг про дискримінацію членів ДВК від опозиційних кандидатів.<sup>27</sup> Щодо цього питання було подано декілька скарг до ЦВК, яка задовольнила деякі з них.

## **Г. РОБОТА ДІЛЬНИЧНИХ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ ДО ДНЯ ВИБОРІВ**

Згідно закону, виборча комісія може працювати лише за умови присутності на засіданні не менш ніж двох третин від її складу. Хоча ця правова вимога надає право прийняття рішень більшості членів комісії для забезпечення більш широкого консенсусу, вона також дає групі меншості можливість навмисно блокувати процес прийняття рішень. У декількох випадках, за повідомленнями спостерігачів, така ситуація мала місце. На початку жовтня багато призначених членів ДВК подали заяви про припинення своїх повноважень або відмовилися виконувати свої обов'язки. Протягом цього періоду багато ДВК не змогли досягти мінімального правового кворуму і тому не могли приймати легітимні рішення, тоді як інші опинилися в ситуації, коли в їх складі залишилося менш ніж 12 осіб – мінімум, встановлений законом. Крім того, нестабільність у складі ТВК та ДВК створила невизначеність напередодні виборів. Це могло також негативно відобразитися на ефективності тренінгів для ДВК.

## **Н. РЕЄСТРАЦІЯ ВИБОРЦІВ**

В Україні поки що немає загальнонаціонального комп'ютеризованого реєстру виборців. Закон вимагає, щоб місцеві органи виконавчої влади готували списки виборців на основі

<sup>25</sup> Місцева держадміністрація в Криму дала вказівку ТВК 9 про призначення членів ДВК. Існує чітка заборона такого втручання. В цьому випадку ТВК відмовилася виконувати вказівку.

<sup>26</sup> Наприклад, у Черкаській області одна ТВК прийняла рішення призначити склад ДВК без кворуму, що було навмисним порушенням інструкції ЦВК.

<sup>27</sup> Опозиційні партії також заявляли, що навіть коли їх представники призначалися на посади голів, заступників голів та секретарів ДВК, то часто – у сільських ДВК або в малих виборчих дільницях. За повідомленнями спостерігачів, більш ніж у половині ТВК були труднощі з призначенням голів ДВК. Вони оцінили процес призначення голів у 38% ТВК як дискримінаційний на користь пана Януковича і проти пана Ющенка.

даних з багатьох джерел: паспортні столи, ЖЕКи, податкові органи, регіональні відділення Міністерства внутрішніх справ України. Проте, склалося враження, що діяльність цих органів мало координується. Відповідно до закону, „попередній” список виборців повинен бути готовий до 1 липня 2004 р. і переданий до ТВК до 25 вересня. ТВК, у свою чергу, направляють списки до ДВК.

ДВК повинні представити списки „для загального ознайомлення”, включити виборців, чий прізвища помилково пропущені, зробити інші необхідні виправлення. Проте, небагато ДВК витлумачили правові положення як вимогу публічного розміщення списків виборців. Цей чинник, разом із неузгодженостями в роботі ТВК та ДВК по всій Україні, міг приховати від громадськості масштаби неточностей у списках виборців, які згодом стали явними. Крім того, через затримки, що виникали, в громадян було менше часу для перевірки своїх даних і подання заяв про необхідність виправлень.

До першого туру виборів майже у 40% виборчих округів спостерігачі одержали інформацію безпосередньо від ТВК та ДВК про численні неточності в списках виборців, такі як: наявність у списках „мертвих душ”, відсутність виправлень даних, пов'язаних зі зміною місця проживання виборця, дублювання даних одних і тих самих виборців, помилки у написанні прізвищ чи в адресах, декілька випадків пропущення у списку всіх виборців, що проживають в одному багатоквартирному будинку. Такі невідповідності ставили під сумнів точність використаного при складанні списків джерела, й представники опозиції висловлювали побоювання, що цим зловживатимуть. Після першого туру виборів стало загальноновизнаним, що помилки у списках виборців були одним з найбільш серйозних недоліків.

3 листопада Прем'єр-міністр України В.Янукович дав вказівку урядовим органам забезпечити надання виборчим комісіям правильної інформації щодо місця проживання громадян під час процесу коригування списків виборців перед другим туром виборів. Проте, хоча ДВК і мали певну роль у підготовці списків виборців, первинну відповідальність за неточності в оригінальних, попередніх списках несуть місцеві органи виконавчої влади.

Закон вимагає поновлення списків виборців між турами голосування шляхом включення осіб, що досягли 18-річного віку, внесення змін при змінах у місці проживанні виборця чи у разі смерті виборця. ТВК також повинні були включити дані тих виборців, які були додані до списків у день виборів 31 жовтня за рішенням суду чи постановою ТВК.

ТВК можуть поновлювати списки виборців лише після того, як ЦВК постановляє про проведення другого туру виборів. Водночас, закон вимагає від ТВК завершити цей процес до 11 листопада. ЦВК прийняла постанову про проведення другого туру 10 листопада, і тому ТВК, по суті, не мали часу для виконання своїх зобов'язань. Незважаючи на це, спостерігачі повідомляли, що у декількох округах ТВК, ДВК та місцеві органи влади почали коригувати списки виборців з власної ініціативи, не чекаючи оголошення другого туру виборів.<sup>28</sup> Після передачі виправлених списків до ДВК виборці мали один тиждень, щоб подати заяви про їх включення до списків, перевірити свої дані чи подати заяву про внесення виправлень.

Незважаючи на прийняття постанов ЦВК № 155 та № 1177 про процедури внесення поправок до списків виборців між турами виборів, спостерігачі повідомляли про відмінності

<sup>28</sup> Наприклад, ТВК у Харківській, Запорізькій, Полтавській, Донецькій, Івано-Франківській, та Закарпатській областях.

у підходах різних ТВК, ДВК та місцевих органів влади.<sup>29</sup> Вони також повідомляли, що громадяни не проявили активності у перевірці своїх даних у списках, незважаючи на низку інформаційно-роз'яснювальних заходів, проведених ТВК на місцях. Втім, у більшості округів ДВК робили поквартирний обхід для перевірки правильності списків виборців. До другого туру виборів багато ТВК не бажали або не змогли надати дані щодо кількості виборців, доданих у списки між двома турами.

## VI. УЧАСТЬ ЖІНОК

Із 24-х кандидатів, які брали участь у виборчих перегонах у першому турі, була лише одна жінка – Наталя Вітренко. Важливу роль у передвиборній кампанії та розв'язанні політичної кризи після виборів 21 листопада відіграла Юлія Тимошенко, хоча вона й не була кандидатом на пост Президента України. У січні 2005 р. Віктор Ющенко призначив пані Тимошенко на пост Прем'єр-міністра України. Проте, загалом, жінки недостатньо широко представлені на високих державних посадах, лише 5% народних депутатів України є жінками.

Спостерігачі відмітили, що жінки були достатньо представлені в складі ТВК. На виборах 31 жовтня та 21 листопада близько 35% голів ТВК та 73% секретарів ТВК були жінки. Як і в 2002 році, більшість голів ДВК були жінки (близько 56%). Проте лише дві жінки були призначені у ЦВК у першому та другому турі виборів, тоді як третя була призначена перед повторним проведенням другого туру виборів.

## VII. НАЦІОНАЛЬНІ МЕНШИНИ

За даними Держкомстату України, станом на 2001 рік українці становили 77,8% населення України. Етнічні росіяни є найчисленнішою національною меншиною (17,3% – у 2001 році), тоді як всі інші меншини (в тому числі кримські татари, білоруси, греки, румуни, болгары, угорці та поляки) разом становлять менш ніж 1% населення.<sup>30</sup> Питання національних меншин не мало відчутного значення у передвиборній кампанії, за винятком питання щодо використання російської мови.

Відповідно до Конституції України, українська мова є єдиною державною мовою в Україні. Проте, Конституція також гарантує „вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України [...]”.<sup>31</sup> Багато українців розмовляють російською мовою, і передвиборна програма пана Януковича містила пропозицію про надання російській мові статусу другої державної мови. Ця ідея знайшла широку підтримку в регіонах, де переважає російськомовне населення (на сході та півдні); тобто, там, де він уже очікував сприятливих для себе результатів.

<sup>29</sup> В Одесі та Запоріжжі спостерігачі мали сумніви щодо прагнення місцевих виборчих органів забезпечити точність списків виборців.

<sup>30</sup> Державний комітет статистики України, Всеукраїнський перепис населення 2001 року.

<sup>31</sup> Як зазначено в Заключному звіті ОБСЄ/БДПЛ щодо парламентських виборів 2002 року, „Комітет ООН з прав людини рекомендував, щоб органи влади забезпечили можливості для національних меншин в Україні використовувати власну мову згідно Міжнародного пакту про громадянські та політичні права”.

Бюлетенів та інформаційних матеріалів для виборців не було іншими мовами, крім української. Спостерігачі помітили, що в деяких регіонах через транслітерацію даних виборців з російської на українську мову при складанні списків виборців виникли певні адміністративні труднощі. Це також стало причиною помилок у написанні прізвищ деяких громадян, що могло змусити деяких з них звернутися до ТВК 31 жовтня для виправлень написання їхніх прізвищ, щоб вони могли одержати змогу голосувати.

## **VIII. ПЕРЕДВИБОРНА АГІТАЦІЯ (30 серпня – 21 листопада 2004 року)**

Те, як проходила передвиборна агітація перед першим та другим турами виборів, стало серйозним приводом для занепокоєння щодо ширості прагнення українських органів влади провести демократичні вибори. Спостерігалось багато суттєвих недоліків у кампанії, що суперечили пунктам 5.4, 7.6, 7.7 та 7.8 Копенгагенського документа ОБСЄ. Владні органи не намагалися створити умови, які б забезпечували вільне вираження думок. Хоча на ці недоліки було вказано у Заяві ММСВ про попередні результати спостереження та висновки після першого туру голосування, державні органи не вжили коригувальних заходів і продовжували надавати міцну підтримку пану Януковичу. Таким чином, умови для агітації були нерівними й несправедливими.

### **A. СЕРЕДОВИЩЕ ПРОВЕДЕННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ ТА ЇЇ ТОНАЛЬНІСТЬ**

Хоча виборцям було запропоновано справжній вибір серед великої кількості кандидатів, передвиборна агітація, яка розпочалася 3 липня і тривала до 25 грудня, була сповнена ворожнечі й сіяла розбрат. Часто розповсюджувалися агітаційні матеріали і лунала риторика провокаційного змісту. Ці чинники загострювали й без того існуючу політичну напругу, два політичні блоки ставали дедалі більш поляризованими. На щастя, було повідомлено лише про декілька серйозних інцидентів, пов'язаних з передвиборною кампанією. Декілька подій, що мали місце під час періоду передвиборної агітації, загострили напругу між опозицією та проурядовим блоком. Серед них слід зазначити про такі:

- Вибух на одному з київських ринків наприкінці серпня, що призвів до серйозних поранень декількох осіб і загибелі однієї людини. Після цього було затримано осіб, які начебто були членами Української народної партії (що входить до блоку „Наша Україна”); команда Віктора Ющенка рішуче відкидала звинувачення про причетність своїх прихильників до цього інциденту. Зрештою, обвинувачення було знято.
- Отруєння пана Ющенка<sup>32</sup> серйозно відобразилося на його здоров'ї та значною мірою вплинуло на хід його кампанії.
- 24 вересня у пана Януковича кинули яйцем з натовпу під час його поїздки на Західну Україну. Хоча це не спричинило жодних видимих ушкоджень, його було госпіталізовано на декілька годин. Пан Янукович звинуватив в інциденті „оточення Ющенка” та націоналістів, які заперечили свою причетність;

<sup>32</sup> 21 листопада він звернувся до Парламенту і звинуватив владу у причетності до отруєння. Також він нагадав Верховній Раді про низку підозрілих смертей інших громадських діячів за останні роки і заявив про використання державною владою секретних служб та правоохоронних органів для утримання політичного контролю. У грудні міжнародні медичні експерти підтвердили, що пан Ющенко був отруєний діоксином.

- Коментарі з боку опозиційних діячів про те, що у разі фальсифікації результатів виборів будуть масові протести. Це дало ґрунт для побоювань щодо можливості ескалації напруги після виборів.<sup>33</sup>
- 17 листопада керівник кампанії пана Януковича дав зрозуміти, що він може зібрати 30-40 тисяч шахтарів зі Східної України „для охорони ЦВК”.<sup>34</sup>

Хоча Президент Кучма схвалив кандидатуру пана Януковича, він не вів активної агітації за нього, але також і не вжив жодних заходів для запобігання чи засудження явних зловживань державними ресурсами на користь діючого Прем'єр-міністра. Проте, він робив коментарі щодо середовища ведення агітації, заявляючи, що застосовувані технології передвиборчої агітації „виходять за межі людської гідності”.

## **В. АКТИВНІСТЬ ТА ВІДЧУТНІСТЬ ПЕРЕДВИБОРНОЇ КАМПАНІЇ**

До першого туру виборів найбільш активно велася кампанія на підтримку пана Януковича та пана Ющенка. Проте, на початковому етапі передвиборної агітації набагато поширенішими були матеріали за пана Януковича завдяки його майже монополії на великі плакати на рекламних щитах (бігбордах). На місцевому рівні опозиційні партії („Наша Україна”, Соціалістична партія та Комуністична партія) скаржилися спостерігачам на труднощі, з якими вони стикалися при спробах розмістити рекламні плакати.<sup>35</sup>

Із розгортанням передвиборної агітації помітнішими стали агітматеріали на підтримку О.Мороза та П.Симоненка, меншою мірою – Л.Черновецького, помітними, хоч і не настільки поширеними були матеріали на підтримку Н.Вітренко та А.Кінаха. Присутність агітаційних матеріалів інших кандидатів, більшість з яких не мали агітаційно-штабних структур на національному рівні, була дуже обмеженою.

Приводом для скарг багатьох виборчих штабів стало використання негативних агітаційних матеріалів, які часто видавалися як такі, що агітують за одного кандидата, а насправді були спрямовані на його дискредитацію. Хоча негативні агітаційні матеріали були спрямовані проти обох основних кандидатів, проти пана Ющенка вони застосовувалися систематично.<sup>36</sup> Більшість цих матеріалів були анонімного чи незрозумілого походження, й іноді їх зміст був

<sup>33</sup> На початку вересня Президент Кучма звернувся до Військ спеціального призначення МВС із заявою про те, що не слід терпіти соціальні заворушення, які загрожують громадському порядку.

<sup>34</sup> 19 листопада пан Янукович заявив, що він не підтримує такий підхід.

<sup>35</sup> До деяких спостерігачів надходила інформація, що простір на рекламних щитах надавався пану Януковичу за спеціальними цінами, які не пропонувалися іншим кандидатам, і що рекламні агенції відмовлялися здавати в оренду рекламний простір для плакатів опозиційних кандидатів. У 21-му з 27-ми регіонів спостерігачі помітили агітаційні матеріали на підтримку пана Януковича, відкрито розміщені на будівлях державних установ (наприклад, у Полтавській, Донецькій, Харківській, Хмельницькій та Закарпатській областях). За інформацією спостерігачів, агітматеріали на підтримку пана Ющенка були розміщені на будівлях державних установ у двох областях. В Івано-Франківській області спостерігачі повідомляли про використання працівників міліції для охорони плакатів пана Януковича.

<sup>36</sup> Агітаційні матеріали невідомого походження часто змальовували пана Ющенка як яркого українського націоналіста, налаштованого проти Росії. Пропагандистські матеріали, які начебто належали пану Ющенку, містили заклики до витіснення росіян з Криму, ширилися чутки про дискримінацію російськомовного населення у разі перемоги В.Ющенка. Хоча ні сам пан Ющенко, ні жоден з його агітпрацівників ніколи не виголошували подібних ідей, це знайшло певний відгук у східних та південних областях й дедалі більше загострювало передвиборчу поляризацію.

провокаційним. У багатьох випадках такі агітматеріали не відповідали вимогам закону, за якими на них має бути вказаний тираж та назва видавника.

Віктор Янукович проводив агітаційні мітинги по всій країні, під час яких він хвалив економічну політику уряду, підвищення пенсій із вересня та висловлював пропозицію зробити російську мовою другою державною мовою у країні.

Віктор Ющенко через погіршення стану здоров'я не міг ефективно вести передвиборчу кампанію протягом чотирьох тижнів напередодні першого туру виборів. Проте, агітаційні заходи на його підтримку вела Юлія Тимошенко. Основною темою у кампанії В.Ющенка була характеристика уряду як корумпованого, необхідність вжиття антикорупційних заходів, якщо Україна прагне приєднатися до Євросоюзу, – ключова мета політики команди В.Ющенка.

### С. РОЛЬ ДЕРЖАВНИХ СТРУКТУР

Під час першого та другого туру виборів поширеним було нехтування фундаментальним розрізненням між державними та партійними політичними інтересами, що суперечить пункту 5.4 Зобов'язань ОБСЄ. У 24-х регіонах спостерігачами було помічено, що місцеві органи виконавчої влади вели агітацію на підтримку одного з кандидатів. У 22-х регіонах вони агітували за В.Януковича.<sup>37</sup> У 18-ти регіонах штаб В.Януковича розміщався у будівлі державної установи.<sup>38</sup> У двох випадках спостерігачами було встановлено, що орендна плата не сплачувалася, у 5-ти регіонах спостерігачі підтвердили нерівність умов оренди для всіх кандидатів.

