



Бюро демократичних інститутів та прав людини

УКРАЇНА

ПОЗАЧЕРГОВІ ВИБОРИ ПРЕЗИДЕНТА 25 травня 2014 р.

ОБСЄ/БДПІЛ Місія зі спостереження за виборами
Остаточний звіт



Варшава
30 червня 2014 р.

ЗМІСТ

I.	РЕЗЮМЕ	1
II.	ВСТУП ТА ПОДЯКИ	5
III.	ПЕРЕДУМОВИ ТА ПОЛІТИЧНИЙ КОНТЕКСТ	6
IV.	ВИБОРЧА СИСТЕМА ТА ЗАКОНОДАВЧА БАЗА	7
V.	УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ	9
A.	ЦЕНТРАЛЬНА ВИБОРЧА КОМІСІЯ.....	10
B.	ОКРУЖНІ ВИБОРЧІ КОМІСІЇ.....	12
C.	ДІЛЬНИЧНІ ВИБОРЧІ КОМІСІЇ.....	14
VI.	РЕЄСТРАЦІЯ ВИБОРЦІВ	15
VII.	РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ	17
VIII.	УМОВИ ЗДІЙСНЕННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ ТА ФІНАНСУВАННЯ КАМПАНІЙ	18
A.	ФІНАНСУВАННЯ ПЕРЕДВИБОРНИХ КАМПАНІЙ.....	20
IX.	ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ	21
A.	МЕДІА СЕРЕДОВИЩЕ.....	21
B.	ЗАКОНОДАВЧА БАЗА.....	21
C.	МОНІТОРИНГ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ МСВ ОБСЄ/БДПІЛ.....	23
X.	УЧАСТЬ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН	24
XI.	НАЦІОНАЛЬНІ ТА МІЖНАРОДНІ СПОСТЕРІГАЧІ	25
XII.	СКАРГИ ТА ЗВЕРНЕННЯ	26
XIII.	ДЕНЬ ГОЛОСУВАННЯ	28
A.	ВІДКРИТТЯ ГОЛОСУВАННЯ.....	29
B.	ПІДРАХУНОК ГОЛОСІВ.....	30
C.	ВСТАНОВЛЕННЯ ПІДСУМКІВ ГОЛОСУВАННЯ ОВК.....	31
D.	ОГОЛОШЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ.....	32
XIV.	РОЗВИТОК ПОДІЙ ПІСЛЯ ДНЯ ГОЛОСУВАННЯ	34
XV.	РЕКОМЕНДАЦІЇ	34
A.	ПЕРШОЧЕРГОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	34
B.	ІНШІ РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	35
	ДОДАТОК – РЕЗУЛЬТАТИ ВИБОРІВ	39
	ІНФОРМАЦІЯ ПРО ОБСЄ/БДПІЛ	42

УКРАЇНА
Дострокові вибори Президента
25 травня 2014 р.

Остаточний звіт Місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ

I. РЕЗЮМЕ

На запрошення виконуючого обов'язки Міністра закордонних справ України, Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДПЛ) 20 березня 2014 року створило Місію зі спостереження за виборами (МСВ) для спостереження на позачергових виборах Президента України, призначених на 25 травня 2014 року. Про проведення виборів було оголошено після того, як парламент позбавив повноважень колишнього президента України Віктора Януковича через невиконання ним своїх обов'язків після подій на Майдані, що почалися у листопаді 2014 року та переросли у застосування насильства у лютому 2014 року. МСВ ОБСЄ/БДПЛ оцінювала відповідність виборчого процесу зобов'язанням ОБСЄ та іншим зобов'язанням щодо проведення демократичних виборів, а також положенням національного законодавства. У день голосування МСВ ОБСЄ/БДПЛ об'єднала сили з делегаціями Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Європейського Парламенту та Парламентської Асамблеї НАТО для створення Міжнародної місії спостереження за виборами (ММСВ).

У Заяві про попередні висновки та результати, що була оприлюднена ММСВ 26 травня 2014 року, йшлося про те, що вибори «характеризувалися високою явкою виборців та чітким наміром влади провести справжні вибори, які загалом відповідали міжнародним зобов'язанням, із дотриманням основоположних свобод на більшій частині території країни. Все це відбувалося попри напружену безпекову ситуацію у двох східних регіонах, а також посилення спроб з боку озброєних груп зірвати процес голосування у цій частині країни».

У своїй Заяві про попередні висновки та результати ММСВ також відмітила, що вибори «проводились в умовах складної політичної, економічної та особливо безпекової ситуації. Органи, відповідальні за організацію та проведення виборів, докладали надзвичайних зусиль для забезпечення проведення голосування на всій території країни, незважаючи на продовження заворушень та насильства на сході України, де антиурядові сили контролюють деякі території, а тимчасовий уряд проводить анти-повстанські операції. Це істотно вплинуло на умови проведення виборів, а також загалом на ситуацію з правами людини у цьому регіоні, і створило перешкоди для повноцінного спостереження. Вибори не проводились на Кримському півострові, оскільки він не контролюється українською владою, й перед громадянами, які проживають на півострові, постали істотні проблеми щодо участі у виборах».

Законодавча база в цілому є достатньою для проведення демократичних виборів, хоча й потрібні подальші зусилля для забезпечення стабільності виборчого законодавства та подальшої гармонізації. Вся законодавча база щодо виборів зазнала кількох істотних змін протягом трьох останніх місяців перед виборами, а останні шість поправок до закону про вибори президента вносилися у 2014 році лише за кілька днів до дня голосування. Зміни вносилися частково з метою реагування на мінливу політичну та безпекову ситуацію, створення можливостей для голосування мешканців відповідних регіонів, і частково – для здійснення подальших кроків на шляху виборчої реформи. Хоча це й призвело до суттєвої зміни нормативно-правової бази порівняно з тією, яка існувала на момент призначення виборів, більшість останніх змін у законодавстві були сприйняті основними учасниками виборчого процесу як необхідні.

Центральна виборча комісія (ЦВК) працювала незалежно, неупереджено, колегіально та загалом ефективно, із дотриманням всіх визначених законодавством строків, незважаючи на складні умови, обмежений час та паралельне внесення змін до виборчого законодавства. Вона також працювала загалом прозоро, хоча ближче до дня голосування виникло кілька питань, коли проводилися засідання без попереднього оголошення, і припинилося опублікування рішень на веб-сайті комісії. ЦВК не врегулювала достатньою мірою кілька аспектів виборів, що зменшило уніфікованість певних частин виборчого процесу.

Застосування системи, відповідно до якої кандидати на пост Президента України вносять кандидатури до складу окружних виборчих комісій (ОВК) та дільничних виборчих комісій (ДВК), а також можуть вносити зміни та вносили зміни до таких кандидатур за бажанням та у великій кількості, вплинуло на стабільність та ефективність роботи виборчих комісій. Водночас, більшість ОВК та ДВК за межами Донецької та Луганської областей (регіонів) змогли пристосуватися до частих змін у своєму складі, часових обмежень внаслідок скорочених термінів на цих виборах, та – інколи – проблем із забезпеченням ресурсами.

Ситуація у більшості частин Донецької та Луганської областей мала значний негативний вплив на підготовку до виборів у відповідних областях. Серед серйозних проблем у цих областях - вторгнення, вигнання членів комісій та закриття ОВК незаконними озброєними групами, залякування членів комісій, включаючи викрадення, погрози вбивством, проникнення у приватні помешкання, захоплення обладнання та виборчих матеріалів, вогнепальне поранення довіреної особи кандидата. Ці протизаконні дії були спрямовані на зрив виборів та позбавлення громадян їхнього основоположного права взяти вільну участь у голосуванні та обрати свого представника. Незважаючи на надзвичайні виклики, які перед ними постали, члени виборчих комісій у цих двох областях доклали похвальних зусиль для продовження своєї роботи. Але зрештою, попри всі зусилля, голосування на великій частині Луганської та Донецької областей не відбулося.

Співрозмовники МСВ ОБСЄ/БДПЛ в цілому висловили впевненість у точності даних централізованого Державного реєстру виборців (ДРВ), до якого було включено приблизно 34,2 мільйонів виборців (за винятком 1,8 мільйонів мешканців Кримського півострова). Як правило, доступ до списків виборців надавався громадянам для ознайомлення у встановлені законом строки. Закон дозволяє тимчасову зміну місця голосування без зміни адреси місця проживання. Заява повинна містити обґрунтування, але це не стосувалося виборців з Автономної Республіки Крим та м. Севастополь. МСВ ОБСЄ/БДПЛ відмічала відмінні та непослідовні підходи до застосування положень про тимчасову зміну місця голосування. Лише близько 6 000 виборців з Кримського півострова подали заяви про тимчасове перенесення місця голосування до інших частин України. У деяких районах Донецької та Луганської областей ЦВК тимчасово закрила доступ до ДРВ з метою попередження зловживань під час так званого «референдуму» про незалежність, призначеного на 11 травня. У цих двох регіонах списки виборців готувалися із запізненням або не готувалися взагалі.

Процес реєстрації кандидатів був в цілому всеохоплюючим. Втім, чинна вимога щодо проживання в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років вочевидь суперечить міжнародним зобов'язанням. ЦВК отримала документи для реєстрації від 46 кандидатів у президенти та зареєструвала 23 кандидати, двоє з яких пізніше зняли свої кандидатури у встановлений законом термін. Підставами для відмови у реєстрації стали суттєві помилки, що містились у реєстраційних документах кандидатів, та – в усіх випадках, крім одного, – несплата обов'язкової грошової застави. Виборці отримали можливість вільно обирати з 21 кандидата, що представляли різні політичні сили.

Передвиборна агітація була неактивною та затьмареною подіями у сфері політичного життя та безпеки. Вона почалася пізно та пошвидко лише протягом останніх двох тижнів у більшості регіонів країни. Більшість кандидатів визнали, що могли агітувати вільно та без обмежень, за винятком на території двох східних областей. Однак, лише дев'ять кандидатів проводили помітну кампанію у більшості регіонів, і лише заходи двох кандидатів збирали великі аудиторії. МСВ ОБСЄ/БДПЛ відмітила кілька інцидентів, пов'язаних з веденням виборчої кампанії, до яких належать випадки залякування та нападів на приміщення партій та виборчих штабів, а також перешкоджання агітації кандидатів. Також були помічені деякі порушення положень про передвиборчу тишу. На відміну від попередніх виборів МСВ ОБСЄ/БДПЛ не спостерігала зловживання адміністративним ресурсом, і співрозмовники не висловлювали занепокоєння щодо цього.

Закон про вибори не регулює належним чином порядок фінансування передвиборної кампанії, незважаючи на неодноразові рекомендації ОБСЄ/БДПЛ та Комісії Ради Європи за демократію через право (Венеціанська комісія). Положення щодо прозорості фінансування кампанії, витрат та звітування мають бути посилені для забезпечення кращого нагляду. Зараз не існує жодних обмежень для витрат у рамках агітаційних кампаній кандидатів або обсягів коштів, які партії можуть витратити на свої кампанії. Крім цього, не існує вимог до кандидатів стосовно подання звітів щодо фінансів передвиборної кампанії до дня голосування. Закон також продовжує надавати перевагу кандидатам, висунутим політичними партіями.

Медіа-середовище є різноманітним та складається з великої кількості засобів масової інформації. Втім, недостатній рівень незалежності ЗМІ від політичних або корпоративних інтересів часто впливає на редакційну незалежність. Прийняття закону про перетворення державного телерадіомовлення в суспільне, згідно із давньою рекомендацією ОБСЄ/БДПЛ, є позитивним досягненням. Свобода ЗМІ була істотно підірвана на сході і меншою мірою – на півдні, де журналісти та медіа зазнавали погроз та переслідувань під час передвиборної кампанії. Закон про вибори зобов'язує державних та приватних мовників забезпечувати збалансоване висвітлення всіх кандидатів, а державні ЗМІ також повинні надавати безкоштовний ефірний час та друковану площу всім кандидатам на виборах. Закон не визначає чітко орган, відповідальний за відстеження роботи ЗМІ під час виборів.

Моніторинг засобів масової інформації, якій проводила МСВ ОБСЄ/БДПЛ, продемонстрував, що у період передвиборної агітації домінуючою темою була криза у південних та східних областях. Висвітлення кандидатів в редакційних програмах було обмеженим та зосереджувалося лише на кількох суперниках на виборах. Незважаючи на те, що висвітлення кандидатів у ЗМІ було загалом нейтральним, в окремих випадках кількість часу, присвяченого певним кандидатам, здавалася упередженою. Позитивною ініціативою стала організація та трансляція дебатів між усіма кандидатами на державному телебаченні, хоча це й не вимагалось. Відповідно до закону, державні ЗМІ надали всім кандидатам безкоштовний ефірний час та друковану площу. Лише кілька кандидатів витрачали кошти на платну рекламу у рамках своїх кампаній.

Більшість громад національних меншин вільно брали участь у виборчому процесі та повідомили про відсутність перешкод. Істотним винятком стала громада ромів, представники якої інформували спостерігачів про те, що принаймні половина їхньої громади була виключена з виборчого процесу, головним чином – через відсутність посвідчення особи та реєстраційних документів. Кримськотатарська громада зіштовхнулася з проблемами участі у виборах внаслідок окупації Кримського півострова, незважаючи на спроби українських органів влади забезпечити участь виборців Криму у голосуванні. МСВ ОБСЄ/БДПЛ відмітила кілька проявів насильства та вандалізму, не пов'язаних з виборами, спрямованих проти певних громад. Дебати стосовно мовного питання характеризувалися більш гнучкими підходами у порівнянні з попередніми виборами, проте більшість кандидатів чітко не погоджується з наданням російській

мові статусу другої державної мови. Заворушення в окремих частинах країни значно вплинули на політичну участь великої кількості кримських татар та російськомовного населення, які проживають у районах, де організація виборів була неможливою.

Законодавством передбачена рівність жінок та чоловіків у публічному та політичному житті. З 21 кандидата у президенти двоє – жінки. П'ятеро з 15 членів ЦВК – жінки; жінки також майже однаково з чоловіками представлені у складі ОВК та ДВК. На виборчих дільницях, які відвідали спостерігачі МСВ, 66% голів ДВК були жінки.

Виборче законодавство забезпечує достатні можливості для ефективного правового захисту у виборчих спорах. Водночас, воно встановлює суворі вимоги до процедури подання скарг і вимагає відмовити у їх розгляді через незначні недоліки в оформленні. ЦВК отримала незначну кількість скарг до та після дня голосування. Вона не розглядала жодну з них по суті внаслідок формальних недоліків. Суди розглядали подані для вирішення виборчі скарги та звернення невідкладно та уважно, а також надавали заявникам достатні можливості для обґрунтування їхніх вимог. Останні зміни законодавства стосовно судової гілки влади та заклики щодо люстрації суддів вплинули на роботу судів під час виборчого періоду, причому деякі судді висловлювали небажання розглядати виборчі спори та справи щодо свободи зібрань, оскільки боялися майбутніх наслідків. Генеральна прокуратура повідомила про відкриття 125 кримінальних проваджень у зв'язку з випадками, що сталися у ході виборчого процесу, включаючи 28, зафіксованих у день голосування.

Реєстрація та акредитація національних та міжнародних спостерігачів у ЦВК була загалом всеохоплюючою, а представники українських органів влади вітали спостерігачів з усіх держав-учасниць ОБСЄ та інших країн. Згідно з останніми змінами, українські громадські організації можуть здійснювати спостереження на виборах, і всі спостерігачі тепер мають право отримувати копії протоколів про підрахунок голосів та встановлення підсумків голосування від виборчих комісій усіх рівнів відповідно до попередніх рекомендацій ОБСЄ/БДПЛ, що є важливим елементом підвищення прозорості процесу. Водночас, строки та процедури реєстрації та акредитації громадських спостерігачів певною мірою обмежують їхню спроможність ефективно спостерігати на всіх етапах виборчого процесу. Дві з 10 зареєстрованих громадських організацій, що мають право акредитувати спостерігачів – ОПОРА та Комітет виборців України – акредитували значну кількість спостерігачів та здійснювали довгострокове і короткострокове спостереження.

На більшій частині країни день голосування пройшов мирно. За даними ЦВК, 59,9 відсотків виборців, зареєстрованих у виборчих округах, де відбулися вибори, взяли участь у голосуванні. Незважаючи на зусилля виборчих комісій, спрямованих на забезпечення голосування в усій країні, голосування не відбулося у великій частині Луганської та Донецької областей через систематичні втручання з боку озброєних груп до дня голосування та у день виборів, внаслідок чого більшість громадян України, які мешкають на цих територіях, були позбавлені права проголосувати.

Спостерігачі ММСВ позитивно оцінили процес відкриття більшості виборчих дільниць, де здійснювалося спостереження, хоча були зафіксовані певні дрібні процедурні проблеми та незначні затримки із відкриттям. Процес голосування отримав позитивну оцінку на 98% виборчих дільниць, причому в Києві та інших містах, де одночасно проводилися місцеві вибори, оцінка була дещо менш позитивною. Процес голосування та підрахунку голосів був впорядкований та добре організований на більшості виборчих дільниць, де здійснювалось спостереження, і процедур було загалом дотримано, хоча були помічені деякі процедурні проблеми, зокрема, стосовно таємниці голосування. Водночас, велика кількість виборців часто призводила до переповнення і інколи до затримки початку підрахунку голосів, особливо на

дільницях, де одночасно проводилися місцеві вибори. Процес підрахунку голосів був оцінений позитивно на 94% виборчих дільниць, де здійснювалося спостереження, незважаючи на деякі процедурні помилки, зокрема, стосовно контрольних талонів, що слугують запобіжником для неточностей у підрахунку. Істотна меншість ДВК мала проблеми із заповненням протоколів про підрахунок голосів.

Процес встановлення підсумків голосування був оцінений дещо більш негативно, що частково пояснюється тим, що комунікаційна мережа, яка поєднувала ОВК з інформаційною системою ЦВК «Вибори», не працювала через збій у системі, а частково тим, що непристосовані для роботи ОВК приміщення були переповнені, велика кількість представників ДВК прибували до ОВК одночасно, правові та організаційні структури були недостатніми для отримання матеріалів та обробки результатів, а також напругою та втомою членів виборчих комісій. Спостерігачі ММСВ помітили кілька процедурних проблем під час встановлення підсумків голосування, особливо у протоколах ДВК про підрахунок голосів, які часто не співпадали.

