



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



ЦЕНТР ДОКУМЕНТУВАННЯ



Громадянська мережа

ОПОРА



УКРАЇНЬКА
ГЕЛЬСІНЬСКА
СПІЛКА З ПРАВ
ЛЮДИНИ

ВТРАЧЕНИЙ ГОЛОС. ЧИ ДОВІЧНА ЦЯ НІМОТА?



КИЇВ 2018

УДК
ББК
С

Втрачений голос. Чи довічна ця німота? / Сергій Мовчан, Олексій Біда, Ольга Айвазовська, Олександр Ключев / Українська Гельсінська спілка з прав людини, Громадянська мережа ОПОРА – К., КІТ, 2018. – 44 с. з іл.

Проаналізовано ситуацію з дотримання виборчих прав та щодо проведення виборів на звільнених територіях Донецької і Луганської областей. Висвітлено порушення, виявлені під час позачергових виборів Президента України 2014 та місцевих виборів 2015 рр. Окреслено проблемні питання, що стосуються можливості внутрішньо переміщених осіб реалізовувати своє виборче право у громадах, де вони постійно проживають, та запропоновано шляхи до їх вирішення.



Публікація підготовлена та видана в рамках проекту Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Права людини в дії», який впроваджується Українською Гельсінською спілкою з прав людини.

Погляди та інтерпретації, представлені у цій публікації, не обов'язково відображають погляди USAID або Уряду США. Відповідальність за вміст публікації несуть виключно автори та УГСПЛ.

Американський народ через USAID надає економічну та гуманітарну допомогу по всьому світу понад 55 років. В Україні допомога USAID надається у таких сферах, як: економічний розвиток, демократія та управління, охорона здоров'я і соціальний сектор. Починаючи з 1992 р., Агентство США з міжнародного розвитку надало Україні технічну та гуманітарну допомогу на суму 1,8 мільярда доларів.

Докладнішу інформацію про програми USAID в Україні можна отримати на офіційному веб-сайті USAID <http://ukraine.usaid.gov> та сторінці у Facebook <https://www.facebook.com/USAIDUkraine>.

ISBN

© Сергій Мовчан, Олексій Біда, Ольга Айвазовська, Олександр Ключев, 2018

© Українська Гельсінська спілка з прав людини, 2018

© Громадянська мережа ОПОРА, 2018

ВІД УКЛАДАЧІВ



Вибори є дуже важливим суспільним явищем, однією з основних форм безпосередньої участі громадян в управлінні суспільними та державними справами. Це спосіб формування представницьких органів, процес, унаслідок якого народ шляхом голосування формує склад державного органу чи обирає на виборну посаду. Сформовані через вибори органи влади та обрані особи отримують право діяти від імені громади та володіють повноваженнями для прийняття загальнообов'язкових рішень на відповідній території.

Аналіз зафіксованих спостереженнями порушень на Позачергових виборах Президента України 2014 року, Позачергових виборах Верховної Ради України 2014 року, Місцевих виборах 2015 року дає змогу оцінити масштаб і рівень підготовки втручання, здійсненого у виборчий процес через напади озброєних учасників незаконних формувань на виборчі дільниці та комісії, що супроводжувалося знищенням документації місцевих організацій політичних партій, підпалами приміщень, застосуванням фізичної сили до представників кандидата, а також блокуванням місцевих правоохоронних органів.

Наявна в Україні ситуація свідчить про надзвичайну складність організації на тимчасово окупованих сьогодні територіях виборчого процесу, який потрібно буде проводити після їх повернення під контроль України: неодмінно настане час, коли така потреба виникне, і державі варто ґрунтовно готуватися до неї, враховуючи всі виклики вже тепер.

Ми сподіваємося, що порушені у дослідженні питання проведення виборів на звільнених у майбутньому територіях, наведений аналіз головних вироблених принципів міжнародного досвіду з організації виборчого процесу після збройного конфлікту сприятимуть

якнайшвидшому відновленню державності та реінтеграції і українських громадян, і території.

