



МІЖНАРОДНА МІСІЯ ЗІ СПОСТЕРЕЖЕННЯ ЗА ВИБОРАМИ (ММСВ) Україна — Позачергові вибори Президента, 25 травня 2014 року

ЗАЯВА ПРО ПОПЕРЕДНІ ВИСНОВКИ ТА РЕЗУЛЬТАТИ

Київ, 26 травня 2014 року – Ця Заява про попередні висновки та результати підготовлена Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДПІЛ) у співпраці з Парламентською асамблеєю ОБСЄ (ПА ОБСЄ), Парламентською асамблеєю Ради Європи (ПАРЄ), Європейським парламентом (ЄП) та Парламентською асамблеєю НАТО (ПА НАТО).

Жоао Соарес (Португалія) був призначений Діючим головою ОБСЄ на посаду Спеціального Координатора Місії короткострокового спостереження ОБСЄ. Ілкка Канерва (Фінляндія) очолив делегацію Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Андреас Гросс (Швейцарія) – делегацію ПАРЄ, Горан Фарм (Швеція) – делегацію Європейського Парламенту, Карл А. Ламерс (Німеччина) – делегацію Парламентської Асамблеї НАТО. Тана де Зулуета (Італія) є Головою Місії зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПІЛ, що розпочала свою роботу в Україні 20 березня 2014 року.

Оцінювання здійснювалося з метою визначення відповідності виборів зобов'язанням перед ОБСЄ та стандартам Ради Європи, а також міжнародним зобов'язанням і положенням національного законодавства. Ця Заява про попередні висновки та результати була підготовлена до завершення виборчого процесу. Остаточна оцінка виборів залежатиме частково від того, як пройде решта етапів виборчого процесу, включаючи встановлення підсумків голосування, розгляд можливих скарг та звернень, отриманих після дня голосування. ОБСЄ/БДПІЛ опублікує повний остаточний звіт, який міститиме рекомендації щодо можливих вдосконалень, приблизно через вісім тижнів після завершення виборчого процесу. Парламентська Асамблея ОБСЄ представить свій звіт перед Постійним комітетом 28 червня. ПАРЄ оприлюднить свій звіт у червні 2014 року. Європейський Парламент представить свій звіт перед Комітетом з іноземних справ. Делегація Парламентської Асамблеї НАТО презентує свій звіт під час Весняної сесії Асамблеї, що відбудеться 30 травня - 1 червня.

ПОПЕРЕДНІ ВИСНОВКИ

Дострокові вибори Президента України, що пройшли 25 травня 2014 року, характеризувалися високою явкою виборців та чітким наміром влади провести справжні вибори, які загалом відповідали міжнародним зобов'язанням, із дотриманням основоположних свобод громадян 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. ЦВК та інші виборчі комісії працювали в цілому неупереджено та колегіально, хоча виникло декілька питань щодо прозорості напередодні дня голосування, а деякі рішення, що ними приймалися, можливо, виходили за рамки їхніх повноважень. Процес голосування та підрахунку голосів був прозорим та загалом відповідав встановленим процедурам, незважаючи на довгі черги виборців на виборчих дільницях у деяких частинах країни. Процес встановлення підсумків голосування на початковому етапі отримав менш позитивну оцінку спостерігачів Міжнародної місії спостереження за виборами (ММСВ), переважно внаслідок технічних проблем.

Вибори Президента України проводились в умовах складної політичної, економічної та особливої 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.

Нормативно-правова база є достатньою для проведення демократичних виборів. Нормативно-правова база зазнала численних суттєвих змін протягом виборчого періоду, які були внесені 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 та бажані.

Незважаючи на складні умови та обмежені строки, Центральна виборча комісія (ЦВК) протягом передвиборного періоду працювала незалежно, неупереджено та колегіально, та в цілому дієво із дотриманням всіх встановлених законодавством строків. Водночас, деякі аспекти виборів не були врегульовані ЦВК, що знизило уніфікованість процесу. Реєстрація кандидатів була в цілому всеохоплюючою, і до списку для голосування увійшов 21 кандидат.

Висування членів окружних виборчих комісій (ОВК) та дільничних виборчих комісій (ДВК) кандидатами, які мали та використовували можливість за бажанням замінювати своїх представників у складі комісії, вплинуло на стабільність та ефективність процесу організації та проведення виборів. Водночас, більшість ОВК та ДВК за межами Донецької та Луганської областей впоралися з часовими обмеженнями, частими змінами у складі комісій, та подекуди з проблемами матеріально-технічного забезпечення

Ситуація у більшій частині Донецької та Луганської областей мала істотні негативні наслідки для процесу підготовки до виборів. Серйозні проблеми у цих областях стосувалися насильницького блокування приміщень та закриття ОВК групами озброєних людей, залякування членів комісій, включаючи викрадення, погрози життю, 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 на вільну участь та обрання своїх представників. ММСВ високо оцінює зусилля працівників органів, які здійснюють управління виборчим процесом, з продовження виконання своїх обов'язків, незважаючи на надзвичайні виклики, які перед ними поставали.

Співрозмовники ММСВ в цілому впевнені у точності централізованого Державного реєстру виборців (ДРВ). Як правило, доступ до списків виборців надавався громадянам для ознайомлення у встановлені законом строки. У частині Донецької та Луганської областей ЦВК тимчасово закрила доступ до бази даних ДРВ через проголошення так званого «референдуму» для попередження зловживань. В цих двох регіонах списки виборців були підготовлені із затримками, або не підготовлені взагалі. Незначна кількість виборців, що мешкають на Кримському півострові, подала заяви на тимчасову зміну місця голосування у інших регіонах України.

Передвиборна агітація кандидатів на пост Президента України в цілому була неактивною та затьмареною останніми подіями у сфері політичного життя та безпеки. Вона активізувалася на більшій частині країни лише протягом останніх тижнів. Більшість кандидатів могли агітувати

виборців без перешкод та обмежень, за винятком східних регіонів. Однак, мали місце декілька інцидентів, пов'язаних із проведенням передвиборної кампанії, включаючи випадки залякування та нападів на офіси політичних партій та виборчі штаби, а також випадки перешкоджання кандидатам у здійсненні ними передвиборної агітації.

