

ПІДСУМКОВИЙ ЗВІТ

за результатами громадського спостереження ОПОРИ
під час позачергових виборів Президента України
2014 року

АВТОРИ ДОВІДНИКА

Ольга Айвазовська,
Олександр Неберикут,
Олександр Ключев,
Юрій Лісовський,
Ірина Швець,
Іван Шегда

Редактор *Олександр Сівченко*
Дизайн обкладинки *Юлії Федорович*

ВСТУП	4
ПОЛІТИЧНИЙ КОНТЕКСТ	8
ВИБОРЧА СИСТЕМА ТА ЗАКОНОДАВСТВО	9
РОБОТА ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ	11
Система виборчих комісій	11
Діяльність Центральної виборчої комісії	12
Окружні виборчі комісії	15
Дільничні виборчі комісії	18
Діяльність окружних та дільничних виборчих комісій у не- стабільних регіонах (Луганська, Донецька область)	22
РОБОТА ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ ВИБОРЦІВ	25
РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ НА ПОСТ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ	28
УМОВИ ЗДІЙСНЕННЯ ПЕРЕДВИБОРЧОЇ АГІТАЦІЇ	31
ФІНАНСУВАННЯ ВИБОРЧОЇ КАМПАНІЇ	33
УЗАГАЛЬНЕННЯ ПРАКТИКИ ОСКАРЖЕННЯ У ВИБОРЧИХ СПОРАХ З ПОЗА- ЧЕРГОВИХ ВИБОРІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ 25 ТРАВНЯ 2014 РОКУ	35
НАЦІОНАЛЬНІ ТА МІЖНАРОДНІ СПОСТЕРІГАЧІ НА ПОЗАЧЕРГОВИХ ВИ- БОРАХ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ	40
ДЕНЬ ГОЛОСУВАННЯ, ПІДРАХУНОК ТА ВСТАНОВЛЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ВИБОРІВ	42
Типові порушення зафіксовані в ході голосування та підрахунку голосів	43
Активність виборців у день голосування (за даними Громадянської мережі ОПОРА)	44
Результати паралельного підрахунку голосів Громадянської мережі ОПОРА	45
БЕЗПЕКА ПІД ЧАС ВИБОРІВ	46
ІНФОРМАЦІЯ ПРО ОПОРУ ТА СПОСТЕРЕЖЕННЯ 2014 РОКУ	50

Вибори в Україні відбулися відповідно до законодавства та міжнародних демократичних стандартів, результат підрахунку є чесним, а порушень, які б вплинули на остаточний результат, не зафіксовано. Всі кандидати перебували в рівних умовах, хоча агітація була утруднена в Донецькій та Луганській областях, тому кампанію важко назвати відносно вільною, але цілком рівною для всіх учасників.

Висновки ОПОРИ ґрунтуються на результатах довготермінового та короткотермінового спостереження, критеріях та принципах демократичних виборів, які визначено документами Венеціанської Комісії, Копенгагенської конференції та Організації з Безпеки та Співробітництва в Європі (ОБСЄ). У своїй роботі спостерігачі ОПОРИ дотримувалися Декларації глобальних принципів непартійного спостереження і моніторингу виборів громадськими організаціям.

ОСНОВНІ ВИСНОВКИ

- Вибори Президента відбулися в умовах тимчасової окупації території АР Крим та позазаконної діяльності терористичних груп у Донецькій і Луганській областях, що призвело до перешкоджання реалізації виборчих прав громадян з боку ворожих до держави сил. Такий контекст знизив загальнонаціональну явку, хоча її підсумковий показник став цілком репрезентативним – на рівні 60 %.
- До закону «Про вибори Президента України» парламент вніс зміни, що базувалися на рекомендаціях експертів від місцевих неурядових організацій та рекомендацій міжнародних місій спостереження. Крім того, Верховна Рада внесла ряд новацій щодо заходів додаткової безпеки роботи комісій, транспортування виборчої документації, як реакцію на дії терористичних груп на Сході країни. Таким чином, парламент адекватно відреагував і на вимоги експертів, і на загострення безпекової ситуації в країні.

- Діяльність терористичних груп була направлена на організацію системи залякування, погроз та тиску на виборців і членів комісії, з метою перешкодження вільному волевиявленню громадян. Зрив голосування в 14 з 22 округів Донецької та 10 з 12 – Луганської областей є прямим наслідком позазаконної діяльності цих осіб. Всього в країні було утворено 213 окружних виборчих комісій, з яких 24 не змогли виконувати свої обов'язки в день голосування через загрозу життю та здоров'ю громадян.
- Порушення, зафіксовані спостерігачами ОПОРИ, суттєво відрізняються з практиками виборів 2010 та 2012 років. Якщо під час останніх кампаній серед найбільш системних порушень було зафіксовано зловживання адміністративним ресурсом та підкуп виборців, то в 2014: недотримання правил передвиборчої агітації та перешкодження виборчому процесу. Якщо перше з найбільш поширених порушень є наслідком зловживань з боку кандидатів і не має визначального впливу на результати голосування, то друге – прямо пов'язане з протистояннями в Донецькій та Луганській областях.
- Кандидати не спромоглися забезпечити якість та в достатній кількості подання до складу виборчих комісій різного рівня, що призвело до постійних ротацій їх членів. Зважаючи на це, не всі працівники ОВК та ДВК були готові на високому рівні організувати виборчий процес. Як наслідок, спостерігачі ОПОРИ зафіксували 168 процедурних порушень у день голосування.
- Проведення позачергових виборів Президента та міських голів, депутатів місцевих рад при невеликій кількості членів дільничних комісій, стали передумовою для черг на виборчих дільницях. Подекуди виборцям у місті Київ доводилось по декілька годин затримуватися в приміщенні для голосування, щоб реалізувати власне виборче право. Відповідно до Закону, всі громадяни, що зайшли до 20:00 на виборчу дільницю, мають право проголосувати. Втім, через черги та тисняву волевиявлення в столиці на окремих ВД тривало до 23:40 ночі. Формально Закон не було порушено, але через черги відбулася затримка з початком підрахунку голосів.
- Робота правоохоронних органів на позачергових виборах Президента не була ефективною в Донецькій та Луганській областях, що повинно стати приводом для службових розслідувань і кадрових рішень на всіх рівнях. Правоохоронна система потребує негайного реформування та переатестації особового складу.

- Інформаційна система «Вибори» піддавалась кібератакам у переддень виборів, що призвело до збоїв в її роботі та повільному введенню даних протоколів про підрахунок голосів на більшості ОВК у межах країни. ІТ-безпека повинна стати одною з ключових тем під час виборчого процесу, що сприятиме збереженню даних, оперативному інформуванню суспільства про перебіг кампанії та результатів голосування, перевірці коректності прийнятих протоколів.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Законодавчі та процедурні

- Повернутися до розробки та ухвалення Виборчого кодексу із метою уніфікації та забезпечення стабільності виборчих процедур для всіх рівнів виборів;
- Законодавчо визначити крайній термін внесення змін до виборчих процедур до дня голосування або передбачити особливий порядок внесення змін до законодавства після офіційного початку виборчого процесу;
- Удосконалити Кримінальний кодекс України та Кодекс про адміністративні правопорушення у частині посилення відповідальності за протиправний вплив на волевиявлення громадян, підкуп, адміністративний ресурс, погрози, залякування та тиск, усунути надмірну лібералізацію покарань за подібні злочини;
- Продовжити удосконалення законодавства України у частині посилення можливостей реагування держави на безпекові виклики для виборчого процесу, у тому числі посилити координацію між ЦВК та правоохоронними органами. А також невідкладно розпочати напрацювання плану заходів щодо безпеки учасників та організаторів виборів, документації з метою попередження будь-яких форс-мажорів чи дезорієнтації в перспективі;
- Додатково врегулювати забезпечення виборчих прав громадян України, які проживають на території тимчасово окупованої АР Крим, із метою розширення практичних можливостей проголосувати для цієї категорії громадян через спрощену процедуру тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси;

- Відмовитись від практики одночасного проведення позачергових виборів різних рівнів, зокрема президентських, депутатів міських рад і міських голів, що сприятиме організованості виборчого процесу;
- Законодавчо удосконалити функціонування виборчих комісій шляхом введення зобов'язань для кандидатів та партій проводити стандартизоване навчання для їхніх представників у відповідних комісіях, встановити обмеження на відкликання членів виборчої комісії суб'єктами подання, чітко й обмежувально виклавши в законі підстави для відкликання (зокрема, зазначивши конкретні дисциплінарні причини);
- Передбачити відповідальність кандидатів на пост Президента України, інших суб'єктів за заклики до членів виборчих комісій протиправно ігнорувати свої обов'язки та саботувати виборчий процес;
- Із метою забезпечення прозорості виборчого процесу на всіх рівнях передбачити у законодавстві необхідність створення окружними виборчими комісіями власних веб-сторінок як ефективних та оперативних інструментів поширення інформації, оприлюднення офіційних документів та даних;
- Забезпечити подальшу експертну та громадську дискусію щодо розміру грошової застави для кандидатів на пост Президента України та прийняти відповідне рішення;
- Посилити законодавчі вимоги щодо прозорості та відкритості партійних з'їздів із висунення кандидатів на пост Президента України (зокрема, наділити партії імперативним обов'язком забезпечувати вчасне інформування ЗМІ про запланований з'їзд та унеможливлення обмежень доступу журналістів на відповідні заходи);
- Запровадити дієву систему контролю за формуванням та використанням виборчих фондів кандидатів, моніторингу тінювих витрат у виборчому процесі, а також імплементувати механізм моніторингу фінансового становища виборчих представників до їхнього вступу на посаду і після закінчення терміну дії їхніх повноважень (у тому числі розглянути можливість утворення окремої незалежної інституції із відповідними функціями).

Організаційні рекомендації

- Центральна виборча комісія, Кабінет міністрів України, інші органи влади мають посилити інформаційну кампанію серед громадян щодо можливостей Державного реєстру виборців та зміни місця голосування, що сприятиме підвищенню організованості та завчасності взаємодії між виборцем та державою за питань уточнення списку виборців;
- Міністерству юстиції України, Центральній виборчій комісії, судовим інституціям доцільно розглянути можливість оприлюднення узагальнень судової практики у виборчих справах, що підвищуватиме якість дискусії про реформування законодавства;
- Міністерству внутрішніх справ України, Генеральній Прокуратурі України запровадити довгострокові програми підвищення компетентності правоохоронців у виборчих справах.

ПОЛІТИЧНИЙ КОНТЕКСТ

Позачергові вибори Президента України - 2014 відбувались у вкрай складних політичних умовах. Після подій листопада 2013 – лютого 2014 рр. на Майдані та втечі Президента Януковича було порушено принцип тяглості влади. Російська Федерація скористалась слабкістю державного апарату та незаконно анексувала територію Автономної Республіки Крим під приводом референдуму, законність якого заперечили як Україна, так світові лідери, поважні міжнародні організації. Риторика лідерів РФ свідчить про те, що відсутність обраного на прямих та загальнонаціональних виборах Президента України використовувалась з метою блокування будь-яких переговорів щодо подій у Криму та згодом – на Сході України. Політичне протистояння в Луганській та Донецькій областях переросло в збройний конфлікт, спровокований терористичними групами, які отримували ресурсну, політичну, а згодом і збройну підтримку з боку Російської Федерації.

На кордонах з Україною скупчився безпрецедентно чисельний військовий контингент РФ, який своєю присутністю та ймовірною інтервенцією блокував можливість проведення повномасштабної антитерористичної операції. Крім того, всі ключові міждержавні об'єднання та організації, включно з ООН та Європейським Союзом, були втягнуті в дискусію щодо перспектив розв'язання

конфлікту відносно мирним шляхом: без військового втручання Росії за надуманим приводом захисту російськомовного населення. Одним з етапів такого плану стали вибори Президента України, в результаті яких у державі мали законно обрати Головнокомандуючого військами, Гаранта Конституції та ключову особу в прийнятті рішень щодо геополітичного вектору руху держави.

Якщо наприкінці лютого та в березні Верховна Рада України діяла, як відносно монолітний орган, що приймав більшість рішень конституційною більшістю, то ближче до екватора виборчої кампанії, частина депутатів почали проявляти відверто проросійські погляди та підтримувати озброєні терористичні групи в Донецькій і Луганській областях. За цими фактами Генеральна прокуратура розпочала розслідування щодо Комуністичної партії України та окремих депутатів. Зокрема, екс-кандидата в Президенти Олега Царьова, якого згодом було позбавлено мандату та депутатської недоторканності і оголошено в розшук.

Правоохоронні органи та силовий блок відомств на початках виявилися нездатним оперативно долати зовнішні та внутрішні терористичні загрози, які мали прямий вплив і на виборчий процес. Втім, у ході Антитерористичної операції та ряду кадрових рішень, бойовий дух та ефективність силових відомств зростала.

У цих умовах проведення чесних виборів стало питанням не лише доукомплектації гілок влади, а й збереження територіальної цілісності країни.

ВИБОРЧА СИСТЕМА ТА ЗАКОНОДАВСТВО

Позачергові вибори Президента України проводилися по єдиному загальнодержавному одномандатному виборчому округу, який включав всю територію України та закордонний виборчий округ. Внаслідок незаконної анексії Російською Федерацією території Автономної Республіки Крим та м. Севастополь ЦВК була змушена визнати факт неможливості дотримання у виборчих округах № 1-10, 224, 225 засадничих принципів реалізації народного волевиявлення¹. Таким чином, у межах Автономної Республіки Крим та м. Севастополь виборчий процес не було організовано.

