



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
30 May 2014
Russian
Original: English

Шестьдесят восьмая сессия

Пункт 33(b) повестки дня

**Предотвращение вооруженных конфликтов:
укрепление роли посредничества в мирном урегулировании
споров, предотвращении и разрешении конфликтов**

**Письмо Постоянного представителя Украины при
Организации Объединенных Наций от 29 мая 2014 года
на имя Генерального секретаря**

Имею честь настоящим препроводить Заявление Международной миссии по наблюдению за президентскими выборами на Украине (см. приложение), состоявшимися 25 мая 2014 года.

Буду признателен Вам за распространение текста настоящего письма и приложения к нему в качестве документа Генеральной Ассамблеи по пункту 33(b) повестки дня.

(Подпись) Юрий Сергеев
Посол
Постоянный представитель



Приложение к письму Постоянного представителя Украины при Организации Объединенных Наций от 29 мая 2014 года на имя Генерального секретаря

Международная миссия по наблюдению за выборами

Украина, досрочные президентские выборы, 25 мая 2014 года

Изложение предварительных выводов и заключений

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

Действующий Председатель ОБСЕ назначил Жуана Соариша (Португалия) Специальным координатором краткосрочной миссии ОБСЕ по наблюдению. Делегацию ПА ОБСЕ возглавил Илкка Канерва (Финляндия), делегацию ПАСЕ — Андреас Гросс (Швейцария), делегацию ЕП — Горан Фарм (Швеция) и делегацию ПА НАТО — Карл А. Ламерс (Германия). Главой Миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за выборами, начавшей свою работу 20 марта 2014 года, является Тана де Зулуета (Италия).

Оценка производилась с целью определения соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и стандартам Совета Европы, а также международным обязательствам и положениям национального законодательства. Настоящее заявление о предварительных выводах и результатах было подготовлено до завершения избирательного процесса. Окончательная оценка выборов будет зависеть в том числе от того, как пройдут остальные этапы избирательного процесса, включая подведение итогов голосования и рассмотрение возможных жалоб и обращений, полученных после дня голосования. ОБСЕ/БДИПЧ представит полный заключительный отчет, включая рекомендации в отношении возможных улучшений, примерно через восемь недель после завершения избирательного процесса. ПА ОБСЕ представит свой отчет Постоянному комитету 28 июня. ПАСЕ представит свой отчет на летней сессии 23–27 июня 2014 года. ЕП представит свой отчет своему Комитету по иностранным делам. Делегация ПА НАТО представит свой отчет на весенней сессии Ассамблеи 30 мая–1 июня.

Предварительные выводы

Досрочные президентские выборы в Украине 25 мая были отмечены высокой явкой избирателей и явным намерением властей провести подлинные выборы в соответствии с международными обязательствами и при уважении основных свобод на большей части территории страны. Это происходило несмотря на неблагоприятную в плане безопасности обстановку в двух восточных областях и усиление попыток со стороны вооруженных групп сорвать процесс в этих частях страны. ЦИК и другие избирательные комиссии в целом работали беспристрастно и коллегиально, хотя и возникал ряд вопросов отно-

сительно прозрачности их работы накануне дня голосования, а некоторые принимаемые постановления, возможно, выходили за рамки их полномочий. Процесс голосования и подсчета голосов был транспарентным и в целом соответствовал установленным процедурам, несмотря на длинные очереди на избирательных участках в некоторых частях страны. Оценка подведения итогов голосования на начальном этапе, данная наблюдателями Международной миссии по наблюдению за выборами (ММНВ), была менее позитивной, в основном в связи с техническими проблемами.

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

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

Несмотря на сложные условия и ограниченные сроки, Центральная избирательная комиссия (ЦИК) работала независимо, беспристрастно, коллегиально и в целом эффективно с соблюдением всех установленных законодательством сроков в предвыборный период. Вместе с тем она не смогла урегулировать ряд вопросов выборов, что не позволило обеспечить единообразие в организации процесса. Регистрация кандидатов была в целом всеобъемлющей, и в избирательный бюллетень вошел 21 кандидат.

Выдвижение членов окружных избирательных комиссий (ОИК) и участковых избирательных комиссий (УИК) кандидатами, имевшими и использовавшими возможность по желанию заменять своих представителей в составе комиссии, повлияло на стабильность и эффективность процесса организации и проведения выборов. Тем не менее большинство ОИК и УИК в стране, помимо Донецкой и Луганской областей, смогли преодолеть трудности, связанные с нехваткой времени, частыми изменениями в их составе и, в некоторых случаях, проблемами материально-технического обеспечения.

Обстановка на большей части территории Донецкой и Луганской областей имела существенные негативные последствия для процесса подготовки к выборам. К числу серьезных проблем в этих областях относились блокировка помещений и закрытие ОИК группами вооруженных людей, запугивание членом комиссий, включая похищения, угрозы жизни, проникновения в частные помещения, захват оборудования и избирательных материалов и огнестрельное ранение доверенного лица кандидата. Эти противозаконные действия были направлены на срыв выборов и лишение граждан их основополагающего права на свободное волеизъявление и избрание своих представителей. ММНВ высоко оценивает усилия тех ответственных за проведение выборов должностных лиц, которые стремились продолжать свою работу несмотря на огромные трудности, с которыми они сталкивались.

Лица, с которыми общались члены ММНВ, в целом выразили уверенность в точности централизованного Государственного реестра избирателей (ГРИ). Как правило, доступ к спискам избирателей предоставлялся для ознакомления гражданами в установленные законом сроки. В отдельных частях Донецкой и Луганской областей ЦИК временно закрыла доступ к базе данных ГРИ в связи с объявлением так называемого «референдума» 11 мая в целях недопущения злоупотреблений. В этих двух областях списки избирателей были подготовлены с задержками или вообще не были подготовлены. Незначительная часть избирателей, проживающих на Крымском полуострове, подала заявления на временное изменение места голосования в других регионах Украины.

Избирательная кампания в целом была сдержанной и была омрачена политической ситуацией и обстановкой отсутствия безопасности. Она активизировалась на большей части страны лишь в течение последних недель. Большинство кандидатов имели возможность проводить кампанию без каких-либо ограничений, за исключением двух восточных областей. Тем не менее имели место несколько связанных с предвыборной кампанией инцидентов, включая случаи запугивания и нападений на офисы партий и избирательные штабы, а также случаи воспрепятствования кандидатам в проведении их кампании.