У східних регіонах команда В.Януковича широко використовувала документи, що називалися „соціальними договорами”, які пропагували деякі громадські організації. За допомогою цих документів громадяни могли звертатися з проханнями до пана Януковича про поліпшення своїх умов життя.<sup>39</sup> Втім, залишалося незрозумілим, як громадські організації чи кандидат могли задовольнити прохання виборців без підтримки з боку державної адміністрації та фінансування і чи державні структури відреагували на запити громадян до виборів.

Іноді органи державної влади втручалися у виборчий процес. Деякі спостерігачі повідомляли про випадки тиску та залякування членів ТВК та ДВК з боку правоохоронних органів та органів юстиції після першого туру виборів. Наприклад, в Івано-Франківській, Чернівецькій, Хмельницькій та Тернопільській областях, де В.Ющенко здобув переконливу перемогу за офіційними результатами першого туру, місцеві прокурори відкрили кримінальні провадження проти членів ТВК з несуттєвих чи сумнівних підстав.

<sup>37</sup> В інших випадках спостерігачі повідомляли про те, що посадові особи місцевих органів влади, деякі з яких на той час взяли відпустку, організовували проведення агітаційних заходів на підтримку В.Януковича, наприклад, держслужбовці в Луганську та Криму.

<sup>38</sup> Було помічено два подібних випадки щодо В.Ющенка.

<sup>39</sup> У Дніпропетровську одна з агітпрацівників В.Януковича повідомила спостерігачам, що її завдання полягало в наданні допомоги людям, наприклад, щодо погашення заборгованостей з виплатою зарплати. У Луганську одна громадська організація, яка підтримувала пана Януковича як свого кандидата, „прийняла” соціальний договір між ним та 700,000 робітників і їх сімей, які, в свою чергу, заохочувалися голосувати за В.Януковича.

Після оголошення результатів першого туру 10 листопада Президент Кучма звільнив 15 голів облдержадміністрацій в областях, де переміг В.Ющенко. Офіційно ці звільнення здійснювалися „у зв’язку з переходом на іншу роботу”, як пояснювалося у відповідних указах Президента України. Крім того, до спостерігачів надходили повідомлення про те, що посадових осіб на місцях примушували підписувати заяви про відставку без зазначення дати або висували їм обвинувачення через низькі показники В.Януковича в деяких регіонах.<sup>40</sup>

Із наближенням другого туру виборів спостерігачі доповідали про випадки, коли ряд адмінпрацівників, таких як ректори університетів, керівники комунальних служб, давали вказівки своїм підлеглим голосувати за В.Януковича. У Запоріжжі спостерігачі повідомляли, що міліціонери перевіряли записи про реєстрацію і питали виборців, за кого вони голосуватимуть.

#### **D. ПРОБЛЕМИ В РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДЯНСЬКИХ ТА ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ**

Хоча до першого та другого турів голосування основні кандидати або їх прихильники провели низку агітаційних заходів, іноді порушувалися фундаментальні свободи, необхідні для значущого виборчого процесу. Місцеві відділення деяких опозиційних партій заявляли, що вони не можуть ефективно проводити передвиборну агітацію через переслідування їхніх агітпрацівників та прихильників.

Спостерігачі стали безпосередніми свідкам або одержали варті довіри повідомлення про зриви деяких опозиційних агітзаходів чи перешкоджання їх проведенню, іноді – з боку органів державної влади. Серед інших помітних обмежень громадянських та політичних прав слід зазначити про використання працівників правоохоронних органів для перешкоджання вільному пересуванню громадян по країні для відвідання агітзаходів опозиції. Крім того, не завжди поважалося право громадян на мирні зібрання, й іноді створювалися перешкоди для свободи об’єднань громадян.<sup>41</sup>

Найбільшим приводом для занепокоєння були численні й дуже поширені повідомлення, багато з яких підтвердили спостерігачі, про тиск, який чинився на певні групи виборців, в тому числі на працівників державного сектору й на студентів, аби вони підтримували В.Януковича, зокрема, ставили свої підписи у підписних листах на його підтримку (або на підтримку „технічних кандидатів”), відвідували його агітаційні заходи, голосували за нього. Інакше їм погрожували негативними наслідками. Такий тиск також чинився щодо політично активних громадян, аби вони відмовилися від підтримки опозиційних кандидатів.

<sup>40</sup> Наприклад, це стосується губернатора та його заступника в Полтавській області.

<sup>41</sup> До першого туру голосування літаку, в якому був пан Ющенко, було відмовлено у посадці в шести містах, що перешкоджало його проведенню там агітаційних заходів. Команда В.Ющенка спробувала транслювати по всій Україні великий мітинг, що проводився в Києві. У Харкові невідомі особи напали на вантажівку з обладнанням. Спостерігачі МСВ бачили плівку, на якій було знято, як працівники міліції направляли автобус з пасажирами для блокування шляху вантажівці з трансляційним обладнанням. У Сіверодонецьку та Сімферополі були зруйновані стенди на підтримку В.Ющенка. У Хмельницькій області було декілька випадків, коли міліція зупиняла автобуси, в яких прихильники В.Ющенка їхали на мітинги. Про інші види перешкоджання веденню агітації повідомлялося у Рівненській та Одеській областях. До другого туру виборів у Кіровограді та Луганську мали місце численні випадки, коли міліція без жодних причин переривала проведення агітаційних заходів на підтримку В.Ющенка. У Миколаївській області за розповсюдження помаранчевих стрічок були затримані агітпрацівники з команди В.Ющенка та опозиційний народний депутат, з якими працівники міліції поводилися грубо.

Спостерігачами МСВ було встановлено, що багато з цих повідомлень відповідали дійсності. В інших випадках було неможливо це перевірити, однак спостерігачі мали довіру до джерел інформації.<sup>42</sup>

Акти насилля, залякування, перешкоджання веденню агітації, помічені спостерігачами МСВ, - все це свідчить про порушення частини 7.7 Копенгагенського документа ОБСЄ, згідно з якою передвиборча агітація „повинна проводитися в атмосфері справедливості й свободи, де немає ні адміністративних заходів, ні насилля, ні залякувань, що не дають змоги ... кандидатам вільно представляти свої погляди й кваліфікації або перешкоджають ... голосуванню виборців без жодного страху помсти”.

## **Е. Події напередодні другого туру виборів**

Відповідно до закону, кандидати у другому турі виборів не можуть розпочати передвиборчу агітацію раніше, ніж ЦВК офіційно призначить повторне голосування. Оскільки ЦВК вирішила використати увесь відведений законом час на оголошення остаточних результатів першого туру виборів (і, відповідно, оголошення другого туру), кандидати, що здобули успіх у першому турі, мали лише дев'ять днів на проведення кампанії.<sup>43</sup>

Після першого туру виборів Олександр Мороз погодився підтримувати pana Ющенка в обмін на підтримку останнім конституційної реформи. В.Ющенко також підтримали Анатолій Кінах, Леонід Чернівецький та Олександр Омельченко. Президент Кучма, Наталія Вітренко та Митрополит Української Православної Церкви Московського Патріархату Володимир підтримали pana Януковича. Петро Симоненко закликав своїх виборців голосувати у другому турі проти обох кандидатів.

Голова виборчої кампанії В.Януковича заявив під час зустрічі з МСВ після першого туру виборів про підкуп і залякування виборців з тим, щоб вони голосували за В.Ющенка, а також про масові виборчі фальсифікації на Західній Україні з використанням документів, що посвідчують особу, українців, які насправді проживають за кордоном. Утім, на місцях спостерігачі МСВ не одержали жодної інформації про залякування виборців, щоб вони голосували за pana Ющенка. Було повідомлено лише про один випадок зловживання з

<sup>42</sup> У Житомирі спостерігачі МСВ повідомили, що викладачі університету одержали вказівку від вищого керівництва повідомити студентів про їх обов'язкову явку на зборах з нагоди Міжнародного дня миру. Ці збори виявилися ні чим іншим, як агітаційним заходом на підтримку В.Януковича. Подібні вказівки дали студентам у Полтавській та Сумській областях. У Хмельницьку 9 жовтня, коли на агітаційному заході в місті виступала Юлія Тимошенко, студентам дали вказівку покинути місто для святкування „Дня екології”. В Донецьку спостерігачі МСВ повідомили, що деяким членам ДВК від опозиції було запропоновано подати заяви про припинення своїх повноважень під загрозою їх звільнення з постійного місця роботи. Одразу перед другим туром виборів від різних спостерігачів МСВ у Волинській та Львівській областях надходили повідомлення про те, що керівництво пожежників, міліціонерів, податківців, митників, вчителів, лікарів та робітників деяких заводів приватної власності попросило їх звернутись до ДВК за відкріпними посвідченнями і вимагало їх здати. Вилучення цих посвідчень могло перешкодити цим особам проголосувати, тим самим підриваючи виборчі права громадян. У Сумах деякі громадян були затримані й заарештовані за їх спробу перевірити результати голосування в першому турі, вивішені у приміщенні виборчої дільниці. В'язням у Копчинській в'язниці у Тернопільській області було наказано, що для їх дострокового звільнення, відвідин рідних, збереження певних пільг вони мають забезпечити 90% голосів за В.Януковича.

<sup>43</sup> 6 листопада у Києві відбувся великий мітинг на підтримку pana Ющенка. Виборчий штаб pana Януковича направив скаргу до ЦВК, яка визнала, що командою pana Ющенка було порушено закон.



використанням документів, що посвідчують особу. Ніяких доказів на підтвердження згаданих вище заяв не було знайдено.

## IX. ЗМІ ТА ВИБОРИ

### A. ПЕРЕДУМОВИ

В Україні зареєстровано приблизно 1,200 теле- і радіокомпаній та близько 15,000 друкованих видань. Найважливішим і найвпливовішим джерелом новин та інформації є телебачення. Втім, загальнодержавне покриття має лише один державний телеканал *УТ-1*. Два найбільші приватні телеканали *1+1* та *Інтер* транслюються на близько 95% території України.<sup>44</sup> Інші важливі приватні телеканали: *ICTV*, *СТБ*, *Новий канал*, *ТРК Україна* (з головним офісом в Донецьку), всі вони транслюються у великих містах; а також опозиційний *5 канал*, який транслюється приблизно на 35-40% країни. Майже у всіх регіонах є регіональні телеканали. Існує також велика кількість державних та приватних друкованих ЗМІ, які здебільшого розповсюджуються в містах і надають читачам різні точки зору.

### B. РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЗМІ ПІД ЧАС ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ

Стаття 34 Конституції України захищає свободу думки і слова, право на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Статті 57-64 Закону про вибори Президента України детально регулюють діяльність електронних та друкованих ЗМІ під час передвиборної кампанії, забезпечуючи, поміж іншим, можливість всім кандидатам на одержання безкоштовного і платного ефірного часу та друкованого простору на справедливих, рівних та недискримінаційних умовах.

Закон вимагає, щоб засоби масової інформації висвітлювали виборчий процес об'єктивно, не схилившись на користь конкретних кандидатів. Проте, МСВ ОБСЄ/БДПІЛ було встановлено, що багато ЗМІ не дотримувалися цієї правової вимоги.

Відповідно до закону, державні ЗМІ повинні ставитися однаково до всіх кандидатів. Частина 4 статті 64 передбачає можливість тимчасового припинення діяльності засобів масової інформації, якщо вони віддають перевагу якомусь із кандидатів „у будь-якій формі” під час виборчого процесу. В таких випадках ЦВК має право звернутися з відповідним поданням до суду. Однак, з боку ЦВК не було вжито жодних заходів щодо каналу *УТ-1* і не накладено жодних санкцій на нього, незважаючи на те, що цей телеканал проявляв відкриту упередженість на користь пана Януковича перед виборами 31 жовтня та 21 листопада. Таким чином, ЦВК не виконала свого правового зобов'язання щодо забезпечення дотримання справедливих умов ведення передвиборної агітації для всіх кандидатів. Втім, частина 4 статті 64 застосовувалася декілька разів щодо регіональних державних газет, але не з ініціативи ЦВК.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> *1+1* є спільним підприємством, яке частково належить ЮеС Централ Медія Ентерпрайзес (US Central Media Enterprises). *Інтер* є спільним російсько-українським проектом.

<sup>45</sup> У Вінницькій області суд постановив тимчасово припинити публікацію „*Вінницької газети*”, місцевої державної газети, за публікацію критичної статті про Петра Симоненка. Втім, той самий суд лише зробив попередження іншій державній газеті, в якій було надруковано багато статей на підтримку В.Януковича і декілька – з критикою трьох інших кандидатів.

## С. СВОБОДА ЗМІ

Незважаючи на плюралістичне медійне середовище, до президентських виборів 2004 року питання щодо свободи засобів масової інформації в Україні неодноразово піднімалося, в тому числі Представником ОБСЄ з питань свободи ЗМІ. Висловлювалася стурбованість щодо жорсткого контролю за політичним змістом новин на основних телевізійних каналах через випуск так-званих „темників”, які містили вказівки редакторам щодо подій, як їх висвітлювати, які події замовчувати. Стверджувалося, що *темники*, які почали з’являтися після парламентських виборів 2002 року, видавалися державними органами. *Темники* обмежували доступ громадськості до збалансованої інформації і, фактично, були своєрідною формою цензури, забороненої статтею 15 Конституції України.

Хоча МСВ не мала змоги перевірити твердження про те, що *темники* видавалися органами державної влади, місія провела детальний аналіз новин у прайм-тайм, присвячених подіям всередині країни на *УТ-1*, *Інтер* та *1+1* до першого туру виборів. Цей аналіз виявив, що майже 43% новин подавалися в підозріло подібній манері. Це поставило під питання редакційну свободу цих каналів<sup>46</sup> і стало однією з причин протестів журналістів.<sup>47</sup>

Позитивним кроком до виборів 31 жовтня, – на відміну від попередніх виборів, – було те, що Державна податкова адміністрація оголосила, що вона не проводитиме будь-яких податкових перевірок щодо засобів масової інформації до завершення виборчого процесу. Проте, до першого і другого турів голосування до спостерігачів надходила інформація з достовірних джерел про те, що незалежні ЗМІ, особливо, у регіонах, стикалися з низкою перешкод, в тому числі, з проблемами щодо друку й розповсюдження продукції, а також з випадками серйозного залякування.<sup>48</sup>

Єдиним великим телеканалом, який надавав інформацію про пана Ющенка у позитивному ключі, був *5 канал*. Проте, до першого туру виборів цей канал стикався або повідомляв про низку труднощів у спробах досягти своїх глядачів.<sup>49</sup> 25 жовтня працівники *5-го каналу*

---

<sup>46</sup> Із 1104-х проаналізованих випусків новин 474 були оцінені як такі, що були акцентовані на подібних темах, подіях чи питаннях. У другому турі вражаюче подібними були 44% випусків новин.

<sup>47</sup> 28 жовтня більш ніж 40 журналістів таких телевізійних каналів як *Інтер*, *ICTV*, *Новий канал*, та *НТН* підписали заяву проти цензури на їх телевізійних каналах, звинувативши владу та деяких власників та менеджерів телеканалів в тому, що вони „прагнуть замовчувати важливі події або перекручують їх сутність”. З подібних причин звільнилися 7 журналістів з телеканалу *1+1*. До кінця листопада цю заяву підписали 346 журналістів з різних телеканалів. Ще 13 журналістів програми новин *УТ-1* підготували проект „угоди про редакторську політику”, спрямованої на забезпечення повного, точного та збалансованого висвітлення новин й обмеження тиску на журналістів чи керівництво телекомпанії. Проте, керівництво телекомпанії відмовилося підписати цей документ.

<sup>48</sup> У Полтавській області невідомими особами було знищено половину тиражу (біля 17,000 примірників) газети „*Лица*”, що видається у Дніпропетровську, незабаром після виходу газети. У Донецьку редакція приватної газети „*Острів*” повідомила про те, що багато друкарень у Донецьку відмовляються друкувати газету і що її найбільші дистриб’ютори – „*Донецька пошта*” та „*Союздрук*” – скасували свої контракти з газетою „*Острів*”. В Києві працівники двох приватних, прихильних до опозиції, газет повідомили про одержані ними по телефону погрози фізичною розправою.

<sup>49</sup> Зокрема, йшлося про проблеми з трансляцією в декількох областях (Донецька, Полтавська, Одеська, Львівська, Закарпатська, Сумська, Харківська області та АР Крим), де більшість глядачів могли дивитися цей канал лише через супутник; заяви з боку каналу про те, що кабельні оператори, діючи під тиском місцевих органів влади, частково або повністю вилучали *5 канал* зі своїх медійних пакетів; твердження з боку каналу про політичне підґрунтя відмов у його заявах на розширення дії ліцензії на транслювання в різних областях (компетентні державні органи заперечили це); заяви про те, що у

розпочали страйк з голодуванням, вимагаючи, щоб влада перестала переслідувати їх канал і щоб суди скасували свої рішення. Страйк з голодуванням було припинено 2 листопада, після того, як всі їхні вимоги було задоволено. Після першого туру виборів *5 канал* не стикався з подібними труднощами при виході на глядацьку аудиторію.