Позитивним фактором, на думку МСВ ОБСЄ/БДПЛ, є відсутність помітних випадків зловживання адміністративним ресурсом, і, на відміну від попередніх виборів, співрозмовники не висловлювали свого занепокоєння з цього приводу. ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанська комісія Ради Європи неодноразово наголошували на необхідності удосконалення положень щодо фінансування кампаній для забезпечення щільнішого контролю та прозорості. Незважаючи на останні зміни, ці положення в подальшому мають бути посилені.

Медіа-середовище є різноманітним, але недостатній рівень незалежності ЗМІ від політичних або корпоративних інтересів часто впливає на редакційну незалежність. Свобода ЗМІ була істотно підірвана на сході, де журналісти та медіа зазнавали погроз та переслідувань під час передвиборної кампанії. У загальному політичному дискурсі в ефірі ЗМІ у період передвиборної кампанії домінувала тема політичної та безпекової кризи. Висвітлення кандидатів в редакційних програмах було обмеженим та зосереджувалося лише на кількох кандидатах. Позитивною ініціативою стала організація та трансляція дебатів між усіма кандидатами на державному телебаченні. Кроки, спрямовані на заборону трансляції начебто пропаганди деякими каналами, хоча й не мали безпосереднього впливу на вибори, стали небажаним обмеженням. Відповідно до закону, державні ЗМІ надали всім кандидатам безкоштовний ефірний час та друковану площу. Прийняття закону, яким державне телебачення перетворюється на суспільного мовника, є позитивним кроком. Прийняття цього закону неодноразово рекомендувалося ОБСЄ/БДПЛ.

Представники більшості національних меншин повідомили про відсутність будь-яких істотних перешкод для їхньої участі у виборчому процесі, за винятком кримських татар та рома. Траплялися випадки насильства та вандалізму проти деяких громад, які не пов'язані з виборами. Дебати стосовно мовного питання характеризувалися більш гнучкими підходами у порівнянні з попередніми виборами, проте більшість кандидатів мають очевидні розбіжності щодо питання про надання російській мові статусу другої державної мови. Систематичний зрив роботи органів, відповідальних за організацію та проведення виборів, у деяких частинах Донецької та Луганської областей вплинув на значну кількість російськомовного населення України.

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.

Виборче законодавство забезпечує достатні можливості для ефективного правового захисту у виборчих спорах; однак, законодавство встановлює суворі вимоги до процедури подання скарг і дозволяє відмовити у їх розгляді через незначні недоліки у їх оформленні. ЦВК отримала незначну кількість скарг до дня голосування, але не розглядала жодну з них по суті через формальні недоліки. Суди розглядали подані для вирішення виборчі спори невідкладно та належним чином. Останні зміни законодавства стосовно судової гілки влади та заклики щодо люстрації суддів вплинули на роботу судів під час виборчого періоду.

Процес реєстрації та акредитації спостерігачів був загалом всеохоплюючим, а українські органи влади вітали спостерігачів з країн-членів ОБСЄ. Згідно з останніми змінами та відповідно до минулих рекомендацій ОБСЄ/БДПЛ, українські громадські організації можуть здійснювати спостереження під час виборів президента, а всі спостерігачі тепер мають право отримувати копії протоколів з результатами виборів від органів управління виборчим процесом всіх рівнів. Однак строки, встановлені для реєстрації та акредитації громадських спостерігачів, дещо

обмежують їхні можливості щодо здійснення ефективного спостереження на всіх етапах виборчого процесу.

В більшості регіонів країни день голосування пройшов загалом мирно. Явка виборців за даними ЦВК склала близько 60 відсотків. Вона почала оприлюднювати попередні результати виборів із розбивкою за виборчими дільницями на своєму веб-сайті вночі одразу після завершення голосування. Незважаючи на зусилля органів, відповідальних за організацію та проведення виборів, спрямованих на забезпечення голосування на всій території країни, голосування не відбулося на більшій частині Луганської та Донецької областей через систематичні втручання з боку озброєних груп сепаратистів. Процес голосування та підрахунку голосів був впорядкований та добре організований на більшості виборчих дільниць, де здійснювалось спостереження, за винятком незначних процедурних проблем, що були помічені. Однак, велика кількість виборців часто призводила до переповнення приміщень для голосування, особливо там, де одночасно проводилися місцеві вибори, внаслідок чого часто виникали затримки з підрахунком голосів на відповідних виборчих дільницях. Початкові етапи процесу встановлення підсумків голосування були негативно оцінені п'ятою частиною спостерігачів ММСВ, переважно через умови роботи, переповненість дільниць та атаки на комп'ютерну систему ЦВК, що порушувало процес обробки та передавання результатів виборів.

ПОПЕРЕДНІ РЕЗУЛЬТАТИ

Контекст

Дострокові вибори Президента проводилися в умовах складної політичної, економічної та особливої безпекової ситуації, що вплинуло на законодавчу базу, технічні аспекти підготовки до виборів, а також передвиборну кампанію кандидатів.

Події на Майдані, які розпочалися у листопаді 2013 року та набули ескалації у лютому, призвели до зміни балансу сил у Верховній Раді та складі уряду, а також до призначення в.о. Президента після втечі Віктора Януковича з країни. 16 березня на Кримському півострові відбувся так званий «референдум», за результатами якого парламент Російської Федерації прийняв рішення про приєднання Автономної Республіки Крим та міста Севастополь у якості суб'єктів федерації, і це унеможливило організацію президентських виборів на півострові¹. У квітні було захоплено декілька адміністративних приміщень у Донецькій та Луганській областях, після яких відбулася низка актів насильства та жорстоких інцидентів з летальними випадками на сході та півдні України. 14 квітня в.о. Президента оголосив про початок анти-повстанської операції, яка наразі триває.

Перед тимчасовим урядом України при здійсненні контролю постали подальші виклики після проведення так званих «референдумів» щодо проголошення автономії/незалежності 11 травня, організовані самопроголошеною місцевою «владою» у деяких частинах Донецької та Луганської областей². Місія зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ не здійснювала жодного спостереження під час цих «референдумів».

Одночасно з достроковими виборами Президента відбулось понад 300 місцевих виборів (міських голів та членів місцевих рад), включаючи вибори міського голови та членів міської ради міста Києва. МСВ ОБСЄ/БДПЛ приділяла увагу місцевим виборам лише у частині, в якій вони впливали на хід проведення виборів Президента України.