Проблеми із системою «Вибори» призвели до істотних порушень у процесі отримання та обробки виборчих матеріалів, а також створили перешкоди для передання результатів голосування від багатьох ОВК до ЦВК і затримали оголошення попередніх результатів Центральною виборчою комісією. Але незважаючи на це, ЦВК почала публікувати детальні попередні результати з розбивкою за виборчими дільницями на своєму веб-сайті пізно ввечері після голосування. Всі ОВК подали протоколи із підсумками голосування до ЦВК протягом встановленого законом п'ятиденного строку, і ЦВК прийняла останній протокол з результатами 2 червня. Петра Порошенка, який набрав 54,7 відсотки голосів, було оголошено обраним президентом.

II. ВСТУП ТА ПОДЯКИ

Верховна Рада (парламент) України 22 лютого 2014 року проголосувала за призначення позачергових виборів Президента на 25 травня. На запрошення виконуючого обов'язки Міністра закордонних справ України Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДПЛ) 20 березня 2014 року створило Місію зі спостереження за виборами (МСВ). Місію зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ очолила Тана де Зулуета, а до складу МСВ увійшли 24 експерти та 100 довгострокових спостерігачів (ДСС), які працювали у 26 місцях по всій країні. У день голосування ОБСЄ/БДПЛ надіслала 1 025 довгострокових спостерігачів. Члени МСВ ОБСЄ/БДПЛ приїхали з 46 держав-учасниць ОБСЄ та 1 країни-партнера по співробітництву.

У день голосування МСВ ОБСЄ/БДПЛ об'єднала сили з делегаціями Парламентської асамблеї ОБСЄ, Парламентської асамблеї Ради Європи, Європейського парламенту та Парламентської асамблеї НАТО для створення Міжнародної місії спостереження за виборами (ММСВ). Загалом, ММСВ залучила понад 1 200 спостерігачів з 49 держав-учасниць ОБСЄ.

МСВ ОБСЄ/БДПЛ оцінювала відповідність виборчого процесу зобов'язанням ОБСЄ та іншим зобов'язанням щодо проведення демократичних виборів, а також положенням національного законодавства. Цей остаточний звіт є продовженням Заяви про попередні висновки та результати, яку було представлено на прес-конференції 26 травня 2014 року.¹

МСВ ОБСЄ/БДПЛ хоче подякувати колишньому виконуючому обов'язки Міністра закордонних справ України за запрошення спостерігати на виборах, Центральній виборчій

¹ Всі звіти місії зі спостереження ОБСЄ/БДПЛ щодо виборів в Україні можна знайти на веб-сайті ОБСЄ/БДПЛ: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine>.

комісії (ЦВК) за співпрацю та надання акредитаційних документів, а також Міністерству закордонних справ за співпрацю та підтримку. МСВ ОБСЄ/БДПЛ також хоче висловити вдячність іншим національним та місцевим державним установам, органам, відповідальним за організацію та проведення виборів, кандидатам, політичним партіям та громадським організаціям за співпрацю, Координатору проектів ОБСЄ в Україні, Спеціальній моніторинговій місії в Україні, посольствам країн-учасниць ОБСЄ та партнерам по співробітництву, а також міжнародним організаціям, акредитованим в Україні, за співпрацю та підтримку.

III. ПЕРЕДУМОВИ ТА ПОЛІТИЧНИЙ КОНТЕКСТ

Позачергові вибори президента були призначені після того, як парламент позбавив повноважень колишнього президента України Віктора Януковича після подій на Майдані, що почалися у листопаді 2014 року та переросли у застосування насильства у лютому 2014 року. Подальші події розгорнулися після звільнення В. Януковича, включаючи так званий «референдум» на Кримському півострові² з наступним його анексуванням Російською Федерацією,³ а також тривалі заворушення та насильство на сході країни, так звані «референдуми» у Донецькій та Луганській областях та проти-повстанську операцію, оголошену урядом. Таке складне політичне та особливо безпекове середовище серйозно вплинуло на праве поле, підготовку до виборів та передвиборчі кампанії кандидатів. Воно також унеможливило проведення виборів на Кримському півострові та на значних частинах Донецької і Луганської областей.

Незважаючи на надзвичайні виклики, які перед ними поставали, працівники органів, що відповідають за управління виборчим процесом, докладали справжніх зусиль для проведення виборів на всій території країни. Однак, урядові структури та сили безпеки не змогли створити безпечні умови для працівників органів, відповідальних за організацію і проведення виборів, виборчих матеріалів та виборців у тих частинах країни, де спостерігалися заворушення та прояви насильства, незважаючи на прийняття кількох законодавчих актів, спрямованих на розв'язання цієї специфічної ситуації.

Більшість національних та міжнародних гравців вважали ці вибори президента важливим першим кроком на шляху до деескалації напруженої ситуації. Водночас, оскільки вибори були складовою політичного дискурсу, вони були затьмарені подіями на сході та роллю Російської Федерації у цій частині країни.

Одночасно з достроковими виборами Президента відбулось понад 300 місцевих виборів (міських голів та членів місцевих рад), включаючи вибори міського голови та депутатів міської

² 6 березня парламент Автономної республіки Крим проголосував за приєднання до Російської Федерації та призначив так званий «референдум», який відбувся 16 березня. Комісія Ради Європи за демократію через право (Венеціанська комісія) дійшла висновку, що цей «референдум» не відповідає Конституції України та міжнародним стандартам. Див. Висновок Венеціанської комісії № 762/2014, прийнятий 21 березня 2014 року. Висновок можна знайти на: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)002-e).

³ Після «референдум» на Кримському півострові дві палати російського парламенту прийняли рішення про включення Криму та м. Севастополь до складу суб'єктів федерації. Генеральна асамблея ООН 27 березня прийняла резолюцію про територіальну цілісність України, яку підтримали 45 держав-учасниць ОБСЄ, і три проголосували проти. Див. Резолюцію та результати голосування на: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/262 та <https://papersmart.unmeetings.org/media2/2498292/voting-record.pdf>. Також див. рішення Комітету міністрів Ради Європи від 3 квітня: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec\(2014\)1196/1.8&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec(2014)1196/1.8&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864), та постанову Парламентської асамблеї Ради Європи 1988(2014): <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=20873&lang=EN>.

ради міста Києва. МСВ ОБСЄ/БДПЛ приділяла увагу місцевим виборам лише у частині, в якій вони впливали на хід проведення виборів Президента України.

IV. ВИБОРЧА СИСТЕМА ТА ЗАКОНОДАВЧА БАЗА

Президент України обирається народним голосуванням строком на п'ять років. Одна й та сама особа не може бути Президентом більше, ніж два строки підряд. Якщо жоден з кандидатів не отримає більше 50 відсотків голосів виборців, що проголосували в першому турі, через три тижні після дня виборів проводиться другий тур виборів, в якому беруть участь два кандидати, які отримають найбільшу кількість голосів у першому турі. 16 травня Конституційний суд України надав роз'яснення, відповідно до якого строк повноважень Президента, обраного на позачергових виборах 25 травня, становитиме п'ять років. Воно було надане у відповідь на подання від 101 народного депутата щодо роз'яснення стосовно двох конфліктуючих положень Конституції України, а саме – статті 103, яка встановлює строк повноважень Президента у п'ять років, та Перехідних положень, які визначають, що наступні чергові вибори повинні відбутися у березні 2015.

21 лютого парламент прийняв закон про відновлення положень Конституції України, які були вперше передбачені змінами до Конституції 2004 року та у 2010 році були визнані Конституційним Судом України неконституційними з огляду на недотримання процедури їх внесення.⁴ Одразу ж після прийняття цього закону Верховна Рада прийняла постанову про юридичну силу Конституції з поправками, внесеними у 2004 році, задекларувавши метою цього акту відновлення легітимності конституційного порядку та скасування рішення Конституційного Суду, прийняте у 2010 році. Ані закон, ані постанова не розглядалися Верховною Радою України як зміни до Конституції і тому спеціальна процедура внесення змін до Конституції не застосовувалась. Звернення до Конституційного Суду з питань конституційності законів, прийнятих парламентом, можуть подаватися Верховним Судом, групою у складі мінімум 45 народних депутатів, Уповноваженим ВР з прав людини або президентом. До цього дня останні зміни до Конституції України не оскаржувалися.

Протягом передвиборчого періоду Верховна Рада здійснила кілька кроків для продовження обговорення конституційної реформи. У березні була створена спеціальна комісія з розробки проекту змін до Конституції, а у квітні відбулися парламентські слухання для обговорення ключових конституційних питань. Спеціальна комісія продовжує працювати, і широкий загал очікує на представлення проекту поправок, включаючи зміни повноважень президента.

Вся нормативно-правова база, що регулює проведення виборів Президента України, була істотно змінена за три місяці до виборів, причому останні зміни вносилися за лічені дні до дня голосування. Основна законодавча база складається з Конституції України та Закону України «Про вибори Президента України» (надалі – «Закон про вибори»), Закону України «Про Центральну виборчу комісію» (ЦВК) та Закону України «Про державний реєстр виборців», й у всі ці закони останнім часом були внесені зміни.⁵ Зміни також вносилися до ширшої нормативно-правової бази, включаючи поправки до Адміністративно-процесуального кодексу та Кримінального кодексу України.

⁴ Рішення Конституційного суду № 20-рп/2010 від 30 вересня 2010 року (справа №1-45/201).

⁵ Основна законодавча база доповнюється Законом України «Про політичні партії в Україні», деякими положеннями Адміністративно-процесуального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України, а також нормативно-правовими актами ЦВК.

Лише Закон про вибори був змінений шість разів протягом 2014 року.⁶ Деякі зміни були внесені, щоб уможливити проведення дострокових виборів 25 травня, полегшити одночасне проведення місцевих виборів, та відреагувати на існуючу ситуацію.⁷ Хоча ЦВК має деякі регуляторні повноваження по відношенню до виборчого процесу, цих повноважень не вистачило для реагування на мінливе оточення за відсутності певних змін до закону.

Березневі поправки, що були найбільш істотними серед прийнятих у 2014 році, вносилися в рамках поглибленої виборчої реформи з метою гармонізації Закону з урахуванням останніх змін до закону про парламентські вибори та давніх рекомендацій, які раніше були надані ОБСЄ/БДПЛ та Європейською комісією за демократію через право (Венеціанська комісія). Ці поправки приймалися у стислий час відповідно до спеціальних положень про прийняття невідкладних законодавчих актів. Правові та громадські експерти визнали потребу у відображенні реформ, що відбулися в інших виборчих законах, і тому вважали березневі поправки прийнятними, навіть незважаючи на те, що вони були прийняті протягом такого короткого часу, під час виборчого періоду та з незначним громадським обговоренням.⁸

Законодавча база, що стала результатом цих процесів, в цілому є достатньою для проведення демократичних виборів. Але, незважаючи на те, що зміни до законодавства загалом сприймалися більшістю основних учасників процесу як необхідні та бажані, вони призвели до суттєвої зміни нормативно-правової бази порівняно з тією, яка існувала на момент призначення виборів.⁹ Крім цього, гармонізація виборчого законодавства залишається проблемою, що може бути належним чином вирішена тільки за умови забезпечення стабільності у всіх пов'язаних законах про вибори.

Для забезпечення стабільності у виборчому законодавстві та подальшої гармонізації мають докладатися зусилля для завершення виборчої реформи заздалегідь до проведення наступних виборів і для встановлення запобіжників проти внесення змін до законодавства перед виборами. Також слід розглянути можливості для подальшого передання регуляторних повноважень до ЦВК, щоб у якості основного органу, відповідального за застосування виборчого законодавства, вона була достатньо гнучкою для реагування на будь-які зміни у політичному та безпековому середовищі з метою забезпечення уніфікованого реагування у надзвичайних ситуаціях.

Протягом усього передвиборчого періоду Верховною Радою України неодноразово розглядалися пропозиції щодо законодавчого регулювання питань, пов'язаних із проведенням

⁶ Зміни до закону про вибори були внесені 28 лютого, 13 березня, 8 квітня, 6 травня, 15 травня та 20 травня 2014 р.

⁷ Змінами, внесеними 6 травня, передбачалось зменшення мінімальної кількості членів дільничних виборчих комісій з 12 до 9 осіб з огляду на недостатню кількість подань від кандидатів на пост Президента України. Ці зміни були подані та схвалені безпосередньо перед настанням граничного строку для утворення ДВК. Зміни, внесені 15 травня, стосувалися ролі виконавчих органів у забезпеченні організації та безпеки проведення виборів, а також дозволили переміщення ОВК у надзвичайних ситуаціях. Насамкінець, зміни, внесені 20 травня, передбачили знищення бюлетенів, які неможливо було передати, а також дозволили внесення військовослужбовців, які проходять службу в Донецьку та Луганську, до списків виборців у день голосування.

⁸ Поправки, внесені у 2013 році до закону про парламентські вибори, стали результатом багатьох обговорень за круглим столом за участю правових та громадських експертів, а також із залученням Міністерства юстиції, ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії.

⁹ У попередніх звітах ОБСЄ/БДПЛ щодо виборів в Україні критикувалося внесення змін до законодавства про вибори незадовго до виборів, що суперечить визнаній міжнародній практиці та може дезорієнтувати учасників. Крім цього, відповідно до Кодексу належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії рекомендується не змінювати ключові аспекти виборчого законодавства протягом року, що передуює виборам (пункт II.2.65). Текст Кодексу можна знайти на: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023-e).

виборів в умовах існуючої політичної та безпекової ситуації, що постійно змінювалась, а також питань, пов'язаних із забезпеченням доступу до виборчих дільниць громадянам з Кримського півострова. 15 квітня Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України». Крім регулювання багатьох ключових юридичних питань, закон встановлює, що голосування не проводитиметься на Кримському півострові, а також полегшує порядок реєстрації для громадян, які проживають на цій території, для голосування в інших регіонах України. Втім, незважаючи на спрощення процедур, що дозволяли виборцям з Кримського півострова голосувати в будь-якому іншому місці, на практиці вони все одно залишилися ускладненими.¹⁰

У рамках ширшої виборчої реформи в Україні Міністерство внутрішніх справ запропонувало внесення змін до Кримінального кодексу України стосовно кримінальних правопорушень, пов'язаних з проведенням виборів. Протягом періоду виборчої кампанії було зафіксовано дві невдалі спроби внести ці зміни до порядку денного парламенту з подальшим прийняттям. Запропоновані зміни мали посилити кримінальну відповідальність з пов'язані з виборами порушення, розширити перелік осіб, які можуть бути притягнуті до відповідальності, уточнити визначення виборчих правопорушень.

До наступних виборів Верховна Рада має повернутися до розгляду поправок до Кримінального кодексу України, нещодавно запропонованих Міністерством внутрішніх справ, що можуть посилити відповідальність та уточнити визначення виборчих порушень, включаючи підкуп виборців.

Конституція гарантує рівність жінок та чоловіків у публічному та політичному житті. Крім того, Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» зокрема передбачає рівні права та можливості у виборчому процесі.¹¹ Однак, на практиці участь жінок у політичному житті залишається низькою.¹²

V. УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ

Управління виборчим процесом складається з трьох рівнів, а саме – ЦВК, ОВК та ДВК. Територія України розділена на 225 виборчих округів, але на позачергових виборах у 2014 році було створено лише 213 ОВК. Це стало наслідком неможливості провести вибори в Автономній республіці Крим та м. Севастополь через політичну ситуацію, яка склалася невдовзі після

¹⁰ Щоб подати заяву про тимчасову зміну місця голосування громадяни з Кримського півострова мали особисто звернутися до органу ведення реєстру в іншому регіоні України не пізніше, ніж за п'ять днів до дня голосування. Це означає, що вони повинні були або вже проживати з межами окупованої території, або виїхати звідти, щоб подати заяви про тимчасову зміну виборчої адреси, а потім ще раз – щоб проголосувати.

¹¹ У 2013 році ОБСЄ/БДПЛ розглядала проект поправок до Закону «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», спрямованих на запровадження загальних заходів щодо забезпечення гендерного балансу у політичних призначеннях. Див. на: <http://www.legislationline.org/topics/country/52/topic/7>.

¹² Питання низької участі жінок у політичному житті підіймалося кількома неурядовими організаціями, включаючи той факт, що Міністерство соціальної політики вже протягом деякого часу немає керівника Департаменту у справах сім'ї, гендерної політики, протидії торгівлі людьми, що – на думку співрозмовників – обмежує діяльність уряду у цій сфері. Парламент працює у формі нарад з питань рівних можливостей над заходами, які підвищують участь жінок у політичному житті.

призначення дострокових виборів президента.¹³

Для проведення позачергових виборів президента було створено 32 236 виборчих дільниць. Внаслідок небезпечних обставин, що склалися під час передвиборчого процесу у Донецькій та Луганській областях, багато ОВК там мали проблеми зі створенням ДВК, і реальна кількість ДВК, що були створені, невідома. Зрештою, у день голосування працювали лише 179 з 213 ОВК, і результати були отримані від 29 213 ДВК.

П'ять з 15 членів ЦВК – жінки, включаючи одного заступника голови та секретаря комісії. Чоловіки та жінки були майже однаково представлені в ОВК, включаючи рівень голів комісій. Спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомляли про більшу частку жінок, які працювали секретарями комісій (приблизно 68%). На виборчих дільницях, відвіданих спостерігачами ММСВ, 66% голів ДВК були жінки; загалом, жінки становили 71% членів ДВК на цих виборчих дільницях.

А. ЦЕНТРАЛЬНА ВИБОРЧА КОМІСІЯ

ЦВК є постійно діючим незалежним державним органом, який, крім інших вимог, працює на засадах законності, колегіальності, професіоналізму та відкритості. 15 членів комісії призначаються строком на п'ять років парламентом за поданням президента. Відповідно до статті 6 закону про ЦВК, подання президента повинні «враховувати пропозиції парламентських фракцій і груп». 23 березня Закон про ЦВК був змінений для того, щоб надати можливість членам ЦВК, призначеним 1 червня 2007 року, продовжувати виконувати їхні функції після закінчення семирічного терміну їхнього призначення, уникнувши таким чином, ситуації, коли мандат ЦВК закінчиться посеред виборчого процесу. 1 квітня парламент прийняв відставку за власним бажанням двох членів ЦВК та призначив нових членів комісії.

У Закон про ЦВК має бути включена «неупередженість» у якості одного з керівних принципів роботи ЦВК.¹⁴ Він також повинний також більш детально визначити роль парламентських фракцій в обранні членів ЦВК, щоб забезпечити баланс та плюралізм у складі ЦВК.

