



МЕЖДУНАРОДНАЯ МИССИЯ НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ВЫБОРАМИ (ММНВ) Украина - Внеочередные выборы Президента, 25 мая 2014 года

ЗАЯВЛЕНИЕ О ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ ВЫВОДАХ И РЕЗУЛЬТАТАХ

Киев, 26 мая 2014 года - Настоящее Заявление о предварительных выводах и результатах подготовлено Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (ОБСЕ/БДИПЧ), в сотрудничестве с Парламентской ассамблеей ОБСЕ (ПА ОБСЕ), Парламентской ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ), Европейским парламентом (ЕП) и Парламентской ассамблеей НАТО (ПА НАТО).

Жоао Соарес (Португалия) был назначен на должность Специального Координатора Миссии краткосрочного наблюдения ОБСЕ Действующим председателем ОБСЕ. Илкка Канерва (Финляндия) возглавил делегацию Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, Андреас Гросс (Швейцария) – делегацию ПАСЕ, Горан Фарм (Швеция) – делегацию Европейского Парламента, Карл Ламерс (Германия) – делегацию Парламентской Ассамблеи НАТО. Тана де Зулуэта (Италия) является Главой Миссии по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ, начавшей свою работу в Украине 20 марта 2014 года.

Оценка производилась с целью определения соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и стандартам Совета Европы, а также международным обязательствам и положениям национального законодательства. Настоящее Заявление о предварительных выводах и результатах было подготовлено до завершения избирательного процесса. Окончательная оценка выборов будет зависеть в том числе от того, как пройдут остальные этапы избирательного процесса, включая установление итогов голосования, рассмотрение возможных жалоб и обращений, полученных после дня голосования. ОБСЕ/БДИПЧ опубликует полный заключительный отчет, который будет включать рекомендации по возможным улучшениям, примерно через восемь недель после завершения избирательного процесса. ПА ОБСЕ представит свой отчет Постоянному комитету 28 июня. ПАСЕ обнародует свой отчет во время Весенней сессии 23-27 июня 2014 года. Европейский Парламент представит свой отчет на заседании Комитета по иностранным делам. Делегация Парламентской Ассамблеи НАТО представит свой отчет во время Весенней сессии Ассамблеи, которая будет проходить с 30 мая по 1 июня.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВЫВОДЫ

Досрочные выборы Президента Украины, прошедшие 25 мая 2014 года, характеризовались высокой явкой избирателей и четким намерением властей провести настоящие выборы, которые в целом соответствовали международным обязательствам, с соблюдением основных свобод граждан на большей части страны. Все это происходило несмотря на напряженную ситуацию в сфере безопасности в двух восточных регионах, а также усиление попыток со стороны вооруженных групп сорвать процесс в этих частях страны. ЦИК и другие избирательные комиссии работали в целом беспристрастно и коллегиально, хотя возникало несколько вопросов относительно прозрачности их работы накануне дня голосования, а некоторые принимаемые постановления, возможно, выходили за рамки их полномочий. Процесс голосования и подсчета голосов были прозрачными и в целом соответствовали установленным процедурам, несмотря на длинные очереди на избирательных участках в некоторых частях страны. Процесса установления итогов голосования на начальном этапе получил менее положительную оценку наблюдателей Международной миссии по наблюдению за выборами (ММНВ), преимущественно из-за технических проблем.

Выборы проходили в сложных политических и экономических условиях, и особенно в напряженной ситуации в сфере безопасности. Органы, ответственные за организацию и проведение выборов, прилагали огромные усилия для обеспечения проведения голосования на всей территории страны, несмотря на продолжающиеся беспорядки и насилие на востоке Украины, где антиправительственные силы контролируют некоторые территории, а временное правительство проводит анти-повстанческие операции. Это существенно повлияло на условия проведения выборов, а также в целом на ситуацию с правами человека в этом регионе, и создало препятствия для полноценного наблюдения. Выборы не проводились на Крымском полуострове, поскольку он не контролируется украинскими властями, и у граждан, проживающих на полуострове, возникли существенные проблемы для их участия в выборах.

Нормативно-правовая база является удовлетворительной для проведения демократических выборов. Нормативно-правовая база подверглась многочисленным существенным изменениям в течение избирательного периода, которые вносились с одной стороны с целью реагирования на меняющуюся политическую обстановку и ситуацию безопасности, создание возможностей для голосования жителей соответствующих регионов, и с другой стороны – для осуществления дальнейших шагов в рамках расширенной реформы избирательного законодательства. Хотя это и привело к существенному изменению нормативно-правовой базы по сравнению с той, которая существовала на момент назначения выборов, последние изменения в законодательство в основном были восприняты основными участниками избирательного процесса, как необходимые и желанные.

Несмотря на сложные условия и ограниченные сроки, Центральная избирательная комиссия (ЦИК) работала независимо, беспристрастно и коллегиально, и в целом эффективно с соблюдением всех установленных законодательством сроков в предвыборный период. В то же время, некоторые вопросы организации выборов не были урегулированы ЦИК, что снизило унифицированность процесса. Регистрация кандидатов была в целом всеобъемлющей, и в избирательный бюллетень вошел 21 кандидат.

Выдвижение членов окружных избирательных комиссий (ОИК) и участковых избирательных комиссий (УИК) кандидатами, имевшими и использовавшими возможность по желанию заменять своих представителей в состав комиссии, повлияло на стабильность и эффективность процесса организации и проведения выборов. В то же время, большинство ОИК и УИК за пределами Донецкой и Луганской областей справились с временными ограничениями, частыми изменениями в составе комиссий, и с возникавшими иногда проблемами материально-технического обеспечения.

Обстановка на большей части территории Донецкой и Луганской областей имела существенные негативные последствия для процесса подготовки к выборам. Серьезные проблемы в этих областях касались насильственной блокировки помещений и закрытия ОИК группами вооруженных людей, запугиваний членов комиссий, включая похищения, угроз жизни, проникновений в частные помещения, захвата оборудования и избирательных материалов, огнестрельного ранения доверенного лица кандидата. Эти противозаконные действия были направлены на срыв выборов и лишение граждан их основополагающего права на свободное волеизъявление и избрание своих представителей. ММНВ высоко оценила усилия представителей органов, отвечающих за управление избирательным процессом, продолжающих выполнять свои обязанности, несмотря на чрезвычайные вызовы, с которыми они сталкивались.

Собеседники ММНВ в целом уверены в точности централизованного Государственного реестра избирателей (ГРИ). Как правило, доступ к спискам избирателей предоставлялся для

ознакомления гражданами в установленные законом сроки. В части Донецкой и Луганской областей, ЦИК временно закрыла доступ к базе данных ГРИ в связи с объявлением так называемого "референдума" для предупреждения злоупотреблений. В этих двух регионах списки избирателей были подготовлены с задержками, или не подготовлены вовсе. Незначительная часть избирателей, проживающих на Крымском полуострове, подала заявления на временное изменение места голосования в других регионах Украины.

Предвыборная агитация кандидатов на пост Президента Украины в целом была сдержанной и омрачена последними политическими событиями и обстановкой небезопасности. Она активизировалась на большей части страны лишь в течение последних недель. Большинство кандидатов могли агитировать избирателей беспрепятственно и без ограничений на всей территории страны, за исключением восточных регионов. Однако, имели место несколько инцидентов, связанных с проведением предвыборной кампании, включая случаи запугивания и нападений на офисы политических партий и избирательные штабы, а также случаи препятствования кандидатам в осуществлении ими предвыборной агитации.

Положительным фактором, по мнению МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, является отсутствие заметных случаев злоупотребления административным ресурсом, и, в отличие от предыдущих выборов, собеседники не высказывали какого-либо беспокойства по этому поводу. ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия Совета Европы неоднократно подчеркивали необходимость совершенствования положений о финансировании кампаний для обеспечения лучшего контроля и прозрачности. Несмотря на последние изменения, эти положения в дальнейшем должны быть усовершенствованы.

