



Бюро по демократическим институтам и правам человека

УКРАИНА

**ВНЕОЧЕРЕДНЫЕ ВЫБОРЫ ПРЕЗИДЕНТА
25 Мая 2014**

**Итоговый отчет по наблюдению за выборами Миссии
ОСБЕ/БДИПЧ**



Варшава
30 июня 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

I.	РЕЗЮМЕ	1
II.	ВВЕДЕНИЕ И СЛОВА БЛАГОДАРНОСТИ	5
III.	ПРЕДЫСТОРИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ	6
IV.	ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА И НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА	7
V.	УПРАВЛЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ ПРОЦЕССОМ	10
A.	ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ	11
B.	ОКРУЖНЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ	13
C.	УЧАСТКОВЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ	16
VI.	РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ	17
VII.	РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ	19
VIII.	УСЛОВИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ И ФИНАНСИРОВАНИЕ КАМПАНИЙ	21
A.	ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ	23
IX.	СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ	24
B.	МЕДИА-СРЕДА	24
C.	НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА	24
D.	МОНИТОРИНГ СМИ МНВ ОБСЕ/БДИПЧ	26
X.	УЧАСТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ	27
XI.	НАЦИОНАЛЬНЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ	28
XII.	ЖАЛОБЫ И ОБРАЩЕНИЯ	29
XIII.	ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ	32
E.	ОТКРЫТИЕ УЧАСТКОВ И ГОЛОСОВАНИЕ	33
F.	ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ	34
G.	СВЕДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ В ОИК	35
H.	ОБЪЯВЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ	36
XIV.	РАЗВИТИЕ СОБЫТИЙ ПОСЛЕ ДНЯ ГОЛОСОВАНИЯ	38
XV.	РЕКОМЕНДАЦИИ	38
I.	ПРИОРИТЕТНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	38
J.	ДРУГИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	40
	ПРИЛОЖЕНИЕ - РЕЗУЛЬТАТЫ ВЫБОРОВ	43
	О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБСЕ/БДИПЧ	47

УКРАИНА
ВНЕОЧЕРЕДНЫЕ ВЫБОРЫ ПРЕЗИДЕНТА
25 Мая 2014

Итоговый отчет Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами

I. РЕЗЮМЕ

По приглашению исполняющего обязанности Министра иностранных дел Украины, 20 марта 2014 г. Бюро по демократическим институтам и правам человека (ОБСЕ/БДИПЧ) разместило Миссию по наблюдению за выборами (МНВ) для внеочередных выборов Президента Украины 25 мая 2014 г. Выборы были назначены после того, как Верховная Рада проголосовала за отставку бывшего Президента Виктора Януковича и сложение им полномочий, которые последовали за событиями на Майдане, начавшимися в ноябре 2013 и переросшими в беспорядки в феврале 2014 г. Миссия по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ оценивала соответствие избирательного процесса обязательствам ОБСЕ, другим международным стандартам демократических выборов, а также национальному законодательству. В день голосования МНВ ОБСЕ/БДИПЧ объединила усилия с делегациями Парламентской ассамблеи ОБСЕ (ПА ОБСЕ), Парламентской ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ), Европейским парламентом (ЕП) и Парламентской ассамблеей НАТО (ПА НАТО), тем самым сформировав Международную миссию по наблюдению за выборами (ММНВ).

Заявление о предварительных выводах и результатах обнародованное ММНВ 26 мая 2014 г. установило, что выборы "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."

В своем Заявлении о предварительных выводах и результатах ММНВ отметила, что "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."

Законодательная база в целом достаточна для проведения демократических выборов, вместе с тем, необходимы дальнейшие усилия для обеспечения стабильности избирательного законодательства и его унификации. Вся нормативно-правовая база, относящаяся к выборам, подверглась нескольким существенным изменениям в течение трех месяцев до дня голосования, включая последние шесть поправок к Закону о президентских выборах, принятом в 2014 г., которые утверждались в считанные дни перед днем голосования. Несмотря на то, что эти изменения привели к тому, что нормативно-правовая база сильно отличалась от той, которая действовала на момент назначения выборов, большинство последних поправок были восприняты основными участниками избирательного процесса как необходимые.

Несмотря на сложную обстановку, ограниченное время на подготовку и изменяющуюся нормативно-правовую базу, Центральная избирательная комиссия (ЦИК) действовала независимо, непричастно, коллегиально, и в целом эффективно, и уложились во все юридические сроки. Помимо этого, ЦИК работала в целом прозрачно, за исключением нескольких случаев ближе к дню голосования, когда созывались незапланированные заседания, и комиссия перестала публиковать свои решения на веб-сайте. ЦИК не урегулировала должным образом некоторые вопросы организации выборов, что нарушило единство подхода в некоторых частях избирательного процесса.

Система выдвижения членов окружных избирательных комиссий (ОИК) и участковых избирательных комиссий (УИК) кандидатами, имевшими и использовавшими возможность, по желанию заменять своих представителей в составе комиссий, повлияло на стабильность и эффективность организации и проведения выборов. В то же время, большинство ОИК и УИК, кроме Донецкой и Луганской областей, справились с частыми изменениями в составе комиссий, временными ограничениями, вызванными сокращенными сроками проведения этих выборов, и с возникавшими время от времени проблемами материально-технического обеспечения.

Обстановка на большей части территорий Донецкой и Луганской областей оказала серьезное негативное влияние на подготовку к выборам в этих регионах. Серьезные проблемы в этих областях включали вторжение, принудительное выселение и закрытие ОИК незаконными группами вооруженных людей, запугивание членов комиссий, включая похищения, угрозы жизни, проникновение в частные помещения, захват оборудования и избирательных материалов, а также случай огнестрельного ранения доверенного лица одного из кандидатов. Эти противоправные действия включали в себя попытки сорвать голосование и лишить граждан основополагающего права на свободное волеизъявление и избрание своих представителей. Несмотря на чрезвычайные вызовы, с которыми столкнулись сотрудники избирательных комиссий в этих областях, они предприняли достойные похвалы усилия по продолжению своей работы. В конечном итоге, несмотря на эти усилия, голосование не состоялось в больших частях Луганской и Донецкой областей.

Собеседники МНВ ОБСЕ/БДИПЧ озвучили общую уверенность в точности Государственного реестра избирателей (ГРИ), который включал в себя 34,2 миллиона избирателей (без 1,8 миллиона избирателей с Крымского полуострова). Список избирателей был в целом доступен для ознакомления гражданам в установленные законодательством сроки. Законодательство позволяет избирателям временно переносить адрес, по которому они будут голосовать, без изменения места жительства. Избиратели, за исключением жителей Автономной Республики Крым и г. Севастополь, должны были обосновать такие заявления. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ была свидетелем различающегося и непоследовательного применения положений закона о временном переносе места голосования. Всего около 6000 избирателей с Крымского полуострова подали заявления на временный перенос места голосования в другие части Украины. В частях Донецкой и Луганской областей ЦИК временно закрыла доступ к базе данных ГРИ с целью предупреждения злоупотреблений, в связи с объявлением так называемого "референдума" о независимости 11 мая. В этих двух регионах списки избирателей были подготовлены с задержками, или не были подготовлены вовсе.

Регистрация кандидатов была в целом всеобъемлющей. Однако законодательное требование к кандидату проживать десять лет на территории Украины противоречит международным обязательствам обязательствами. ЦИК получила 46 заявлений и зарегистрировала 23 кандидата, двое из которых в последствии сняли свои кандидатуры в установленный срок.

Отказы в регистрации кандидатов имели место по причине существенных ошибок в заявлениях, а также, во всех случаях кроме одного, из-за неуплаты требуемого залога. Наличие 21 претендента предоставило избирателям широкий выбор из кандидатов, представляющих различные политические взгляды.

Предвыборная кампания была омрачена политической обстановкой и развитием событий в области безопасности. Кампания началась поздно и усилилась во всех регионах страны только последние две недели. Большинство кандидатов подтвердили, что они могли проводить предвыборную агитацию свободно и без препятствий, за исключением в двух восточных регионах. Вместе с тем, лишь девять кандидатов проводили предвыборную кампанию, которая была заметна во всех регионах, а относительно большое количество людей собирали предвыборные мероприятия всего двух кандидатов. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ зафиксировала ряд инцидентов, связанных с проведением предвыборных кампаний, включая случаи запугивания и нападения на избирательные штабы партий, а также случаи, когда кандидаты не могли проводить агитацию. Было замечено несколько нарушений положений о предвыборной тишине. В отличие от предыдущих выборов МНВ ОБСЕ/БДИПЧ не наблюдала случаев злоупотребления административными ресурсами, а собеседники не озвучивали это как проблему.

Несмотря на неоднократные рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии Совета Европы, избирательное законодательство не содержит должных положений о финансировании избирательной кампании. Следует увеличить прозрачность финансирования, расходов и отчетности предвыборных кампаний для лучшего контроля и наблюдения. В настоящий момент отсутствуют какие-либо ограничения для предвыборных фондов и расходов кандидатов, а партии, выдвинувшие их, могут выделять средства на их предвыборную деятельность. Более того, отсутствуют требования к кандидатам относительно предоставления отчетности о расходах в рамках предвыборной агитации перед днем голосования. Помимо этого, законодательство и в других частях дает преимущество кандидатам, выдвинутым политическими партиями.

Медиа-среда разнообразна и включает большое количество источников. Однако недостаточный уровень автономности СМИ от политических или корпоративных интересов часто влияет на их редакционную независимость. Принятие закона по реструктуризации государственного телевидения в общественного вещателя – давняя рекомендация ОБСЕ/БДИПЧ – рассматривается как положительный шаг. Свобода СМИ была существенно подорвана на востоке, и в несколько меньшей степени на юге, где журналисты и СМИ подвергались угрозам и преследованиям в период проведения предвыборной кампании. Избирательное законодательство обязует государственных и частных вещателей осуществлять сбалансированное освещение всех кандидатов, а государственные СМИ должны предоставлять им бесплатное эфирное время и печатные площади. В законе четко не указан орган, осуществляющий контроль над СМИ во время выборов.

Мониторинг СМИ, проводимый МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, показал, что в течение избирательной кампании, в общем политическом дискурсе, в СМИ доминировала тема кризиса в южных и восточных областях. Освещение кандидатов в редакционных программах было ограниченным и сосредоточилось лишь на нескольких претендентах. В то время как освещение кандидатов в СМИ было, в общем и целом, нейтральным, в некоторых случаях количество времени, уделяемое некоторым кандидатам, представилось пристрастным. Положительным моментом стала инициированная государственным телевидением организация и трансляция дебатов между всеми кандидатами. Государственные СМИ предоставили бесплатное эфирное время и

печатные площади всем кандидатам в соответствии с законодательством. Лишь некоторые кандидаты использовали платную рекламу в своих предвыборных кампаниях.

Большинство представителей общин национальных меньшинств свободно участвовали в выборах, и не сообщили о каких-либо препятствиях. Главным исключением стала община рома, представители которой заявили, что как минимум половина их общины была исключена из избирательного процесса в основном по причине отсутствия регистрационных и удостоверяющих личность документов. Несмотря на усилия украинских властей, направленные на содействие участию избирателей с Крымского полуострова в избирательном процессе, члены общины крымских татар столкнулись с проблемами участия в выборах по причине оккупации полуострова. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ зафиксировала несколько не связанных с данными выборами случаев насилия и вандализма по отношению к некоторым общинам. В то время как риторика о языковой политике, по сравнению с предыдущими выборами, отличалась большей гибкостью, большинство кандидатов разошлись во мнениях относительно предоставления русскому языку статуса второго государственного. Беспорядки в частях страны серьезно отразились на политическом участии большого количества общин *крымских татар и русскоговорящих общин*, проживающих на территориях, где организация выборов была невозможна.

Законодательство предусматривает равноправие мужчин и женщин в общественной и политической жизни. Среди 21 кандидата были две женщины. Пять из 15 членов ЦИК – женщины; они были в равной степени представлены в составе ОИК и УИК. 66% председателей избирательных участков, где ММНВ осуществляла наблюдение, были женщины.

Избирательное законодательство гарантирует достаточные средства эффективной правовой защиты в спорах, связанных с выборами. Вместе с тем, оно и устанавливает строгие требования к процедуре подачи жалоб, а также требует их отклонения в случае наличия незначительных недостатков в оформлении. ЦИК получила небольшое количество жалоб как до, так и после дня голосования. Комиссия не рассматривала ни одну из них по существу из-за формальных недостатков. Суды рассматривали поданные жалобы, связанные с выборами, быстро и тщательно, предоставляя заявителям достаточную возможность изложить суть своих претензий. Последние изменения в законодательстве о судебной власти и призыв к люстрации судей повлияли на работу судов в период избирательной кампании; некоторые судьи, опасаясь дальнейшего резонанса и последствий, не желали выносить решения по вопросам связанным с выборами и свободой собраний. Генеральная прокуратура сообщила о том, что в отношении 125 инцидентов, связанных с выборами, включая 28 произошедших в день голосования, было начато криминальное расследование.

Процесс регистрации и аккредитации гражданских и международных наблюдателей ЦИК был в целом всеобъемлющим, при этом украинские власти приветствовали наблюдателей из всех стран-участниц ОБСЕ и других стран. В соответствии с последними поправками в избирательное законодательство, украинские общественные организации могут осуществлять наблюдение за выборами, и все наблюдатели теперь уполномочены получить копии протоколов с результатами на всех уровнях избирательных комиссий; эта рекомендация была ранее озвучена ОБСЕ/БДИПЧ как важный элемент увеличения прозрачности избирательного процесса. Вместе с тем, процедура регистрации и аккредитации гражданских наблюдателей, а также законодательно установленные сроки, в определенной степени ограничивают их возможность эффективно наблюдать за всеми этапами избирательного процесса. Две из 10 гражданских организаций подали документы на регистрацию и аккредитацию наблюдателей, ОПОРА и Комитет избирателей Украины, аккредитовали значительное количество наблюдателей и осуществляли долгосрочное и краткосрочное наблюдение.

В большей части страны день голосования прошел мирно. По информации ЦИК в выборах приняли участие 59,9% зарегистрированных избирателей. Несмотря на усилия избирательных органов по обеспечению избирательного процесса во всей стране, голосование не состоялось в больших частях Донецкой и Луганской областей, по причине систематического срыва избирательного процесса незаконными вооруженными группами накануне и в день голосования, что привело к тому, что большинство украинских граждан, проживающих в этих областях, не смогли реализовать свое избирательное право.

Наблюдатели ММНВ положительно оценили процедуры открытия на подавляющем большинстве избирательных участков, где осуществлялось наблюдение, вместе с тем, были отмечены незначительные процедурные проблемы и небольшие задержки начала голосования. Процесс голосования получил положительную оценку на 98% избирательных участков, где осуществлялось наблюдение, причем избирательные участки в Киеве и участки на которых одновременно проходили местные выборы получили менее положительную оценку голосования. Голосование было должным образом и хорошо организовано на большинстве участков, а процедуры в большинстве своем соблюдались, хотя были замечены и некоторые процедурные проблемы, в частности, что касается тайны голосования. Вместе с тем, большое количество избирателей часто приводило к переполненности участков, и в некоторых случаях к тому, что подсчет голосов начинался позже, в особенности на участках, где одновременно проводились и местные выборы. Процедуры подсчета голосов получили положительную оценку на 94% участков, где осуществлялось наблюдение, несмотря на некоторые процедурные ошибки, включая ошибки относительно контрольных проверок, призванных предотвратить возможные нарушения и неточности. Значимое меньшинство УИК имели проблемы с заполнением протоколов.

Процесс сведения результатов был оценен более негативно, отчасти из-за того, что по причине сбоя не работала сеть, связывающая ОИК с информационной системой ЦИК "Выборы", а также из-за высокой переполненности ОИК в виду неподходящих помещений, и большого количества УИК, одновременно прибывающих в ОИК, также из-за неэффективной законодательной и логистической подготовки к приему материалов и обработке результатов, общей напряженности и усталости членов комиссий. Наблюдатели ММНВ зафиксировали некоторые процедурные проблемы во время сведения результатов, в частности, когда цифры в протоколах УИК часто не сходились.

Проблемы с системой "Выборы" привели к серьезному сбою в процессе получения и обработки избирательных материалов, не позволили многим ОИК передать результаты в ЦИК, и отсрочили момент объявления предварительных результатов. Несмотря на это ЦИК начала публиковать подробные предварительные данные с избирательных участков в ночь после дня голосования. Все ОИК подали свои протоколы в ЦИК в установленный пятидневный срок, а ЦИК утвердила протокол с окончательными результатами 2 июня. Петр Порошенко был объявлен избранным президентом, набравшим 54,7% голосов избирателей.

II. ВВЕДЕНИЕ И СЛОВА БЛАГОДАРНОСТИ

22 февраля 2014 г. Верховная Рада (парламент) Украины проголосовала за назначение досрочных выборов президента на 25 мая. По приглашению исполняющего обязанности Министра иностранных дел Украины, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (ОБСЕ/БДИПЧ) 20 марта 2014 г. открыло Миссию по наблюдению за выборами (МНВ). Миссию возглавила Тана де Зулуэта. В состав МНВ входили 24 эксперта и

100 долгосрочных наблюдателей (ДСН), командированных в 26 регионов по всей стране. В день голосования ОБСЕ/БДИПЧ разместило 1 025 долгосрочных и краткосрочных наблюдателей. В состав миссии ОБСЕ/БДИПЧ входили представители 46 государств-участников ОБСЕ и 1 государство-партнер по сотрудничеству.