#### **D. МОНІТОРИНГ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ (3 ВЕРЕСНЯ – 20 ЛИСТОПАДА)**

МСВ здійснювала моніторинг шести загальнонаціональних каналів телебачення, двох каналів, що мають часткове покриття на національному рівні, головних випусків новин на кількох регіональних каналах ТБ та дев'яти щоденних газет.<sup>50</sup> Використовуючи надійну методику кількісного та якісного аналізу, МСВ оцінила, наскільки засобам масової інформації вдалося забезпечити неупереджене й збалансоване висвітлення учасників виборчих перегонів та питань виборчої кампанії. Моніторинг ЗМІ здійснювався протягом двох періодів: 3 вересня – 29 жовтня (до першого туру) та 2-20 листопада (перед другим туром).

Більшість ЗМІ, які були предметом моніторингу, не змогли забезпечити неупередженого й чесного висвітлення передвиборної кампанії основних кандидатів. Лише декілька телеканалів надали ефірний час опозиції для оспорювання політичних думок представників чинної влади. Хоча базова інформація про всіх учасників виборчих перегонів надавалася, політичні дебати рідко мали місце. Таким чином, громадськість було недостатньо поінформовано про політичні програми кандидатів та питання, що мали важливе значення у цих виборах.

У вересні, жовтні та – дещо меншою мірою – у листопаді основні електронні ЗМІ не стали тим дискусійним форумом, де можна було би вільно обмінюватися думками. Загалом, пан Янукович утримувався від звичайних для передвиборної агітації дискурсів, і ЗМІ висвітлювали його виключно в контексті виконання ним своїх службових обов'язків. Зокрема, це стосується *УТ-1*, *Інтер* та *1+1*. Крім того, іноді такі репортажі мали сумнівну цінність як новини і розмивали межу між державним урядовцем, який виконує свої офіційні функції, та кандидатом, зайнятим передвиборчою кампанією.

До першого туру виборів основні телеканали тяжіли до висвітлення виборів як змагання між двома кандидатами, не приділяючи багато ефірного часу ні О.Морозу, ні П.Симоненку. Деякі з менш відомих кандидатів, такі як панове Базилюк, Збітнев, Козак та Яковенко, виступали з рекламними роликами, в яких вони більше критикували пана Ющенка, ніж агітували за свої власні кандидатури. Також на основних телеканалах з'являлися інші матеріали, спрямовані проти В.Ющенка, причому їх спонсори залишилися невідомими.

Протягом тижня після першого туру виборів засоби масової інформації активно висвітлювали діяльність і позиції двох кандидатів, які вийшли у другий тур. Утім, хоча виборці отримали змогу ознайомитись з ширшим колом поглядів, *УТ-1*, *Інтер* і, меншою мірою, *1+1* продовжували проявляти упередженість на користь пана Януковича і проти пана

---

<sup>50</sup> Львові невідомі намагалися зруйнувати передатчик каналу; заблокування банківського рахунку каналу з 15 по 27 жовтня за рішенням районного суду в Києві; рішення Апеляційного господарського суду про визнання недійсною ліцензії на транслювання каналу в Києві.

Телебачення: *УТ-1*, *Інтер*, *1+1*, *ІСТV*, *СТБ*, *Новий Канал*, *ТРК Україна* та *5 Канал*. Газети: „*Урядовий Кур'єр*” (державна), „*Голос України*” (державна) та приватні „*Факти и Коментарии*”, „*Сегодня*”, „*День*”, „*Сільські Вісті*”, „*Україна Молода*”, „*Дзеркало Тижня*” та „*Вечірні Вісті*”.

Ющенко. Деякі інші телеканали надавали доступ до ширшого спектру політичних поглядів (СТБ та *Новий канал*). Один із каналів надавав позитивну інформацію про пана Ющенка й критично відгукувався про пана Януковича (*5 Канал*).

### **УТ-1**

До першого та другого турів голосування державний телеканал *УТ-1* виконав своє правове зобов'язання безкоштовно надати ефірний час усім кандидатам на пост Президента України. Позитивною подією стало те, що *УТ-1* розмістило в ефірі рекламу, спрямовану на інформування громадськості, створену відомою громадською організацією „Комітет виборців України” з метою підвищення обізнаності виборців щодо виборчого процесу.<sup>51</sup> Важливо й те, що телеканал транслював теледебати між кандидатами. Втім, до першого туру виборів 31 жовтня їх значення було зменшене через відмову від участі обох лідерів виборчих перегонів та п'яти інших кандидатів. Перед другим туром виборів відбулись перші за десятиріччя телевізійні дебати між двома головними кандидатами на пост Президента. Одразу після дебатів *УТ-1* транслювало односторонній та упереджений „круглий стіл”, в якому брали участь лише прихильники діючого на той час Прем'єр-міністра.

Поза безкоштовним наданням ефірного часу кандидатам для агітації та теледебатів, *УТ-1* відкрито підтримувало пана Януковича і критично відгукувалося про пана Ющенка. Новини та програми телеканалу про поточні справи були дискримінаційними по відношенню до основних опозиційних кандидатів, телеканал не забезпечив надання неупередженої й чесної інформації.<sup>52</sup> Загалом, *УТ-1* було вибіркоким у наданні ефірного часу й не висвітлювало різних точок зору щодо політичних і виборчих питань. Значна частка ефірного часу виділялася на висвітлення осіб та тем, які були сприятливими для діючої влади; критичні погляди, в основному, просто ігнорувалися.<sup>53</sup>

Демонструючи явну підтримку чинного Прем'єр-міністра, *УТ-1* не виконало свого правового зобов'язання збалансовано ставитися до всіх кандидатів у ході виборчого процесу, що суперечить пункту 7.8 Копенгагенського документа ОБСЄ.

### **Приватні телеканали**

До першого туру виборів приватні телеканали *1+1* та *Интер* зосередили свої політичні новини на діяльності пана Януковича, здебільшого, в якості Прем'єр-міністра.<sup>54</sup> Проте, після

<sup>51</sup> У деяких східних областях України спостерігачі повідомляли про розміщення громадськими організаціями, які підтримували В.Януковича, агітаційних матеріалів, замаскованих під громадську рекламу.

<sup>52</sup> Під час першого періоду моніторингу ЗМІ було виявлено, *УТ-1* присвятило пану Януковичу 64% політичних і виборчих новин у прайм-тайм. З них 99% МСВ оцінила як позитивні чи нейтральні за тональністю. Протягом трьох тижнів перед другим туром виборів у програмах новин та програмах про поточні події *УТ-1* присвятило пану Януковичу 84% подібного ефірного часу у прайм-тайм. І, навпаки, перед першим туром виборів *УТ-1* приділило пану Ющенку лише 21% подібного ефірного часу, з якого 54% інформації мали негативне забарвлення. Під час виборчої кампанії перед другим туром цей показник впав до 16%, з яких 46% мали негативне забарвлення.

<sup>53</sup> 3 листопада ведучий головного вечірнього випуску новин відмовився зачитати заяву виборчого штабу пана Януковича з приводу теледебатів, зазначаючи, що якщо б заява була оприлюднена, то було б необхідно подати і точку зору опозиційного кандидата. Цього телеведучого було звільнено.

<sup>54</sup> *Интер* присвятив 50% політичних і виборчих новин, що виходять в найкращий ефірний час (прим-тайм), інформації про п. Януковича в надзвичайно позитивному тоні. Перед другим туром цей показник зріс до 71%. Й, навпаки, п. Ющенку впродовж того самого періоду перед першим туром було

дня виборів 31 жовтня й, особливо, напередодні оголошення офіційних результатів виборів, *Интер* виділяв опозиції більше ефірного часу.

До 31 жовтня *ICTV* також віддавав перевагу пану Януковичу. В основних програмах щодо поточних справ у країні пан Ющенко піддавався нищівній критиці з боку *ICTV* та *1+1*. *СТБ* та *Новий канал* висвітлювали ширший діапазон політичних думок та бачень, особливо напередодні виборів 21 листопада, коли вони, разом з каналом *ICTV* надали опозиції більше ефірного часу, в тому числі і на „пряму мову”. Опозиція скористалася цією можливістю для оспорювання політичних думок своїх опонентів і представлення власної політичної платформи. *5 канал* був єдиним великим телеканалом, який надавав різнопланову інформацію про пана Ющенка у позитивному ключі й критично відгукувався про пана Януковича. Проте, потенційна глядацька аудиторія цього каналу була значно меншою, ніж в інших великих каналів. *ТРК Україна* був непохитним у своїй підтримці пана Януковича.

### Друковані ЗМІ

Друковані ЗМІ висвітлювали багато різних думок і поглядів, але, в основному, виступали за чи проти конкретних кандидатів. Державна газета „*Урядовий кур'єр*” виконала своє правове зобов'язання, безкоштовно надавши друковані площі всім кандидатам на пост Президента України. Проте, поза цими друкованими площами, газета продемонструвала явну підтримку пану Януковичу, присвятивши йому майже всю політичну та виборчу інформацію, здебільшого – позитивного забарвлення. Майже у всіх цих матеріалах діяльність пана Януковича було представлено як роботу в якості Прем'єр-міністра. Інша державна газета „*Голос України*” надавала читачам більш збалансовану політичну картину, а перед другим туром іноді друкувала критичні по відношенню до пана Януковича матеріали.

Приватні газети „*Факты*”, „*Сегодня*” та „*День*” також віддавали перевагу діючому Прем'єр-міністру у своїх публікаціях, хоча в листопаді остання з цих газет була більш збалансованою. І, навпаки, інші три приватні газети – „*Україна молода*”, „*Вечірні вісті*” та „*Сільські вісті*” – публікували дуже критичні матеріали щодо пана Януковича. Їх публікації носили позитивне забарвлення щодо пана Ющенка. Приватний тижневик „*Дзеркало тижня*” висвітлював однаковою мірою і пана Януковича, і пана Ющенка, але був набагато більш критичним до Прем'єр-міністра.

### Регіональні ЗМІ

З 16-ти регіональних телеканалів, моніторинг яких здійснювався до першого туру виборів, 10 надавали явну підтримку пану Януковичу.<sup>55</sup> Перед першим туром виборів у 16-ти областях до спостерігачів надходила інформація про те, що деяким кандидатам було відмовлено у доступі до місцевих ЗМІ. В 11-ти областях мали місце твердження про перешкоджання

---

присвячено 26% подібного ефірного часу, але, здебільшого, інформація про нього мала негативне забарвлення. Перед другим туром цей показник щодо п. Ющенка становив 29%. *1+1* дотримувалася подібної лінії поведінки і явно підтримував пана Януковича.

<sup>55</sup>

Перед другим туром виборів здійснювався моніторинг 14-ти регіональних телеканалів. 8 з них віддавали явну перевагу пану Януковичу. У Запоріжжі державний телеканал присвятив 100% політичних і виборчих новин, що виходять в найкращий ефірний час, чинному Прем'єр-міністру, у виключно позитивній або нейтральній тональності. Подібна „монополія” була помічена на державному телеканалі в Одесі перед другим туром виборів. І, навпаки, під час обох турів виборів державний телеканал *Галичина* в Івано-Франківську присвятив 63% і 67% своїх політичних і виборчих новин пану Ющенку, надаючи про нього позитивну або нейтральну інформацію.

діяльності про-опозиційних ЗМІ з боку місцевих органів влади. У 21 області повідомлялося про упередженість місцевих ЗМІ проти опозиції й підтримку пана Януковича. Було підтверджено лише один випадок упередженості місцевого ЗМІ на користь пана Ющенка.

## **Х. СПОРИ, СКАРГИ ТА АПЕЛЯЦІЇ ДО 21 ЛИСТОПАДА**

Закон про вибори Президента передбачає можливість для багатьох зацікавлених сторін звернутися з офіційними скаргами до різних суб'єктів розгляду виборчих скарг. Оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів виборчого процесу може здійснюватися як у виборчих комісіях, так і в судах. Застосовувані правові норми та правила щодо доказів у цих органах є відмінними. Якщо одна й та сама скарга подана до різних органів, пріоритет залишається за судовим розглядом. На рішення щодо скарги може бути подана відповідна скарга до виборчої комісії вищого рівня або апеляція – до суду вищого рівня.

До першого туру голосування 31 жовтня більшість пов'язаних з виборами скарг було подано до ЦВК. В основному, ці скарги стосувалися формування виборчих дільниць та ДВК, незаконної агітації з боку кандидатів, державних установ та членів виборчих комісій, порушення законодавства засобами масової інформації. Багато скарг було залишено без розгляду з процедурних підстав, зокрема, щодо порушень ЗМІ та незаконної агітації.<sup>56</sup>

Хоча ЦВК має повноваження діяти з власної ініціативи в разі одержання інформації про правопорушення для забезпечення реалізації і захисту виборчих прав та дотримання принципів виборчого законодавства, ЦВК не зайняла активної позиції в цьому аспекті. Більш того, хоча до 31 жовтня до ЦВК було подано понад 350 скарг, МСВ ОБСЄ/БДПЛ відомо, що лише 16 з них було задоволено, і, таким чином, кандидатам і виборцям було відмовлено в ефективному засобі правової допомоги.<sup>57</sup>

Верховним Судом України розглядалися апеляції на рішення судів нижчого рівня та скарги на постанови ЦВК. Загалом, Верховний Суд проявив більшу активність порівняно з ЦВК у розгляді скарг щодо порушень законодавства. Судові слухання були відкритими й прозорими. Всі сторони по справах мали можливість надати докази та навести правові аргументи на підтримку своїх вимог. Проте, підхід до слухання справ різними суддівськими колегіями не завжди був послідовним. Наприклад, в одному випадку при слуханні справи за апеляцією на рішення апеляційного суду Верховний Суд не дозволив юристам виступити від імені сторін по справі, виходячи з того, що таке представництво не передбачене законом про вибори. Таке рішення суперечило практиці інших судових слухань, коли юристам

<sup>56</sup> ЦВК дотримувалася думки, що вся інформація, яка висвітлювалася в ЗМІ про пана Януковича, стосувалася його діяльності в якості Прем'єр-міністра України, й ігнорувала можливість, що іноді така інформація могла вважатися агітацією. ЦВК також не вжила жодних заходів проти телеканалу *УТ-1*, незважаючи на те, що з його боку було порушено закон. В одному випадку ЦВК навіть відмовилася ознайомитися з доказом у вигляді відео-матеріалу, який було подано разом зі скаргою.

<sup>57</sup> ЦВК, посилаючись на те, що закон про вибори не відносить скарги до документів, які повинні надаватися офіційним спостерігачам, відмовила у запиті спостерігачів МСВ надати їм копії скарг і рішень. Тому точна кількість скарг, поданих до ЦВК, невідома. Втім, МСВ одержувала копії скарг від кандидатів та політичних партій, як пропонувалося з боку ЦВК і дозволялося законом.

дозволялося представляти сторони згідно норм Цивільно-процесуального кодексу та пункту 13.9 Віденського документа ОБСЄ.<sup>58</sup>

Верховний Суд України відхилив деякі скарги з процедурних підстав. У своєму важливому рішенні ВСУ постановив, що скарги щодо дій чи бездіяльності ЗМІ або неправомірної агітації повинні подаватися лише кандидатами або партіями чи блоками, які їх висунули, й не можуть подаватися довіреними особами кандидатів.<sup>59</sup> Таким чином, кандидати-„самовисуванці”, включаючи пана Ющенка, опинилися в невігідному становищі щодо їх можливостей подання скарг.

Проте, Верховним Судом було визнано право довірених осіб кандидатів подавати скарги на рішення, дії та бездіяльність виборчих комісій. Довіреними особами кандидатів було подано багато скарг проти ЦВК та різних ТВК. Верховний Суд скасував деякі постанови ЦВК, і в ряді справ за скаргами проти державних ЗМІ – зобов'язав ЦВК розглянути їх. У значній кількості справ рішення Верховного Суду були не на користь ЦВК, зокрема, у випадках, коли скарги стосувалися бездіяльності ЦВК, в тому числі – її нереагування на скарги.

Після першого туру голосування більшість пов'язаних з виборами скарг, знову ж, було направлено в ЦВК. ЦВК була пасивною у розгляді заявлених порушень закону і з процедурних мотивів відхилила більшість скарг, не розглядаючи їх по суті. Велика кількість скарг стосувалася правильності протоколів ТВК про результати голосування. За багатьма протоколами ТВК, загальна кількість поданих голосів перевищувала кількість бюлетенів, виданих ТВК. Тим не менш, у всіх цих випадках більшість членів ЦВК проголосували за те, щоб „залишити без розгляду” кожну з цих скарг, мотивуючи таке рішення тим, що протоколи не є „рішеннями” чи „діями” виборчих комісій, а натомість – „математичними підрахунками”.

Рішення Верховного Суду у справах, що слухались між першим і другим турами голосування, видаються узгодженими з відповідними правовими нормами.

## **XI. ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ТА НАЦІОНАЛЬНІ СПОСТЕРІГАЧІ**

Громадянське суспільство продемонструвало високий рівень зацікавленості, залученості, відданості громадян України демократичним процесам. Після першого туру виборів громадяни в багатьох регіонах, здавалося, більш впевнено реалізовували своє основне право на вільне вираження поглядів і переконань.