Медиа-среда разнообразна, но недостаточный уровень автономности СМИ от политических или корпоративных интересов часто влияет на редакционную независимость. Свобода СМИ была существенно подорвана на востоке, где журналисты и медиа подвергались угрозам и преследованиям в период проведения предвыборной кампании. В период предвыборной кампании в общем политическом дискурсе в СМИ доминировала тема политического кризиса и безопасности. Освещение кандидатов в редакционных программах было ограниченным и сосредоточено только на нескольких претендентах. Положительной инициативой стала организация и трансляция дебатов между всеми кандидатами на государственном телевидении. Шаги, направленные на прекращение трансляции предполагаемой пропаганды некоторыми каналами, хотя и не имели непосредственного влияния на выборы, стали нежелательным ограничением. В соответствии с законом, государственные СМИ предоставили всем кандидатам бесплатное эфирное время и печатные площади. Принятие закона, которым государственное телевидение реструктуризируется в общественного вещателя, также является положительным шагом. Принятие такого закона неоднократно рекомендовалось ОБСЕ/БДИПЧ.

Представители большинства национальных меньшинств сообщили об отсутствии каких-либо существенных препятствий для их участия в избирательном процессе, за исключением крымских татар и ромов. Имели место случаи насилия и вандализма против некоторых общин, не связанные с выборами. Дебаты относительно языкового вопроса характеризовались более гибкой политикой по сравнению с предыдущими выборами, однако кандидаты имеют очевидные разногласия по вопросу о придании русскому языку статуса второго государственного языка. Систематический срыв работы органов, ответственных за организацию и проведение выборов в некоторых частях Донецкой и Луганской областей, повлиял на значительную долю русскоязычного населения Украины.

Законодательством предусмотрено равенство женщин и мужчин в публичной и политической жизни. Из 21 кандидата в президенты - две женщины. Пять из 15 членов ЦИК

- женщины; женщины также почти одинаково с мужчинами представлены в составе ОИК и УИК.

Избирательное законодательство гарантирует достаточные средства эффективной правовой защиты в спорах, связанных с выборами; однако, законодательство устанавливает строгие требования к процедуре подачи жалоб и позволяет отказать в их рассмотрении из-за незначительных недостатков в их оформлении. ЦИК получила незначительное количество жалоб в день голосования, но не рассматривала ни одну из них по существу из-за формальных несоответствий. Суды рассматривали споры, связанные с выборами, безотлагательно и надлежащим образом. Последние изменения в законодательстве о судебной власти и призывы к люстрации судей повлияли на работу судов в период избирательной кампании.

Процесс регистрации и аккредитации наблюдателей был в целом всеобъемлющим, а украинские органы власти приветствовали наблюдателей из стран-членов ОБСЕ. В соответствии с последними изменениями и ранее предоставленными рекомендациями ОБСЕ/БДИПЧ, украинские общественные организации могут осуществлять наблюдение на выборах Президента, а все наблюдатели теперь имеют право получать копии протоколов с результатами выборов от органов управления избирательным процессом всех уровней. Однако сроки, установленные для регистрации и аккредитации общественных наблюдателей, несколько ограничивают их возможности по осуществлению эффективного наблюдения на всех этапах избирательного процесса.

В большинстве регионов страны день голосования прошел в целом мирно. Явка избирателей по данным ЦИК составила около 60 процентов. ЦИК начала публиковать предварительные результаты выборов с разбивкой по избирательным участкам на своем сайте ночью сразу после завершения голосования. Несмотря на усилия, приложенные органами, ответственными за организацию и проведение выборов, направленные на обеспечение голосования на всей территории страны, голосование не состоялось на большей части Луганской и Донецкой областей из-за систематических случаев вмешательства со стороны вооруженных групп сепаратистов. Процесс голосования и подсчета голосов был упорядочен и хорошо организован на большинстве избирательных участков, где осуществлялось наблюдение, за исключением замеченных незначительных процедурных недочетов. Однако высокая явка избирателей часто приводила к скоплению большого количества людей в помещениях для голосования, особенно там, где одновременно проводились местные выборы, в результате чего часто возникали задержки с подсчетом голосов на соответствующих избирательных участках. Процесс установления итогов голосования на начальном этапе был негативно оценен одной пятой частью наблюдателей ММНВ, преимущественно из-за условий работы, скоплению большого количества избирателей на участках и атаки на компьютерную систему ЦИК, которая нарушала процесс обработки и передачи результатов голосования.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Контекст

Досрочные выборы Президента проходили в сложных политических и экономических условиях, и особенно в напряженной ситуации в сфере безопасности, что оказало влияние на законодательную базу, технические аспекты подготовки выборов и предвыборную кампанию кандидатов.

События на Майдане, начавшиеся в ноябре 2013 года, и достигшие своей эскалации в феврале 2014 года, привели к изменению баланса сил в Верховной Раде и составе правительства, а также назначению исполняющего обязанности Президента после бегства Виктора Януковича из страны. 16 марта на Крымском полуострове состоялся так называемый "референдум"¹, по результатам которого парламент Российской Федерации принял решение о присоединении Автономной республики Крым и города Севастополь в качестве субъектов федерации, что сделало невозможным организацию президентских выборов на полуострове. В апреле было захвачено несколько административных зданий в Донецкой и Луганской областях, после которых имели место несколько случаев насилия и инцидентов со смертельным исходом на востоке и юге Украины. 14 апреля исполняющий обязанности Президента Украины объявил о начале анти-повстанческой операции, которая продолжается на данный момент.

В процессе установления контроля над ситуацией временное правительство Украины столкнулось с вызовами вслед за проведением 11 мая так называемых "референдумов" об автономии/независимости, организованных самопровозглашенной местной "властью" в некоторых частях Донецкой и Луганской областей². Миссия по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ не осуществляла наблюдения за проведением этих "референдумов".

Одновременно с досрочными выборами Президента состоялось более 300 местных выборов (мэров и депутатов местных советов), включая выборы мэра и депутатов городского совета города Киева. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ уделяла внимание местным выборам только в той части, в которой они влияли на ход проведения выборов Президента Украины.

Нормативно-правовая база и избирательная система

Президент Украины избирается народным голосованием сроком на пять лет. Одно и то же лицо не может быть Президентом более двух сроков подряд. Если ни один из кандидатов не наберет более 50 процентов голосов, через три недели после дня голосования проводится второй тур выборов, в котором участвуют два кандидата, получившие наибольшее количество голосов в первом туре. 16 мая Конституционный суд Украины опубликовал разъяснение, в соответствии с которым срок полномочий Президента, избранного на внеочередных выборах 25 мая, составит пять лет³.

В феврале Верховной Радой Украины был принят закон и связанное с ним постановление о восстановлении положений Конституции Украины, которые были изначально предусмотрены изменениями в Конституцию 2004 года, а в 2010 году были признаны Конституционным Судом Украины неконституционными ввиду несоблюдения процедуры их внесения⁴. Ни закон, ни постановление не рассматривались Верховной Радой Украины как изменения в Конституцию, в виду чего специальная процедура внесения изменений в Конституцию не применялась. По сей день последние изменения в Конституцию Украины не оспаривались. Специальная комиссия, созданная Верховной Радой Украины в марте для подготовки проекта изменений в Конституцию Украины, продолжает свою работу, и

¹ Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) представила заключение CDL-AD(2014)002, заявив о том, что этот "референдум" был неконституционным и противоречил европейским стандартам.

² Украинская власть назвала эти "референдумы" незаконными и нелегитимными.

³ 22 апреля в Конституционный Суд Украины поступило конституционное представление от 101 народного депутата Украины на предоставление разъяснения относительно двух конфликтующих положений Конституции Украины, а именно – статьи 103, устанавливающей пятилетний срок полномочий Президента, и Переходных положений, устанавливающих проведение очередных выборов в марте 2015 года.

⁴ Решение Конституционного суда № 20-рп/2010 от 30 сентября 2010 года (дело № 1-45/2010).

представление проектов, включая положения о полномочиях Президента, ожидается после выборов.

Вся нормативно-правовая база, регулирующая проведение выборов Президента Украины, претерпела несколько существенных изменений за три месяца до выборов. Основная законодательная база состоит из Конституции Украины и Закона Украины "О выборах Президента Украины" (далее - "Закон о выборах"), Закона Украины "О Центральной избирательной комиссии" (ЦИК) и Закона Украины "О государственном реестре избирателей", причем во все эти законы в последнее время были внесены изменения. Хотя эти изменения в законодательство были в целом восприняты участниками избирательного процесса как необходимые и востребованные, эти изменения привели к значительным различиям в нормативно-правовой базе, в сравнении с той, что существовала на момент назначения выборов⁵.