¹ Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) оприлюднила висновок CDL-AD(2014)002, відповідно до якого цей «референдум» був неконституційним та суперечив європейським стандартам.

² Українська влада назвала ці «референдуми» незаконними та нелегітимними.

Законодавча база та виборча система

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, через три тижні після дня виборів проводиться другий тур виборів, в якому беруть участь два кандидати, які отримують 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 років³.

У лютому Верховною Радою України було прийнято закон та пов'язану з ним постанову 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 внесення⁴. Ані закон, ані постанова не розглядалися Верховною Радою України як зміни до Конституції і тому спеціальна процедура внесення змін до Конституції не застосовувалась. До цього дня останні зміни до Конституції України не оскаржувалися. Спеціальна комісія, створена Верховною Радою України у березні для підготовки проекту змін до Конституції України, продовжує свою роботу, і подання розроблених проектів, включно з положеннями щодо повноважень Президента, очікується після виборів.

Вся нормативно-правова база, що регулює проведення виборів Президента України, була істотно змінена за три місяці до виборів. 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», причому у всі ці закони останнім часом були внесені зміни. Хоча ці зміни до законодавства загалом сприймалися основними учасниками виборчого процесу як необхідні та бажані, вони привели до появи значно відмінної нормативно-правової бази ніж та, що існувала на момент призначення виборів⁵.

Лише Закон про вибори був змінений шість разів протягом 2014 року⁶. Деякі зміни були внесені, щоб уможливити проведення дострокових виборів 25 травня, полегшити одночасне проведення місцевих виборів, та відреагувати на існуючу ситуацію⁷. Водночас, у березні істотні зміни було внесено в рамках поглибленої виборчої реформи з метою гармонізації Закону

³ 22 квітня до Конституційного суду України надійшло конституційне подання від 101 народного депутата України 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 року.

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

⁵ 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 передую виборам (пункт II.2.65). З усіма звітами можна ознайомитись за посиланням: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine>

⁶ 28 лютого, 13 березня, 8 квітня, 6 травня, 15 травня та 20 травня.

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.

України "Про вибори Президента України" та Закону України "Про вибори народних депутатів України", який нещодавно також був змінений, та врахування рекомендацій, які раніше були надані ОБСЄ/БДПЛ та Європейською комісією за демократію через право (Венеціанська комісія). У рамках березневих змін до Закону про вибори були додані чіткі положення, відповідно до яких результати виборів встановлюються незалежно від кількості виборчих дільниць, на яких відбулося голосування. Протягом передвиборного періоду Верховною Радою України неодноразово розглядалися пропозиції щодо законодавчого регулювання питань, пов'язаних із проведенням виборів в умовах існуючої політичної та безпекової ситуації, що постійно змінюється, а також питань, пов'язаних із забезпеченням доступу до виборчих дільниць громадянам з Кримського півострова⁸. Втім, незважаючи на спрощення процедур, що дозволяли виборцям з Кримського півострова голосувати в будь-якому іншому місці, на практиці вони все одно залишилися ускладненими.

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.

Управління виборчим процесом

Управління виборчим процесом здійснюють ЦВК, 213 окружних виборчих комісій (ОВК) та 32 244 дільничних виборчих комісій (ДВК). ЦВК є постійно діючим органом. ЦВК створює ОВК, а ОВК формують ДВК. Подання стосовно кандидатур до складу ОВК і ДВК вносяться кандидатами на пост Президента⁹. Зміни до законодавства, якими були скорочені строки для формування ОВК та ДВК, ускладнили організацію виборів.

Крім інших завдань, ЦВК також забезпечує реалізацію та захист виборчих прав громадян, що на практиці може бути досягнуто лише за рахунок повноцінної співпраці з іншими державними органами на всіх рівнях. Ситуація на сході України стала істотним викликом для спроможності органів, відповідальних за організацію та проведення виборів, з точки зору виконання своїх зобов'язань. 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, які частково були спричинені нормами законодавства.

Незважаючи на складні умови та обмежений час, ЦВК працювала незалежно, неупереджено та колегіально, та в цілому дієво і дотримуючись всіх встановлених законодавством строків. У період з 25 лютого до 24 травня ЦВК прийняла близько 700 рішень (постанов) з широкого кола питань. Водночас, деякі питання постановами ЦВК не були врегульовані відповідним чином, і це знизило уніфікованість процесу організації та проведення виборів¹⁰. Майже всі постанови ЦВК приймалися одноголосно.

ЦВК працює прозоро. Засідання могли відвідувати кандидати та їхні представники, які могли звертатися до комісії, а також представники ЗМІ та акредитовані спостерігачі. Як і під час

⁸ 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.

⁹ Комісія вищого рівня може призначати членів комісій, якщо кількість подань недостатня для формування кількісного складу комісій не нижче від мінімальної межі.

¹⁰ Зокрема, ЦВК не врегулювала механізм перерозподілу керівних посад у комісіях після зняття кандидата з реєстрації; процедура 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, є меншою, ніж вимагається законом.

попередніх виборів, ЦВК проводила неоголошені "підготовчі" наради перед офіційними засіданнями. Нещодавно ЦВК внесла зміни до Регламенту своєї роботи, якими запрошеним відвідувачам дозволялося бути присутніми на "підготовчих" нарадах. ЦВК публікує всі свої рішення та іншу інформацію на своєму веб-сайті, і докладала значних зусиль для публікації кількох тисяч рішень ОВК. Для керівників ОВК та ДВК проводилися навчання. Більшість спостерігачів МСВ ОБСЄ/БДПЛ оцінили навчання як якісне.

Відповідно до закону, посади голів, заступників голів та секретарів ОВК й ДВК (керівні посади) розподіляються між членами виборчої комісії пропорційно до кількості подань, що надійшли від кандидатів. ЦВК сформувала ДВК у встановлений законом строк та призначила керівний склад комісій з урахуванням "принципу пропорційності". Так само, як під час попередніх виборів, у подальшому багато кандидатів замінили велику кількість призначених членів комісій, включаючи керівників¹¹. Це збільшило навантаження на ЦВК та негативно вплинуло на роботу органів управління виборчим процесом¹². Скасування реєстрації Наталії Королевської та Олега Царьова за їхнім бажанням обумовило потребу у перерозподілі 56 керівних посад у окружних виборчих комісіях. Під час призначення нового керівництва комісій ЦВК надавала перевагу тим, хто мав досвід роботи на виборах. Внаслідок цього, після перерозподілу посад деякі кандидати отримали дещо більший відсоток своїх представників у керівництві ОВК, ніж інші¹³.

Спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомляли, що перед істотною меншістю ОВК постали різні проблеми у їхній діяльності, включаючи ресурсне забезпечення. По мірі наближення до дня голосування ситуація у більшості округів покращилася. Водночас, політична ситуація, загальна відсутність гарантій безпеки та анти-повстанські операції на більшій території Донецької та Луганської областей значною мірою негативно вплинули на процес підготовки до виборів у цих регіонах. Ситуація погіршилася після 11 травня. Серйозні проблеми у цих областях стосуються блокування приміщень та закриття ОВК групами озброєних людей, захоплення обладнання ОВК та виборчих матеріалів, залякування членів ОВК та ДВК і довірених осіб кандидатів, включаючи викрадення, насильницьке проникнення у приватні приміщення, вогнепальне поранення довіреної особи кандидата¹⁴. Це викликало небажання громадян працювати членами виборчих комісій та стало істотною перешкодою у процесі підготовки до виборів¹⁵. Незважаючи на це, спостерігачі МСВ підкреслювали рішучість багатьох посадовців, які займалися організацією виборчого процесу у цих областях, долати ці серйозні виклики.

ЦВК створила 32 244 виборчі дільниці. Спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомили, що понад половина ОВК мала труднощі з призначенням членів ДВК у встановлений законом строк – 6 травня – переважно, внаслідок того, що деякі кандидати не внесли подання щодо членів комісій, або зробили недостатню кількість подань. ОВК вдавалися до різних способів доукомплектування складу комісій. Відсутність уніфікованого підходу могла вплинути на

¹¹ До 23 травня було замінено 43 відсотки членів ОВК; деякі – кілька разів.

¹² ЦВК також займалася питаннями, пов'язаними з організацією та проведенням місцевих виборів та проміжних виборів до Верховної Ради України, що проводилися 25 травня.

¹³ А саме, Петро Порошенко, Михайло Добкін, Юлія Тимошенко та Зорян Шкіряк, частка представників яких у керівництві ОВК 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 ОВК.

¹⁴ За інформацією, наданою спостерігачам керівником виборчого штабу кандидата.

¹⁵ Постановами №505 та 617 ЦВК звернулася до парламенту, уряду та інших органів влади із проханням забезпечити належну безпеку для роботи виборчих комісій. Група національних спостерігачів "Комітет виборців України" закликала владу забезпечити безпеку виборців та членів виборчих комісій, виклавши перелік проблем, що постають перед ними, див. на <http://svsever.lg.ua/2014/05/zayavlenie-loo-kiu-chleny-izbiratelnyh-komissiy-ne-dolzhnyi-byit-pushechnym-myasom-v-borbe-kievskoy-vlasti-s-luganskimi-separatistami/>

плюралізм у деяких ДВК¹⁶. ОВК застосовували різні підходи у практиці розподілу керівних посад між членами ДВК, зокрема жеребкування. Тим не менш, їм вдалося забезпечити пропорційність розподілу посад. Більшість ОВК сформували всі ДВК у встановлений законом строк, а решту було створено із незначною затримкою. Кандидати замінили багатьох членів ДВК, що ускладнило роботу ОВК та ДВК. Водночас, багато ОВК у Донецькій та Луганській областях потерпали від більш серйозних проблем, намагаючись сформувати ДВК відповідно до закону, таких як масові звільнення, викликані у першу чергу побоюванням членів комісій працювати в ДВК за небезпечних умов. У день голосування зменшення мінімальної кількості членів ДВК з 12 до 9 призвело до оперативних проблем у роботі комісій – особливо на дільницях, на яких одночасно проводилися місцеві вибори.

П'ять з 15 членів ЦВК – жінки, включаючи заступника голови та секретаря. Чоловіки та жінки майже однаково представлені в ОВК, у тому числі на посадах голів комісій; довгострокові спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ відмітили більшу частину жінок серед секретарів ОВК (приблизно 68%).

Реєстрація виборців

Реєстрація виборців проводиться автоматично у централізованому Державному реєстрі виборців (ДРВ). ЦВК контролює роботу центрального органу ведення ДРВ, 27 органів адміністрування реєстру (ОАР), та 756 органів ведення реєстру (ОВР), які постійно оновлюють та вносять відомості до реєстру. Починаючи з 2013 року, виборці можуть перевіряти свої персональні дані в інтерактивному режимі, що підвищує прозорість¹⁷. За офіційними даними, станом на 21 травня було зареєстровано 35 906 852 виборця, які можуть брати участь у голосуванні, з яких 55% - жінки. Близько 666 990 громадян, які не мають можливості пересуватися самостійно, зареєстровані для голосування за місцем перебування, ще 472 058 громадян зареєстровані для голосування за кордоном¹⁸.

Співрозмовники ММСВ загалом впевнені у точності реєстру виборців. Через ситуацію на сході України, на початку травня ЦВК тимчасово закрила доступ до бази даних ДРВ для 40 ОВР у Донецькій та Луганській областях для попередження зловживань¹⁹. Відповідно, попередні списки виборців для близько 1 500 ДВК (з 3 907 створених у цих областях) не були надруковані та передані у строки, встановлені чинним на той час законодавством²⁰. Доступ до ДРВ для всіх, крім 13 з цих ОВР, був відновлений²¹. Спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомили, що майже всі ДВК, на яких вони спостерігали процес передачі, отримали попередні списки виборців вчасно або із незначною затримкою²². В Донецькій та Луганській областях спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ не могли спостерігати за процесом передачі списків виборців через безпекову ситуацію; ЦВК повідомила, що лише відповідно 32 та 25 відсотків ДВК у цих регіонах змогли їх

¹⁶ Після внесення поправок до закону у березні ДВК повинні мати мінімум 12 членів: останні зміни передбачають зменшення кількості членів до 9 осіб.