1 <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=36124&what=0>

Для організації та проведення голосування на позачергових виборах Президента України використовувалися територіальні виборчі округи, які застосовувалися на попередніх виборах Глави держави у 2010 році. Враховуючи неможливість організації виборчого процесу в Автономній Республіці Крим та м. Севастополь, голосування відбувалося у 213 територіальних виборчих округах. У той же час чинне законодавство не встановлювало порогового рівня явки, чи кількості дільниць, округів, на яких необхідно було забезпечити голосування, з метою визнання результатів виборів легітимними.

Відповідно до Закону України «Про вибори Президента України», обраним у день виборів Президентом України вважається кандидат, який одержав на виборах більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні (50 % голосів виборців плюс один голос). У разі відсутності кандидата, який набрав більше половини голосів виборців, передбачалася можливість проведення повторного голосування.

Позачергова виборча кампанія відбувалася на підставі суттєво зміненого Закону України «Про вибори Президента України». Протягом лютого-травня 2014 р. Верховною Радою України було прийнято 6 законодавчих актів, якими вносилися зміни до виборчих процедур. Зокрема, вже після початку роботи ДВК Верховна Рада України зменшила їхній мінімально допустимий склад, що мало вирішити проблему недостатньої укомплектованості відповідних комісій². Останні новації до виборчого закону було внесено 20 травня, тобто, за 5 календарних днів до дня голосування. Не дивлячись на позитивний характер змін, Верховна Рада України не дотрималася стандартів забезпечення стабільності виборчого законодавства. У той же час складна суспільно-політична та криміногенна ситуація в Донецькій та Луганській областях вимагала прийняття спеціальних законодавчих актів, спрямованих на безпековий аспект виборчого процесу³. Зокрема, ЦВК було дозволено змінювати місцезнаходження окружних виборчих комісій, у тому числі виносити їх за межі відповідного територіального округу, посилювалися вимоги до безпеки транспортування виборчої документації, скорочувалися строки передачі документації виборчим комісіям. ОПОРОЮ позитивно відзначаються ці зусилля парламенту, оскільки держава продемонструвала здатність реагувати на безпекові виклики для виборчого процесу.

2 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1272-18>

3 <http://oporaua.org/news/5208-verhovna-rada-posylyla-ohoronu-chleniv-vyborchkomiv-i-vyborchoji-dokumentaciji-ovk-ohoronjatymut-cilodobovo>

РОБОТА ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ

Заслуговує виключно схвальних оцінок уникнення політично мотивованого маніпулювання роботою системи виборчих комісій й збереження їх безсторонності в ході підготовки й проведення позачергових виборів Президента України. Однак безвідповідальне ставлення з боку окремих кандидатів та їх політичних сил щодо кадрового комплектування виборчих комісій неодноразово ставило під загрозу можливість забезпечити належне керування виборчим процесом. Відкликання кандидатами членів виборчих комісій на власний розсуд, без обґрунтованих причин і в неприпустимих масштабах вказує на необхідність переглянути відповідну процедуру й привести її у відповідність з Кодексом належної практики у виборчих справах. Залишається неврегульованою проблема «технічних» кандидатів (партій), які беручи лише номінальну участь у виборчій кампанії, отримують максимальні можливості впливу на процес організації виборів через систему виборчих комісій.

Система виборчих комісій

Виборчі комісії є спеціальними колегіальними органами уповноваженими організувати підготовку та проведення виборів і забезпечувати додержання та однакове застосування законодавства з виборів Президента України. Відповідно до статті 21 Закону «Про вибори Президента України» управління виборчим процесом забезпечувалося трирівневою системою виборчих комісій – Центральною виборчою комісією (ЦВК), окружними виборчими комісіями (ОВК) і дільничними виборчими комісіями (ДВК). В основу побудови системи комісій покладено територіальний принцип здійснення ними своїх повноважень. Повноваження ЦВК поширювалися на всю територію України та закордонні виборчі дільниці; повноваження ОVK поширювалися на територію відповідного територіального виборчого округу; територіальна компетенція ДВК обмежувалася територією відповідно звичайних, спеціальних та закордонних виборчих дільниць. Статус Центральної виборчої комісії визначено окремим Законом – Законом «Про Центральну виборчу комісію». Статус окружних та дільничних виборчих комісій, які забезпечують підготовку та проведення виборів народних депутатів України, визначено Законом «Про вибори Президента України». Система виборчих комісій на Президентських

виборах побудована за принципом ієрархії – законне рішення комісії вищого рівня є обов'язковим для виконання комісією нижчого рівня.

У зв'язку з тим, що паралельно з позачерговими виборами Президента України на окремих територіях відбувалися вибори до органів місцевого самоврядування, робота виборчих комісій була суттєво ускладнена. 25 травня паралельно відбувалися близько 270 позачергових місцевих виборів, включаючи вибори Київського міського голови, депутатів Київської міської ради, міських голів 6 обласних центрів. Таким чином, одні і ті самі ДВК забезпечували проведення голосування та підрахунок голосів на всіх виборах, які відбувалися в цей день.

Діяльність Центральної виборчої комісії

ЦВК спрацювала на високому організаційному рівні, незважаючи на безпрецедентно несприятливі умови для проведення виборів, які склалися в АР Крим і східних областях України. ЦВК чітко дотримувалася визначених законом термінів підготовки та організації виборчого процесу, які були суттєво скороченими порівняно з попередніми кампаніями. Комісія регулярно проводила засідання, які були відкритими для ЗМІ, офіційних спостерігачів і представників кандидатів. Хоча часто засідання слугували лише для формального оформлення готових рішень, мотиви яких не були до кінця зрозумілими для усіх зацікавлених сторін і публічно обговореними.

Відповідно до статті 22 Закону «Про вибори Президента України» ЦВК очолює систему виборчих комісій, які організують підготовку і проведення виборів Президента України, і є комісією вищого рівня щодо усіх окружних та дільничних виборчих комісій. Склад ЦВК у кількості 15 членів формується Верховною Радою за поданням Президента України з врахуванням пропозицій депутатських фракцій та груп. Строк повноважень члена комісії становить 7 років. Формально 1 червня 2014 року закінчувався термін повноважень 12 з 15 членів ЦВК, що могло створити додаткові проблеми на етапі встановлення результатів виборів, зокрема паралізувати роботу комісії. Для врегулювання цієї проблеми Верховною Радою було внесено зміни до Закону України «Про Центральну виборчу комісію», якими передбачено, що повноваження члена Комісії припиняються у зв'язку з прийняттям рішення Верховною Радою України про звільнення його з посади⁴.

4 Закон України N 879-VII від 13.03.2014 «Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» та деяких інших законодавчих актів України щодо техніко-юридичного вдосконалення виборчого процесу»

Закон встановлює, що ЦВК як колегіальний орган діє самостійно, незалежно від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб. Однак квотний принцип при формуванні ЦВК призводить до того, що склад комісії відображає тимчасовий розподіл політичних сил у парламенті, а тому комісії складно зберігати свою незалежність і постійно гарантувати рівний захист інтересів усіх учасників електорального процесу.

У рамках підготовки і проведення позачергових виборів Президента ЦВК прийняла більше 500 нормативно-правових актів. Усі вони оперативно публікувалися на веб-сайті ЦВК. В цілому, Інформаційно-аналітична системи «Вибори» забезпечувала належну інформативність і прозорість з висвітлення усіх етапів виборчого процесу. Разом з тим, частина суспільно важливої інформації не була оприлюднена. Зокрема дані про кількість та персональний склад офіційно зареєстрованих спостерігачів від громадських організацій не були розміщені на сайті.

Через збій в автоматизованій інформаційно-аналітичній системі «Вибори», який мав місце напередодні і в день голосування, окружні виборчі комісії змушені були в ручному режимі перевіряти правильність складання протоколів про підрахунок голосів виборців. Це призвело до додаткових і непередбачених затримок в опрацюванні протоколів та передачі даних про підсумки голосування з ОВК до ЦВК. Відтак існує необхідність серйозних технічних удосконалень та вжиття профілактичних заходів з боку ЦВК для унеможливлення подібних випадків.

У ході виборчої кампанії ЦВК прийняла ряд постанов з роз'ясненнями, більшість яких стосувалася процедурних питань організації роботи комісій нижчого рівня, зокрема порядку складення протоколу ДВК про підрахунок голосів виборців; порядку перевірки факту тимчасової нездатності виборця самостійно пересуватися для організації голосування за місцем перебування виборців; визначення ОВК з виборів Президента України порядкового номера спеціальної виборчої дільниці, що існує на тимчасовій основі; видачі членами ДВК виборчих бюлетенів з виборів Президента України на підставі паспорта громадянина України тощо.

Також ЦВК видала роз'яснення щодо заборони надання виборцям грошей чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерей під час виборчого процесу з виборів Президента Украї-

ни. Тим самим, привернувши увагу суб'єктів виборчого процесу щодо недопустимості дій, що супроводжуються підкупом виборців. Однак такого роду роз'яснення не справляють відчутного практичного ефекту, бо фактично дублюють недосконалі положення законодавства.

Окреме роз'яснення ЦВК стосувалося встановлення підсумків голосування з виборів Президента України в межах територіальних виборчих округів № 47, 49, 50, 58–62, 114, 115, утворених у Донецькій та Луганській областях. Так своєю постановою⁵ ЦВК конкретизувала, що у разі не передачі дільничній виборчій комісії органом ведення Державного реєстру виборців списку виборців та/або окружною виборчою комісією виборчих бюлетенів для голосування на відповідній виборчій дільниці вважається, що голосування на такій виборчій дільниці не було організоване і проведене в день голосування. Це рішення комісії з'явилося в ситуації, коли стало остаточно зрозуміло, що до багатьох ДВК в Луганській та Донецькій областях таки не вдається доставити виборчу документацію через загрозу життю людей з боку терористичних угруповань. Також, напередодні дня голосування, ЦВК своєю постановою уповноважила районні державні адміністрації Донецької області від імені Центральної виборчої комісії здійснити передачу виборчих бюлетенів з позачергових виборів Президента України ОВК територіальних виборчих округів, утворених у межах Донецької області, на засіданнях цих комісій, а працівників районних державних адміністрацій – підписати відповідні протоколи про прийняття окружними виборчими комісіями від ЦВК виборчих бюлетенів. У такий спосіб ЦВК зберегла можливість отримання виборчих бюлетенів окружними виборчими комісіями в місцях збройного конфлікту.

Поряд з адмініструванням виборчого процесу в рамках позачергових виборів Президента ЦВК також реагувала на появу різноманітних ініціатив, націлених на дестабілізацію конституційного ладу за допомогою нелегітимного використання інструментів прямої демократії, таких як референдум. Так, у своєму зверненні ЦВК засудила проведення так званого «референдуму 11 травня 2014 року» у Донецькій та Луганській областях обґрунтовано визнавши його антиконституційним, незаконним і таким, що не несе за собою жодних правових наслідків.

5 Постанова ЦВК №741 від 25.05.2014 «Про Роз'яснення щодо деяких питань встановлення підсумків голосування з виборів Президента України в межах територіальних виборчих округів № 47, 49, 50, 58 – 62, 114, 115, утворених у Донецькій та Луганській областях»

Наприкінці квітня ЦВК провела навчальний семінар-нараду з головами та секретарями окружних виборчих комісій з питань організації підготовки та проведення позачергових виборів Президента України. А також долучилася до запуску тестового варіанту системи дистанційного навчання членів виборчих комісій. Однак в ситуації масових ротації членів ОВК (в тому числі керівного складу), практичний ефект від такого навчання нижчий, ніж очікувався.

Окружні виборчі комісії

Попри обмежені часові рамки виборчої кампанії, етап формування окружних виборчих комісій та початок їх роботи відбувся з деякими труднощами, але в межах чинного законодавства і календарного плану виборів. ЦВК у відведений термін (до 9 квітня) утворила ОВК і максимально використала свої повноваження для врегулювання електоральних проблем, зумовлених військовою агресією Російської Федерації щодо України. Лише в ситуації відсутності пропозицій щодо кандидатур до складу ОВК округів № 1–10, 224, 225 – як з боку кандидатів на пост Президенти України, так і з боку Голови Верховної АР Крим та голови Севастопольської міської ради – ЦВК прийняла вимушене рішення про неможливість утворення ОВК на окупованих територіях (АРК і м. Севастополь). На решті територій України ЦВК утворила окружні виборчі комісії й всі вони розпочали свою роботу. Відтак, 14 квітня, розглянувши подання кандидатів на пост Президента України, зареєстрованих ЦВК, щодо кандидатур до складу окружних виборчих комісій з виборів Президента України та додані до них документи, ЦВК утворила 213 окружних виборчих комісій з виборів Президента України на позачергових виборах Президента України 25 травня 2014 року.

Кожен із 23-х зареєстрованих ЦВК кандидатів на пост Президента мав право подати по одній особі до однієї виборчої комісії (частина третя статті 23 Закону «Про вибори Президента України»). Чинний Закон не встановлював межі щодо максимально допустимої кількості членів у кожній ОВК, тому усі кандидати в Президенти, які зробили відповідні подання, отримали своїх представників у складі комісій. Процедура жеребкування між претендентами на посади в ОВК, яка є традиційною для інших видів виборів, на позачергових президентських виборах не застосовувалася. Це унеможливило технічні маніпуляції на етапі формування виборчих комісій і дозволило забезпечити збалансоване представництво кандидатів у складі ОВК.