Конституція України та міжнародні стандарти однозначно визначають рівність прав усіх громадян, зокрема в питаннях виборчого права. Керівні принципи ООН з питань переміщення осіб у межах країни, Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи, Рекомендації ПАРЕ визначають зобов'язання держав щодо забезпечення на законодавчому рівні прав переміщених осіб під час виборів, у тому числі і місцевих, однак цих норм не було враховано Верховною Радою.

Участь у виборах дуже важлива для самих громадян – внутрішньо переміщених осіб, які є частиною українського суспільства і на цей час обмежені у праві обирати владу. Це несприятлива обставина для інтеграції в громаду на новому місці, адже поряд з іншими труднощами, яких досить багато у повсякденному житті ВПО, не дозволяє таким особам почуватися рівноправними з іншими громадянами України. Внутрішньо переміщені особи користуються соціальною інфраструктурою свого нового місця проживання, сплачують податки у місцевий бюджет і їхнє право впливати на вирішення місцевих проблем на рівні з членами громади має бути забезпечено.

Українська Гельсінська спілка з прав людини висловлює щире подяку експертам, які брали участь у підготовці цього дослідження.

Окрему подяку висловлюємо Агентству США з міжнародного розвитку (USAID), яке надало фінансову допомогу для підготовки цього видання. За зміст публікації відповідають виключно автори та Українська Гельсінська спілка з прав людини і її не можна вважати такою, що відображає позицію USAID або Уряду Сполучених Штатів Америки.

*Олександр Павліченко,
виконавчий директор УГСПЛ*

ЕКСПЕРТНУ ОЦІНКУ ЗВІТУ
ЗДІЙСНЕНО МІЖНАРОДНОЮ
ФУНДАЦІЄЮ ВИБОРЧИХ
СИСТЕМ (IFES)



International Foundation
for Electoral Systems



Звіт «Втрачений голос. Чи довічна ця німота?» – безсумнівно, документ, важливість якого складно переоцінити. Відсутність механізмів реалізації права голосу внутрішньо переміщених осіб на місцевих виборах та в одномандатних округах на парламентських виборах свідчить про необхідність нагальних змін законодавства, спрямованого на створення таких механізмів, зокрема законопроекту №6240.

Звіт має комплексний характер і охоплює всі ключові проблеми, пов'язані з голосуванням внутрішньо переміщених осіб на виборах. У ньому зібрано конкретну інформацію щодо перебігу позачергових президентських виборів 2014 року, позачергових парламентських виборів 2014 року та місцевих виборів 2015 року на території Донецької та Луганської областей. Зокрема доволі ґрунтовно розглянуто приклади судової протидії організації і проведенню президентських виборів у цих регіонах. Також у дослідженні наведено чимало фактичних прикладів порушень на парламентських та місцевих виборах. Автори звіту вказують на актуальні проблеми голосування внутрішньо переміщених осіб, а також на основні передумови для проведення виборів на звільнених територіях.