В день голосования МНВ ОБСЕ/БДИПЧ объединила усилия с делегациями Парламентской ассамблеей ОБСЕ (ПА ОБСЕ), Парламентской ассамблеей Совета Европы (ПАСЕ), Европейским парламентом (ЕП) и Парламентской ассамблеей НАТО (ПА НАТО) тем самым сформировав Международную миссию по наблюдению за выборами (ММНВ). Общее число наблюдателей от 49 стран-участниц ОБСЕ, размещенных ММНВ, составило более 1 200.

МНВ ОБСЕ/БДИПЧ оценивала соответствие избирательного процесса обязательствам ОБСЕ и другим международным обязательствам по проведению демократических выборов, а также положениям национального законодательства. Этот заключительный отчет следует за Заявлением о предварительных результатах и выводах, обнародованным на пресс-конференции 26 мая 2014 г.¹

МНВ ОБСЕ/БДИПЧ выражает благодарность бывшему исполняющему обязанности Министра иностранных дел Украины за приглашение наблюдать за выборами, Центральной избирательной комиссии (ЦИК) за сотрудничество и предоставление аккредитационных документов, а также Министерству иностранных дел за сотрудничество и помощь. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ также выражает благодарность другим органам государственной и местной власти, избирательным органам, кандидатам, политическим партиям и организациям гражданского общества за их сотрудничество, а также координатору проектов ОБСЕ в Украине, специальной мониторинговой миссии в Украине, посольствам государств-участников ОБСЕ и государств-партнеров по сотрудничеству, а также международным организациям, аккредитованным в Украине за их сотрудничество и поддержку.

III. ПРЕДЫСТОРИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ

Внеочередные выборы Президента были назначены после того как Верховная Рада проголосовала за отставку и сложение полномочий бывшего Президента Виктора Януковича, которые последовали за событиями на Майдане, начавшимися в ноябре 2013 и переросшими в беспорядки в феврале 2014 г. Дальнейшее развитие событий, последовавшее за отставкой г-на Януковича, включало в себя так называемый “референдум” на Крымском полуострове² и его

последующую аннексию Российской Федерацией,³ продолжившиеся напряженность и насилие

¹ Все отчеты ОБСЕ/БДИПЧ о выборах в Украине доступны на сайте ОБСЕ/БДИПЧ по ссылке: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine>.

² 6 марта парламент Автономной Республики Крым проголосовал за присоединение к Российской Федерации и назначил так называемый “референдум”, который состоялся 16 марта. Европейская комиссия Совета Европы за демократию через право (Венецианская комиссия) заключила, что этот “референдум” был неконституционным и противоречил европейским стандартам. См. заключение Венецианской комиссии № 762/2014, принятое 21 марта 2014 г. Заключение доступно по ссылке: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)002-e) См. Заключение Венецианской комиссии №762/2014, принятое 21 марта 2014 г. Документ доступен по ссылке: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)002-e).

³ После “референдума” на Крымском полуострове обе палаты Российской Думы приняли решения о включении Крыма и г. Севастополь в качестве субъектов Российской Федерации. Генеральная Ассамблея

на востоке страны, а также так называемые “референдумы” в Донецкой и Луганской областях, и анти-повстанческие операции, инициированные правительством. Эта сложная политическая обстановка и, в частности, обстановка в отношении безопасности оказали серьезное влияние на нормативно-правовую базу, подготовку к выборам и предвыборные кампании кандидатов. Помимо прочего, эти условия привели к невозможности проведения выборов на Крымском полуострове и в больших частях Донецкой и Луганской областей.

Несмотря на существовавшие препятствия и вызовы, избирательные власти предприняли большие усилия для проведения голосования по всей стране. Вместе с тем, государственные органы и силы безопасности не смогли обеспечить безопасность избирателей и членов избирательных комиссий в частях страны, охваченных беспорядками и насилием, несмотря на то, что было принято несколько законодательных актов, непосредственно для урегулирования данной ситуации.

Многие местные и международные субъекты рассматривали эти президентские выборы как первый шаг к деэскалации напряженной ситуации. Несмотря на то, что внеочередные выборы Президента присутствовали в политическом дискурсе, их перекрывали события на востоке страны и роль, которую там играла Российская Федерация.

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 осуществляла наблюдение за местными выборами в той степени, в которой они влияли на ход проведения президентских выборов.

IV. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА И НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА

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 в первом туре, 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 опубликовал разъяснение, в соответствии с которым срок полномочий Президента, избранного на внеочередных выборах 25 мая, составит пять лет. Разъяснение было предоставлено по запросу 101 депутата Верховной Рады требующих разъяснить два конфликтующих положения Конституции, а именно: статьи 103, устанавливающей пятилетний срок полномочий Президента, и переходных положений, устанавливающих проведение очередных выборов Президента в марте 2015 года.

21 февраля Верховной Радой был принят закон о восстановлении положений Конституции, которые были изначально предусмотрены поправками от 2004 года, а в 2010 году были признаны Конституционным Судом неконституционными ввиду несоблюдения процедуры их

ООН 27 марта приняла резолюцию о территориальной целостности Украины, которую поддержали 45 государств-участников ОБСЕ, в то время как 3 проголосовали против. Резолюция и результаты голосования доступны по ссылке: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/262 и <https://papersmart.unmeetings.org/media2/2498292/voting-record.pdf>. См. также решение Комитета министров Совета Европы от 3 апреля: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec\(2014\)1196/1.8&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec(2014)1196/1.8&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864), и резолюцию Парламентской Ассамблеи Совета Европы 1988(2014): <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=20873&lang=EN>.

внесения.⁴ Сразу после принятия этого закона Верховная Рада вынесла постановление о юридической силе Конституции с поправками от 2004 года с заявленной целью восстановить легитимность конституционного строя и отмены решения Конституционного суда от 2010 года. Ни закон, ни постановление не рассматривались Верховной Радой как поправки к Конституции, в виду чего специальная процедура внесения поправок в Конституцию не применялась. Обращения в Конституционный суд, касающиеся соответствия Конституции законов, принятых Верховной Радой, могут направляться Верховным судом, группой депутатов Верховной Рады, состоящей как минимум из 45 человек, омбудсменом или Президентом. До сегодняшнего дня последние изменения в Конституции не оспаривались.

В период избирательной кампании Верховная Рада предпринимала многочисленные шаги для продолжения обсуждения конституционной реформы. В марте была назначена специальная комиссия для подготовки проекта поправок в Конституцию, а в апреле в Верховной Раде было организовано слушание для обсуждения ключевых конституционных вопросов. Специальная комиссия продолжает работать. Повсеместно ожидается проект поправок, в том числе изменений, касающихся полномочий Президента.

Вся нормативно-правовая база, регулирующая проведение выборов Президента, претерпела несколько существенных изменений за три месяца до выборов, причем последнее изменение было внесено всего за несколько дней до дня голосования. Основная нормативно-правовая база состоит из Конституции и Закона Украины "О выборах Президента Украины" (далее – "Закон о выборах"), Закона Украины "О Центральной избирательной комиссии" и Закона Украины "О государственном реестре избирателей", причем, во все эти законы в последнее время были внесены поправки.⁵ Кроме того, были внесены изменения в другие нормативно-правовые документы, включая поправки в Кодекс административного судопроизводства и Уголовный кодекс.

В один лишь Закон о выборах за 2014 г. поправки вносились шесть раз.⁶ Некоторые из поправок были направлены на то, чтобы сделать возможным проведение внеочередных выборов 25 мая, облегчить одновременное проведение местных выборов, а также отреагировать на сложившуюся ситуацию.⁷ Хотя ЦИК обладает определенными полномочиями для контроля за избирательным процессом, ее полномочия были недостаточными для принятия необходимых мер в ответ на изменение обстановки в отсутствие определенных поправок в закон.

Мартовские поправки являются наиболее обширными изменениями, принятыми в 2014 году. Они были внесены в рамках проведения расширенной избирательной реформы с целью унификации Закона Украины "О выборах Президента Украины" и Закона Украины "О выборах

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

⁵ Основное законодательство дополняется Законом Украины "О Политических партиях", некоторыми положениями Кодекса административного судопроизводства, Кодекса об административных правонарушениях и Уголовного кодекса, а также нормативными актами, принятыми ЦИК.

⁶ Поправки в закон о выборах вносились 28 февраля, 13 марта, 8 апреля, 6 мая, 15 мая и 20 мая 2014 года.

⁷ Изменения от 6 мая сократили минимальное количество членов участковых избирательных комиссий (УИК) с 12 до 9 человек, чтобы решить проблему недостаточного количества номинантов от кандидатов в Президенты. Эти поправки были внесены и одобрены непосредственно перед истечением срока формирования УИК. Поправки, внесенные 15 мая, касались роли исполнительных органов в сфере обеспечения организации и безопасности проведения выборов, а также предусмотрели возможность перемещения окружных избирательных комиссий (ОИК) в чрезвычайных ситуациях. Наконец, изменения от 20 мая содержали предписание уничтожать бюллетени, которые невозможно доставить, а также разрешили в день голосования вносить в списки избирателей военнослужащих, проходящих службу в Донецкой и Луганской областях.

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). Эти поправки были приняты в короткий срок в соответствии с особыми положениями по срочному обеспечению законодательства. Эксперты по правовым вопросам и по вопросам гражданского общества признали необходимость отразить уже предпринятую реформу в остальном избирательном законодательстве и, следовательно, посчитали мартовские поправки приемлемыми, даже несмотря на их принятие в такой короткий срок, в период выборов и при малом общественном обсуждении.⁸

Полученная в итоге всех изменений нормативно-правовая база является в целом удовлетворительной для проведения демократических выборов. Хотя изменения в законодательство были широко приняты большинством участников избирательного процесса как необходимые и востребованные, они привели к наличию нормативно-правовой базы, которая значительно отличалась от той, что существовала на момент назначения выборов.⁹ Кроме того, по-прежнему не решена проблема унификации избирательного законодательства. Она может быть рассмотрена надлежащим образом после обеспечения стабильности во всем сопутствующем избирательном законодательстве.

С целью обеспечить стабильность избирательного законодательства и дальнейшую его унификацию, следует предпринять усилия по завершению реформы избирательной системы заблаговременно до следующих выборов, а также разработать меры предосторожности, направленные на недопущение изменения законодательства перед выборами. Стоит рассмотреть возможность наделить ЦИК дополнительными контролирующими полномочиями таким образом, чтобы, являясь основным органом, ответственным за исполнение избирательного законодательства, комиссия могла оперативно реагировать на любые изменения в обстановке политической безопасности, и обеспечить единый подход к урегулированию чрезвычайных ситуаций

В предвыборный период Верховной Радой рассматривались многочисленные предложения относительно дополнительного законодательства для урегулирования вопросов, связанных с проведением выборов в условиях существующей постоянно меняющейся политической ситуации и условиях безопасности, а также вопросов, связанных с облегчением доступа к избирательным участкам для граждан, проживающих на Крымском полуострове. 15 апреля Верховной Радой был принят Закон Украины "Об обеспечении прав и свобод граждан и правовом режиме на временно оккупированной территории Украины". В дополнение к рассмотрению ряда ключевых правовых вопросов закон также содержал заявление о том, что голосование на Крымском полуострове проводиться не будет, а также упростил процедуры временной регистрации граждан, проживающих на указанных территориях, для голосования в других регионах Украины. Несмотря на упрощение процедур, позволяющих жителям

⁸ Поправки, принятые в 2013 году в закон о парламентских выборах, стали результатом многочисленных обсуждений за круглым столом при участии экспертов по правовым, гражданским и общественным вопросам, а также представителей Министерства юстиции, ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии.

⁹ В предыдущих отчетах ОБСЕ/БДИПЧ о выборах в Украине критиковалось внесение изменений в законодательство о выборах накануне выборов, что противоречит признанной международной практике и может дезориентировать участников избирательного процесса. Согласно Кодексу надлежащей практики в избирательных вопросах Венецианской комиссии, рекомендуется воздержаться от внесения изменений в ключевые положения избирательного законодательства в течение года до проведения выборов (пункт II.2.65). Кодекс доступен 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)

Крымского полуострова голосовать в любом другом месте, на практике они все равно остались сложными.¹⁰

В части более широкой реформы избирательной системы в Украине Министерство внутренних дел предложило внести поправки в Уголовный кодекс в отношении уголовных преступлений, связанных с избирательным процессом. В течение предвыборной кампании в Верховной раде были предприняты две неудачные попытки внести эти поправки в повестку дня и принять их. Предложенные поправки привели бы к ужесточению уголовной ответственности за правонарушения, относящиеся к избирательному процессу, увеличению круга лиц, которых можно привлечь к ответственности, и более точному определению правонарушений, связанных с избирательным процессом.

До следующих выборов Верховной Раде стоит вернуться к рассмотрению последних поправок в Криминальный кодекс, предложенных Министерством внутренних дел, направленных на определение нарушений, связанных с выборами, и усиление ответственности за них, включая покупку голосов избирателей.

Конституция гарантирует равенство мужчин и женщин в публичной и политической жизни. Кроме того, Закон Украины "Об обеспечении равных прав и возможностей женщин и мужчин" прямо предусматривает равные права и возможности в рамках избирательного процесса.¹¹ На практике, однако, степень участия женщин в политической жизни остается низкой.¹²

V. УПРАВЛЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫМ ПРОЦЕССОМ

Управление избирательным процессом осуществляется на трех уровнях, включая ЦИК, ОИК и УИК. Несмотря на то, что территория Украины поделена на 225 избирательных округов, в связи с проведением внеочередных выборов Президента в 2014 году было сформировано только 213 ОИК. Это было вызвано невозможностью проведения выборов в Автономной Республике Крым и в городе Севастополь в связи с политическими событиями, развитие которых наблюдалось вскоре после назначения внеочередных выборов Президента.¹³

¹⁰ Для временного изменения адреса голосования граждане, проживающие на Крымском полуострове, должны были лично подать соответствующее заявление в орган ведения реестра в другом регионе Украины не позднее, чем за пять дней до дня голосования. Это означало, что они должны были уже проживать за пределами оккупированных территорий или выехать сначала для подачи заявления о временном изменении адреса, а затем еще раз для голосования.

¹¹ В 2013 году представители ОБСЕ/БДИПЧ изучили проект поправок в закон о равных возможностях, направленных на введение общих мер для обеспечения гендерного баланса в назначениях на политические должности. См. по ссылке: <http://www.legislationline.org/topics/country/52/topic/7>

¹² Некоторые неправительственные организации подняли вопрос, касающийся низкого уровня участия женщин в политической жизни, включая тот факт, что в Министерстве социальной политики уже в течение некоторого времени нет руководителя департамента семьи, гендерной политики и борьбы с торговлей людьми, что, по мнению собеседников, ограничивает действия правительства в этом отношении. Верховная Рада прорабатывает вопрос проведения подготовительного совещания по равным возможностям для определения мер, которые позволят повысить уровень участия женщин в политике.

¹³ 13 апреля ЦИК принял постановление № 265 о невозможности сформировать ОИК в 12 избирательных округах на Крымском полуострове в связи с невыдвижением кандидатами кандидатур в ОИК; непредоставлением органами местного самоуправления, образованными согласно законодательству Украины, ответов на письма, направленные ЦИК, относительно обеспечения ресурсов для ОИК и выдвижения кандидатур в ОИК (от 24 марта и 10 апреля соответственно), а также в связи с социальным и политическим положением на этих территориях, вследствие которого отсутствовала возможность обеспечить выполнение фундаментальных принципов для народного голосования.

Для проведения внеочередных выборов Президента было создано 32 236 избирательных участков. В связи с развитием событий в Донецкой и Луганской областях в период предвыборной кампании, при которых невозможно гарантировать безопасность, многие ОИК в указанных областях испытывали затруднения с формированием УИК, а количество фактически созданных комиссий неизвестно. В конечном итоге, в день голосования работало только 179 из 213 ОИК. Результаты были получены из 29 213 УИК.

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 председателей. Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ отметили большее количество женщин среди секретарей ОИК (примерно 68%). На 66% избирательных участков, где присутствовали наблюдатели ММНВ, председателями УИК были женщины. В целом доля женщин среди членов УИК на этих избирательных участках составила 71%.

А. ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ

ЦИК является постоянно действующим органом, работа которого, среди прочих требований, должна основываться на принципах законности, коллегиальности, профессионализма и открытости. 15 членов ЦИК назначаются Верховной Радой сроком на семь лет на основании кандидатур, выдвигаемых Президентом. Согласно статье 6 закона о ЦИК, при выдвижении кандидатур Президент “должен принимать во внимание предложения парламентских фракций и групп”. 23 марта в закон о ЦИК были внесены поправки, позволяющие членам ЦИК, назначенным 1 июня 2007 года, продолжать выполнение своих функций после истечения семилетнего срока полномочий, чтобы избежать ситуации, в которой мандат члена ЦИК стал бы недействительным посередине избирательного процесса. 1 апреля Верховная Рада приняла отставку по личным причинам двух членов ЦИК и назначила двух новых членов комиссии.