Кандидатури до складу ОВК подав 21 кандидат на пост Президента. Двоє (Андрій Гриненко і Валерій Коновалюк) – не делегували жодного представника до складу ОВК. Більшість кандидатів отримали своїх представників у всіх 213 окружних виборчих комісіях або майже в усіх (дехто з них заповнив 210 або 212 ОВК). Натомість п'ятеро кандидатів у Президенти делегували своїх представників не до всіх ОВК, обмежившись певними регіонами і округами⁶.

Втім, кожен кандидат отримав частку керівних посад пропорційно кількості поданих кандидатур до складу ОВК. Розподіл складу всіх ОВК відбувався за допомогою єдиної інформаційно-аналітичної системи «Вибори». Найбільшу кількість голів окружних комісій забезпечили собі кандидати О. Богомолець, Ю. Бойко, А. Гриценко, О. Клименко, Н. Королевська, В. Куйбіда, О. Ляшко, П. Порошенко, П. Симоненко, Ю. Тимошенко, О. Тягнибок, В. Цушко, З. Шкіряк та Д. Ярош. У цілому ж, найбільше посад керівного складу (голови, заступника та секретаря) отримали О. Ляшко, П. Порошенко, Ю. Тимошенко, В. Цушко та Д. Ярош.

У максимальному складі (21 особа) було утворено 26 ОВК, у мінімально допустимому складі (12 осіб) не було жодної комісії. Всього до роботи окружних виборчих комісій залучено 4 164 особи. З них – 52 % чоловіків та 48 % жінок. Попередній досвід роботи у виборчих комісіях мали майже 67 % делегованих до їхнього складу осіб. Тоді як на останніх президентських виборах (2010 року) цей показник становив 95,5 %. Так само зменшилася кількість членів ОВК з вищою освітою – з 93 % (у 2010 році) до 83 % (у 2014). Однак зросла кількість молоді в ОВК – особи віком до 30 років становили майже чверть (23 %) складу виборчих комісій – проти 13 % у 2010 році і 11 % у 2004 році.

Проведення перших засідань ОВК в Донецькій та Луганській областях було ускладнене у зв'язку із випадками захоплень приміщень комісій озброєними терористами та погроз з їх боку на адресу членів ОВК. Більшості комісій не вдалося зібратися на перше засідання у повному складі, в середньому на засіданнях були відсутні від 2 до 8 осіб. На перші засідання ОВК не з'явилися більш ніж 1 094 особи, що становить 26 % від загальної кількості членів окружних комісій. Суттєво ускладнювало продуктивну роботу комісій у рамках першого засідання те, що відсутніми були члени ОВК, які належали до керівного складу – голова, заступник голови або секретар.

⁶ Наприклад, Олег Царьов не подав кандидатур до складу ОВК західноукраїнських областей – Волинської, Львівської, Закарпатської, Івано-Франківської, Тернопільської і Хмельницької. А Михайло Добкін не делегував своїх представників в ОВК Київської, Львівської та Рівненської областей.

Основними причинами неявки, виявленими громадськими спостерігачами, були: 1) неможливість встановити з ними телефонний зв'язок і 2) неготовність осіб прийти на засідання комісії, оскільки вони проживають у інших областях. За підрахунками спостерігачів Громадянської мережі ОПОРА, щонайменше 304 (7 % від загальної кількості) членів ОВК на момент свого призначення мешкали в інших областях. Найчастіше немісцеві члени комісій виявлялися мешканцями Київської області та м. Київ, Дніпропетровської та Львівської областей. Досить частими були випадки, коли члени комісій стверджували, що не писали заяв, і що їхня присутність у складі комісії – це помилка. Не менше ніж 150 осіб, які стали членами ОВК, одразу ж відмовилися працювати в комісіях. Всі ці обставини вказують на те, що значна частина кандидатів на посаду Президента безвідповідально поставилися до комплектування складу комісій, делегуючи громадян, не готових та не вмотивованих до роботи у виборчих комісіях.

Варто відзначити, що в цих надзвичайних умовах окружні виборчі комісії в цілому впорались зі своїми обов'язками і оперативно вирішували проблеми щодо замін у складі ДВК та паралельно виконували інші передбачені календарним планом організаційні функції. Хоча поточна робота самих ОВК теж була ускладнена постійними змінами їх складу, які масово здійснювали більшість кандидатів у Президенти. Загалом, склад ОВК було оновлено більш ніж на третину (36 %)⁷. Основною причиною ротацій було внесення подання про заміну члена виборчої комісії суб'єктом, за поданням якого кандидатуру такого члена було включено до складу виборчої комісії. Переважно особи були замінені через неможливість участі в засіданнях, адже проживають за межами територіального округу чи області. Факт появи в складі комісії мешканців інших (часто віддалених) районів та областей свідчить про технічний характер процесу комплектації комісій окремими кандидатами. У зв'язку з офіційною відмовою від балотування кандидатів Наталії Королевської та Олега Царьова зі складу усіх ОВК були виключені їхні представники – 210 та 156 членів ОВК відповідно. Значна частина членів комісій від деяких кандидатів, які де-факто припинили участь у виборчій кампанії (зокрема Петро Симоненко), на практиці саботували роботу виборчих комісій.

⁷ У відсотковому відношенні рекордсменами за замінами виявилися Василь Цушко (83 % членів ОВК від цього кандидата припинили повноваження достроково і були замінені), Володимир Саранов (74 % замін) і Ренат Кузьмін (71 % замін). Найменше ротували своїх представників у ОВК кандидати Олег Тягнибок (9 % замін) і Зорян Шкіряк (9 %).

За оцінками спостерігачів ОПОРИ, значна частина членів ОВК не мали досвіду роботи у комісіях цього рівня, що створювало додаткові організаційні проблеми. Ускладнювало ситуацію те, що більшість кандидатів (та їхніх політичних сил) не проводили спеціалізованого навчання для членів комісій, яких вони делегували.

Практично усі окружні виборчі комісії провели навчання членів ДВК. Також виборчі дільниці були забезпечені методичними посібниками, в яких детально розглянуті всі питання, що стосуються виборів Президента України в 2014 році. Однак, з огляду на те, що персональний склад ДВК вже після проведення навчання далі ротувався (не менше ніж на третину, а подекуди й на половину), нові члени ДВК не пройшли відповідної підготовки.

Дільничні виборчі комісії

Окружні виборчі комісії були наділені повноваженнями із утворення більше 32 тисяч дільничних виборчих комісій. Кожен кандидат мав право внести по одній особі до кожної звичайної та спеціальної ДВК. Цим правом у тих чи інших обсягах скористалося 19 кандидатів, 18 з них отримали представництво у відповідних комісіях. Процедура формування ДВК на позачергових виборах Президента України не передбачала жеребкування подань від суб'єктів виборчого процесу. Якщо особа, яка була подана кандидатом на пост Президента України до складу ДВК, відповідала вимогам законодавства, вона в обов'язковому порядку включалася до складу ДВК.

Спостерігачі ОПОРИ відзначають безконфліктність та належну організацію процесу внесення подань щодо кандидатур до складу ДВК та опрацювання документів членами ОВК. На відміну від попередніх виборів, не виявлено масових фактів внесення декількома кандидатами на пост Президента України однієї і тієї самої особи до складу ДВК (так звані «двійники»). ОПОРА констатує, що процедури утворення ДВК на позачергових виборах Президента України в цілому заслуговують на позитивну оцінку. Виключенням є проблемні округи на Донеччині та Луганщині, оскільки фактори дестабілізації виборчого процесу озброєними сепаратистами не дозволили організовано утворити ДВК у передбачені законодавством терміни.

Разом усі кандидати на пост Президента України внесли більше 300 тис. подань до складу ДВК. Втім, ОВК у всіх регіонах України зіштовхнулися із не-

достатньою кількістю кандидатів для роботи в ДВК у мінімально допустимому складі. Така ситуація призвела до необхідності внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України», відповідно до якого мінімально допустимий склад ДВК було зменшено з 12 до 9 осіб. В результаті такого рішення зросло робоче навантаження на членів ДВК й уповільнилася робота комісій у день голосування, однак проблема недоукомплектованості ДВК була вирішена.

У всіх регіонах України ОВК не спромоглися утворити ДВК виключно на підставі подань від кандидатів на пост Президента України, як це традиційно відбувалося. Причина в тому, що кандидати вносили неоднакову кількість пропозицій, ігноруючи окремі округи чи навіть регіони. Якщо кількість запропонованих до складу виборчої комісії осіб була меншою мінімально допустимого складу, ДВК утворювалися ОВК за поданням їхніх голів на підставі пропозицій членів цих комісій. За підрахунками ОПОРИ, голови ОВК внесли більше 27 тис. кандидатур до складу ДВК. Проведена робота із доукомплектування ДВК вимагала надзвичайних зусиль з боку членів ОВК, особливо в тих регіонах, де відбуваються сепаратистські виступи. Найчастіше ОВК зверталися до довірених осіб кандидатів на пост Президента України, які внесли своїх представників до складу, із пропозицією запропонувати комісії додаткових осіб. У разі згоди довірених осіб кандидатів, запропонованих осіб включали до складу ДВК за поданнями голів ОВК. Також поширеною була практика звернення ОВК до місцевих органів влади із проханням сприяти підбору громадян, які вмотивовані виконувати повноваження членів ДВК.

Частка відхилених ОВК осіб складає 0,7 % від загальної кількості кандидатур, запропонованих до складу ДВК. Цей показник не є високим та свідчить про належну формальну підготовку документів кандидатами на пост Президента України.

В цілому, представництво кандидатів у складі ДВК було цілком збалансованим і пропорційним до кількості поданих кандидатур. У ДВК найбільше були представлені кандидати на пост Президента України Зорян Шкіряк, Юлія Тимошенко, Петро Порошенко, Микола Маломуж, Сергій Тігіпко. Члени комісій від цих кандидатів були включені до складу більше 80 % ДВК. Найменше представлені у ДВК кандидати Вадим Рабинович, Василь Цушко, Юрій Бойко, Дмитро Ярош, Ренат Кузьмін: на рівні від 0,4 % (Рабинович) до 26 % (Кузьмін). Причинами цього стала відсутність значної ініціативи з боку самих кандида-

тів у Президенти забезпечувати організацію виборчого процесу та використати всі передбачені Законом квоти у виборчих комісіях. Два кандидати – Валерій Коновалюк та Андрій Гриненко, не скористалися можливістю взяти участь у формуванні ДВК та не забезпечили жодного подання. Крім того, пропозиції Володимира Саранова до складу ДВК, які надійшли лише до ОВК м. Київ, було відхилено через неналежне оформлення документів.

«Представництво кандидатів на пост Президента України у дільничних виборчих комісіях, за винятком окремих округів Донецької та Луганської областей». Усього дільниць – 32 428.

Кандидат на пост Президента України	Представництво кандидата у ДВК (% від загальної кількості дільниць в країні)
Зорян Шкіряк	91 %
Юлія Тимошенко	85 %
Петро Порошенко	84 %
Микола Маломуж	84 %
Сергій Тігіпко	82 %
Петро Симоненко	73 %
Василь Куйбіда	67 %
Олег Тягнибок	67 %
Анатолій Гриценко	60 %
Олександр Клименко	57 %
Ольга Богомолець	47 %
Михайло Добкін	44 %
Олег Ляшко	32 %
Ренат Кузьмін	26 %
Дмитро Ярош	15 %

Юрій Бойко	13 %
Василь Цушко	5 %
Вадим Рабинович	0,4 %
Володимир Саранов	0
Валерій Коновалюк	0
Андрій Гриненко	0

Відповідно до Закону України «Про вибори Президента України» кожен суб'єкт подання кандидатур до складу ДВК мав право на пропорційну частку кожної категорії керівних посад у складі дільничних виборчих комісій. Пропорційна частка посад визначалася за формулами, зазначеними у Постанові ЦВК «Про порядок розподілу керівних посад у складі дільничних виборчих комісій» № 71 від 25.03.2014 р., або за допомогою інформаційно-аналітичної системи «Вибори Президента України» Єдиної інформаційно-аналітичної системи «Вибори». Загалом процес розподілу керівних посад був прозорим і відповідав задекларованим підходам. Тим не менше, ОПОРА зафіксувала проблеми із забезпеченням доступу членів ОВК до інформаційно-аналітичної системи «Вибори Президента України» під час розподілу керівних посад у складі ДВК⁸. Було виявлено поодинокі випадки порушення процедур розподілу керівних посад у складі ДВК⁹.

ДВК протягом усього цього часу функціонували в умовах масових ротацій складу комісій, спричинених внесенням численних подань про заміну членів суб'єктами подання – кандидатами в Президенти. Ротації складу ДВК, насамперед, зумовлені неякісною організацією штабами кандидатів процесу відбо-

8 ОВК № 58 (Донецька обл.), № 140 (Одеська обл.), № 129-134 (Миколаївська обл.), ОВК № 202, 203 (Черкаська обл.).

9 Зокрема, ОВК № 87, 89 (Івано-Франківська обл.) порушили принцип пропорційного розподілу керівних посад у складі ДВК, змінивши частки, які були визначені за допомогою інформаційно-аналітичної системи «Вибори Президента України». Подібна ситуація склалася і на Львівщині (ОВК № 123), де члени ОВК за результатами внутрішніх домовленостей перерозподілили пропорційні частки кандидатів у керівному складі ДВК. В ОВК № 16 виявлено факт незначного перевищення пропорційних часток у керівному складі ДВК на користь окремих кандидатів. Натомість у більшості територіальних виборчих округах не зафіксовано порушень, які ставлять під сумнів законність розподілу посад у складі ДВК.