Хоча, згідно закону, кандидати на пост Президента України та політичні партії (блоки), які висунули кандидатів, мають право призначати до двох спостерігачів на кожну виборчу дільницю, законодавство не дозволяє національним громадським організаціям здійснювати спостереження за виборчим процесом. Незважаючи на це, в кожен з днів виборів Комітет виборців України (КВУ) направив у виборчі комісії тисячі своїх спостерігачів, акредитованих як журналісти. За небагатьма винятками, „спостерігачі” КВУ мали змогу

<sup>58</sup> У цьому документі передбачено для гарантування ефективної реалізації прав людини „право на справедливе і публічне слухання в розумні строки в незалежному й безсторонньому суді, в тому числі право висувати юридичну аргументацію й бути представленим адвокатом за власним вибором”.

<sup>59</sup> Скарга, подана довіреною особою В.Ющенка проти В.Януковича та Партії регіонів, стосувалася неправомірної агітації.

безперешкодно здійснювати моніторинг за процесом. Однак, журналісти не мають тих прав, що спостерігачі, як, наприклад, одержувати копії протоколів ДВК.

## **ХІІ. СПОСТЕРЕЖЕННЯ В ДЕНЬ ГОЛОСУВАННЯ 31 ЖОВТНЯ ТА 21 ЛИСТОПАДА**

### **А. День ГОЛОСУВАННЯ 31 ЖОВТНЯ 2004 р.**

Безпосередньо напередодні першого туру голосування чотири ТВК<sup>60</sup> звільнили значну кількість членів ДВК від опозиції. Підозрілим був вибір часу для цих звільнень, це викликало плутанину й зменшило прозорість процесу в цих округах. Звільнення були оскаржені, в результаті чого деякі члени ДВК були відновлені на своїх посадах, але більшість рішень щодо скарг були прийняті надто пізно, щоб їх своєчасно передати до ДВК, і тому голосування проходило за відсутності відповідних членів ДВК. Близько 15% спостерігачів повідомили про звільнення або відсторонення від роботи членів ДВК у день голосування.

31 жовтня та 21 листопада спостерігачі ММСВ подали 2,578 заповнених звітних форм із виборчих дільниць, а також велику кількість текстових звітів. У цілому, спостерігачам було забезпечено доступ до виборчих дільниць. Проте, ДВК семи виборчих дільниць відмовило спостерігачам у такому доступі.<sup>61</sup>

Незважаючи на напружену передвиборну обстановку, багато виборців проголосували в загалом спокійній атмосфері. Побойовання, які висловлювалися до дня голосування щодо можливих зривів роботи ДВК через неявку членів ДВК або їх відмову від своїх повноважень у день голосування, не справдилися. У більшості випадків члени ДВК співпрацювали один з одним і намагалися правильно застосовувати виборчі процедури.

Хоча, в цілому, оцінки спостерігачів були позитивними, близько 6% з них оцінили процес голосування як поганий (5%) або дуже поганий (1%). Ці оцінки мали регіональні відмінності. Так, вважалося, що голосування пройшло краще у західних регіонах (4% негативних оцінок) порівняно зі східними (10% негативних оцінок).

Спостерігачі оцінили рівень правильності списків виборців як поганий або дуже поганий у 20% відвіданих виборчих дільниць. Часто виборці були змушені покинути приміщення для голосування так і не проголосувавши через неправильне написання їх прізвищ у списках виборців.<sup>62</sup> У день голосування громадяни, чий прізвища були пропущені у списках виборців, могли звертатися до місцевого суду, рішенням якого їх право голосу могло бути підтвержене. Деякі ТВК також приймали постанови, що давали змогу виборцям зареєструватися. В середньому, до кожної із 225-ти ТВК звернулося по 800 громадян щодо

---

<sup>60</sup> Виборчі округи 51 (Донецьк), 100 (Кіровоград), 114 (Луганськ) та 138 (Одеса).

<sup>61</sup> Виборчі округи 41, 54, 55 (Донецьк), 71 (Ужгород), 106 та 107 (Луганськ) та 210 (Чернігів). У ДВК №6 територіального виборчого округу 106 (в'язниця) спостерігачам надали доступ на дільницю лише після того, як голосування завершилося. Під час другого туру виборів подібна ситуація виникла у в'язниці в Одесі (ДВК №4, територіальний виборчий округ 136).

<sup>62</sup> У ДВК №94 територіального виборчого округу 96 (Київ) близько 500 осіб були пропущені у списках виборців. У Хмельницьку, за оцінками спостерігачів, неточності у списках виборців становили близько 40%. В Івано-Франківську, за даними ТВК, 20% прізвищ та імен виборців були вказані з помилками.



включення їх у списки виборців або виправлення помилок у їхніх даних.<sup>63</sup> За повідомленнями спостерігачів, деякі суди стягували з громадян плату за відповідне рішення, інші ж робили це безкоштовно.

Таємність голосування не було забезпечено у близько 28% відвіданих виборчих дільниць і було порушено – у 4%. „Групове голосування” було помічено у 13% відвіданих виборчих дільниць. Хоча „відкрите голосування”, коли виборець показує виборчий бюлетень із зробленою в ньому позначкою, було непоширеним, спостерігачі повідомили про декілька випадків грубих порушень таємності голосування, коли виборців змушували показувати свої виборчі бюлетені зі зробленою там позначкою, перш ніж вони будуть вкинуті у виборчу скриньку.<sup>64</sup> Використання прозорих виборчих скриньок та відсутність у законі вимоги згинати заповнені виборчі бюлетені також негативно позначилися на дотриманні таємності голосування.<sup>65</sup>

Спостерігачі повідомляли про відносно багато виборчих дільниць, де кількість зареєстрованих виборців перевищувала 3,000 – обмеження, встановлене законом. Дільничним виборчим комісіям було вельми складно впоратися з такою великою кількістю виборців. За оцінками спостерігачів, близько 9% приміщень виборчих дільниць не були належним чином облаштовані для проведення голосування, також у 12% відвіданих виборчих дільниць спостерігалась тіснява.

Закон чітко не регулює повноважень правоохоронних органів щодо присутності їх працівників у приміщенні виборчих дільниць у день голосування. Також невизначеною є їх роль у транспортуванні виборчих матеріалів.<sup>66</sup> За повідомленнями спостерігачів, працівники міліції були присутні у 62% виборчих дільниць без жодних зрозумілих причин. Крім того, спостерігачі відмітили присутність відносно великої кількості інших сторонніх осіб. Як зазначено в 4% звітів спостерігачів, неуповноважені особи втручалися у процес голосування або керували ним.<sup>67</sup>

Серед інших проблем були такі: приблизно у 8% виборчих дільниць кількість бюлетенів перевищувала кількість зареєстрованих виборців на 10%, тоді як у 3% виборчих дільниць було на 10% менше бюлетенів, ніж зареєстровано виборців. Близько 70,000 виборчих бюлетенів були повторно видані в деякі виборчі дільниці, оскільки деякі ДВК у 8-ми виборчих округах помилково проставили в бюлетенях штамп „Вибув” напроти одного з кандидатів.

<sup>63</sup> Проте, багато громадян, чий дані не були включені до списків виборців, не зверталися із заявами. Спостерігачі повідомляли про натовпи громадян, що намагалися добитися постанови ТВК чи рішення суду про їх включення у списки виборців, у виборчих округах 109, 200, 216 та 222. В окрузі 166 (Тернопіль) відбулася демонстрація з близько 1,500 осіб у знак протесту проти пропущення їх даних у списках виборців.

<sup>64</sup> Такі приклади були систематичними на виборчій дільниці для студентів у Політехнічному університеті в Сумах (ТВО 160, ДВК №68), де подібні розпорядження ішли від персоналу університету. Також такі випадки мали місце в Сімферополі (ТВО 2, ДВК №44).

<sup>65</sup> Під час другого туру голосування у ДВК №103 ТВО 123 (Львів) солдатам було наказано не згортати свої виборчі бюлетені.

<sup>66</sup> До виборів Заступник Міністра внутрішніх справ України повідомив МСВ, що міліціонери будуть присутніми в приміщеннях для голосування лише на прохання Голови ДВК. Проте, здавалося, що ДВК про це не знали.

<sup>67</sup> В Донецьку спостерігачі повідомляли про присутність групи молодих людей з нарукавними пов'язками, яких називали „приватною охороною”. У виборчих округах 65 та 60 (Житомир) на деяких дільницях виборчим процесом керували посадовці місцевих органів влади.

За звітами спостерігачів, близько 3% виборчих бюлетенів було вкинуто в переносні виборчі скриньки, тобто, поза межами приміщень для голосування, а 4% виборців були включені у списки в день виборів на підставі ВП, судового рішення чи постанови ТВК. Проте, оскільки від ДВК не вимагається у протоколах окремо вказувати ці дані, то офіційні показники щодо кількості виборців, які проголосували на підставі ВП, на дому, на підставі судового рішення чи постанови ТВК, встановити неможливо.

Спостереження за підрахунком голосів здійснювалося у 187-ми виборчих дільницях: у 8% дільниць спостерігачі оцінили його як поганий і в 1% - як дуже поганий. Підрахунок голосів відбувався у загалом спокійній атмосфері, хоча про напруженість обстановки повідомлялося частіше, ніж під час проведення голосування (в 9% виборчих дільниць). Дотримання правильних процедур з боку ДВК не завжди було однаковим.<sup>68</sup> Спостерігачі висловили невпевненість щодо правильності підрахунку голосів у 5% звітів.

## **В. День ГОЛОСУВАННЯ 21 ЛИСТОПАДА 2004 Р.**

10 листопада ЦВК видала роз'яснення для ТВК стосовно того, за яких обставин можуть бути припинені повноваження членів ДВК. Проте, безпосередньо напередодні другого туру виборів ТВК у 9-ти регіонах зловжили нормативно-правовими положеннями й звільнили сотні членів ДВК від опозиції.<sup>69</sup>

21-22 листопада спостерігачі подали 2,489 заповнених звітних форм щодо відкриття виборчих дільниць (249 форм), голосування (2,095 форм) та підрахунку голосів (145 форм). Знову ж, голосування проходило в загалом спокійній обстановці, однак середовище та атмосфера, в яких відбувалося голосування, погіршилися порівняно з 31 жовтня. Повідомлення про інциденти надійшли з 7% відвіданих виборчих дільниць, що також перевищує відповідні показники від 31 жовтня. У декількох виборчих округах спостерігачі повідомляли про атмосферу залякування. Близько 3% ДВК (71 випадок) не бажали співпрацювати зі спостерігачами МСВ.

Загальна оцінка спостерігачами проведення голосування була дещо гіршою, ніж 31 жовтня: 7% спостерігачів дали їй оцінку „погано” чи „дуже погано”. Тут теж були регіональні відмінності. Голосування у західних та північних регіонах було оцінено негативно у 5% звітів, а в центральних та східних регіонах – відповідно в 11% та 9% звітів.

Незважаючи на те, що ЦВК повідомила про надзвичайно високу явку виборців у деяких східних регіонах, наприклад, 96% - по всій Донецькій області, спостерігачами повідомлялося, що тиснява на дільницях у східних регіонах (4% виборчих дільниць) була

<sup>68</sup> Близько 10% ДВК не вбезпечили належним чином списки виборців, 20% ДВК не перевіряли виборчі бюлетені на предмет наявності печатки ДВК та ініціалів членів ДВК, близько 7% ДВК використовували неоднакові підходи до визначення дійсності виборчих бюлетенів в залежності від кандидата, за якого проголосовано. Відносно багато ДВК (25, або 14%) мали труднощі із заповненням протоколу про підсумки голосування. У 12-ти ДВК членам комісії не було надано копії протоколу, що є їхнім законним правом. Приблизно 13% ДВК не надали протоколи про підсумки голосування для загального ознайомлення, як того вимагає закон.

<sup>69</sup> Це мало місце в Кіровоградській, Донецькій, Закарпатській, Запорізькій, Київській, Хмельницькій, Одеській, Луганській та Волинській областях. У ТВО 109 (Луганськ) 18 листопада було звільнено 153 члена ДВК від опозиції.

меншою, ніж на півночі (13% виборчих дільниць). Загалом, виборчі дільниці були менш переповненими порівно з 31 жовтня.

В цілому, виборчі бюлетені видавалися виборцям у відповідності з нормами закону. Однак, спостерігачі відзначили, що процедури дотримувались менш ретельно, ніж у жовтні (2% порушень порівняно із 1% у жовтні). Було декілька повідомлень від спостерігачів про те, що на виборчих бюлетенях не було підписів членів ДВК і печатки комісії, через що їх було визнано недійсними.<sup>70</sup> Інші проблеми були подібними до проблем, що мали місце 31 жовтня, - наприклад, таємність голосування порушувалася на 4% відвіданих дільниць, агітаційні матеріали були помічені всередині чи ззовні приміщень для голосування у 7% виборчих дільниць, працівники міліції були присутні у 59% виборчих дільниць, принаймні одного члена ДВК було звільнено в кожній шостій ДВК. У 4% відвіданих виборчих дільниць у процес втручалися або керували ним сторонні особи. Деякі спостерігачі повідомляли про відео зйомку процесу голосування спостерігачами від кандидатів, що часом було нав'язливо і навіть асоціювалося із залякуванням виборців.

Спостерігачі ММСВ повідомляли про серйозні недоліки та приводи для стурбованості набагато частіше, ніж 31 жовтня. Так, кількість повідомлень, що надійшла до спостерігачів щодо серйозних порушень, зростає від 3% до 9%. Очевидними були регіональні відмінності щодо цих показників: вони зросли до 16% в центральних регіонах і до 11% - на півдні. Особливим явищем було „перевезення на автобусах” виборців від однієї виборчої дільниці до іншої. Спостерігачі повідомили про 24 такі випадки. До них також надходила подібна інформація з інших джерел – 44 випадки.<sup>71</sup> Було помічено 5 випадків вкидання у виборчі скриньки фальшивих бюлетенів.<sup>72</sup>

21 листопада не змогли проголосувати набагато менше виборців, ніж 31 жовтня. Хоча це могло би вважатися позитивним зрушенням, серйозну стурбованість викликав той факт, що ні ЦВК, ні багато ТВК не змогли надати спостерігачам МСВ дані щодо кількості виборців, зареєстрованих між турами голосування.<sup>73</sup> Відсутність загальнодоступних даних щодо кількості включених до списків виборців громадян зменшила прозорість процесу.

Незважаючи на те, що між першим та другим турами виборів до списків виборців було включено невизначену кількість додаткових осіб, багато прізвищ було також додано у списки виборців безпосередньо в день голосування (приблизно 5% від усіх виборців, що

<sup>70</sup> У виборчій дільниці 120, ТВО 103 (Кіровоградська область) через це були визнані недійсним майже 10% бюлетенів. У виборчій дільниці 88, ТВО 153 (Полтава) з цієї ж причини було визнано недійсними 60 бюлетенів із вкинутих у скриньки 355-ти. Спостерігачі у виборчій дільниці 38, ТВО 138 (Одеса) повідомляли, що члени ДВК навмисне не ставили своїх підписів у виборчих бюлетенях. Подібні занепокоєння висловлювалися у ДВК 201, ТВО 156 (Рівне).

<sup>71</sup> Спостерігачі доповіли, що у виборчій дільниці 75, ТВО 136 (Одеса), розташованій у лікарні, багато голосуючих не були пацієнтами лікарні. Після того, як вони проголосували, вони організовано покинули лікарню на автобусі.

<sup>72</sup> У виборчій дільниці 120, ТВО 101 (Кіровоград) спостерігачі помітили у виборчій скриньці пачки по 20-30 бюлетенів, згорнутих разом. Подібні випадки мали місце у виборчій дільниці 109, ТВО 107 (Луганськ) та виборчій дільниці 85, ТВО 28 (Івано-Франківськ).

<sup>73</sup> Деякі ТВК змогли надати дані спостерігачам МСВ. Проте, в деяких із цих випадків виникли інші приводи для занепокоєння: незбагненно велику кількість нових прізвищ було включено у списки виборців, наприклад, у ТВО 61 (Донецьк) між першим та другим турами виборів у списки виборців було додано 12,000 громадян.

взяли участь у голосуванні).<sup>74</sup> Переважна більшість цих людей були включені у списки виборців і проголосували на підставі відкріпних посвідчень. За даними спостерігачів, найбільш широко відкріпні посвідчення використовувалися в південних регіонах, найменше – в західних регіонах. З огляду на зловживання у використанні ВП, підтверджені довгостроковими спостерігачами перед виборами, були побоювання щодо зловживань ними і в день голосування, що й підтвердилося короткостроковими спостерігачами.<sup>75</sup>

Також були помічені й інші аномалії, особливо, у східних областях. За даними спостерігачів, 4% виборців по всій країні голосували з використанням переносної виборчої скриньки (тобто, поза межами приміщення для голосування). Втім, на сході (Донецьк, Луганськ та Харків) ця цифра, в середньому, перевищувала 7%, причому в деяких випадках ці показники були особливо високими<sup>76</sup>, й це наводить на думку, що ДВК повинні були зіткнутися з серйозними труднощами при забезпечення відвідання на дому всіх таких виборців. В інших регіонах декілька спостерігачі повідомили про різке збільшення числа виборців, що подали заяви про голосування з використанням переносної виборчої скриньки, порівняно із 31 жовтня.<sup>77</sup> Мали місце випадки, коли членам ДВК від опозиції не давали супроводжувати переносні скриньки.<sup>78</sup>

Щодо оцінок спостерігачами процесу підрахунку голосів, вони були гіршими, ніж 31 жовтня: 12% оцінили процес негативно.