В один лишь Закон о выборах изменения вносились шесть раз в течение 2014 года⁶. Некоторые изменения были внесены, чтобы сделать возможным проведение досрочных выборов 25 мая, и облегчить одновременное проведение местных выборов в сложившейся ситуации⁷. При этом, принятые в марте изменения были внесены в рамках проведения расширенной избирательной реформы с целью гармонизации Закона Украины "О выборах Президента Украины" и Закона Украины "О выборах народных депутатов Украины", в который недавно также были внесены изменения, с учетом рекомендаций, предоставленных ОБСЕ/БДИПЧ и Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия). Среди изменений, внесенных в марте в Закон о выборах была также принята четкая формулировка, в соответствии с которой результаты выборов устанавливаются независимо от количества избирательных участков, на которых проводилось голосование. В предвыборный период Верховной Радой Украины неоднократно рассматривались предложения относительно законодательного урегулирования вопросов, связанных с проведением выборов в условиях существующей постоянно меняющейся политической ситуации и условиях безопасности, а также вопросов, связанных с обеспечением доступа к избирательным участкам гражданам, проживающим на Крымском полуострове⁸. Впрочем, несмотря на упрощение процедуры, позволяющей жителям Крымского полуострова голосовать в любом другом месте, на практике она все равно осталась сложной.

⁵ В предыдущих отчетах ОБСЕ/БДИПЧ о выборах в Украине критиковалось внесение изменений в законодательство о выборах незадолго до выборов, что противоречит признанной международной практике и может дезориентировать участников. Кроме того, Кодекс надлежащей практики в избирательных вопросах Венецианской комиссии рекомендует воздержаться от внесения изменений в ключевые положения избирательного законодательства в течение года до проведения выборов (пункт II.2.65). Со всеми отчетами можно ознакомиться по ссылке: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine>

⁶ 28 февраля, 13 марта, 8 апреля, 6 мая, 15 мая и 20 мая.

⁷ Изменениями, внесенными 6 мая, было уменьшено минимальное количество членов участковых избирательных комиссий с 12 до 9 человек из-за недостаточного количества представлений от кандидатов на пост Президента Украины. Эти изменения были внесены и одобрены непосредственно перед наступлением предельного срока для образования УИК. Изменения, внесенные 15 мая, касались роли исполнительных органов в сфере обеспечения организации и безопасности проведения выборов, а также предусмотрели возможность перемещения ОИК в чрезвычайных ситуациях. Наконец, изменения, внесенные 20 мая, предусматривали уничтожение бюллетеней, которые невозможно доставить, а также разрешили внесение в списки избирателей военнослужащих, проходящих службу в Донецке и Луганске, в день голосования.

⁸ 15 апреля Верховной Радой Украины был принят Закон Украины "Об обеспечении прав и свобод граждан и правовой режим на временно оккупированной территории Украины". Помимо регулирования многих ключевых юридических вопросов, закон устанавливает, что голосование на Крымском полуострове проводиться не будет, а также облегчает порядок регистрации граждан, проживающих на этой территории, для голосования в других регионах Украины.

Конституция гарантирует равенство мужчин и женщин в публичной и политической жизни. Кроме того, Закон Украины "Об обеспечении равных прав и возможностей женщин и мужчин" в частности предусматривает равные права и возможности в избирательном процессе.

Управление избирательным процессом

Управление избирательным процессом осуществляют ЦИК, 213 окружных избирательных комиссий (ОИК) и 32 244 участковые избирательные комиссии (УИК). ЦИК является постоянно действующим органом. ЦИК создает ОИК, а ОИК формируют УИК. Кандидатуры в состав ОИК и УИК вносятся кандидатами на пост Президента⁹. Изменения в законодательстве, в соответствии с которыми были сокращены сроки для формирования ОИК и УИК, усложнили организацию выборов.

Помимо прочих задач, ЦИК также обеспечивает реализацию и защиту избирательных прав граждан, что на практике может быть достигнуто только в случае тесного сотрудничества с другими государственными учреждениями на всех уровнях. Ситуация на востоке Украины стала для органов, отвечающих за организацию и проведение выборов, существенным вызовом их способностям с точки зрения выполнения этих обязанностей. На Крымском полуострове выборы не организовывались, поскольку он не контролируется украинскими властями, а у граждан, желавших принять участие в голосовании, возникли существенные сложности, частично вызванные действующими нормами законодательства.

Несмотря на сложные условия и ограниченные сроки, ЦИК продемонстрировала независимую, беспристрастную и коллегиальную, и в целом эффективную работу с соблюдением всех установленных законодательством сроков. В период с 25 февраля до 24 мая ЦИК приняла порядка 700 решений (постановлений) по широкому кругу вопросов. В то же время некоторые вопросы постановлениями ЦИК урегулированы не были, тем самым снизив унифицированность процесса организации и проведения выборов¹⁰. Практически все постановления ЦИК принимались единогласно.

ЦИК прозрачно осуществляла свою работу. На заседаниях имели право присутствовать кандидаты и их представители, которые могли выступать с обращениями к комиссии, а также представители СМИ и аккредитованные наблюдатели. Как и во время предыдущих выборов, ЦИК без предварительного объявления проводила "подготовительные" совещания перед официальными заседаниями. В соответствии с недавними изменениями в Регламент приглашенные лица могли присутствовать на "подготовительных" совещаниях. ЦИК публикует все свои постановления и другую информацию на своем веб-сайте, и прикладывает значительные усилия для публикации тысяч решений ОИК. Для руководителей ОИК и УИК проводились тренинги. Большинство наблюдателей МНВ ОБСЕ/БДИПЧ оценили тренинги как качественные.

В соответствии с законодательством, должности председателей, заместителей председателей и секретарей ОИК и УИК (руководящие должности) распределяются между членами избирательной комиссии пропорционально количеству кандидатур, поступивших от кандидатов. ЦИК сформировала все УИК в установленный законом срок и назначила

⁹ Комиссия высшего уровня может назначать членов, если количество поданных кандидатур является недостаточным для формирования количественного состава.

¹⁰ В частности, ЦИК не разъяснила механизм перераспределения руководящих должностей в ОИК после отмены регистрации кандидата; порядок распределения ОИК руководящих должностей среди членов УИК, выдвинутых кандидатами; а также механизм назначения членов комиссий в случаях, когда количество членов ОИК и УИК, выдвинутых кандидатами (всеми вместе), меньше, чем установленный законом минимум.

руководящий состав комиссий в соответствии с принципом пропорциональности. Также как на предыдущих выборах, после назначения кандидаты заменили многих назначенных членов комиссий, включая занимающих руководящие должности¹¹. Это увеличило нагрузку на ЦИК и негативно повлияло на работу органов управления избирательным процессом¹². Снятие с регистрации кандидатур Натальи Королевской и Олега Царева обусловило необходимость в перераспределении 56 руководящих должностей в избирательных комиссиях. При назначении нового руководства комиссий ЦИК отдавала предпочтение лицам с опытом работы на выборах, а не пропорциональному принципу. Вследствие этого, после перераспределения должностей некоторые кандидаты получили несколько больший процент своих представителей в руководстве ОИК, чем другие¹³.

Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщали, что незначительное число ОИК сталкивались с различными проблемами в своей деятельности, включая ресурсное обеспечение. По мере приближения ко дню голосования ситуация в большинстве округов улучшилась. Однако политическая ситуация, общее отсутствие гарантий безопасности и анти-повстанческие операции на значительной территории Донецкой и Луганской областей в значительной степени негативно повлияли на процесс подготовки к выборам в этих регионах. Ситуация ухудшилась после 11 мая. Серьезные проблемы в этих областях включали блокировку помещений и закрытие ОИК группами вооруженных людей, захваты оборудования ОИК и избирательных материалов, запугивания членов ОИК и УИК, а также представителей кандидатов, включая похищения, насильственное проникновение в частные помещения, огнестрельное ранение представителя кандидата¹⁴. Это вызвало нежелание граждан работать членами избирательных комиссий и стало существенным препятствием в процессе подготовки к выборам¹⁵. Несмотря на это, наблюдатели ММНВ подчеркивали решимость многих руководителей, отвечавших за организацию избирательного процесса в этих областях, преодолеть эти серьезные препятствия.