¹⁷ У період з 25 лютого до 20 травня цією можливістю скористалися майже 108 000 виборців.

¹⁸ Відповідно до Постанови ЦВК №484 було створено 114 ДВК у 75 країнах.

¹⁹ Фактична кількість ОВР, доступ до яких було заблоковано, змінювалася щодня.

²⁰ Згідно із змінами, внесеними у березні, попередні списки виборців повинні бути доставлені до ДВК за 16 днів до дня голосування. Цей строк був скорочений до 8 днів змінами, внесеними 15 травня.

²¹ Доступ до ДРВ для цих ОВР залишається заблокованим, оскільки захоплені приміщення цих органів не були звільнені. Ці ОВР відповідають за дані близько 288 000 виборців.

²² Довгострокові спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ спостерігали процес передачі ДВК списків виборців у 109 ОВР.

отримати. За даними органу ведення ДРВ, списки виборців з двох ОВР у цих двох східних областях були захоплені²³.

Після внесення змін до закону про вибори виборці більше не можуть бути внесені до списків виборців у день голосування²⁴. ЦВК докладала зусиль для поширення інформації про нормативні положення, якими всім українським виборцям, включаючи мешканців Кримського півострова, дозволяється тимчасово змінювати місце голосування без зміни місця реєстрації²⁵. Водночас, на практиці, ОБСЄ/БДПЛ спостерігала відмінності та непослідовність у застосуванні відповідних положень, а поінформованість виборців в цілому здавалася недостатньою. Станом на 21 травня близько 171 000 виборців звернулися із запитом про тимчасову зміну місця голосування, включаючи близько 6 000 мешканців Кримського півострова²⁶.

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 мовою²⁷. Вимога щодо мінімального строку проживання вочевидь суперечить міжнародним стандартам²⁸. 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 комісії²⁹. Кандидати можуть висуватись партіями або шляхом самовисування.

Для реєстрації кожен кандидат повинен подати вичерпний перелік документів, разом із документом, що підтверджує внесення грошової застави у розмірі 2,5 мільйона гривень (близько 178 000 євро на момент реєстрації) на спеціальний банківський рахунок ЦВК. Внесена застава повертається лише тим кандидатам, яким було відмовлено у реєстрації, а також двом кандидатам, які вийшли у другий тур³⁰.

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, семеро з яких висувалися

²³ 15 травня списки виборців були захоплені озброєними людьми у ОВР Київського району м. Донецьк та ОВР Жовтневого району м. Луганськ.

²⁴ 20 травня до закону були внесені зміни, які дозволяють внесення військовослужбовців, які проходять службу в Донецькій і Луганській областях, до списків виборців у день голосування.

²⁵ Звернення про тимчасову зміну адреси голосування повинно подаватися не пізніше ніж за 5 днів до дня голосування із обґрунтуванням підстав. Однак, закон не визначає, що саме може вважатися обґрунтуванням. Виборці, які проживають на Кримському півострові, не повинні надавати іншого обґрунтування, крім посвідчення особи.

²⁶ Загальна кількість виборців, зареєстрованих на Кримському півострові, становить 1 806 361 особа.

²⁷ Законодавством не визначено, яким чином оцінюється рівень володіння державною мовою, якщо він взагалі оцінюється. 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".

²⁸ "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.

²⁹ 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.

³⁰ 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". У законі нічого не зазначається про повернення застави у випадку, якщо вибори відбудуться в один тур.

партіями, а 23 заявникам було відмовлено в реєстрації. Всі кандидати, яким було відмовлено у реєстрації, містили істотні помилки у поданих документах³¹. 22 заявники не внесли грошову заставу, а щодо заяви ще одного кандидата ЦВК прийняла рішення про неналежне оформлення документів або недотримання інших положень закону³². Загалом 11 кандидатів, яким було відмовлено у реєстрації, подали до судів 16 скарг. За результатами розгляду скарг суд залишив всі рішення ЦВК без змін.

Два кандидати на пост Президента України зняли свої кандидатури до визначеного законом кінцевого терміну. Решта учасників виборчого процесу (21 особа)³³, включаючи двох жінок, запропонували виборцям широкий вибір серед кандидатів, які представляють різноманітні політичні погляди.

Умови здійснення передвиборної агітації та фінансування кампаній

Передвиборна агітація кандидатів на пост Президента України в цілому була млявою та затьмареною останніми подіями у сфері політичного життя та безпеки. Кампанії активізувалися лише протягом останніх тижнів на більшій частині країни.

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». Деякі кандидати заявили, що вони вдавалися до менш масштабних методів агітації, щоб продемонструвати економність з огляду на скрутну економічну та безпекову ситуацію в країні або з огляду на брак ресурсів. Більшість кандидатів могли агітувати виборців без перешкод та обмежень, за винятком східних регіонів³⁴. Однак, деякі кандидати зазнавали перешкод та ускладнень, а інші вирішили обмежити свою кампанію або не агітувати особисто з огляду на обставини безпеки. Чотири кандидати, які обмежили кампанії або не проводили агітацію взагалі, оголосили у ЗМІ після кінцевої дати про зняття своїх кандидатур з президентських виборів³⁵.

Загалом, під час 114 мітингів, на яких були присутні представники МСВ ОБСЄ/БДПЛ, 100 були організовані п'ятьма кандидатами переважно у західних та центральних регіонах³⁶. Учасники виборчих перегонів говорили про низку питань, включаючи питання безпеки, стабільності та унітарності країни, децентралізації, конституційної реформи, мовної політики, реформування збройних сил, боротьби з корупцією та олігархією, а також про відносини з Євросоюзом, НАТО та Російською Федерацією. Деякі кандидати під час своєї передвиборної кампанії вдавалися до занадто войовничих закликів стосовно антиурядових угруповань та Російської Федерації.

³¹ 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.

³² 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.

³³ 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.

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

³⁵ Зорян Шкіряк, Петро Симоненко та Олександр Клименко. Останній заявив про свою відмову від участі у виборах на користь Петра Порошенка. Однак, їхні прізвища залишилися у бюлетенях, оскільки положення закону не передбачають виключення імен кандидатів з бюлетеня.

³⁶ Петро Порошенко – 32 мітинги, Олег Тягнибок – 30 мітингів, Юлія Тимошенко – 18 мітингів, Анатолій Гриценко та Олег Ляшко – по 10 мітингів кожний.

Спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ стали свідками низки проявів насильства під час проведення передвиборної агітації. Довгострокові спостерігачі МСВ ОБСЄ/БДПЛ повідомляли про випадки залякування та нападів на офіси політичних партій та виборчі штаби по всій країні³⁷. За інформацією, отриманою від довгострокових спостерігачів МСВ ОБСЄ/БДПЛ, три кандидати мали перешкоди для здійснення своєї передвиборної агітації³⁸. У Луганській області були зафіксовані погрози або напади на агітаційні тенти та працівників штабів деяких кандидатів³⁹. Позитивним фактором, на думку МСВ ОБСЄ/БДПЛ, є відсутність помітних випадків зловживання адміністративним ресурсом, і, на відміну від попередніх виборів, співрозмовники не висловлювали свого занепокоєння з цього приводу. Законодавство не містить ефективних механізмів покарання за порушення, допущені під час проведення передвиборної агітації⁴⁰.

Закон про вибори не встановлює обмежень щодо розміру витрат на передвиборну агітацію. Незважаючи на те, що розмір добровільних пожертв фізичних осіб до виборчого фонду кандидата обмежений, кількість коштів, які кандидат, або партія, що висунула кандидата, можуть витратити на президентську кампанію, не обмежується. Вимоги щодо звітування кандидатами про витрати на проведення передвиборної агітації до дня голосування не закріплені. Численні зміни до закону про вибори, прийняті у 2014 році, не врахували попередніх рекомендацій ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії щодо фінансування передвиборних кампаній. Крім того, закон й надалі ставить у більш сприятливе становище кандидатів, висунутих політичними партіями⁴¹.

Засоби масової інформації

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. Основним джерелом інформації для громадськості залишається телебачення, але впливовість Інтернету як джерела широкого кола поглядів зростає. Державне мовлення буде трансформоване у суспільне відповідно до Закону України "Про суспільне телебачення і радіомовлення України"⁴². Прийняття цього закону неодноразово рекомендувалося ОБСЄ/БДПЛ.

Законодавство, що регулює діяльність ЗМІ, загалом забезпечує надійне підґрунтя для свободи медіа. Але, незважаючи на це, свобода ЗМІ була предметом основного занепокоєння протягом передвиборного періоду. Журналісти та медіа, які працювали на півдні та сході України, зазнавали постійних та агресивних погроз і переслідувань⁴³. 25 березня було запроваджено

³⁷ Офіси Комуністичної партії в Києві, а також 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.

³⁸ М. Добкін у Дніпропетровській, Київській та Херсонській областях; А. Гриценко 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.

³⁹ Гриценка, Порошенко та Тимошенко, за інформацією, наданою довгостроковими спостерігачами МСВ ОБСЄ/БДПЛ.

⁴⁰ ЦВК або ОВК направляють заяву або скаргу до відповідного правоохоронного органу для розслідування і подальшого реагування.

⁴¹ Це суперечить пункту 1.2.3 Кодексу належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії. Див. за посиланням: [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, пп. 48-53.

⁴² 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.

⁴³ Представник ОБСЄ з питань свободи ЗМІ уважно відстежувала процес погіршення спроможності ЗМІ вільно працювати в країні та оприлюднила кілька заяв, якими закликала до відновлення свободи медіа: <http://www.osce.org/fom/118990>

тимчасову заборону чотирьох російських телеканалів, яка не всіма виконувалася⁴⁴. Кроки, спрямовані на припинення трансляції деякими каналами начебто пропаганди, хоча і не мали безпосереднього впливу на вибори, стали небажаним обмеженням.

Діяльність ЗМІ під час передвиборної кампанії регулюється законом про вибори, який передбачає, що як державні так і приватні ЗМІ повинні забезпечувати збалансоване висвітлення та створювати рівні умови для конкурентів на виборах. Державне телебачення і радіомовлення виконували відповідні положення шляхом надання безкоштовного ефірного часу всім учасникам виборчих перегонів. Кандидати скористалися цією можливістю, а також використали безкоштовно надану двома державними газетами друковану площу. Національна рада з питань телебачення та радіомовлення (Нацрада) здійснювала нагляд за дотриманням засобами масової інформації чинного законодавства протягом періоду передвиборної агітації⁴⁵. Однак, здатність Нацради повноцінно забезпечувати виконання закону засобами масової інформації обмежена незрозумілою системою санкцій⁴⁶.

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 кандидатів⁴⁷. Засоби мовлення висвітлювали виборчу кампанію у різних форматах, але редакційне висвітлення фокусувалося в основному на обмеженій кількості учасників⁴⁸. Державний "Перший національний" канал у рамках позитивної ініціативи організував та транслював "Національні дебати" серед усіх кандидатів⁴⁹.

На державному телебаченні натомість висвітлення кампанії було дуже обмеженим. "Перший національний" канал присвятив 59% свого ефірного часу висвітленню роботи органів влади, і лише 11% - кандидатам. Найпопулярніше ток-шоу на "Першому національному" – Шустер Live – присвятило Ю. Тимошенко 29% свого ефіру⁵⁰. 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. Наприклад, «5 канал» приділив 60% часу редакційних програм П. Порошенку⁵¹. Незначна кількість кандидатів витратила 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%⁵². Друковані ЗМІ продемонстрували обмежене висвітлення кампанії; спостерігалися статті з ознаками проплачених матеріалів без відповідного позначення.

⁴⁴ Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення стверджувало, що трансляція цих каналів розпалює ворожнечу, і вимагала її тимчасової заборони. Вимогу Нацради було задоволено Рішенням Київського окружного адміністративного суду №824/3456/14, яке залишається в силі до остаточного вирішення справи по суті.

⁴⁵ Одним з компонентів діяльності Нацради у виборчому полі є моніторинг медіа. Нацрада поінформувала представників МСВ ОБСЄ/БДПЛ, що вона повідомила мовників та ЦВК про виявлені порушення. Публічний звіт буде оприлюднений лише після виборів.

⁴⁶ Представники Нацради повідомили МСВ ОБСЄ/БДПЛ, що Нацрада наразі може лише видавати попередження, що вона робить у формі повідомлень мовникам та ЦВК про виявлені порушення.