<sup>74</sup> В Херсоні спостерігачі у виборчій дільниці 12 ТВО 188 повідомили, що багато громадян були включені у списки виборців у день голосування без відповідної постанови ТВК чи судового рішення. У виборчій дільниці 67 ТВО 123 (Львів) офіційним спостерігачам від кандидатів, які прибули з Донецька перед днем виборів, дозволили зареєструватися й проголосувати навіть без ВП. Подібна ситуація спостерігалася у виборчих дільницях 4 та 19, ТВО 7 в Криму, що було порушенням закону.

<sup>75</sup> У Тернополі (ТВО 167), Житомирі (ТВО 69), Криму (ТВО 10) та Чернігові (ТВО 212) спостерігачі бачили фальшиві відкріпні посвідчення. В Хмельницьку (ТВО 190, ДВК 8) спостерігачі повідомляли про випадки багаторазового голосування за відкріпними талонами, віддрукованими з ідентичним серійним номером. Подібні повідомлення надійшли з Одеси (ТВО 142, ДВК 30). У Харкові (ТВО 179) та Луганську (ТВО 116) спостерігачі повідомили про повні автобуси людей, які голосували за відкріпними посвідченнями. У Запорозжжі спостерігачі зібрали явні докази систематичного багаторазового голосування за ВП (ТВО 76, виборчі дільниці 80, 85 та 86). У Сумах (ТВО 165, ДВК 32) спостерігачі доповіли, що 68 осіб, які не проживали в тій місцевості, колективно їхали автобусом до віддаленої виборчої дільниці й голосували на підставі ВП. У Криму (ТВО 2, ДВК 44) за відкріпними посвідченнями проголосували 240 осіб, причому 199 з них проголосували протягом години, коли представники опозиційних кандидатів відлучилися з виборчої дільниці – у цьому випадку всі ВП були видані 5-ма ДВК у ТВО 10. Спостерігачі повідомили, що підписи виборців у додатковому списку були дуже подібними.

<sup>76</sup> У декількох виняткових випадках деякі ДВК у Донецькій області заявляли, що з використанням переносної виборчої скриньки, тобто, поза межами приміщення для голосування, проголосували понад 30% всіх виборців. У виборчій дільниці 19 ТВО 52 з переносною скринькою проголосувала понад третина всіх виборців. У виборчій дільниці 2 ТВО 41 у списку для голосування поза межами приміщення для голосування було 402 виборці, а в дільниці 55 – понад 500 виборців. Щодо виборчої дільниці 55, спостерігачами було помічено, що підписи виборців у списках для голосування з переносною виборчою скринькою виглядали „підозріло подібними”. У ДВК 7 Голова, якого підтримав і Голова ТВК, відмовив спостерігачам в їх проханні ознайомитися зі списком виборців для голосування переносною виборчою скринькою. У подібному проханні було відмовлено членам ДВК від опозиції на одній з дільниць у ТВО 52. На виборчій дільниці 118 ТВО 101 (Кіровоград) спостерігачі помітили, що з близько 2,200 зареєстрованих виборців приблизно 200 подали заяви про голосування на дому. Багато з цих заяв було написано однаковим почерком.

<sup>77</sup> У виборчій дільниці 95 ТВО 130 31 жовтня заяви про голосування на дому подали 49 виборців, а 21 листопада – 330 виборців, за інформацією ДВК.

<sup>78</sup> Про такі випадки повідомлялося вельми часто. У виборчій дільниці 139 ТВО 131 до списку голосуючих на дому було включено 25% виборців.

Організація процесу підрахунку голосів з боку ДВК отримала погану оцінку на 15% виборчих дільниць. На 14% відвіданих виборчих дільниць ДВК не запакували та не опечатали списки виборців перед відкриттям виборчих скриньок, як того вимагає закон. Майже у половині відвіданих виборчих дільниць були присутні неуповноважені особи, включаючи міліціонерів та місцевих державних чиновників. У 7% випадків члени ДВК не мали змоги вивчити бюлетені, у 19% виборчих дільниць ДВК не вивішали протоколи для загального ознайомлення, що вимагається за законом. Знову ж, підходи до встановлення недійсності бюлетенів були непослідовними.<sup>79</sup> Подекуди спостерігачі повідомляли про неправдоподібно високі показники явки виборців.<sup>80</sup>

### **ХІІІ. ВСТАНОВЛЕННЯ ПІДСУМКІВ ГОЛОСУВАННЯ ТА ОГОЛОШЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ (31 жовтня та 21 листопада)**

#### **А. ВСТАНОВЛЕННЯ ПІДСУМКІВ ГОЛОСУВАННЯ НА РІВНІ ТВК**

Результати спостереження щодо першого та другого турів голосування були дуже подібними. Організацію процесу підведення підсумків голосування було оцінено як „погану” чи „дуже погану” у 21% відвіданих ТВК, 17% ТВК бракувало прозорості. У подібній кількості ТВК спостерігачам було відмовлено у доступі до протоколів ДВК. Їм було також відмовлено у доступі до комп'ютеризованої системи підведення підсумків голосування майже у третині всіх ТВК.<sup>81</sup> Спостерігачі не були впевненими щодо правильності встановлення підсумків голосування у близько 15% ТВК й оцінили процес як „поганий” або „дуже поганий” у 12% ТВК.

Спостерігачі МСВ повідомляли про серйозні порушення в 11% відвіданих ТВК. Виборча документація надійшла в „неопечатаному” вигляді до 14% ТВК. Згідно закону, це автоматично означало би необхідність перерахунку всіх бюлетенів у відповідних ДВК. У 10% звітів спостерігачі вказали на неналежну безпеку виборчих матеріалів у ТВК після їх прибуття з ДВК. Майже у половині відвіданих ТВК спостерігачі бачили, як члени ДВК завершували чи виправляли протоколи ДВК.<sup>82</sup> Сторонні особи були присутні у близько 38% приміщень ТВК. Більшість з них були працівники міліції, хоча також були помічені чиновники з місцевих органів влади. В декількох випадках вони керували роботою ТВК або втручалися в неї.

<sup>79</sup> У ДВК 32 ТВО 82 (Запоріжжя) дійсність виборчих бюлетенів, на яких не було печатки комісії та підпису члена ДВК, залежала від того, напроти прізвища якого кандидата там була позначка. У ДВК 16 ТВО 60 (Донецьк) спостерігачі були свідками того, як член ДВК робив бюлетені на користь В.Ющенка недейсними, проставляючи на них другу позначку. У ДВК 17 ТВО 61 (Донецьк) спостерігачі бачили, як голоси за В.Ющенка рахувалися на користь В.Януковича. У ДВК 14 ТВО 153 (Полтава) ТВК поміняла місцями результати В.Ющенка та В.Януковича у протоколі ДВК, за яким насправді перемагав В.Ющенко. У ТВО 161 (Суми) спостерігачі зібрали документальні докази того, що результати ДВК 132, 140 та 154 були неправильно внесені у протокол ТВК: сотні голосів за Ющенка були занесені на користь Януковича.

<sup>80</sup> У ДВК 33 ТВО 52 (Донецьк) із 1,284 зареєстрованих виборців проголосували 1,271; у ДВК 41 ТВО 52 із 1,329 виборців проголосували 1,324.

<sup>81</sup> Під час першого туру голосування у ТВО 71 та 72 на Закарпатті група молодих людей не дала спостерігачам потрапити у приміщення ТВК незважаючи на присутність працівників міліції.

<sup>82</sup> В одному випадку, про який було повідомлено під час другого туру голосування, протоколи про результати голосування ДВК 2 ТВО 30 були або незаповненими, або заповненими олівцем, хоча вже були підписані членами ДВК.

Серйозні труднощі в процесі встановлення підсумків голосування мали місце принаймні у 15% ТВК, включаючи особливо тривожні події в ТВК 100.<sup>83</sup> В деяких центральних регіонах процес встановлення підсумків голосування був серйозно затриманий.

## **В. ВСТАНОВЛЕННЯ ПІДСУМКІВ ГОЛОСУВАННЯ НА РІВНІ ЦВК**

Закон про вибори Президента не встановлює кінцевого строку для ДВК та ТВК щодо завершення і подання їхніх протоколів про підсумки голосування до ЦВК. Він також не зобов'язує ЦВК оприлюднювати результати голосування на рівні виборчих дільниць.

ЦВК має 10 днів на встановлення офіційних результатів голосування після першого туру і 15 днів – після другого туру. Закон вимагає, щоб ЦВК встановлювала офіційні результати голосування на підставі протоколів ТВК. Результати повинні бути опубліковані в офіційній державній газеті не пізніше, ніж через три дні після їх встановлення. Інавгурація Президента відбувається не пізніше, ніж за 30 днів після цього.

ЦВК створила комп'ютерну мережу, яка з'єднувала її сервер з кожною із 225-ти ТВК. Ця система використовувалася як 31 жовтня, так і 21 листопада.

Починаючи з самого ранку 1 листопада ЦВК почала подавати на своєму веб-сайті часткові сумарні неофіційні результати на основі даних, надісланих електронними засобами від ТВК. 2 листопада, коли було опрацьовано 97,6% результатів і пан Янукович ішов попереду з незначним відривом, система перестала встановлювати підсумки голосування. ЦВК пояснила це технічними несправностями, виключаючи будь-яку можливість шахрайства, звільнила керівника Відділу програмно-технічного забезпечення і створила робочу групу для розслідування ситуації, що склалася. Опозиція стверджувала, що це була хитрість, щоб не визнати лідерство В.Ющенко, і що часткові результати, оприлюднені ЦВК, біли сфальшованими. Крім того, вони заявляли, що було використано відкріпних посвідчень більше, ніж надруковано.<sup>84</sup>

<sup>83</sup> У ТВО 100 (Кіровоград), де багато членів ДВК були неправомірно звільнені напередодні дня виборів або відсторонені від виконання своїх обов'язків у день виборів, спостерігачі бачили, як транспортування виборчих матеріалів на етапі встановлення підсумків голосування здійснювалося до офісів держадміністрацій. Процес підведення підсумків голосування застопорювався на ранньому етапі через відсутність великої кількості членів ТВК. 9 листопада ЦВК прийняла постанову про припинення повноважень всіх членів ТВК 100 за неналежне виконання своїх зобов'язань. Наступного дня ЦВК постановила визнати недійсними результати голосування у всьому виборчому окрузі через те, що протокол ТВК був начебто складений без дотримання норм закону. Ще до визнання результатів голосування недійсними попередні неофіційні результати в тому окрузі показали перевагу В.Ющенко. Результати по ТВО 100 не враховувалися при встановлення офіційних результатів виборів у єдиному загальнодержавному окрузі. Верховний Суд України скасував відповідну постанову ЦВК, зазначивши у своєму рішенні, що ЦВК порушила право голосу виборців у 128-ми виборчих дільницях. ВСУ зобов'язав ЦВК власними силами встановити результати голосування по ТВО 100 шляхом зведення підсумків голосування за протоколами ДВК і внести відповідні корективи в офіційні результати першого туру виборів. У рішенні ВСУ було також зазначено, що результати голосування можуть бути визначні недійсними лише на рівні виборчої дільниці й лише в певних конкретних випадках, передбачених законом про вибори Президента України. ЦВК не виконала судового рішення до середини грудня, коли був призначений новий склад ЦВК.

<sup>84</sup> Хоча ЦВК оголосила кількість виготовлених відкріпних посвідчень, вона не надала жодних даних щодо кількості ВП, виданих виборцям, як і кількості виборців, які проголосували за ВП. Закон не вимагає від ЦВК вивіряти ці дані.

1 листопада ЦВК почала встановлювати офіційні результати голосування на основі протоколів ТВК. 10 листопада ЦВК оголосила результати виборів 31 жовтня. Жоден із кандидатів не набрав більшості голосів, необхідної для перемоги у першому турі. Тому ЦВК оголосила про проведення другого туру виборів, призначеного на 21 листопада. Проте, на відміну від неофіційних результатів, за офіційними результатами В.Ющенко був на першому місці і набрав 39.87% голосів, тоді як В.Янукович - 39.32%. Більше 1% набрали лише О.Мороз (5.81%), П.Симоненко (4.97%) та Н.Вітренко (1.53%). Хоча ЦВК опублікувала протоколи ТВК, вона не виконала своїх часто повторюваних обіцянок оприлюднити всі протоколи ДВК. ЦВК також не оприлюднила кількості виготовлених виборчих бюлетенів і переданих у виборчі комісії.

Перед другим туром виборів ЦВК не робила спроб забезпечити більшу безпеку своєї комп'ютерної системи. Знову ж, були твердження з боку опозиції про маніпулювання результатами. Невірогідною була явка виборців у Донецькій області, яку оголосила ЦВК, - понад 96%. Під час слухання справи у Верховному Суді України за скаргою щодо офіційних результатів з'ясувалося, що показники явки виборців по Донецьку було підвищено, іноді – після закінчення голосування.

24 листопада, на засіданні, сповненому хаосу, ЦВК оголосила офіційні результати виборів, за якими В.Янукович набрав 49.46% голосів, в В.Ющенко - 46.61%. Перш ніж оголошувати результати, ЦВК не розглянула великої кількості скарг та звернень від команди пана Ющенко. Чотири члени ЦВК відмовилися підписати офіційний протокол про результати виборів. Своєю знаковою ухвалою Верховний Суд України заборонив ЦВК офіційно публікувати результати, заблокувавши таким чином процедуру інавгурації нового президента.

#### **XIV. ПОДІЇ ПІСЛЯ ВИБОРІВ (22 листопада – 4 грудня)**

##### **A. Події після дня голосування 21 листопада**

У ніч виборів пан Ющенко закликав своїх прихильників зібратися на Майдані незалежності в Києві та площах інших міст України. Коли попередні результати ЦВК показали невелику перевагу В.Януковича, В.Ющенко оголосив про виборчі фальсифікації й попросив своїх прихильників залишатися на Майдані незалежності до визнання їх перемоги. Поквапливе рішення ЦВК оголосити переможцем В.Януковича поглибило кризу, що виникла. Демонстранти заблокували приміщення Уряду та Адміністрації Президента. Лідер Соціалістичної партії Олександр Мороз та колишній Прем'єр-міністр Анатолій Кінах приєдналися до „Нашої України” та „Блоку Юлії Тимошенко” у створенні „Комітету національного порятунку”.

Під час масових демонстрацій після другого туру виборів вирішальну роль відіграло громадянське суспільство. Сотні тисяч громадян зібралися в Києві протестуючи проти невідповідностей та маніпуляцій у виборчому процесі. Їх підтримувала низка громадських організацій, багато з яких проявили активність як до виборів, так і після них.

Рівень напруги був високим протягом наступних двох тижнів, проте протести залишалися спокійними. Державні органи влади проявили повагу до права громадян на мирні зібрання

впродовж всього періоду демонстрацій після другого туру виборів, і правоохоронні органи утрималися від застосування сили. *5 Канал* оповіщав про хід протестів по всій країні.

Під час кризи часто збиралася на засідання Верховна Рада України. 27 листопада ВРУ прийняла постанову про визнання недійсними результатів виборів, оголошених ЦВК. Парламент також висловив недовіру ЦВК і прийняв постанову про звернення до Президента щодо відставки Уряду.

26 листопада був ініційований процес переговорів у форматі „круглого столу” за участю міжнародних посередників<sup>85</sup> з метою запобігання подальшої ескалації кризи.<sup>86</sup> 1 грудня учасники підписали спільну заяву, що включала, серед іншого, зобов’язання сторін дотримуватися очікуваного рішення Верховного Суду України, не вдаватися до застосування сили і прийняти поправки до Закону про вибори Президента в пакеті з конституційною реформою щодо розподілу повноважень між Президентом та Парламентом.

## **В. Рішення Верховного Суду України від 3 грудня 2004 р.**

Найважливіша скарга після другого туру виборів стосувалася оспорювання паном Ющенком постанови ЦВК про офіційні результати виборів. Слухання справи за цією скаргою тривало п’ять днів і транслювалося по телебаченню. Свої свідчення дали п’ять членів ЦВК, в тому числі Заступник Голови ЦВК. Судовий розгляд скарги був відкритим і прозорим. Всі сторони мали можливість представити докази й навести правові аргументи.

У своєму рішенні від 3 грудня Верховний Суд України встановив, серед іншого, що членам ЦВК не було надано належної можливості вивчити документи, подані ТВК, до встановлення ЦВК офіційних результатів виборів.<sup>87</sup> ВСУ встановив, що ЦВК діяла незаконно при встановленні офіційних результатів виборів і що мала місце ціла низка грубих порушень закону та Конституції України до, під час та після виборів 21 листопада.<sup>88</sup>

ВСУ встановив, що результати волевиявлення народу, а, отже, результати виборів, встановити неможливо. Таким чином, ВСУ вирішив, що для поновлення прав суб’єктів

<sup>85</sup> У „круглому столі” брали участь: обидва кандидати, Президент Кучма, Голова ВРУ В.Литвин, Генеральний секретар ОБСЄ Я.Кубіш, Верховний представник з питань спільної зовнішньої політики і політики безпеки ЄС Х.Солана, Президент Республіки Польща А.Квасневського, Президент Литовської Республіки В.Адамкус, Міністр закордонних справ Республіки Польща (і Голова Комітету міністрів Ради Європи) В.Цімошевич та Голова Державної Думи Російської Федерації Б.Гризлов.