ЦИК создала 32 244 избирательных участка. Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщили, что у более половины ОИК возникли трудности с назначением членов УИК в установленный законом срок – 6 мая – преимущественно, вследствие того, что некоторые кандидаты не внесли кандидатуры членов комиссий, или внесли недостаточное их количество. ОИК прибегали к различным способам для устранения данного пробела. Отсутствие унифицированных процедур могло повлиять на плюрализм в некоторых УИК¹⁶. ОИК применяли различные подходы в процессе распределения руководящих должностей между членами УИК, в частности жеребьевки. Тем не менее, им удалось обеспечить

¹¹ До 23 мая было заменено 43% членов ОИК; некоторые из них – несколько раз.

¹² ЦИК также занималась вопросами, связанными с организацией и проведением местных выборов и промежуточных выборов в Верховную Раду Украины, которые проводились 25 мая.

¹³ А именно, Петр Порошенко, Михаил Добкин, Юлия Тимошенко и Зорян Шкиряк, доля представителей которых в руководстве ОИК выросла в целом от 30 до 16 процентов. Анатолий Гриценко обжаловал решение ЦИК о перераспределении руководящих должностей. Решение ЦИК было поддержано; при этом, судом было отмечено, что предусмотренное законом обязательство по обеспечению пропорционального представительства, должно применяться также при назначении лиц на освободившиеся должности, а не только при формировании ОИК.

¹⁴ По информации, предоставленной наблюдателям МНВ ОБСЕ/БДИПЧ руководителем избирательного штаба кандидата.

¹⁵ Постановлениями №505 и 617 ЦИК обратилась к Верховной Раде Украины, правительству и другим органам власти с требованием обеспечить надлежащую безопасность для работы избирательных комиссий. Группа национальных наблюдателей "Комитет избирателей Украины" призвала власти обеспечить безопасность избирателей и членов избирательных комиссий, описав трудности, с которыми они сталкиваются, см. <http://svsever.lg.ua/2014/05/zayavlenie-loo-kiu-chlenyi-izbiratelnyih-komissiy-ne-dolznyi-byit-pushechnym-myasom-v-borbe-kievskoy-vlasti-s-luganskimi-separatistami/>

¹⁶ После внесения мартовских изменений в закон, УИК должны иметь в своем составе минимум 12 членов: последние изменения предусматривают уменьшение количества членов комиссии до 9 человек.

пропорциональность распределения. Большинство ОИК сформировали все УИК в установленный законом срок, а остальные были созданы незначительной задержкой. Кандидаты заменили многих членов УИК, что осложнило работу ОИК и УИК. При этом многие ОИК в Донецкой и Луганской областях сталкивались с более серьезными проблемами в процессе формирования УИК в соответствии с положениями закона, такие как массовые увольнения, вызванные в первую очередь опасениями членов комиссий относительно их работы в УИК, а также небезопасными условиями. В день голосования уменьшение минимального количества членов УИК с 12 до 9 членов создало дополнительные проблемы в работе комиссий, особенно на участках, где одновременно проводились местные выборы.

Пять из 15 членов ЦИК – женщины, включая одного из заместителей председателя и секретаря. Мужчины и женщины почти одинаково представлены в ОИК, в том числе на уровне глав комиссий; долгосрочные наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ отметили большее количество женщин среди секретарей ОИК (примерно 68%).

Регистрация избирателей

Избиратели регистрируются автоматически в централизованном Государственном реестре избирателей (ГРИ). ЦИК контролирует работу центрального органа ведения ГРИ, 27 органов администрирования реестра (ОАР), и 756 органов ведения реестра (ОВР), которые постоянно обновляют и вносят сведения в реестр. Начиная с 2013 года, избиратели могут проверять свои персональные данные в интерактивном режиме, что повышает прозрачность¹⁷. По официальным данным, по состоянию на 21 мая было зарегистрировано 35 906 852 избирателя, которые могут принимать участие в голосовании, из которых 55% - женщины. Приблизительно 666 990 граждан, не имеющих возможности передвигаться самостоятельно, зарегистрированы для голосования по месту пребывания, еще 472 058 граждан зарегистрированы для голосования за рубежом¹⁸.

Собеседники ММНВ в целом уверены в точности реестра избирателей. В связи с ситуацией на востоке Украины, в начале мая ЦИК временно закрыла доступ к базе данных ГРИ для 40 органов ведения ГРИ в Донецкой и Луганской областях во избежание злоупотреблений¹⁹. Соответственно, предварительные списки избирателей приблизительно для 1 500 УИК (из 3 907 созданных в этих областях) не были напечатаны и переданы в сроки, установленные действующим на тот момент законом²⁰. Доступ к ГРИ для всех, кроме 13 из этих ОВР, был восстановлен²¹. Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщили, что почти все УИК, на которых они наблюдали процесс передачи, получили предварительные списки избирателей вовремя или с незначительной задержкой²². В Донецкой и Луганской областях наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ не могли присутствовать в момент передачи списков избирателей из-за отсутствия гарантий безопасности; ЦИК сообщила, что только соответственно 32 и 25

¹⁷ В период с 25 февраля до 20 мая этой возможностью воспользовались почти 108 тысяч избирателей.

¹⁸ В соответствии с Постановлением ЦИК № 484 было сформировано 114 УИК в 75 странах.

¹⁹ Фактическое количество ОВР, доступ к которым был заблокирован, менялось ежедневно.

²⁰ В соответствии с изменениями, внесенными в марте, предварительные списки избирателей должны быть доставлены в УИК за 16 дней до дня голосования. Этот срок был сокращен до 8 дней в соответствии с изменениями, внесенными 15 мая.

²¹ Доступ к ГРИ для этих ОВР остается заблокированным, поскольку захваченные помещения этих органов не были освобождены. Соответствующие ОВР отвечают за данные примерно 288 000 избирателей.

²² Долгосрочные наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ присутствовали при процессе передачи УИК списков избирателей в 109 ОВР.

процентов УИК в этих регионах смогли их получить. По данным центрального органа ведения ГРИ, списки избирателей двух ОВР в двух восточных областях были захвачены²³.

После внесения изменений в закон о выборах избиратели больше не могут быть внесены в списки избирателей в день голосования²⁴. ЦИК прилагала усилия для распространения информации о нормативных положениях, которыми всем украинским избирателям, включая жителей Крымского полуострова, разрешается временно менять адрес голосования без изменения адреса проживания²⁵. В то же время, на практике ОБСЕ/БДИПЧ наблюдало различия и непоследовательность в применении соответствующих положений, а осведомленность избирателей в целом оказалась недостаточной. По состоянию на 21 мая приблизительно 171 000 избирателей обратились с заявлением о временном изменении адреса голосования, включая примерно 6 000 жителей Крымского полуострова²⁶.

Регистрация кандидатов

Президентом Украины может быть избран гражданин Украины, который на день выборов достиг тридцати пяти лет, имеет право голоса, проживает в Украине в течение десяти последних перед днем выборов лет и владеет государственным языком²⁷. Требование относительно минимального срока проживания входит в очевидное противоречие с международными стандартами²⁸. Положение закона, в соответствии с которым кандидат в президенты не должен иметь судимость за совершение умышленного преступления, был исключен из закона в соответствии с рекомендациями ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии²⁹. Кандидаты могут выдвигаться партиями или баллотироваться путем самовыдвижения.

Для регистрации каждый кандидат должен представить исчерпывающий перечень документов, вместе с документом, подтверждающим внесение денежного залога в размере 2,5 миллионов гривен (около 178 тысяч евро на момент регистрации) на специальный

²³ 15 мая списки избирателей были захвачены вооруженными людьми в ОВР Киевского района г. Донецк и ОВР Октябрьского района г. Луганск.

²⁴ 20 мая в закон были внесены изменения, которыми разрешается вносить данные военнослужащих, несущих службу в Донецкой и Луганской областях, в списки избирателей в день голосования.

²⁵ Заявление о временном изменении адреса голосования должно подаваться не позднее, чем за 5 дней до дня голосования с обоснованием причин. Однако закон не определяет, что именно может считаться обоснованием. Избиратели, проживающие на Крымском полуострове, не обязаны предоставлять какое-либо обоснование, кроме удостоверения личности.