Закон о ЦИК должен включать "беспристрастность" в качестве одного из основополагающих принципов ЦИК.¹⁴ В нем также должна быть подробно прописана роль парламентских фракций при отборе членов ЦИК, чтобы обеспечить баланс и плюрализм в составе ЦИК.

Несмотря на сложные условия, ограниченные сроки и меняющуюся нормативно-правовую базу, ЦИК осуществляла свою деятельность независимо, беспристрастно и коллегиально. В то время как основной обязанностью ЦИК, помимо прочего, является обеспечение и защита избирательных прав граждан, на практике это может быть достигнуто только в случае тесного сотрудничества с другими государственными учреждениями на всех уровнях. В апреле и мае уровень безопасности в Донецкой и Луганской областях резко снизился, вследствие чего проведение выборов во многих избирательных округах в указанных областях было поставлено под угрозу.¹⁵

В мае ЦИК приняла два постановления, обращающих внимание на наличие препятствий для работы ОИК, УИК и органов ведения реестра (ОВР) в двух восточных областях, а также на другие действия незаконных групп вооруженных лиц, представляющие опасность для “жизни и здоровья членов ... избирательных комиссий”, постоянное вмешательство в их работу и призывающих государственные органы “принять неотложные меры, направленные на

¹⁴ В соответствии с пунктом 20 Общего комментария № 25 к статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (СССР/С/21/Ред. 1/Доп. 7), принятого Комитетом ООН по правам человека, от 12 июля 1996 года.

¹⁵ Возможности наблюдателей МНВ ОБСЕ/БДИПЧ для прямого наблюдения за предвыборной ситуацией ограничивались все в большей степени по причине ситуации с безопасностью в этих областях.

обеспечение реализации избирательных и других конституционных прав и свобод граждан, проживающих на территории Донецкой и Луганской областей".¹⁶ Вместе с тем, в постановлении № 617 ЦИК ссылались на "бездействие определенных органов внутренних дел и службы безопасности" в части обеспечения безопасности в местах нахождения избирательных комиссий и ОВР.

Несмотря на надежду, что выборы в Украине в будущем будут проходить в безопасной обстановке, правительство может рассмотреть создание оперативной группы, объединяющей избирательные, правоохранительные органы и органы безопасности и выполняющей свои функции под руководством должностного лица.

ЦИК в целом работала эффективно и соблюдала все сроки, установленные законодательством. В период между назначением выборов 25 февраля и объявлением итоговых результатов выборов 2 июня ЦИК приняла 739 постановлений по широкому кругу вопросов, связанных с выборами Президента, а также местными выборами и довыборами в Верховную Раду, которые также проводились 25 мая.¹⁷ Практически все постановления ЦИК были приняты единогласно. Вместе с тем, некоторые аспекты, касающиеся выборов, не были урегулированы законом или ЦИК надлежащим образом. Это привело к нарушению единого подхода при администрировании процесса.¹⁸ Представители некоторых ОИК сообщили о недостаточно оперативной реакции ЦИК на их вопросы и запросы. Это могло быть вызвано большой рабочей нагрузкой членов ЦИК в связи с их обширными обязанностями.

ЦИК осуществляла свою работу в целом прозрачно. Заседания комиссии были в основном открытыми для кандидатов и их представителей, которые могли обращаться к комиссии, а также для представителей СМИ и аккредитованных наблюдателей. Вместе с тем, ЦИК не уведомила о проведении заседаний вечером 24 мая и в день голосования лица, имеющие право присутствовать на них, включая МНВ ОБСЕ/БДИПЧ. Некоторые из постановлений, принятых на указанных заседаниях, касались "нестандартных" процедур, в качестве реакции на обстановку в Донецкой и Луганской областях. Несмотря на то, что в этих постановлениях ЦИК продемонстрировала приверженность своим обязательствам по обеспечению соблюдения избирательного права граждан, проживающих в упомянутых регионах, некоторые меры могли не в полной мере соответствовать положениям закона.¹⁹ ЦИК опубликовала все свои постановления и большое количество другой информации на своем веб-сайте, а также приложила значительные усилия для публикации тысяч решений ОИК. Вместе с тем, начиная с 21 мая, ЦИК прекратила размещение текстов постановлений на своем веб-сайте в связи с техническими проблемами (см. раздел XIII "День голосования").

Как и во время предыдущих выборов, ЦИК без предварительного объявления проводила "подготовительные" совещания перед официальными заседаниями. 11 апреля ЦИК внесла поправки в свой Регламент, определив такие совещания как организованную форму своей деятельности и включив положения, которые позволяют приглашенным лицам присутствовать

¹⁶ Постановление ЦИК № 505 от 7 мая и постановление ЦИК № 617 от 16 мая.

¹⁷ Местные выборы проводились в семи областных центрах и в ряде других городов и поселков. Довыборы проводились в Ивано-Франковске.

¹⁸ Например, ЦИК не разъяснила механизм перераспределения руководящих должностей в ОИК в случае отзыва какого-либо из кандидатов; 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.

¹⁹ Например, постановление № 740 позволило УИК готовить протоколы с результатами (согласно стандартной форме ЦИК) с использованием собственных средств, а также предусматривало, что они будут считаться действительными даже без штампа УИК.

на таких совещаниях.²⁰

В. ОКРУЖНЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ

ОИК и УИК являются временными органами, члены которых выдвигаются кандидатами.²¹ ЦИК назначает ОИК, а ОИК назначает УИК. В состав ОИК должно входить не менее 12 членов. К 9 апреля – срок, установленный законодательством – 21 кандидат из 23 выдвинул 4 164 членов ОИК. Указанное количество является достаточным для формирования комиссий без направления запроса о назначении членов в ЦИК.²² Председатели, заместители председателей и секретари ОИК (руководители) назначались пропорционально количеству выдвинутых кандидатов с использованием формулы, определенной ЦИК. Это позволило обеспечить равномерное распределение упомянутых должностей среди кандидатов. Согласно данным, опубликованным ЦИК, около 71% таких назначенных лиц имели предыдущий опыт работы в избирательной комиссии – меньше, чем на предыдущих выборах.²³

Поправки в закон о выборах, внесенные в 2014 году, сократили сроки выполнения многих действий, включая выдвижение кандидатур в ОИК и УИК и их назначение, а также время подготовки ОИК к началу работы.²⁴ Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщили, что 74 ОИК из 213 выразили озабоченность относительно ограниченного времени для организации избирательного процесса с момента их назначения. Значимое меньшинство ОИК испытали затруднения с обеспечением кворума, необходимого для проведения совещаний, посвященных их образованию, в основном в связи с неявкой.²⁵ Созыв 22 ОИК оказался невозможным к 16 апреля – сроку, установленному законодательством – и еще нескольким комиссиям удалось собраться только спустя несколько дней. Небольшое количество ОИК продолжало испытывать проблемы с обеспечением кворума в предвыборный период.

Закон позволяет кандидатам заменять членов ОИК и УИК, выдвинутых ими, в любой момент до дня голосования без необходимости предоставления какого-либо обоснования. К 23 мая было заменено или отозвано 43% членов ОИК; некоторые из них по нескольку раз. Наблюдатели ОБСЕ/БДИПЧ часто сообщали о задержках при повторных назначениях, а за неделю до выборов в некоторых ОИК все еще имелись вакантные руководящие должности.²⁶ Снятие кандидатур Натальи Королевской и Олега Царева привело к необходимости в перераспределении 56 руководящих должностей в ОИК среди кандидатур от других кандидатов. ЦИК приняла решение оказать предпочтение лицам с опытом работы на выборах, в результате чего некоторые кандидаты получили несколько больший процент своих представителей в руководстве ОИК, по сравнению с другими.²⁷ Ближе к дню голосования

²⁰ Постановление ЦИК № 260 от 11 апреля 2014 года.

²¹ В марте 2014 года количество кандидатур, которые каждый кандидат мог представить для включения в ОИК и УИК, было уменьшено с двух до одной.

²² На момент первоначального назначения количество членов ОИК составляло от 16 до 21 человека.

²³ Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщили, что 52% председателей ОИК имели предыдущий опыт работы в ОИК.

²⁴ Например, поправки в закон о выборах изменили крайний срок, установленный для формирования ОИК при проведении внеочередных выборов, с 70 дней до дня голосования на 40 дней.

²⁵ Большое количество изначально назначенных членов ОИК проживали далеко от округа их назначения, например, члены ОИК в Донецкой, Львовской и Одесской областях были представлены лицами, проживающими в Киеве.

²⁶ Например, ОИК 32, 35, 83, 85, 86, 119 и 142.

²⁷ А именно, Зорян Шкиряк, Юлия Тимошенко, Михаил Добкин и Петр Порошенко, доля представителей которых в руководстве выросла на 16-30 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

представители Петра Симоненко сделали попытку отозвать все кандидатуры в ОИК и УИК в ряде избирательных округов. Частые изменения состава ОИК и УИК привели к увеличению уже и так большой рабочей нагрузки и оказали негативное влияние на эффективность управления избирательным процессом. Несмотря на проведенные тренинги членов ОИК и УИК, качество которых наблюдатели ОБСЕ/БДИПЧ оценили как хорошее, высокий показатель изменений в составе членов комиссий означает, что некоторые из заменяющих лиц не прошли тренинг.

Следует тщательно пересмотреть методiku назначения членов ОИК, чтобы обеспечить более высокий уровень профессионализма и стабильность работы этих комиссий. Эти меры должны привести к более эффективной подготовке и более развитому институциональному потенциалу.

В начале работы некоторые ОИК испытывали недостаток операционных ресурсов, хотя с течением времени ситуация улучшилась.²⁸ Большинство ОИК выразили озабоченность относительно ограниченного объема выделенных финансовых средств и их позднего поступления.²⁹ В целом ОИК удалось справиться с проблемами, с которыми они столкнулись, и в большинстве округов была обеспечена эффективная организация процесса.³⁰ Семнадцать ОИК, в основном в сельской местности, должны были обеспечить назначение и надзор более чем за 250 УИК каждый.³¹ Такое количество УИК представило дополнительный вызов в их работе и время от времени приводило к перегруженности и задержкам во время обработки результатов выборов. В основном большое число избирателей на участок также вызывает трудности – особенно при одновременном проведении разных выборов.

Количество членов комиссий на каждом уровне должно отвечать реальным потребностям организации выборов, а не зависеть от числа поданных заявлений, которое невозможно предсказать. Стоит рассмотреть вопрос увеличения количества ОИК, либо разрешить окружным комиссиям, в состав которых входит большое количество УИК, открывать логистические центры на местном (районном) уровне. Следует также установить обоснованный максимум количества избирателей на одном участке.

Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщили, что практически все ОИК работали независимо, коллегиально, открыто и беспристрастно.³² Несмотря на это, сохраняется общее ощущение того, что члены ОИК и УИК, выдвинутые кандидатами, служат интересам соответствующих кандидатов, а некоторые собеседники МНВ ОБСЕ/БДИПЧ прокомментировали, что на практике предполагается выплата кандидатами денежных средств членам избирательных комиссий, выдвинутых ими.

Для укрепления представления о беспристрастности ОИК и УИК закон должен запретить

представительства, должно применяться также при назначении лиц на освободившиеся должности, а не только при формировании ОИК.

²⁸ 18 апреля наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ обнаружили проблемы с обеспечением необходимыми ресурсами примерно у 30% ОИК. По состоянию на 7 мая проблемы с ресурсами по-прежнему испытывало около 10% ОИК. По состоянию на 20 мая проблемы с обеспечением ресурсами оставались в избирательных округах 131, 134, 138, 181 и 183.

²⁹ Несколько наблюдателей МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщили, что финансирование некоторых ОИК на начальном этапе осуществлялось с использованием собственных средств.

³⁰ Подготовительные работы в предвыборный период/организация процесса ОИК получили низкую оценку в избирательных округах 39, 80, 125, 181 и 183.

³¹ В избирательных округах 14, 15, 20, 23, 65, 66, 67, 123, 124, 126, 128, 156, 166, 167, 168, 191 и 192.

³² Несмотря на сообщения о вопросах в отношении одного или нескольких из указанных принципов в следующих избирательных округах: 25, 31, 32, 144, 145, 181 и 222.

выплаты членам ОИК и УИК от кандидатов. Что касается ЦИК, в закон о выборах должно быть включено требование относительно беспристрастности работы ОИК и УИК.

Вскоре после назначения некоторые ОИК в определенных частях Донецкой и Луганской областей стали целью для незаконных групп вооруженных лиц. К серьезным проблемам, которые имели место перед тем, как были организованы так называемые местные "референдумы" 11 мая, относятся: несанкционированное занятие³³ или незаконное проникновение³⁴ в помещения избирательных комиссий незаконными группами вооруженных лиц, а также другие формы запугивания членов ОИК.³⁵ Многие ОИК в Донецкой и Луганской областях не смогли сформировать УИК, а там, где это удалось сделать, большинство назначенных членов отказались от должностей по причине боязни работать в УИК.

После 11 мая частота и интенсивность инцидентов, цель в которых являлись ОИК и УИК, резко возросли, особенно за неделю до выборов. Некоторые ОИК и УИК, работавшие, несмотря на сложные условия, до указанного момента, не смогли продолжить свою работу по причине выселения и закрытия ОИК незаконными группами вооруженных лиц, а также захватом или уничтожением оборудования и (или) избирательных материалов. Также резко возросло количество случаев прямого запугивания членов ОИК и УИК, включая личные угрозы и угрозы членам их семей, если они продолжали принимать участие в организации выборов,³⁶ похищение членов комиссии³⁷, а также насильственное проникновение в частный дом председателя ОИК. В число других серьезных инцидентов вошло огнестрельное ранение доверенного лица кандидата.³⁸

По мере приближения ко дню голосования ЦИК предприняла ряд мер, чтобы попытаться обеспечить возможность проведения голосования в Донецкой и Луганской областях, в том числе путем перемещения ОИК.³⁹ Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ также подчеркнули решимость многих членов ОИК в указанных областях справиться с нападениями и угрозами (например, путем проведения секретных совещаний в тайных местах). Однако, в конечном счете, нападения на членов избирательных комиссий, общее бесправие и невозможность доставки бюллетеней на открытые избирательные участки привели к невозможности проведения выборов в большинстве избирательных округов Донецкой и Луганской областей. Хотя голосование все же состоялось в некоторых округах указанных областей, около 4,09 млн. граждан не смогло проголосовать.⁴⁰

³³ Например, помещения, которые были изначально выделены ОИК 47, 51, 53 и 57, были заняты незаконным путем.

³⁴ Например, в ОИК 42, 44, 58, 108 и 110.

³⁵ Например, 29 апреля около 100 человек с требованием прекратить подготовку ОИК к проведению внеочередных выборов Президента попытались ворваться в помещение ОИК 116 (Луганская область). Члены ОИК 108 и 110 (также в Луганской области) подверглись запугиванию 7 мая, которое в первой из упомянутых комиссий включило требование от членов комиссии подать в отставку, а во второй – нападение незаконной группы вооруженных лиц на членов УИК, собравшихся для прохождения тренинга.

³⁶ Например, секретаря ОИК избирательного округа 44 угрожали застрелить, а членам УИК избирательных округов 54 и 55 угрожали причинением вреда членам их семей.

³⁷ Председатели ОИК избирательных округов 44 и 48 были похищены; в последнем случае – два раза.

³⁸ Инцидент произошел 16 мая в избирательном округе 56. Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ узнали от руководителя предвыборной кампании кандидата.

³⁹ 6 мая ЦИК переместила ОИК 47 из Славянска в Александровку – более безопасный близлежащий поселок, а 23 мая приняла постановление переместить ОИК, находящуюся в городе Донецк, в аэропорт.

⁴⁰ В Донецкой и Луганской областях возможность проголосовать имели около 972 000 избирателей.

С. УЧАСТКОВЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ

Многие из кандидатов не представили кандидатур в УИК в установленный законодательством срок, при этом наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщили, что более половины ОИК столкнулись с трудностями при формировании УИК с обеспечением состава, определенного законодательством, т.е. не менее 12 членов. ОИК прибегали к различным решениям для обеспечения недостающего количества, в том числе обращались с запросами в органы местного самоуправления предложить опытный персонал для избирательных участков, а также просили членов ОИК или доверенных лиц кандидатов предложить какие-либо кандидатуры. Это могло повлиять на плюрализм в некоторых УИК.⁴¹ В связи с отсутствием инструкций в законодательстве, а также со стороны ЦИК, ОИК применяли различные подходы в процессе распределения руководящих должностей между членами УИК, в том числе жеребьевку. Несмотря на отсутствие этих инструкций, у них получилось достичь пропорционального распределения должностей практически во всех округах.⁴² Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщали об изменениях состава УИК в большинстве избирательных округов, что привело к возникновению дополнительных операционных трудностей у ОИК и УИК.⁴³

6 мая – крайний срок, установленный законодательством для формирования УИК – Верховная Рада внесла в Закон о выборах поправку, уменьшив необходимое минимальное количество членов УИК с 12 до 9 человек.⁴⁴ Впоследствии были высказаны опасения относительно того, что число назначенных членов УИК может оказаться недостаточным для эффективного проведения голосования, и 21 мая в Закон о выборах была внесена еще одна поправка, предоставляющая ОИК возможность назначать дополнительных членов (до 18 человек). Хотя это могло облегчить решение проблемы, связанной с ограниченными возможностями избирательных участков, изменение было внесено на позднем этапе процесса, и некоторые ОИК не смогли отреагировать своевременно.