<sup>86</sup> Низка місцевих органів влади, переважно – у Західній Україні, оголосили про те, що вони не визнають В.Януковича Президентом. Деякі – навіть прийняли постанови про визнання Президентом В.Ющенка. На сході та в деяких південних областях України місцеві органи влади, навпаки, обурливо реагували на протести у Києві. 28 листопада на конференції у Сіверодонецьку (Луганська область), на якій був і пан Янукович, деякі голови облдержадміністрацій почали обговорення пропозицій щодо автономії деяких східних областей у випадку перемоги В.Ющенка.

<sup>87</sup> Ці документи включали: протоколи ТВК, окремі думки членів ТВК, а також пов’язані з виборами скарги. На час встановлення офіційних результатів виборів у ЦВК було 65 нерозглянутих скарг та звернень. Цей факт був прихований від деяких членів ЦВК. Залишилося незрозумілим, хто був відповідальним за приховання цієї інформації. Верховний Суд також встановив, що на час встановлення ЦВК остаточних результатів виборів у судах ще були нерозглянуті справи за скаргами на рівні ДВК та ТВК.

<sup>88</sup> Ці порушення стосувалися, зокрема, таких сфер: реєстрація виборців, видача та використання відкритих посвідчень, регулювання діяльності ЗМІ та передвиборна кампанія, склад та функціонування виборчих комісій, голосування з використанням переносних виборчих скриньок, протоколи ДВК та їх транспортування до ТВК.



виборчого процесу необхідно провести повторне голосування другого туру виборів. ВСУ зобов'язав ЦВК призначити повторне голосування на 26 грудня. 4 грудня ЦВК виконала це зобов'язання.

### **С. Поправки до Закону України „Про вибори Президента України”**

Після рішення Верховного Суду України 8 грудня Парламент прийняв тимчасові поправки до Закону про вибори Президента з метою зменшення потенціалу для нових виборчих фальсифікацій. Ці поправки мали застосовуватися лише під час повторного другого туру виборів і вимагали, серед іншого, призначення нового складу ЦВК<sup>89</sup> та реформування ТВК та ДВК. ВРУ призначила новий склад ЦВК, ТВК та ДВК мали бути реформовані шляхом призначення однакової кількості членів та керівного складу від обох кандидатів. Крім того, ці поправки забезпечували більшу прозорість виборчого процесу<sup>90</sup> завдяки вимозі обов'язкового оприлюднення такої важливої інформації як кількість виборців, зареєстрованих на кожній виборчій дільниці, а також кількість виборців, які подали заяви про голосування переносними виборчими скриньками або взяли відкріпне посвідчення.

## **XV. ПОВТОРНЕ ГОЛОСУВАННЯ ДРУГОГО ТУРУ ВИБОРІВ**

### **А. РОБОТА ВИБОРЧИХ ОРГАНІВ ПІСЛЯ ЗМІНИ ЇХ СКЛАДУ**

Одразу після прийняття Закону України „Про особливості застосування Закону України „Про вибори Президента України” при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року” Верховна Рада України розпустила ЦВК та призначила їй новий склад. Усі парламентські фракції змогли внести пропозиції та проголосувати за кожного члена ЦВК окремо. Чотири члени ЦВК з попереднього складу, включаючи колишнього Голову ЦВК, чий кандидатури були запропоновані Партією Регіонів пана Януковича, не отримали достатньої кількості голосів і не були переобрані.

Новий склад ЦВК керував виборчим процесом ефективно та значно більш прозоро, порівняно з попереднім складом, швидко надаючи всю відповідну інформацію.<sup>91</sup> На виконання постанови Верховного Суду України 16 грудня Центральна виборча комісія нарешті провела повторний підрахунок результатів голосування першого туру виборів, включивши результати голосування в ТВК №100 в Кіровограді, що були скасовані попереднім складом ЦВК.

<sup>89</sup> 6 грудня ОБСЄ/БДПЛ видала попередні рекомендації щодо проведення повторного другого туру голосування. Багато з них знайшли своє відображення у поправках, прийнятих Парламентом.

<sup>90</sup> Прийняті поправки збільшували контроль за виборчими бюлетенями та відкріпними посвідченнями і звужували критерії для одержання права голосувати на дому. Вони також дозволяли ДВК робити незначні виправлення у списках виборців у день голосування (наприклад, у написанні прізвищ виборців); довіреним особам кандидатів надавалося право на одержання копії списків виборців до дня голосування; обмежувалися можливості включення громадян у списки виборців у день голосування – лише за рішенням суду; звужувалося коло документів, що посвідчують особу, на підставі яких мали видаватися виборчі бюлетені: національний паспорт, військовий квиток, тимчасове посвідчення громадянина України, картка установи кримінально-виконавчої системи. Було також розширено права спостерігачів.

<sup>91</sup> Дані про кількість зареєстрованих виборців, а також виборців, що подали заяви про голосування на дому, та кількість надрукованих, переданих у ТВК та ДВК і виданих виборцям відкріпних посвідчень.

Більшість спостерігачів відзначила, що, незважаючи на обмеженість часу, призначення нових складів ТВК пройшло добре, так само як і призначення близько півмільйона членів ДВК. Тим не менш, спостерігачі повідомляли, що в близько 12% ТВК спостерігались труднощі з досягненням кворуму для прийняття рішень, а в майже 32% ТВК був низький рівень “колегіальності”.

## **В. СПИСКИ ВИБОРЦІВ**

Верховною Радою України було прийнято рішення про використання при повторному другому турі виборів списків виборців, підготовлених до виборів 31 жовтня, які були доповнені безпосередньо 31 жовтня на підставі судових рішень чи постанов ТВК. Проте, місцеві органи виконавчої влади та виборчі комісії мали недостатньо часу для виправлення помилок та неточностей у списках виборців, а виборці – для перевірки своїх даних чи подання заяв про включення їх до списків. Крім того, незважаючи на чітке формулювання у новому законі та роз’яснення ЦВК, що було доведено до відома всіх ТВК 21 грудня, деякі ТВК та ДВК були невпевнені щодо того, які списки використовувати при повторному голосуванні. Спостерігачі повідомляли, що деякі ДВК використовували списки виборців, підготовлені для голосування 21 листопада, паралельно зі списками, підготовленими до виборів 31 жовтня.

## **С. ПЕРЕДВИБОРНА АГІТАЦІЯ ДО ПОВТОРНОГО ДРУГОГО ТУРУ ВИБОРІВ**

Передвиборна агітація до повторного другого туру виборів офіційно розпочалася 5 грудня. Хід цієї кампанії значно наблизив Україну до виконання своїх зобов’язань в рамках ОБСЄ. На відміну від агітаційних періодів перед обома попередніми турами виборів, основні свободи, громадянські та політичні права здебільшого поважалися.

Умови для проведення цієї кампанії були значно рівнішими та справедливішими, в цілому характер цієї кампанії був значно спокійнішим порівняно з двома попередніми турами. Тим не менше, зважаючи на високу громадянську та політичну активність суспільства після другого туру виборів 21 листопада, агітаційна кампанія ніколи й не переривалась, а прибічники обох кандидатів завжди зберігали високий рівень мобілізованості. Протягом агітаційної кампанії обидва кандидати заперечили протистояти один одному, що було особливо помітно під час теледебатів 20 грудня, новий формат яких дозволив двом кандидатам безпосередньо ставити питання один одному.

Пан Янукович взяв відпустку з посади Прем’єр-міністра та проводив свою агітаційну кампанію головним чином на півдні та сході країни. В період передвиборчої агітації, що передувало повторному голосуванню 26 грудня, пан Янукович заявив, що він знаходиться в опозиції і до Президента Кучми, і до пана Ющенка. Протягом останнього тижня кампанії пан Янукович неодноразово закликав до скасування поправок до Закону про вибори Президента, нова редакція якого обмежувала використання відкріпних талонів та голосування на дому, що він вважав порушенням прав виборців.

До проведення повторного голосування другого туру виборів міжнародні медичні експерти встановили, що пан Ющенко був отруєний діоксином. Пан Ющенко публічно заявив про свою впевненість в тому, що його отруїли за наказом органів влади України. В агітаційній кампанії пана Ющенко було використано нові телевізійні ролики та зроблено публічні заяви про те, що громадяни матимуть змогу вивчати та використовувати російську мову. Протягом

своїї кампанії пан Ющенко неодноразово наголошував на важливості хороших стосунків із Росією, які, як він сподівався, покращаться під час його майбутнього президентства. Прибічники пана Ющенко організували конвой автомашин, які подорожували від міста до міста (так званий “Потяг дружби”) головним чином областями, які підтримали пана Януковича в попередніх турах виборів.

Порівняно із попередніми турами голосування 31 жовтня та 21 листопада значно менша кількість спостерігачів отримала повідомлення про тиск на державних службовців та інших залежних від держави громадян у справі вибору кандидата.<sup>92</sup> Спостерігачі, які працювали у західних, північних та центральних регіонах країни, не отримали жодного повідомлення про порушення громадянських або політичних прав громадян. Спостерігачі ОБСЄ/БДПЛ не зафіксували жодного істотного факту зловживання адміністративними ресурсами до повторного голосування другого туру виборів.

Тим не менш, як і в попередніх турах виборів, використовувались провокаційні агітаційні матеріали невідомого походження (і тому – незаконні). Хоча це явище й не набуло такого поширення протягом цієї кампанії, матеріали, що асоціювали пана Ющенко із нацистським режимом, вийшли далеко за будь-які прийнятні норми свободи слова.<sup>93</sup>

#### **D. МОНИТОРИНГ ЗМІ (4-24 грудня 2004 р.)**

Після виборів 21 листопада, які були визнані недійсними, поступово відбувалися значні зміни в освітленні засобами масової інформації питань політичного життя країни та виборів. МСВ відмітила, що перед повторним голосуванням 26 грудня засоби масової інформації висвітлювали передвиборчу кампанію набагато збалансованіше.

Протягом цього відрізка часу ЗМІ пропонували виборцям широкий спектр поглядів; багато журналістів повідомили МСВ, що основні телевізійні канали більше не працювали за „темниками”. Спостерігачі отримали значно менше повідомлень про перешкоджання опозиційно налаштованим ЗМІ державних органів на місцях. Оскільки пан Янукович взяв відпустку з посади Прем’єр-міністра, його особі вже не приділялось стільки уваги з боку ЗМІ як раніше.

Телеканал *УТ-1* виконав постанову ЦВК щодо безкоштовного надання обом кандидатам ефірного часу для агітації. На *УТ-1* були проведені теледебати між кандидатами, які наживо транслювалися іншими телеканалами. Формат телевізійних дебатів дав обом кандидатам можливість безпосередньо обмінюватись поглядами. В цілому, *УТ-1* створило рівні умови для обох кандидатів для донесення їхніх поглядів до виборців.<sup>94</sup>

<sup>92</sup> В період з 15 вересня по 31 жовтня спостерігачі МСВ отримали більш ніж 80 повідомлень про факти тиску на громадян щодо підтримки певного кандидата. Такі повідомлення надійшли з 16-ти із 27-ми регіонів. В період з 1 по 21 листопада спостерігачі МСВ отримали більш ніж 40 таких повідомлень з 12-ти регіонів, більшість з яких вони змогли перевірити. В період з 13 по 26 грудня спостерігачі МСВ отримали сім таких повідомлень з 4-х регіонів.

<sup>93</sup> Такі матеріали розповсюджувались на мітингу на підтримку пана Януковича в Одесі.

<sup>94</sup> Протягом третього періоду моніторингу телеканал надав 57.5% політичних та виборчих новин у проїм-тайм пану Януковичу, з яких у 35% він згадувався в позитивному ключі, а в 57% - в нейтральному. Протягом того ж періоду пан Ющенко отримав 42.5% відповідного ефірного часу, з яких у 28% він згадувався в позитивному ключі, а в 60% - в нейтральному.

Телеканали *Інтер* та *1+1* запропонували телеглядачам широкий спектр поглядів. У своїх програмах новин у прайм-тайм *Інтер* збалансовано та неупереджено висвітлював обох кандидатів, тоді як *1+1*, приділивши приблизно однакову кількість часу обом кандидатам, більше симпатизував пану Ющенку. Телеканали *ICTV* та *Новий канал* подавали новини загалом збалансовано. Телеканал *СТБ* висвітлював пана Ющенка в дещо більш позитивному світлі. Важливо відзначити, що всі ці телеканали надали обом кандидатам та їх прибічникам ефірний час для оспорування поглядів та думок своїх опонентів.

Телеканал *ТРК Україна* й надалі продовжував демонструвати відкриту упередженість на користь пана Януковича та проти пана Ющенка. Йому на противагу, телеканал *5 Канал* продовжував віддавати перевагу пану Ющенку. Негативний характер кампанії, що його спостерігали спостерігачі протягом попередніх турів виборів, не мав такого поширення.

Газета „*Урядовий кур'єр*” й надалі підтримувала пана Януковича, хоча й не так масштабно як раніше; тон газети вирівнявся.

#### **Е. Розв'язання виборчих спорів (4-25 грудня)**

Після рішення Верховного Суду України від 3 грудня було подано декілька офіційних скарг, здебільшого, від пана Януковича. В одній із скарг, поданих до ЦВК, він стверджував, що кампанія пана Ющенка фінансується з американських джерел, що є порушенням Закону про вибори Президента. 22 грудня ЦВК відхилила скаргу через відсутність доказів. Крім того, пан Янукович подав дві скарги до Верховного Суду України про скасування постанов ЦВК щодо виготовлення виборчих бюлетенів. У задоволенні обох скарг було відмовлено.<sup>95</sup>

Найбільш важливим було конституційне подання народних депутатів України щодо відповідності Конституції України Закону України "Про особливості застосування Закону України "Про вибори Президента України" при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року" до Конституційного Суду України. Автори подання стверджували, що вищезазначений закон обмежує право голосу громадян (обмежуючи можливості для голосування на дому) і свободу пересування (обмежуючи використання відкріпних посвідчень). 24 грудня, за день до виборів, Конституційний Суд України (КСУ) встановив, що закон відповідає нормам Конституції, за винятком положення, що унеможливило голосування за межами приміщення для голосування всім іншим, крім інвалідів першої групи, виборцям, які не здатні пересуватися самостійно. Конституційний Суд встановив, що ця норма закону є надто обмежуючою, й зобов'язав ЦВК вжити заходів для реалізації Рішення КСУ. Проте, брак часу для поінформування ДВК та виборців міг призвести до виникнення плутанини стосовно

<sup>95</sup>

Перша скарга стосувалася Постанови ЦВК „Про утворення контрольних комісій для здійснення контролю за виготовленням виборчих бюлетенів та дотриманням вимог щодо знищення друкарських форм, технічних відходів, поліграфічного браку”, що передбачала моніторинг виготовлення виборчих бюлетенів на двох підприємствах. Аргументом скаржника було те, що ця постанова була прийнята до того, як Президент Кучма підписав поправки до закону про вибори Президента, за якими виготовлення бюлетенів дозволялося на другому підприємстві. ВСУ відхилив скаргу, оскільки оскаржувана постанова ЦВК не завдала жодної шкоди інтересам пана Януковича. Друга скарга стосувалася постанови ЦВК про виготовлення 38,113,075 виборчих бюлетенів для повторного голосування 26 грудня. На думку скаржника, ця кількість була недостатньою. ВСУ відмовив у задоволенні скарги, оскільки замовлена кількість бюлетенів була такою ж, як і під час першого туру виборів, й оскільки в обох попередніх турах виборів залишилися невикористаними понад 10,000,000 бюлетенів.

того, які категорії виборців насправді мали право голосувати переносними виборчими скриньками.

#### **Г. ДЕНЬ ГОЛОСУВАННЯ 26 ГРУДНЯ 2004 Р.**

27-27 грудня спостерігачами ММСВ було подано 5,920 заповнених звітних форм. Спостерігачі перебували для спостереження за процесом у ніч виборів у більш ніж половині ТВК. Інші спостерігачі до раннього ранку відвідували ТВК та відстежували події.

В цілому, члени ДВК, склад яких був сформований із представників двох кандидатів, добре співпрацювали один з одним. Загалом, спостерігачі оцінили процес більш позитивно, ніж під час попередніх двох турів виборів.<sup>96</sup> Спостерігачами було відмічено ряд проблем, які існували й раніше. Це, зокрема, присутність працівників міліції та інших „сторонніх осіб”, випадки порушення таємності голосування (особливо – у східних областях), спорадична присутність агітаційних матеріалів.

Загалом виборчі процедури були дотримані, хоч на 5% виборчих дільниць виборці несистематично пред'являли документи, що посвідчують особу. Спостерігачі повідомили про кілька серйозних порушень. Проте, у 3% виборчих дільниць (5% у східних областях та 6% - в південних) до них самих надходили повідомлення про серйозні порушення. На сході та півдні країни до ДВК було подано більше офіційних скарг, ніж в середньому по Україні.

За даними спостерігачів, відносно небагато громадян були включені у списки виборців у день голосування (0.3% усіх зареєстрованих виборців). Знову ж, окремим громадянам відмовили у голосуванні, оскільки їхні прізвища не значились у списках виборців, але таких було менше, ніж 31 жовтня.<sup>97</sup> Проте, у Донецьку спостерігачі стали свідками випадків, коли громадян включали у списки виборців без відповідного судового рішення. Близько 7% спостерігачів оцінили точність списків як погану чи дуже погану (показник близький до даних 21 листопада). Про неточні списки виборців найчастіше повідомляли з південних регіонів (13%) та Донецька (12%).