⁴⁷ 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").

⁴⁸ П. Порошенко отримав та Ю. Тимошенко – 20% кожен, М. Добкін – 9%. С. Тігіпко – 9% та О. Ляшко – 8% від загального обсягу висвітлення.

⁴⁹ Всі кандидати взяли участь у цих дебатах.

⁵⁰ «Шустер Live» становить 70% всього ефіру, присвяченого висвітленню політичних подій на "Першому національному" каналі, не враховуючи безкоштовного ефірного часу та «Національних дебатів».

⁵¹ Власником "5 каналу" є Петро Порошенко.

⁵² Інші три кандидати – це Ю. Тимошенко (20%), М. Добкін (15%) та С. Тігіпко (14%).

Протягом останніх двох тижнів передвиборної агітації державні та приватні телеканали транслювали повідомлення від ЦВК та інформаційні відеоматеріали для виборців.

Участь національних меншин

За даними перепису населення 2001 року⁵³, 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 вважають російську мову своєю рідною мовою.

Більшість представників громад національних меншин на всій території країни повідомили МСВ ОБСЄ/БДПЛ, що очікують, що їхні члени голосуватимуть на виборах, та що вони не мали жодних істотних перешкод для своїх представників під час виборчого процесу в якості виборців або кандидатів⁵⁴. Риторика кампанії була толерантною по відношенню до національних меншин.

Хоча більшість кандидатів не адресувала свої передвиборчі повідомлення виборцям з національних меншин, дебати стосовно мовної політики характеризувались більш гнучкою позицією, ніж у попередніх кампаніях. Більшість кандидатів погодились, що необхідно підвищити статус російської мови, або, принаймні, зберегти положення мовного закону 2012 року. Проте, вони мають очевидні розбіжності щодо розгляду питання про надання російській мові статусу другої державної мови. Рішення Верховної Ради (дію якого пізніше було призупинено) про відміну мовного закону в лютому 2014 року продовжує турбувати деякі національні меншини, які називають мовну політику найбільш важливим питанням передвиборної кампанії. Вони, однак, не відмічали, що проведення виборів лише державною мовою створює будь-які перешкоди для їхнього розуміння матеріалів виборів або дебатів. Винятком була громада ромів, які визнали обмежене розуміння державної мови деякими її представниками, та повідомили про неучасть у виборчому процесі найчастіше через відсутність документів, що посвідчують особу.

Перешкоди для голосування у певних районах Донецької та Луганської областей неоднаково впливають на російськомовне населення України, більше однієї третини якого мешкає в цих областях. Випадки порушень, залякування та вандалізму проти національних меншин, включаючи єврейську та ромську спільноти, створили атмосферу розгубленості серед національних меншин у різних регіонах країни. Кількість кримських татар та представників інших національних меншин і решти мешканців Криму, які взяли участь у голосуванні, істотно зменшилась⁵⁵.

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 оформленні⁵⁶. Право на оскарження рішень, дій

⁵³ Наступний перепис був запланований на 2011 рік, але потім перенесений на 2016 рік.

⁵⁴ МСВ ОБСЄ/БДПЛ мала розмову з 94 представниками по всій території України з 20 груп національних меншин та 7 релігійних спільнот, а також 6 дорадчих органів, що представляють інтереси меншин.

⁵⁵ 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 300 000 осіб. Однак, лише 6 000 з близько 1,8 мільйонів виборців з Криму зареєстрували тимчасову зміну місця голосування.

⁵⁶ 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

або бездіяльності виборчих комісій та інших суб'єктів виборчого процесу надається всім учасникам виборчого процесу⁵⁷. З більшості питань, пов'язаних з виборчим процесом, скарги можуть подавати скарги до органів управління виборчим процесом або судів, або до обох інстанцій. Спори та скарги, пов'язані з виборчим процесом, розглядаються адміністративними судами; Вищий адміністративний суд України є судом вищої інстанції щодо розгляду питань, пов'язаних із виборами.

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 України⁵⁸.

ЦВК отримала 16 скарг у період передвиборної агітації, але не розглядала жодну з отриманих скарг по суті⁵⁹. Скарги 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.

Хоча це безпосередньо не впливає на розв'язання спорів, пов'язаних із виборчим процесом, проте нещодавні зміни у законодавстві щодо звільнення суддів Конституційного суду України та Вищого адміністративного суду України, зміни компетенції судів, посилення ролі Верховної Ради у призначенні суддів, та вимоги щодо люстрації діючих суддів, вплинули на неупередженість роботи судової системи у виборчий період. Крім того, викликає занепокоєння висловлене деякими суддями небажання розглядати спори, пов'язані із виборчим процесом та свободу мирних зібрань через побоювання щодо можливих наслідків, а також політичне втручання у процес обрання Голови Вищого адміністративного суду України⁶⁰.

засвідчену копію із підтвердженням повноважень довіреної особи або представника кандидата, навіть якщо він вже зареєстрований ЦВК у цій якості.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ 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. 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.

Національні та міжнародні спостерігачі

Процес реєстрації та акредитації спостерігачів ЦВК був в цілому всеохоплюючим, при цьому українські органи влади вітали спостерігачів з країн-членів ОБСЄ⁶¹. Відповідно до закону про вибори зі змінами та доповненнями, громадські організації мають право здійснювати спостереження за виборами. 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. Загалом, десять громадських організацій отримали право реєструвати своїх спостерігачів. Найбільші групи - ОПОРА та Комітет виборців України (КВУ) – зареєстрували довгострокових та короткострокових спостерігачів та опублікували декілька звітів до дня голосування.

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 важливим елементом підвищення прозорості виборів. Крім того, всі національні спостерігачі мають право подавати скарги.

День голосування

На більшій частині території країни день голосування пройшов загалом мирно. За даними ЦВК явка виборців склала близько 60 відсотків. ЦВК почала оприлюднювати попередні результати виборів на своєму веб-сайті приблизно о 01:30 ранку, але у процесі роботи виникли технічні проблеми.

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 області⁶². Це було викликано незаконними діями озброєних груп сепаратистів напередодні та у день голосування, включаючи 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 висловити своє волевиявлення. В інших місцях також повідомлялося про окремі спроби зірвати голосування.