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

Сфера деятельности средств массовой информации разнообразна, однако отсутствие автономности СМИ от политических или корпоративных интересов часто сказывается на их редакционной независимости. Свобода СМИ была существенно подорвана на востоке страны, где журналисты и СМИ подвергались угрозам и преследованиям на протяжении всего периода проведения предвыборной кампании. В период предвыборной кампании в общем политическом дискурсе в СМИ доминировала тема политического кризиса и безопасности. Представление информации о кандидатах было ограниченным и сосредоточено только на нескольких претендентах. Положительной инициативой стала организация и трансляция дебатов между всеми кандидатами на государственном

телевидении. Одним из нежелательных ограничений стали шаги, направленные на прекращение трансляции предполагаемой пропаганды некоторыми каналами, хотя это и не имело непосредственного влияния на выборы. В соответствии с законом, государственные СМИ предоставляли всем кандидатам бесплатное эфирное время и печатные полосы. Положительным событием явилось принятие закона о преобразовании государственного телевидения и радио в общественную телерадиокомпанию. Принятие такого закона неоднократно рекомендовалось ОБСЕ/БДИПЧ.

Представители большинства национальных меньшинств сообщили об отсутствии каких-либо существенных препятствий для их участия в избирательном процессе, за исключением крымских татар и цыган. Имели место не связанные с выборами акты насилия и вандализма, направленные против отдельных общин. В дискуссиях о политике в отношении языка проявлялась более гибкая позиция, чем во время предыдущих выборов, однако кандидаты имеют очевидные разногласия по вопросу о придании русскому языку статуса второго государственного языка. Систематический срыв работы органов, ответственных за организацию и проведение выборов в некоторых частях Донецкой и Луганской областей, повлиял на значительную долю русскоязычного населения Украины.

Законодательством предусматривается равенство женщин и мужчин в общественной и политической жизни. В числе 21 кандидата в президенты были 2 женщины. Пять из 15 членов ЦИК — женщины; женщины также почти одинаково с мужчинами представлены в составе ОИК и УИК.

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

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

В большинстве регионов страны день голосования прошел в целом мирно. По данным ЦИК, явка избирателей составила 60 процентов. ЦИК приступила к размещению на своем веб-сайте предварительных результатов голосования с разбивкой по избирательным участкам в ночь сразу после завершения голосования. Несмотря на усилия органов по проведению выборов, направлен-

ные на обеспечение голосования на всей территории страны, голосование не состоялось на большей части Луганской и Донецкой областей из-за систематических случаев вмешательства со стороны вооруженных групп сепаратистов. Процесс голосования и подсчета голосов был упорядоченным и хорошо организованным на большинстве избирательных участков, на которых велось наблюдение, за исключением замеченных незначительных процедурных недочетов. Однако высокая явка избирателей часто приводила к скоплению большого количества людей в помещениях для голосования, особенно там, где одновременно проводились местные выборы, в результате чего часто возникали задержки с подсчетом голосов на соответствующих избирательных участках. Процесс подведения итогов голосования на начальном этапе был негативно оценен одной пятой частью наблюдателей ММНВ, преимущественно из-за условий работы, скопления большого количества избирателей на участках и атаки на компьютерную систему ЦИК, что препятствовало процессу обработки и передачи результатов голосования.

Предварительные результаты

Контекст

Досрочные президентские выборы проходили в сложной политической и экономической обстановке и особенно в сложных условиях в плане безопасности, что оказало свое влияние на законодательную базу, технические аспекты подготовки выборов и предвыборную кампанию кандидатов.

События на Майдане, начавшиеся в ноябре 2013 года и резко активизировавшиеся в феврале, привели к изменениям в балансе сил в парламенте и в составе правительства, а также к назначению исполняющего обязанности президента после того, как Виктор Янукович покинул страну. Так называемый «референдум», проведенный 16 марта на Крымском полуострове¹, и последовавшее вслед за ним решение парламента Российской Федерации о присоединении Автономной республики Крым и города Севастополь в качестве субъектов федерации сделали невозможной организацию там президентских выборов. В апреле было захвачено несколько административных зданий в Донецкой и Луганской областях, после чего на востоке и юге Украины имели место несколько случаев насилия и инцидентов со смертельным исходом. 14 апреля исполняющий обязанности президента объявил о начале проведения операции по борьбе с повстанцами, которая продолжается на данный момент.

В процессе установления контроля действующее правительство вновь столкнулось с вызовами после проведения 11 мая так называемых «референдумов» по вопросу о получении автономии/независимости, организованных самопровозглашенными местными «властями» в отдельных районах Донецкой и Луганской областей². Миссия по наблюдению за выборами (МНВ) ОБСЕ/БДИПЧ не осуществляла наблюдения за проведением этих «референдумов».

¹ Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) представила заключение CDL-AD(2014)002, в котором указала, что этот «референдум» является неконституционным и противоречит европейским стандартам.

² Украинские власти назвали эти «референдумы» незаконными и нелегитимными.

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

Нормативно-правовая база и избирательная система

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

В феврале парламент принял закон и соответствующее постановление о восстановлении положений Конституции, которые первоначально были предусмотрены изменениями в Конституцию 2004 года, а в 2010 году были признаны Конституционным судом Украины неконституционными ввиду несоблюдения процедуры их внесения⁴. Ни закон, ни постановление не рассматривались парламентом в качестве поправок к Конституции, в связи с чем специальная процедура внесения поправок в Конституцию не применялась. На сегодняшний день последние изменения не оспаривались. Работа назначенной парламентом в марте специальной комиссии по подготовке проектов поправок к Конституции продолжается, и после выборов ожидается представление проектов, в том числе по вопросу о полномочиях президента.

Вся нормативно-правовая база, регулирующая проведение президентских выборов претерпела ряд существенных изменений за три месяца до выборов. Основная законодательная база состоит из Конституции Украины и Закона Украины о выборах президента Украины (далее — закон о выборах), Закона Украины о Центральной избирательной комиссии (ЦИК) и Закона Украины о государственном реестре избирателей, причем во все эти законы в последнее время были внесены изменения. Хотя эти изменения в законодательстве были в целом восприняты участниками избирательного процесса как необходимые и востребованные, эти изменения привели к значительным отличиям в нормативно-правовой базе, по сравнению с той, которая существовала на момент объявления выборов⁵.

³ 22 апреля в Конституционный суд Украины поступил запрос от 101 члена парламента на предоставление разъяснения относительно двух конфликтующих положений Конституции Украины, а именно – статьи 103, устанавливающей пятилетний срок полномочий президента, и Переходных положений, устанавливающих проведение очередных выборов в марте 2015 года.