ру та підготовки членів виборчих комісій. Також значна частина членів виборчих комісій у східних областях України відмовлялася від виконання своїх обов'язків через постійні погрози та фізичний тиск з боку проросійських терористичних угруповань. Іншою, типовою для усієї України, причиною ротацій в складі ОВК є наявність у них осіб, які не давали своєї згоди на участь в роботі комісій і були самовільно внесені довіреними особами кандидатів. Фактів зриву роботи ДВК з причин неуконфліктності складу ДВК спостерігачі не зафіксували.

Діяльність окружних та дільничних виборчих комісій у нестабільних регіонах (Луганська, Донецька область)

У Донецькій та Луганській областях утворення ДВК та початок їхньої роботи відбувався в надзвичайних умовах. Діяльність на території цих регіонів злочинних угруповань та проросійськи налаштованих провокаторів серйозно дестабілізувала діяльність ОВК. Із 22 окружних виборчих комісій Донецької області лише 10 комісій повністю виконали процедури із утворення ДВК¹⁰. На Луганщині лише ОВК № 108 не змогла сформувавши ДВК.

В умовах військової агресії Російської Федерації щодо України з боку проросійських терористичних угруповань процес адміністрування виборчого процесу в Луганській та Донецькій областях був ускладнений, а подекуди і паралізований. Можливість належної організації виборів у більшості округів регіону практично була зведена до мінімуму. 8 травня виконуючий обов'язки Президента України Олександр Турчинов підписав Розпорядження «Про забезпечення належної охорони приміщень окружних, дільничних виборчих комісій та органів ведення Державного реєстру виборців у період підготовки та проведення позачергових виборів Президента України 25 травня 2014 року»¹¹.

Однак сепаратистські виступи постійно дестабілізували виборчий процес на Донеччині та створювали серйозні перешкоди для вільного волевиявлення громадян. Озброєні бойовики так званої «Донецької народної республіки» здійснювали напади на приміщення ОВК та ДВК, захоплювали в полон та залякували членів виборчих комісій¹². Абсолютна більшість комісій Донеччини

10 Територіальні виборчі округи № 41, 45, 46, 55, 56, 57, 58, 59, 61, 62.

11 <http://www.president.gov.ua/documents/17627.html>

12 Зокрема, 20 травня бойовики розгромили приміщення окружної комісії № 46 в Артемівську. Злочинці з автоматичною зброєю в руках увірвалися в будівлю міськради, в якій знаходиться окружна комісія. Вони забрали зброю в охорони, розгромили приміщення комісії, вкрали документацію і частину особистих речей членів ОВК.

працювали в надзвичайних умовах, фактично підпільно і не афішуючи своєї діяльності.

У Донецькій області лише незначна частина ДВК отримала попередні списки виборців. Абсолютна ж більшість ДВК регіону не мали можливості створити умови для ознайомлення із попередніми списками виборців. Так само лише у поодиноких випадках виборці регіону отримали іменні запрошення. На Луганщині попередні списки виборців були передані в ТВО № 107, 112, 113, 114, 115. Викрадення ж списків виборців відбулось в ОВК № 105, 106, 113. Іменні запрошення отримали виборці ТВО № 107, 109, 115, 110 (у Попоснянському районі вони роздані частково), 112, 113, 114 (у Станично-Луганському районі розповсюдження іменних запрошень було призупинено через дії сепаратистів). У ТВО № 105 та 106 іменні запрошення були роздані лише частково. Не вдалося повністю провести навчання членів комісій, через загрозу захоплення приміщень.

На рівні ОВК і ДВК зміна персонального складу відбувалася ще більш інтенсивно і фіксувалися майже щоденні заміни. Представники всіх кандидатів у Президенти відмовлялися від роботи в окремих ДВК. Основною причиною відмов була реальна загроза життю і здоров'ю самих членів ДВК, а також озвучена заборона на проведення виборів на території східних областей з боку так званих «народних республік».

Попри силовий тиск та погрози членам комісій вони самовіддано й відповідально поставилися до виконання своїх обов'язків і належним чином організували проведення голосування, на тих територіях, де це було можливо.

ВИСНОВКИ

- Виборчі комісії (ЦВК, ОВК і ДВК) на високому організаційному рівні виконали свої обов'язки з підготовки та проведення виборів. Незважаючи на безпрецедентно складну і часто неконтрольовану ситуацію з організацією виборів у східних областях;
- Попри домінування так званих «технічних кандидатів» вдалося сформувати політично збалансований склад окружних та дільничних виборчих комісій. Що значною мірою пояснювалося тим, що процедура жеребкування кандидатур до складу комісій на цих виборах не застосовувалася;

- Процес заміни членів комісій знову був масовим та безперервним (замінено більше третини членів ОВК), що справляло дестабілізаційний вплив на роботу комісій. Також масові ротації нівелювали ефект від навчання членів комісій, яке проводилося ЦВК та громадськими організаціями;
- Перші засідання окружних виборчих комісій пройшли в безконфліктній атмосфері, а найбільшим недоліком була низька явка членів комісій. Діяльність виборчих комісій стала суттєвим подразником для проросійських угруповань і терористичних рухів, націлених на зрив виборчого процесу в Україні;
- Спостерігачі ОПОРИ не зафіксували суттєвих порушень з боку ОВК під час утворення ДВК. Виявлені недоліки у реалізації виборчих процедур більше стосувалися процедурних збоїв, ніж визначалися протиправними намірами членів виборчих комісій;
- Кандидати на пост Президента України не в повній мірі скористалися своїм правом формувати ДВК, що спровокувало недобір членів відповідних комісій. Рішення парламенту про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» щодо зменшення мінімального складу ДВК з 12 до 9 осіб було вимушеним, але необхідним кроком;
- Найбільше проблем під час формування ДВК прогнозовано виникло у Донецької та Луганської областей. Із 22 окружних виборчих комісій Донецької області лише 10 повністю виконали процедури із утворення ДВК;
- Робота виборчих комісій, насамперед ДВК, була обтяжена фактом одночасного проведення позачергових виборів Президента і місцевих виборів. У таких умовах члени ДВК часто фізично були неспроможні належним чином виконувати свої обов'язки;
- Зберегла актуальність проблема інформування громадськості про засідання ОВК. Фактично було відсутнє публічне інформування про час та місце проведення засідань комісій. Це, зокрема, створювало суттєві труднощі для громадських спостерігачів і працівників ЗМІ у справі оперативного та об'єктивного інформування виборців про перебіг виборчого процесу.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- Учасникам виборчих перегонів (кандидатам і партіям) максимально утримуватися від політичної поляризації виборчих органів при комплектуванні виборчих комісій;

- На законодавчому рівні врегулювати проблему «технічних» партій і кандидатів з метою привести їх можливості впливати на виборчий процес у відповідність з їх статусом і вагою в суспільстві;
- Шляхом змін до виборчого законодавства переглянути можливість одночасного проведення позачергових виборів різних рівнів, зокрема президентських, депутатів міських рад і міських голів;
- Законодавчо зобов'язати учасників виборчих перегонів (кандидатів і партій) проводити стандартизоване навчання для членів комісій усіх рівнів з подальшою незалежною перевіркою їх знань;
- Встановити обмеження на відкликання членів виборчої комісії суб'єктами подання, чітко й обмежувально виклавши в законі підстави для відкликання (зокрема, зазначивши конкретні дисциплінарні причини);
- Передбачити необхідність створення окремими виборчими комісіями власних веб-сторінок як ефективних та оперативних інструментів поширення інформації про реалізацію ними своїх обов'язків та забезпечення більшої відкритості у комунікації з виборцями.

РОБОТА ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ ВИБОРЦІВ

Відділи ведення Державного реєстру виборців на належному рівні забезпечували функціонування бази даних Реєстру й здійснювали контроль за коректністю і повнотою персональних даних Реєстру. Позитивним нововведенням стало створення на офіційному веб-порталі Державного реєстру виборців «Особистого кабінету виборця», який дозволяє громадянам дистанційно перевірити наявність і точність свої персональних даних та виборчу адресу. Найбільшим навантаженням для відділів ведення Держреєстру під час позачергових виборів Президента стало обслуговування процесу зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси. Проблеми створювали великі черги громадян у приміщеннях відділів ведення Держреєстру та зависання комп'ютеризованої системи Реєстру.

Протягом п'яти років в Україні функціонує Державний реєстр виборців, який являє собою державну автоматизовану систему обліку громадян України, які мають право голосу. На органи ведення реєстру первинно було покла-

дено повноваження щодо наповнення системи інформацією про виборців та постійним уточненням відомостей, внесених до Реєстру. Складання попередніх списків виборців та уточнених списків виборців також належить до повноважень ДРВ.

До структури органів Державного реєстру виборців входить 756 місцевих органів ведення Реєстру, 27 регіональних органів адміністрування та розпорядник Реєстру, яким є ЦВК. Однак суспільно-політична ситуація в країні внесла свої корективи у роботу деяких із них. У зв'язку з блокуванням роботи місцевих органів виконавчої влади та захоплення адміністративних будівель, в приміщенні яких знаходилися органи ведення реєстру та регіональні органи адміністрування ДРВ протягом виборчого процесу були заблоковані доступи до робочих місць органів ведення Реєстру у різних областях країни. Так, станом на 28 січня 2014 року не працювало 29 органів ведення та органів адміністрування Реєстру Вінницької, Житомирської, Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Миколаївської, Одеської, Полтавської, Рівненської, Сумської, Тернопільської, Хмельницької, Черкаської, Чернівецької, Чернігівської областей, а також м. Київ. Напередодні так званого «референдуму» в АР Крим, який було призначено в незаконний спосіб самопроголошеною владою півострова на 16 березня, ЦВК своїм рішенням закрила доступ до Реєстру в межах Криму та персональних даних громадян. Наприкінці квітня через складну ситуацію було тимчасово закрито доступ до ДРВ у семи органах ведення реєстру у Донецькій області та у стількох же у Луганській області. На початку травня кількість органів ведення реєстру, доступ до яких обмежено у Донецькій області сягнула 33. Причиною цьому стала неможливість забезпечити захист від несанкціонованого втручання у роботу Реєстру.

Оскільки ЦВК визнала неможливість повною мірою забезпечити право на реалізацію народного волевиявлення в Автономній Республіці Крим, громадяни, які проживали на тимчасово окупованій території, мали можливість тимчасово змінити місце голосування. Крім того, за мотивованим зверненням будь-якого виборця, який проживає на іншій території країни, орган ведення Реєстру міг тимчасово змінити виборцю місце голосування без зміни виборчої адреси.

Загалом, до відділів ведення реєстру щодо зміни місця голосування звернулося 171 078 громадян. 34 % з них це члени дільничних виборчих комісій. Найчастіше українці виявляли бажання проголосувати за місцем перебування,

а не фактичної реєстрації у Києві – 20 257 осіб, Львові – 14 032 та в Київській області – 13 531 особа. 4 451 жителів Криму та 1 587 жителів м. Севастополь змінили місце голосування з півострова на континентальну частину. Найбільше з них голосувало в Києві – 1 483, Миколаєві – 763 та Київській області – 442 особи. Найчастіше щодо тимчасової зміни місця голосування звертались із заявами вихідці із Львівщини – 14 106 осіб, Дніпропетровщини – 13 674 та міста Київ – 10 691 особа. ОПОРА приєдналась до популяризації інформації щодо зміни місця голосування, розповсюджуючи просвітницькі ролики для виборців у співпраці з центральними провідними телеканалами, що транслювали просвітницькі медіа матеріали в якості соціальної реклами: http://www.youtube.com/watch?v=3oAfjQO_ILA&list=PLZtZF1bxmь3o9uHul7Zyz9dmYiGIXZ4с3. Активність громадян щодо зміни місця голосування різко зросла перед останнім днем, коли можна було подати заяву – 19 травня. Тому в приміщеннях відділів ведення Державного реєстру виборців кілька останніх днів утворювалися багаточисельні черги. Через постійну безпосередню роботу з системою працівниками ОВДР, починаючи з 16 травня, система Реєстру почала давати збій, і час на перевірку наявності особи у списках виборців та опрацювання заяв на зміну місця голосування збільшувався. Тому виникали ситуації, коли виборці, які намагалися подати заяву в останній дозволений день, так і не змогли цього зробити.

Що ж стосується передачі попередніх списків виборців, складання та передачі до дільничних комісій уточнених списків виборців, то у всіх регіонах зі стабільною суспільно-політичною ситуацією такі процеси відбувалися у терміни, встановлені законом України «Про вибори Президента України».

Покращення якості списків виборців напряму залежить від активності виборців щодо перевірки і уточнення своїх даних. Виборці мали право оскаржувати неточності у списках виборців, звернувшись до відповідної ДВК, до органу ведення ДРВ (не пізніше як за 5 днів до дня виборів) або до місцевого суду (не пізніше як за два дні до дня виборів). Таким чином, виборці могли завчасно перевірити себе у списку виборців і виправити наявні неточності. У день виборців зміни до уточненого списку виборців не вносилися. Протягом травня 2014 року кількість виборців в Держреєстрі змінилася не суттєво – збільшившись на 53 012 осіб, що становить лише 0,15 % від загальної кількості зареєстрованих виборців.

РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ НА ПОСТ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Позачергові вибори Президента України викликали значний резонанс серед політичних лідерів країни. За кількістю кандидатів позачергова виборча кампанія 2014 р. поступалася лише виборам 2004 р. Конституцією України та виборчим законодавством для кандидатів на найвищу посаду в державі було встановлено віковий та мовний цензи, ценз осілості. Президентом України міг бути обраний **громадянин України**, який на день виборів досяг **тридцяти п'яти років**, мав право голосу, володіє **державною мовою** і проживав в Україні протягом **десяти** останніх перед днем виборів **років**. Громадяни України реалізовували своє право висувати кандидатів через політичні партії, а також шляхом самовисування.