Незважаючи на складні умови та обмежений час, ЦВК працювала незалежно, неупереджено та колегіально, та в цілому дієво і дотримуючись всіх встановлених законодавством строків. Хоча ЦВК, серед іншого, відповідає за забезпечення реалізації та захисту виборчих прав громадян, на практиці цього можна досягти лише при повній співпраці з іншими органами влади на всіх рівнях. Протягом квітня та травня ситуація з безпекою у Донецькій та Луганській областях різко погіршилася, що поставило під загрозу проведення виборів у багатьох округах в цих двох областях.¹⁵

У травні ЦВК прийняла дві постанови з урахуванням перешкоджання роботі ОВК, ДВК та органів ведення реєстру (ОВР) у двох східних областях, а також інших дій незаконних

¹³ 13 квітня ЦВК прийняла постанову № 265 про неможливість створити ОВК у 12 виборчих округах, розташованих на Кримському півострові внаслідок: неподання кандидатур членів ОВК кандидатами у президенти; відсутність відповіді місцевих органів влади, створених відповідно до українського законодавства, на листи, направлені ЦВК про виділення ресурсів для ОВК та подання пропозицій щодо кандидатур членів ОВК (від 24 березня та 10 квітня відповідно), а також соціальної та політичної ситуації на цих територіях, що зробило неможливим підтримання основоположних принципів проведення народного голосування.

¹⁴ Відповідно до пункту 20 Загального коментаря 25 до статті 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7), прийнятого Комітетом ООН з прав людини 12 липня 1996 р.

¹⁵ Можливості спостерігачів МСВ ОБСЄ/БДПЛ безпосередньо спостерігати ситуацію напередодні виборів були істотно обмежені внаслідок небезпечної ситуації у цих областях.

озброєних груп, які поставили під загрозу «життя та здоров'я членів ... виборчих комісій» та постійного втручання в їхню роботу і звернулася до органів державної влади із закликом «вжити невідкладних заходів для забезпечення реалізації виборчих та інших конституційних прав та свобод громадян, які проживають у Донецькій та Луганській областях».¹⁶ Водночас, у Постанові № 617 ЦВК посилялася на «неналежне реагування працівниками місцевих підрозділів органів внутрішніх справ України та Служби безпеки України» для забезпечення безпеки приміщень виборчих комісій та ОВР.

Незважаючи на сподівання, що майбутні вибори в Україні відбуватимуться у безпечних умовах, уряд має розглянути можливості для створення оперативної групи, до складу якої увійдуть виборчі, силові та правоохоронні органи, яка буде функціонувати під керівництвом голови виконавчої гілки влади.

Загалом, ЦВК працювала ефективно та з дотриманням всіх законодавчих строків. У період між датою оголошення про призначення виборів 25 лютого та проголошенням остаточних результатів голосування 2 червня ЦВК прийняла 739 постанов з широкого кола питань, пов'язаних з виборами президента, а також місцевими виборами та довиборами у парламент, що також проводилися 25 травня.¹⁷ Майже всі постанови ЦВК приймалися одноголосно. Водночас, деякі питання постановами ЦВК не були врегульовані відповідним чином, і це знизило уніфікованість процесу організації та проведення виборів.¹⁸ Деякі ОВК повідомляли про неналежне реагування ЦВК на їхні проблеми та запити. Це могло бути викликане великим навантаженням на членів ЦВК внаслідок великої кількості їхніх обов'язків.

ЦВК працювала в цілому прозоро. Як правило, засідання могли відвідувати кандидати та їхні представники, які могли звертатися до комісії, а також представники ЗМІ та акредитовані спостерігачі. Однак, ввечері 24 травня та у день голосування ЦВК провела кілька засідань, не повідомивши про них тих, хто мали право бути присутніми, включаючи МСВ ОБСЄ/БДПЛ. Деякі постанови, прийняті на цих засіданнях, стосувалися «нестандартних» процедур, запроваджених у відповідь на ситуацію у Донецькій та Луганській областях. Хоча ці постанови продемонстрували прагнення ЦВК створити можливості для голосування для виборців, деякі аспекти, можливо, не повністю відповідали положенням законодавства.¹⁹ ЦВК публікувала всі свої постанови та багато різноманітної іншої інформації на своєму веб-сайті, а також доклала значних зусиль для публікування тисяч рішень ОВК. Втім, починаючи з 21 травня, ЦВК припинила публікацію текстів своїх постанов на своєму веб-сайті через технічні проблеми (див. Розділ XIII, День голосування).

Як і під час попередніх виборів, ЦВК проводила неоголошені "підготовчі" наради перед офіційними засіданнями. 11 квітня ЦВК внесла зміни до Регламенту своєї роботи, визначивши ці наради у якості організаційної форми своєї діяльності та включивши до нього положення, якими дозволяла присутність на нарадах запрошених осіб.²⁰

¹⁶ Постанова ЦВК № 505 від 7 травня та Постанова № 617 від 16 травня.

¹⁷ Місцеві вибори проводилися у семи обласних центрах та кількох інших містах та селах. Довибори у парламент проводилися в Івано-Франківську.

¹⁸ Зокрема, ЦВК не врегулювала механізм перерозподілу керівних посад у комісіях після зняття кандидата з реєстрації; процедуру розподілу ОВК керівних посад серед членів ДВК, висунутих кандидатами; а також механізм призначення членів комісій у випадках, коли кількість членів ОВК та ДВК, висунутих кандидатами (разом), є меншою, ніж вимагається законом.

¹⁹ Наприклад, Постанова №740 дозволяла ДВК виготовляти протоколи з результатами (відповідно до стандартної форми, визначної ЦВК) власними засобами та зазначала, що ці протоколи будуть вважатися дійними, навіть якщо на них не буде печатки ДВК.

²⁰ Постанова ЦВК №260 від 11 квітня 2014 р.

В. ОКРУЖНІ ВИБОРЧІ КОМІСІЇ

ОВК та ДВК є тимчасовими органами, члени яких висувуються кандидатами у президенти.²¹ Членів ОVK призначає ЦВК, а членів ДВК призначають ОVK. ОVK повинні складатися з мінімум 12 членів. До 9 квітня – визначений законом кінцевий строк – 21 з 23 кандидатів подали 4 164 кандидатур членів ОVK – кількість, достатня для формування комісій без потреби у висуванні членів ЦВК.²² Посади голів, заступників голів та секретарів (керівників) ОVK розподілялися пропорційно до кількості подань, що надійшли від кандидатів у президенти, за допомогою формули, визначеної ЦВК. Це забезпечило рівномірний розподіл цих посад серед кандидатів. За даними ЦВК, приблизно 71% осіб, призначених на ці посади, мали попередній досвід роботи у виборчих комісіях – менше, ніж на попередніх виборах.²³

Поправки, внесені у 2014 році до закону про вибори, скоротили час, відведений на багато заходів, включаючи висування та призначення членів ОVK та ДВК, а також час на підготовку ОVK до початку роботи.²⁴ Спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомили, що 74 з 213 ОVK висловили занепокоєння щодо стислого часу, відведеного на підготовку виборів, після їхнього призначення. Істотна меншість ОVK мала проблеми із забезпеченням кворуму, потрібного для проведення першого засідання, переважно внаслідок відсутності членів.²⁵ 22 ОVK не змогли провести засідання до 16 квітня, тобто визначеної законом дати, і це кілька змогли зібратися на засідання лише через кілька днів. Незначна кількість ОVK продовжували мати проблеми із забезпеченням кворуму протягом передвиборчого періоду.

Закон дозволяє кандидатам замінювати членів ОVK та ДВК, яких вони висунули, у будь-який час до дня голосування без надання обґрунтування. До 23 травня приблизно 43% членів ОVK було відкликано або замінено – деякі кілька разів. Спостерігачі ОБСЄ/БДПЛ часто повідомляли про затримки у призначенні нових членів, а протягом тижня перед днем голосування у деяких ОVK все ще були вакантні керівні посади.²⁶ Зняття з реєстрації Наталії Королевської та Олега Царьова призвело до потреби у перерозподілі 56 посад керівників ОVK серед членів комісій, висунутих іншими кандидатами. ЦВК вирішила надати перевагу наявності виборчого досвіду, і внаслідок цього деякі кандидати отримали дещо вищу частку своїх представників на рівні керівництва ОVK, ніж інші.²⁷ Ближче до дня голосування представники Петра Симоненка намагалися відкликати всіх висуванців у кількох виборчих округах. Часті зміни у складі ОVK та ДВК посилювали й так вже велике навантаження, а також негативно вплинули на ефективність управління виборчим процесом. Незважаючи на те, що проводилося навчання для членів ОVK та ДВК, яке спостерігачі ОБСЄ/БДПЛ оцінили як якісне, висока плинність членів означає, що деякі, призначені на заміну, навчання не проходили.

Слід приділити серйозну увагу перегляду порядку призначення членів ОVK для кращого забезпечення професіоналізму та стабільності їхньої роботи. Це має забезпечити вищу ефективність навчання та посилення інституційної спроможності.

²¹ У березні 2014 року кількість членів ОVK та ДВК, яких могли висувати кандидати, була скорочена з двох до одного.

²² На момент першого призначення ОVK мали від 16 до 21 членів.

²³ Спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомляли, що 52 відсотки голів ОVK раніше працювали в ОVK.

²⁴ Наприклад, поправки до закону про вибори змінили строки створення ОVK на позачергових виборах з 70 днів до дня голосування до 40 днів.

²⁵ Високий відсоток вперше призначених членів ОVK жили далеко від округу, в якому їх було призначено, наприклад, члени ОVK в Донецькій, Львівській та Одеській областях, мешкали в Києві.

²⁶ Наприклад, в ОVK 32, 35, 83, 85, 86, 119 та 142.

²⁷ А саме – Зорян Шкіряк, Юлія Тимошенко, Михайло Добкін та Петро Порошенко, частка представників яких у керівництві ОVK зросла в цілому від 30 до 16 відсотків. Анатолій Гриценко оскаржив рішення ЦВК про перерозподіл керівних посад. Рішення ЦВК було залишено без змін; втім, суд відмітив, що передбачений законом обов'язок щодо забезпечення пропорційного представництва повинен застосовувати також під час призначення осіб на посади, що звільнилися, а не тільки під час формування ОVK.

На початку своєї роботи істотна меншість ОВК не мала достатніх операційних ресурсів, хоча з часом ситуація покращилася.²⁸ Велика кількість ОВК висловлювала занепокоєння щодо недостатності виділеного їм фінансування та запізнення з переказом коштів.²⁹ Загалом, окружним виборчим комісіям вдалося подолати виклики, що поставали перед ними, і у більшості округів ефективно організувати процес.³⁰ 17 ОВК – переважно у сільській місцевості – мали створити та координувати роботу 250 ДВК кожна.³¹ Така кількість ДВК створювала додаткові виклики в їхніх роботах та інколи призводила до переповнення та затримок в обробці результатів виборів. Загально висока кількість виборців на одну виборчу дільницю також стала викликом – особливо там, де одночасно проводилися різні вибори.

Кількість членів комісії, призначених на кожному рівні, повинна відповідати фактичним потребам управління виборчим процесом, а не визначатися результатами непередбачуваної кількості подань, що надійшли від кандидатів. Слід розглянути можливості для збільшення кількості ОВК або перебачити, щоб у тих випадках, коли ОВК має керувати роботою великої кількості ДВК, були можливості для створення операційних центрів на окружному (районному) рівні. Також можна розглянути можливості для визначення поміркованої максимальної кількості виборців на одну виборчу дільницю.

Спостерігачі ОБСЄ/БДПЛ повідомили, що майже всі ОВК працювали незалежно, колегіально, прозоро та неупереджено.³² Незважаючи на це, загальне враження залишається таким, що члени ОВК та ДВК, висунуті кандидатами, слугують інтересам цих кандидатів, а деякі співрозмовники МСВ ОБСЄ/БДПЛ відзначали, що на практиці від кандидатів очікують оплати роботи членів виборчих комісій, яких вони призначили.

Щоб підвищити сприйняття неупередженості ОВК та ДВК, закон має заборонити оплату роботи членів ОВК та ДВК кандидатами. Стосовно ЦВК закон має вимагати від ОВК та ДВК працювати неупереджено.

Невдовзі після призначення деякі ОВК у частинах Донецької та Луганської областей зазнали нападів незаконних озброєних груп. Серйозні проблеми, що виникли до організації так званого «референдуму» 11 травня, включали у себе незаконна зайняття³³ або вторгнення до³⁴ приміщень виборчих комісій з боку незаконних озброєних груп та інші форми залякування членів ОВК.³⁵ Багато ОВК у Донецькій та Луганській областях взагалі не змогли сформувати ДВК, а там, де змогли – багато з призначених членів звільнилися через страх працювати в ДВК.

Після 11 травня частота та інтенсивність інцидентів, пов'язаних з нападами на ОВК та ДВК, значно збільшилася, особливо в останній день перед виборами. Деякі ОВК та ДВК, що

²⁸ 18 квітня спостерігачі ОБСЄ/БДПЛ виявили проблеми у приблизно 30% ОВК. Станом на 7 травня близько 10% ОВК все ще мали проблеми із забезпеченням ресурсами. Станом на 20 травня проблеми із забезпеченням ресурсами залишалися у виборчих округах 131, 134, 138, 181 та 183.

²⁹ Кілька спостерігачів МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомили, що деякі ОВК на початку фінансували свою діяльність за рахунок власних коштів членів.

³⁰ Передвиборча підготовка/організація процесу ОВК була оцінена як недостатня у виборчих округах 39, 80, 125, 181 та 183.

³¹ У виборчих округах 14, 15, 20, 23, 65, 66, 67, 123, 124, 126, 128, 156, 166, 167, 168, 191 та 192.

³² Хоча проблеми, пов'язані з одним чи більше з цих принципів були відмічені наступних округах: 25, 31, 32, 144, 145, 181 та 222.

³³ Наприклад, приміщення, що спочатку були виділені ОВК 47, 51, 53 та 57, були незаконно захоплені.

³⁴ Наприклад, в ОВК 42, 44, 58, 108, та 110.

³⁵ Наприклад, 29 квітня приблизно 100 осіб, які вимагали, щоб ОВК припинила підготовку до позачергових виборів президента, спробували захопити приміщення ОВК 116 (Луганська область). ОВК 108 та 110 (також Луганська область) зазнали залякувань 7 травня, причому у першій вимагалось, щоб члени комісії звільнилися, а у другій – незаконно озброєні люди напали на членів ДВК, які зібралися для навчання.

працювали до того моменту – незважаючи на складні умови – не змогли продовжувати свою роботу через виселення та закриття ОВК незаконними озброєними групами та захоплення чи знищення обладнання та/або виборчих матеріалів. Пряме залякування членів ОВК та ДВК також різко посилювалося та включало погрози на їхню адресу та на адресу членів їхніх сімей, якщо вони будуть продовжувати організовувати вибори,³⁶ викрадення членів комісій³⁷ та насильницьке проникнення у приватні приміщення голови ОВК. До інших серйозних інцидентів належить вогнепальне поранення довіреної особи кандидата.³⁸

По мірі наближення до дня виборів ЦВК вживала різних заходів, намагаючись забезпечити можливості для голосування у Донецькій та Луганській областях, включаючи перенесення приміщень ОВК.³⁹ Спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ також підкреслювали рішучість багатьох членів ОВК у цих областях долати ці напади та погрози, наприклад, шляхом проведення таємних засідань у невстановлених місцях. Втім, у кінцевому рахунку напади на органи, відповідальні за підготовку таро ведення виборів, загальне беззаконня, а також неможливість доставити бюлетені зробили проведення виборів у більшості виборчих округів Донецької та Луганської областей неможливим. Незважаючи на те, що голосування все ж відбулося у деяких округах в цих областях, майже 4,09 млн. громадян не змогли проголосувати.⁴⁰

С. Дільничні виборчі комісії

Багато кандидатів не подали кандидатури у члени ДВК до визначеної законом дати, а спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомили, що більше половини членів ОВК мали складнощі із формуванням ДВК у складі мінімум 12 членів, як вимагає закон. ОВК вдавалися до різних способів доукомплектування складу комісій, включаючи звернення до місцевих органів влади з проханням подати кандидатури досвідчених працівників на виборах, а також прохання до членів ОВК або довірених осіб кандидатів подавати пропозиції. Це могло вплинути на плюралізм деяких ДВК.⁴¹ Внаслідок відсутності вказівок у законі та від ЦВК, ОВК застосовували різні підходи у практиці розподілу керівних посад між членами ДВК, включаючи жеребкування; незважаючи на відсутність вказівок, вони забезпечили пропорційний розподіл майже в усіх округах.⁴² Спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ зафіксували зміни у складі членів ДВК у більшості виборчих округів, що створювало додаткові складнощі у роботі ОВК та ДВК.⁴³

6 травня – визначений законом кінцевий строк формування ДВК – парламент прийняв поправки до закону про вибори, якими мінімальну кількість їхніх членів було зменшено з 12 до 9.⁴⁴ Після цього висловлювалося занепокоєння щодо того, що кількість призначених членів ДВК може бути недостатньою для ефективного проведення голосування, а 21 травня закон про вибори був знов змінений, дозволяючи ОВК призначати нових членів до максимальної кількості 18 осіб. Хоча це могло зняти проблему обмеженої спроможності на виборчих дільницях, цю зміну було внесено дуже пізно, і деякі ОВК не могли вчасно відреагувати.

³⁶ Наприклад, лунали погрози застрелити секретаря ОВК у виборчому окрузі 44, а члени ДВК у виборчих округах 54 та 55 зазнали погроз про завдання шкоди членам їхніх сімей.

³⁷ Голови ОВК у виборчих округах 44 та 48 були викрадені; останній – двічі.

³⁸ Інцидент стався 16 травня у виборчому окрузі 56. Спостерігачам МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомив про це керівник виборчого штабу кандидата у президенти.

³⁹ 6 травня ЦВК перенесла ОВК 47 зі Слов'янську до Олександрівки – прилеглої та більш безпечної місцевості, а 23 травня було прийнято постанову про перенесення ОВК в Донецьку до аеропорту.

⁴⁰ Приблизно 972 000 виборців мали можливість проголосувати у Донецькій та Луганській областях.

⁴¹ Спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомили про політичний дисбаланс в ДВК у виборчих округах 78, 87, 125, 127 та 210.

⁴² Спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомили про відсутність пропорційності лише у трьох округах: 19, 122 та 209.

⁴³ Це створило труднощі у 65% ОВК та 49% ДВК.

⁴⁴ Ці зміни набули силу закону лише після публікації 7 травня.