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

⁵ В предыдущих докладах ОБСЕ/БДИПЧ о выборах в Украине были подвергнуты критике изменения в законодательстве о выборах, внесенные незадолго до проведения выборов, как противоречащие признанной международной практике и потенциально вводящие в заблуждение участников. Кроме того, в Кодексе надлежащей практики в избирательных вопросах Венецианской комиссии содержится рекомендация воздержаться от внесения

В один лишь закон о выборах в 2014 году изменения вносились шесть раз⁶. Некоторые изменения были внесены, чтобы сделать возможным проведение досрочных выборов 25 мая, и облегчить одновременное проведение местных выборов в сложившейся ситуации⁷. При этом, принятые в марте изменения были внесены в рамках проведения расширенной избирательной реформы с целью приведения законодательства в соответствие с недавно измененным законом о выборах в парламент и выполнения оставшихся рекомендаций, ранее представленных ОБСЕ/БДИПЧ и Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия). Мартовские поправки предусматривали внесение в закон о выборах четкой формулировки, в соответствии с которой результаты выборов устанавливаются независимо от количества избирательных участков, на которых проводилось голосование. В предвыборный период парламентом неоднократно рассматривались предложения относительно законодательного урегулирования вопросов, связанных с проведением выборов в условиях постоянно меняющейся политической ситуации и обстановки в плане безопасности, а также вопросов, связанных с обеспечением доступа к избирательным участкам для граждан, проживающих на Крымском полуострове⁸. Впрочем, несмотря на упрощение процедуры, позволяющей жителям Крымского полуострова голосовать в любом другом месте, на практике она все равно осталась сложной.

Конституция гарантирует равенство женщин и мужчин в общественной и политической жизни. Кроме того, Закон об обеспечении равных прав и возможностей женщин и мужчин содержит конкретные положения о равных правах и возможностях в избирательном процессе.

Управление избирательным процессом

Управление избирательным процессом осуществляют ЦИК, 213 окружных избирательных комиссий (ОИК) и 32 244 участковые избирательные комиссии (УИК). ЦИК является постоянно действующим органом. ЦИК создает ОИК, а ОИК формируют УИК. Кандидатуры в состав ОИК и УИК

изменений в ключевые положения избирательного законодательства в течение года до проведения выборов (пункт II.2.65). Со всеми отчетами можно ознакомиться по ссылке: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine>.

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

⁷ Поправки от 6 мая предусматривали сокращение минимального числа членов участковых избирательных комиссий с 12 до 9 для устранения проблемы дефицита кандидатур, выдвигаемых кандидатами в президенты. Эти поправки были представлены и приняты непосредственно перед истечением предельного срока для формирования УИК. Поправки, внесенные 15 мая, касались роли исполнительных органов в обеспечении организации и безопасности выборов, а также предусматривали возможность перемещения ОИК в чрезвычайных ситуациях. Наконец, поправки, внесенные 20 мая, предусматривали уничтожение недоставленных избирательных бюллетеней и позволяли вносить в списки избирателей в день голосования военнослужащих, несущих службу в Донецке и Луганске.

⁸ 15 апреля парламент принял Закон об обеспечении прав и свобод граждан и правовом режиме на временно оккупированной территории Украины. В этом законе, помимо регулирования многих важных правовых вопросов, также говорится, что голосование на Крымском полуострове проводиться не будет, и предусматривается облегчение порядка регистрации граждан, проживающих на этой территории, для голосования в других регионах Украины..

вносятся кандидатами на пост президента⁹. Изменения в законодательстве, в соответствии с которыми были сокращены сроки для формирования ОИК и УИК, усложнили организацию выборов.

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

Несмотря на сложные условия и ограниченные сроки, ЦИК действовала независимо, беспристрастно, коллегиально и в целом эффективно, соблюдая все установленные законом сроки. В период с 25 февраля по 24 мая ЦИК приняла порядка 700 решений (постановлений) по широкому ряду вопросов. Тем не менее ряд аспектов выборов не был надлежащим образом урегулирован ЦИК, что сказалось на единообразии организации процесса¹⁰. Почти все постановления ЦИК принимались единогласно.

ЦИК осуществляла свою деятельность транспарентно. Ее заседания были открыты для кандидатов и их представителей, которые могли выступить перед Комиссией, а также для средств массовой информации и аккредитованных наблюдателей. Как и во время предыдущих выборов ЦИК без предварительного уведомления проводила перед официальными заседаниями «подготовительные» совещания. В соответствии с недавними изменениями в Регламент приглашенные лица получили возможность присутствовать на «подготовительных» совещаниях. ЦИК размещает все свои постановления и другую информацию на своем веб-сайте и прикладывает значительные усилия с целью размещения тысяч решений ОИК. Она организует подготовку для руководителей ОИК и УИК. Большинство наблюдателей МНВ ОБСЕ/БДИПЧ дали положительную оценку качеству подготовки.

В соответствии с законодательством, должности председателей, заместителей председателей и секретарей ОИК и УИК (руководящие должности) распределяются между членами избирательной комиссии пропорционально количеству кандидатур, поступивших от кандидатов. ЦИК сформировала все УИК в установленный законом срок и назначила руководящий состав комиссий в соответствии с «принципом пропорциональности». Как и в ходе предыдущих выборов, после назначения кандидаты заменили многих назначенных членом комиссий, включая занимающих руководящие должности¹¹. Это увеличило рабо-

⁹ Членом может назначать комиссия более высокого уровня, если число кандидатур меньше минимального числа членов комиссии.

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

¹¹ К 23 мая было заменено порядка 43 процентов членов ОИК, некоторые из них неоднократно.

чую нагрузку на ЦИК и негативно сказалось на работе органов управления избирательным процессом¹². Снятие кандидатур Натальи Королевской и Олега Царева потребовало последующего перераспределения должностей руководителей 56 ОИК. При подборе кандидатов для замены ЦИК учитывал в первую очередь опыт участия в организации выборов. Поэтому после перераспределения должностей некоторые кандидаты получили несколько больший процент своих представителей в руководстве ОИК, чем другие¹³.

Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщали о том, что на начальном этапе незначительное число ОИК сталкивались с различными проблемами в своей деятельности, включая ресурсное обеспечение. По мере приближения ко дню голосования ситуация в большинстве округов улучшилась. Однако политическая ситуация, общее отсутствие гарантий безопасности и операции против повстанцев на значительной территории Донецкой и Луганской областей существенно и негативно повлияли на подготовку к выборам в этих регионах. Положение ухудшилось после 11 мая. К числу серьезных проблем в этих областях относились блокировка помещений и закрытие ОИК группами вооруженных людей, захват оборудования ОИК и избирательных материалов, запугивание членов ОИК и УИК, а также представителей кандидатов, включая похищения, насильственное проникновение в частные помещения и огнестрельное ранение представителя кандидата¹⁴. Это вызвало нежелание граждан работать членами избирательных комиссий и стало существенным препятствием в процессе подготовки к выборам¹⁵. Тем не менее наблюдатели ММНВ подчеркивали решимость многих руководителей, отвечавших за организацию избирательного процесса в этих областях, преодолеть эти серьезные трудности.