⁴¹ Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ отметили наличие политического дисбаланса в УИК в округах 78, 87, 125, 127 и 210.

⁴² Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ заявили о несоблюдении пропорциональности только в трех округах: 19, 122 и 209.

⁴³ Это стало причиной возникновения трудностей в 65% ОИК и 49% УИК.

⁴⁴ Изменение вступило в силу после опубликования 7 мая.

VI. РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Регистрация избирателей является пассивной и постоянно действующей, и происходит на основе централизованного Государственного реестра избирателей (ГРИ). ЦИК осуществляет контроль за ГРИ, который обновляется ежемесячно и ведение которого осуществляется на постоянной основе 27 органами администрирования реестра (ОАР) и 756 ОВР. Начиная с 2013 года, избиратели могут проверять свои персональные данные в интерактивном режиме, что повышает прозрачность.⁴⁵ Согласно протоколу ЦИК с официальными окончательными результатами, было зарегистрировано 34 214 652 избирателя, из которых примерно 55% – женщины.⁴⁶ Приблизительно 666 990 граждан, не имеющих возможности передвигаться самостоятельно, зарегистрированы для голосования на дому, еще 472 058 граждан зарегистрированы для голосования в дипломатических и консульских учреждениях Украины за рубежом. В соответствии с поправками в Закон о выборах, принятыми в марте 2014 года, избиратели за рубежом могут голосовать исключительно по заграничным, дипломатическим или служебным паспортам.⁴⁷

Собеседники МНВ ОБСЕ/БДИПЧ выразили общую уверенность в точности реестра избирателей. Предварительные списки избирателей, приглашения и окончательные списки избирателей для каждого обычного избирательного участка и специальных участков в исправительных учреждениях были взяты из ГРИ и подготовлены отдельно ОВР.⁴⁸ Согласно закону о выборах ОВР должны были передать предварительные списки избирателей и приглашения для избирателей соответствующим УИК не менее чем за 16 дней до дня голосования. Этот срок был сокращен до 8 дней незадолго до дня голосования. Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщили, что почти все УИК, на которых они наблюдали процесс передачи, получили предварительные списки избирателей вовремя или с незначительной задержкой.⁴⁹ УИК предоставили списки избирателей для публичного ознакомления на следующий день после их получения, чтобы избиратели имели возможность подтвердить свои персональные данные и подать заявление о внесении изменений в них в случае необходимости.

Сокращенные сроки распечатки предварительных списков избирателей могут быть пересмотрены, чтобы обеспечить наличие у избирателей достаточного времени для сверки списков избирателей и подачи запросов на внесение необходимых изменений.

Кандидаты имеют право на получение защищенной электронной копии реестра избирателей, который не подлежит копированию или распечатке. В связи с этим возникает вопрос относительно целесообразности использования электронного реестра для проверки миллионов

⁴⁵ В период с 25 февраля до 20 мая этой возможностью воспользовались почти 108 000 избирателей. Избиратели могли проверить свои персональные данные в ГРИ на веб-сайте ЦИК.

⁴⁶ 21 мая, после подготовки окончательных списков избирателей, в офисе ГРИ сообщили, что общее количество зарегистрированных избирателей составило 35 906 852 человека. Разница в 1 692 200 человек объяснялась вычетом в офисе ГРИ избирателей, зарегистрированных на Крымском полуострове, и добавлением избирателей, которые оказались в медицинских учреждениях после распечатки окончательных списков избирателей и, таким образом, были внесены в окончательные списки самими УИК согласно статьям 36.2 и 36.6 Закона о выборах. Кроме того, после внесения поправок в закон о выборах от 20 мая военнослужащие, развернутые в Донецкой и Луганской областях, получили возможность зарегистрироваться и проголосовать в день голосования.

⁴⁷ Ранее избиратели за рубежом также могли голосовать с использованием своего национального документа, удостоверяющего личность (паспорта гражданина Украины).

⁴⁸ Подготовка списков избирателей для других специальных избирательных участков осуществлялась соответствующими УИК на основании списка избирателей, представленного им руководителями соответствующих учреждений.

⁴⁹ Долгосрочные наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ присутствовали при процессе передачи УИК списков избирателей в 109 ОВР.

записей с персональными данными избирателей. По состоянию на 14 апреля электронные копии были предоставлены семи кандидатам на пост Президента, которые подали соответствующий запрос.

Следует рассмотреть вариант введения списков избирателей для политических партий, кандидатов и гражданского общества, которые можно загрузить и распечатать, чтобы те могли провести полноценную проверку списков избирателей, что таким образом увеличит прозрачность.

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 злоупотреблений.⁵⁰ По этой причине 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 законом. Доступ к ГРИ для всех, кроме 13 из этих ОВР, был восстановлен ко дню голосования.⁵¹ По данным офиса ГРИ, списки двух ОВР в двух восточных областях были захвачены.⁵² В Донецкой и Луганской областях наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ не могли присутствовать в момент передачи списков избирателей по причине ситуации с безопасностью. Несмотря на сложные условия с безопасностью в указанных областях, ОВР, тем не менее, смогли подготовить и распечатать списки избирателей для соответствующих УИК. ЦИК сообщила, что в Донецкой и Луганской областях только 32 и 25 процентов УИК соответственно смогли получить списки избирателей.

Согласно поправкам в Закон о выборах, внесенным в марте, избиратели больше не могут регистрироваться в день голосования. 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 проживания.⁵³ Заявления о временном изменении адреса голосования подлежали обоснованию,⁵⁴ за исключением заявлений избирателей, проживающих на Крымском полуострове, от которых не требовалось никаких обоснований, только удостоверение личности.

На практике, однако, наблюдатели ОБСЕ/БДИПЧ были свидетелями отличающегося и непоследовательного применения этого положения, а также резкого увеличения количества избирателей с заявлениями о внесении временных изменений на поздней стадии, что привело к перегрузке ОВР. В целом, работа с избирателями оказалась недостаточной.

Поскольку Президент избирается по единому избирательному округу, стоит рассмотреть отказ от требований, касающихся обоснования избирателями своих заявлений о временном изменении адреса голосования, и предоставление им возможности запросить внесение таких изменений только на основании документов, удостоверяющих личность.

⁵⁰ Фактическое количество ОВР, доступ к которым был заблокирован, менялось ежедневно.

⁵¹ Доступ к ГРИ для этих ОВР оставался заблокированным, поскольку их помещения были захвачены. Эти ОВР отвечали за данные примерно 913 633 избирателей.

⁵² 15 мая списки избирателей были захвачены незаконными группами вооруженных лиц в ОВР Киевского района города Донецк и ОВР Октябрьского района города Луганск.

⁵³ Согласно статье 7.3 Закона Украины "О государственном реестре избирателей", заявления о временном изменении адреса голосования должны были подаваться не менее чем за 5 дней до дня голосования. Соответствующая информация была размещена на веб-сайтах ЦИК (http://www.cvk.gov.ua/vp_2014/zmina_adresy/) и ГРИ (https://www.dr.gov.ua/portal/lcm_core.cm_index?option=ext_static_page&ppg_id=108&pmn_id=98).

⁵⁴ Вместе с тем, закон не определяет, что считается обоснованием.

По информации наблюдателей МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, число избирателей, которые обратились в пять ОВР, прилегающих к Крымскому полуострову, с заявлением о временном изменении адреса голосования оказалось небольшим. По состоянию на 20 мая приблизительно 171 000 избирателей обратились с заявлением о временном изменении адреса голосования, включая примерно 6 000 жителей Крымского полуострова.⁵⁵ Хотя приблизительно 1,8 млн. избирателей, имеющих право голоса, которые проживают в Автономной республике Крым и в городе Севастополь получили возможность зарегистрироваться для голосования на участках, находящихся за пределами Крымского полуострова, они столкнулись с серьезными трудностями, вызванными фактическими препятствиями, а также обременительными законодательными требованиями.⁵⁶

Властям Украины стоит пересмотреть положения законодательства об участии граждан, проживающих в Автономной Республике Крым и г. Севастополь, с целью расширить их возможности для участия в выборах. В этом отношении стоит максимально упростить процедуры, касающиеся их регистрации и голосования. Органы избирательной и государственной власти должны усилить информирование жителей этих территорий о способах голосования для них.

VII. 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 языком.⁵⁷ Это требование относительно минимального срока проживания противоречит международным стандартам.⁵⁸ Положение, согласно которому кандидат в Президенты не должен иметь судимостей за совершение умышленного преступления, было исключено из закона в соответствии с предыдущими рекомендациями ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии.⁵⁹ Кандидаты могут выдвигаться политическими партиями или баллотироваться путем самовыдвижения.

⁵⁵ 29 апреля ЦИК приняла постановление № 415, позволяющее 725 ОВР в остальных областях страны вносить изменения в регистрационные данные избирателей, проживающих в Автономной республике Крым и в городе Севастополь, где ОВР не работают, предоставляя тем самым этим гражданам возможность временно изменить свой адрес голосования.

⁵⁶ Для голосования жители Автономной республики Крым и города Севастополь должны были сначала зарегистрироваться в ОВР за пределами указанных территорий, не менее чем за 5 дней до дня голосования. Таким образом, для осуществления избирательного права могло потребоваться две поездки, а также затраты, связанные с переездом и возможным ночлегом. Более того, жители Крыма также могли столкнуться с задержками при пересечении административной границы.

⁵⁷ Законодательством не определено, каким образом оценивается уровень владения государственным языком, если он вообще оценивается.

⁵⁸ "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. Кроме того, пунктами I 1.1 с iii-iv Кодекса надлежащей практики в избирательных вопросах Венецианской комиссии устанавливается, 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". См. также Совместное заключение ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии CDL-AD(2009)040.

⁵⁹ См. также 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.

Следует рассмотреть исключение требования относительно минимального срока проживания кандидатов, чтобы привести законодательство в соответствие с международными обязательствами и надлежащей практикой.

Для регистрации каждый кандидат должен представить исчерпывающий перечень документов, вместе с документом, подтверждающим внесение денежного залога в размере 2,5 млн. гривен (около 178 000 евро на момент регистрации) на специальный банковский счет ЦИК. Внесенный залог возвращается только тем кандидатам, которым было отказано в регистрации, а также двум кандидатам, прошедшим во второй тур.⁶⁰ В законе ничего не говорится о возвращении залога в случае, если выборы состоятся в один тур.

Следует рассмотреть возможность введения порогового количества голосов, необходимых для возмещения залога. Более того, следует внести поправки в закон с целью уточнения для возврата залога в том случае, если выборы пройдут в один тур.

Процесс регистрации ЦИК кандидатов прошел в соответствии с законодательными требованиями и в целом был всеобъемлющим. В установленный законом срок в комиссию поступило 46 заявлений на регистрацию в качестве кандидата на пост Президента, из которых было зарегистрировано 23 кандидата – семеро из них выдвинули политические партии, – а 23 заявителям было отказано в регистрации. Все кандидаты, которым было отказано в регистрации, допустили существенные ошибки в поданных документах.⁶¹ 22 заявителя не внесли денежный залог, а в отношении заявления еще одного кандидата ЦИК приняла решение о ненадлежащем оформлении документов или несоблюдении других положений закона.⁶²

Одиннадцать из 23 отклоненных заявок на регистрацию были обжалованы в Киевском апелляционном административном суде. Киевский апелляционный суд и Высший административный суд после рассмотрения во второй инстанции оставили в силе все решения ЦИК об отказе в регистрации на основании отсутствия подтверждений о внесении залога, и несоответствий в представленной документации.⁶³ В одном случае претендент, получивший отказ, выплатил залог, апелляция была отозвана по просьбе подавшего ее лица. Один кандидат, получивший отказ, безуспешно обжаловал в суде решение ЦИК, касающееся регистрации Петра Порошенко.

Два кандидата на пост Президента Украины сняли свои кандидатуры в установленный законом срок. Наличие 21 претендента,⁶⁴ включая двух женщин,⁶⁵ предложили избирателям широкий выбор из кандидатов, представляющих различные политические взгляды.

⁶⁰ ОБСЕ/БДИПЧ в своем Заключительном отчете о результатах выборов Президента Украины 2010 года рекомендовало: "Рекомендуется рассмотреть возможность уменьшения размера финансового залога для регистрации кандидата и количества голосов, которые необходимо набрать для возмещения залога".

⁶¹ С учетом предыдущих рекомендаций ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии закон с внесенными поправками предоставляет кандидатам возможность исправить технические ошибки и неточности в представленных документах. Ibid. CDL-AD(2013)006, пункт 60.

⁶² ЦИК уделила особое внимание рассмотрению заявления Дарта О. Вейдера и решила, что его подтверждающие документы и предвыборная программа не соответствуют требованиям законодательства и передала их в прокуратуру в связи с возможной фальсификацией документов.

⁶³ В двух случаях Киевский апелляционный суд частично удовлетворил жалобы, касающиеся несоответствий в документах, однако после дополнительного рассмотрения Высший административный суд оставил в силе первоначальные решения ЦИК в полной мере.

⁶⁴ 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.

VIII. УСЛОВИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ И ФИНАНСИРОВАНИЕ КАМПАНИЙ

Согласно закону о выборах, кандидат может начать избирательную кампанию на следующий день после своей регистрации. Предвыборная агитация заканчивается в 00:00 последней пятницы перед днем голосования (в случае с этими выборами – 23 мая). Кампания началась поздно и активизировалась в большинстве регионов только в последние две недели перед днем голосования. Предвыборная агитация в целом была сдержанной. Текущие политические события и ситуация в сфере безопасности омрачили предвыборную кампанию и повлияли на ход выборов.

Кандидаты могли проводить предвыборную агитацию свободно и без чрезмерных ограничений, за исключением Донецкой и Луганской областей, что подтвердило большинство кандидатов.⁶⁶ Вместе с тем, наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ стали свидетелями ряда инцидентов, которые имели место по всей стране в период предвыборной агитации. В частности, в разных регионах были повреждены агитационные билборды и плакаты в поддержку некоторых кандидатов, а в одном случае было отмечено систематическое уничтожение агитационных материалов.⁶⁷ Кроме того, предвыборная агитация трех кандидатов была затруднена,⁶⁸ при этом наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщали о многочисленных случаях нападения на офисы политических партий и угрозах лицам, участвующим в предвыборной агитации.⁶⁹ В Луганской области зафиксированы нападения на палатки и работников штабов трех кандидатов.⁷⁰ В Ровенской области зафиксирован один случай распространения военной формы представителем ВО "Свобода".⁷¹ Было замечено несколько случаев нарушений положений, касающихся периода предвыборной тишины, включая получение по почте агитационных листовок от Юлии Тимошенко в день перед выборами, а также когда плакаты нескольких кандидатов не были сняты.⁷² В отличие от

⁶⁵ Наталья Королевская, являющаяся третьим кандидатом-женщиной, приняла решение снять свою кандидатуру с президентских выборов и сосредоточить внимание на деятельности, связанной с социальной поддержкой.

⁶⁶ Шестнадцать кандидатов из двадцати одного заявили, что ситуация с обеспечением безопасности в Донецкой, Луганской и Харьковской областях оказала негативное влияние на их возможности для предвыборной агитации.

⁶⁷ Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ отметили систематическое уничтожение плакатов и билбордов в поддержку Михаила Добкина в Киеве, Николаеве, Одессе, Тернополе и Сумах. Кроме того, они сообщили об уничтожении плакатов в поддержку Петра Порошенко в Ивано-Франковске, а также плакатов в поддержку Анатолия Гриценко в Луцке.

⁶⁸ Михаил Добкин в Днепропетровской, Киевской и Херсонской областях; Анатолий Гриценко в Полтавской области; Сергей 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.

⁶⁹ Несоразмерно большое количество помещений 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.

⁷⁰ Г-н Гриценко, Порошенко и г-жа Тимошенко, как сообщили долгосрочные наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ.

⁷¹ По информации, полученной от наблюдателей ОБСЕ/БДИПЧ, 19 мая народный депутат от ВО "Свобода" Олег Осуховский передал 300 комплектов военной формы военнослужащим в Ровенском областном военном комиссариате.

⁷² Послания Юлии Тимошенко в Чернигове и Николаеве; плакаты в поддержку Петра Порошенко и Олега Тягнибока.

предыдущих выборов наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ не отметили ни одного случая злоупотребления административными ресурсами, и собеседники не высказывали своей озабоченности по этому поводу, за несколькими отдельным исключениями на западе.