Законодавство встановлювало низку обов'язкових умов щодо процедур висування політичними партіями кандидатів на пост Президента. Втім, Закон не містив детальних положень щодо порядку акредитації ЗМІ на з'їзди партій, які мали намір висунути кандидата на пост Президента. Не було передбачено в законодавстві і обов'язкової присутності представника ЦВК на з'їзді політичних партій. У окремих випадках ці обставини призводили до необґрунтованої закритості з'їздів політичних партій із висунення кандидатів для ЗМІ та громадськості¹³. Натомість самовисунення кандидата на пост Президента України відбувалося шляхом особистого подання кандидатом до ЦВК заяви.

Відповідно до Закону України «Про вибори Президента України», Центральна виборча комісія була наділена повноваженнями із реєстрації кандидатів на пост Президента України. Закон встановлював виключний перелік документів, які мали бути подані кандидатами до ЦВК. Так само законодавством визначалися виключні підстави для відмови в реєстрації кандидатів. Натомість найбільш дискусійним положенням законодавства залишався розмір грошової застави, яку мав внести кандидат для своєї офіційної реєстрації (2, 5 млн грн). Зокрема, рекомендації «Європейської комісії за демократію

13 Комуністична партія України анонсувала для ЗМІ лише дату проведення з'їзду, не зазначивши місце та час його проведення. Як зазначають спостерігачі ОПОРИ, на з'їзді КПУ, що відбувся 25 березня в Донецьку, не були присутні провідні загальнонаціональні ЗМІ та журналісти Донеччини. У той же час, Партія регіонів 30 березня у Києві обмежила доступ журналістів на першу частину з'їзду, на якому приймалося рішення про підтримку кандидата Михайла Добкіна на пост Президента України.

через право» (Венеціанська комісія), які були надані до початку виборчого процесу, передбачали необхідність проведення дискусії щодо зменшення розміру грошової застави.

Після надходження повного пакету документів ЦВК приймала рішення про реєстрацію чи відмову в реєстрації кандидата на пост Президента України не пізніше ніж на п'ятий день з дня прийняття документів.

ОПОРА не зафіксувала значних проблем під час реалізації ЦВК своїх повноважень із реєстрації кандидатів на пост Президента України. До Комісії надійшло 46 пакетів документів на реєстрацію кандидатів. З них **36** претендентів були самовисуванцями, **10** – були висунуті політичними партіями. За результатами розгляду документів ЦВК прийняла рішення про реєстрацію 23 кандидатів на пост Президента України. 23 особам було відмовлено найчастіше у зв'язку з ненаданням документів про внесення грошової застави, невідповідності декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру встановленій формі, відсутність інших документів, передбачених законодавством. Варто зазначити, що частина кандидатів свідомо порушували порядок реєстрації кандидатів. Зокрема, низка кандидатів подавали до ЦВК документи, які підтверджували внесення грошової застави в неналежному розмірі. Таким чином, процес реєстрації кандидатів на пост Президента України мав законний, безконфліктний та політично незаангажований характер.

На позачергових виборах Президента України 25 травня 2014 р. балотувалося 23 кандидата. Більше кандидатів було зареєстровано лише на виборах 2004 р. – 26 осіб., а найменша кількість претендентів на найвищу посаду в державі зафіксована на виборах 1991 та 1994 рр.

«Кількість кандидатів на пост Президента України у 1991, 1994, 1999, 2004, 2010, 2014 рр.»

1991	1994	1999	2004	2010	2014
6	7	15	26	18	23

Зростання кількості кандидатів мало декілька практичних аспектів. Зокрема, велика їх кількість підвищувала витрати з Державного бюджету України на організацію та проведення голосування. У той же час окремі кандидати ві-

дігравали технічну функцію у передвиборчих кампаніях найбільш рейтингових претендентів на посаду Президента України.

На позачергових виборах Президента України зафіксована тенденція до зменшення кількості кандидатів, які входили до складу тієї чи іншої партії. Якщо на позачергових виборах 2014 р. 52 % кандидатів були членами політичних партій, то у 1999 р. це показник був на рівні 80 %. Збільшилася і кількість кандидатів, які балотуються шляхом самовисування. У 2014 р. 70 % кандидатів були самовисуванцями, у 1999 р. – 20 %, 2010 р. – 56 %. Ці дані свідчать про незавершеність процесу структуризації політичних настроїв у суспільстві та недостатню ефективність партійних інститутів.

«Кандидати від партій та самовисуванці на виборах Президента України»

Роки	Члени Партій	Позапартійні кандидати (% від загальної кількості)	Самовисуванці (% загальної кількості кандидатів)	Висунути партіями (до 2014 р. ще й виборчими блоками, % від загальної кількості)
1999	80 %	20 %	20 %	80 %
2004	73 %	27 %	35 %	65 %
2010	56 %	44 %	56 %	44,4 %
2014	52 %	48 %	70 %	30 %

Перелік кандидатів, зареєстрованих на позачергових виборах Президента, в чергове засвідчив наявність гендерного дисбалансу на українських виборах. З 23 кандидатів лише троє - жінки.

Фактично вперше за історію виборів в Україні на пост Президента не балотувалися чинні посадові особи вищих органів державної влади. Жодний кандидат на позачергових виборах не займав посад в Кабінеті Міністрів, центральних органах виконавчої влади, керівництві Верховної Ради України. Відсутність у списку кандидатів посадових осіб високого рангу об'єктивно сприяло зниженню адміністративного впливу на перебіг виборчої кампанії.

Закон України «Про вибори Президента України» встановлював крайній термін внесення кандидатом до ЦВК заяви про відмову балотуватися¹⁴. Цим правом скористалося лише два кандидата – Наталя Королевська та Олег Царьов. Як відомо, колишній кандидат на пост Президента України Царьов ще до проведення голосування став одним із лідерів терористичних організацій, діяльність яких спрямовувалася на порушення територіальної цілісності України. Ще два кандидати – Петро Симоненко та Олександр Клименко – заявили про відому від балотування після передбаченого законодавством терміну. Їхні заяви не мали юридичних наслідків і виборці могли голосувати за них 25 травня 2014 р. Втім, політичні стратегії Симоненка та Клименка потенційно могли дезорієнтувати частину виборців.

УМОВИ ЗДІЙСНЕННЯ ПЕРЕДВИБОРЧОЇ АГІТАЦІЇ

Перебіг передвиборчої агітації на позачергових виборах Президента України засвідчує поступ українського суспільства на шляху зміцнення принципів чесного та конкурентного волевиявлення. Ключовою відмінністю позачергових виборів Глави держави від попередніх кампаній стала відсутність масштабних проявів адміністративного ресурсу та підкупу виборців. Протягом всієї передвиборчої кампанії спостерігачі ОПОРИ зафіксували лише поодинокі випадки застосування адміністративного ресурсу та непрямого підкупу виборців, які не мали системного чи масового характеру¹⁵. Жоден із кандидатів на пост Президента України не мав позаконкурентних переваг у виборчому процесу, а владна вертикаль у країні не використовувалася на користь окремих політичних лідерів. Нівелювання впливу адміністративного фактору позитивно вплинуло на зменшення інших негативних проявів у виборчому процесі. Зокрема, деконцентрація адміністративного ресурсу практично унеможливила використання державних та місцевих бюджетів в інтересах окремих кандидатів та з метою матеріального заохочення виборців.

Новий стандарт передвиборчої кампанії став результатом демократичного піднесення в суспільстві, пов'язаного із драматичними подіями на Євромайдані 2013-2014 рр. Натомість український парламент доклав певних зусиль до

14 02 травня 2014 р.

15 Спостерігачі ОПОРИ протягом виборчого процесу виявляли, верифікували та оприлюднювали на <http://map.opora.org/> порушення законодавства.

удосконалення процедур ведення передвиборчої агітації. Зокрема, було посилено інформаційну складову виборчого процесу, процедурно удосконалено обмеження передвиборчої агітації, удосконалено порядок проведення теледебатів між кандидатами тощо.

Не дивлячись на позитивні зрушення України щодо забезпечення стандартів передвиборчої кампанії, протягом виборів було зафіксовано низку серйозних проблем. Найбільш складною виявилася ситуація із забезпечення виборчих прав громадян, які проживають у Донецькій та Луганській областях. Діяльність на території цих областей терористичних організацій, встановлення злочинними угрупованнями контролю над телекомунікаційними об'єктами, тиск на ЗМІ унеможливили повноцінний доступ мешканців двох українських регіонів до інформації про виборчий процес, переваги та недоліки кандидатів. Передвиборчі кампанії кандидатів на пост Президента України в Донецькій та Луганській областях не були повномасштабними та найчастіше обмежувалися символічними візитами. Агресія РФ на Донбасі, у тому числі у її інформаційному вимірі, засвідчила необхідність системного посилення спроможності державної інформаційної політики в Україні. На жаль, взаємовідносини між Україною та Росією спровокували протягом виборів низку спонтанних проявів агресії проти кандидатів та політичних сил, які асоціювалися з певними проросійськими орієнтаціями.

За оцінками ОПОРИ, зафіксовані порушення виборчого законодавства найчастіше стосувалися недотримання правил передвиборчої агітації та перешкоджання політичній діяльності. Якщо порушення правил передвиборчої агітації, здебільшого, визначалися недотриманням вимог до маркування матеріалів передвиборчої агітації та проведення агітації в день голосування, то факти перешкоджання діяльності кандидатів мали серйозніший характер. Зокрема, у Донецькій та Луганській областях бойовиками сепаратистських угруповань було здійснено цілу низку нападів на представників кандидатів. В інших областях України зафіксовано декілька кримінальних злочинів проти представників кандидатів, поодинокі випадки пошкодження майна та приміщень виборчих штабів. Враховуючи досвід президентської кампанії 2014 р., діяльність правоохоронних органів в умовах виборчого процесу має зазнати суттєвого перегляду та удосконалення.

Актуальною для України залишається проблема забезпечення прозорості витрат кандидатів на агітаційні цілі та функціонування виборчих фондів.

Спостерігачі Громадянської мережі ОПОРА неодноразово фіксували факти залучення до агітаційної діяльності громадян, робота яких оплачується неофіційно – не з коштів виборчого фонду кандидата.

За даними моніторингу ОПОРИ, найпоширенішим видом передвиборчої агітації на позачергових виборах Президента України стала реклама в медіа (публікації, повідомлення, виступи, сюжети в місцевих ЗМІ (телебачення, радіо, газети, Інтернет). Більшість кандидатів вдавалася до цієї форми агітації у найбільшій кількості виборчих округів. Другим за популярністю видом агітації стала зовнішня реклама. Вулична агітації займала третю позицію. Найменш активно кандидати та їхні виборчі штаби проводили пряму роботу із виборцями. Одним із недоліків передвиборчої кампанії можна вважати те, що між двома лідерами виборів не відбулося прямих дебатів.

ФІНАНСУВАННЯ ВИБОРЧОЇ КАМΠΑНІЇ

Питання фінансування виборчих кампаній залишається неврегульованим в українському законодавстві загалом і в Законі України «Про вибори Президента України» зокрема. Формально витрати на підготовку та проведення виборів Президента України здійснюються виключно за рахунок коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення виборів Президента України, та коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України. Більше того, зберігається заборона фінансування передвиборчих агітаційних заходів чи матеріалів передвиборчої агітації з джерел з поза меж виборчого фонду. На практиці ж перевірити й проконтролювати виконання цієї вимоги Закону ЦВК не вміє. Кандидати формально звітують про витрати в межах виборчих фондів, але звіти є не достатньо детальними й публікуються вже після виборів, коли кампанія завершена. Основна ж проблема полягає в тому, що не ведеться фіксація та облік коштів, які витрачаються не з виборчих фондів. Відтак, кандидати (партії) не несуть жодної відповідальності за подібні зловживання.

Також Закон містить вимогу про витрачання коштів з поточного рахунку виборчого фонду виключно у безготівковій формі. Разом з тим, залишається звичною практика, коли оплата роботи членів виборчих комісій, працівників виборчих штабів й агітаторів здійснюється готівкою «в конвертах». У такий

же спосіб можливо оминати заборону на укладення з виборцями за рахунок коштів виборчого фонду оплатних договорів на проведення передвиборчої агітації.

Розпорядники коштів накопичувального рахунку виборчого фонду кандидата не пізніш як на п'ятнадцятий день після дня виборів зобов'язані подати до ЦВК фінансовий звіт за встановленою формою. Відповідно до наданих і опублікованих звітів загальні витрати кандидатів у Президенти на виборчу кампанію склали 373,8 млн грн, що в три рази менше, ніж витрати на аналогічні вибори в 2010 році. Найбільше витратили Петро Порошенко (96,4 млн), Михайло Добкін (78,3 млн), Сергій Тігіпко (75,5 млн) та Юлія Тимошенко (67,5 млн). Левова частка витрат кандидатів пішла на використання засобів масової інформації.

Основним джерелом формування виборчих фондів стали власні кошти кандидатів і кошти партії, яка висунула кандидата. Значно менше ресурсів залучено кандидатами в якості добровільних внесків фізичних осіб. Хоча якраз останній спосіб мобілізації коштів є найбільш прозорим і демократичним, але складний для реалізації. Зокрема, Законом встановлено обмеження на добровільний внесок фізичної особи, який не може перевищувати чотирьохсот мінімальних розмірів заробітної плати. Також заборонені добровільні внески від анонімних жертводавців. Власні кошти ж і кошти партії не обмежуються. Зважаючи на те, що інформація про джерела походження власних і партійних коштів зазвичай є недоступною, продовжує зберігатися недовіра з боку виборців до фінансування виборчих кампаній з таких коштів.