*Денис Ковриженко,
старший радник з юридичних питань,
IFES-Україна*

ЗМІСТ

ВСТУП _____	4
ВИСНОВКИ З РЕКОМЕНДАЦІЯМИ _____	5
I РОЗДІЛ МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ПРОВЕДЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ _____	7
II РОЗДІЛ ПОРУШЕННЯ ПІД ЧАС ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ _____	15
1. МОНІТОРИНГ ПОРУШЕНЬ НА ПОЗАЧЕРГОВИХ ВИБОРАХ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ 2014 РОКУ _____	15
2. ОДИН ДЕНЬ ІЗ ЖИТТЯ ОКРУЖНИХ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ ДОНЕЧЧИНИ _____	25
3. ПОЗАЧЕРГОВІ ВИБОРИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ-2014 У ДОНЕЦЬКІЙ ТА ЛУГАНСЬКІЙ ОБЛАСТЯХ _____	27
4. МОНІТОРИНГ ПОРУШЕНЬ НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ 2015 РОКУ _____	29
III РОЗДІЛ НАЯВНІ ПРОБЛЕМИ ТА НЕОБХІДНІ ЗМІНИ У ВИБОРЧОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ _____	36
1. ВИБОРЧІ ПРАВА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ: КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ _____	36
2. ОСНОВНІ ПЕРЕДУМОВИ ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ НА ЗВІЛЬНЕНИХ ТЕРИТОРІЯХ _____	41
3. ЕЛЕКТРОННЕ ГОЛОСУВАННЯ НА ПОТЕНЦІЙНИХ МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ В ОКРЕМИХ МІСЦЕВОСТЯХ ДОНЕЦЬКОЇ ТА ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ _____	42

ВСТУП

З кінця 2013 р. Україна перебуває на шляху перманентних змін і трансформацій, які по-різному впливають на її розвиток. З одного боку, завдяки Революції гідності сталися позитивні зміни в українському суспільстві: відбулися оновлення та часткова ротація політичної еліти; задекларовано чіткий курс зовнішньої політики в напрямку інтеграції з ЄС та тісної співпраці з НАТО; проголошено намір здійснити трансформацію суспільно-політичного ладу в державі у напрямку демократизації, захисту основоположних прав і свобод людини, розбудови громадянського суспільства; задекларовано необхідність формувати прозору ринкову економічну систему тощо. З іншого боку, процес практичного втілення задекларованих намірів не є простим та однозначним, він гальмується комплексом зовнішніх та внутрішніх причин і зможе бути якісно оцінений дещо згодом. Крім того, Революція гідності та бажання українського суспільства жити в демократичній європейській державі дається дуже дорогою ціною: воєнні дії на Сході України; численні людські жертви як у результаті подій на Майдані, так і під час збройного конфлікту на Донбасі; втрата контролю українською владою над частиною території та пряма загроза суверенітету та територіальній цілісності держави.

В умовах появи кризових тенденцій одним із провідних завдань для влади постає гарантування безпеки, яке стосується всіх сфер суспільного життя та суспільно-політичних процесів у країні, не виняток і сфера виборчих відносин.

Обов'язковою передумовою та визначальною ознакою демократичної, правової держави, якою Україну проголошено на конституційно-

му рівні, є проведення періодичних, вільних виборів, сутність яких полягає в оновленні складу представницьких органів публічної влади та зміні виборних посадових осіб на основі демократичних процедур.

На превеликий жаль, позачергові вибори Президента України 2014 р. та Місцеві вибори 2015 р. відбувалися за умов складної політичної, економічної та безпекової ситуації, а також у процесі проведення конституційної реформи в Україні, спрямованої на децентралізацію влади. Вибори проводилися в умовах анексії Кримського півострова Російською Федерацією та тимчасового контролю незаконних збройних формувань разом з РФ над частиною територій Донецької та Луганської областей. Це унеможливило участь у голосуванні більш ніж 5 мільйонів виборців, які мешкають на цих територіях.

Позбавлення внутрішньо переміщених осіб права голосу дискримінує їх як у частині забезпечення рівності прав і свобод, так і рівності можливостей. Крім того, це свідчить про непряму дискримінацію за ознаками місця проживання та належності до ВПО і суперечить стандартам міжнародного права, Конституції, законам України, а також зобов'язанням України щодо забезпечення сталої інтеграції ВПО за місцем переміщення.

Мета цього звіту - посприяти виправленню ситуації щодо виборів на звільнених у перспективі територіях Донецької і Луганської областей та уможливити реалізацію свого виборчого права для внутрішньо переміщених осіб у громадах, де вони постійно проживають.