VI. РЕЄСТРАЦІЯ ВИБОРЦІВ

Реєстрація виборців є пасивною та безперервною і проводиться на основі централізованого Державного реєстру виборців (ДРВ). ЦВК контролює ДРВ, який оновлюється кожного місяця та безперервно ведеться 27 органами адміністрування реєстру (ОАР) та 756 ОВР. Починаючи з 2013 року, виборці можуть перевіряти свої персональні дані в інтерактивному режимі, що підвищує прозорість.⁴⁵ За офіційними даними ЦВК в офіційному протоколі з результатами виборів, для голосування було зареєстровано 34 214 652 виборців, з яких приблизно 55% - жінки.⁴⁶ Близько 666 990 громадян, які не мають можливості пересуватися самостійно, зареєстровані для голосування за місцем перебування, і ще 472 058 були зареєстровані українськими дипломатичними та консульськими установами для голосування за кордоном. Відповідно до змін до закону про вибори, внесених у березні 2014 року, виборців за кордоном могли голосувати тільки за умови пред'явлення закордонного, дипломатичного або службового паспорту.⁴⁷

Співрозмовники МСВ ОБСЄ/БДПЛ висловлювали загальну впевненість у точності реєстру виборців. Попередні списки виборців, запрошення та остаточні списки виборців для кожної звичайної виборчої дільниці та спеціальних виборчих дільниць, створених у пенітенціарних установах, були отримані з ДРВ та готувалися окремо органами ведення реєстру.⁴⁸ Відповідно до закону, ОВР повинні передати попередні списки виборців та запрошення відповідним ДВК не пізніше, ніж за 16 днів до дня голосування. Цей період був скорочений до 8 днів незадовго до дня голосування. Спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомили, що майже всі ДВК, на яких вони спостерігали процес передачі, отримали попередні списки виборців вчасно або із незначною затримкою.⁴⁹ ДВК надавали списки виборців громадянам для ознайомлення на наступний день після отримання, щоб виборці могли перевірити відомості про себе та звернутися з вимогою внести зміни у разі потреби.

Скорочення строків виготовлення попередніх списків виборців може бути переглянute, щоб надати виборцям достатньо часу для ознайомлення зі списками виборців та подання заяви для внесення необхідних змін.

Кандидати мають право доступу до захищеної електронної копії реєстру виборців, яку не можна скопіювати або роздрукувати. Звідси впливає запитання про практичність використання електронного реєстру для перевірки даних мільйонів виборців. Станом на 14 квітня електронні копії були надані семи кандидатам, які по них звернулися.

⁴⁵ Майже 108 000 виборців скористалися цією можливістю з 25 лютого до 20 травня. Виборці могли перевірити відомості про себе у ДРВ на веб-сайті ЦВК.

⁴⁶ 21 травня після складання остаточних списків виборів служба ДРВ повідомила про загальну кількість зареєстрованих виборців: 35 906 852. Служба ДРВ пояснила різницю у 1 692 200 відняттях кількості виборців, зареєстрованих на Кримському півострові та доданням виборців, які поступили до медичних закладів після виготовлення остаточних списків виборців, яких ДВК вносили до списків самостійно відповідно до статей 36.2 та 36.6 закону про вибори. Також, після внесення 20 травня змін до закону про вибори військовослужбовці, які проходять службу у Донецькій та Луганській областях, могли реєструватися та голосувати у день голосування.

⁴⁷ Раніше виборців, які перебувають за кордоном, також могли проголосувати, пред'явивши внутрішній документ, що посвідчує особу (паспорт громадянина України).

⁴⁸ Списки виборців на інших спеціальних виборчих дільницях готували відповідні ДВК на основі списку виборців, наданого їм керівниками відповідних установ.

⁴⁹ Довгострокові спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ були присутні під час передачі списків виборців ДВК у 109 ОВР.

Слід розглянути можливості запровадження списків виборців, які можна буде завантажити та роздрукувати, для політичних партій, кандидатів та громадянського суспільства, щоб можна було дієво перевіряти списки виборців, підвищуючи, таким чином, прозорість.

Через ситуацію на сході України, на початку травня ЦВК тимчасово закрила доступ до бази даних ДРВ для приблизно 40 ОВР у Донецькій та Луганській областях для попередження зловживань.⁵⁰ Внаслідок цього попередні списки виборців для приблизно 1 500 ДВК (з 3 907 у цих областях) не були надруковані та доставлені у визначений законом строк, що діяв на той час. Доступ до ДРВ в усіх, крім 13 з цих ОВР, був відновлений до дня голосування.⁵¹ За даними служби ДРВ, у двох ОВР в двох східних областях були захоплені списки виборців.⁵² У Донецькій та Луганській областях спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ не могли бути присутніми під час передачі списків виборців внаслідок небезпечних умов. Незважаючи на складну безпекову ситуацію у цих областях, ОВР все одно змогли підготувати та надрукувати списки виборців для відповідних ДВК. ЦВК повідомила, що у Донецькій та Луганській областях лише відповідно 32 та 25% ДВК могли отримати списки виборців.

Після внесення у березні змін до закону про вибори виборці більше не можуть бути внесені до списків виборців у день голосування. ЦВК доклала зусиль для поширення інформації про нормативні положення, якими всім українським виборцям, включаючи мешканців Кримського півострова, дозволяється тимчасово змінювати місце голосування без зміни місця реєстрації.⁵³ Заява про тимчасову зміну адреси голосування повинна містити обґрунтування,⁵⁴ але це не стосувалося виборців із виборчою адресою на Кримському півострові, які не мали надавати іншого обґрунтування, крім посвідчення особи. Однак, на практиці ОБСЄ/БДПЛ спостерігала різні та непослідовні підходи до застосування цього положення, а також істотне збільшення кількості виборців, які бажали змінити виборчу адресу, в останній момент, що перевантажувати ОВР. В цілому склалося враження про недостатню поінформованість виборців.

Оскільки вибори президента проводяться в єдиному загальнонаціональному виборчому окрузі, варто розглянути можливості для скасування вимоги щодо обґрунтування заяви виборця про тимчасову зміну адресу голосування та надати виборцям право звертатися з такою заявою лише на підставі посвідчення особи.

За інформацією, отриманою від спостерігачів МСВ ОБСЄ/БДПЛ, лише невелика кількість виборців звернулася з заявами про тимчасову зміну місця голосування до п'яти ОВР, що межують з Кримським півостровом. До кінцевої дати 20 травня близько 171 000 виборців звернулися із запитом про тимчасову зміну місця голосування, включаючи близько 6 000 мешканців Кримського півострова.⁵⁵ Хоча приблизно 1,8 млн. виборців, які мають право голосу та проживають в Автономній республіці Крим, могли зареєструватися для голосування з

⁵⁰ Фактична кількість ОВР, доступ до яких було заблоковано, змінювалася щодня.

⁵¹ Доступ до ДРВ для цих ОВР залишався заблокованим, оскільки їхні приміщення були захоплені. Ці ОВР відповідали за дані приблизно 913 633 виборців.

⁵² 15 травня списки виборців були вилучені незаконно озброєними особами з ОВР Київського району у м. Донецьк та ОВР Жовтневого району у м. Луганськ.

⁵³ Відповідно до статті 7 закону «Про Державний реєстр виборців», заяви про тимчасову зміну місця голосування мають подаватися не пізніше, ніж за 5 днів до дня голосування. Інформацію було розміщено на веб-сайтах ЦВК http://www.cvk.gov.ua/vp_2014/zmina_adresy/ та ДРВ https://www.dr.gov.ua/portal/cm_core.cm_index?option=ext_static_page&ppg_id=108&pmn_id=98.

⁵⁴ Однак, закон не визначає, що саме вважається обґрунтуванням.

⁵⁵ 29 квітня ЦВК прийняла Постанову № 415, якою дозволили 725 ОВР на решті території країни вносити зміни до відомостей про реєстрацію виборців з Автономної республіки Крим та м. Севастополь, до ОВР не функціонували, дозволяючи цим громадянам тимчасово змінювати місце голосування.

межами Кримського півострова, вони зіштовхнулися з серйозними труднощами, викликаними фактичними перешкодами та громіздкими юридичними вимогами.⁵⁶

Органи влади України мають розглянути можливості для внесення змін до правових механізмів, якими регулюється участь у виборах громадян Автономної республіки Крим та м. Севастополь, з метою підвищення можливостей для їхньої участі. Стосовно них процедури реєстрації та голосування мають бути по можливості максимально спрощені. Органи з організації та проведення виборів та урядові установи мають посилити зусилля у сфері поширення інформації серед мешканців цих територій про засоби, якими вони можуть проголосувати.

VII. РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ

Президентом України може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем виборів років, та володіє державною мовою.⁵⁷ Вимога щодо мінімального строку проживання вочевидь суперечить міжнародним стандартам.⁵⁸ Положення закону, відповідно до якого кандидат у президенти не повинен мати судимості за вчинення умисного злочину, було виключено з закону відповідно до попередніх рекомендацій ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії.⁵⁹ Кандидати можуть висуватись партіями або шляхом самовисування.

Слід розглянути можливості для усунення вимоги щодо мінімального строку проживання для кандидатів, щоб привести законодавство у відповідність до міжнародних зобов'язань та належної практики.

Для реєстрації кожен кандидат повинен подати вичерпний перелік документів, разом із документом, що підтверджує внесення грошової застави у розмірі 2,5 мільйона гривень (приблизно 178 000 євро на момент реєстрації) на спеціальний банківський рахунок ЦВК. Внесена застава повертається кандидатам, яким було відмовлено у реєстрації, а також двом кандидатам, які вийшли у другий тур.⁶⁰ У законі не згадується про повернення застави у разі, якщо вибори відбулися в один тур.

⁵⁶ Щоб проголосувати, мешканці Автономної республіки Крим та м. Севастополь повинні спочатку зареєструватися в ОВР за межами цих територій не пізніше, ніж за 5 днів до дня голосування. Таким чином, щоб скористатися своїм правом голосу, їм може довестися здійснити дві поїздки з витратами на проїзд та, можливо, проживання протягом доби. Крім цього, кримчани також можуть зіштовхнутися із затримками, пов'язаними з перетинанням адміністративного кордону.

⁵⁷ Законодавством не визначено, яким чином оцінюється рівень володіння державною мовою, якщо він взагалі оцінюється.

⁵⁸ "Права осіб, які мають право бути обраними, не повинні обмежуватись необґрунтованими чи дискримінаційними вимогами, такими як освіта, місце проживання або походження, чи політичні переконання". Див. пункт 14 Загального коментаря №25 (1996) до статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (ICCPR) Комітету ООН з прав Людини. Крім того, пунктами I 1.1 с iii-iv: iii. Кодексу належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії встановлено, що «ценз осілості для громадян може встановлюватися лише для участі в місцевих або регіональних виборах; iv. необхідна тривалість проживання не має перевищувати шести місяців; більш тривалий термін може встановлюватися винятково з метою захисту національних меншин». Див. також Спільний висновок ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії CDL-AD(2009)040.

⁵⁹ Див. Рішення Європейського суду з прав людини у справі Скоппола проти Італії [Scoppola v. Italy] (№3) від 22 травня 2012 р. та Херст проти Об'єднаного Королівства [Hirst v. the United Kingdom] (№2) від 6 жовтня 2005 р.

⁶⁰ ОБСЄ/БДПЛ у своєму Остаточному звіті за результатами виборів Президента України 2010 року рекомендувало: "Рекомендується розглянути можливість зменшення розміру фінансової застави для реєстрації кандидата та кількості голосів, які необхідно набрати для відшкодування застави".

Слід розглянути можливості для запровадження бар'єру у вигляді кількості голосів для повернення грошової застави. Крім цього, до закону мають бути внесені зміни, якими будуть чітко передбачені умови повернення застави у разі виборів в один тур.

ЦВК реєструвала кандидатів відповідно до вимог законодавства, і процес загалом був всеохоплюючим. До комісії надійшло 46 заяв від кандидатів на пост президента у строк, встановлений законом, з яких було зареєстровано 23 кандидати, з них семеро висувалися партіями, а 23 заявникам було відмовлено в реєстрації. Всі кандидати, яким було відмовлено у реєстрації, містили істотні помилки у поданих документах.⁶¹ Два заявники не внесли грошову заставу, а щодо заяви ще одного кандидата ЦВК прийняла рішення про неналежне оформлення документів або недотримання інших положень закону.⁶²

11 з 23 кандидатів, яким було відмовлено у реєстрації, оскаржили рішення у Київському адміністративному апеляційному суді. Апеляційний суд міста Києва та Вищий адміністративний суд України при розгляді справ у другій інстанції залишили в силі всі рішення ЦВК на підставі відсутності доказів внесення грошової застави та недоліків у поданих документах.⁶³ В одному випадку кандидат, якому було відмовлено у реєстрації, вніс заставу, але відкликав скаргу. Ще один кандидат, якому було відмовлено у реєстрації, безуспішно оскаржував реєстрацію П. Порошенка у суді.

Два кандидати на пост Президента України зняли свої кандидатури до визначеного законом кінцевого терміну. Решта учасників виборчого процесу (21 особа)⁶⁴, серед яких двоє жінок,⁶⁵ запропонували виборцям широкий вибір серед кандидатів, які представляють різноманітні політичні погляди.

VIII. УМОВИ ЗДІЙСНЕННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ ТА ФІНАНСУВАННЯ КАМПАНІЙ

Відповідно до закону про вибори, кандидат може починати агітацію на наступний день після реєстрації. Передвиборна агітація закінчується опівночі п'ятниці перед днем голосування (на цих виборах – 23 травня). Кампанія розпочалася пізно та активувалася у більшості регіонів лише протягом останніх двох тижнів перед днем голосування. Загалом, кампанія залишалася неактивною. Поточні події у сфері політичного життя та безпеки затьмарювали проведення кампаній та впливали на вибори.

Кандидати могли агітувати виборців без перешкод та обмежень, за винятком східних регіонів, як відзначили більшість кандидатів.⁶⁶ Однак, МСВ ОБСЄ/БДПЛ спостерігала кілька інцидентів,

⁶¹ Відповідно до попередніх рекомендацій ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії, закон із внесеними змінами та доповненнями надає кандидатам можливість виправити технічні помилки та неточності у поданих документах. Там само CDL-AD(2013)006, п. 60.

⁶² ЦВК приділила особливу увагу розгляду заяви Дарта О. Вейдера. Комісія вирішила, що підтверджуючі документи та передвиборна програма цього кандидата не відповідають вимогам законодавства, й направила запит до прокуратури стосовно можливої фальсифікації документів.

⁶³ Дві скарги були частково задоволені Апеляційним судом міста Києва стосовно помилок у документах, але після подальшого розгляду Вищий адміністративний суд залишив в силі рішення ЦВК в цілому.

⁶⁴ Ольга Богомолець, Юрій Бойко, Андрій Гриненко, Анатолій Гриценко, Михайло Добкін, Олександр Клименко, Валерій Коновалюк, Ренат Кузьмін, Василь Куйбіда, Олег Ляшко, Микола Маломуж, Петро Порошенко, Вадим Рабинович, Володимир Саранов, Петро Симоненко, Юлія Тимошенко, Сергій Тігіпко, Олег Тягнибок, Василь Цушко, Зорян Шкіряк та Дмитро Ярош.

⁶⁵ Третій кандидат-жінка, Наталія Королевська, вирішила зняти свою кандидатуру на виборах Президента України, щоб зосередитися на своїй діяльності у сфері соціальної допомоги.

⁶⁶ 16 з 21 кандидати наголосили, що безпекова ситуація негативно позначилася на їхніх можливостях агітувати виборців у Донецькій, Луганській та Харківській областях.

пов'язаних з передвиборною кампанією, на всій території країни. Зокрема, були пошкоджені агітаційні біг-борди та плакати деяких кандидатів у різних регіонах, включаючи один випадок систематичного знищення агітаційних матеріалів.⁶⁷ Крім цього, трьом кандидатам перешкоджали у здійсненні передвиборної агітації,⁶⁸ а спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомляли про численні напади та погрози стосовно приміщень політичних партій та працівників виборчих штабів.⁶⁹ В Луганській області були зафіксовані напади на намети та агітаторів трьох кандидатів.⁷⁰ В Рівненській області спостерігалася роздача військової уніформи представником партії «Свобода».⁷¹ Відмічені кілька порушень вимог щодо агітаційної тиші, включаючи отримання агітаційних листівок Ю.Тимошенко поштою у день напередодні виборів та плакати кількох кандидатів, які не були зняті.⁷² На відміну від попередніх виборів, МСВ ОБСЄ/БДПЛ не спостерігала випадків зловживання адмінресурсом, і співрозмовники не висловлювали свого занепокоєння з цього приводу за винятком кількох поодиноких випадків на заході.

Рекомендується розглянути можливості внесення поправок до закону про вибори з метою запровадження ефективних пропорційних стримуючих санкцій за порушення правил здійснення передвиборної агітації, оскільки чинне законодавство не передбачає ефективного механізму забезпечення вирішення проблеми таких порушень. Зокрема, варто розглянути можливості скорочення часу, що відводиться для прийняття рішень щодо порушень, пов'язаних з передвиборною агітацією.

Лише дев'ять кандидатів здійснювали помітну агітацію з використанням біг-бордів, плакатів, газет, наметів, й меншою мірою – проведенням мітингів та кампаній «від дверей до дверей» та використанням соціальних медіа. Кандидати агітували на рівні обласних центрів та міст, і лише кілька кандидатів активно відвідували сільські населені пункти. Загалом, представники МСВ ОБСЄ/БДПЛ були присутні під час 114 мітингів різного масштабу переважно у західних та центральних регіонах країни; 100 з цих мітингів були організовані п'ятьма кандидатами. Всі відвідані мітинги проходили мирно та впорядковано. Лише два провідні кандидати – Петро Порошенко та Юлія Тимошенко – змогли зібрати кілька тисяч людей на своїх мітингах. Деякі кандидати зазначали, що вони здійснювали менш помітну агітацію через економічну ситуацію та обмежені фінансові ресурси. Чотири кандидати, які майже або зовсім не агітували виборців, заявили у ЗМІ після завершення визначеного законом терміну, що вони знімають свої кандидатури з виборів.⁷³

⁶⁷ МСВ ОБСЄ/БДПЛ помітила систематичне пошкодження біг-бордів та плакатів Михайла Добкіна в Києві, Миколаєві, Одесі, Тернополі та Сумах. Вона також спостерігала знищення плакатів Петра Порошенка в Івано-Франківську, а плакати Анатолія Гриценка були знищені в Луцьку.

⁶⁸ М. Добкін у Дніпропетровській, Київській та Херсонській областях; А. Гриченко в Полтавській області; С. Тігілко в Луганській області. Довірена особа М. Добкіна повідомила представникам МСВ ОБСЄ/БДПЛ про подання двох скарг до Генеральної прокуратури стосовно деяких з цих випадків.