Переважна більшість ДВК одержали інформацію про законодавчі зміни, прийняті 8 грудня (96%). Проте, через брак часу для поінформування всіх ДВК та виборців про зазначене вище рішення Конституційного Суду щодо голосування на дому деякі громадяни могли мати труднощі у реалізації свого права голосу. Деякі ТВК, ДВК та місцеві органи влади надавали транспорт для доставки виборців, що не можуть самостійно пересуватися, та виборців літнього віку на виборчі дільниці. За даними ЦВК, із заявами про голосування з переносними виборчими скриньками звернулися близько 590,000 виборців (1,6% зареєстрованих виборців), з яких проголосувало 90%. Проте, спостерігачами було помічено лише декілька

<sup>96</sup> Лише 3% спостерігачів оцінили процес проведення голосування як поганий. Цей показник зріс до 5% у східних областях. На відміну від попередніх двох турів виборів, безпосередньо напередодні дня виборів не було масових звільнень членів ДВК. У день виборів було звільнено чи відсторонено від роботи значно менше членів ДВК (5% порівняно з 15%). Про випадки напруженості чи заворушень на виборчих дільницях повідомлялося вдвічі рідше, ніж 21 листопада (3% порівняно з 7%). Спостерігачі не повідомили про жоден силовий інцидент.

<sup>97</sup> Спостерігачі у Львові, Кіровограді, Донецьку та Криму повідомляли про випадки, коли мешканці цілих будинків не були включені в списки виборців.

випадків, коли кількість бажаючих проголосувати поза межами приміщення для голосування була надзвичайно великою.<sup>98</sup>

Якщо 21 листопада в майже 11% звітів спостерігачів процес підрахунку голосів був оцінений як „поганий” чи „дуже поганий”, то 26 грудня цей показник впав до 7%. Втім, у цих оцінках були помітні регіональні відмінності: спостерігачі на півдні (11%), на сході (10%) та в центральних регіонах (10%) оцінили процес менш позитивно, ніж на півночі (2%) та на заході (3%). Подібними були регіональні відмінності в оцінках обстановки проведення голосування, організації підрахунку голосів, розуміння процедур, точності повідомлених результатів. Загалом, повага до процедурних вимог підрахунку голосів підвищилась, як і довіра спостерігачів до точності результатів на рівні ДВК.<sup>99</sup>

### G. ВСТАНОВЛЕННЯ ПІДСУМКІВ ГОЛОСУВАННЯ ТА ОГолоШЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ВИБОРІВ

Спостерігачами ММСВ було подано 194 звіти щодо роботи ТВК у ніч виборів. Загалом, спостерігачі оцінили процес встановлення підсумків голосування набагато позитивніше, ніж у двох попередніх турах виборів. Лише 4% спостерігачів дали йому негативну оцінку (у жовтні – 12% і в листопаді – 13%). Значною мірою покращилася прозорість процесу (лише 2% спостерігачів повідомили про негативні результати спостереження порівняно з 17% в обох попередніх турах). Однак, спостерігачам ММСВ було відмовлено в доступі до протоколів ДВК для ознайомлення з ними у 9% ТВК. Вони також не мали змоги ознайомитися з процесом комп'ютеризованого встановлення підсумків голосування в 14% ТВК. Загалом, організація встановлення підсумків голосування також поліпшилася. Тим не менш, їй дали оцінку „погано” в 11% звітів. Проблеми, про які повідомляли спостерігачі, були подібними до проблем, помічених раніше.<sup>100</sup>

Прагнучи запобігти будь-яким маніпуляціям з попередніми результатами голосування, ЦВК запровадила систему передачі інформації телеграфом/ телетайпом, що використовувалася паралельно з існуючою комп'ютерною системою. ЦВК почала оголошення попередніх результатів ще до опівночі в ніч виборів і розмістила на своєму веб-сайті результати голосування на рівні виборчих дільниць. Швидкість оголошення результатів та прозорість процесу оголошення різко контрастували з попередніми турами виборів. Перш ніж

<sup>98</sup> У ДВК 2 ТВО 39 (Дніпропетровськ), ДВК 57, 7, 47 ТВО 143 та ДВК 64 ТВО 136 (Одеса), ДВК 72 ТВО 184 (Харків). Загалом, найпоширенішим голосування на дому було у Донецьку та Луганську, де повідомлялося, що було подано 160,000 заяв про голосування переносною виборчою скринькою (3% зареєстрованих виборців). У Тернополі, на Волині та в Полтаві цей показник теж був вищий за середній. У Києві лише 0.4% виборців подали заяви про голосування на дому.

<sup>99</sup> Лише 2% не запакували й не запечатали список виборців як вимагається за законом (у листопаді – 14%). В цілому, члени ДВК могли безперешкодно оглядати виборчі бюлетені. Проте, у 8% виборчих дільниць ДВК не були послідовними у визначенні дійсності бюлетенів. Це було особливо помітно у східних областях, де такі недоліки були помічені в 16% відвіданих ДВК. 6% ДВК не заповнили протоколи ручкою, в 10% члени ДВК не одержали копії протоколу, у 17% ДВК результати голосування не були надані для загального ознайомлення (найчастіше – у центральних регіонах).

<sup>100</sup> Серед них були такі проблеми: надходження виборчих матеріалів в неопечатаних пакетах (найчастіше у східних областях – 7%), хвилювання у ТВК (13%), заповнення протоколів членами ДВК у ТВК (10% - в середньому по країні; 18% - у західних областях), протоколи одних і тих самих ДВК з різними результатами голосування (5% - в середньому по країні; 11% - у східних областях та 8% - в центральних регіонах), залишення протоколів та інших виборчих документів без належного нагляду (27% - в середньому по країні). В цілому, про ці недоліки повідомлялося не так часто, як 31 жовтня чи 21 листопада. До спостерігачів надходила інформація про порушення з інших джерел у 19% ТВК, найчастіше – у східних областях (31%).

оголошувати офіційні результати виборів, ЦВК розглянула всі скарги та звернення й окремо розглянула й затвердила кожен з 225-ти протоколів ТВК. 10 січня 2005 року ЦВК оголосила офіційні результати виборів, за якими пан Ющенко набрав 51.99%, а пан Янукович – 44.2%.

Оскільки ЦВК оприлюднила результати голосування на рівні виборчих дільниць, МСВ мала змогу провести ґрунтовний аналіз результатів. Із 33,075 розміщених протоколів ДВК 736 показали явку виборців понад 99%. Із цих 736-ти виборчих дільниць у 180 було більше 500 виборців. Такі показники, зазвичай, сприймаються як дуже маловірогідні.<sup>101</sup>

## Н. Розв'язання виборчих спорів

Після 26 грудня пан Янукович подав до ЦВК майже 100 скарг. Більшість з них були залишені без розгляду з процедурних мотивів. Проте, ЦВК, все ж, розглянула скаргу, в якій оскаржувалися результати виборів, але визнала непереконливими представлені паном Януковичом докази й відмовила у задоволенні скарги. Ця та інші постанови ЦВК були оскаржені у Верховному Суді України, який також відхилив їх, здебільшого – з процедурних підстав.

14 січня 2005 р. пан Янукович подав скаргу до Верховного Суду України, якою оспорував встановлені ЦВК результати виборів. Аргументи скаржника полягали в тому, що через „систематичні фальсифікації”, які начебто мали місце по всій Україні, неможливо встановити реальне волевиявлення народу. Крім того, пан Янукович стверджував, що положення „тимчасових поправок”, прийнятих 8 грудня, якими обмежувалися можливості голосування на дому та за відкріпними посвідченнями, позбавили багатьох виборців їх права голосу. Представники пана Януковича намагалися залучити як свідка новопризначеного і діючого сьогодні Голову ЦВК пана Давидовича, проте не змогли переконати суд, що його свідчення зможуть підтримати скаргу. Пан Янукович скаржився, що його право на справедливий судовий розгляд, гарантоване статтею 6 Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод, було порушено, оскільки йому не дали справедливої можливості залучити відповідних свідків. Пан Янукович добився залучення лише одного члена ЦВК як свідка – пана Донченка, який був переконаний, що поправки від 8 грудня, що обмежували голосування на дому та за відкріпними посвідченнями, позбавили багатьох виборців їх права голосу.

20 січня Суд виніс рішення про відмову у задоволенні скарги. Проте, було враження, що судові рішення було відомим і з'явилися відповідні публікації в ЗМІ ще до його офіційного оголошення в залі Суду в присутності сторін. Таке недотримання правової процедури стало приводом для подальших нарікань пана Януковича на те, що його скарга не одержала справедливого розгляду.

## XVI. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Оскільки у першій половині 2006 року планується проведення парламентських виборів, слід зосередити увагу на реформах, необхідних для виправлення недоліків й усунення слабких

<sup>101</sup> Такі ДВК були розкидані по всій країні. Найвища кількість маловірогідних результатів була в Донецькій області, потім – в Одесі. Загалом, по виборчих дільницях з явкою понад 99% пан Янукович набрав 168,040 голосів, а пан Ющенко – 100,503 голосів. У 93-х з цих виборчих дільниць пан Янукович не одержав жодного голосу, тоді як у 63-х дільницях жодного голосу не було на користь пана Ющенка.

сторін у регулюванні виборчого процесу, про які зазначено у цьому звіті. ОБСЄ/БДПЛ пропонує низку наступних рекомендацій з метою підтримки України в заявленому нею прагненні проводити вибори у відповідності із зобов'язаннями в рамках ОБСЄ. ОБСЄ/БДПЛ залишається готовим допомогти органам влади та громадянському суспільству України в досягненні цієї мети.

#### **А. НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ТА ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ОБСЄ**

1. Деякі з прийнятих 8 грудня 2004 р. поправок до Закону про вибори Президента, що застосовувалися лише під час повторного другого туру голосування, виявилися ефективними у зменшенні потенціалу для зловживань і тому їх слід зберегти у переглянутій нормативно-правовій базі.
2. Слід приділити серйозну увагу зміцненню відповідних правових положень для попередження незаконного тиску на чутливі групи населення, особливо, на працівників державного сектору та студентів, у здійсненні їх виборчого права, адже така практика є порушенням пунктів 5.4 та 7.7 Копенгагенського документа ОБСЄ.
3. Необхідно вжити заходів для попередження зловживання адмінресурсом у ході передвиборної кампанії, що також сприятиме забезпеченню дотримання пункту 7.6. Копенгагенського документа.
4. Закон повинен дозволити національним громадським організаціям вести спостереження за виборчим процесом у відповідності з пунктом 8 Копенгагенського документа. Цим групам спостерігачів слід надати такі самі права та обов'язки, як офіційним міжнародним спостерігачам.
5. Правові положення або обмежуюче тлумачення закону судами, через які незалежні кандидати зазнають дискримінації, - жорсткіші обмеження щодо ведення передвиборної агітації та більш вузькі можливості оскарження порівняно з кандидатами, висунутими від партій – повинні бути змінені, оскільки наразі вони суперечать пункту 7.5 Копенгагенського документа.
6. У законі слід передбачити вимогу до ЦВК розмішувати на своєму веб-сайті всі результати голосування на рівні виборчих дільниць до встановлення офіційних результатів виборів. Це допоможе зацікавленим сторонам впевнитися, що результати повідомлено точно і чесно; така вимога закріплена у пункті 7.4 Копенгагенського документа.
7. Слід вжити заходів для гарантування єдиних підходів у забезпеченні таємності голосування у відповідності з пунктом 7.4 Копенгагенського документа. Покращити таємність голосування могла би вимога, щоб виборці вдвічі згинали виборчий бюлетень, перш ніж покинути кабінку для голосування.
8. Необхідно докласти більше зусиль для забезпечення рівних умов доступу кандидатів до засобів масової інформації, зокрема, до державних ЗМІ, щоб вони мали змогу представити свої політичні платформи, як передбачено у пункті 7.8 Копенгагенського документа.



9. Частина 12 статті 64 Закону про вибори Президента порушує принцип, за яким громадяни мають право на одержання і передачу інформації незалежно від кордонів, як зазначено у пункті 26.1 Московського документа ОБСЄ. Тому до статті 64 слід внести відповідні поправки.
10. Всі суди повинні дозволяти сторонам у виборчих спорах (членам виборчих комісій, кандидатам, виборцям), щоб їх інтереси представляли юристи, яким вони доручили представити свої аргументи в суді. Це право передбачено у Цивільно-процесуальному кодексі та в пункті 13.9 Віденського документа ОБСЄ (1989).
11. Особи, причетні до виборчих фальсифікацій, повинні бути притягнуті до відповідальності згідно закону. Також слід належним чином розглянути питання придатності осіб, засуджених за дії чи бездіяльність, що призвели до виборчих фальсифікацій, до подальшої роботи у складі виборчих комісій.

#### **В. РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ ТА ВІДКЛИКАННЯ КАНДИДАТУР**

12. Закон міг би встановити кінцевий строк, до якого бюлетені не повинні виготовлятися і після якого кандидати не можуть формально зняти свою кандидатуру.
13. Бажано, щоб до бюлетенів, після того як вони вже надруковані, не вносилися зміни вручну, оскільки це відкриває можливості для навмисних маніпуляцій та випадкових помилок через людський фактор.
14. Кількість підписів виборців, які кандидату необхідно зібрати для того, щоб бути зареєстрованим, слід зменшити максимум до 1% від усіх зареєстрованих виборців, що відповідає кращій практиці Ради Європи. У законі слід також вписати процедури перевірки підписів з боку ЦВК.
15. У законодавстві слід передбачити покарання за доведені фальсифікації чи фабрикування підписів у підписних листах на підтримку реєстрації кандидатів.
16. Поріг набраних відсотків голосів для відшкодування грошової застави кандидату слід зменшити до 3%; таким є рівень підтримки, необхідний для одержання права на участь у розподілі депутатських мандатів за виборчими списками партій (блоків).

#### **С. РЕЄСТРАЦІЯ ВИБОРЦІВ**

17. З огляду на наближення парламентських виборів 2006 року це питання потребує негайного вирішення. Рекомендується провести ґрунтовний перегляд системи реєстрації виборців та актів громадянського стану, до якого б долучилися всі задіяні сторони.
18. Слід серйозно розглянути можливість створення централізованого, постійного обновлюваного реєстру громадян, на основі якого формуватимуться списки виборців. Необхідно чітко визначити права та обов'язки різних задіяних агенцій з метою забезпечення конфіденційності особистих даних громадян.

19. Списки виборців слід зробити доступними для громадян, щоб вони могли перевіряти свої дані періодично, а не лише під час виборчого процесу.
20. Слід розглянути можливість внесення поправок до законодавства з тим, щоби встановити розумний крайній термін до дня виборів, після якого списки не можуть змінюватися. Встановлення такого терміну повинно ґрунтуватися на балансі необхідності поважати право громадян, які мають право голосу, бути зареєстрованими та необхідності забезпечити чесність процесу.
21. Якщо майбутні вибори проводитимуся згідно чинних положень щодо реєстрації виборців і з забезпеченням єдиних підходів ДВК, у Законі слід детально вписати обов'язки місцевих органів виконавчої влади та ДВК стосовно оновлення списків виборців.

#### **D. ПЕРЕДВИБОРНА АГІТАЦІЯ**

22. Бажано чітко визначити, яка „агітаційна” діяльність є недопустимою. Будь-які обмеження повинні стосуватися лише періоду кампанії й не повинні порушувати право на вираження політичних поглядів та переконань.
23. Покарання за порушення правових положень щодо передвиборної агітації повинні бути співмірними порушенню. Дії чи поведінка кандидатів не повинні бути підставою для скасування реєстрації, за винятком випадків, коли мали місце кримінальні дії й подальше засудження призвело до скасування реєстрації кандидата.<sup>102</sup>
24. Стаття 2 Закону про вибори Президента обмежує коло осіб, які мають право брати участь у проведенні передвиборної агітації, до громадян, що мають право голосу. Кожна людина має право на свободу вираження власних поглядів та переконань, свободу об'єднання та свободу слова. Це включає право на підтримку кандидатів та політичних партій незалежно від того, чи має особа право голосу. Таким чином, до закону слід внести відповідні поправки для забезпечення реалізації цих прав.
25. Слід посилити регулювання фінансування передвиборної кампанії для поглиблення прозорості формування виборчих фондів кандидатів, з оприлюдненням даних про добровільні внески у виборчі фонди та витрати.<sup>103</sup> Крім того, слід розглянути можливість збільшення граничних сум витрат на агітацію із встановленням розумних обмежень на розміри добровільних внесків від фізичних та юридичних осіб. Необхідно визначити в законі державний орган, який відповідатиме за регулювання питань фінансування передвиборної кампанії.
26. Якщо деякі державні ресурси можуть законно використовуватися під час передвиборної кампанії, закон повинен забезпечити відшкодування витрат на таке

<sup>102</sup> 5 листопада Голова ЦВК Сергій Ківалов попередив, що ЦВК має право скасувати реєстрацію кандидата, якщо виявить, що він неправомірно вів агітацію.