ВИСНОВКИ З РЕКОМЕНДАЦІЯМИ

ВИСНОВКИ:

1. Діяльність зі зриву виборів у Донецькій та Луганській областях набула у 2014 році системного характеру внаслідок поєднання наступних факторів:
 - послідовні наміри представників незаконних збройних формувань не допустити проведення голосування на виборах Президента України спрямовувалися на недопущення легітимізації результатів голосування на території області;
 - масові випадки підтримки співробітниками правоохоронних органів незаконних дій зі зриву виборів або їхня злочинна бездіяльність, у тому числі під час викрадення членів виборчих комісій;
 - неадекватна оцінка ситуації з боку керівників регіональних та національних органів влади, що спричинила негативні наслідки для організаторів виборів, які не були достатньо проінформовані про безпекові ризики;
 - дезорієнтація та відсутність стратегії дій органів влади регіонального та національного рівнів, які нерідко ігнорували сигнали щодо підготовки зриву голосування.
2. Проведення виборів до Верховної Ради України в 2014 році та Місцевих виборів – 2015 в Донецькій та Луганській областях характеризуються вже іншою сукупністю проблем, ніж президентські в 2014 році. Це зумовлено тим, що вони відбувалися виключно на підконтрольній Україні території, а лінія розмежування пролягала на достатній від них відстані, однак це не запобігло іншим порушенням під час їх проведення.
3. Вибори на постконфліктних територіях необхідно організовувати і проводити за процедурами і у спосіб, які знижують рівень конфліктності у залучених спільнотах та громадах, а також забезпечують дотримання міжнародних стандартів. Виборчий процес може стартувати лише тоді, коли будуть підстави стверджувати, що перспектива проведення кампанії і безпосередньо голосування у відповідності до міжнародних стандартів є достатньо високою.
4. Врегулювання виборчих прав внутрішньо переміщених осіб, які є конституційно зумовленими для всіх громадян, має базуватися на принципах рівноправної їх участі у політичному процесі та повноцінної інтеграції переселенців у нових територіальних громадах. Натомість нові процедури повинні, з одного боку, забезпечувати сталість вирішення проблем у сфері виборчих прав, а з іншого, ці процедури мають бути достатньо гнучкими для ефективного врахування практичних обставин, у яких перебувають внутрішньо переміщені особи.
5. Запровадження електронного голосування в Україні, особливо на постконфліктних територіях, є недоцільним у зв'язку з виникненням додаткових ризиків та підстав для протистоянь між суб'єктами виборчого процесу.

РЕКОМЕНДАЦІЇ:

- Верховній Раді України: прийняти проект Закону України «Про забезпечення доступу до виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян» (6240), яким врегулювати питання участі ВПО на місцевих виборах у населених пунктах/громадах за новим місцем фактичного проживання;
- Кабінету Міністрів України, Центральній виборчій комісії: сприяти підготовці змін до законодавства України у частині посилення можливостей реагування держави на безпекові виклики для виборчого процесу, у тому числі посилити координацію між ЦВК та правоохоронними органами;

- Президенту України, Міністерству закордонних справ: чітко декларувати своїм закордонним партнерам, що проведення виборів на окупованій частині Донбасу до роззброєння, демілітаризації, відновлення контролю над кордоном, належного законодавчого та інституційного забезпечення виборів не призведе до вирішення конфлікту;
- Міністерству внутрішніх справ України, Генеральній Прокуратурі України, підвищити ефективність розслідування кримінальних правопорушень, вчинених під час 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;
- Кабінету Міністрів України, Центральній виборчій комісії: розробити чіткий механізм проведення виборів на звільнених у майбутньому українських територіях.