²⁶ Общее количество избирателей, зарегистрированных на Крымском полуострове, составляет 1 806 361 человек.

²⁷ Законодательством не определено, каким образом оценивается уровень владения государственным языком, если он вообще оценивается. Кроме того, пунктами I 1.1 с iii - iv: iii. Кодекса надлежащей практики в избирательных вопросах Венецианской комиссии установлено, что "ценз оседлости для граждан может устанавливаться только для участия в местных или региональных выборах; iv. Длительность требуемого минимального периода проживания не должна превышать шести месяцев; более длительный срок может устанавливаться исключительно с целью защиты национальных меньшинств".

²⁸ "Права лиц, имеющих право быть избранными, не должны ограничиваться необоснованными или дискриминационными требованиями, такими как образование, место жительства или происхождения, или политические убеждения". См. пункт 14 Общего комментария № 25 (1996) к статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (ICCPR) Комитета ООН по правам человека. См. также Совместное заключение ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии CDL-AD(2009)040.

²⁹ См. решения Европейского суда по правам человека по делам *Скоппола против Италии* (№3) от 22 мая 2012 года и *Херст против Соединенного Королевства* (№2) от 6 октября 2005 года.

банковский счет ЦИК. Внесенный залог возвращается только тем кандидатам, которым было отказано в регистрации, а также двум кандидатам, прошедшим во второй тур³⁰.

ЦИК регистрировала кандидатов в соответствии с требованиями законодательства, и процесс в целом был всеобъемлющим. В установленный законом срок в комиссию поступило 46 заявлений от кандидатов на пост президента, из которых было зарегистрировано 23 кандидата, семеро из которых выдвигались партиями, а 23 заявителям было отказано в регистрации. Все кандидаты, которым было отказано в регистрации, допустили существенные ошибки в поданных документах³¹. 22 заявителя не внесли денежный залог, а в отношении заявления еще одного кандидата ЦИК приняла решение о ненадлежащем оформлении документов или несоблюдении других положений закона³². В суды в общей сложности было подано 16 жалоб от 11 кандидатов, которым было отказано в регистрации. По результатам рассмотрения жалоб суд оставил все решения ЦИК без изменений.

Два кандидата на пост Президента Украины сняли свои кандидатуры в установленный законом срок. Остальные участники избирательного процесса (21 человек)³³, включая двух женщин, предложили избирателям широкий выбор из кандидатов, представляющих различные политические взгляды.

Условия осуществления предвыборной агитации и финансирования кампаний

Предвыборная агитация кандидатов в президенты в целом была сдержанной и омрачена последними политическими событиями и ситуацией в сфере безопасности. Кампании активизировались на большей территории страны лишь в течение последних недель.

Лишь девять кандидатов осуществляли видимую агитацию с использованием бил-бордов, плакатов, газет, палаток, и в меньшей степени – проведением митингов и кампаний "от двери к двери". Некоторые кандидаты заявили, что они прибегли к менее масштабным методам агитации из соображений бережливости, учитывая сложную ситуацию в экономике и безопасности страны или из-за нехватки ресурсов. Большинство кандидатов могли проводить агитацию избирателей беспрепятственно и без ограничений, за исключением восточных регионов³⁴. В то же время, некоторые кандидаты столкнулись с препятствиями и сложностями, а другие решили ограничить свою кампанию, либо не проводить агитацию лично вследствие отсутствия гарантий безопасности. Четыре кандидата, ограничившие проведение агитации, либо не проводившие ее вообще, объявили в СМИ о снятии своих

³⁰ ОБСЕ/БДИПЧ в своем Заключительном отчете о результатах выборов Президента Украины 2010 года рекомендовало следующее: "Рекомендуется рассмотреть возможность уменьшения размера финансового залога для регистрации кандидата и количества голосов, которые необходимо набрать для возмещения залога". В законе ничего не говорится о возвращении залога в случае, если выборы состоятся в один тур. Там же: CDL-AD(2009)040, пункт 17.

³¹ С учетом предыдущих рекомендаций ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии, закон с внесенными изменениями предоставляет кандидатам возможность исправить технические ошибки и неточности в представленных документах. Там же: CDL-AD(2013)006, пункт 60.

³² ЦИК уделила особое внимание рассмотрению заявки Дарта А. Вейдера. Комиссия решила, что подтверждающие документы и предвыборная программа этого кандидата не соответствуют требованиям законодательства, и направила запрос в прокуратуру о возможной фальсификации документов.

³³ Ольга Богомолец, Юрий Бойко, Андрей Гриненко, Анатолий Гриценко, Михаил Добкин, Александр Клименко, Валерий Коновалюк, Ренат Кузьмин, Василь Куйбида, Олег Ляшко, Николай Маломуж, Петр Порошенко, Вадим Рабинович, Владимир Саранов, Петр Симоненко, Юлия Тимошенко, Сергей Тигипко, Олег Тягнибок, Василий Цушко, Зорян Шкиряк и Дмитрий Ярош.

³⁴ 16 из 21 кандидата отметили, что отсутствие безопасности негативно сказалось на их возможностях для агитации избирателей в Донецкой, Луганской и Харьковской областях.

кандидатур с президентских выборов после наступления законодательно установленного срока³⁵.

В целом, из 114 митингов, на которых присутствовали представители МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, 100 были организованы пятью кандидатами, преимущественно в западных и центральных регионах³⁶. Участники избирательной гонки говорили о ряде проблем, включая вопросы безопасности, стабильности и единства страны, децентрализации, конституционной реформе, языковой политике, реформировании вооруженных сил, борьбе с коррупцией и олигархией, а также об отношениях с Евросоюзом, НАТО и Российской Федерацией. В процессе избирательной кампании некоторые кандидаты прибегали к языку вражды в отношении анти-правительственных групп и Российской Федерации.

Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ стали свидетелями ряда случаев проявления насилия в период предвыборной агитации. Долгосрочные наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщали о случаях запугивания и нападениях на офисы политических партий и избирательные штабы по всей стране³⁷. По информации, полученной от долгосрочных наблюдателей МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, три кандидата столкнулись с препятствиями в осуществлении предвыборной агитации³⁸. В Луганской области зафиксированы угрозы и нападения на агитационные палатки и работников штабов некоторых кандидатов³⁹. Положительным фактором, по мнению МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, является отсутствие заметных случаев злоупотребления административным ресурсом, и, в отличие от предыдущих выборов, собеседники не высказывали какого-либо беспокойства по этому поводу. Законодательство не содержит эффективных механизмов правоприменения при нарушениях в ходе предвыборной агитации⁴⁰.

Закон о выборах не ограничивает расходы на проведение предвыборной агитации. Несмотря на то, что размер добровольных пожертвований физических лиц в избирательный фонд кандидата ограничен, средства, которые кандидат или партия, выдвинувшая кандидата, могут тратить на президентскую кампанию, не ограничены. Требования к кандидатам относительно предоставления отчетности о расходах в рамках предвыборной агитации в день голосования не предусмотрены. Многочисленные изменения в закон о выборах, принятые в 2014 году, не учитывают предыдущих рекомендаций ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии относительно финансирования избирательных кампаний. Кроме

³⁵ Зорян Шкиряк, Петр Симоненко и Александр Клименко. Последний заявил, что он отказывается от участия в пользу Петра Порошенко. Однако их фамилии остались в бюллетенях, поскольку положения закона не предусматривают исключения имен кандидатов из бюллетеня.

³⁶ Петр Порошенко – 32 митинга, Олег Тягнибок – 30 митингов, Юлия Тимошенко – 18 митингов, Анатолий Гриценко и Олег Ляшко – по 10 митингов каждый.

³⁷ Помещения Коммунистической партии в Киеве, а также в Ровенской, Закарпатской, Винницкой, Днепропетровской и Тернопольской областях; помещения Партии регионов в Черновицкой и Черниговской областях. "Батькивщина" сообщала о нападениях или угрозах в Киевской, Львовской и Одесской областях; избирательные штабы Петра Порошенко подверглись нападениям в Донецкой и Черкасской областях.