<sup>103</sup> Наприклад: які особи чи групи можуть правомірно робити внески у виборчий фонд кандидатів, можливі обмеження на розміри таких внесків, як враховуються внески в негрошовій формі, вимоги до кандидатів щодо розкриття джерел формування виборчого фонду та їх витрат на кампанію, яким чином перевіряються ці витрати, орган, зобов'язаний перевіряти рахунки кандидатів, покарання за порушення різних положень щодо фінансування передвиборної кампанії.

використання до державного бюджету. Крім того, такі ресурси повинні бути доступними для всіх кандидатів на рівних умовах. Щоб громадськість могла чітко бачити різницю між державною і партійною діяльністю, бажано заборонити розміщення агітаційних чи партійних матеріалів всередині будівель державних установ чи ззовні на них.

#### **Е. ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ**

27. Державним органам слід невідкладно реалізувати свої плани щодо трансформування державного телерадіомовлення у незалежний громадський ЗМІ, який дотримуватиметься неупередженої, об'єктивної та інформативної редакторської політики й надаватиме збалансовані репортажі, в тому числі під час виборчого процесу.
28. Слід створити незалежну раду з питань ЗМІ з чітко визначеним мандатом нагляду і контролю для забезпечення вільного, рівного та справедливого доступу до державного телерадіомовлення. Її склад має бути різнобічним і включати незалежних представників, в тому числі професіоналів зі ЗМІ, представників громадянського суспільства, судових органів, органів влади та політичних партій.
29. До Закону про вибори Президента слід внести поправки, які вимагатимуть, щоб державні і приватні ЗМІ чесно і збалансовано висвітлювали діяльність партій у новинах та програмах про поточні справи в країні. Проте, слід поважати право приватних ЗМІ на редакторський коментар та критичний аналіз.
30. Передбачений законодавством орган (можливо, Національна рада з питань телебачення і радіомовлення) з чітко визначеним мандатом повинен забезпечувати дотримання нормативно-правових положень щодо ЗМІ, в тому числі щодо неупередженості подання пов'язаної з виборчою кампанією інформації, а також вживати невідкладних та ефективних заходів проти серйозних правопорушень. Допомогти у виконанні цього завдання могла би програма систематичного моніторингу ЗМІ під час виборчого процесу.
31. У Законі про вибори Президента немає чіткого розмежування між державними та приватними ЗМІ. Крім того, в ньому не визначаються різні форми засобів інформації, в тому числі засобів масової інформації, на які посилаються різні статті. Ці недоліки слід виправити.

#### **Ф. УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ**

32. Верховній Раді України слід розглянути можливість оптимізації і спрощення виборчого законодавства шляхом впровадження „Виборчого кодексу”. Це забезпечить однакові умови й адміністративні процедури для проведення всіх видів виборів. Цей закон повинен містити чіткі положення з вичерпним переліком обставин, за яких член будь-якої виборчої комісії може бути замінений.
33. До закону слід внести поправки для забезпечення різнобічного складу виборчих комісій, який відображав би існуючу політичну реальність, дозволяв би комісіям

професійно працювати без жодного політичного втручання. Всі члени комісій повинні виконувати свої завдання як неупереджені адміністратори. Не повинно бути можливостей для контролю за діяльністю виборчої комісії з боку жодної політичної сили. Членство у виборчій комісії повинно тягнути за собою відмову від мандату у представницькому органі.

### **Центральна виборча комісія**

34. ЦВК повинна використовувати надані їй законом повноваження для більш прозорого й ефективного розв'язання виборчих спорів. У разі серйозного порушення пов'язаних з передвиборною агітацією правових положень ЦВК повинна передавати справу в прокуратуру для подальшого розслідування. Робота ЦВК була би більш прозорою, якби вона зробила доступним для громадськості реєстр всіх скарг, що надходять до неї.
35. ЦВК, можливо, спільними зусиллями й консультуючись з іншими органами державної влади, експертами груп громадянського суспільства, слід проводити інформаційні програми для виборців, серед іншого, щодо реєстрації виборців та процедур голосування.
36. Необхідна більша прозорість щодо виготовлення та розподілення виборчих бюлетенів. Орган, подібний до „контрольної комісії”, створеної для виборів 26 грудня, міг би здійснювати нагляд за виготовленням виборчих бюлетенів та інших важливих матеріалів, таких як бланки протоколів та відкритих посвідчень. Процедуру виготовлення та розподілення виборчих бюлетенів слід врегулювати законом або постановою ЦВК. Процедури повинні бути такими, щоб запобігти виготовленню „надлишкових” виборчих бюлетенів крім тих, що передбачено ЦВК. Інформацію щодо кількості надрукованих та переданих у кожному ТВК бюлетенів слід зробити загальнодоступною.

### **Територіальні та дільничні виборчі комісії**

37. Хоча для виборчих органів середньої та нижчої ланки цілком прийнятно покладатися певною мірою на підтримку місцевих органів влади у своїй роботі, було б краще, якби ТВК мали достатньо ресурсів, щоб працювати незалежно від місцевих урядових структур.
38. Якщо склад ТВК/ДВК формується з висунутих від кандидатів (партій) осіб, у законі слід розробити метод забезпечення рівномірного розподілу керівних посад.
39. ТВК повинні надавати свої рішення для оприлюднення у місцевих ЗМІ, в також без зволікань надавати їх копії суб'єктам виборчого процесу та спостерігачам.
40. Як ТВК, так і ДВК повинні одержати належну, послідовну підготовку для забезпечення кращого дотримання правильних виборчих процедур, особливо, що стосуються підрахунку виборчих бюлетенів.

41. Бажано зберегти у Законі про вибори Президента положення поправок, прийнятих 8 грудня 2004 р., які встановлюють крайній термін, після якого члени ДВК не можуть бути звільнені.
42. Щоб підвищити рівень довіри до голосування за кордоном, небажано створювати нові закордонні виборчі дільниці незадовго до дня виборів. Для підвищення прозорості процесу бажано встановити крайні строки подання кандидатур членів ДВК та спостерігачів від кандидатів у розумний інтервал після створення закордонних виборчих дільниць. Також необхідна повна прозорість щодо списків виборців для закордонних виборчих дільниць.
43. У законі слід встановити вичерпний перелік обставин, за яких працівники правоохоронних органів можуть бути присутні всередині приміщень для голосування та територіальних виборчих комісій. При реалізації заходів безпеки у ЦВК та ТВК слід поважати необхідність прозорості виборчого процесу з одночасним забезпеченням безпеки працівників та приміщень.

#### **Г. ПРОЦЕДУРИ ГОЛОСУВАННЯ ТА ДЕНЬ ВИБОРІВ**

44. Згідно закону, кількість зареєстрованих виборців у виборчій дільниці не повинна перевищувати 3,000 чоловік. Проте, для забезпечення більш ефективного і впорядкованого голосування й підрахунку голосів цю кількість слід зменшити, а загальну кількість виборчих дільниць, відповідно, збільшити.
45. Рекомендується, щоб у законі використовувалися різні терміни для „недійсних” виборчих бюлетенів: з одного боку, для тих, які вважаються недійсними через те, що на них немає печатки ДВК чи підпису члена ДВК чи неправильно вказано номер ДВК; та, з іншого боку, для виборчих бюлетенів, які вважаються недійсними через те, що з них неможливо встановити зміст волевиявлення виборця; і щоб у протоколі ДВК ці цифри йшли за різними позиціями.
46. Протоколи ДВК повинні включати дані щодо кількості виборців, (i) які зареєструвалися в день виборів на підставі судового рішення чи постанови ТВК, (ii) які проголосували переносною виборчою скринькою та (iii) які проголосували за відкріпними посвідченнями.
47. У законі слід передбачити вимогу до ЦВК звіряти кількість виготовлених, розподілених на виборчі комісії, виданих виборцям та використаних відкріпних посвідчень. Крім того, слід передбачити додаткові гарантії для запобігання зловживань з ВП. Доцільно розглянути можливість збереження у законі деяких з положень, прийнятих 8 грудня, наприклад, що у ВП має бути вказаний номер територіального виборчого округу, в якому виборець збирається голосувати, й для виборців, які голосуватимуть за ВП, виділяються спеціальні виборчі дільниці.
48. Парламенту слід переглянути положення щодо голосування з використанням переносних виборчих скриньок. Закон має полегшити можливості для реалізації виборчого права всіма громадянами, забезпечуючи при цьому чесність та прозорість процесу.

49. Слід серйозно переглянути положення, які дозволяють тривалу відео зйомку та інспектування всередині приміщень для голосування, з метою їх скасування, щоб не піддавати ризику таємність голосування чи впевненість у процесі і щоб зменшити потенційний чинник залякування виборців.
50. ЦВК та ТВК повинні вести облік кількості виготовлених і розподілених бланків протоколів. Слід розглянути можливість впровадження серійного номера для кожного протоколу, з окремою нумерацією копій, виданих представникам кандидатів. Невикористані бланки протоколів повинні погашатися ДВК перед транспортуванням виборчих матеріалів до відповідної ТВК.
51. Процедури підрахунку голосів повинні давати можливість встановити кількість виборчих бюлетенів, вкинутих у стаціонарні виборчі скриньки, та кількість бюлетенів, вкинутих у переносні виборчі скриньки. Ці дві цифри слід окремо вказувати у відповідному протоколі ДВК для відображення загальної кількості вкинутих бюлетенів. Одразу після встановлення загальної кількості бюлетенів у всіх виборчих скриньках бюлетені зі стаціонарних та переносних виборчих скриньок слід перемішати, перш ніж починати підрахунок голосів для визначення результатів голосування по виборчій дільниці.

#### **Н. ВСТАНОВЛЕННЯ ПІДСУМКІВ ГОЛОСУВАННЯ**

52. Слід встановити кінцевий строк подання протоколів ДВК до ТВК і подання протоколів ТВК до ЦВК. Ці кінцеві строки повинні відповідати часу, необхідному для ефективного розгляду будь-яких скарг та апеляцій до завершення встановлення підсумків голосування на рівні ТВК.
53. ЦВК слід і надалі використовувати телеграф (чи факс для забезпечення „безпосередньої” комунікації між ТВК та ЦВК), із збереженням іншого засобу комунікації для одержання попередніх результатів від ТВК.
54. У законі слід зберегти поправки, які вимагають від ЦВК, ТВК та ДВК оголошувати перед днем виборів: кількість зареєстрованих виборців, кількість поданих заяв про голосування з переносними виборчими скриньками, а також кількість виборців, які одержали відкриті посвідчення й зареєструвалися для голосування за ними.

#### **І. ІНШІ РЕКОМЕНДАЦІЇ**

55. „Правило десятивідсоткового порогу”, встановлене у статті 80 закону, є довільним і тому його слід усунути. Визнання голосування недійсним слід зробити можливим за умови, якщо суд встановить, що виборчі порушення є такими, що не дають змоги встановити результати народного волевиявлення. Закон повинен містити чіткі вказівки щодо обставин, за яких слід провести повторний підрахунок виборчих бюлетенів, і щодо процедур, які мають застосовуватися для забезпечення повної прозорості.
56. Слід провести тренінги для працівників міліції щодо їх ролі протягом виборчого процесу, в тому числі і в день виборів, для забезпечення поваги до основних свобод

громадян під час всього виборчого процесу. Міністерству внутрішніх справ України, у тісній співпраці з ЦВК, слід розробити чіткі інструкції щодо цього питання.

57. Хоча українська мова є єдиною державною мовою, для полегшення участі всіх громадян на рівній основі слід розглянути можливість забезпечення певних виборчих матеріалів мовами, що є менш поширеними.
58. При встановленні результатів будь-яких виборів слід враховувати лише „дійсні голоси”, оскільки недійсні бюлетені та бюлетені „проти всіх” не відображають політичного вибору громадян.
59. З тексту виборчого бюлетеня слід вилучити „*Не підтримую жодного з кандидатів*”. В принципі, виборці повинні заохочуватися голосувати за кандидата чи партію, яким вони віддають перевагу, і тим самим брати відповідальність за орган, який обирається. Зазвичай, голоси „проти всіх” не враховуються нарівні із голосами „за” партійний список чи кандидата.

## ДОДАТОК: РЕЗУЛЬТАТИ ВИБОРІВ

Джерело: Офіційний веб-сайт Центральної виборчої комісії ([www.cvk.gov.ua](http://www.cvk.gov.ua))

Результати першого туру: ЦВК / 16.12.04			Результати другого туру: ЦВК / 24.12.04		
Кандидати	Голосів ЗА	%	Кандидати	Голосів ЗА	%
В.Ющенко	11 188 675	39.9	В.Ющенко	14 222 289	46.61
В.Янукович	11 008 731	39.26	В.Янукович	15 093 691	49.46
О.Мороз	1 632 098	5.82			
П.Симоненко	1 396 135	4.97			
Н.Вітренко	429 794	1.53			
А.Кінах	262 530	0.93			
О. Яковенко	219 191	0.78			
О. Омельченко	136 830	0.48			
Л. Черновецький	129 066	0.46			
Д. Корчинський	49 961	0.17			
А. Чорновіл	36 278	0.12			
М. Грабар	19 675	0.07			
М. Бродський	16 498	0.05			
Ю. Збітнев	16 321	0.05			
С. Комісаренко	13 754	0.04			
В. Волга	12 956	0.04			
Б. Бойко	12 793	0.04			
О. Ржавський	10 714	0.03			
М. Рогожинський	10 289	0.03			
В. Кривобоков	9 340	0.03			
О. Базилюк	8 963	0.03			
І. Душин	8 623	0.03			
Р. Козак	8 410	0.02			
В. Нечипорук	6 171	0.02			
Не підтримали жодного кандидата	-	1.98	Не підтримали жодного кандидата	-	2.31
Недійсні бюлетені	-	-	Недійсні бюлетені	-	1.59
Всього	28 035 184	99.85	Всього	30 511 289	99.97

Результати повторного другого туру: ЦВК / 10.01.05		
	Голосів ЗА	%
В.Ющенко	15 115 712	51.99
В.Янукович	12 848 528	44.20
Не підтримали жодного кандидата	-	2.34
Недійсні бюлетені	-	1.45
Всього	29 068 971	99.98



## ПРО ОБСЄ/БДПЛ

Бюро з демократичних інститутів та прав людини (БДПЛ) є головною установою ОБСЄ для допомоги державам – учасникам ОБСЄ „забезпечувати повну повагу до прав людини та основних свобод, керуватися принципом верховенства права, розбудовувати принципи демократії та (...) зміцнювати і захищати демократичні інститути, а також пропагувати принципи толерантності в масштабах усього суспільства” (Гельсінський документ 1992 р.).

БДПЛ, штаб-квартира якого знаходиться у Варшаві (Польща), спочатку носило назву „Бюро з вільних виборів”. Воно було засноване в 1990 році на Паризькому саміті й розпочало свою діяльність в травні 1991 року. Через рік назву Бюро було змінено для відображення його розширеного мандату, що вже включав питання захисту прав людини та демократизації. На сьогодні у БДПЛ працює понад 100 працівників.

БДПЛ є провідною агенцією в Європі у сфері **спостереження за виборами**. Щороку БДПЛ координує та організовує роботу тисяч спостерігачів для оцінки того, наскільки вибори у країнах ОБСЄ відповідають національному законодавству та міжнародним стандартам. Завдяки унікальній методології спостереження забезпечується проникнення в усі елементи виборчого процесу. БДПЛ також допомагає державам-учасникам вдосконалити регулювання виборчих процесів шляхом реалізації своїх програм технічної допомоги.

Діяльність Бюро у царині **демократизації** включає в себе такі тематичні напрями: верховенство права, громадянське суспільство, свобода пересування та гендерна рівність. Щороку БДПЛ реалізовує низку програм допомоги, що мають вузьку направленість і спрямовані як на полегшення й сприяння виконанню державами своїх зобов'язань у рамках ОБСЄ, так і на розбудову демократичних структур.

БДПЛ здійснює моніторинг дотримання зобов'язань державами – учасниками ОБСЄ у сфері людського виміру та надає підтримку в справі **захисту прав людини**. Щороку БДПЛ проводить декілька засідань для оцінки виконання зобов'язань у сфері людського виміру країнами – учасниками ОБСЄ.

Що стосується таких сфер як забезпечення **толерантності та недискримінації**, БДПЛ надає підтримку країнам – учасникам ОБСЄ у виконанні їхніх зобов'язань у рамках ОБСЄ та в зміцненні їх реагування на злочини на ґрунті ненависті, прояви расизму, ксенофобії, антисемітизму та інших форм нетерпимості. Діяльність БДПЛ у сфері сприяння толерантності та недискримінації зосереджена на таких сферах: законодавство; тренінги з питань забезпечення дотримання законів; моніторинг; звітування та відстеження реакції на злочини та інциденти на ґрунті ненависті; а також освітні заходи, спрямовані на пропагування толерантності, виховання поваги та взаєморозуміння.

БДПЛ надає консультації державам-учасникам щодо їх політики з питань **циган та сінті**. Бюро сприяє розширенню можливостей та розбудові зв'язків поміж громадами циган та сінті, заохочує їх участь у суспільно-політичному житті. БДПЛ також виконує роль центру зі збору, обробки та розповсюдження інформації з питань циган та сінті на національному та міжнародному рівні.

Всю свою роботу БДПЛ провадить у тісній співпраці та координуванні з державами – учасниками ОБСЄ, органами та регіональними місіями ОБСЄ, а також з іншими міжнародними організаціями.

Більш детальну інформацію можна знайти на веб-сайті БДПЛ ([www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)).