І РОЗДІЛ

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ПРОВЕДЕННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ВИБОРІВ

Підготовка нормативно-правової бази, організація виборчих процедур або ж оцінка кампанії в цілому повинні бути зорієнтовані на міжнародні стандарти, які переважно викладені в документах універсального рівня ООН, а також територіально ближчих до України інституцій, таких як ПАРЕ, ОБСЄ чи Венеційська комісія (Європейська комісія за демократію через право). Хоча набір стандартів, поняття права, визначення форм його реалізації та захисту постійно вдосконалюються, базові поняття закладалися, визнавалися та ратифіковувалися, починаючи з кінця 40-х років ХХ століття. Статті декларацій, конвенцій, рекомендацій лягли в основу національного законодавства країн Європи, були випробувані на десятках виборчих циклів та стали нормою.

УНІВЕРСАЛЬНИЙ РІВЕНЬ – ООН

Україна – одна із засновниць Організації Об'єднаних Націй – визнала та ратифікувала низку документів мовою національного законодавства, які застосовуються під час виборів. До базових документів виборчого законодавства належить Загальна декларація прав людини, прийнята в 1948 році. Серед іншого, стаття 21 Декларації визначає, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через **вільно** обраних представників. Водночас Декларація фіксує, що воля народу виявляється у **періодичних і нефальсифікованих виборах**, які повинні проводитися при **загальному і рівному виборчому праві** шляхом **таємного голосування** або через інші рівнозначні форми, які забезпечують **свободу голосування**. Якщо звернутися до Конституції України та виборчого законодавства, то видно, що ці стандарти стали невід'ємною частиною національного правового поля. Отже, всі закони про вибори в загальних положеннях визначають, що президента, народних депутатів, міських, сільських, селищних голів, депутатів місцевих рад обирають на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Право голосу на виборах мають усі громадяни України, які на день голосування досягли 18 років, що

є формою реалізації принципу загального виборчого права. Кожен виборець повинен мати однакову кількість голосів, а кандидати і партії – однакові права під час виборчого процесу, – цим і забезпечується стандарт щодо рівного виборчого права. Кожен громадянин голосує за себе і не може делегувати комусь іншому свого права на волевиявлення – прямого виборчого права. Також національне законодавство захищає добровільну участь у виборах, а громадяни мають вільно формувати свою волю та вільно її виражати. Таємниця голосування є не лише стандартом, а й однією з форм реалізації свободи волевиявлення.

Невід'ємною складовою міжнародних стандартів є питання участі різних статей у виборчому процесі, зокрема повноправної участі жінок у політичних процесах. Першим в історії вагомим документом, який набув чинності у 1954 році, стала Конвенція про політичні права жінок. Він гарантував жінкам активне та пасивне право голосу на рівні з чоловіками без будь-якої дискримінації. Формою реалізації цього права у низці країн є декларативна рівність, тоді як країни ЄС і частково Україна пішли на позитивну дискримінацію та запровадження гендерних квот у пропорційній системі на виборах до національних парламентів

або/і до органів місцевого самоврядування. Грунтовнішим документом з погляду права та практики застосування стала Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації проти жінок, розроблена 1979 року. У ній підкреслюється, що ліквідація апартеїду, всіх форм расизму, расової дискримінації, колоніалізму, неокolonіалізму, агресії, іноземної окупації і панування та втручання у внутрішні справи держав є необхідною для повного здійснення прав чоловіків та жінок. Водночас у Конвенції підтверджується, що зміцнення міжнародного миру та безпеки, ослаблення міжнародної напруженості, взаємне співробітництво між усіма державами незалежно від їхніх соціальних і економічних систем, загальне та повне роззброєння, особливо ядерне, під суворим та ефективним міжнародним контролем, утвердження принципів справедливості, рівності та взаємної вигоди у відносинах між країнами та здійснення права народів, що перебувають під іноземним і колоніальним пануванням та іноземною окупацією, на самовизначення та незалежність, а також повага суверенітету і територіальної цілісності держав сприятимуть соціальному прогресу та розвитку і, як наслідок, досягненню цілковитої рівності між чоловіками та жінками. Отже, Конвенція встановлює прямий взаємозв'язок між повагою до територіальної цілісності, державного суверенітету і забезпеченням рівних прав для представників обох статей, зокрема і в політичних процесах. А саме стаття 7 Документа зобов'язує держави-сторони вживати всіх заходів для ліквідації дискримінації щодо жінок у політичному та суспільному житті країни і, враховуючи забезпечення на рівних умовах чоловікам та жінкам права голосувати на всіх виборах, референдумах, бути обраними до всіх виборних органів, брати участь у формуванні та здійсненні політики уряду та обіймати державні посади, здійснювати всі функції на всіх рівнях державного управління, брати участь у діяльності неурядових організацій і асоціацій, що займаються проблемами громадського та політичного життя країни.