³⁸ Г-н Добкин в Днепропетровской, Киевской и Херсонской областях; г-н Гриценко в Полтавской области; г-н Тигипко в Луганской области. Доверенное лицо г-на Добкина сообщило представителям МНВ ОБСЕ/БДИПЧ о подаче двух жалоб в Генеральную прокуратуру в отношении некоторых из этих случаев.

³⁹ Гриценко, Порошенко и Тимошенко, как сообщили долгосрочные наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ.

⁴⁰ ЦИК или ОИК направляют заявление или жалобу в соответствующий правоохранительный орган для расследования и дальнейшего реагирования.

того, закон продолжает предоставлять преимущества кандидатам, выдвинутым политическими партиями⁴¹.

Средства массовой информации

Медиа-среда разнообразна и состоит из множества государственных и частных вещателей, печатных и электронных изданий; при этом, недостаточная независимость СМИ от политических или корпоративных интересов часто влияет на редакционную независимость. Основным источником информации для общественности остается телевидение, но влияние Интернета как источника широкого круга взглядов возрастает. Государственное вещание будет трансформировано в общественное в соответствии с Законом Украины "Об общественном телевидении и радиовещании Украины"⁴². Принятие этого закона неоднократно рекомендовалось ОБСЕ/БДИПЧ.

Закон, регулирующий деятельность СМИ, в целом обеспечивает надежную основу для независимости СМИ. Однако, несмотря на это, свобода СМИ вызвала основное беспокойство в период предвыборной кампании. Журналисты и медиа, работавшие на юге и востоке Украины, подвергались постоянным и агрессивным запугиваниям, а также преследованиям⁴³. 25 марта был введен временный запрет на трансляцию четырех российских телеканалов, который соблюдался не всеми⁴⁴. Шаги, направленные на прекращение трансляции предполагаемой пропаганды некоторыми каналами, хотя и не имели непосредственного влияния на выборы, стали нежелательным ограничением.

Деятельность СМИ в период предвыборной кампании регулируется законом о выборах, который предусматривает, что как государственные, так и частные СМИ должны обеспечивать сбалансированное освещение и создавать равные условия для конкурентов на выборах. Государственное телевидение и радиовещание выполняли соответствующие положения путем предоставления бесплатного эфирного времени всем участникам избирательной гонки. Кандидаты пользовались этой возможностью (до сегодняшнего дня), а также использовали площадь, предоставленную бесплатно двумя государственными газетами. Национальный совет по вопросам телевидения и радиовещания (Нацсовет) осуществлял надзор за соблюдением средствами массовой информации действующего законодательства в период предвыборной агитации⁴⁵. Однако возможности Нацсовета полноценно обеспечивать выполнение закона средствами массовой информации ограничены неясной системой санкций⁴⁶.

⁴¹ Это противоречит п. I.2.3 Кодекса надлежащей практики в избирательных вопросах Венецианской комиссии, см. по ссылке: [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 же CDL-AD(2009)040, пп. 48-53.

⁴² Закон был принят Верховной Радой 17 апреля и подписан и.о. Президента 13 мая. Однако, в соответствии с переходными положениями, закон, вероятно, не будет применяться до 2015 года.

⁴³ Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ внимательно отслеживала процесс ухудшения возможности свободной деятельности СМИ в стране, и обнародовала несколько заявлений, которые призывали к восстановлению свободы медиа: <http://www.osce.org/fom/118990>

⁴⁴ Временный запрет, введение которого требовал Национальный совет Украины по вопросам телевидения и радиовещания, утверждавший, что передачи этих каналов разжигали вражду, предписывался Решением Киевского окружного административного суда №824/3456/14, которое остается в силе до принятия окончательного решения по делу после его рассмотрения по существу.

⁴⁵ Мониторинг СМИ является одним из компонентов деятельности Нацсовета в избирательном поле. Нацсовет проинформировал представителей МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, что вещатели и ЦИК были уведомлены о выявленных нарушениях. Публичный отчет будет обнародован только после выборов.

⁴⁶ Представители Нацсовета сообщили МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, что Нацсовет пока может только издавать предупреждения, что он и делает в форме сообщений о выявленных нарушениях вещателям и ЦИК.

Мониторинг СМИ, который проводился МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, продемонстрировал, что в период избирательной кампании в общем политическом дискурсе в СМИ доминировала тема кризиса в южных и восточных областях, даже при освещении кандидатов⁴⁷. Средства вещания представляли избирательную кампанию в различных форматах, при этом освещение кандидатов в редакционных программах фокусировалось в основном на ограниченном количестве участников⁴⁸. Государственный "Первый национальный" канал в рамках позитивной инициативы организовал и транслировал "Национальные дебаты" всех кандидатов⁴⁹.

В новостях государственного телевидения освещение кампании было очень ограниченным. "Первый национальный" канал посвятил 59% своего эфирного времени освещению работы органов власти, и только 11% - кандидатам. Популярное ток-шоу на "Первом национальном" – Шустер Live – посвятило Ю. Тимошенко 29% своего эфира⁵⁰. Порошенко был приглашен принять участие в дебатах с Тимошенко в этом ток-шоу, но ответил отказом. Тональность освещения частными вещателями была в целом нейтральной, но в нескольких случаях освещение оказалось предвзятым. Например, "5 канал" уделил 60% времени редакционных программ П. Порошенко⁵¹. Незначительное количество кандидатов тратило средства на платную политическую рекламу в рамках своей кампании. Четыре кандидата приобрели 82% всей платной рекламы на телеканалах, по которым осуществлялся мониторинг, причем один лишь Петр Порошенко купил 33%⁵². Печатные СМИ продемонстрировали ограниченное освещение кампании; наблюдались статьи с признаками проплаченных материалов без соответствующего обозначения. В течение последних двух недель предвыборной агитации государственные и частные телеканалы транслировали сообщения ЦИК и информационные ролики для избирателей.

Участие национальных меньшинств

По данным всеукраинской переписи населения 2001 года⁵³, 77,8% граждан Украины являются этническими украинцами, 17,3% - этническими русскими, а остальные 5% населения составляют белорусы, болгары, крымские татары, евреи, венгры, молдаване, поляки, ромы, румыны и другие небольшие меньшинства. 29% населения считают русский язык своим родным языком.

Большинство представителей общин национальных меньшинств на всей территории страны сообщили МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, что ожидают, что их члены проголосуют на выборах, и что они не сталкивались с какими-либо существенными препятствиями для своих представителей во время избирательного процесса в качестве избирателей или кандидатов⁵⁴. Риторика кампании была толерантной по отношению к национальным меньшинствам.

⁴⁷ МНВ ОБСЕ/БДИПЧ с 1 апреля начала медиа-мониторинг семи телеканалов (государственный "Первый национальный" и частные "Интер", "5 канал", ICTV, 1+1, TVi, ТРК "Украина") и двух газет (государственной "Голос Украины" и частной "Факты и комментарии").

⁴⁸ П. Порошенко и Ю.Тимошенко получили по 20% каждый, М. Добкин - 9%, С. Тигипко – 9% и О. Ляшко - 8% от общего объема освещения.

⁴⁹ Все кандидаты приняли участие в этих дебатах.

⁵⁰ "Шустер Live" составляет 70% всего эфира, выделенного для освещения политических событий на "Первом национальном" канале, не считая бесплатного эфирного времени и "Национальных дебатов".

⁵¹ Владельцем "5 канала" является Петр Порошенко.

⁵² Остальные три кандидата – это Ю. Тимошенко (20%), М. Добкин (15%) и С. Тигипко (14%).

⁵³ Следующая перепись была запланирована на 2011 год, но впоследствии перенесена на 2016 год.

⁵⁴ МНВ ОБСЕ/БДИПЧ опросила 94 представителя по всей территории Украины, представляющих 20 групп национальных меньшинств и 7 религиозных общин, а также 6 консультативных органов, представляющих интересы меньшинств.