Следует рассмотреть внесение поправок в Закон о выборах, чтобы предусмотреть эффективные, соразмерные и разубеждающие санкции за нарушение правил ведения предвыборной агитации, поскольку в действующем законодательстве отсутствует эффективный дисциплинарный механизм наказания за такие нарушения. Например, можно было рассмотреть сокращение срока принятия решений по нарушениям в ходе предвыборной кампании.

Лишь девять кандидатов проводили предвыборную кампанию, которая была заметна во всех регионах. Использовались такие средства агитации, как реклама в СМИ, билборды, плакаты, палатки, листовки и газеты, а также – в меньшей степени – агитация "от двери к двери" и социальные сети. Кандидаты проводили предвыборную агитацию в областных центрах и городах, при этом только некоторые из них проявили активность в сельских районах. В целом, наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ присутствовали на 114 митингах разного масштаба, в основном в западной и центральной частях страны; причем 100 из них были организованы пятью кандидатами. Все митинги прошли мирно и спокойно. Только два выделяющихся кандидата – Петр Порошенко и Юлия Тимошенко – смогли организовать митинги с привлечением нескольких тысяч человек. Некоторые кандидаты заявили, что их предвыборные кампании были менее заметными в связи с экономической ситуацией и ограниченными финансовыми средствами. Четыре кандидата, проводившие ограниченную кампанию, или не проводившие ее вовсе, объявили в СМИ о снятии своих кандидатур после наступления срока снятия кандидатуры, установленного законодательством.⁷³

В своих обращениях в ходе предвыборной кампании кандидаты отразили основные политические проблемы и проблемы, касающиеся безопасности в стране. 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.

Свобода собраний гарантируется Конституцией, хотя требуется соответствующее разумное заблаговременное уведомление местных органов власти для проведения необходимой подготовки.⁷⁴ В соответствии с Конституцией, какие-либо действия, связанные с организацией общественных собраний, должны быть установлены законом, а для запрета проведения собрания местные органы власти должны получить постановление суда. В некоторых местных и городских советах все еще действуют и применяются старые местные положения о получении разрешения на проведение собрания, в то время как другие советы обращались в суды для получения постановления о запрете проведения общественных собраний по соображениям обеспечения общественного порядка. Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ отметили, однако, что на практике это не оказало прямого влияния на организацию каких-либо агитационных мероприятий в период предвыборной кампании.

Соответствующие полномочные органы должны обеспечивать выполнение

⁷³ Зорян Шкиряк, Петр Симоненко, Василий Цушко и Александр Клименко. Последний заявил, что он отказывается от участия в пользу Петра Порошенко. Однако фамилии указанных кандидатов остались в бюллетенях.

⁷⁴ Статья 39 Конституции и ее толкование решением Конституционного суда Украины № 4–рп/2001 от 19 апреля 2001 года (дело № 1–30/2001).

конституционного требования, согласно которому осуществление права на собрания должно регулироваться законом, исключая все местные нормативные акты в отношении организации общественных митингов, не основанные на национальном законодательстве.

А. ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ

Закон о выборах не содержит надлежащих положений относительно финансирования избирательной кампании. Последние поправки в закон о выборах не включили никаких мер, направленных на обеспечение прозрачности финансирования избирательной кампании, расходов и отчетности, как было ранее рекомендовано ОБСЕ/БДИПЧ.⁷⁵ Более того, положения закона по-прежнему предоставляют преимущества кандидатам, выдвинутым политическими партиями.⁷⁶

Следует внести необходимые поправки в избирательное законодательство относительно положений о финансировании избирательной кампании, которые позволят обеспечить равные возможности для кандидатов-самовыдвиженцев и кандидатов, выдвигаемых партиями.

Предвыборная кампания может финансироваться из частных средств кандидата, из пожертвований физических лиц, а также из средств партии, выдвинувшей кандидата. Ограничений по сумме средств, которые партия может потратить на финансирование кампании кандидата, не установлено. Физические лица могут пожертвовать до 400 минимальных зарплат (примерно 490 000 гривен или 32 000 евро). Пожертвования от иностранцев, юридических лиц и из анонимных источников запрещаются. Закон о выборах требует от кандидата в президенты открыть два специальных банковских счета для поступления денежных средств и для расходов. Ограничений по расходам в рамках кампании не установлено. Требования к кандидатам относительно предоставления отчетности о расходах в рамках предвыборной кампании в день голосования не предусмотрены. Положительным шагом было присоединение шести кандидатов к инициативе общественного движения "ЧЕСТНО" по обнародованию средств на предвыборную кампанию в период агитации.⁷⁷

Закон о выборах содержит требование, согласно которому все расходы должны осуществляться исключительно путем банковского перевода со счета для расходов. Согласно закону кандидаты представили финансовые отчеты в ЦИК в течение 15 дней после дня голосования, а ЦИК опубликовал эти отчеты в государственных газетах "Голос Украины" и "Урядовый курьер" 12 июня. Вместе с тем, закон не содержит детальных требований, касающихся финансовых отчетов, публикуемых ЦИК.

Следует усилить положения закона о финансировании предвыборных кампаний с целью увеличения прозрачности предвыборных средств. Отчеты о финансировании и расходах на предвыборную кампанию могли бы своевременно публиковаться до и после дня голосования. Законодательная база должна предусматривать независимый контроль и мониторинг финансирования предвыборных кампаний, включая эффективные, пропорциональные и сдерживающие санкции за нарушение положений о финансировании предвыборных кампаний.

⁷⁵ См. итоговые отчеты МНВ ОБСЕ/БДИПЧ по выборам Президента 2004 и 2010 годов, а также Совместные заключения, предоставленные ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссией.

⁷⁶ Это противоречит п. 1.2.3 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), пункты 48–53.

⁷⁷ См.: <http://chesno.org/>.

IX. СРЕДСТВА МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

В. МЕДИА-СРЕДА

Медиа-ландшафт является разнообразным и включает в себя большое количество государственных и частных вещательных, печатных и онлайн-источников. Вместе с тем, недостаточный уровень автономности СМИ от политических или корпоративных интересов часто влияет на их редакционную независимость. Более того, в связи с низким уровнем профессиональной этики смывается граница между журналистикой и проплаченными материалами.

Основным источником информации в Украине является телевидение, при этом возрастает роль и важность Интернета как средства информации благодаря предлагаемому разнообразию взглядов.⁷⁸ Государственные средства вещания, включая национальные, региональные и муниципальные каналы, будут преобразованы в компанию общественного вещания согласно Закону Украины "О телевидении и радиовещании".⁷⁹ Принятие этого закона неоднократно рекомендовалось ОБСЕ/БДИПЧ. В настоящее время государственный "Первый Национальный" канал транслирует одновременно программы разного содержания в определенное время в зависимости от используемой сети – кабельной или бесплатной цифровой наземной сети – при этом отсутствует содержательный контроль транслируемого продукта, получаемого на стороне. В этой связи возникают вопросы относительно его возможности предоставлять соответствующие услуги гражданам и обеспечивать надлежащее соблюдение законодательных требований (в частности, по освещению избирательной кампании).⁸⁰

С. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА

Конституция гарантирует свободу слова и запрещает цензуру, а нормативно-правовая база в отношении СМИ предусматривает общую свободу СМИ. Положительным моментом является внесение Верховной Радой поправок в ряд законов, которые укрепили право на доступ к публичной информации.⁸¹

Собеседники МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, представляющие СМИ, в большинстве регионов страны отметили повышение степени свободы медиа-источников и журналистов за время предвыборного периода. На востоке и в меньшей степени на юге Украины, напротив, СМИ вызвали серьезную озабоченность: журналисты и СМИ, работающие в указанных регионах, столкнулись с постоянными и серьезными угрозами и преследованием, включая похищения и

⁷⁸ Согласно результатам исследования, проведенного "Интервью" 19 февраля 2013 года, телевидение представляет собой наиболее популярный источник информации для 87% украинцев. Интернет является дополнительным источником для 42%, а печатные СМИ - для 40%. См.: <http://www.umedia.kiev.ua/english/media-research/444-internews-survey-reveals-the-internet-is-a-key-source-of-news-for-nearly-half-of-ukrainians.html>

⁷⁹ 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.

⁸⁰ На "Первом Национальном" выходит получаемое на стороне ежедневное ток-шоу "Шустер Live", а в определенное время дня осуществляется повторная трансляция интерактивного телевизионного канала "Громадське ТВ", причем в обоих случаях содержательный контроль не осуществляется.

⁸¹ Законы о внесении поправок в Закон Украины "Об информации" и Закон Украины "О доступе к публичной информации", принятые Верховной Радой 27 марта и подписанные и.о. Президента 17 апреля, включили поправки в некоторые действующие законодательные акты.

краткосрочные задержания журналистов, а также захват информационных агентств.⁸² Киевский районный административный суд по запросу Национального совета по вопросам телевидения и радиовещания (Нацсовета) наложил временный запрет на вещание четырех российских телеканалов за предполагаемую пропаганду против властей Украины.⁸³ Фактически, однако, выполнение данного решения не было обеспечено рядом региональным операторов кабельной связи в Донецкой и Луганской областях. Кроме того, в нескольких случаях, в этих двух областях сигнал некоторых национальных и региональных украинских вещателей заменялся антиправительственными силами на российские телевизионные каналы.

Компетентные органы должны предпринять все необходимые меры для защиты журналистов и информационных агентств средств информации от нападения, а также для обеспечения надлежащего расследования и изучения всех нарушений свободы СМИ.

Деятельность СМИ в период предвыборной кампании регулируется Законом о выборах, который предусматривает, что как государственные, так и частные СМИ должны обеспечивать сбалансированное освещение кандидатов. Кроме того, закон предусматривает предоставление государственными СМИ бесплатного эфирного времени и печатной площади всем участникам предвыборной гонки. Закон о выборах строго регламентирует формат теледебатов с участием кандидатов как в государственных, так и в частных СМИ, потенциально ограничивая объем оживленной публичной дискуссии между участниками избирательной гонки.⁸⁴ Платная предвыборная агитация разрешается в государственных и частных СМИ без ограничений, однако информационные агентства должны предоставить участникам предвыборной гонки равные условия и опубликовать свои расценки.

Закон о выборах не содержит четкого определения органа, ответственного за надзор за вещательными и печатными СМИ во время проведения выборов. Несмотря на то, что Нацсовет, все же, осуществлял надзор за соблюдением вещательными СМИ действующего законодательства в ходе предвыборной кампании,⁸⁵ его возможности в части обеспечения соответствия СМИ законодательным требованиям в полной мере ограничиваются неясной системой взысканий.⁸⁶

Избирательное законодательство должно содержать четкую систему санкций за нарушение положений, относящихся к СМИ, включая указание компетентного органа, занимающегося этими нарушениями. Более того, следует усилить роль Национального совета по вопросам телевидения и радиовещания, как независимого контролирующего органа, и расширить его полномочия по осуществлению контроля и обеспечения соответствия СМИ действующему законодательству, а также полномочия рассматривать жалобы, относящиеся к СМИ, и

⁸² 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 СМИ: См.: <http://www.osce.org/fom/118990>.

⁸³ Временный запрет, наложенный 25 марта решением Киевского районного административного суда № 824/3456/14, будет оставаться в силе до принятия окончательного решения суда по существу.

⁸⁴ Статья 62 Закона о выборах предусматривает, что в дебатах могут принимать участие только два кандидата, и что каждый кандидат может принять участие в дебатах только один раз на одном канале в течение избирательной кампании.

⁸⁵ В соответствии со статьей 13 Закона Украины "О Национальном совете Украины по вопросам телевидения и радиовещания".

⁸⁶ Мониторинг СМИ является одним из видов деятельности среди деятельности Нацсовета, связанной с выборами. Представители Нацсовета сообщили МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, что Нацсовет пока может только давать предупреждения, что он и делает в уведомительной форме сообщая вещателям и ЦИК о выявленных нарушениях. Публичный отчет был опубликован 11 июня.

налагать санкции за возможные нарушения в период избирательной кампании. Решения независимого органа контроля должны приниматься вовремя и публиковаться.

D. МОНИТОРИНГ СМИ МНВ ОБСЕ/БДИПЧ

Мониторинг СМИ, который проводился МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, показал, что в период избирательной кампании в общем политическом дискурсе в СМИ доминировала тема кризиса в южных и восточных областях, даже при непосредственном освещении кандидатов.⁸⁷ Вещательные СМИ освещали избирательную кампанию в различных форматах, включая новости, аналитические передачи, ток-шоу, дебаты, интервью и платную рекламу, однако освещение кандидатов редакционными программами фокусировалось в основном на небольшом количестве участников предвыборной гонки.⁸⁸ Государственное телевидение и радиовещание обеспечили надлежащее выполнение своего обязательства по предоставлению бесплатного эфирного времени всем участникам, которые в большинстве своем воспользовались этой возможностью.⁸⁹

Государственный "Первый национальный" канал, в качестве положительной инициативы, организовал и транслировал "Национальные дебаты" всех кандидатов.⁹⁰ В контексте сдержанной избирательной кампании эта инициатива стала важным вкладом, который дополнительно позволил гражданам сделать осознанный выбор. 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. Несмотря на это, органы власти воздержались от активного участия в избирательной кампании и поддержки какого-либо кандидата. Популярное ток-шоу на "Первом национальном" – "Шустер Live" – предоставило Ю. Тимошенко 29% своего эфира.⁹¹ П. Порошенко получил приглашение принять участие в дебатах с Ю. Тимошенко в этом ток-шоу, но отказался.

Тональность освещения частными вещателями была в целом нейтральной, но в нескольких случаях количество времени, уделяемое некоторым кандидатам, представилось пристрастным. Например, "5 канал" уделил 60% времени редакционных программ П. Порошенко.⁹² Лишь некоторые кандидаты использовали платную рекламу в своих предвыборных кампаниях. Четверо кандидатов приобрело 82 процента всей платной рекламы на телеканалах, которые подвергались мониторингу, при этом один только П. Порошенко приобрел 33%, Ю. Тимошенко – 20%, М. Добкин – 15%, С. Тигипко – 14%.

В соответствии с законом, государственные газеты "Голос Украины" и "Урядовый курьер" 30 апреля опубликовали специальные выпуски с предложением бесплатной печатной площади

⁸⁷ МНВ ОБСЕ/БДИПЧ 1 апреля начала мониторинг СМИ, который включал семь телеканалов (государственный "Первый Национальный" и частные "Интер", "5 канал", ICTV, 1+1, TVi, ТРК "Украина") и 2 газеты (государственную "Голос Украины" и частную "Факты и комментарии"). Подробные результаты приведены в приложениях.

⁸⁸ Mr. Poroshenko and Ms. Tymoshenko each obtained 20 per cent of the overall coverage given to candidates, Mr. Dobkin 9 per cent, Mr. Tihipko 9 per cent, and Mr. Lyashko 8 per cent.

⁸⁹ Кандидатам было предоставлено два временных интервала по 15 минут в прайм-тайм с 22 апреля по 22 мая на "Первом Национальном" канале и с 7 по 23 мая на "Первом канале Украинского радио".

⁹⁰ Данные дебаты на "Первом Национальном" не соответствовали положениям закона о выборах в части дебатов кандидатов. Вместо этого вещательная организация создала свой собственный формат с тремя кандидатами в каждом из семи раундов дебатов.

⁹¹ Ток-шоу "Шустер Live" занимало 70% всего эфирного времени, посвященного политике на "Первом Национальном" канале, не считая бесплатного эфирного времени и "Национальных дебатов".

⁹² Владелец "5 канала" является П. Порошенко.

для публикации предвыборных программ кандидатов. Государственные и частные печатные СМИ в невысокой степени освещали предвыборную кампанию. Были отмечены статьи с признаками предварительно оплаченных материалов без соответствующего обозначения. Такие статьи потенциально вводили избирателей в заблуждение относительно источника материала, относящегося к выборам.

Закон о выборах должен содержать четкое определение, как печатным СМИ следует обозначать предварительно оплаченные материалы, относящиеся к выборам. Кроме того, органам саморегулирования, таким как Комиссия по журналистской этике, стоит рассмотреть вопрос повышения уровня профессиональной этики и медиаграмотности при помощи тренингов для журналистов.

Государственные и частные телеканалы транслировали сообщения ЦИК и информационные ролики для избирателей только в течение последних двух недель избирательной кампании, причем в ограниченном количестве.

X. УЧАСТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

По данным последней всеукраинской переписи населения, 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 малочисленные национальные меньшинства. 29% населения заявили, что считают русский язык родным, при этом практически половина населения, указавшая русский в качестве родного языка, состоит из представителей других национальных меньшинств, в том числе украинцев.⁹³

В общем и целом представители общин национальных меньшинств участвовали в избирательном процессе открыто, не сообщили о каких-либо препятствиях, при участии в качестве избирателей или кандидатов.⁹⁴ Несмотря на то, что законодательство Украины предусматривает подготовку официальных материалов по выборам только на украинском языке,⁹⁵ большинство представителей общин не сообщали, что какие-либо языковые барьеры создали какие-либо препятствия для понимания ими информации в бюллетенях, других материалах, связанных с выборами, или в ходе дебатов, транслируемых по телевидению. Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ также не получили какой-либо информации об исключении представителей национальных меньшинств из ОИК или УИК, при этом они наблюдали представленность меньшинств в избирательных комиссиях в местах компактного проживания национальных меньшинств.