ЦИК создала 32 244 избирательных участка. Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщили, что более половины ОИК столкнулись с трудностями при назначении членов УИК в установленный законом срок 6 мая, главным образом по причине того, что некоторые кандидаты не представили кандидатуры членов комиссий, или представили недостаточное их количество. ОИК прибегли к различным способам для устранения данного пробела. Отсутствие унифици-

¹² ЦИК также занималась вопросами, связанными с организацией и проведением местных выборов и промежуточных выборов в парламент, которые состоялись 25 мая.

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

¹⁴ Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ получили эту информацию от руководителя избирательного штаба одного из кандидатов.

¹⁵ В своих постановлениях 505 и 617 ЦИК призвала парламент, правительство и другие органы власти обеспечивать надлежащую безопасность работы избирательных комиссий. Общественная организация Комитет избирателей Украины призвала власти обеспечить безопасность избирателей и членов избирательных комиссий, указав на трудности, с которыми они сталкиваются. См. <http://svsever.lg.ua/2014/05/zayavlenie-100-kiu-chlenyi-izbiratelnyih-komissiy-ne-dolzhnyi-byit-pushechnym-myasom-v-borbe-kievskoy-vlasti-s-luganskimi-separatistami/>.

цированных процедур могло повлиять на плюрализм в некоторых УИК¹⁶. ОИК применяли различные подходы в процессе распределения руководящих должностей между членами УИК, в частности жеребьевку. Тем не менее, им удалось обеспечить пропорциональность распределения между кандидатами. Большинство ОИК сформировали все УИК в установленный законом срок, а остальные были созданы с незначительной задержкой. Кандидаты заменили многих членов УИК, что осложнило работу ОИК и УИК. При этом многие ОИК в Донецкой и Луганской областях сталкивались с более серьезными проблемами в процессе формирования УИК в соответствии с положениями закона, такими как массовые увольнения, вызванные в первую очередь опасением членом комиссий работать в УИК в небезопасной обстановке. В день голосования сокращение минимального численного состава УИК с 12 до 9 членов создало дополнительные проблемы в работе комиссий, особенно на участках, где одновременно проводились местные выборы.

Пять из 15 членов ЦИК — женщины, в том числе одна заместитель Председателя и секретарь. В ОИК мужчины и женщины представлены практически в равной степени, в том числе на должностях председателей комиссий; долгосрочные наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ отметили более высокую долю женщин, работающих секретарями ОИК (порядка 68 процентов).

Регистрация избирателей

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

Лица, с которыми общались члены ММНВ, в целом выразили уверенность в точности реестра избирателей. В связи с ситуацией в восточных районах Украины в начале мая ЦИК временно закрыла доступ к базе данных ГРИ для примерно 40 ОВР в Донецкой и Луганской областях с целью недопущения злоупотреблений¹⁹. Соответственно, предварительные списки избирателей примерно 1500 УИК (из 3907 в этих областях) не были напечатаны и переданы в сроки, установленные действующим на тот момент законом²⁰. Доступ к ГРИ

¹⁶ После внесения мартовских поправок УИК должны иметь в своем составе не менее 12 членов; в соответствии с последним изменением это число было сокращено до 9 членов.

¹⁷ В период с 25 февраля по 20 мая этой возможностью воспользовались порядка 108 000 избирателей.

¹⁸ В соответствии с постановлением ЦИК № 484, было создано 114 УИК в 75 странах.

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

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

для всех, кроме 13 из этих ОВР, был восстановлен²¹. Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщили, что почти все УИК, на которых они наблюдали процесс передачи, получили предварительные списки избирателей вовремя или с незначительной задержкой²². В Донецкой и Луганской областях наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ не могли присутствовать в момент передачи списков избирателей из-за отсутствия гарантий безопасности; ЦИК сообщила, что лишь соответственно 32 и 25 процентов УИК в этих областях смогли получить эти списки. По данным центрального органа ведения ГРИ, списки избирателей двух ОВР в двух восточных областях были изъяты²³.

После внесения изменений в закон о выборах избиратели уже не могут регистрироваться в день голосования²⁴. ЦИК стремилась повышать информированность о нормативных положениях, позволяющих всем украинским избирателям, включая избирателей, жителей Крымского полуострова, временно менять адрес голосования без изменения адреса проживания²⁵. Однако на практике наблюдатели ОБСЕ/БДИПЧ отмечали различное и непоследовательное применение этого положения и в целом недостаточную осведомленность избирателей. По состоянию на 21 мая порядка 171 000 избирателей обратились с заявлением о временном изменении адреса голосования, включая примерно 6000 жителей Крымского полуострова²⁶.

Регистрация кандидатов

Президентом Украины может быть избран гражданин Украины, который на день выборов достиг 35 лет, имеет право голоса, проживает в Украине в течение 10 последних перед днем выборов лет и владеет государственным языком²⁷. Требование относительно минимального срока проживания входит в очевидное противоречие с международными стандартами²⁸. Положение о том,

²¹ Доступ к ГРИ для этих ОВР остается заблокированным, поскольку захваченные помещения этих органов не были освобождены. Эти ОВР отвечают за информацию по 288 000 избирателей.

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

²³ 15 мая списки избирателей были изъяты вооруженными людьми в ОВР Киевского района в Донецке и ОВР Октябрьского района Луганска.

²⁴ 20 мая в закон были внесены поправки, позволяющие вносить в списки избирателей в день выборов военнослужащих, несущих службу в Донецкой и Луганской областях.

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

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

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

²⁸ «В отношении лиц, на которых не распространяется вышеупомянутое ограничение в отношении права баллотироваться на выборах, не должны применяться необоснованные или дискриминационные требования, связанные с образованием, оседлостью,

что кандидат в президенты не должен иметь судимость за совершение умышленного преступления, было исключено из закона в соответствии с предыдущими рекомендациями ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии²⁹. Кандидаты могут быть выдвинуты партией или быть самовыдвиженцами.

Для регистрации каждый кандидат должен представить исчерпывающий перечень документов, включая документ, подтверждающий внесение денежного залога в размере 2,5 млн. гривен (на момент регистрации приблизительно 178 000 евро) на специальный банковский счет ЦИК. Внесенный залог возвращается только тем кандидатам, которым было отказано в регистрации, а также двум кандидатам, прошедшим во второй тур³⁰.

ЦИК регистрировала кандидатов в соответствии с требованиями законодательства, придерживаясь всеохватного подхода. Она получила 46 заявлений кандидатов, представленных в установленные законом сроки, зарегистрировав 23 кандидатов, 7 из которых были выдвинуты партиями, и отказав в регистрации 23 заявителей. Все кандидаты, которым было отказано в регистрации, допустили существенные ошибки в поданных документах³¹. Двадцать два заявителя не внесли денежный залог, а в отношении заявления еще одного кандидата ЦИК приняла решение о ненадлежащем оформлении документов или несоблюдении других положений закона³². В общей сложности в суды было подано 16 жалоб от 11 кандидатов, которым было отказано в регистрации. По результатам рассмотрения жалоб суд оставил все решения ЦИК без изменений.