Хотя большинство кандидатов не адресовали свои предвыборные сообщения избирателям из национальных меньшинств, дебаты относительно языковой политики характеризовались более гибкой позицией, чем во время предыдущих кампаний. Большинство кандидатов согласились, что необходимо повысить статус русского языка, или, по крайней мере, сохранить положения языкового закона 2012 года. Однако они имеют очевидные разногласия в вопросе о предоставлении русскому языку статуса второго государственного. Постановление Верховной Рады (действие которого позже было приостановлено) об отмене языкового закона в феврале 2014 года продолжает беспокоить некоторые национальные меньшинства, называющие языковую политику наиболее важным вопросом предвыборной кампании. Несмотря на это, они отмечали, что проведение выборов только на государственном языке не создает каких-либо препятствий для понимания ими материалов выборов или дебатов. Исключением была ромская община, признавшая ограниченное понимание государственного языка некоторыми ее представителями, и сообщившая, что неучастие в избирательном процессе чаще всего связано с отсутствием документов, удостоверяющих личность.

Препятствия для голосования в определенных районах Донецкой и Луганской областей неравномерно влияют на русскоязычное население Украины, более одной трети которого проживает в этих областях. Случаи нарушений, запугивания и вандализма, направленные против некоторых национальных меньшинств в этих областях, включая еврейскую и ромскую общины, создали атмосферу растерянности среди представителей национальных меньшинств в нескольких регионах страны. Количество крымских татар и представителей других национальных меньшинств, а также остальных жителей Крыма, участвовавших в голосовании, значительно уменьшилось⁵⁵.

Жалобы и обращения

Право на эффективные средства правовой защиты в достаточной мере гарантируется избирательным законодательством; однако закон о выборах до сих пор позволяет отказать в принятии жалобы из-за технических неточностей в ее оформлении⁵⁶. Право на обжалование решений, действий или бездействия избирательных комиссий и других субъектов избирательного процесса предоставляется всем участникам избирательного процесса⁵⁷. По большинству вопросов, связанных с избирательным процессом, заявители могут подавать жалобы в органы управления избирательным процессом или суды, либо в обе инстанции. Споры и жалобы, связанные с избирательным процессом, рассматриваются административными судами; Высший административный суд является судом высшей инстанции по рассмотрению вопросов, связанных с выборами.

При рассмотрении споров и жалоб, связанных с избирательным процессом, суды ограничены сроком в два дня для рассмотрения и предоставления заявителям достаточных возможностей для обоснования своих требований. Кроме того, суды уделяли особое внимание аргументам

⁵⁵ На основе данных переписи населения, в 2001 году на Крымском полуострове проживало 243 400 крымских татар. Меджлис крымско-татарского народа оценивает их количество на сегодня примерно 300 000 человек. Однако только 6 000 из приблизительно 1,8 миллионов избирателей из Крыма зарегистрировали временное изменение места голосования.

⁵⁶ Статья 95 Закона Украины "О выборах Президента Украины" устанавливает требования к жалобам, которые подаются в избирательные комиссии или суды, включая в частности: перечень приложений к жалобе, персональную информацию об объекте жалобы, даже если она неизвестна, несколько копий всех прилагаемых документов, нотариально заверенную копию с подтверждением полномочий поверенного или представителя кандидата, даже если он уже зарегистрирован ЦИК в этом качестве.

⁵⁷ Кандидаты на пост Президента Украины, партии, участвующие в избирательном процессе, избирательные комиссии, национальные наблюдатели, а также избиратели, права которых были нарушены, могут подать жалобы и обжаловать решение.

ЦИК и дополнительным документам, предоставленным ЦИК, для принятия решения по соответствующему вопросу. Всего Киевский апелляционный административный суд рассмотрел 29 дел, 17 из которых были позже обжалованы в Высшем административном суде⁵⁸.

ЦИК получила 16 жалоб в период предвыборной агитации, но не рассматривала ни одну из полученных жалоб по существу⁵⁹. Заявители получили ответы в письменной форме с пояснениями о формальном несоответствии полученных жалоб избирательному законодательству. ЦИК не осуществляла каких-либо других действий по собственной инициативе с целью рассмотрения вопросов, затронутых в жалобах.

Хотя это непосредственно не влияет на разрешение споров, связанных с избирательным процессом, последние изменения, внесенные в законодательство, которыми были уволены судьи Конституционного и Высшего административного судов, изменена компетенция судов, усилена роль Верховной Рады в назначении судей, и установлены требования к люстрации действующих судей, повлияло на беспристрастность судебной системы в избирательный период. Кроме того, нежелание некоторых судей рассматривать споры, связанные с избирательным процессом, и о свободе мирных собраний из-за опасений или возможных последствий, вызывает обеспокоенность, так же как и политическое вмешательство в избрание Председателя Высшего административного суда⁶⁰.

Национальные и международные наблюдатели

Процесс регистрации и аккредитации наблюдателей ЦИК был в целом всеобъемлющим, при этом украинские государственные органы приветствовали наблюдателей из всех стран-членов ОБСЕ⁶¹. В соответствии с законом о выборах с изменениями и дополнениями, общественные организации имеют право осуществлять наблюдение за выборами. Закон устанавливает, что для получения права наблюдения за выборами, уставы общественных организаций должны определять осуществление наблюдения за выборами как один из видов деятельности такой организации, сужая, таким образом, возможность осуществления наблюдения. Кроме того, 60-дневный срок для регистрации общественных организаций, как

⁵⁸ 29 дел включают 16 жалоб на постановления ЦИК относительно регистрации 11 кандидатов, один иск от кандидата, которому было отказано в регистрации, относительно регистрации Петра Порошенко, две жалобы от кандидатов на пост Президента Украины относительно заявлений в средствах массовой информации, сделанных другими кандидатами, одна жалоба на перераспределение ЦИК руководящих должностей в ОИК между кандидатами, 3 жалобы по запросам гражданина в ЦИК о предоставлении персональных биографических данных о кандидатах на пост Президента, 3 жалобы от гражданина относительно программы Юлии Тимошенко, один запрос от гражданина об изменении формы избирательного бюллетеня, и 2 жалобы, связанные с аккредитацией международных наблюдателей. Две другие жалобы, рассмотренные местными судами в Чернигове и Киеве, касались ложной информации в средствах массовой информации о кандидатах и членах партий.

⁵⁹ Одна жалоба от кандидата на пост Президента Украины Вадима Рабиновича относительно указов Президента Украины о предоставлении охраны шести другим кандидатам на пост Президента Украины была рассмотрена на заседании ЦИК, по результатам которого было принято решение об отсутствии у ЦИК юрисдикции принимать решения относительно действий Президента.

⁶⁰ 17 апреля запланированное голосование по кандидатуре на пост Председателя Высшего административного суда было сорвано 200 протестующими, требовавшими не рассматривать кандидатуры двух из трех кандидатов на должность Председателя суда. Была достигнута договоренность с Правым сектором и народными депутатами от Всеукраинского объединения "Батькивщина" о том, что суд предоставит информацию о перечне кандидатов до назначения следующей даты голосования за кандидатуру Председателя.

⁶¹ По данным ЦИК, аккредитация была предоставлена примерно 3000 международным наблюдателям из 19 иностранных государств и 20 международных организаций. Одному международному наблюдателю было отказано в регистрации на основаниях, не предусмотренных законом о выборах; это решение было отменено в судебном порядке.

имеющих право аккредитовать наблюдателей, может существенно ограничить возможности общественных организаций по наблюдению за выборами. В общей сложности, десять общественных организаций получили право регистрировать своих наблюдателей. Крупнейшие объединения – ОПОРА и Комитет избирателей Украины (КИУ) – зарегистрировали долгосрочных и краткосрочных наблюдателей и опубликовали несколько отчетов до дня голосования.

В соответствии с предварительными рекомендациями ОБСЕ/БДИПЧ, все наблюдатели теперь имеют право получать копии протоколов с результатами выборов от органов управления избирательным процессом всех уровней, что является важным элементом повышения прозрачности выборов. Кроме того, все национальные наблюдатели имеют право подавать жалобы.

День голосования

На большей части территории страны день голосования прошел в целом мирно. По данным ЦИК, явка избирателей составила около 60 процентов. ЦИК начала публиковать предварительные результаты выборов на своем сайте примерно в 01:30 ночи, но в процессе работы возникли технические неполадки.