Главным исключением из этих наблюдений стала община рома, представители которой заявили, что как минимум половина их общины была исключена из избирательного процесса в основном по причине отсутствия регистрационных и удостоверяющих личность документов.⁹⁶

⁹³ Перепись проводилась в 2001 году. Следующая перепись изначально была запланирована на 2011 год, но затем отложена до 2016 года.

⁹⁴ Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ опросили 81 представителя по всей территории Украины из 17 групп национальных меньшинств и 7 религиозных общин, а также 5 консультативных органов, представляющих интересы меньшинств.

⁹⁵ Статья 12 Закона Украины "Об основах государственной языковой политики" (далее - закон о языке).

⁹⁶ Результаты переписи 2001 года показывают, что численность рома на территории всей страны составляет 47 600 человек, однако, по оценкам Международного союза рома и местных организаций рома, в Украине проживает до 400 000 рома.

Собеседники МНВ ОБСЕ/БДИПЧ отметили, что рома продолжают сталкиваться с чрезмерной и противоречивой бюрократией при попытке получить документы, удостоверяющие личность, в связи с юридическими и процессуальными пробелами, а также по причине того, что ответственные агентства зачастую не выполняют решения суда.

Согласно рекомендациям, представленным ранее в итоговом отчете ОБСЕ/БДИПЧ по выборам Президента в 2010 году, следует принять действенные меры для эффективного решения вопроса, который касается отсутствия документов, удостоверяющих личность, и прочих соответствующих документов среди рома. Стоит провести анализ соответствующего национального законодательства и местной практики, особенно в региональных административных учреждениях, ответственных за выдачу документов, удостоверяющих личность.

Беспорядки в частях страны серьезно отразились на политическом участии большого количества общин крымских татар и русскоговорящих общин, проживающих на территориях, где организация выборов была невозможна.⁹⁷ Отдельные проявления насилия, вандализма и использование языка вражды в отношении некоторых общин, включая ромскую и еврейскую общины, также могли быть фактором, сдерживающим их участие в выборах. Выражения нетерпимости в риторике агитационных мероприятий не наблюдалось.

Политическая нестабильность на преимущественно русскоговорящем востоке также повлияла на риторику по языковому вопросу, при этом некоторые кандидаты в ходе предвыборной кампании меняли свою прежнюю позицию и выражали поддержку закона о языке от 2012 года или необходимость наделения русского языка более значимым статусом, однако по-прежнему не соглашались с предоставлением русскому языку статуса второго государственного. Большинство кандидатов не адресовало свои предвыборные сообщения представителям национальных меньшинств в частности,⁹⁸ при этом некоторые представители русской общины сообщили наблюдателям МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, что они не были заинтересованы в избирательной кампании в связи с отсутствием сильного кандидата, представляющего их интересы.

XI. НАЦИОНАЛЬНЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ

Измененный Закон о выборах предусматривает осуществление наблюдения за избирательным процессом международными и национальными наблюдателями, включая местные общественные организации. Закон устанавливает, что для получения права наблюдения за выборами, уставы местных общественных организаций должны определять наблюдение за выборами как один из видов деятельности такой организации, сужая, таким образом, возможность осуществления наблюдения. Кроме того, 60-дневный срок для регистрации общественных организаций ЦИК, как имеющих право выдвигать наблюдателей, может существенно ограничить возможности общественных организаций по наблюдению за

⁹⁷ 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. Только 6 000 избирателей, проживающих на Крымском полуострове, заново зарегистрировались, чтобы проголосовать в другом месте. Жители Крыма сообщили наблюдателям МНВ ОБСЕ/БДИПЧ в Херсонской области, находящейся недалеко от Крыма, что многие не захотели регистрироваться и принимать участия в голосовании в связи с временными затратами, поездками, расходами и потенциальной опасностью.

⁹⁸ Петр Порошенко подписал соглашение с венгерской общиной о поддержке прав на использование языка национального меньшинства и децентрализации, среди прочих вопросов, в обмен на ее поддержку.

выборами.⁹⁹ Десять общественных организаций зарегистрировались для аккредитации наблюдателей. Из них только ОПОРА и Комитет избирателей Украины (КИУ) аккредитовали значительное количество наблюдателей на уровне ОИК, проводили долгосрочное и краткосрочное наблюдение и опубликовали несколько отчетов, как до дня голосования, так и после него. Не все кандидаты и партии, выдвинувшие кандидатов, проявили активность при выдвижении наблюдателей.

Процесс аккредитации наблюдателей от местных общественных организаций можно упростить, чтобы предоставить им возможность осуществлять наблюдение на всех стадиях избирательного процесса, включая формирование ОИК и работу ЦИК с самого начала избирательного процесса.

Процесс аккредитации международных наблюдателей ЦИК был в целом инклюзивным, при этом украинские власти приветствовали наблюдателей из всех стран-членов ОБСЕ и других стран. Вместе с тем, ЦИК отказала в регистрации некоторым международным организациям на основаниях, предусмотренных соответствующим постановлением ЦИК, а не руководствовалась Законом о выборах.¹⁰⁰ ЦИК аккредитовала 3 325 наблюдателей из международных организаций и 282 наблюдателя из отдельных стран.

Процессуальные постановления ЦИК не должны противоречить Закону о выборах, а также не должны являться дополнительным основанием для отказа в регистрации наблюдателей.

В соответствии с предыдущими рекомендациями ОБСЕ/БДИПЧ, все наблюдатели теперь уполномочены получать копии протоколов с результатами выборов в избирательных комиссиях всех уровней, что является важным элементом, увеличивающим прозрачность выборов. Более того, все местные наблюдатели имеют право подавать жалобы и обращаться в суды.

ХII. 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 незначительных технических недостатков в ее оформлении.¹⁰¹ Право на обжалование решений, действий или бездействия избирательных комиссий и других

⁹⁹ Регистрация отдельных общественных и партийных наблюдателей осуществляется ОИК на основании заявления, подписанного руководителем соответствующей организации гражданского общества, доверенным лицом кандидата или представителем соответствующей партии, выдвигающей кандидата, которое должно быть подано не менее чем за пять дней до дня голосования.

¹⁰⁰ В соответствии с пунктом 2.6 Процедуры регистрации международных наблюдателей (постановление ЦИК № 30 от 4 марта 2014 года), международная неправительственная организация должна предоставить вместе со своей заявкой на регистрацию утвержденные копии учредительных документов (устава и т.д.), которые свидетельствуют о том, что вопросы, связанные с избирательным процессом и наблюдением за выборами являются частью официальной деятельности данной организации, а также утвержденную копию документа, свидетельствующего о ее международном статусе.

¹⁰¹ В статье 96 закона о выборах говорится, что "жалоба, подаваемая без надлежащего соблюдения требований, изложенных в статье 95 настоящего закона, подлежит отклонению без рассмотрения...". Требования, указанные в статье 95, включают, помимо прочего: список документов, прилагаемых к жалобе; личные данные субъекта жалобы, даже в случае отсутствия информации; дополнительные копии всех прилагаемых документов; нотариально заверенная копия с указанием полномочий доверенного лица или представителя кандидата, даже если жалоба уже зарегистрирована как таковая в ЦИК.

субъектов избирательного процесса предоставляется всем участникам избирательного процесса.¹⁰²

Закон о выборах содержит формат и необходимую информацию для подачи жалобы, которая подлежит рассмотрению избирательной комиссией. Как правило, лицо, подающее жалобу, имеет 5 дней с момента действия/бездействия или принятия решения для подачи своей жалобы, а избирательная комиссия имеет 2 дня для предоставления ответа.¹⁰³ ЦИК получила 16 жалоб в период предвыборной агитации и 7 жалоб после дня голосования, но не рассматривала ни одну из полученных жалоб по существу.¹⁰⁴ 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, содержащихся в жалобах.

Следует удалить из закона о выборах положение, касающееся автоматического отклонения жалоб на основании формальных несоответствий. Необходимо рекомендовать комиссиям рассматривать дела предметно и принимать соответствующие меры, если суть вопроса, указанного в жалобе, понятна из представленных документов.

По большинству вопросов, связанных с избирательным процессом, заявители могут подавать жалобы в избирательные органы или суды, либо в обе инстанции. В рамках судебной системы жалобы и обращения, связанные с избирательным процессом, рассматриваются административными судами. Высший административный суд является судом высшей инстанции при рассмотрении вопросов, связанных с выборами. Как и в случае с избирательными комиссиями, лицо, подающее жалобу, должно представить жалобу, составленную надлежащим образом, в течение 5 дней с момента действия/бездействия или принятия решения, которое является основанием для подачи жалобы, при этом суд имеет 2 дня на рассмотрение данного вопроса.

МНВ ОБСЕ/БДИПЧ повторно приводит рекомендации, сделанные в Совместном заключении ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии, которые призывают к упрощению процедуры рассмотрения жалоб и разработке формы жалобы. Такая форма должна обеспечить понимание заявителями о требуемой документации для подачи жалобы в избирательную комиссию или в суды, а также должна содержать инструкции для заявителей, относительно места подачи жалобы.

При рассмотрении споров и жалоб, связанных с избирательным процессом, суды придерживались двухдневного срока для рассмотрения жалоб и предоставляли заявителям достаточную возможность изложить суть их жалоб. Кроме того, суды тщательно изучали аргументацию ЦИК и в случае необходимости запрашивали в ЦИК дополнительные документы, необходимые для принятия решения. Всего Киевский апелляционный

¹⁰² Кандидаты на пост Президента, партии, участвующие в избирательном процессе, избирательные комиссии, общественные наблюдатели и наблюдатели от кандидатов/партий, а также избиратели, права которых были нарушены, могут подавать жалобы и обжаловать решения.

¹⁰³ В отношении инцидентов, которые имеют место за два дня до голосования и в день голосования, применяются отдельные сроки.

¹⁰⁴ Одна жалоба от кандидата 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.

административный суд рассмотрел 29 дел, 17 из которых были позже обжалованы в Высшем административном суде.¹⁰⁵

После назначения выборов Высший административный суд получил два обращения, которые касались решения Верховной Рады назначить и.о. Президента и запланировать выборы на 25 мая. Суд отказал в открытии производства обоим заявлениям без рассмотрения, объяснив это тем, что они касаются конституционных вопросов, находящихся вне компетенции юрисдикции суда. 10 апреля Верховный суд принял на рассмотрение обжалование упомянутого решения. Хотя данное дело и не относится к спорам, относящимся к избирательному процессу, и, следовательно, не подлежит ускоренному рассмотрению, Верховный суд не обеспечил соблюдение установленных сроков, предусмотренных в Кодексе административного судопроизводства для рассмотрения этого вопроса.

После назначения нового правительства в законодательство были внесены значительные изменения, которые повлияли на работу судебной системы в период выборов. Верховная Рада внесла поправки в законодательство для повышения своей роли в пожизненном назначении судей. 23 и 24 февраля Верховная Рада Украины уволила председателя Высшего административного суда и пять судей Конституционного суда.¹⁰⁶ Действующие и уволенные судьи Конституционного Суда подали в Высший административный суд апелляции на решение Верховной Рады Украины об их увольнении. 18 июня Высший административный суд удовлетворил иск председателя Конституционного суда В. Овчаренко, отменив постановление Верховной Рады относительно его увольнения. Рассмотрение всех остальных исков на момент подготовки данного отчета продолжалось. В похожем деле 11 апреля Высший административный суд отменил решение Верховной Рады об увольнении председателя суда. Рассмотрение апелляции Верховным судом продолжается.

8 апреля Верховная Рада приняла новый закон "О восстановлении доверия к судебной власти", который предусматривает обновление состава Высшего совета юстиции и Высшей квалификационной комиссии судей, а также освобождение всех председателей и заместителей председателей общих, административных, хозяйственных и высших специализированных судов от занимаемых должностей. Закон "О восстановлении доверия к судебной власти" также предусматривает проведение люстрации судей, которые выносили решения по делам, связанным с общественными митингами, с ноября 2013 года до выборов в Верховную Раду в 2012 году. Последние изменения в законодательстве о судебной власти и призыв к люстрации судей повлияли на работу судов в период избирательной кампании. Выраженное нежелание некоторых судей выносить решения по вопросам, связанным с выборами и делам, относящимся к свободе собраний, из-за опасений по поводу возможного резонанса и последствий вызвало озабоченность, равно как и политическое вмешательство в избрание

¹⁰⁵

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 относительно заявлений в средствах массовой информации, сделанных другими кандидатами, одна жалоба на перераспределение ЦИК руководящих должностей в ОИК между кандидатами после снятия 2 кандидатами своих кандидатур, 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. Еще две жалобы, рассмотренные местными судами в Чернигове и Киеве, касались ложной информации в средствах массовой информации о кандидатах и членах партий.

¹⁰⁶

Постановления Верховной Рады Украины № 4195 от 23 февраля 2014 года и №775-VII от 24 февраля 2014 года.

Председателя Высшего административного суда.¹⁰⁷

В Генеральной прокуратуре сообщили, что было начато расследование по 125 уголовным делам, касающимся инцидентов, имевшим место в период выборов. Среди рассматриваемых вопросов – нападение на кандидатов в Президенты, создание препятствий работе членов избирательных комиссий, и уничтожение агитационных материалов. Больше половины этих инцидентов произошли в Донецкой и Луганской областях. Все расследования продолжаются, передача дел в суд для начала преследования не осуществлялась.

ХІІІ. ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ

В день голосования МНВ ОБСЕ/БДИПЧ разместила 1 025 долгосрочных и краткосрочных наблюдателей. Общее число наблюдателей от 49 стран-участниц ОБСЕ, размещенных ММНВ, составило более 1 200. Наблюдатели прислали отчеты по процедуре открытия на 342 избирательных участках, по ходу голосования на 4 135 участках, по процедурам закрытия участков и подсчета голосов на 410 участках. В ночь после дня голосования и последующие дни наблюдатели ММНВ предоставили 665 отчетов по процедуре сведения результатов на 174 ОИК. Наблюдатели ММНВ прислали отчеты из всех регионов, в которых проходили выборы, включая небольшое количество избирательных участков в Донецкой и Луганской областях.

В большей части страны день голосования прошел мирно. Согласно ЦИК явка избирателей составила 59,9%.¹⁰⁸ ЦИК начал публиковать подробные предварительные результаты с избирательных участков на своем веб-сайте около 1:30 утра, но столкнулся с техническими проблемами.¹⁰⁹

Несмотря на усилия избирательных органов по обеспечению избирательного процесса во всей стране, голосование не состоялось в 10 из 12 избирательных округах Луганской области и 14 из 22 избирательных округах Донецкой области.¹¹⁰ Это произошло из-за противоправных действий, предпринимаемых вооруженными группами накануне и в день голосования, среди которых угрозы смерти и запугивание сотрудников избирательных органов, захват и разрушение избирательных материалов, а также по причине невозможности доставить избирательные бюллетени на участки в виду общей небезопасной обстановки, созданной этими группами. Таким образом, большинство граждан Украины, проживающих в этих областях, были лишены возможности проголосовать и выразить свою волю.¹¹¹ В десяти избирательных округах Донецкой и Луганской областей, где была возможность провести выборы, голосование

¹⁰⁷ 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 народным депутатом от Всеукраинского объединения "Батькивщина" о том, что суд предоставит информацию о перечне кандидатов до назначения следующей даты голосования по кандидатуре Председателя.

¹⁰⁸ Эта величина явки избирателей приведена относительно общего числа избирателей в списках на тех участках, где выборы прошли. Если считать относительно общего числа избирателей в 213 округах, где были сформированы ОИК (т.е. за исключением Автономной Республики Крым и г. Севастополь), явка избирателей составила 52,7%.

¹⁰⁹ По причине этих трудностей к 3:00 утра 26 мая ЦИК обработала данные менее чем с 1% УИК. Обработка и публикация протоколов продолжилась между 3:00 и 4:00.

¹¹⁰ ЦИК сообщил, что голосование прошло на 885 из 3 908 участках этих областей, в округах 47, 49, 50, 58, 59, 60, 61 и 62 Донецкой, и в 114 и 115 округах Луганской области. Вместе с тем явка избирателей в этих регионах была низкой по причине небезопасной обстановки.

¹¹¹ Около 970 000 избирателей в этих двух областях имели возможность проголосовать, в то время как 4,09 млн. были лишены избирательного права.

прошло без инцидентов, хотя вопрос безопасности был актуален, а явка избирателей низкой. Во всех других регионах были зафиксированы лишь единичные случаи попыток срыва голосования.

В день голосования и накануне в УИК и суды был подан ряд жалоб. Подавляющее большинство жалоб касались списка избирателей, включая заявления на внесение изменений или дополнений в список избирателей. Вместе с тем, наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщили о нескольких жалобах, на организацию внутреннего пространства на избирательных участках и потенциальное нарушение периода предвыборной тишины кандидатами Порошенко и Тимошенко. Дополнительно, в отношении 28 инцидентов, имевших место в день голосования, было начато криминальное расследование.