Два кандидата сняли свои кандидатуры в установленный законом срок. 21 зарегистрированный кандидат³³, в том числе две женщины, предоставил избирателям широкий выбор из претендентов, выражающих различные политические взгляды.

происхождением или принадлежностью к политической организации». См. пункт 14 замечания общего порядка № 25 (1996) Комитета по правам человека Организации Объединенных Наций к статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах. См. также совместное заключение ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии CDL-AD(2009)040.

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

³⁰ В своем заключительном отчете о президентских выборах 2010 года ОБСЕ/БДИПЧ представило следующую рекомендацию: «Рекомендуется рассмотреть возможность уменьшения размера финансового залога для регистрации кандидата и количества голосов, которые необходимо набрать для возмещения залога». В законе ничего не говорится о возвращении залога в случае, если выборы состоятся в один тур. Там же, CDL-AD(2009)040, пункт 17.

³¹ В соответствии с предыдущими рекомендациями ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии, закон с внесенными в него поправками предоставляет кандидатам возможность исправить технические ошибки и неточности в представленных документах. Там же, CDL-AD(2013)006, пункт 60.

³² ЦИК тщательно изучила заявление Дарта А. Вейдера. Комиссия постановила, что его подтверждающие документы и предвыборная программа не отвечают требованиям закона, и направила запрос в прокуратуру на предмет возможной фальсификации документов.

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

Условия проведения кампании и ее финансирование

Предвыборная кампания кандидатов в президенты в целом была сдержанной и омрачена последними политическими событиями и обстановкой в плане безопасности. Она активизировалась на большей территории страны лишь в течение последних недель.

Лишь девять кандидатов проводили заметную кампанию с использованием транспарантов, плакатов, газет, агитационных палаток и, в меньшей степени, митингов и поквартирной агитации избирателей. Некоторые кандидаты заявили, что прибегли к менее масштабным методам агитации из соображений бережливости, учитывая сложную ситуацию в экономике и безопасности страны или из-за нехватки ресурсов. Большинство кандидатов имели возможность проводить кампанию свободно и без ограничений, за исключением восточных областей³⁴. В то же время, некоторые кандидаты столкнулись с препятствиями и сложностями, а другие решили ограничить свою кампанию, либо не проводить агитацию лично вследствие отсутствия гарантий безопасности. Четыре кандидата, ограничившие проведение агитации, либо не проводившие ее вообще, объявили в СМИ о снятии своих кандидатур с президентских выборов после наступления установленного законом срока³⁵.

В целом, из 114 митингов, на которых присутствовали представители МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, 100 были организованы пятью кандидатами, преимущественно в западных и центральных областях³⁶. Кандидаты затрагивали широкий ряд вопросов, включая вопросы безопасности, стабильности и единства страны, децентрализации, конституционной реформы, языковой политики, реформирования вооруженных сил, борьбы с коррупцией и олигархией, а также вопросы отношений с Европейским союзом, НАТО и Российской Федерацией. В ходе избирательной кампании некоторые кандидаты прибегали к воинственной риторике в отношении антиправительственных сил и Российской Федерации.

В ходе кампании наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ стали свидетелями ряда случаев проявления насилия. Долгосрочные наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ сообщали о случаях запугивания и нападениях на офисы политических партий и избирательные штабы по всей стране³⁷. По информации, полученной от долгосрочных наблюдателей МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, три кандидата столкну-

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

³⁵ Зорян Шкиряк, Петр Симоненко и Александр Клименко; последний заявил, что снимает свою кандидатуру в пользу Петра Порошенко. Однако фамилии этих кандидатов остались в бюллетенях для голосования, поскольку закон не предусматривает исключения имен кандидатов из бюллетеня.

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

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

лись с препятствиями в проведении предвыборной агитации³⁸. В Луганской области зафиксированы угрозы и нападения на агитационные палатки и работников штабов некоторых кандидатов³⁹. Позитивным является тот факт, что МНВ ОБСЕ/БДИПЧ не отметила ни одного случая использования административного ресурса и, в отличие от предыдущих выборов, лица, с которыми общались члены Миссии, не высказывали какого-либо беспокойства по этому поводу. Законодательством не предусмотрено эффективных механизмов правоприменения при нарушениях в ходе предвыборной агитации⁴⁰.

Закон о выборах не ограничивает расходы на проведение предвыборной кампании. Несмотря на то, что размер добровольных пожертвований физических лиц в избирательный фонд кандидата ограничен, средства, которые кандидат или партия, выдвинувшая кандидата, могут тратить на президентскую кампанию, не ограничены. Закон не содержит требования к кандидатам сообщать о финансовых средствах на их кампании до дня голосования. В многочисленных поправках к закону о выборах, принятых в 2014 году, не были учтены предыдущие рекомендации ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии относительно финансирования избирательной кампании. Кроме того, закон по-прежнему предоставляет преимущества кандидатам, выдвинутым политическими партиями⁴¹.

Средства массовой информации

Средства массовой информации разнообразны и включают в себя большое число государственных и частных вещательных компаний, печатных и электронных изданий; при этом отсутствие автономности СМИ от политических или корпоративных интересов часто сказывается на их редакционной независимости. Основным источником информации для общественности является телевидение, однако Интернет приобретает все большее значение и предлагает широкий спектр мнений. В соответствии с Законом об общественном телевидении и радиовещании Украины⁴² государственная широкоэвещательная компания будет преобразована в общественную телерадиокомпанию. Принятие этого закона было давней рекомендацией ОБСЕ/БДИПЧ.

Закон, регулирующий деятельность СМИ, в целом обеспечивает надежную основу для независимости СМИ. Однако, несмотря на это, свобода СМИ вызвала основное беспокойство в период предвыборной кампании. Журналисты и СМИ, работавшие на юге и востоке Украины, подвергались постоянным

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

³⁹ Г-на Гриценко, г-на Порошенко и г-жи Тимошенко, согласно сообщениям долгосрочных наблюдателей МНВ ОБСЕ/БДИПЧ.

⁴⁰ ЦИК или ОИК должны направить заявление или жалобу в соответствующий правоохранительный орган для проведения расследования и принятия последующих мер.

⁴¹ Это противоречит пункту 1.2.3 Кодекса надлежащей практики в избирательных вопросах Венецианской комиссии, см. по ссылке: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023-e). Там же, CDL-AD(2009)040, пункты 48–53.