⁶⁹ Непропорційно висока частка офісів Комуністичної партії: в Києві, у Рівненській, Закарпатській, Вінницькій, Дніпропетровській та Тернопільській областях; офіси Партії регіонів у Чернівецькій та Чернігівській областях. «Батьківщина» повідомляла про напади або погрози у Київській, Львівській та Одеській областях; штаби Петра Порошенка були об'єктами нападів у Донецькій та Черкаській областях.

⁷⁰ А.Гриценка, П. Порошенка та Ю. Тимошенко, за інформацією, наданою довгостроковими спостерігачами МСВ ОБСЄ/БДПЛ.

⁷¹ За даними, отриманими від спостерігачів МСВ ОБСЄ/БДПЛ, 19 травня народний депутат від «Свободи» Олег Осуховський пожертвував 300 військових уніформ призовникам рівненського обласного військкомату.

⁷² Листи Ю. Тимошенко у Чернігові та Миколаєві; плакати П. Порошенка та О. Тягнибока. Органи місцевої влади повинні знімати плакати на початку періоду агітаційної тиші.

⁷³ Зорян Шкіряк, Петро Симоненко, Василь Цушко та Олександр Клименко – останній заявив, що знімає свою кандидатуру на користь Петра Порошенка. Однак, ці кандидати залишилися у бюлетені.

Головні політичні та безпекові проблеми, що постали перед країною, були відображені в агітаційних повідомленнях кандидатів: їхні програми обіцяли безпеку, стабільність та єдність країни, децентралізацію, конституційну реформу, мовну політику, реформування збройних сил, боротьбу з корупцією та олігархією, а також стосунки з Європейським Союзом, НАТО та Російською Федерацією.

Свобода зібрань гарантується Конституцією, хоча для здійснення необхідної підготовки має бути завчасно надане обґрунтоване та достатнє повідомлення органам місцевої влади.⁷⁴ Відповідно до Конституції, всі процедури організації публічних зібрань мають бути визначені законом, і щоб заборонити зібрання органи місцевої влади мають отримати рішення суду. Деякі місцеві та міські ради все ще мають та застосовують старі місцеві положення щодо подання запиту на проведення зібрань, а інші зверталися до суду, щоб заборонити публічні зібрання з міркувань забезпечення громадського порядку. Незважаючи на це, спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ відзначали, що це не мало безпосереднього впливу на організацію будь-яких агітаційних заходів на практиці протягом періоду передвиборної агітації.

Відповідні органи повинні забезпечити дотримання конституційної вимоги, відповідно до якої право на зібрання має регулюватися законом, та скасувати всі місцеві положення щодо проведення публічних зібрань, які не випливають з національного законодавства.

А. ФІНАНСУВАННЯ ПЕРЕДВИБОРНИХ КАМПАНІЙ

Закон про вибори не містить достатнього регулювання фінансування передвиборних кампаній. Останні зміни до закону про вибори не передбачили жодних кроків щодо забезпечення прозорості фінансування кампаній, витрат та звітування відповідно до попередніх рекомендацій ОБСЄ/БДПЛ.⁷⁵ Більше того, положення закону продовжують надавати перевагу кандидатам, висунутим політичними партіями.⁷⁶

Закон про вибори має бути змінений з метою забезпечення рівних можливостей для кандидатів, які висувуються самостійно, та для кандидатів від партій у частині положень, що регулюють фінансування кампаній.

Фінансування кампанії може здійснюватися за рахунок власних коштів кандидата, індивідуальних пожертв, або з фонду партії, яка його висунула. Розмір коштів, які партія може витратити на агітаційну кампанію кандидата, не обмежений. Фізичні особи можуть пожертвувати кандидату до 400 мінімальних зарплат (приблизно 490 000 гривень або 32 000 євро). Пожертва від іноземних громадян, анонімних джерел та юридичних осіб заборонені. Закон про вибори обумовлює, що кандидат у президенти має відкрити два спеціальні банківські рахунки – для коштів та витрат. Обмежень щодо витрат у рамках кампанії не існує, а також немає вимоги до кандидатів подавати звіт про витрати на їхню передвиборну агітацію до дня голосування. Позитивним кроком стало підписання шістьма кандидатами ініціативи Громадського руху «Чесно» щодо оприлюднення фондів їхніх агітаційних кампаній протягом періоду передвиборної агітації.⁷⁷

⁷⁴ Стаття 39 Конституції України та її тлумачення Конституційним Судом України, Рішення № 4–рп/2001, від 19 квітня 2001 року (справа № 1–30/2001).

⁷⁵ Див. Остаточні звіти МСВ ОБСЄ/БДПЛ щодо виборів президента у 2004 та 2010 роках, а також Спільні висновки, надані ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанською комісією.

⁷⁶ Це суперечить положенням Кодексу належної практики у виборчих справах I.2.3, який можна знайти на: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023-e). Там само CDL-AD(2009)040, pp. 48–53.

⁷⁷ Див. <http://chesno.org/>.

Закон про вибори вимагає здійснення всіх витрат у вигляді банківського переказу з рахунку, відкритого для видатків кампанії. Відповідно до вимог закону, кандидати мають подати фінансові звіти до ЦВК протягом 15 днів після дня голосування, після чого ЦВК опублікувала ці звіти у державних газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр» 12 червня. Однак, закон не містить детальних вимог щодо фінансових звітів, облікованих ЦВК.

Положення, що регулюють фінансування передвиборних кампаній, мають бути посилені з метою підвищення прозорості виборчих фондів. Звіти щодо надходжень та витрат повинні оприлюднюватися завчасно до та після дня голосування. Законодавча база має передбачати незалежний нагляд та моніторинг фінансування кампаній, включаючи можливості для застосування ефективних пропорційних стримуючих санкцій у разі порушень вимог, що регулюють фінансування передвиборної кампанії.

ІХ. ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

А. МЕДІА СЕРЕДОВИЩЕ

Медіа середовище є різноманітним та складається з великої кількості державних та приватних мовників, друкованих та електронних видань. Водночас, брак незалежності медіа від політичних або корпоративних інтересів часто впливає на редакційну незалежність. Крім цього, низькі професійні стандарти залишають простір для розмивання межі між журналістикою та платним висвітленням.

Основним джерелом інформації для громадськості залишається телебачення, але впливовість Інтернету як джерела широкого кола поглядів зростає.⁷⁸ Державне мовлення, до якого належать національно, регіональні та муніципальні канали, буде трансформоване у суспільне відповідно до Закону України "Про суспільне телебачення і радіомовлення України".⁷⁹ Прийняття цього закону неодноразово рекомендувалося ОБСЄ/БДПЛ. Сьогодні державний національний телевізійний «Перший канал» одночасно транслює різний контент у певний час в залежності від мережі, що використовується – кабельної або цифрової наземної – та не має редакційного контролю за змістом передач інших виробників, які він транслює. Звідси постають запитання щодо його спроможності надавати сталі державні послуги громадянам та належним чином виконувати положення законодавства, особливо у частині висвітлення передвиборної кампанії.⁸⁰

В. ЗАКОНОДАВЧА БАЗА

Конституція гарантує свободу слова та забороняє цензуру, а правова база, що регулює діяльність ЗМІ, загалом забезпечує свободу ЗМІ. Позитивним кроком стало прийняття парламентом поправок до низки законів, спрямованих на посилення ефективного доступу до публічної інформації.⁸¹

⁷⁸ За результатами дослідження, проведеного «Інтерньюз» 19 лютого 2013 року, телебачення є найбільш популярним джерелом інформації для 87 відсотків українців. Інтернет є додатковим джерелом інформації для 42 відсотків, а друковані ЗМІ – для 40 відсотків. Див. <http://www.umedia.kiev.ua/english/media-research/444-internews-survey-reveals-the-internet-is-a-key-source-of-news-for-nearly-half-of-ukrainians.html#.Uy6kUvmSyut>.

⁷⁹ Закон був прийнятий Верховною Радою 17 квітня та підписаний в.о. президента 13 травня. Однак, відповідно до перехідних положень, закон ймовірно не застосовуватиметься до 2015 року.

⁸⁰ «Перший канал» транслює щоденне ток-шоу іншого виробника «Шустер Live», а у певні години дня ретранслює онлайн-телеканал *Hromadkse.tv*, не маючи редакційного контролю за змістом жодної з передач.

⁸¹ Закон про внесення змін до Законів України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації», прийнятих парламентом 27 березня та підписаним в.о. Президента України 17 квітня, передбачав внесення змін до кількох існуючих законодавчих актів.

Співрозмовники з медіа середовища на більшій частині території країни повідомили МСВ ОБСЄ/БДПЛ, що свобода ЗМІ та журналістів поступово зростала протягом передвиборчого періоду. На відміну від цього, свобода ЗМІ викликала велике занепокоєння на сході України, і меншою мірою – на півдні: журналісти та засоби масової інформації, які там працювали, зазнавали постійних суворих загроз та переслідувань, включаючи викрадення та короткострокове утримання журналістів і захоплення видань.⁸² Київський окружний адміністративний суд за зверненням Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (Нацрада) прийняв рішення про тимчасову заборону чотирьох російських (теле-) каналів на підставі тверджень про пропаганду проти української влади.⁸³ Однак, на практиці рішення суду не виконувалося кількома регіональними операторами кабельного телебачення в Донецькій та Луганській областях. Крім цього, у кількох випадках протиурядові сили у цих двох областях виключили з ефіру сигнали деяких національних та регіональних українських мовників та замінили їх російськими телеканалами.

Компетентні органи мають вжити всіх необхідних кроків для захисту журналістів та засобів масової інформації від нападів, а також створити умови для належного розслідування та реагування в усіх випадках порушення свободи ЗМІ.

Діяльність ЗМІ у період передвиборної агітації регулюється законом про вибори, який передбачає, що державні та приватні засоби масової інформації повинні забезпечувати збалансоване висвітлення кандидатів. Закон також вимагає від державних ЗМІ надання безкоштовного ефірного часу та друкованої площі всім учасникам виборчих перегонів. Закон про вибори суворо регламентує формат проведення теледебатів серед кандидатів, як у державних так і у приватних ЗМІ, що потенційно обмежує обсяги жвавої публічної дискусії.⁸⁴ Платна політична реклама дозволяється у державних та приватних ЗМІ без обмеження обсягів, але засоби масової інформації повинні надавати кандидатам рівні умови та публікувати свої розцінки.

Закон про вибори не визначає чітко орган, відповідальний за нагляд за діяльністю ефірних та друкованих ЗМІ під час виборів. Хоча Нацрада, незважаючи на це, відстежувала дотримання ефірними ЗМІ вимог чинного законодавства у період передвиборної агітації,⁸⁵ її спроможність повністю забезпечити виконання засобами масової інформації вимог закону обмежена нечіткою системою санкцій.⁸⁶

Закон про вибори має передбачити чітку систему санкцій за порушення положень, що регулюють діяльність ЗМІ, та визначити компетентний орган, відповідальний за розгляд відповідних питань. Крім цього, треба розглянути можливості для посилення Нацради з питань телебачення і радіомовлення у якості незалежного регуляторного органу, а також підвищити її спроможність відстежувати та повноцінно забезпечувати дотримання вимог

⁸² Представник ОБСЄ з питань свободи ЗМІ уважно відстежувала процес погіршення можливостей ЗМІ вільно працювати в країні та оприлюднила кілька заяв, закликаючи до відновлення свободи ЗМІ. Див. <http://www.osce.org/fom/118990>.

⁸³ Тимчасова заборона була накладена 25 березня рішенням № 824/3456/14 Київського окружного апеляційного суду, яке залишається в силі до остаточного вирішення справи по суті.

⁸⁴ Стаття 62 закону про вибори передбачає, що у теледебатах можуть брати участь лише два кандидати, причому кожен кандидат може взяти участь в дебатах лише один раз на одному каналі протягом періоду передвиборної агітації.

⁸⁵ Відповідно до статті 13 закону «Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення»

⁸⁶ Діяльність Нацради, пов'язана з виборами, включала компонент моніторингу ЗМІ. Представники Нацради повідомили МСВ ОБСЄ/БДПЛ, що спроможність Нацради наразі є обмеженою виданням попереджень, що вона робить шляхом повідомлення компаній-мовників та ЦВК про виявленні порушення. Публічний звіт був представлений 11 червня.

законодавства ефірними ЗМІ, розглядати скарги, пов'язані з діяльністю ЗМІ, та застосовувати санкції у разі можливих порушень протягом періоду передвиборної агітації. Рішення незалежного регуляторного органу мають прийматися вчасно та оприлюднюватися.

С. МОНІТОРИНГ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ МСВ ОБСЄ/БДПЛ

Моніторинг ЗМІ, який проводився МСВ ОБСЄ/БДПЛ, продемонстрував, що протягом виборчої кампанії у загальному політичному дискурсі у ЗМІ домінувала тема кризи в південних та східних областях, навіть під час висвітлення кандидатів.⁸⁷ Ефірні ЗМІ висвітлювали кампанію у різних форматах: новинах, передачах з актуальних проблем, ток-шоу, дебатах, інтерв'ю, платній рекламі, але редакційне висвітлення було присвячене обмеженій кількості кандидатів.⁸⁸ Державне національне телебачення та радіо належним чином виконали своє зобов'язання щодо надання безкоштовного ефірного часу всім кандидатам, більшість з яких скористалася цією можливістю.⁸⁹

Державний «Перший національний» канал у рамках позитивної ініціативи організував та транслював «Національні дебати» серед усіх кандидатів.⁹⁰ На тлі неактивної кампанії ця ініціатива стала важливим внеском, що дозволив громадянам зробити поінформований вибір. У новинах на державному телебаченні натомість висвітлення кампанії було дуже обмеженим. «Перший національний» присвятив лише 11% свого ефірного часу кандидатам, і 59% – висвітленню роботи органів влади. Незважаючи на це, органи влади утримували від активної участі у кампанії та підтримки когось з кандидатів. Найпопулярніше ток-шоу на "Першому національному" – Шустер Live – присвятило Ю. Тимошенко 29% свого ефіру.⁹¹ П. Порошенко був запрошений взяти участь у дебатах з Ю. Тимошенко у цьому ток-шоу, але відмовився.

Тональність висвітлення приватними мовниками була в цілому нейтральною, але у кількох випадках висвітлення виявилось упередженим. Так, «5 канал» приділив 60% часу редакційного висвітлення П. Порошенку.⁹² Лише кілька кандидатів витрачали кошти на платну рекламу у рамках своєї кампанії. Чотири кандидати придбали 82% всієї платної реклами на телеканалах, щодо яких здійснювався моніторинг, причому один лише П. Порошенко купив 33%, Ю. Тимошенко придбала 20%, М. Добкін – 15% та С. Тігіпко – 14%.

Відповідно до закону, державні газети «Голос України» та «Урядовий кур'єр» 30 квітня опублікували спеціальні випуски, в яких надавалася безкоштовна друкована площа для представлення платформ кандидатів. Державні та приватні друковані ЗМІ пропонували обмежене висвітлення перебігу кампанії. Були помічені статті з ознаками публікації проплачених матеріалів, що не були чітко позначені, як такі; відповідні статті потенційно заплутують виборців щодо джерела матеріалу, що має відношення до виборів.

Закон про вибори має чітко визначати, яким чином мають позначатися платні матеріали, пов'язані з виборами, у друкованих ЗМІ. Крім цього, органи самоорганізації, зокрема Комісії з

⁸⁷ МСВ ОБСЄ/БДПЛ з 1 квітня розпочала медіа-моніторинг семи телеканалів (державний "Перший національний" та приватні "Інтер", "5 канал", ICTV, 1+1, TVi, ТРК "Україна") та двох газет (державної "Голос України" та приватної "Факты и комментарии"). Див. детальні результати у Додатках.

⁸⁸ П. Порошенко та Ю. Тимошенко отримали по 20% загального висвітлення всіх кандидатів, М. Добкін – 9%, С. Тігіпко – 9% та О. Ляшко – 8%.

⁸⁹ Кожному кандидатові надавалося по 15 хвилин у прайм-тайм з 22 квітня до 22 травня на «Першому каналі» та з 7 до 23 травня на «Українському радіо 1».

⁹⁰ Ці дебати на «Першому каналі» не відповідали вимогам закону про вибори у частині організації дебатів між кандидатами. Канал натомість розробив власний формат – три учасники в кожних з семи дебатах.

⁹¹ «Шустер Live» становить 70% всього ефіру, присвяченого висвітленню політичних подій на "Першому каналі", не враховуючи безкоштовного ефірного часу та «Національних дебатів».

⁹² «5 канал» належить Петру Порошенку.

журналістської етики, могли б розглянути можливості для посилення професійних стандартів та обізнаності засобів масової інформації за допомогою навчальних програм для журналістів.

Освітні ролики та повідомлення для виборців від ЦВК транслювалися на державних та приватних телеканалах лише протягом останніх двох тижнів кампанії в обмеженому обсязі.

Х. УЧАСТЬ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

За даними останнього перепису населення 2001 року, 77,8% громадян України є етнічними українцями, 17,3% - етнічними росіянами, а решта 5% населення складається з білорусів, болгар, кримських татар, євреїв, угорців, молдаван, поляків, ромів, румунів та інших невеликих меншин. 29% населення зазначили, що вважають російську мову своєю рідною мовою, причому майже половина цього російськомовного населення складається з інших етнічних груп, включаючи українців.⁹³

Загалом, представники громад національних меншин вільно брали участь у виборчому процесі та не повідомляли про жодні перешкоди у якості виборців або кандидатів.⁹⁴ Навіть незважаючи на те, що українське законодавство передбачає, що офіційні виборчі матеріали повинні готуватися лише українською мовою,⁹⁵ представники більшості громад не згадували про те, що мовні бар'єри заважали їм зрозуміти, що написано у виборчих бюлетенях, інших виборчих матеріалах, або навіть в теледебатах. Спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ також не чули про виключення представників нацменшин з ОВК та ДВК, а також відзначили представництво нацменшин у складі виборчих комісій у місцях компактного проживання відповідних громад.

Головним винятком у цих спостереженнях стала громада ромів, які визнали обмежене розуміння державної мови деякими її представниками, та які повідомили про неучасть у виборчому процесі майже половини їхньої громади найчастіше через відсутність посвідчень особи та реєстраційних документів, а також у деяких регіонах – про наявність мовного бар'єру.⁹⁶ Співрозмовники МСВ ОБСЄ/БДПЛ відмічали, що роми продовжують відчувати підвищене та суперечливе бюрократичне ставлення до себе, коли намагаються отримати посвідчення особи, викликані правовими та процедурними недоліками, а також скаржилися на те, що відповідальні органи часті не виконують судових рішень.