Контроль за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів вибірково здійснюється Центральною виборчою комісією та установою банку, в якій відкрито рахунок виборчого фонду. Формально ЦВК здійснює аналіз фінансових звітів і у разі виявлення ознак порушення вимог Закону «Про вибори Президента України» Центральна виборча комісія повідомляє відповідні правоохоронні органи для перевірки і реагування відповідно до Закону. Однак це положення не містить практичних механізмів реалізації, а тому залишається суто декларативним.

Для забезпечення прозорості фінансових витрат кандидатів (партій) необхідно імплементувати дієвий механізм моніторингу фінансового становища виборчих представників до їхнього вступу на посаду і після закінчення терміну дії їхніх повноважень.

УЗАГАЛЬНЕННЯ ПРАКТИКИ ОСКАРЖЕННЯ У ВИБОРЧИХ СПОРАХ З ПОЗАЧЕРГОВИХ ВИБОРІВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ 25 ТРАВНЯ 2014 РОКУ

Спостерігачі Громадянської мережі ОПОРА здійснювали моніторинг судової практики у виборчих справах на позачергових виборах Президента України. За результатами спостереження виявлено, що ключовим предметом судових спорів на позачергових виборах Президента України стало уточнення списку виборців.

Як засвідчує аналіз зібраних даних, судами першої та апеляційної інстанцій було ухвалено 1 202 постанови у адміністративних справах з приводу забезпечення реалізації громадянами права голосу на виборах Президента України¹⁶. При цьому, 97 % (1 161) судових справ стосувалися уточнення списку виборців. Найбільше виборчих спорів щодо уточнення списку виборців зафіксовано у м. Київ (238), Івано-Франківській (116) та Дніпропетровській (107) областях. 90 % справ щодо уточнення списку виборців було вирішено на користь позивачів.

Із 1 161 постанов 1 115 стосується включення до списку виборців, з яких 1 008 вирішено на користь позивачів та 107 постановами відмовлено у задоволенні позову. Основною причиною відмов у задоволенні позовних вимог стало те, що позивачі мали зареєстроване місце проживання відмінне від адреси, за якою вони просили включити їх до списків виборців¹⁷. Другою за кількістю відмов стала причина відсутності зареєстрованого місця проживання¹⁸. Третьою за кількістю відмов стала причина наявності у списку виборців позивачів, коли суди розцінювали позовні заяви як безпідставні¹⁹. Також зафіксовано низку специфічних судових спорів. Зокрема, у Київській області судом було відмовлено у задоволенні позову про включення до списку виборців особі, що

16 Спостерігачі ОПОРИ використовували дані Єдиного реєстру судових рішень за період з початку виборчого процесу (25 лютого 2014 року) по день завершення виборчого процесу (18 червня 2014 року)

17 Кількість рішень: Волинська область - 1, Дніпропетровська - 7, Житомирська - 2, Закарпатська - 1, Запорізька - 1, Івано-Франківська - 2, Київська - 16, Кіровоградська - 2, Львівська - 2, Одеська - 8, Полтавська - 1, Рівненська - 6, Сумська - 9, Тернопільська - 1, Черкаська - 3, Чернігівська - 2, м. Київ - 43

18 Кількість рішень: Дніпропетровська область - 1, Житомирська - 2, Одеська - 4, Полтавська - 1, Сумська - 3, Черкаська - 2, Чернігівська - 1, м. Київ - 4

19 Кількість рішень: Івано-Франківська область - 2, Рівненська - 1, Тернопільська - 1, м. Київ - 5

прибула з тимчасово окупованої території на тій підставі, що позивач не надав суду доказів, що вона прибула на тимчасове проживання до Києво-Святошинського району, та яке житло вона займає²⁰. Натомість у Сумській області судом було відмовлено у задоволенні позову про включення до реєстру виборців громадянина республіки Білорусь, оскільки він не має права голосу²¹. У 3-х випадках суди відмовили у задоволенні позовних заяв через недодання позивачами до позовної заяви копій документів, що посвідчують особу. Всі ці позови були подані особами, що відбували покарання у Шосткінській виправній колонії № 66.

Із 1 161 постанови щодо уточнення списку виборців 39 стосується зміни місця голосування, 6 – виправлення неправильності записів у списках виборців, 1 – виключення зі списку виборців. Із 39 рішень щодо зміни місця голосування задоволено 30 та відмовлено в задоволенні 9. Основною причиною відмови стало недотримання вимог порядку тимчасової зміни місця голосування щодо подання заяви до органу ведення реєстру виборців. Іншими причинами відмови стали: відсутність у заяві викладу необхідності тимчасово змінювати місце голосування і адреси, де виборець перебуватиме у день виборів²²; безпідставність позову, оскільки позивач просив його включити у список виборців на спеціальній виборчій дільниці в ізоляторі тимчасового утримання, тоді як виборцю було змінено запобіжний захід з тримання під вартою на домашній арешт²³, що не позбавляє можливості проголосувати за місцем реєстрації; позов подано до неналежного відповідача, до дільничної виборчої комісії замість органу ведення реєстру виборців²⁴; до позовної заяви не було додано доказу подання до органу ведення реєстру виборців заяви про тимчасову зміну місця голосування²⁵. Також виявлено 6 рішень щодо виправлення неправильності записів у списках виборців та 1 рішення про виключення зі списку виборців²⁶.

У Єдиному реєстрі судових рішень наявні 13 рішень судів апеляційної інстанції за наслідками перегляду рішень судів першої інстанції з приводу спорів про уточнення списків виборців. У 10 рішеннях суди дійшли висновку про те, що рішення суду першої інстанції є законним та обґрунтованим, за яким

20 <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38790483>

21 <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38758219>

22 <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38797281>

23 <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38947272>

24 <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38798168>

25 <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38866082>

26 Усі позовні вимоги були задоволені.

апеляційні скарги залишилися без задоволення, а рішення суду першої інстанції без змін²⁷. Також виявлено 2 рішення, якими задоволено апеляційні скарги. Зокрема, Київським апеляційним адміністративним судом було задоволено апеляційну скаргу за позовом виборця про зміну місця голосування. Причиною відмови суду першої інстанції слугувало те, що виборець не надав доказу звернення із заявою про тимчасову зміну місця голосування до органу ведення реєстру. Але, враховуючи загальновідомий факт, що в останній день звернення (19.05.2014 року) був великий наплив виборців, що бажали змінити місце голосування, які так і не змогли подати відповідні заяви, суд дійшов висновку про необхідність поновити права виборця на участь у голосуванні²⁸. Львівський апеляційний адміністративний суд (1 рішення) залишив апеляційну скаргу без розгляду через пропущення строку на апеляційне оскарження.

Окрім рішень, що стосувалися уточнень списків виборців, зафіксовано 5 випадків розгляду судами першої інстанції іншої категорії справ. Зокрема, Постановою Волинського окружного адміністративного суду було задоволено позов за позовною заявою довіреної особи кандидата в Президента України до Виконавчого комітету Луцької міської ради Волинської області про зобов'язання зупинити порушення виборчого законодавства шляхом зняття матеріалів передвиборчої агітації. Позовні вимоги були обґрунтовані тим, що 24 травня 2014 о 12:17 год. позивачем було виявлено факт знаходження на рекламному стовпі по вул. Лесі Українки у м. Луцьк друкованих матеріалів передвиборчої агітації кандидата на пост Президента України²⁹. Крім цього, Постановою Деснянського районного суду м. Чернігів було відмовлено у задоволенні позову одного з кандидатів у Президенти України до ТОВ «Реклама та друк», в якому він просив визнати розміщення позивачем друкованих агітаційних матеріалів (білборд з написом «25 травня. Твій голос вирішальний. Час жити по-новому») 24 травня 2014 року за адресою: м. Чернігів, вул. Інструментальна, 3 неправомірними та такими, що порушують вимоги ч.2 ст.57 ЗУ «Про вибори Президента України» та зобов'язати відповідача зняти агітаційні матеріали. Після оцінки доказів та аналізу законодавства суд дійшов висновку, що напис на білборді за своїм змістом не є агітаційним, оскільки не містить спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата на пост Президента України³⁰.

27 Кількість рішень: Одеський апеляційний адміністративний суд – 2 рішення, Київський апеляційний адміністративний суд – 8.

28 <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38846703>

29 <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39031338>

30 <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38847279>

ОПОРОЮ зафіксовано 15 судових рішень щодо рішень, дій та бездіяльності Центральної виборчої комісії. У тому числі 9 справ стосувалися реєстрації/відмов у реєстрації кандидатів на пост Президента України, 3 справи щодо надання інформації; 2 справи – питання реєстрації офіційних спостерігачів від міжнародних організацій, 1 справа – питання формування ОВК. До прикладу, Постановою Київського апеляційного адміністративного суду відмовлено у задоволенні позову до ЦВК, у якому кандидат у Президенти Гриценко А.С. просив визнати протиправною та скасувати постанову ЦВК від 02.05.2014 року № 468 «Про зміни в складі окружних виборчих комісій з виборів Президента України на позачергових виборах Президента України 25 травня 2014 року» у частині призначення 49 осіб на посади голів, заступників голів, секретарів комісій. Свої вимоги позивач обґрунтовував тим, що при прийнятті оскаржуваного рішення відповідачем не дотримано принципу пропорційності розподілу керівних посад в окружних комісіях між суб'єктами подання кандидатур, оскільки зазначеною постановою не призначено жодної посадової особи від кандидата Гриценка А.С. Суд дійшов висновку, що збереження пропорційності частки посад голови, заступника голови та секретаря ОВК покладається на ЦВК Законом, яка, в умовах довготривалості виборчого процесу, приймає ряд рішень для його забезпечення, а тому виокремлення окремої постанови відповідача без врахування інших прийнятих рішень з цього питання не дає підстав вважати про порушення прав позивача, як кандидата на пост Президента України³¹. Крім цього, Постановою Київського апеляційного адміністративного суду відмовлено у задоволенні позову до ЦВК громадянина України, просив визнати протиправною та скасувати Постанову ЦВК від 15.05.2014 року № 587 «Про запит на інформацію Терещенка Г.П., зареєстрований в Центральній виборчій комісії 7 травня 2014 року за № 21-17-6692», зобов'язати ЦВК надати копії автобіографій усіх зареєстрованих кандидатів у Президенти України та винести окрему ухвалу щодо притягнення до адміністративної відповідальності осіб, що відповідальні за ненадання інформації. У ході судового розгляду суд дійшов висновку, що автобіографії кандидатів, подані для їх реєстрації, містять, окрім біографічних даних, оприлюднення яких є обов'язковим відповідно до ч.2 ст.56-1 ЗУ про вибори Президента України, містять іншу інформацію, що є конфіденційною і яка може поширюватися лише за умови надання особою згоди на її поширення. При цьому суд встановив, що кандидати такої згоди не давали. Таким чином, суд вважає Постанову ЦВК від 15.05.2014 року

№ 587 прийнятою з дотриманням Закону та не вбачає підстав для задоволення позову³².

Зафіксовано 2 судові рішення, у яких предметом розгляду було оскарження дій кандидата в Президенти України. За позовами кандидата Симоненка П.М обидва були розглянуті Київським апеляційним адміністративним судом. Симоненко оскаржував поширення інформації про нього з боку інших кандидатів на пост Президента України. Зокрема, позивач просив суд визнати неправними дії кандидата на пост Президента України Ляшка О.В., які полягають в поширенні завідомо недостовірної інформації, зобов'язати Ляшка О.В. утриматися від розповсюдження неправдивих, недостовірних відомостей та зобов'язати його спростувати розповсюджену недостовірну інформацію. Позивач обґрунтовував свої вимоги тим, що Ляшко О.В. заявив про причетність лідера комуністів до фінансування сепаратистської діяльності в Донецькій і Луганській областях. Суд дійшов висновку, що позовна заява не підлягає задоволенню у частині позовних вимог до Ляшка О.В., оскільки докази, що ця заява зроблена саме Ляшком О.В. відсутні, але визнав дії Інтернет-сайту щодо розповсюдження відповідної заяви неправомірними та зобов'язав його спростувати розповсюджену ним недостовірну інформацію³³. Аналогічний позов Симоненка до кандидата на пост Президента України Шкіряка З.Н. не було задоволено.

Загальна статистика судових спорів на позачергових виборах Президента України (за даними Єдиного реєстру судових рішень, перша та апеляційна інстанція разом)

Справи із уточнення списку виборців	Оскарження рішень дій чи бездіяльності ЦВК	Оскарження дій кандидатів на пост Президента України	Інші справи
1174	15	2	11

У судовому реєстрі також наявне рішення Вищого адміністративного суду за наслідками розгляду позову до Центральної виборчої комісії про скасування протоколу про результати виборів Президента України. Розглянувши позо-

32 <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38719926>

33 <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38304913>

вну заяву, суд дійшов висновку, що в позовній заяві позивач не вказує в чому полягає порушення його особистого права, свободи та інтересу, в тому числі виборчого, з боку ЦВК та яким чином оскаржуваний протокол ЦВК впливає на його права та обов'язки як безпосереднього суб'єкта правовідносин, в яких виник спір, також відсутнє правове обґрунтування позовних вимог у цій частині³⁴.