⁴² Этот закон был принят парламентом 17 апреля и подписан исполняющим обязанности президента 13 мая. Однако, в соответствии с переходными положениями, закон, вероятно, не будет применяться до 2015 года.

и серьезным угрозам и преследованию⁴³. 25 марта был введен временный запрет на четыре российских телевизионных канала, который соблюдался не всеми⁴⁴. Одним из негативных ограничений были шаги, направленные на прекращение вещания некоторых каналов, предположительно являвшихся пропагандистскими, хотя это напрямую не повлияло на выборы.

Деятельность СМИ в период предвыборной кампании регулируется законом о выборах, который предусматривает, что как государственные, так и частные СМИ должны обеспечивать сбалансированное освещение и создавать равные условия для конкурентов на выборах. Государственная национальная телерадиокомпания соблюдала закон о выборах, предоставляя всем кандидатам бесплатное эфирное время. Кандидаты пользовались этой возможностью, а также использовали бесплатные полосы, предоставляемые двумя государственными газетами. В ходе избирательной кампании контроль за соблюдением средствами массовой информации существующих законов осуществлял Национальный совет по телевидению и радиовещанию (НСТР)⁴⁵. Тем не менее возможности НСТР полностью обеспечить соблюдение закона средствами массовой информации ограничивались неясной системой санкций⁴⁶.

Мониторинг СМИ со стороны МНВ ОБСЕ/БДИПЧ показал, что в ходе избирательной кампании в общеполитической дискуссии в СМИ преобладала тема кризиса в южных и восточных областях, в том числе в процессе непосредственного освещения кампаний кандидатов⁴⁷. Средства широкого вещания представляли избирательную кампанию в различных форматах, при этом освещение кандидатов в редакционных программах фокусировалось в основном на ограниченном количестве участников⁴⁸. Государственный «Первый канал» выступил с позитивной инициативой, организовав трансляцию общенациональных дебатов с участием всех кандидатов⁴⁹.

⁴³ Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ внимательно следил за ситуацией, связанной с ухудшением возможности СМИ свободно осуществлять свою деятельность в стране, и сделала несколько заявлений с призывом восстановить свободу средств массовой информации. См. <http://www.osce.org/fom/118990>.

⁴⁴ Временный запрет, которого требовал Национальный совет по телевидению и радиовещанию, утверждавший, что передачи этих каналов разжигают ненависть, был введен в соответствии с решением № 824/3456/14 Киевского окружного административного суда, которое остается в силе до принятия окончательного решения по делу после его рассмотрения по существу.

⁴⁵ Деятельность НСТР, связанная с выборами, включала в себя компонент контроля за работой средств массовой информации. НСТР сообщил МНВ ОБСЕ/БДИПЧ о том, что он уведомлял вещательные компании и ЦИК о выявленных нарушениях. Официальный отчет будет опубликован только после выборов.

⁴⁶ НСТР сообщил МНВ ОБСЕ/БДИПЧ о том, что его возможности в настоящее время ограничиваются направлением предупреждений, что он и делает, уведомляя вещательные компании и ЦИК о выявленных нарушениях.

⁴⁷ 1 апреля МНВ ОБСЕ/БДИПЧ приступила к мониторингу семи телевизионных каналов (государственного «Первого канала» и частных каналов «Интер», «5 канал», «ICTV», «1+1», «TVi», «ТРК Украина» и двух газет (государственной «Голос Украины» и частной «Факты и комментарии»).

⁴⁸ Г-н Порошенко и г-жа Тимошенко получили по 20 процентов от общего объема освещения каждый, г-н Добкин — 9 процентов, г-н Тигипко — 9 процентов и г-н Ляшко — 8 процентов.

⁴⁹ В этих дебатах приняли участие все кандидаты.

Тем не менее в новостных программах государственного телевидения освещение кампании было весьма ограниченным. «Первый канал» посвятил 59 процентов своего эфирного времени освещению работы государственных учреждений и лишь 11 процентов — кандидатам. Наиболее популярное на «Первом канале» ток-шоу «Шустер Live» посвятило г-же Тимошенко 29 процентов своего времени⁵⁰. На это ток-шоу был приглашен г-н Порошенко для участия в дебатах с г-жой Тимошенко, но он отказался участвовать. Тональность освещения частными вещательными компаниями в целом была нейтральной, однако, как представляется, в некоторых случаях проявлялась предвзятость в предоставлении эфирного времени. Например, «5 канал» предоставил 60 процентов своих редакционных программ г-ну Порошенко⁵¹. Немногие кандидаты вкладывали средства в платную рекламу своей кампании. Четыре кандидата приобрели 82 процента всего платного рекламного времени на телевизионных каналах, мониторинг которых проводился, при этом один только г-н Порошенко купил 33 процента⁵². Печатные СМИ обеспечивали ограниченное освещение кампании; были отмечены случаи появления статей с характерными признаками проплаченных материалов без четкого указания этого. За последние две недели избирательной кампании государственные и частные телеканалы транслировали сообщения ЦИК и информационные ролики для избирателей.

Участие национальных меньшинств

По данным переписи 2001 года⁵³, 77,8 процента граждан Украины являются этническими украинцами, 17,3 процента — этническими русскими, а остальные 5 процентов составляют белорусы, болгары, крымские татары, евреи, венгры, молдаване, поляки, цыгане, румыны и другие небольшие группы меньшинств. Двадцать девять процентов населения считают своим родным языком русский язык.

Большинство представителей национальных меньшинств на всей территории страны сообщили МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, что, как они ожидают, их меньшинства будут голосовать на выборах, и указали, что они не сталкивались с какими-либо существенными препятствиями для своих представителей во время избирательного процесса, выступавших в качестве избирателей или кандидатов⁵⁴. Было отмечено, что риторика кампании была толерантной по отношению к национальным меньшинствам.

Хотя большинство кандидатов конкретно не боролись за голоса представителей меньшинств, дискуссии, касающиеся языковой политики, характеризовались более гибкой позицией, чем в прошлые кампании. Большинство кан-

⁵⁰ «Шустер Live» составлял 70 процентов всего эфирного времени, выделенного для освещения политических событий на «Первом канале», не считая бесплатного эфирного времени и «Национальных дебатов».

⁵¹ «5 канал» принадлежит г-ну Порошенко.

⁵² Тремя другими кандидатами были г-жа Тимошенко (20 процентов), г-н Добкин (15 процентов) и г-н Тигипко (14 процентов).

⁵³ Проведение следующей переписи первоначально было запланировано на 2011 год, но впоследствии было перенесено на 2016 год.

⁵⁴ Наблюдатели МНВ ОБСЕ/БДИПЧ провели беседы с 94 представителями 20 групп этнических меньшинств и 7 религиозных общин по всей стране, а также с работниками 6 консультативных органов, представляющих интересы меньшинств.