Відповідно до попередніх рекомендацій, що увійшли до Остаточного звіту ОБСЄ/БДПЛ за результатами виборів президента у 2010 році, рекомендується вжити комплексні заходи для ефективного вирішення проблеми відсутності ідентифікаційних та інших необхідних документів у ромів. Слід розглянути можливості для перегляду відповідного національного законодавства та місцевої практики, особливо на рівні регіональних адміністративних органів, відповідальних за видачу ідентифікаційних документів.

Заворушення у деяких регіонах країни істотно вплинули на політичну участь великої кількості представників певних громад, особливо кримських татар в Криму та російськомовного населення у східних областях, які проживають а регіонах, де організація виборів була

⁹³ Перепис проводився у 2001 році; наступний перепис був запланований на 2011 рік, але потім перенесений на 2016 рік.

⁹⁴ МСВ ОБСЄ/БДПЛ мала розмову з 81 представником на всій території країни з 17 груп етнічних меншин та 7 релігійних спільнот, а також 5 дорадчих органів, що представляють інтереси меншин.

⁹⁵ Стаття 12 Закону «Про засади державної мовної політики» (мовний закон).

⁹⁶ За даними перепису 2001 року в країні проживають 47 600 ромів, але за оцінками Міжнародного союзу циган та місцевих ромських організацій в Україні проживають до 400 000 ромів.

неможливою.⁹⁷ Поодинокі випадки порушень, залякування та вандалізму проти національних меншин, включаючи єврейську та ромську спільноти, також могли зменшити рівень їхньої участі. Не було помічено нетолерантних висловлювань протягом періоду передвиборної кампанії.

Політична нестабільність на переважно російськомовному сході країни також впливала на риторичну сферу мовного питання, коли деякі кандидати змінили свої попередні позиції та висловлювалися на підтримку мовного закону 2012 року або розширення статусу російської мови у рамках кампанії, але все одно вони не погоджувалися надати російській мові статус другої державної. Більшість кандидатів не адресувала свої передвиборчі повідомлення конкретно виборцям з національних меншин,⁹⁸ але деякі представники російської спільноти інформували МСВ ОБСЄ/БДПЛ, що вони втратили інтерес до кампанії через відсутність провідного кандидата, який би представляв їхні інтереси.

XI. НАЦІОНАЛЬНІ ТА МІЖНАРОДНІ СПОСТЕРІГАЧІ

Закон про вибори зі змінами та доповненнями передбачає здійснення спостереження за виборчим процесом міжнародними та національними спостерігачами, включаючи місцеві неурядові організації. Відповідно до закону, для отримання права спостерігати за виборами, статuti громадських організацій повинні визначати здійснення спостереження за виборами одним із видів діяльності такої організації, таким чином звужуючи можливість здійснення спостереження. Крім того, 60-денний строк для реєстрації громадських організацій як таких, що мають право акредитувати спостерігачів, може істотно обмежити можливості громадських організацій щодо спостереження за виборами.⁹⁹ Загалом, десять громадських організацій отримали право реєструвати своїх спостерігачів. З них тільки ОПОРА та Комітет виборців України (КВУ) акредитували велику кількість спостерігачів на рівні ОВК, здійснювали довгострокове та короткострокове спостереження та опублікували кілька звітів до та після дня голосування. Не всі кандидати та партії, які їх висували, активно акредитували спостерігачів.

Процес акредитації спостерігачів від національних громадських організацій міг би бути спрощений, щоб надати їм можливості для спостереження на всіх етапах виборчого процесу, включаючи формування ОВК та роботу ЦВК з самого початку виборчого процесу.

Процес реєстрації та акредитації спостерігачів ЦВК був в цілому всеохоплюючим, при цьому українські органи влади вітали спостерігачів з держав-членів ОБСЄ та інших країн. Однак, ЦВК відмовила у реєстрації деяким міжнародним організаціям з підстав, передбачених відповідною

⁹⁷ На основі даних перепису, у 2001 році на Кримському півострові проживало 243 400 кримських татар. Меджліс кримськотатарського народу оцінює їхнє населення на сьогодні на рівні близько 300000 осіб. Однак, лише 6 000 з близько 1,8 мільйонів виборців з Криму зареєстрували тимчасову зміну місця голосування. Кримчани повідомили спостерігачам ОБСЄ/БДПЛ, які працювали в Херсонській області, що межує з Кримом, що багато хто втратив бажання реєструватися та голосувати з огляду на час, поїздки, витрати на безпеку, які передбачалися.

⁹⁸ Петро Порошенко підписав угоду з Угорською громадою щодо підтримки мовних прав меншин та децентралізації серед інших питань в обмін на їхню підтримку.

⁹⁹ Реєстрація конкретних громадських та партійних спостерігачів відбувається в ОВК на основі заяв, підписаних головою відповідної громадської організації, довіреною особою кандидата або представником відповідної партії, що висунула кандидата, які повинні подаватися не пізніше, ніж з п'ять днів до дня голосування.

постановою ЦВК, а не законом про вибори.¹⁰⁰ ЦВК акредитувала 3 325 спостерігачів від міжнародних організацій та 282 спостерігачів від різних країн.

Процедурні постанови ЦВК повинні узгоджуватися із законом про вибори та не повинні створювати додаткових підстав для відмови у реєстрації спостерігачів.

Відповідно до попередніх рекомендацій ОБСЄ/БДПЛ всі спостерігачі тепер мають право отримувати копії протоколів з результатами виборів від органів управління виборчим процесом всіх рівнів, що є важливою складовою підвищення прозорості. Крім цього, всі національні спостерігачі мають право подавати скарги та звертатися до суду.

ХІІ. СКАРГИ ТА ЗВЕРНЕННЯ

Право на ефективні засоби правового захисту в достатній мірі гарантується виборчим законодавством; однак, Законом про вибори й досі передбачається можливість відмови у прийнятті скарги через незначні недоліки у її оформленні.¹⁰¹ Право на оскарження рішень, дій, або бездіяльності виборчих комісій та інших суб'єктів виборчого процесу надається всім учасникам виборчого процесу.¹⁰²

Закон про вибори визначає форму та необхідні відомості, що мають зазначатися у скарзі, щоб вона могла бути розглянута виборчою комісією. Скаржникам, як правило, надається п'ять днів з моменту дії/бездіяльності або прийняття рішення для подання скарги, а виборча комісія має 2 дні на відповідь.¹⁰³ ЦВК отримала 16 скарг у період передвиборної агітації та ще 7 після дня голосування, але не розглядала жодну з отриманих скарг по суті.¹⁰⁴ Скаржники отримали відповіді у формі листів із поясненням про формальну невідповідність отриманих скарг виборчому законодавству. ЦВК не здійснювала жодних спроб щодо розгляду питань, порушених у скаргах, за власною ініціативою.

Автоматичне відхилення скарг з підстав неналежного оформлення має бути виключено із закону про вибори. Слід заохочувати виборчі комісії розглядати справи по суті якщо питання, зазначене у скарзі, є очевидним з поданих документів.

¹⁰⁰ Відповідно до п. 2.6 Порядку реєстрації міжнародних спостерігачів (Постанова ЦВК № 30 від 4 березня 2014 р.), міжнародна неурядова організація повинна до заявки про реєстрацію завірені копії установчих документів (статутів тощо), які підтверджують, що питання, пов'язані з виборчим процесом та спостереженням на виборах, є частиною статутної діяльності цієї організації, а також завірену копію документа, який підтверджує міжнародний статус організації.

¹⁰¹ Відповідно до статті 96 закону про вибори, «Скарга, оформлена без дотримання вимог статті 95 цього Закону повертається без розгляду»... Стаття 95 Закону України «Про вибори Президента України» встановлює вимоги до скарг, що подаються до виборчих комісій або судів, включаючи між іншим: перелік додатків до скарги, особисту інформацію про суб'єкта скарги, навіть якщо вона невідома, декілька копій всіх документів, що додаються, нотаріально засвідчену копію із підтвердженням повноважень довіреної особи або представника кандидата, навіть якщо він вже зареєстрований ЦВК у цій якості.

¹⁰² Кандидати на пост Президента України, партії, що беруть участь у виборчому процесі, виборчі комісії, національні спостерігачі, а також виборці, права яких були порушені, можуть подавати скарги та оскаржувати рішення.

¹⁰³ Окремі кінцеві терміни визначені для випадків, що відбулися протягом останніх двох днів перед днем голосування та у день голосування.

¹⁰⁴ Одна скарга від кандидата на пост Президента України Вадима Рабиновича щодо указів Президента України стосовно надання охорони шістьом іншим кандидатам на пост Президента України була розглянута на засіданні ЦВК, за результатами якого було прийнято рішення про відсутність у ЦВК юрисдикції приймати рішення щодо дій Президента.

Стосовно більшості виборчих питань заявники можуть обирати, чи подавати скаргу до органів управління виборчим процесом або до суду, чи до обох. У судовій системі скарги та звернення з виборчих питань слухаються в адміністративних судах, а Вищий адміністративний суд є судом останньої інстанції у виборчих справах. Як і у випадку виборчих комісій, скаржник повинний подати належним чином оформлену скаргу протягом п'яти днів з моменту дії/бездіяльності або прийняття рішення, що є предметом оскарження, а суди мають 2 дні, щоб розглянути справу.

МСВ ОБСЄ/БДПЛ ще раз повертається до рекомендацій, представлених у Спільному висновку ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії, які закликають до спрощення порядку оскарження та заохочують розробку бланків скарг. Такий бланк міг би допомогти забезпечити розуміння скаржниками, які документи потрібні для подання скарги до виборчої комісії або до суду, а також роз'яснити скаржникам, куди звертатися зі скаргою.

Під час розгляду спорів та скарг, пов'язаних із виборчим процесом, суди дотримувались дводенного строку для їх розгляду та надавали заявникам достатні можливості для обґрунтування своїх вимог. Крім того, суди приділяли особливу увагу аргументам ЦВК та витребували додаткові документи від ЦВК для прийняття рішення із відповідного питання. Загалом Київський апеляційний адміністративний суд розглянув 29 справ, 17 з яких були пізніше оскаржені до Вищого адміністративного суду України.¹⁰⁵

Після призначення виборів до Вищого адміністративного суду надійшло два подання щодо оскарження рішення парламенту про призначення виконуючого обов'язки президента та проведення виборів 25 травня. Суд відмовився розглядати обидві справи на підставі того, що вони стосуються конституційних питань, які не належать до юрисдикції суду. 10 квітня Верховний суд прийняв до розгляду скаргу проти цього рішення. Хоча ця справа не вважається виборчим спором і тому не підлягає прискореному розгляду, Верховний суд не дотримався звичайних строків, визначених в Адміністративно-процесуальному кодексі, при розгляді цього питання.

Після призначення нового уряду було внесено значні зміни у законодавство, що регулює діяльність судової системи у виборчий період. Верховна Рада внесла поправки до законів, посиливши свою роль у призначенні суддів пожиттєво. 23 та 24 лютого Верховна Рада України звільнила голову Вищого адміністративного суду та п'ять суддів Конституційного суду України.¹⁰⁶ Діючі та звільнені судді Конституційного Суду України подали скарги на рішення Верховної Ради України про звільнення до Вищого адміністративного суду. 18 червня Вищий адміністративний суд прийняв рішення на користь Голови Конституційного Суду В. Овчаренка, скасувавши рішення парламенту про його звільнення; розгляд інших скарг на момент підготовки цього звіту ще тривав. У схожій справі 11 квітня Адміністративний суд скасував рішення Верховної Ради про звільнення голови суду; розгляд скарги проти цього рішення Верховним Судом очікується.

8 квітня парламент прийняв новий закон «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», яким передбачається та оновлення складу Вищої ради юстиції і Вищої кваліфікаційної комісії

¹⁰⁵ 29 справ включають 16 скарг на постанови ЦВК щодо реєстрації 11 кандидатів, один позов від кандидата, якому було відмовлено у реєстрації, стосовно реєстрації Петра Порошенка, дві скарги від кандидатів на пост Президента України щодо заяв у засобах масової інформації, зроблених іншими кандидатами, 1 скарга про перерозподіл ЦВК керівних посад в ОВК між кандидатами, 3 скарги стосовно запиту громадянина до ЦВК щодо надання автобіографій кандидатів на пост Президента, 3 скарги від громадянина стосовно програми Юлії Тимошенко, один запит від громадянина про зміну форми виборчого бюлетеню, та 2 скарги щодо реєстрації міжнародних спостерігачів. Ще дві скарги, які були розглянуті місцевими судами у Чернігові та Києві, стосувались неправдивої інформації про кандидатів та членів партій у засобах масової інформації.

¹⁰⁶ Постанови Верховної Ради України № 4195 від 23 лютого 2014 року та № 775–VII від 24 лютого 2014 року

суддів, а також звільнення всіх голів та заступників голів загальних, адміністративних, господарських та вищих спеціалізованих судів із займаних посад. Закон «Про відновлення довіри до судової влади» також закликає до люстрації суддів, які розглядали справи, пов'язані із зібраннями, починаючи з листопада 2013 року, та з парламентськими виборами 2012 року. Останні зміни до законодавства щодо судової системи та заклики до люстрації суддів вплинули на роботу судів у виборчий період. Крім того, викликає занепокоєння висловлене деякими судьями небажання розглядати спори, пов'язані із виборчим процесом та свободою мирних зібрань через побоювання щодо можливих наслідків, а також політичне втручання у процес обрання Голови Вищого адміністративного суду України.¹⁰⁷

Прокуратура повідомила про порушення 125 кримінальних розслідувань за фактами випадків, що відбулися протягом виборчого періоду. До розслідуваних випадків належать напади на кандидатів на пост Президента України, перешкоджання роботі представників органів, відповідальних за організацію та проведення виборів, та знищення виборчих матеріалів. Більше половини з цих випадків сталися у Донецькій та Луганській областях. Всі розслідування ще тривають, і жодну справу ще не було передано до суду для притягнення винних до відповідальності.

ХІІІ. ДЕНЬ ГОЛОСУВАННЯ

У день голосування ОБСЄ/БДПЛ залучила 1 025 довгострокових та короткострокових спостерігачів. Загалом, понад 1 200 спостерігачів з 49 держав-учасниць долучилися до роботи ММСВ. Спостерігачі звітували про відкриття 342 виборчих дільниць, хід голосування на 4 135 виборчих дільницях, а також про закриття та підрахунок голосів на 410 виборчих дільницях. У ніч після голосування та у наступні дні спостерігачі ММСВ подали 665 звіти щодо процесу встановлення підсумків голосування на 174 ОВК. Спостерігачі ММСВ звітували з усіх регіонів, в яких відбулися вибори, включаючи обмежену кількість дільниць у Донецькій та Луганській областях.

На більшій частині території країни день голосування пройшов загалом мирно. За даними ЦВК явка виборців склала 59,9%.¹⁰⁸ ЦВК почала оприлюднювати детальні попередні результати виборів з розбивкою за виборчими дільницями на своєму веб-сайті приблизно о 1:30 ночі, але у процесі роботи виникли технічні проблеми.¹⁰⁹

Незважаючи на зусилля органів, відповідальних за організацію та проведення виборів, щодо забезпечення голосування на всій території країни, голосування не відбулося в 10 з 12 виборчих округів у Луганській області та в 14 з 22 округів у Донецькій області.¹¹⁰ Це було викликано незаконними діями озброєних груп сепаратистів напередодні та у день голосування, включаючи

¹⁰⁷ 17 квітня заплановане голосування за кандидатуру на пост Голови Вищого адміністративного суду України було зірвано близько 200 протестувальниками, які вимагали не розглядати двох з трьох кандидатів на посаду Голови. Голови. Була досягнута домовленість з Правим Сектором та народним депутатом від «Батьківщини» про те, що суд надасть інформацію про перелік кандидатів до призначення наступної дати голосування за кандидатуру Голови Вищого адміністративного суду України.

¹⁰⁸ Такий показник явки був розрахований на основі загальної кількості виборців, включених до списків виборців на виборчих дільницях, де відбулося голосування. Після визначення загальної кількості виборців, зареєстрованих у 213 виборчих округах, де були створені ОВК (тобто за виключенням Автономної республіки Крим та м. Севастополь) явка склала 52,7 відсотки.

¹⁰⁹ Через ці проблеми ЦВК опрацювала менш, ніж 1% протоколів ДВК до 03:00 год. 26 травня. Опрацювання на оприлюднення протоколів були відновлені з 03:00 до 04:00 год.

¹¹⁰ ЦВК повідомила, що голосування не здійснювалося на більш ніж 800 з 3 908 виборчих дільниць у цих областях, у виборчих округах 47, 49, 50, 58, 59, 60, 61 та 62 у Донецькій області, а також у виборчих округах 114 та 115 у Луганській області. Водночас, явка виборців у цих регіонах була нижче середньої, з урахуванням ситуації небезпеки.

загрози життю та залякування працівників органів управління виборчим процесом, захоплення та знищення виборчих матеріалів, а також неможливість передати виборчі бюлетені на виборчі дільниці у результаті небезпеки, створеної цими угрупованнями. Більшість громадян України, що проживають у цих областях, відповідно була позбавлена права проголосувати та здійснити своє волевиявлення.¹¹¹ У 10 виборчих округах в Донецькій та Луганській області, де можна було провести вибори, голосування відбувалося без інцидентів, хоча аспекти безпеки привертала увагу, і явка виборців була низкою. В інших місцях повідомлялося лише про декілька окремих випадків зірвати процес голосування.

Безпосередньо напередодні та у день голосування до ДВК та судів надійшла низка скарг. Переважна більшість цих скарг стосувалася списків виборців та прохання внести зміни та доповнення у списки виборців. Водночас, спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ відзначили кілька скарг, що стосувалися організації виборчих дільниць та потенційних порушень у період агітаційної тиші кандидатами на пост Президента України П. Порошенком та Ю. Тимошенко. Крім цього також було порушено кримінальні розслідування стосовно 28 випадків, що сталися у день голосування.