Е. ОТКРЫТИЕ УЧАСТКОВ И ГОЛОСОВАНИЕ

Процедура открытия участков была оценена положительно на всех, кроме 16 из 342 избирательных участков, где осуществлялось наблюдение; 12 из этих участков находились в Киеве. Несмотря на общую положительную оценку, наблюдатели ММНВ сообщили о некоторых незначительных процедурных проблемах во время открытия участков, включая ненадлежащее опечатывание ящиков для голосования на 16 участках, а также отсутствие некоторых избирательных материалов на 8 участках. Наблюдатели ММНВ также сообщали о небольших задержках начала голосования на 64-х участках. На всех кроме 14 участков для голосования, на которых осуществлялось наблюдение за процедурой открытия, присутствовали наблюдатели или доверенные лица кандидатов, а на 86 – и местные наблюдатели. На 7 участках наблюдателей ММНВ не пустили и не допустили к наблюдению процедур открытия. На 6 участках во время открытия присутствовали неуполномоченные лица.

Процесс голосования получил положительную оценку на 98% избирательных участков. Наблюдатели ММНВ оценили голосование несколько менее положительно на участках, где проходили и местные выборы (94% положительно против 99%), включая Киев (95%). За пределами столицы между регионами не наблюдалось существенных отличий. Работа УИК, а также понимание сотрудниками УИК и избирателями процедур голосования были оценены положительно на подавляющем большинстве избирательных участков. Вместе с тем, сокращение минимального количества сотрудников УИК с 12 до 9 привело к операционным проблемам, в частности, на участках, где одновременно проводились местные выборы.

Ситуация на избирательных участках и прилегающих территориях в целом получила положительную оценку, хотя на 10% участков наблюдалась переполненность, а на 5% участков – большие группы избирателей ожидавших снаружи, чтобы проголосовать. Наблюдатели ММНВ отметили организационные проблемы на 6% избирательных участков, в основном по причине ненадлежащей организации внутреннего пространства, или отсутствия должного контроля за продвижением очереди. Наблюдатели ММНВ также отметили, что обременительные процедуры, такие как требование для членов УИК и избирателей ставить подписи на корешке бюллетеня перед его получением, дополнительно замедлили процесс голосования.

Наблюдатели ММНВ сообщили лишь об отдельных случаях запугивания или препятствования голосованию. Агитация внутри и около избирательных участков, либо наличие агитационных материалов на участках наблюдались всего в паре случаев. Почти половина посещенных избирательных участков не была легко доступна для избирателей с ограниченными возможностями, а планировка почти четверти участков не отвечала потребностям избирателей с ограниченными возможностями.

Процедуры голосования соблюдались на подавляющем 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, либо не складывали бюллетени, прежде чем опустить их в прозрачные ящики для голосования. На 3% участков ящики для голосования не были опечатаны должным образом. Не считая группового голосования (4%), сообщалось лишь об отдельных случаях относительно серьезных процедурных нарушений, таких как голосование от имени другого избирателя (27 случаев), скопления предположительно одинаковых подписей в списке избирателей (28 случаев), а также случаи, когда один и тот же человек помогал проголосовать многим избирателям (13 сообщений). Процедура установления личности избирателей соблюдалась почти на всех участках, где осуществлялось наблюдение; на 25% избирательных участков незначительному количеству избирателей было отказано в голосовании – как правило, в связи с тем, что они их не было в списке избирателей, или они не могли представить действительные документы, удостоверяющие личность. Наблюдатели ММНВ также сообщили, что на 65 избирательных участках (2%) не все избиратели, которым позволили проголосовать, представили действительные документы, удостоверяющие личность. На 5% избирательных участков наблюдателям ММНВ сообщили о наличии официально поданных жалоб.

На 9% участков присутствовали неуполномоченные лица, и еще на 2% участков наблюдалось вмешательство в процесс голосования или управление процессом с их стороны. Наблюдатели от кандидатов или доверенные лица присутствовали на 95% избирательных участков, где осуществлялось наблюдение, в основном от кандидата Порошенко (82%) и Тимошенко (82%). Гражданские наблюдатели присутствовали на 24% избирательных участков, среди них на 5% – от КИУ и на 8% – от ОПОРА. Другие международные наблюдатели присутствовали на 13% участков, посещенных представителями ММНВ.

Е. ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ

Процесс подсчета голосов был оценен положительно на 94% от 410 избирательных участков, где осуществлялось наблюдение. Вместе с тем, участки, где одновременно проводились местные выборы, получили менее положительную оценку (85% против 96%). Работа УИК, понимание процедур подсчета голосов и следование им были оценены положительно на большинстве участков, где осуществлялось наблюдение. Лишь некоторые наблюдатели ММНВ сообщили, что подсчет голосов не был прозрачным. На 12% участков, где осуществлялось наблюдение, на момент окончания голосования (20:00) были очереди избирателей. В некоторых случаях голосование было продлено более чем на 30 минут. В частности, сообщения о таких случаях приходили из Киева.

Наблюдатели ММНВ зафиксировали несколько процедурных ошибок и проблем в ходе подсчета голосов. Не все УИК следовали обязательным процедурам, предшествующим вскрытию ящиков для голосования, таким как объявление количества подписей в списке избирателей (не проводилось на 14% участков, где осуществлялось наблюдение), объявление количества корешков бюллетеней (не осуществлялось на 9% участков), или количество неиспользованных бюллетеней (на 4%). Кроме того, не на всех УИК эти цифры вносились в протокол с результатами голосования на данном этапе, что требовалось как мера предосторожности от возможных ошибок и нарушений. Причиной проблем, отмеченных наблюдателями на этом этапе подсчета голосов, в определенной части, были обременительные и требующие временных затрат контрольные проверки (например, проверка количества подписей на корешках бюллетеней по отношению к количеству подписей в списке избирателей), формулировка некоторых полей в бланках протоколов (которая по мнению

наблюдателей ММНВ была непонятна многим членам УИК), а также, отсутствие базового оборудования, такого как калькуляторы.

Стоит рассмотреть возможность разъяснения и потенциального упрощения процедур сверки и контрольных проверок перед началом подсчета голосов. В процессе подготовки членов УИК большее внимание должно уделяться процессу подсчета голосов и внесению результатов в протокол. Кроме того, следует изменить некоторые формулировки в протоколах УИК с целью сделать их более понятными.

После вскрытия ящиков для голосования не все УИК объявляли, за какого кандидата отдан голос в каждом бюллетене (3%), и не все УИК устанавливали действительность спорных бюллетеней голосованием (20%). Наблюдатели отметили, что действительность спорных бюллетеней не всегда устанавливалась обоснованно (4%) и последовательно (5%). Наблюдатели ММНВ сообщили о трех случаях, когда бюллетени в ящиках для голосования были расположены таким образом, что можно было судить о вбросе бюллетеней.

В 17% подсчетов голосов УИК столкнулись с проблемами при заполнении протоколов, а 20% УИК пришлось пересматривать полученные ранее цифры. В шести случаях цифры были внесены в протокол неправильно, а в 23 случаях цифры не сходились. Наблюдатели ММНВ зафиксировали 36 случаев использования заранее подписанных протоколов.

Наблюдатели от кандидатов и доверенные лица присутствовали при подсчете голосов на 95% участков, посещенных наблюдателями, местные наблюдатели – на 21%, и другие международные наблюдатели на 12% участков. Неуполномоченные лица присутствовали при подсчете голосов на 10% участков, часто вмешиваясь в процесс подсчета или управляя им. В 22-х случаях, в подсчете голосов участвовали люди, не являющиеся членами УИК. Наблюдатели ММНВ сообщили о четырех случаях, когда предпринимались попытки препятствовать или сорвать процесс подсчета голосов.

G. СВЕДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ В ОИК

Процесс сведения результатов был оценен негативно в 14% отчетов наблюдателей ММНВ. Начальные стадии процесса сведения результатов получили несколько более негативную оценку. Причиной этого отчасти послужил сбой в сети, связывающей ОИК с информационной системой ЦИК "Выборы", и частично тот факт, что система "Выборы" не работала после кибератаки 22 мая.¹¹² Среди других причин такой оценки были высокая переполненность ОИК из-за неподходящих помещений, большое количество УИК, одновременно прибывающих в ОИК, недостаточная законодательная и логистическая подготовка к приему материалов и обработке результатов, напряженность и усталость членов комиссий.

Стоит рассмотреть изменение процедур приема и обработки протоколов с результатами голосования, а также избирательных материалов от УИК, чтобы была возможность обрабатывать несколько УИК одновременно.

Проблемы с системой "Выборы" привели к серьезному сбою в процессе получения и обработки избирательных материалов, не позволили многим ОИК передать результаты в ЦИК, и отсрочили момент объявления предварительных результатов. ОИК отреагировали на сбой по-разному: некоторые вручную сводили результаты голосования в таблицы; некоторые вводили

¹¹² 22 мая информационная система ЦИК "Выборы" подверглась кибератаке. В ночь подсчета голосов ЦИК проинформировала ОБСЕ/БДИПЧ о том, что сеть, связывающая ОИК с системой "Выборы", не работала.

результаты голосования в систему "Выборы" и отправляли в ЦИК снимки экранов, в то время как другие временно приостановили работу. Приостановка работы и проблемы с передачей данных были зафиксированы членами ММНВ на 86 ОИК.

ЦИК должна продумать запасную систему, которая не позволит каким-либо проблемам с системой "Выборы" нарушить сообщение с ОИК, а также предпринять меры по повышению безопасности системы.

В 11% отчетов по ОИК, наблюдатели ММНВ отметили, что некоторые опечатанные материалы УИК предположительно были ранее вскрыты. Наблюдатели ММНВ сообщили о частых проблемах с протоколами УИК. В 42% своих отчетов наблюдатели отметили, что не все протоколы были заполнены до конца, в 61% случаев цифры в одном или нескольких протоколах не сходились, и в 13% случаев наблюдатели отметили, что члены ОИК и УИК меняли цифры в протоколах УИК, находясь в помещении окружной комиссии.¹¹³ Наблюдатели ММНВ также сообщили о 9 случаях того, что представилось намеренной манипуляцией с протоколами УИК, а также о 10 случаях, когда в компьютерную систему вводились данные отличные от данных в протоколах УИК.

Наблюдатели ММНВ отметили, что помещения и условия работы многих ОИК были неудовлетворительными, что иногда мешало полноценному наблюдению за внесением результатов голосования в систему "Выборы". Многие наблюдатели ММНВ сообщили о переполненности участков (103 отчета) и напряженности (100 отчетов). Наблюдатели не имели возможности достаточно близко наблюдать за введением данных (38% отчетов), и в 15% отчетов указали на то, что им не предоставили доступ для наблюдения за обработкой данных.

УИК следует обеспечить помещениями, подходящими для их работы не только в период до дня голосования, но также позволяющими являться логистическими центрами и центрами для обработки результатов в день голосования и ночь подсчета голосов. Стоит рассмотреть возможность поручить местным властям предоставление таких (дополнительных) помещений.

Наблюдатели от кандидатов или доверенные лица присутствовали на 87% ОИК, где осуществлялось наблюдение, в основном от кандидатов Порошенко (60%) и Тимошенко (43%). Присутствие национальных наблюдателей было отмечено на 40% ОИК, а других международных наблюдателей на 33%. Присутствие неуполномоченных лиц было замечено на 7% ОИК, а их вмешательство в процесс на 3%.

Н. ОБЪЯВЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ

ЦИК начала публиковать предварительные результаты на своем веб-сайте в ночь после дня голосования. В соответствии с предыдущими рекомендациями ОБСЕ/БДИПЧ, ЦИК опубликовала все данные с протоколов УИК, включая количество избирателей в списках и количество неиспользованных бюллетеней, что дало кандидатам и наблюдателям возможность сверить все цифры с копиями протоколов, которые они получили на участках. Это увеличило прозрачность процесса сведения результатов.

¹¹³

Согласно избирательному законодательству, в случаях, когда протокол УИК с результатами голосования содержит ошибки и ОИК (или ЦИК через ОИК) потребует от УИК внести исправления в протокол, УИК обязана собраться на официальное заседание. Это привело к дополнительным задержкам в процессе внесения данных и сведения результатов выборов на уровне ОИК.

МНВ ОБСЕ/БДИПЧ проанализировала результаты с избирательных участков, опубликованные на сайте ЦИК. В то время как большинство ошибок в протоколах УИК были исправлены до того как ОИК заполнили свои протоколы, небольшое количество результатов УИК, опубликованных на сайте ЦИК содержали ошибки.¹¹⁴ МНВ ОБСЕ/БДИПЧ также сверило выборку результатов, опубликованных на сайте ЦИК, с копиями протоколов УИК и ОИК, которые были предоставлены наблюдателям ММНВ на местах.¹¹⁵ Данные 73% проверенных протоколов УИК и в 68% протоколов ОИК совпадали с данными на сайте ЦИК. Обнаруженные расхождения были вызваны ошибками в сверке данных, не относящихся к отданным голосам, например, количество выданных бюллетеней или "количество бюллетеней принимаемых в расчет", и не касались количества голосов, полученных кандидатами.

По данным сайта ЦИК, на 215 из 29 099 избирательных участках внутри страны явка избирателей составила 90%.¹¹⁶ Петр Порошенко выиграл на 151 из этих участков, а Юлия Тимошенко на 62, что составило гораздо большую пропорцию по сравнению с ее средним показателем по стране.¹¹⁷ Явка избирателей на специальных участках для голосования, оборудованных в исправительных учреждениях и больницах¹¹⁸, была заметно выше средней явки по стране.¹¹⁹

Все ОИК подали свои протоколы в ЦИК в установленный пятидневный срок. С первого дня после дня голосования и до дня объявления окончательных результатов ЦИК работала постоянно, принимая протоколы с результатами голосования от ОИК. ЦИК выявила ошибки в протоколах 40 ОИК, что потребовало от последних внесения поправок. Еще 13 ОИК внесли поправки в протоколы по своей собственной инициативе. Поправки были внесены в установленный двухдневный срок. Большинство поправок касались технических ошибок, допущенных при внесении данных в систему "Выборы".

ЦИК объявила окончательные результаты выборов 2 июня. Протокол с окончательными результатами подписали все члены ЦИК и представители кандидатов, присутствовавшие на заседании.

С поправками, принятыми в марте, Верховная Рада внесла четкие требования, согласно которым результаты выборов устанавливаются безотносительно количества участков, где прошло голосование. Каждая ОИК обязана подвести итоги в округе, если хотя бы один избирательный участок сможет открыться и провести голосование в соответствии с

¹¹⁴ Есть три математических контрольных показателя, позволяющие убедиться, что цифры в протоколе совпадают. Первый требует, чтобы количество полученных бюллетеней равнялось сумме неиспользованных бюллетеней и общего количества избирателей, получивших бюллетени. Второй требует, чтобы количество избирателей, получивших бюллетени, было равно сумме избирателей проголосовавших на дому и избирателей проголосовавших на участке. Третий требует, чтобы количество избирателей, принявших участие в голосовании, совпадало с суммой бюллетеней, признанных недействительными и общего числа бюллетеней, отданных в пользу кандидатов. Всего ОБСЕ/БДИПЧ обнаружила ошибки в контрольных суммах 127 протоколов, опубликованных на сайте ЦИК. В случаях, когда УИК не может свести цифры она может составить "акт", объясняющий, почему цифры не сходятся.

¹¹⁵ Наблюдатели получили протоколы с 92 ОИК и 345 УИК.

¹¹⁶ Из них 171 имели от 500 до 1000 зарегистрированных избирателей, и 44 более 1000 зарегистрированных избирателей.

¹¹⁷ По всей стране Юлия Тимошенко выиграла голосование на 205 участках с общим числом зарегистрированных избирателей более 500.

¹¹⁸ Наблюдатели ММНВ, работавшие на избирательном участке в психиатрической больнице, обнаружили четкие доказательства вброса голосов.

¹¹⁹ 72 из 96 избирательных участка, где явка избирателей превысила 95%, находились в исправительных учреждениях.

установленным законодательством. Более того, ЦИК обязана установить результаты на основании любых результатов, полученных от ОИК.

XIV. РАЗВИТИЕ СОБЫТИЙ ПОСЛЕ ДНЯ ГОЛОСОВАНИЯ

Петр Порошенко публично объявил о своей победе сразу после обнародования результатов экзит-поллов в 20:00 в день голосования, в то время как на некоторых участках, в виду длинных очередей избирателей, желавших отдать свой голос, голосование еще продолжалось.

В суды не поступило ни одной жалобы по постановлениям ЦИК в день голосования, и ни одно решение ОИК за время голосования, подсчета голосов и сведения результатов не было обжаловано в ЦИК. Любое решение, действие, или бездействие ЦИК за период установления результатов выборов может быть обжаловано в Высшем административном суде Украины, являющимся судом первой и последней инстанции. После объявления результатов ЦИК, в Высший административный суд поступила одна жалоба от гражданина. Эта жалоба была оформлена неправильно, и по этой причине была возвращена заявителю для внесения исправлений, которые тот решил не делать в отведенное для этого время.

Парламент установил 7 июня датой инаугурации г-на Порошенко; это было ранее последнего срока, в который можно оспорить результаты выборов, истекшего в 12:00 того же дня.