дидатов согласилось с тем, что необходимо повысить статус русского языка или, по крайней мере, сохранить положения закона о языке 2012 года. Однако они по-прежнему расходились во мнениях по вопросу о предоставлении русскому языку статуса второго государственного языка. Принятое в феврале 2014 года решение парламента (действие которого позднее было приостановлено) об отмене закона о языке продолжало беспокоить некоторые меньшинства, которые указывали, что политика в отношении языка является для них главным вопросом избирательной кампании. Они, тем не менее, не сообщали, что проведение выборов только на государственном языке служит препятствием для понимания ими избирательных материалов или дебатов. Исключением была община цыган, представители которой признали, что некоторые члены общины плохо понимают государственный язык, и сообщили что неучастие в избирательном процессе чаще всего связано с отсутствием документов, удостоверяющих личность.

Препятствия для голосования в отдельных районах Донецкой и Луганской областей в несоразмерной степени сказались на русскоязычном населении Украины, более трети которого проживает в этих областях. Случаи насилия, запугивания и вандализма в отношении некоторых общин, включая евреев и цыган, усугубили атмосферу неопределенности среди представителей национальных меньшинств в различных районах страны. Количество крымских татар и представителей других национальных меньшинств, а также остальных жителей Крыма, участвовавших в голосовании, значительно сократилось⁵⁵.

Жалобы и обращения

Закон о выборах в достаточной мере гарантирует право на эффективные средства правовой защиты; однако он по-прежнему позволяет отказать в принятии жалобы из-за технических неточностей в ее оформлении⁵⁶. Всем участникам процесса выборов гарантируется право на обжалование решений, действий или бездействия комиссий и других участников процесса⁵⁷. Жалобы по большинству связанных с выборами вопросов могут направляться в органы управления избирательным процессом или суды, либо в обе инстанции. Связанные с выборами жалобы и обращения рассматриваются административными судами; последней инстанцией по рассмотрению вопросов, связанных с выборами, является Высший административный суд.

⁵⁵ Согласно данным переписи, по состоянию на 2001 год на Крымском полуострове проживало 243 400 крымских татар. По оценкам Меджлиса крымско-татарского народа, их нынешняя численность составляет 300 000 человек. Однако лишь порядка 6000 из приблизительно 1,8 миллиона избирателей Крыма зарегистрировали временное изменение места голосования.

⁵⁶ В статье 95 закона о выборах изложены требования для подачи жалобы в избирательную комиссию или в суд; в частности, она должна содержать: перечень документов, которые к ней прилагаются; личные данные субъекта обжалования, даже если они неизвестны; многочисленные копии всех прилагаемых документов; нотариально заверенную копию документа, удостоверяющего полномочия доверенного лица или представителя кандидата, даже если он уже зарегистрирован как таковой в ЦИК.

⁵⁷ Подавать жалобы и обжаловать решения могут кандидаты на пост президента, партии, участвующие в процессе выборов, избирательные комиссии, национальные наблюдатели, а также избиратели, права которых были нарушены.

При рассмотрении связанных с выборами жалоб и обращений суды ограничены двухдневным сроком для их изучения и предоставляют заявителям достаточную возможность для обоснования своих требований. Кроме того, суды тщательно изучали аргументацию ЦИК и, по мере необходимости, запрашивали у ЦИК дополнительные материалы, необходимые для вынесения решения по конкретному вопросу. В общей сложности Киевским апелляционным административным судом было рассмотрено 29 дел, 17 из которых были впоследствии обжалованы в Высшем административном суде⁵⁸.

В предвыборный период ЦИК получила 16 жалоб, но не рассматривала ни одну из них по существу⁵⁹. В ответ заявителям были направлены письма с указанием на неправильное оформление жалоб, не отвечающее требованиям закона о выборах. Со стороны ЦИК не было предпринято никаких других действий по собственной инициативе для рассмотрения вопросов, затронутых в жалобах.

Хотя принятые законодателями недавние меры напрямую не затрагивают разрешение связанных с выборами споров, эти меры, включающие увольнение судей Конституционного и Высшего административного судов, изменение компетенции судов и усиление роли парламента в назначении судей, и призывы к люстрации действующих судей сказались на работе судебных органов в период выборов. Также вызывает беспокойство нежелание некоторых судей рассматривать связанные с выборами споры и дела, касающиеся свободы собраний, из-за опасений будущих последствий, равно как и политическое вмешательство в избрание Председателя Высшего административного суда⁶⁰.

⁵⁸ Двадцать девять дел включали в себя 16 жалоб на постановления ЦИК относительно регистрации 11 кандидатов, 1 иск от кандидата, которому было отказано в регистрации, относительно регистрации Петра Порошенко, 2 жалобы от кандидатов на пост президента относительно заявлений в средствах массовой информации, сделанных другими кандидатами, 1 жалоба на перераспределение ЦИК руководящих должностей в ОИК между кандидатами, 3 жалобы по запросам гражданина в ЦИК о предоставлении персональных биографических данных о кандидатах на пост президента, 3 жалобы от гражданина относительно программы Юлии Тимошенко, 1 запрос от гражданина об изменении формы избирательного бюллетеня и 2 жалобы, связанные с аккредитацией международных наблюдателей. Две другие жалобы, рассмотренные местными судами в Чернигове и Киеве, касались ложной информации в средствах массовой информации о кандидатах и членах партий.

⁵⁹ Одна жалоба от кандидата Вадима Рабиновича по поводу распоряжений президента о предоставлении госохраны шести кандидатам в президенты была рассмотрена на заседании ЦИК, на котором было принято решение о том, что рассмотрение действий президента не входит в компетенцию ЦИК.

⁶⁰ 17 апреля проведение намеченных выборов Председателя Высшего административного суда было сорвано примерно 200 демонстрантами, которые требовали, чтобы две из трех кандидатур не рассматривались. С Правым сектором и членом парламента от партии «Батьковщина» была достигнута договоренность о том, что суд до установления новой даты голосования представит список судей, баллотирующихся на должность Председателя.

Общественные и международные наблюдатели

Процесс регистрации и аккредитации наблюдателей со стороны ЦИК в целом был всеохватным, при этом украинские власти приветствовали наблюдателей из всех стран — членов ОБСЕ⁶¹. После внесения поправок в закон о выборах общественные организации имеют право наблюдать за выборами. В соответствии с законодательством, для того чтобы общественная организация могла наблюдать за выборами, это наблюдение за выборами должно быть закреплено в ее уставе в качестве одного из направлений деятельности организации, что сужает возможности осуществления наблюдения. Кроме того, 60-дневный срок, в течение которого общественная организация должна быть зарегистрирована как имеющая право назначать наблюдателей, может существенно ограничить возможности общественных организаций наблюдать за выборами. В общей сложности разрешение на аккредитацию наблюдателей получили десять общественных организаций. Крупнейшие объединения — «Опора» и Комитет избирателей Украины (КИУ) — проводили долгосрочное и краткосрочное наблюдение и опубликовали несколько отчетов до дня голосования.