Процедура відкриття голосування була оцінена позитивно на всіх, крім 16 з 342 виборчих дільниць, на яких здійснювалося спостереження, хоча спостерігачі ММСВ повідомляли про деякі незначні процедурні проблеми, зокрема, поодинокі випадки неналежного пломбування виборчих скриньок, або невеликі затримки у початку голосування.

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), включаючи Київ (95%). За межами столиці

⁶¹ За даними ЦВК, акредитація була надана близько 3000 міжнародних спостерігачів з 19 іноземних держав та 20 міжнародних організацій. Одному міжнародному спостерігачу було відмовлено у реєстрації з підстав, не передбачених законом про вибори; це рішення було скасовано рішенням суду.

⁶² 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.

істотних відмінностей між регіонами не спостерігалось. Ситуація на виборчих дільницях та навколо них оцінена загалом позитивно, хоча на 11% дільниць, де здійснювалось спостереження, відмічалися натовпи виборців, а також на 6% 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. Вони повідомили лише про декілька окремих випадків напруги, залякування або перешкоджання. 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 здійснювалось спостереження. Основною проблемою, про яку повідомляли спостерігачі ММСВ, було те, що на 4% відвіданих виборчих дільниць не всі виборці ставили відмітку у бюлетені таємно. На 3% дільниць скриньки не були належним чином опечатані. Крім випадків групового голосування (4%), були помічені лише поодинокі випадки серйозніших процедурних порушень. Порядок встановлення особи виборців був дотриманий майже на всіх дільницях, де здійснювалось спостереження; 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. Офіційні скарги подавалися принаймні на 4% дільниць, де здійснювалось спостереження.

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 (81%); національні спостерігачі були присутні на 24% дільниць. 3-поміж виборчих дільниць, відвіданих спостерігачами ММСВ, на 66% ДВК головами комісії були жінки. В цілому, жінки становили 71% членів ДВК на відповідних дільницях.

Процес підрахунку голосів був оцінений позитивно на 95% з 363 виборчих дільниць, де здійснювалось спостереження. Спостерігачі від кандидатів та довірені особи були присутні під час підрахунку голосів на 95% дільниць, відвіданих спостерігачами, та національні спостерігачі – на 20%. Неуповноважені особи були присутні під час підрахунку голосів на 9% дільниць, часто втручаючись або керуючи процесом. Спостерігачі ММСВ відмітили декілька процедурних помилок та проблем у ході підрахунку голосів. 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. Спостерігачі ММСВ відзначили 30 випадків використання заздалегідь підписаних порожніх протоколів.

Процес встановлення підсумків голосування на початковому етапі був оцінений негативно у 52 з 300 звітів за результатами спостереження, наданих спостерігачами ММСВ. Приміщення та умови роботи багатьох ОВК були незадовільними, що інколи заважало повноцінному спостереженню. Багато спостерігачів ММСВ повідомили про переповненість (70 звітів) та напругу (61 звіт) у комісіях.

У ніч після дня голосування ЦВК повідомили ММСВ про збій у роботі комунікаційної мережі зв'язку між ОВК та інформаційною системою "Вибори" внаслідок хакерської атаки⁶³. Це спричинило істотний збій у процесі отримання та опрацювання матеріалів виборів, завадило багатьом ОВК передати результати, а також затримало оголошення ЦВК попередніх

⁶³ Інформацію надано Головою ЦВК о 03:15.

результатів. ОВК реагували на цю ситуацію у різні способи: деякі визначали підсумки голосування вручну; деякі вносили ці дані до системи "Вибори" та передавали скріншоти до ЦВК, а інші тимчасово призупиняли свою роботу.

Єдиною офіційною версією цього звіту є англійська.

Водночас, з цим звітом можна ознайомитись також українською та російською мовами.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО МІСІЮ ТА ПОДЯКА

Місію зі спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ було відкрито у Києві 20 березня у складі 24 експертів, які працювали у столиці, та 100 довгострокових спостерігачів, розміщених на усій території України.

В день голосування за виборами спостерігали понад 1 200 спостерігачів з 49 країн, серед яких 1 025 довгострокових та короткострокових спостерігачів, запрошених Місією спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ, а також 116 членів делегації Парламентської Асамблеї ОБСЄ, 46 осіб від ПАРЄ, 18 осіб від Парламентської Асамблеї НАТО та делегація Європейського Парламенту у складі 14 осіб. Спостереження за голосуванням відбувалось на більш ніж 4 050 виборчих дільницях із загальної кількості 32 244 дільниці. За процесом підрахунку голосів спостерігали на близько 360 виборчих дільницях у 162 виборчих округах. Спостерігачі ММСВ надали звіти за результатами спостереження на 151 з 213 ОВК.

Спостерігачі висловлюють подяку органам державної влади України за запрошення спостерігати за виборами, Центральній виборчій комісії за співпрацю та за надання акредитаційних документів, Міністерству закордонних справ та іншим органам влади за допомогу та співпрацю. Місія також висловлює подяку Координатору проектів ОБСЄ в Україні, Спеціальній моніторинговій місії ОБСЄ в Україні та посольствам і міжнародним організаціям, акредитованим в Україні, за співпрацю та підтримку.

За більш детальною інформацією звертайтеся до:

- пані Тани де Зулуети, Голови МСВ ОБСЄ/БДПЛ, м. Київ (+380 44 498 1900);
- пана Томаса Раймера, Речника ОБСЄ/БДПЛ (+48 609 522 266), або пані Лусіне Бадалян, Радника ОБСЄ з питань виборів, м. Варшава (Польща) (+48 22 520 0600)
- пана Річарда Солаша, ПА ОБСЄ, м. Копенгаген (Данія) (+45 60 10 83 80)
- пані Наталі Барджелліні, ПАРЄ, м. Страсбург (Німеччина) (+33 665 40 32 82)
- пані Ніколіни Вассілева, ЄП, м. Брюссель (Бельгія) (+32 473 85 23 69)
- пані Роберти Калорія, Голови відділу зв'язків із пресою та ЗМІ, ПА НАТО, м. Брюссель (Бельгія) (+32 2 504 8154)

Адреса МСВ ОБСЄ/БДПЛ:

вул. Лейпцизька 15, 6й поверх

Київ, 03062, Україна

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>