XV. РЕКОМЕНДАЦИИ

Нижеследующие рекомендации предлагаются к рассмотрению властям, политическим партиям и гражданскому обществу Украины для дальнейшей поддержки их стремлений проводить выборы в соответствии с обязательствами ОБСЕ и другими стандартами демократических выборов. Эти рекомендации следует рассматривать в связке с прошлыми рекомендациями ОБСЕ/БДИПЧ и с рекомендациями, содержащимися в совместных заключениях ОБСЕ/ЮДИПЧ и Венецианской комиссии по избирательному законодательству Украины. ОБСЕ/БДИПЧ выражает готовность помочь властям Украины в дальнейшем улучшении избирательного процесса.¹²⁰

I. ПРИОРИТЕТНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

1. С целью обеспечить стабильность избирательного законодательства и дальнейшую его унификацию, следует предпринять усилия по завершению реформы избирательной системы заблаговременно до следующих выборов, а также разработать меры предосторожности, направленные на недопущение изменения законодательства перед выборами. Стоит рассмотреть возможность наделить ЦИК дополнительными контролирующими полномочиями таким образом, чтобы, являясь основным органом, ответственным за исполнение избирательного законодательства, комиссия могла оперативно реагировать на любые изменения в обстановке политической безопасности, и обеспечить единый подход к урегулированию чрезвычайных ситуаций.

¹²⁰ В статье 24 Стамбульского документа ОБСЕ 1999 г., страны-участницы ОБСЕ приняли обязательство "незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации".

2. Следует тщательно пересмотреть методику назначения членов ОИК, чтобы обеспечить более высокий уровень профессионализма и стабильность работы этих комиссий. Эти меры должны привести к более эффективной подготовке и более развитому институциональному потенциалу.
3. Количество членов комиссий на каждом уровне должно отвечать реальным потребностям организации выборов, а не зависеть от числа поданных заявлений, которое невозможно предсказать. Стоит рассмотреть вопрос увеличения количества ОИК, либо разрешить окружным комиссиям, в состав которых входит большое количество УИК, открывать логистические центры на местном (районном) уровне. Следует также установить обоснованный максимум количества избирателей на одном участке.
4. Следует усилить положения закона о финансировании предвыборных кампаний с целью увеличения прозрачности предвыборных средств. Отчеты о финансировании и расходах на предвыборную кампанию могли бы своевременно публиковаться до и после дня голосования. Законодательная база должна предусматривать независимый контроль и мониторинг финансирования предвыборных кампаний, включая эффективные, пропорциональные и сдерживающие санкции за нарушение положений о финансировании предвыборных кампаний.
5. Из избирательного законодательства следует исключить положение об автоматическом отклонении жалоб на основании неправильного оформления. Следует рекомендовать избирательным комиссиям рассматривать жалобы по существу в случае, если суть обращения понятна из предоставленных документов.
6. Властям Украины стоит пересмотреть положения законодательства об участии граждан, проживающих в Автономной Республике Крым и г. Севастополь, с целью расширить их возможности для участия в выборах. В этом отношении стоит максимально упростить процедуры, касающиеся их регистрации и голосования. Органы избирательной и государственной власти должны усилить информирование жителей этих территорий о способах голосования для них.
7. До следующих выборов парламенту стоит вернуться к рассмотрению последних поправок в Криминальный кодекс, предложенных Министерством внутренних дел, направленных на определение нарушений, связанных с выборами, и установление ответственности за них, включая покупку голосов избирателей.
8. Избирательное законодательство должно содержать четкую систему санкций за нарушение положений, относящихся к СМИ, включая указание компетентного органа, занимающегося этими нарушениями. Более того, следует усилить роль Национального совета по вопросам телевидения и радиовещания, как независимого контролирующего органа, и расширить его полномочия по осуществлению контроля и обеспечения соответствия СМИ действующему законодательству, а также полномочия рассматривать жалобы, относящиеся к СМИ, и налагать санкции за возможные нарушения в период избирательной кампании. Решения независимого органа контроля должны приниматься вовремя и публиковаться.

Ж. ДРУГИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ

9. Закон о ЦИК должен включать "беспристрастность" в качестве одного из основополагающих принципов ЦИК.¹²¹ В нем также должна быть подробно прописана роль парламентских фракций при отборе членов ЦИК, чтобы обеспечить баланс и плюрализм в составе ЦИК.
10. Несмотря на надежду что выборы в Украине в будущем будут проходить в безопасной обстановке, правительство может рассмотреть создание оперативной группы, объединяющей избирательные, правоохранительные органы и органы безопасности и выполняющей свои функции под руководством должностного лица.
11. Для укрепления представления о беспристрастности ОИК и УИК закон должен запретить выплаты членам ОИК и УИК от кандидатов. Что касается ЦИК, в закон о выборах должно быть включено требование относительно беспристрастности работы ОИК и УИК.

РЕГИСТРАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

12. Сокращенные сроки распечатки предварительных списков избирателей могут быть пересмотрены, чтобы обеспечить наличие у избирателей достаточного времени для сверки списков избирателей и подачи запросов на внесение необходимых изменений.
13. Поскольку Президент избирается по единому избирательному округу, стоит рассмотреть отказ от требований, касающихся обоснования избирателями своих заявлений о временном изменении адреса голосования, и предоставление им возможности запросить внесение таких изменений только на основании документов, удостоверяющих личность.
14. Следует рассмотреть вариант введения списков избирателей для политических партий, кандидатов и гражданского общества, которые можно загрузить и распечатать, чтобы те могли провести полноценную проверку списков избирателей, что таким образом увеличит прозрачность.

РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

15. Следует рассмотреть исключение требования относительно минимального срока проживания кандидатов, чтобы привести законодательство в соответствие с международными обязательствами и надлежащей практикой.
16. Следует рассмотреть возможность введения порогового количества голосов, необходимых для возмещения залога. Более того, следует внести поправки в закон с целью уточнения для возврата залога в том случае, если выборы пройдут в один тур.

¹²¹ В соответствии с пунктом 20 Общего комментария № 25 к статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (ССПР/С/21/Ред. 1/Доп. 7), принятого Комитетом ООН по правам человека, от 12 июля 1996 года.

ПРЕДВЫБОРНАЯ КАМПАНИЯ

17. Следует рассмотреть внесение поправок в Закон о выборах, чтобы предусмотреть эффективные, соразмерные и разубеждающие санкции за нарушение правил ведения предвыборной агитации, поскольку в действующем законодательстве отсутствует эффективный дисциплинарный механизм наказания за такие нарушения. Например, можно было рассмотреть сокращение срока принятия решений по нарушениям в ходе предвыборной кампании.
18. Соответствующие полномочные органы должны обеспечивать выполнение конституционного требования, согласно которому осуществление права на собрания должно регулироваться законом, исключая все местные нормативные акты в отношении организации общественных митингов, не основанные на национальном законодательстве.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ

19. Следует внести необходимые поправки в избирательное законодательство относительно положений о финансировании избирательной кампании, которые позволят обеспечить равные возможности для кандидатов-самовыдвиженцев и кандидатов, выдвигаемых партиями.

СМИ

20. Компетентные органы должны предпринять все необходимые меры для защиты журналистов и информационных агентств средств информации от нападения, а также для обеспечения надлежащего расследования и изучения всех нарушений свободы СМИ.
21. Закон о выборах должен содержать четкое определение, как печатным СМИ следует обозначать предварительно оплаченные материалы, относящиеся к выборам. Кроме того, органам саморегулирования, таким как Комиссия по журналистской этике, стоит рассмотреть вопрос повышения уровня профессиональной этики и медиаграмотности при помощи тренингов для журналистов.

УЧАСТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

22. Согласно рекомендациям, представленным ранее в итоговом отчете ОБСЕ/БДИПЧ по выборам Президента в 2010 году, следует принять действенные меры для эффективного решения вопроса, который касается отсутствия документов, удостоверяющих личность, и прочих соответствующих документов среди рома. Стоит провести анализ соответствующего национального законодательства и местной практики, особенно в региональных административных учреждениях, ответственных за выдачу документов, удостоверяющих личность.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ НАБЛЮДАТЕЛИ

23. Процесс аккредитации наблюдателей от местных общественных организаций можно упростить, чтобы предоставить им возможность осуществлять наблюдение на всех стадиях избирательного процесса, включая формирование ОИК и работу ЦИК с самого начала избирательного процесса.

24. Процессуальные постановления ЦИК не должны противоречить Закону о выборах, а также не должны являться дополнительным основанием для отказа в регистрации наблюдателей.

РАССМОТРЕНИЕ ЖАЛОБ И ОБРАЩЕНИЙ

25. МНВ ОБСЕ/БДИПЧ повторно приводит рекомендации, сделанные в Совместном заключении ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии, которые призывают к упрощению процедуры рассмотрения жалоб и разработке формы жалобы. Такая форма должна обеспечить понимание заявителями о требуемой документации для подачи жалобы в избирательную комиссию или в суды, а также должна содержать инструкции для заявителей, относительно места подачи жалобы.

ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ

26. Стоит рассмотреть возможность разъяснения и потенциального упрощения процедур сверки и контрольных проверок перед началом подсчета голосов. В процессе подготовки членов УИК большее внимание должно уделяться процессу подсчета голосов и внесению результатов в протокол. Кроме того, следует изменить некоторые формулировки в протоколах УИК с целью сделать их более понятными.
27. Стоит рассмотреть изменение процедур приема и обработки протоколов с результатами голосования, а также избирательных материалов от УИК, таким образом, чтобы обеспечить возможность обрабатывать несколько УИК одновременно.
28. ЦИК должна продумать запасную систему, которая не позволит каким-либо проблемам с системой "Выборы" нарушить сообщение с ОИК, а также предпринять меры по повышению безопасности системы.
29. ОИК следует обеспечить помещениями, подходящими для их работы не только в период до дня голосования, но также позволяющими являться логистическими центрами и центрами для обработки результатов в день голосования и ночь подсчета голосов. Стоит рассмотреть возможность поручить местным властям предоставление таких (дополнительных) помещений.

ПРИЛОЖЕНИЕ - РЕЗУЛЬТАТЫ ВЫБОРОВ

Внеочередные Выборы Президента Украины 2014 г., Протокол окончательных результатов	Общее количество в итоговом протоколе	Избирательные участки за пределами страны
Количество напечатанных бюллетеней	34 692 976	–
Количество бюллетеней, полученных ОИК	31 103 264	462 920
Количество бюллетеней, полученных УИК	30 543 704	462 840
Количество бюллетеней, которые не были переданы в ОИК и были погашены	3 589 712	–
Количество бюллетеней, которые не были переданы в УИК и были погашены	559 444	–
Количество бюллетеней, изготовленных УИК в порядке исключения, с разрешения ЦИК	474	0
Количество избирателей включенных в списки на участках	34 214 652	–
Количество избирателей в выписках для голосования на дому	815 640	0
Количество избирателей в списке на участках, где прошли выборы	30 095 028	474 046
Количество неиспользованных бюллетеней	12 521 805	390 016
Количество избирателей, получивших бюллетени на избирательных участках	17 318 937	72 821
Количество избирателей, получивших бюллетени при голосовании на дому	703 243	0
Количество избирателей, получивших бюллетени	18 022 236	72 824
Количество избирателей, принявших участие в выборах	18 019 504	72 817
Количество бюллетеней, признанных недействительными	244 555	579

Кандидат	Количество голосов	% голосов
Ольга Богомолец	345 384	1,92
Юрий Бойко	35 928	0,20
Андрей Гриненко	73 277	0,41
Анатолий Гриценко	989 029	5,49
Михаил Добкин	546 138	3,03
Александр Клименко	10 542	0,06
Валерий Коновалюк	69 572	0,39
Ренат Кузьмин	18 689	0,10
Василий Куйбида	12 391	0,07
Олег Ляшко	1 500 377	8,33
Николай Маломуж	23 771	0,13
Петр Порошенко	9 857 308	54,70
Вадим Рабинович	406 301	2,25
Владимир Саранов	6 232	0,03
Петр Симоненко	272 723	1,51

Юлия Тимошенко	2 310 050	12,82
Сергей Тигипко	943 430	5,24
Олег Тягнибок	210 476	1,17
Василий Цушко	10 434	0,06
Зорян Шкиряк	5 021	0,03
Дмитрий Ярош	127 772	0,71

Регион	Избиратели, зарегистрированные на участках, где прошли выборы	Количество избирателей, получивших бюллетени	Явка
А. Р. Крым	неприменимо	неприменимо	неприменимо
Винницкая область	1 277 483	895 219	70,08%
Волынская область	773 608	581 796	75,21%
Днепропетровская область	2 637 271	1 465 139	55,56%
Донецкая область	760 114	115 823	15,24%
Житомирская область	994 519	659 335	66,30%
Закарпатская область	952 873	486 273	51,03%
Запорожская область	1 437 341	735 764	51,19%
Ивано-Франковская область	1 064 739	796 008	74,76%
Киевская область	1 456 820	996 046	68,37%
Кировоградская область	772 839	467 755	60,53%
Луганская область	212 799	52 239	24,56%
Львовская область	1 958 905	1 544 016	78,82%
Николаевская область	915 013	472 522	51,65%
Одесская область	1 802 795	836 659	46,42%
Полтавская область	1 181 692	761 748	64,47%
Ровенская область	865 356	614 771	71,04%
Сумская область	918 014	570 645	62,16%
Тернопольская область	842 427	650 087	77,17%
Харьковская область	2 151 441	1 033 847	48,06%
Херсонская область	854 612	439 332	51,56%
Хмельницкая область	1 040 800	728 864	70,03%
Черкасская область	1 027 342	673 734	65,58%
Черновицкая область	697 308	431 758	61,92%
Черниговская область	864 768	557 295	64,45%
г. Киев	2 160 103	1 380 012	63,92%

г. Севастополь	неприменимо	неприменимо	неприменимо
За пределами страны	474 046	72 824	15,36%
ИТОГО	30 095 028	18 022 236	59,88%

[Источник: веб-сайт ЦИК; www.cvk.gov.ua]

О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБСЕ/БДИПЧ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основной организацией ОБСЕ, помогающей государствам-участникам «обеспечить полное соблюдение прав человека и основополагающих свобод, следовать букве закона, продвигать принципы демократии и (...) строить, укреплять и защищать демократические институты, а также развивать толерантность в обществе» (Документ Хельсинского саммита 1992 года). Это называют человеческим измерением ОБСЕ.

БДИПЧ/ОБСЕ, расположенное в Варшаве (Польша), было создано как Бюро по свободным выборам на Парижском саммите 1990 года начало свою деятельность в мае 1991. Спустя год название организации было изменено для того, чтобы отражать расширенный мандат, включавший теперь права человека и демократизацию. Сегодня в организации работают 130 сотрудников.

БДИПЧ – ведущее агентство в Европе в области **наблюдения за выборами**. Каждый год Бюро координирует и организует направление тысяч наблюдателей для оценки выборов в регионе ОБСЕ на предмет соответствия обязательствам ОБСЕ, другим международным стандартами демократических выборов и национальному законодательству. Его уникальная методика предоставляет возможность углубленного анализа всех элементов избирательного процесса. С помощью проектов ОБСЕ/БДИПЧ помогает странам-участницам улучшить их избирательную систему.

Деятельность Бюро в области **демократизации** включает: верховенство права, законодательную поддержку, демократическое управление, миграцию и свободу передвижения, гендерное равенство. Ежегодно ОБСЕ/БДИПЧ реализует ряд целевых программ помощи в целях развития демократических структур.

ОБСЕ/БДИПЧ также оказывает содействие государствам-участникам в выполнении их обязательств по поощрению и защите **прав человека** и основных свобод согласно обязательствам ОБСЕ по человеческому измерению. Это достигается путем работы с различными партнерами в целях развития сотрудничества, укрепления потенциала и обмена опытом в тематических областях, включая права человека в борьбе с терроризмом, усиление защиты прав человека жертв торговли людьми, образование в области прав человека, мониторинг и отчетность по правам человека, а также права человека женщин и безопасность.

В области **толерантности и недискриминации**, ОБСЕ/БДИПЧ оказывает поддержку странам-участницам в их реакции на преступления на почве ненависти и проявления расизма, ксенофобии, антисемитизма и других форм нетерпимости. Деятельность в этой сфере сосредоточена на следующих направлениях: законодательство; обучение правоохранительных органов; мониторинг, отчетность, наблюдение и реакция на преступления и инциденты на почве ненависти; также образовательная деятельность для популяризации толерантности, уважения и взаимопонимания.

ОБСЕ/БДИПЧ консультирует страны-участницы по вопросам политики в отношении национальностей **Рома и Синти**. Она содействует повышению возможностей и организации контактов в сообществах Рома и Синти, что способствует участию лиц этих национальностей в работе законодательных органов.

Вся деятельность БДИПЧ осуществляется в тесном сотрудничестве с государствами-участниками ОБСЕ, организациями ОБСЕ и полевыми миссиями, а также с международными организациями.

Более подробная информация доступна на сайте ОБСЕ/БДИПЧ (www.osce.org/odihr).