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

День голосования

На большей части территории страны день голосования прошел в целом в мирной обстановке. По данным ЦИК, явка избирателей составила 60 процентов. ЦИК приступила к размещению на своем веб-сайте предварительных результатов голосования с разбивкой по избирательным участкам примерно в 01 ч. 30 м., но в процессе работы возникли технические неполадки.

Несмотря на усилия избирательных органов по обеспечению голосования на всей территории страны, голосование не было проведено в 10 из 12 избирательных округов Луганской области и в 14 из 22 избирательных округов Донецкой области⁶². Это было вызвано незаконными действиями вооруженных групп сепаратистов накануне и в день голосования, включая угрозы жизни и запугивание работников органов управления избирательным процессом, захват и уничтожение избирательных материалов, а также невозможность передачи избирательных бюллетеней на избирательные участки в результате представляющих угрозу действий этих группировок. Большинство граждан Украины, проживающих в этих областях, были, таким образом, лишены возможности

⁶¹ Согласно ЦИК, было аккредитовано примерно 3000 международных наблюдателей из 19 иностранных государств и 20 международных организаций. Одной международной организации было отказано в регистрации по причинам, не предусмотренным в законе о выборах; это решение было отменено в судебном порядке.

⁶² ЦИК сообщила, что голосование в этих областях состоялось на более 800 из 3908 избирательных участков в избирательных округах 47, 49, 50, 58, 59, 60, 61 и 62 в Донецкой области и избирательных округах 114 и 115 в Луганской области. Тем не менее из-за отсутствия безопасности явка избирателей в этих областях была ниже средней.

проголосовать и выразить свое волеизъявление. В других регионах сообщалось лишь об отдельных изолированных попытках сорвать процесс голосования.

Процедура открытия голосования была оценена положительно на всех (за исключением 16) 342 избирательных участках, где велось наблюдение за открытием, хотя наблюдатели ММНВ отметили ряд незначительных процедурных проблем, включая отдельные случаи, когда избирательные урны не были должным образом опечатаны и когда имели место небольшие задержки с открытием участков для голосования.

Голосование было оценено положительно на 98 процентах избирательных участков, на которых велось наблюдение, и несколько менее позитивная оценка была дана на участках, где также проводились выборы в местные органы (94 процента позитивных оценок), в том числе в Киеве (95 процентов). За пределами столицы существенных различий по областям не наблюдалось. В целом обстановка на избирательных участках и вокруг них была оценена как положительная, хотя на 11 процентах участков, на которых велось наблюдение, было отмечено чрезмерное скопление людей, а на 6 процентах участков большие группы людей были вынуждены ожидать снаружи, чтобы проголосовать. Наблюдатели ММНВ отметили организационные проблемы на 6 процентах избирательных участков, на которых велось наблюдение, главным образом по причине нерационального размещения или плохой организации очередности голосования. Они сообщили лишь об отдельных изолированных случаях напряженности, запугивания или создания помех. Было отмечено, что почти половина избирательных участков не подготовлена для облегчения доступа инвалидов, а планировка одной четверти участков не соответствовала требованиям для голосования избирателей-инвалидов.

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

На 9 процентах участков были замечены лица, не имевшие права там находиться, и еще на 2 процентах участков наблюдалось вмешательство в процесс или управление процессом с их стороны. Наблюдатели от кандидатов или доверенные лица присутствовали на 95 процентах избирательных участков, где осуществлялось наблюдение. Преимущественно это были представители Порошенко (82 процента) и Тимошенко (81 процент); общественные наблюдатели присутствовали на 24 процентах участков. Из посещенных наблюдателями ММНВ избирательных участков, на 66 процентах УИК председателями комис-

сий были женщины; в целом, женщины составляли 71 процент членов УИК на соответствующих участках.

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

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

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

Единственным официальным документом является вариант на английском языке.

Однако с данным отчетом можно также ознакомиться на украинском и русском языках.

Информация о Миссии и выражение благодарности

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

⁶³ Информация предоставлена Председателем ЦИК в 03 ч. 15 м.

В день голосования за выборами наблюдали более 1200 наблюдателей из 49 стран, среди которых 1025 долгосрочных и краткосрочных наблюдателей, приглашенных ОБСЕ/БДИПЧ, а также 116 членов делегации ПА ОБСЕ, делегация ПАСЕ в составе 46 человек, делегация ПА НАТО в составе 18 человек, и делегация ЕП в составе 14 человек. Наблюдение за голосованием проводилось на более чем 4050 избирательных участках из общего количества 32 244 участков. За процессом подсчета голосов наблюдали на примерно 360 избирательных участках в 162 избирательных округах. Наблюдатели ММНВ предоставили отчеты со 151 из 213 окружных избирательных комиссий.

Наблюдатели хотели бы выразить благодарность властям Украины за приглашение наблюдать за выборами, Центральной избирательной комиссии за ее сотрудничество и за предоставление аккредитационных документов, министерству иностранных дел и другим органам власти за помощь и сотрудничество. Наблюдатели также хотели бы выразить благодарность Координатору проектов ОБСЕ в Украине, Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине и посольствам и международным организациям, аккредитованным в Украине, за их сотрудничество и поддержку.

За более подробной информацией обращайтесь к следующим лицам:

- г-же Тане де Зулуэта, главе МНВ ОБСЕ/БДИПЧ, Киев (+38 0 44 498 1900);
- г-ну Томасу Раймеру, представителю ОБСЕ/БДИПЧ (+48 609 522 266); или г-же Лусине Бадалян, советнику ОБСЕ по вопросам выборов, Варшава (+48 22 520 0600);
- г-ну Ричарду Солашу, ПА ОБСЕ, Копенгаген (+45 60 10 83 80);
- г-же Натали Барджеллини, ПАСЕ, Страсбург (+33 6 65 40 32 82);
- г-же Николине Вассилева, ЕП, Брюссель (+32 473 85 2369);
- г-же Роберте Калория, руководителю департамента связей с прессой и СМИ, ПА НАТО, Брюссель (+32 2 504 8154).

Адрес МНВ ОБСЕ/БДИПЧ:

ул. Лейпцигская, 15, 6-й этаж
Киев, 03062, Украина

Тел.: +380-44-498 1900

Факс: +3380-44-498 1900

Эл. почта: office@odih.org.ua

Веб-сайт: <http://www.osce.org/odih/elections/ukraine/116545>