НАЦІОНАЛЬНІ ТА МІЖНАРОДНІ СПОСТЕРІГАЧІ НА ПОЗАЧЕРГОВИХ ВИБОРАХ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Чинне законодавство України гарантувало право національних громадських організацій, міжнародних організацій та іноземних держав здійснювати спостереження на позачергових виборах Президента України.

Нова редакція Закону «Про вибори Президента України» прирівнює офіційних спостерігачів від партій-суб'єктів виборчого процесу, кандидатів та громадських організацій у правах. Реєстрація спостерігача від громадської організації включає 2 етапи: 1) отримання від ЦВК громадською організацією дозволу мати офіційних спостерігачів на виборах; 2) реєстрацію спостерігача від організації, яка отримала відповідний дозвіл ЦВК, окружною комісією. Право на отримання дозволу мати спостерігачів на виборах Президента мали всі зареєстровані (незалежно від строку реєстрації) організації, до статутної діяльності яких належать питання виборчого процесу та спостереження за ним, які у встановлений законом строк звернулись до ЦВК із клопотанням про дозвіл мати спостерігачів. Підстави відмови в наданні дозволу національним громадським організаціям мати спостерігачів визначені виборчим законом та мають формальний характер. Закон України «Про вибори Президента України» наділяв офіційних спостерігачів від громадських організацій низкою важливих повноважень, у тому числі правом судового та позасудового оскарження порушень виборчого законодавства.

ЦВК надала дозвіл мати спостерігачів на позачергових виборах Президента України 10 громадським організаціям. Зокрема діяльність 4 громадських організацій поширювалася на усю територію України, 6 організацій мали ло-

34 <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39083346>, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39083372>

кальний характер. У порівнянні із парламентськими виборами 2012 р., на цих виборах суттєво зменшилася кількість національних громадських організацій, які звернулися до ЦВК із клопотанням мати спостерігачів (2012 р. – 68 неурядових організацій). Українські організації у встановленому порядку зареєстрували 4 887 спостерігачів, 2 245 з яких від Громадянської мережі ОПОРА.

Число зареєстрованих офіційних спостерігачів від міжнародних організацій та іноземних держав складала 3 607 осіб (від дев'ятнадцяти іноземних держав – 302, від двадцяти міжнародних організацій – 3 305 осіб).

Найбільш численні місії спостерігачів представляли такі міжнародні організації: Бюро демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі (1 056 осіб), Європейська платформа за демократичні вибори (EPDE) у складі 823 осіб, Європейська мережа організацій зі спостереження за виборами (ENEMO) у складі 382 осіб, Світовий Конгрес Українців (236 осіб) та Український Конгресовий Комітет Америки (222 особи).

ЦВК зареєструвала офіційних спостерігачів від дев'ятнадцяти іноземних держав. Серед них найбільше спостерігачів матимуть: Республіка Польща (61), США (38), Литовська Республіка (31), Королівство Данія (28) та Угорщина (22).

Порівняно з черговими виборами Президента 2010 року кількість спостерігачів від іноземних та міжнародних організацій дещо зменшилася. Тоді моніторинг виборів здійснювали представники 19 держав (330 осіб) і 18 міжнародних організацій (3 449 осіб). Варто враховувати той факт, що на виборах 2010 р. були присутні представники Російської Федерації та країн-членів Співдружності Незалежних Держав, зокрема, у складі місій спостерігачів міжнародних організацій: Автономна некомерційна організація «Міжнародна організація зі спостереження за виборами «CIS-ЕМО»» (416 осіб), Міжнародна спілка громадських організацій «Міжнародна Спілка Комсомольських Організацій – Всесоюзна Ленінська Комуністична Спілка Молоді» (МСКО – ВЛКСМ) (162 особи), Міжпарламентська Асамблея держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав (84 особи). Разом з тим, на цьогорічних президентських виборах спостерігачі від країн СНД і Російської Федерації увійшли до складу інших місій офіційних спостерігачів, зокрема, від Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ. Крім того, ЦВК зареєструвала 823 спостерігача від Європейської платформи за демократичні вибори, 95 % представників якої стали громадяни Російської Федерації.

ДЕНЬ ГОЛОСУВАННЯ, ПІДРАХУНОК ТА ВСТАНОВЛЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ВИБОРІВ

25 травня вибори Президента України відбулися і відповідно до Закону та міжнародних стандартів. Парламент і ЦВК доклали достатніх зусиль для того, щоб забезпечити організацію підготовки виборчого процесу і проведення дня голосування на належному рівні. Голосування проходило по всій території України (не включаючи тимчасово окуповані території АР Крим і м. Севастополь), однак було ускладнене позазаконними діями терористичних груп і озброєних осіб, які зірвали виборчий процес у 14 із 22 округів Донецької та 10 з 12 – Луганської області. У цілому по країні, окрім зазначених 2 областей, голосування проходило спокійно і без значних інцидентів та масових зловживань, а наявність деяких порушень загалом не вплинула на волевиявлення громадян. Актуальними проблемами залишаються ефективність роботи правоохоронної системи та IT-безпека інформаційної системи «Вибори». Згідно з попередніми даними паралельного підрахунку голосів ОПОРИ, на виборах здобув перемогу Петро Порошенко 53,4 %, а друге місце посіла Юлія Тимошенко – 13,2 %.

У голосуванні на позачергових виборах Президента України 25 травня мали право взяти участь більше 34 мільйонів українців, що досягли 18-річного віку та мали право голосу. Відзначимо, що вибори Президента України відбувалися у надскладних умовах, коли частина території України перебувала в умовах тимчасової окупації (територія АР Крим і м. Севастополь), а у межах Донецької і Луганської областей діяли позазаконні терористичні групи та озброєні особи. Це призвело до перешкоджання реалізації виборчих прав громадян з боку ворожих до держави сил. Цей контекст знизив загальнонаціональну явку, хоча її підсумковий показник став цілком репрезентативним – на рівні 60 %. Діяльність терористичних груп була направлена на організацію системи залякування, погроз та тиску на виборців і членів комісії, з метою перешкоджання їх участі у виборах. Зрив голосування в 14 з 22 округів Донецької та 10 з 12 – Луганської області є прямим наслідком позазаконної діяльності цих осіб. Всього в країні було утворено 213 окружних виборчих комісій, з яких 24 не змогли виконувати свої обов'язки в день голосування через загрози життю та здоров'ю громадян. Разом з тим, в цілому по країні (окрім 2 зазначених

областей) голосування проходило спокійно і без значних інцидентів та без масових порушень, а наявність деяких порушень загалом не вплинула на волевиявлення громадян.

Типові порушення зафіксовані в ході голосування та підрахунку голосів

Протягом дня голосування ОПОРА спостерігала за здійсненням дільничними виборчими комісіями основних виборчих процедур. За даними ОПОРИ, виборчі комісії вдавалися до окремих порушень законодавства. Втім, ці інциденти не мали масового характеру та не могли вплинути на результати волевиявлення громадян.

Майже 20 %³⁵ виборчих дільниць завчасно (раніше ніж за 45 хвилин до початку голосування) розпочали проведення підготовчого засідання, тим самим обмеживши можливості офіційних спостерігачів контролювати перебіг ранкового засідання. Майже 7 % ДВК не вели протокол підготовчого засідання, що є обов'язком відповідних комісій. На майже 5 % ДВК не було печаток. Натомість на 13 % дільниць під час проведення підготовчого засідання було виявлено пошкодження стрічки опечатування сейфу із виборчими бюлетенями. Як засвідчують дані спостерігачів, біля 4 % дільниць не змогли розпочати голосування о 8 годині через організаційні складнощі.

Протягом перших годин голосування (з 8 до 12 год.) найпоширенішими порушеннями виборчих процедур стали спроби видачі членами ДВК виборчих бюлетенів без пред'явлення виборцем документів та спроби виборців проголосувати без належних підстав. Такі випадки зафіксовані на 7 % дільниць.

На 4 % виборчих дільниць зафіксовано випадки порушення таємниці голосування. Натомість на 4 % дільниць були присутні особи, які не мають права перебувати у приміщенні для голосування. На 3 % дільниць мали місце спроби винести бюлетені за межі приміщення для голосування.

За 12 до 16 години дня на виборчих дільницях найчастіше вдавалися до спроби видачі членами ДВК виборчих бюлетенів без пред'явлення виборцем документів та спроби виборців проголосувати без належних підстав. Однак такі випадки не мали масштабного поширення і були зафіксовані лише на

³⁵ Вказано відсоток, репрезентативний для всієї країни, що забезпечено статистично обґрунтованою вибіркою в рамках паралельного підрахунку голосів (PVT-метод)

6 % та 4 % дільниць відповідно. Також на 3 % дільниць були присутні особи, які не мають права перебувати у приміщенні для голосування. Натомість на 3 % виборчих дільниць зафіксовано випадки порушення таємниці голосування. Разом з тим, лише на 2 % дільниць мали місце спроби винести бюлетені за межі приміщення для голосування.

Протягом останніх годин голосування (16-20 год.) спостерігачі ОПОРИ зафіксували на 4 % виборчих дільниць спроби видачі бюлетенів без пред'явлення належних документів. Натомість на майже 6 % дільниць відбувалися спроби отримати бюлетені без належних підстав. У той же час на 2 % дільниць мали місце випадки порушення таємниці голосування.

На 6 % виборчих дільниць ОПОРА зафіксувала черги виборців, які перебували у приміщенні для голосування станом на 20 год. 25 травня. Законодавство зобов'язує ДВК забезпечити можливість проголосувати всім виборцям, які на момент завершення голосування перебували у приміщенні виборчої дільниці. За даними спостерігачів, на значній частині виборчих дільниць ця можливість забезпечувалася орієнтовно до 24 год. 25 травня. Найбільші черги зафіксовані у м. Київ та Луганськ.

На 2 % виборчих дільниць ОПОРА зафіксувала порушення процедур підрахунку голосів. У той же час майже на 9 % дільниць не забезпечувалася можливість для спостерігачів бачити позначки на бюлетенях під час підрахунку голосів.

Загалом же, за результатами спостереження лише на 1 % виборчих дільниць спостерігачі ОПОРИ схильні недовіряти результатам підрахунку голосів.

Активність виборців у день голосування (за даними Громадянської мережі ОПОРА)

У рамках паралельного підрахунку голосів Громадянська мережа ОПОРА проаналізувала дані щодо активності виборців в Україні станом на 12:00, 16:00 і 20:00 години. При обрахунках до уваги бралися лише ті дільниці, які відкрилися і де відбувався процес голосування.

Середня явка виборців на позачергових виборах Президента України 2014 року по всій Україні склала 60 % [1] (станом на 20:00), що на 7,21 % менше, ніж на чергових президентських виборах 2010 року (67,21 % в першому турі) і на 14,92 % менше, ніж на виборах Президента 2004 року.

**Таблиця: Динаміка активності виборців протягом дня
голосування у 2010 і 2014 роках**

Вибори Президента 2010 (1 тур)	Позачергові вибори Президента 2014
явка станом на 11:00	явка станом на 12:00
16,87 %	25 %
явка станом на 15:00	явка станом на 16:00
47,60 %	45 %
явка станом на 20:00	явка станом на 20:00
66,76 %	60 %

Найвища активність спостерігалася в західних областях України – (Львівська, Івано-Франківська, Закарпатська, Тернопільська, Хмельницька, Рівненська, Волинська, Чернівецька) – 70 % і Центрі України (Вінницька, Житомирська, Черкаська, Дніпропетровська, Київська, Кіровоградські області та місто Київ) – 63 %. Явка на Сході (Донецька, Харківська, Сумська, Чернігівська, Луганська області) та Півдні (Одеська, Херсонська, Миколаївська і Запорізька області) склала 48 %.

В цілому, найактивніше виборці голосували в першій половині дня – станом на 12:00 годину явка становила 25 % і була однаково високою по всіх регіонах України: 22 % – на Півдні і Сході, 25 % – на Заході, 27 % – в Центрі. Після обіду явка сягнула 45 % (станом на 16:00), а в розрізі регіонів динаміка активності виборців на Заході (52 %) і в Центрі (47 %) зростала значно стрімкіше порівняно з Півднем і Сходом (37 % в обох випадках).

Результати паралельного підрахунку голосів Громадянської мережі ОПОРА

25 травня ОПОРА організувала паралельний підрахунок голосів на основі репрезентативної та статистично обґрунтованої вибірки. 1 500 дільниць стали полем дослідження, результат якого не перевищує похибку на рівні 2,9 %.

Спостерігачі ОПОРИ були акредитовані, пройшли спеціальне навчання та аналізували виборчий процес від 7:15 ранку та до завершення підрахунку го-

лосів на дільницях. Кожен з них надіслав до кол-центру ОПОРИ по 9 звітів, які стосувалися:

- проведення ранкового засідання,
- явки виборців (станом на 12:00, 16:00 та 20:00, або ж на момент завершення голосування),
- порушень протягом голосування та на етапі підрахунку,
- результатів волевиявлення.

Паралельний підрахунок на основі статистичної вибірки не є опитуванням. Це фіксація первинних офіційних даних протоколу, які фіксують результати голосування більше 1,3 мільйонів зареєстрованих виборців у всіх областях (включно з дільницями в Донецькій та Луганській областях), які взяли участь у президентських виборах.

ППГ – це незалежна діяльність, що проводиться тільки мережею ОПОРА з наміром отримання незалежної інформації щодо точності офіційних результатів Президентських виборів, не зважаючи на їх результат.

Базуючись на звітах 1 347 із 1 404 спостерігачів ППГ³⁶, ОПОРА отримала такі результати паралельного підрахунку голосів на Президентських виборах:

- Порошенко П. – 53,4 %;
- Тимошенко Ю. – 13,2 %;
- Решта кандидатів разом – 31,8 %;
- Недійсними буде визнано – 1,6 %.