А. Відкриття дільниць та голосування

Процедура відкриття виборчих дільниць була оцінена позитивно на всіх, крім 16 з 342 виборчих дільниць, на яких здійснювалося спостереження; 12 з цих виборчих дільниць знаходилися в Києві. Незважаючи на загалом позитивну оцінку, спостерігачі ММСВ повідомляли про деякі незначні процедурні проблеми під час відкриття, зокрема, поодинокі випадки неналежного пломбування виборчих скриньок на 16 виборчих дільниць, відсутність деяких виборчих матеріалів на 8 виборчих дільницях. Спостерігачі ММСВ також повідомляли про незначні затримки з відкриттям 64 дільниць для голосування. Спостерігачі від кандидатів або довірені особи були присутні на всіх, крім 14 виборчих дільниць, де спостерігалось відкриття голосування, а громадські спостерігачі були присутні на 86. На 7 виборчих дільницях спостерігачів ММСВ не пустили та не дозволили спостерігати процедури відкриття. На 6 дільницях, де здійснювалося спостереження, помічена присутність осіб, які не мали права там перебувати, під час відкриття.

Процес голосування отримав позитивну оцінку на 98% виборчих дільниць, де здійснювалося спостереження, і дещо менш позитивна оцінка була надана щодо дільниць, де одночасно проводилися місцеві вибори (94% позитивно проти 99%), включаючи Київ (95% проти 99%). За межами столиці суттєвих регіональних відмінностей не спостерігалось. Ефективність роботи ДВК, а також розуміння членами ДВК та виборцями процедур, були оцінені позитивно на переважній більшості виборчих дільниць. Водночас, зменшення мінімальної кількості членів ДВК з 12 до 9 дійсно призвело до проблем у діяльності, особливо там, де одночасно проводилися місцеві вибори.

Ситуація на виборчих дільницях та навколо них оцінена загалом позитивно, хоча на 10% дільниць, де здійснювалось спостереження, відмічалися натовпи виборців, а також на 5% дільниць – великі групи людей, які очікували ззовні, щоб проголосувати. Спостерігачі ММСВ помітили організаційні проблеми на 6% виборчих дільниць, де здійснювалось спостереження, головним чином, спричинені нераціональним розташуванням або неналежним контролем за просуванням черги. Спостерігачі ММСВ також відмічали, що громіздкі процедури, зокрема, вимога щодо підписання контрольних талонів виборчих бюлетенів виборцем та членом комісії перш, ніж буде виданий бюлетень, призводили до ще більших затримок у ході голосування.

¹¹¹ Приблизно 970 000 виборців у цих двох областях мали можливість проголосувати, у той час як близько 4,09 млн. були позбавлені права голосу.

Спостерігачі ММСВ повідомили лише про декілька окремих випадків напруги, залякування або перешкоджання. Агітація на виборчих дільницях або навколо них, або присутність агітаційних матеріалів у кабінках для голосування були зафіксовані лише у дуже незначній кількості. Майже половина виборчих дільниць, відвіданих спостерігачами, не була доступна для виборців з обмеженими можливостями, а планування чверті дільниць не враховувало потреб виборців з обмеженими можливостями.

Процедури голосування було дотримано на переважній більшості дільниць, де здійснювалося спостереження. Основною проблемою, про яку повідомляли спостерігачі ММСВ, було те, що на 4% відвіданих виборчих дільниць не всі виборці ставили відмітку у бюлетені таємно або не складали бюлетені перш ніж вкинути їх у прозору скриньку. На 3 відсотках дільниць скриньки для бюлетенів не були належним чином опечатані. Крім випадків групового голосування (4%), були помічені лише поодинокі випадки серйозніших процедурних порушень, зокрема голосування за іншу особу (27 повідомлень), низки на вигляд однакових підписів у списку виборців (28 випадків) та ситуації, коли одна людина допомагала кільком виборцям (13 випадків). Порядок встановлення особи виборців був дотриманий майже на всіх дільницях, де здійснювалося спостереження; однак, на 25% виборчих дільниць, відвіданих спостерігачами, незначній кількості виборців було відмовлено у голосуванні – як правило, через те, що вони не були внесені до списків виборців або через те, що вони не могли надати дійсних документів, що підтверджують їхню особу. Спостерігачі ММСВ також повідомляли, що на 65 виборчих дільницях (2 відсотки) не всі виборці, яким дозволили проголосувати, пред'явили дійсне посвідчення особи. На 5% відвіданих виборчих дільниць спостерігачам ММСВ повідомили, що були подані офіційні скарги.

На 9% дільниць були помічені особи, які не мали права там перебувати, і ще на 2% дільниць спостерігалось їхнє втручання або управління процесом. Спостерігачі від кандидатів або довірені особи були присутні на 95% виборчих дільниць, де здійснювалось спостереження. Переважно це були представники П. Порошенка (82%) та Ю. Тимошенко (82%). Громадські спостерігачі були присутні на 24% відвіданих дільниць, причому спостерігачі від КВУ були помічені на 5% дільниць, а від ОПОРИ – на 8%. Інші міжнародні спостерігачі були присутні на 13% виборчих дільниць, відвіданих спостерігачами ММСВ.

В. Підрахунок голосів

Процес підрахунку голосів був оцінений позитивно на 95% з 410 виборчих дільниць, де здійснювалось спостереження. Водночас, оцінка була дещо менш позитивною на тих дільницях, де одночасно проводилися місцеві вибори (85% проти 96%). Розуміння членами ДВК процедур підрахунку голосів та їхнє дотримання цих процедур були позитивно оцінені на значній більшості виборчих дільниць, де спостерігався процес підрахунку, як і ефективність роботи ДВК. Дуже невелика кількість спостерігачів ММСВ повідомила про те, що процес був непрозорий. На 12% виборчих дільниць, це спостерігався підрахунок, виборці чекали у черзі після завершення часу голосування (20:00). У деяких випадках доводилося продовжувати голосування на більш, ніж 30 хвилин. Найчастіше про такі випадки повідомлялося у Києві.

Спостерігачі ММСВ повідомляли про деякі процедурні помилки та проблеми під час підрахунку голосів. Перед відкриттям скриньок не всі ДВК дотримувалися встановлених процедур, зокрема визначення та оголошення кількості підписів у списках виборців (14% дільниць, де спостерігався підрахунок), кількості контрольних талонів (9%) або кількості невикористаних бюлетенів (4%). Крім цього, не всі ДВК вносили ці цифри у протоколи з результатами на цьому етапі, що вимагається для запобігання можливим неточностям. Проблеми, що спостерігалися на цьому етапі, частково були викликані громіздкими та тривалими контрольними перевірками, як от встановлення кількості підписів на контрольних талонах, формулювання деяких статей у

протоколах з результатами, що, на думку спостерігачів ММСВ, були незрозумілими для багатьох членів ДВК, а також відсутністю основних інструментів, наприклад, калькуляторів.

Слід розглянути можливості для роз'яснення та потенційного спрощення процедур узгодження та контрольних перевірок до початку самого підрахунку голосів. При навчанні членів ДВК варто більше уваги приділяти процедурам підрахунку голосів та заповненню протоколів з результатами. Крім цього, деякі пункти у протоколах з результатами можна перефразувати, щоб зробити їх більш зрозумілими.

Після відкриття скриньок з бюлетенями не всі ДВК оголошували, за якого кандидата був відданий кожен бюлетень (3 відсотки) та не голосували за встановлення дійсності спірних бюлетенів (20 відсотків). Спостерігачі ММСВ відмітили, що дійсність спірних бюлетенів не завжди визначалася обґрунтовано (4 відсотки) або послідовно (5 відсотків). Спостерігачі ММСВ повідомили про три випадки наявності у скриньках бюлетенів з ознаками того, що вони могли бути вкинуті до того.

На 17% дільниць під час підрахунку голосів ДВК мали проблеми із заповненням протоколів з результатами підрахунку, а 20% комісій були змушені переглядати попередньо встановлені цифри. У 6% процесів підрахунку голосів цифри вносилися до протоколу неправильно, а у 23 випадках цифри не співпали. Спостерігачі ММСВ відзначили 30 випадків використання заздалегідь підписаних порожніх протоколів.

Спостерігачі від кандидатів та довірені особи були присутні на 95% дільниць, де спостерігався процес підрахунку, громадські спостерігачів – на 21%, а інші міжнародні спостерігачі – на 12%. Неуповноважені особи були присутні на 10% дільниць, де спостерігався процес підрахунку голосів, часто втручаючись у процес або даючи вказівки. У 22 випадках під час підрахунку голосів інші особи, крім членів ДВК, брали участь у підрахунку. ММСВ повідомляла про спроби зірвати або перешкоджати процесу підрахунку голосів на чотирьох виборчих дільницях, де здійснювалося спостереження.

С. Встановлення підсумків голосування ОВК

Процес встановлення підсумків голосування був оцінений негативно у 14 % звітів спостерігачів ММСВ. На початковому етапі цей процес був оцінений дещо більш негативно. Частково це пояснюється збоєм у роботі мережі, що поєднує ОВК з інформаційною системою ЦВК «Вибори», а частково – тим, що система «Вибори» не працювала внаслідок хакерської атаки 22 травня.¹¹² Також причиною було надзвичайне переповнення приміщень ОВК через невідповідність приміщень, велику кількість членів ДВК, які прибували до ОВК одночасно, недостатню правову та організаційну систему отримання матеріалів та опрацювання результатів, напругу та втому членів комісій.

Слід приділити увагу змінам процедур прийняття та опрацювання протоколів підрахунку голосів та виборчих матеріалів від ДВК у спосіб, який дозволить одночасно приймати їх від кількох ДВК.

Проблеми з системою «Вибори» спричинили істотний збій у процесі отримання та опрацювання матеріалів виборів, що завадило багатьом ОВК передати результати, а також затримало оголошення ЦВК попередніх результатів. ОВК реагували на цю ситуацію у різні способи: деякі визначали підсумки голосування вручну; деякі вносили ці дані до системи "Вибори" та

¹¹² 22 травня інформаційна система ЦВК «Вибори» зазнала хакерської атаки. У ніч після завершення голосування ЦВК повідомила МСВ ОБСЄ/БДПЛ, що мережа, яка поєднує ОВК з системою «Вибори», не працює.

передавали скріншоти до ЦВК, а інші тимчасово призупиняли свою роботу. Спостерігачі ММСВ повідомили про затримки та проблеми з переданням даних на 86 ОВК.

ЦВК має розглянути можливості для створення резервної системи, щоб уникнути ситуацій, коли будь-які проблеми у системі «Вибори» перешкоджають зв'язку з ОВК, а також вжити заходів для підвищення безпеки системи.

В 11% звітів з ОВК спостерігачі ММСВ відмічали, що деякі із запечатаних матеріалів ДВК вочевидь зазнали маніпуляцій. Спостерігачі ММСВ також визначали часті проблеми з протоколами ДВК. У 42% своїх звітів вони зазначали, що не всі протоколи були повністю заповнені, і в 61% повідомляли про те, що цифри в одному або кількох протоколах ДВК не співпадали, і ще у 13% вони повідомляли, що цифри у протоколах ДВК змінювалися у приміщенні ОВК членами ОВК або ДВК.¹¹³ Спостерігачі ММСВ також повідомили про 9 випадків помічених ознак навмисних маніпуляцій з протоколами ДВК, а також 10 випадків, коли дані, внесені до комп'ютерної системи, не співпадали з даними у протоколі ОВК.

Спостерігачі ММСВ повідомляли про те, що приміщення та умови були невідповідними у багатьох ОВК, що інколи перешкоджало здійсненню належного спостереження процесу внесення результатів виборів до системи «Вибори». Багато спостерігачів ММСВ повідомляли про переповненість (103 звітів) та напругу (100 звітів). Спостерігачі ММСВ також не могли спостерігати за процесом внесення результатів виборів достатньо уважно (38% повідомлень), а у 15% звітів зазначається, що спостерігачам не надавався доступ до процесу опрацювання даних.

ОВК повинні бути забезпечені приміщеннями, що відповідають умовам не лише для роботи ОВК до дня голосування, а й також для функціонування у якості операційного центру/центру обробки даних у ніч після голосування. Треба також розглянути можливості для надання органам місцевої влади доручень забезпечити такі (додаткові) приміщення.

Спостерігачі від кандидатів а довірені особи були присутні в ОВК у 87% випадків, коли спостерігачі ММСВ здійснювали спостереження, переважно від П. Порошенка (60%) та Ю. Тимошенко (43%). Про присутність громадянських спостерігачів повідомлялося у 40% звітів про спостереження в ОВК, а інших міжнародних спостерігачів – у 33%. Про присутність осіб, які не мали на це права, повідомлялося у 7% звітів про спостереження в ОВК, і про їхнє втручання в процес – у 3%.

D. ОГОЛОШЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ

ЦВК почала публікувати попередні результати на своєму веб-сайті у ніч після голосування. Відповідно до попередніх рекомендацій ОБСЄ/БДПЛ, ЦВК оприлюднювала всі цифри, внесені до протоколів ДВК, включаючи кількість зареєстрованих виборців та невикористаних бюлетенів, що надавало кандидатам та спостерігачам можливість звірити всі цифри з даними у копіях протоколів, які вони отримали на виборчих дільницях. Це підвищило прозорість процесу встановлення результатів.

МСВ ОБСЄ/БДПЛ проаналізувала результати голосування на виборчих дільницях в країні, опубліковані на веб-сайті ЦВК. Хоча більшість невідповідностей у протоколах ДВК була виправлена до того, як ДВК заповнювали свої протоколи, незначна кількість остаточних

¹¹³ Закон про вибори вимагає проведення повторного скликання офіційного засідання ДВК у випадках, коли протокол з результатами містить помилки, і ОВК (або ЦВК через ОВК) вимагає ДВК надати уточнений протокол. Це приводило до додаткових затримок при внесенні даних та встановленні підсумків голосування на рівні ОВК.

результатів ДВК, опублікованих на веб-сайті ЦВК, містила невідповідності.¹¹⁴ МСВ ОБСЄ/БДПЛ також вибірково звірила результати, опубліковані на веб-сайті ЦВК, з копіями протоколів, отриманих спостерігачами ММСВ від ДВК та ОВК.¹¹⁵ Приблизно у 73% протоколів ДВК та 68% протоколів ОВК, що перевірялися, дані співпадали. Там, де були помічені розбіжності, у переважній більшості випадків це було пов'язано з помилками в узгодженні даних, не пов'язаних з кількістю голосів, наприклад, кількість виданих бюлетенів, або «кількість бюлетенів, що підлягають врахуванню», а не з помилками у кількості голосів, відданих за кандидатів.

З 29 099 результатів голосування на виборчих дільницях в країні, опублікованих на веб-сайті ЦВК, 215 продемонстрували явку вище 90% зареєстрованих виборців.¹¹⁶ Петро Порошенко переміг на 151 з цих виборчих дільниць, а Юлія Тимошенко на 62 – набагато вищий відсоток, ні дона набрала в цілому по країні.¹¹⁷ Спеціальні виборчі дільниці, розташовані у пенітенціарних закладах та лікарнях,¹¹⁸ продемонстрували значно вищу явку, ніж загальна по країні.¹¹⁹

Всі ОВК подали протоколи про встановлення підсумків голосування протягом встановленого п'ятиденного терміну. ЦВК знаходилася у безперервному засіданні, починаючи з дня, наступного за днем голосування, до оголошення офіційних результатів, приймаючи протоколи з результатами від ОВК. Перевірка в ЦВК виявила помилки у 40 протоколах ОВК, що вимагало внесення уточнень відповідними ОВК. Ще 13 ОВК вносили поправки до протоколів за власною ініціативою. Поправки вносилися протягом встановленого дводенного терміну. Більшість виправлень стосувалася технічних помилок, що мали місце під час внесення даних до системи «Вибори».

ЦВК оголосила остаточні результати виборів 2 червня. Протокол з результатами був підписаний всіма членами ЦВК та представниками кандидатів, присутніх на засіданні.

Шляхом внесення поправок у березні парламент запровадив чіткі положення, відповідно до яких результати виборів мають бути встановлені незалежно від кількості виборчих дільниць, на яких відбулося голосування. Відповідно до оновленого закону, кожна ОВК повинна встановити результати виборів у відповідному окрузі, навіть якщо там змогла відкритися та провести голосування хоча б одна дільниця. Крім цього, ЦВК зобов'язана встановити результати на основі будь-яких підсумків голосування, визначених ОВК, які вона отримає.

¹¹⁴ Передбачені три математичні перевірки для забезпечення правильного балансу даних, що вносяться у протокол. Перша вимагає, щоб кількість отриманих бюлетенів дорівнювала сумі невикористаних бюлетенів та загальній кількості виборців, які отримали бюлетені. Друга вимагає, щоб кількість виборців, які отримали бюлетені, дорівнювала сумі виборців, які отримали бюлетені за місцем перебування, та виборців, які отримали бюлетені на виборчій дільниці. Третя вимагає, щоб кількість виборців, що взяли участь у голосуванні, відповідала сумі кількості бюлетенів, визнаних недійсними, та загальної кількості бюлетенів, відданих за всіх кандидатів. Загалом, ОБСЄ/БДПЛ виявила помилки у контрольних сумах у 127 протоколах, опублікованих на веб-сайті ЦВК. У тих випадках, коли ДВК не може узгодити цифри, вона може скласти «акт» з поясненням, чому не узгоджуються цифри.

¹¹⁵ Спостерігачі ММСВ отримали 92 протоколи ДВК та 345 ДВК.

¹¹⁶ З них 171 мали від 500 до 1 000 зареєстрованих виборців і 44 мали понад 1 000 зареєстрованих виборців.

¹¹⁷ В цілому по країні Юлія Тимошенко виграла на 205 виборчих дільницях з більш ніж 500 зареєстрованими виборцями.

¹¹⁸ Спостерігачі ММСВ, які здійснювали спостереження на виборчій дільниці у психіатричній лікарні, помітили явні ознаки викидання бюлетенів у скриньку.

¹¹⁹ З 96 виборчих дільниць, де явка перевищила 95 відсотків, 72 біли розташовані у пенітенціарних установах.

XIV. РОЗВИТОК ПОДІЙ ПІСЛЯ ДНЯ ГОЛОСУВАННЯ

Петро Порошенко публічно оголосив про свою перемогу одразу після оприлюднення результатів екзит-полів о 20:00 годині після завершення голосування, хоча на деяких виборчих дільницях голосування ще тривало через черги виборців, що чекали на можливість віддати свій голос.

До судів не надійшло жодних скарг стосовно рішень, прийнятих ЦВК у день голосування, а ЦВК не отримала жодних скарг проти рішень ОВК у ході голосування, підрахунку голосів та встановлення підсумків. Будь-яке рішення, дія чи бездіяльність ЦВК у процесі встановлення результатів виборів може бути оскаржена у Вищому адміністративному суді, що є судом першої та останньої інстанції. Після встановлення результатів Центральною виборчою комісією, до Вищого адміністративного суду надійшла одна скарга від громадянина. Ця скарга не була оформлена належним чином, і тому була повернута скаржнику для внесення виправлень, чого він не зробив протягом відведеного на це часу.