Несмотря на усилия, приложенные органами, отвечающими за организацию и проведение выборов, для обеспечения голосования на всей территории страны, голосование не состоялось в 10 из 12 избирательных округов Луганской области и в 14 из 22 округов Донецкой области⁶². Это было вызвано незаконными действиями вооруженных групп сепаратистов накануне и в день голосования, включая угрозы жизни и запугивания работников органов управления избирательным процессом, захват и уничтожение избирательных материалов, а также невозможность передачи избирательных бюллетеней на избирательные участки в результате представляющих угрозу действий этих группировок. Большинство граждан Украины, проживающих в этих областях, соответственно были лишены права проголосовать и выразить свое волеизъявление. В других регионах также сообщалось об отдельных попытках сорвать ход голосования.

Процедура открытия голосования была оценена положительно на всех, кроме 16 из 342 избирательных участков, где осуществлялось наблюдение, хотя наблюдатели ММНВ сообщали о некоторых незначительных процедурных проблемах, в частности, единичных случаях ненадлежащего пломбирования избирательных урн или небольших задержках открытия голосования.

Процесс голосования получил положительную оценку на 98% избирательных участков, где осуществлялось наблюдение, и несколько менее положительная оценка была дана участкам, где одновременно проводились местные выборы (94% положительно), включая Киев (95%). За пределами столицы существенных отличий между регионами не наблюдалось. Ситуация на избирательных участках и прилегающих территориях оценена положительно, хотя на 11% участков, где осуществлялось наблюдение, отмечались большое количество избирателей, а также на 6% участков – большие группы людей, ожидавших снаружи, чтобы проголосовать. Наблюдатели ММНВ отметили организационные проблемы на 6% избирательных участков, где осуществлялось наблюдение, главным образом, вызванные нерациональным распределением или ненадлежащим контролем над продвижением очереди. Они сообщали

⁶² ЦИК сообщила, что голосование не проводилось на более 800 из 3 908 избирательных участков в этих областях, в избирательных округах 47, 49, 50, 58, 59, 60, 61 и 62 в Донецкой области, а также в избирательных округах 114 и 115 в Луганской области. В то же время, явка избирателей в этих регионах была ниже средней, с учетом небезопасной ситуации.

лишь о некоторых отдельных случаях напряжения, запугивания или препятствования голосованию. Почти половина избирательных участков, посещенных наблюдателями, не была доступна для избирателей с ограниченными возможностями, а планировка четверти участков не учитывала потребностей избирателей с ограниченными возможностями.

Порядок голосования был соблюден на большинстве участков, где осуществлялось наблюдение. Основной проблемой, о которой сообщали наблюдатели ММНВ, было то, что на 4% посещенных избирательных участков не все избиратели ставили отметку в бюллетене тайно. На 3% участков урны не были должным образом опечатаны. Кроме случаев группового голосования (4%), были отмечены лишь единичные случаи серьезных процедурных нарушений. Порядок установления личности избирателей был соблюден почти на всех участках, где осуществлялось наблюдение; на 25% избирательных участков, посещенных наблюдателями, незначительному количеству избирателей было отказано в голосовании – как правило, в связи с тем, что они не были внесены в списки избирателей или не могли предоставить действительные документы, подтверждающие их личность. Официальные жалобы подавались как минимум на 4% участков, где осуществлялось наблюдение.

На 9% участков были замечены лица, не имевшие права там находиться, и еще на 2% участков наблюдалось вмешательство в процесс или управление процессом с их стороны. Наблюдатели от кандидатов или доверенные лица присутствовали на 95% избирательных участков, где осуществлялось наблюдение. Преимущественно это были представители П. Порошенко (82%) и Ю. Тимошенко (81%); национальные наблюдатели присутствовали на 24% участков. Из посещенных наблюдателями ММНВ избирательных участков, на 66% УИК председателями комиссий были женщины; в целом, женщины составляли 71% членов УИК на соответствующих участках.

Процесс подсчета голосов был оценен положительно на 95% из 363 избирательных участков, где осуществлялось наблюдение. Наблюдатели от кандидатов и доверенные лица присутствовали при подсчете голосов на 95% участков, посещенных наблюдателями, и национальные наблюдатели – на 20%. Неуполномоченные лица присутствовали при подсчете голосов на 9% участков, часто вмешиваясь в процесс подсчета или управляя им. Наблюдатели ММНВ отметили несколько процедурных ошибок и проблем в ходе подсчета голосов. На 17% участков при подсчете голосов у УИК возникали проблемы с заполнением протоколов результатов подсчета голосов, а 20% комиссий были вынуждены пересматривать предварительно установленные цифры. Наблюдатели ММНВ отметили 30 случаев использования заранее подписанных пустых протоколов.

Процесс установления итогов голосования на начальном этапе был оценен негативно в 52 из 300 предоставленных наблюдателями ММНВ отчетов по результатам наблюдения. Помещения и условия работы многих ОИК были неудовлетворительными, что иногда мешало полноценному наблюдению. Многие наблюдатели ММНВ сообщили о переполненности участков (70 отчетов) и напряжении (61 отчет) в комиссиях.

В ночь после дня голосования ЦИК сообщили ММНВ о сбое в работе коммуникационной сети, связывающей все ОИК с информационной системой "Выборы" в результате хакерской атаки⁶³. Это привело к существенному сбою в процессе получения и обработки материалов выборов, помешало многим ОИК передать результаты, а также задержало объявления ЦИК предварительных результатов. ОИК реагировали на эту ситуацию по-разному: некоторые устанавливали итоги голосования вручную; некоторые вносили эти данные в систему "Выборы" и передавали скриншоты в ЦИК, другие временно приостанавливали свою работу.

⁶³ Информация предоставлена Председателем ЦИК в 03:15.

*Единственной официальной версией этого отчета является английская версия.
Однако, с этим отчетом можно ознакомиться также на украинском и русском языках.*

ИНФОРМАЦИЯ О МИССИИ И БЛАГОДАРНОСТЬ

Миссия по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ начала свою работу в Киеве 20 марта в составе 24 экспертов, работающих в столице, и 100 долгосрочных наблюдателей, размещенных на всей территории Украины.

В день голосования за выборами наблюдали более 1 200 наблюдателей из 49 стран, среди которых 1 025 долгосрочных и краткосрочных наблюдателей, приглашенных Миссией наблюдения за выборами ОБСЕ/БДИПЧ, а также 116 членов делегации Парламентской Ассамблеи ОБСЕ, делегация ПАСЕ в составе 46 человек, делегация Парламентской Ассамблеи НАТО в составе 18 человек, и делегация Европейского Парламента в составе 14 человек. Наблюдение за голосованием проводилось на более чем 4 050 избирательных участках из общего количества 32 244 участка. За процессом подсчета голосов наблюдали на примерно 360 избирательных участках в 162 избирательных округах. Наблюдатели ММНВ предоставили отчеты с 151 из 213 окружных избирательных комиссий.

Наблюдатели выражают благодарность органам государственной власти Украины за приглашение наблюдать за выборами, Центральной избирательной комиссии за сотрудничество и за предоставление аккредитационных документов, Министерству иностранных дел и другим органам власти за помощь и сотрудничество. Миссия также выражает благодарность Координатору проектов ОБСЕ в Украине, Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине и посольствам и международным организациям, аккредитованным в Украине, за сотрудничество и поддержку.

За более подробной информацией обращайтесь к:

- г-же Тане де Зулуэта, Председателю МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, г. Киев (+380 44 498 1900);
- г-ну Томасу Раймеру, Спикеру ОБСЕ/БДИПЧ (+48 609 522 266), или г-же Лусине Бадалян, Советнику ОБСЕ по вопросам выборов, г. Варшава (Польша) (+48 22 520 0600)
- г-ну Ричарду Солашу, ПА ОБСЕ, г. Копенгаген (+45 60 10 83 80)
- г-же Наталье Барджеллини, ПАСЕ, г. Страсбург (+33 665 40 32 82)
- г-же Николине Василева, ЕП, г. Брюссель (+32 473 85 23 69)
- г-же Роберте Калория, Руководителю департамента связей с прессой и СМИ, ПА НАТО, г. Брюссель (+32 2 504 8154)

Адрес МНВ ОБСЕ/БДИПЧ:

ул. Лейпцигская 15, 6й этаж

Киев, 03062, Украина

Тел.: +380 44 498 1900

Факс: +380 44 498 1901

e-mail: office@odihr.org.ua

Website: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/116545>