БЕЗПЕКА ПІД ЧАС ВИБОРІВ

Вперше в історії України питання безпеки під час виборчої кампанії стало одним із ключових проблем та ризиків щодо реалізації та забезпечення виборчих прав громадян. У зв'язку з цим на державному рівні було прийнято ряд рішень щодо мінімізації загроз виборцям та членам комісій, контроль ситуації щодо стримування ареалу територій, що контролюються терористами та забезпечення на законодавчому рівні необхідних змін.

36

1 347 із 1 404 виборчих дільниць, які відкрились у рамках вибірки, з 835 495 голосів

Громадянська мережа ОПОРА звернулась до Ради національної безпеки та оборони з пропозицією зібрати Міжвідомчу нараду з питань забезпечення проведення виборів Президента за участю представників УМВС, Департаменту прикордонної служби, СБУ, Генеральної прокуратури, ЦВК, МЗС на базі РНБО та за участю громадських організацій. Така ініціатива мала зворотній зв'язок та практичні наслідки. Учасники та організації надали пропозиції силовому блоку відомств, що стосувались посилення захисту будівель виборчих комісій, забезпечення заходів щодо безпеки транспортування виборчої документації, посилення персонального захисту членів комісій тощо.

Розпорядженням в.о. Президента України та Голови Верховної Ради України Олександра Турчинова³⁷ «Про забезпечення належної охорони приміщень окружних, дільничних виборчих комісій та органів ведення Державного реєстру виборців у період підготовки і проведення позачергових виборів Президента України 25 травня 2014 року» затверджено ряд норм щодо комплексних безпекових заходів під час кампанії.

Крім того, Верховна Рада України за поданням Кабінету Міністрів України прийняла зміни до ЗУ «Про вибори Президента України», які були підписані в.о. Президента від 15 травня³⁸ та безпосередньо стосувалися питань безпеки під час кампанії. Передбачено, що не пізніше ніж за 10 днів до дня виборів органи МВС повинні забезпечити цілодобову охорону приміщень окружних виборчих комісій (ОВК), а також – у разі необхідності за зверненням Центральної виборчої комісії, органів ведення Державного реєстру виборців. Також у виняткових випадках місце знаходження окружних виборчих комісій (ОВК) може бути зміненим за поданням відповідного голови облдержадміністрації та знаходитися поза межами відповідного територіального виборчого округу. Орган ведення Державного реєстру виборців не пізніше як за десять днів (раніше передбачалося – не пізніше як 16 днів) до дня виборів у приміщенні, в якому він розташований, передає один примірник попереднього списку виборців та виготовлені іменні запрошення, передбачені частиною другою статті 32 цього Закону, відповідній дільничній виборчій комісії. Ця новація спрямована на захист персональних даних громадян та протидію викраденням списків виборців терористичними групами в Донецькій та Луганській областях, з метою залякування і погроз на адресу виборців, використання даних громадян у не-

37 № 835/2014-рп від 8 травня 2014 року

38 Проект змін до ЗУ «Про вибори Президента України» щодо забезпечення належної організації та проведення виборчого процесу №1272-VII

законний спосіб. Також передбачено зміни строків щодо доставки запрошення виборців на голосування. Транспортування виборчої документації від ДВК до ОВК (документів, зазначених у ч. 10 ст. 79 Закону «Про вибори Президента України»), здійснюється головою дільничної виборчої комісії або заступником голови та іншими двома членами цієї комісії під охороною у супроводі працівників органів внутрішніх справ, а у разі необхідності за зверненням Центральної виборчої комісії – співробітників Служби безпеки України. Раніше було передбачено супровід лише одного представника МВС.

Не зважаючи на вжиті заходи, ОПОРИ доводиться констатувати, що тиск на членів виборчих комісій, напади на приміщення для голосування, викрадення виборчої документації в окремих районах Донецької та Луганської області не вдалось припинити. В результаті чого голосування не відбулось у 14 округах Донецької та 10 – Луганської областей. В цілому, в Україні було задіяно 52 000 особового складу органів внутрішніх справ та 11 000 працівників Державної служби з надзвичайних ситуацій для забезпечення порядку поблизу виборчих дільниць та їх охорону в день голосування. В громадських місцях охорону порядку забезпечували понад 11 000 працівників міліції, курсантів, військовослужбовців Національної гвардії України та понад 16 000 представників громадськості. Втім, в 2-х областях, де тривало протистояння з терористичними групами, саме працівники УМВС вдавались до злочинної бездіяльності, або ж сприяли терористам в їх завданнях щодо зриву роботи виборчих комісій окружного та дільничного рівня. Спостерігачі ОПОРИ фіксували непоодинокі факти відсутності будь-якого спротиву під час втручання терористів у роботу комісій, викрадення членів ОВК з адміністративних будівель, захоплення виборчої документації терористами при безпосередній присутності працівників міліції, які не чинили жодного спротиву. Крім того, чисельність особового складу, яка була залучена до охорони приміщень та членів комісій у день голосування менша порівняно з черговими виборами 2012 року до Верховної Ради України. За офіційними даними, до охорони громадського порядку у 2012 році було залучено 58 500 міліціантів та 18 000 працівників МНС. Такий факт, з урахуванням непроведення голосування на тимчасово окупованій території АР Крим, свідчить про штатну кількість правоохоронців, залучених до виборів 2014 року. Варто також зазначити, що в період активної фази силового протистояння в Луганській та Донецькій областях, непоодинокими виявились випадки зради працівників міліції та відкритої підтримки з їх боку терористів. Зі слів Міністра УМВС Арсена Авакова, близько 17 000 міліціантів у цих об-

ластях перейшли на сторону терористів та кримінальних груп. Така ситуація свідчить про кризу управління та кадрів в органах правоохоронних справ на всіх рівнях та повинна стати підставою для безстороннього, але масштабного розслідування з притягненням до відповідальності винних.

Проблеми безпекового блоку під час виборів могли бути вирішені в більш ефективний спосіб, за умови наявності єдиного постійно діючого координаційного центру між силовими відомствами та організатори виборів на національному та регіональних рівнях, а також, вчасному затвердженні та розробці плану заходів протидії організаторів зриву виборів. До прикладу, лише 19 травня (за 5 днів до дня голосування) у центральному апараті Служби безпеки України та обласних управліннях створено оперативні штаби у складі керівників підрозділів для організації взаємодії та координації заходів, в тому числі з іншими правоохоронними й державними органами щодо проведення та організації позачергових виборів. Лише 22 травня забезпечено щоденне інформування вищих органів державної влади та РНБО України про зміни в оперативній ситуації, що могли негативно вплинути на виборчий процес.

Втім, варто відзначити і позитивні дії щодо IT-безпеки з боку СБУ спільно з Держзв'язком та за сприяння українських Інтернет-провайдерів, направлених на безперебійне функціонування інформаційних систем ЦВК, протидію хакерським атакам на офіційних сайт Центральній виборчій комісії та інформаційної системи «Вибори». Так було виявлено та затримано хакерську групу в місті Київ, яка проводила кібернетичні атаки та сайт ЦВК, виявлено та знешкоджено програмне забезпечення (вірусну закладку), яку було впроваджено до електронної системи обробки даних, виявлено та недопущено спробу перенесення електронних протоколів результатів на одній з ОВК Дніпропетровської області на сторонню IP-адресу, заблоковано роботу уражених вірусом серверів у Вінницькій області, з яких генерувалась потужна DDos-атака на інформаційні ресурси ЦВК. Вище зазначені приклади свідчать про системну та багаторівневу спробу втручання в інформаційні системи організаторів виборів у незаконний спосіб, щоб були вчасно зупинені та не нанесли значної шкоди ходу голосування та встановлення результатів виборів. За цими фактами необхідно провести розслідування та покарати не тільки виконавців, а і замовників спроб втручання, якими може виступати третя країна.

Складна ситуація в Донецькій та Луганській областях, активність терористичних груп, зрив голосування в більшості округів призвели до низької явки

виборців. Але результати волевиявлення засвідчують стійку підтримку кандидата Петра Порошенка в усіх без винятку округах у межах країни.

За даними МВС України 25 травня 2014 року до органів внутрішніх справ надходили повідомлення про кримінальні та адміністративні порушення, пов'язані з виборчим процесом. 31 повідомлення містить ознаки кримінальних правопорушень: Донецька область – 15, Луганська – 4, Харківська – 3, Запорізька та Одеська по 2. По одному кримінальному правопорушенню зареєстровано у Волинській, Дніпропетровській, Тернопільській, Хмельницькій та Херсонській областях. 7 епізодів пов'язано з пошкодженням майна або приміщень виборчих комісій. Також зареєстровано 9 подій, пов'язаних з захопленням невідомими особами майна виборчих дільниць, списків виборців, печаток, скриньок для голосування тощо. В Донецькій області – 8 випадків, Луганській – 1. Варто також зазначити, що основні заходи тиску та залякування членів комісій, перешкоджання їх роботі з боку терористичних груп припадали на останній тиждень перед днем голосування і в меншій мірі були активними 25 травня.

Ситуація щодо безпеки та заходів протидії незаконним спробам зриву чи втручання у виборчий процес повинна бути проаналізована в повній мірі органами влади та неурядовими організаціями. В результаті, досвід президентських виборів 2014 року необхідно врахувати з доповненнями під час потенційних позачергових виборів Верховної Ради України.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО ОПОРУ ТА СПОСТЕРЕЖЕННЯ 2014 РОКУ

Громадське спостереження – це сфера діяльності мережі ОПОРА, спрямована на об'єктивну оцінку процесу підготовки та проведення виборів, а також на запобігання порушенням виборчого законодавства через ефективно організований громадський контроль.

У рамках кампанії моніторингу 2014 року ОПОРА провела довго- та короткотермінове спостереження, залучаючи до цього активістів у кожній області України. Організація підготувала та проадмініструвала системну роботу 150 довготермінових спостерігачів, які досліджували та аналізували інформацію

про кампанію, агітацію, роботу штабів та органів, які відповідають за організацію виборів на всіх етапах, судові практики тощо. В день виборів до них долучилося ще 2 245 короткотермінових спостерігачів, вони відстежували перебіг голосування та встановлення результатів волевиявлення громадян на рівні дільничних виборчих дільниць. На основі зібраних даних ОПОРА підготувала 7 всеукраїнських звітів, що охоплюють різні сегменти спостереження – формування дільниць, висування кандидатів, ведення агітації, використання адмінресурсу, перебіг голосування, підрахунок голосів тощо. Крім цього, ОПОРА оприлюднила результати швидкого статичного підрахунку.

Стратегічно громадське спостереження фокусується на покращенні системи виборів та окремих процедур. Для цього організація бере активну участь у підготовці та обговоренні змін до виборчого законодавства. Зокрема, цього року ОПОРА та ряд партнерських громадських організацій внесли свої рекомендації щодо вдосконалення ЗУ «Про вибори Президента України». Ці зміни знайшли своє відображення у законопроекті та були проголосовані Верховною Радою.

Спостерігачі ОПОРИ працюють відповідно до таких принципів:

Законність – спостереження проходить у рамках українського законодавства і чітко у відповідності до методики проведення непартійного громадського спостереження.

Політична незаангажованість – спостерігачі працюють рівновіддалено від усіх політичних сил та незалежно від суб'єктів виборчого процесу.

Конструктивність – організація не підриває довіри до виборчого процесу, але й не замовчує інформацію про порушення та проблеми.

Відповідальність – спостерігачі дотримуються дисципліни в роботі та використовують лише перевірені дані.

Відкритість – інформація про мету, методи, результати, джерела фінансування є публічно доступною.

ОПОРА успішно використовує найсучасніші методики та інструменти спостереження, а також новітні засоби поширення інформації про його результати, інфографіку та інтерактивну карту порушень. У день голосування організація проводить швидкий статистичний підрахунок. Цей метод підрахунку ґрунтується на зібранні фактичних результатів голосування з дільниць країни, обраних за вибірковим принципом. Спостерігачі мережі ОПОРА працюють на

виборчих дільниць, систематично надаючи інформацію щодо явки виборців, виявлених порушень та результатів голосування.

Окрім цього, висновки організації базуються виключно на загальноновизнаних принципах та критеріях щодо організації і проведення демократичних виборів. Ці стандарти відображено в Кодексі ведення виборчих справ Венеціанської комісії, Документі Копенгагенської конференції та Зобов'язаннях країн-учасниць ОБСЄ щодо організації демократичних виборів.

Для організації повномасштабного моніторингу ОПОРА здійснює пошук ресурсів серед публічних структур та організацій, які поділяють її цінності та розуміють важливість інституту демократичних виборів. ОПОРА готова брати фінансову допомогу в усіх, хто надає її офіційно та гарантує невтручання в зміст кампанії спостереження. Організація не приймає жодних анонімних чи готівкових дарунків, успішно проходить міжнародні аудити фінансової діяльності. У 2014 році виборчий моніторинг мережі ОПОРА підтримали Агенція з міжнародного розвитку США та Європейський Союз через Європейську Комісію.

ОПОРА презентує свою роботу, методи та інструменти всім політичним силам та суб'єктам виборчого процесу, але не співпрацює на виняткових умовах з жодним з них. Спостерігачі мережі готові отримувати інформацію про порушення від усіх, хто підтверджує її фактами, доказами і свідченнями.

Спостерігачі Мережі поважають та співпрацюють з іншими громадськими спостерігачами за виборами, зокрема міжнародними, задля досягнення максимальної користі від загальної місії спостереження.