Парламент призначив інаугурацію П. Порошенка на 7 червня – до терміну, визначеного кінцевим для оскарження результатів виборів, який закінчувався о 12:00 у той самий день.

XV. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Наступні рекомендації пропонуються до уваги органів влади, політичних партій та громадянського суспільства України у рамках подальшої підтримки їхніх зусиль проводити вибори відповідно до зобов'язань ОБСЄ та інших стандартів демократичних виборів. Ці рекомендації мають розглядатися в комплексі з іншими рекомендаціями, які увійшли до спільних висновків щодо виборчого законодавства України ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії. ОБСЄ/БДПЛ висловлює готовність допомагати органам влади та громадянському суспільству України продовжувати вдосконалювати виборчий процес.¹²⁰

A. ПЕРШОЧЕРГОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Для забезпечення стабільності у виборчому законодавстві та подальшої гармонізації мають докладатися зусилля для завершення виборчої реформи заздалегідь до проведення наступних виборів і для встановлення запобіжників проти внесення змін до законодавства перед виборами. Також слід розглянути можливості для подальшого передання регуляторних повноважень до ЦВК, щоб у якості основного органу, відповідального за застосування виборчого законодавства, вона була достатньо гнучкою для реагування на будь-які зміни у політичному та безпековому середовищі з метою забезпечення уніфікованого реагування у надзвичайних ситуаціях.
2. Слід приділити серйозну увагу перегляду порядку призначення членів ОВК для кращого забезпечення професіоналізму та стабільності їхньої роботи. Це має забезпечити вищу ефективність навчання та посилення інституційної спроможності.
3. Кількість членів комісії, призначених на кожному рівні, повинна відповідати фактичним потребам управління виборчим процесом, а не визначатися результатами непередбачуваної кількості подань, що надійшли від кандидатів. Слід розглянути можливості для збільшення кількості ОВК або перебачити, щоб у тих випадках, коли ОВК має керувати роботою великої кількості ДВК, були можливості для створення

¹²⁰

У пункті 24 Стамбульського документа ОБСЄ 1999 року країни-учасниці ОБСЄ взяли на себе зобов'язання «оперативно реагувати на оцінки та рекомендації БДПЛ щодо виборів».

операційних центрів на окружному (районному) рівні. Також можна розглянути можливості для визначення поміркованої максимальної кількості виборців на одну виборчу дільницю.

4. Положення, що регулюють фінансування передвиборних кампаній, мають бути посилені з метою підвищення прозорості виборчих фондів. Звіти щодо надходжень та витрат повинні оприлюднюватися завчасно до та після дня голосування. Законодавча база має передбачати незалежний нагляд та моніторинг фінансування кампаній, включаючи можливості для застосування ефективних пропорційних стримуючих санкцій у разі порушень вимог, що регулюють фінансування передвиборної кампанії.
5. Автоматичне відхилення скарг з підстав неналежного оформлення має бути виключено із закону про вибори. Слід заохочувати виборчі комісії розглядати справи по суті якщо питання, зазначене у скарзі, є очевидним з поданих документів.
6. Органи влади України мають розглянути можливості для внесення змін до правових механізмів, якими регулюється участь у виборах громадян Автономної республіки Крим та м. Севастополь, з метою підвищення можливостей для їхньої участі. Стосовно них процедури реєстрації та голосування мають бути по можливості максимально спрощені. Органи з організації та проведення виборів та урядові установи мають посилити зусилля у сфері поширення інформації серед мешканців цих територій про засоби, якими вони можуть проголосувати.
7. До наступних виборів Верховна Рада має повернутися до розгляду поправок до Кримінального кодексу України, нещодавно запропонованих Міністерством внутрішніх справ, що можуть посилити відповідальність та уточнити визначення виборчих порушень, включаючи підкуп виборців.
8. Закон про вибори має передбачити чітку систему санкцій за порушення положень, що регулюють діяльність ЗМІ, та визначити компетентний орган, відповідальний за розгляд відповідних питань. Крім цього, треба розглянути можливості для посилення Нацради з питань телебачення і радіомовлення у якості незалежного регуляторного органу, а також підвищити її спроможність відстежувати та повноцінно забезпечувати дотримання вимог законодавства ефірними ЗМІ, розглядати скарги, пов'язані з діяльністю ЗМІ, та застосовувати санкції у разі можливих порушень протягом періоду передвиборної агітації. Рішення незалежного регуляторного органу мають прийматися вчасно та оприлюднюватися.

В. Інші рекомендації

УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ

9. У Закон про ЦВК має бути включена «неупередженість» у якості одного з керівних принципів роботи ЦВК.¹²¹ Він також повинний також більш детально визначити роль парламентських фракцій в обранні членів ЦВК, щоб забезпечити баланс та плюралізм у складі ЦВК.
10. Незважаючи на сподівання, що майбутні вибори в Україні відбуватимуться у безпечних умовах, уряд має розглянути можливості для створення оперативної групи, до складу

¹²¹ Відповідно до пункту 20 Загального коментаря 25 до статті 25 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7), прийнятого Комітетом ООН з прав людини 12 липня 1996 р.

якої увійдуть виборчі, силові та правоохоронні органи, яка буде функціонувати під керівництвом голови виконавчої гілки влади.

11. Щоб підвищити сприйняття неупередженості ОВК та ДВК, закон має заборонити оплату роботи членів ОВК та ДВК кандидатами. Стосовно ЦВК закон має вимагати від ОВК та ДВК працювати неупереджено.

РЕЄСТРАЦІЯ ВИБОРЦІВ

12. Скорочення строків виготовлення попередніх списків виборців може бути переглянуте, щоб надати виборцям достатньо часу для ознайомлення зі списками виборців та подання заяви для внесення необхідних змін.
13. Оскільки вибори президента проводяться в єдиному загальнонаціональному виборчому окрузі, варто розглянути можливості для скасування вимоги щодо обґрунтування заяви виборця про тимчасову зміну адресу голосування та надати виборцям право звертатися з такою заявою лише на підставі посвідчення особи.
14. Слід розглянути можливості запровадження списків виборців, які можна буде завантажити та роздрукувати, для політичних партій, кандидатів та громадянського суспільства, щоб можна було дієво перевіряти списки виборців, підвищуючи, таким чином, прозорість.

РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ

15. Слід розглянути можливості для усунення вимоги щодо мінімального строку проживання для кандидатів, щоб привести законодавство у відповідність до міжнародних зобов'язань та належної практики.
16. Слід розглянути можливості для запровадження бар'єру у вигляді кількості голосів для повернення грошової застави. Крім цього, до закону мають бути внесені зміни, якими будуть чітко передбачені умови повернення застави у разі виборів в один тур.

ПЕРЕДВИБОРНА АГІТАЦІЯ

17. Рекомендується розглянути можливості внесення поправок до закону про вибори з метою запровадження ефективних пропорційних стримуючих санкцій за порушення правил здійснення передвиборної агітації, оскільки чинне законодавство не передбачає ефективного механізму забезпечення вирішення проблеми таких порушень. Зокрема, варто розглянути можливості скорочення часу, що відводиться для прийняття рішень щодо порушень, пов'язаних з передвиборною агітацією.
18. Відповідні органи повинні забезпечити дотримання конституційної вимоги, відповідно до якої право на зібрання має регулюватися законом, та скасувати всі місцеві положення щодо проведення публічних зібрань, які не впливають з національного законодавства.

ФІНАНСУВАННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ КАМПАНІЇ

19. Закон про вибори має бути змінений з метою забезпечення рівних можливостей для кандидатів, які висувуються самостійно, та для кандидатів від партій у частині положень, що регулюють фінансування кампаній.

ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

20. Компетентні органи мають вжити всіх необхідних кроків для захисту журналістів та засобів масової інформації від нападів, а також створити умови для належного розслідування та реагування в усіх випадках порушення свободи ЗМІ.
21. Закон про вибори має чітко визначати, яким чином мають позначатися платні матеріали, пов'язані з виборами, у друкованих ЗМІ. Крім цього, органи самоорганізації, зокрема Комісії з журналістської етики, могли б розглянути можливості для посилення професійних стандартів та обізнаності засобів масової інформації за допомогою навчальних програм для журналістів.

УЧАСТЬ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

22. Відповідно до попередніх рекомендацій, що увійшли до Остаточного звіту ОБСЄ/БДПЛ за результатами виборів президента у 2010 році, рекомендується вжити комплексні заходи для ефективного вирішення проблеми відсутності ідентифікаційних та інших необхідних документів у ромів. Слід розглянути можливості для перегляду відповідного національного законодавства та місцевої практики, особливо на рівні регіональних адміністративних органів, відповідальних за видачу ідентифікаційних документів.

НАЦІОНАЛЬНІ ТА МІЖНАРОДНІ СПОСТЕРІГАЧІ

23. Процес акредитації спостерігачів від національних громадських організацій міг би бути спрощений, щоб надати їм можливості для спостереження на всіх етапах виборчого процесу, включаючи формування ОВК та роботу ЦВК з самого початку виборчого процесу.
24. Процедурні постанови ЦВК повинні узгоджуватися із законом про вибори та не повинні створювати додаткових підстав для відмови у реєстрації спостерігачів.

РОЗГЛЯД ВИБОРЧИХ СПОРІВ

25. МСВ ОБСЄ/БДПЛ ще раз повертається до рекомендацій, представлених у Спільному висновку ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії, які закликають до спрощення порядку оскарження та заохочують розробку бланків скарг. Такий бланк міг би допомогти забезпечити розуміння скаржниками, які документи потрібні для подання скарги до виборчої комісії або до суду, а також роз'яснити скаржникам, куди звертатися зі скаргою.

ДЕНЬ ГОЛОСУВАННЯ

26. Слід розглянути можливості для роз'яснення та потенційного спрощення процедур узгодження та контрольних перевірок до початку самого підрахунку голосів. При навчанні членів ДВК варто більше уваги приділяти процедурам підрахунку голосів та заповненню протоколів з результатами. Крім цього, деякі пункти у протоколах з результатами можна перефразувати, щоб зробити їх більш зрозумілими.
27. Слід приділити увагу змінам процедур прийняття та опрацювання протоколів підрахунку голосів та виборчих матеріалів від ДВК у спосіб, який дозволить приймати їх одночасно від кількох ДВК.

28. ЦВК має розглянути можливості для створення резервної системи, щоб уникнути ситуацій, коли будь-які проблеми у системі «Вибори» перешкоджають зв'язку з ОВК, а також вжити заходів для підвищення безпеки системи.

29. ОВК повинні бути забезпечені приміщеннями, що відповідають умовам не лише для роботи ОВК до дня голосування, а й також для функціонування у якості операційного центру/центру обробки даних у ніч після голосування. Треба також розглянути можливості для надання органам місцевої влади доручень забезпечити такі (додаткові) приміщення.

ДОДАТОК – РЕЗУЛЬТАТИ ВИБОРІВ

Дострокові президентські вибори в Україні 2014 р., Протокол з остаточними результатами	Загальна кількість у остаточному протоколі	Виборчі дільниці за межами країни
Кількість надрукованих бюлетенів	34 692 976	–
Кількість бюлетенів, отриманих ОВК	31 103 264	462 920
Кількість бюлетенів, отриманих ДВК	30 543 704	462 840
Кількість виробних бюлетенів, не переданих ОВК, що вважаються невикористаними і підлягають знищенню	3 589 712	–
Кількість виборчих бюлетенів, не переданих ДВК, що вважаються невикористаними і підлягають знищенню	559 444	–
Кількість виборчих бюлетенів, виготовлених, як виняток, з дозволу ЦВК безпосередньо дільничними виборчими комісіями	474	0
Кількість виборців, внесених до списків виборців на виборчих дільницях	34 214 652	–
Кількість виборців, внесених до витягів зі списків виборців на виборчих дільницях для голосування за місцем перебування	815 640	0
Кількість виборців, внесених до списків виборців на виборчих дільницях, на яких голосування було проведено	30 095 028	474 046
Кількість невикористаних виборчих бюлетенів	12 521 805	390 016
Кількість виборців, які отримали виборчі бюлетені в приміщенні для голосування	17 318 937	72 821
Кількість виборців, які отримали виборчі бюлетені за місцем перебування	703 243	0
Кількість виборців, які отримали виборчі бюлетені	18 022 236	72 824
Кількість виборців, які взяли участь у голосуванні	18 019 504	72 817
Кількість виборчих бюлетенів, визнаних недійсними	244 555	579

Кандидат	Кількість голосів	% голосів
Ольга Богомолець	345 384	1,92
Юрій Бойко	35 928	0,20
Андрій Гриненко	73 277	0,41
Анатолій Гриценко	989 029	5,49
Михайло Добкін	546 138	3,03
Олександр Клименко	10 542	0,06
Валерій Коновалюк	69 572	0,39
Ренат Кузьмін	18 689	0,10
Василь Куйбіда	12 391	0,07
Олег Ляшко	1 500 377	8,33
Микола Маломуж	23 771	0,13
Петро Порошенко	9 857 308	54,70
Вадим Рабінович	406 301	2,25
Володимир Саранов	6 232	0,03
Петро Симоненко	272 723	1,51
Юлія Тимошенко	2 310 050	12,82
Сергій Тігіпко	943 430	5,24

Олег Тягнибок	210 476	1,17
Василь Цушко	10 434	0,06
Зорян Шкіряк	5 021	0,03
Дмитро Ярош	127 772	0,71

Область	Зареєстровані виборці на виборчих дільницях, на яких голосування було проведене	Кількість виборців, які одержали виборчі бюлетені	Явка виборців
Автономна республіка Крим	н/в	н/в	н/в
Вінницька	1 277 483	895 219	70,08%
Волинська	773 608	581 796	75,21%
Дніпропетровська	2 637 271	1 465 139	55,56%
Донецька	760 114	115 823	15,24%
Житомирська	994 519	659 335	66,30%
Закарпатська	952 873	486 273	51,03%
Запорізька	1 437 341	735 764	51,19%
Івано-Франківська	1 064 739	796 008	74,76%
Київська	1 456 820	996 046	68,37%
Кіровоградська	772 839	467 755	60,53%
Луганська	212 799	52 239	24,56%
Львівська	1 958 905	1 544 016	78,82%
Миколаївська	915 013	472 522	51,65%
Одеська	1 802 795	836 659	46,42%
Полтавська	1 181 692	761 748	64,47%
Рівненська	865 356	614 771	71,04%
Сумська	918 014	570 645	62,16%
Тернопільська	842 427	650 087	77,17%
Харківська	2 151 441	1 033 847	48,06%
Херсонська	854 612	439 332	51,56%
Хмельницька	1 040 800	728 864	70,03%
Черкаська	1 027 342	673 734	65,58%
Чернівецька	697 308	431 758	61,92%
Чернігівська	864 768	557 295	64,45%
м. Київ	2 160 103	1 380 012	63,92%
м. Севастополь	N/A	N/A	N/A
Закордонний виборчий округ	474 046	72 824	15,36%
ЗАГАЛОМ	30 095 028	18 022 236	59,88%

[Джерело: Веб-сайт ЦВК; www.cvk.gov.ua]

ІНФОРМАЦІЯ ПРО ОБСЄ/БДПЛ

Бюро демократичних інституцій та прав людини (ОБСЄ/БДПЛ) – головна інституція ОБСЄ, що допомагає країнам-учасникам «забезпечити повне дотримання прав і основних свобод людини, принципів верховенства права та (...) розвинути, посилити й захистити демократичні інституції, а також сприяти толерантності у суспільстві» (Документ, прийнятий на Гельсінському саміті 1992 р.). Це називають людським виміром ОБСЄ.

ОБСЄ/БДПЛ, розташоване у Варшаві (Польща), було створене як Бюро вільних виборів на Паризькому саміті у 1990 р. та почало працювати у травні 1991 р. Через рік назву Бюро було змінено, щоб відобразити розширення мандату та включити до нього права людини та демократизацію. Сьогодні кількість працівників Бюро становить понад 130.

ОБСЄ/БДПЛ є головною установою в Європі у галузі **спостереження за виборами**. Кожного року воно координує та організує відрядження тисяч спостерігачів для оцінки проведення виборів у регіоні ОБСЄ з точки зору їхньої відповідності зобов'язанням перед ОБСЄ, іншим міжнародним стандартам демократичних виборів та національному законодавству. Унікальна методологія забезпечує глибоке бачення виборчого процесу в цілому. Через проекти допомоги ОБСЄ/БДПЛ підтримує вдосконалення виборчої бази у країнах-учасниках.

Діяльність Бюро у сфері **демократизації** стосується наступних напрямів: верховенство права, законодавче забезпечення, демократичне урядування, міграція та свобода пересування, гендерна рівність. ОБСЄ/БДПЛ кожного року впроваджує низку цільових програм, спрямованих на розвиток демократичних структур.

ОБСЄ/БДПЛ також надає підтримку країнам-учасникам у виконанні ними їхніх зобов'язань щодо посилення та захисту **прав людини** і основних свобод згідно з зобов'язаннями ОБСЄ у галузі людського виміру. Це досягається за рахунок роботи з широким колом партнерів для сприяння співробітництву, посилення спроможності та надання експертних висновків по різних темах, включаючи права людини у боротьбі проти тероризму, посиленні захисту прав жертв торгівлі людьми, освіту та навчання з питань прав людини, здійснення моніторингу та звітування щодо стану дотримання прав людини, а також прав та безпеки жінок.

У сфері **толерантності** та **подолання дискримінації** ОБСЄ/БДПЛ надає підтримку країнам-учасникам у посиленні реагування на злочини ненависті, прояви расизму, ксенофобії, антисемітизму та інші форми нетерпимості. Діяльність ОБСЄ/БДПЛ у сфері толерантності зосереджується у наступних напрямках: законодавство, навчання для правоохоронних органів, моніторинг, звітування та відстеження розвитку реакції на злочини та інциденти, викликані ненавистю, а також освітня діяльність, спрямована на посилення толерантності, поваги та взаєморозуміння.

ОБСЄ/БДПЛ надає консультації країнам-учасникам стосовно політики щодо **рома та сінті**. Це сприяє розвитку спроможності та створенню мереж у громадах рома та сінті, а також заохочує представників рома та сінті до участі в органах, що розробляють державну політику.

Усі види діяльності БДПЛ виконуються при ретельному координуванні та у співробітництві з країнами-учасниками ОБСЄ, інституціями та регіональними представництвами ОБСЄ та іншими міжнародними організаціями.

Подальшу інформацію можна знайти на веб-сайті БДПЛ (www.osce.org/odihr).