Так само Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 1966 року, який почав діяти в Україні у 1976 році, підкреслює додаткові

зобов'язання країн забезпечувати рівні громадянські та політичні права для чоловіків та жінок. Без будь-якої дискримінації та необґрунтованих обмежень держава повинні надавати право та можливість для обох статей брати участь у веденні державних справ безпосередньо та через посередництво вільно обраних представників, голосувати та бути обраними на справжніх та періодичних виборах, допускати і чоловіків, і жінок до державної служби на рівних умовах.

Виборче законодавство та процедури також не повинні дискримінувати громадян за ознаками раси, етнічною чи національною належністю, кольором шкіри, особливо в питаннях реалізації виборчих прав, участі в управлінні країною на будь-якому рівні, доступу до державної служби¹.

Більш пізні за хронологією документи є якісною шкалою верифікації відповідності національного законодавства універсальним стандартам, що стосуються організації демократичних виборів та фактичного, а не номінального забезпечення виборчих прав усіх громадян. Зокрема, Конвенція про права осіб з інвалідністю² регламентує вимогу до країн учасниць щодо форми ефективної та всебічної участі цієї категорії громадян прямо або через вільно обраних представників у політичному та суспільному житті нарівні з іншими обирати та бути обраними шляхом забезпечення легких для використання і розуміння процедур, приміщень та матеріалів для голосування; захисту права осіб з інвалідністю на участь у таємному голосуванні на виборах і публічних референдумах без залякування та на висунення своїх кандидатур для виборів, на фактичне зайняття посад і виконання всіх публічних функцій на всіх рівнях державної влади, сприяючи використанню допоміжних і нових технологій, де це є доречним; гарантування вільного волевиявлення осіб з інвалідністю як виборців та з цією метою – задоволення, коли це необхідно, їхніх прохань про надання їм якою-небудь особою за їхнім вибором допомоги в голосуванні; сприяти створенню обставин, у яких особи з інвалідністю могли б ефективно й усебічно брати участь в управлінні державними справами без дискримінації

¹ Міжнародна конвенція про ліквідацію расової дискримінації. Прийнята у 1965 році і набула чинності 1969 року.

² Конвенція про права осіб з інвалідністю набула чинності в Україні у 2010 році.

та нарівні з іншими, і заохочувати їхню участь у державних справах як через неурядові організації, так і політичні партії.

Керівні принципи³ щодо осіб, переміщених усередині країни, визначають стандарти щодо забезпечення політичних прав громадян, яких примусили залишити свої домівки та місця звичного проживання в результаті або з метою запобігання наслідкам, у тому числі, воєнного конфлікту, проявам насилля, порушень прав людини і які не перетинали міжнародно визнаних кордонів держави. Внутріш-

ньо переміщені особи незалежно від того, де вони проживають, не можуть зазнавати будь-якої дискримінації чи утисків унаслідок переміщення у користуванні правами на свободу думки, совісті і, серед іншого, участі на рівноправній основі у справах громади, права голосу та участі у веденні державних та громадських справ.

Зазначені вище документи універсального рівня ООН визначають базові стандарти, без дотримання яких неможливо організувати виборчий процес:

- ▶ вибори повинні бути вільними;
- ▶ процес має бути періодичним;
- ▶ результати волевиявлення – чесними, нефальсифікованими;
- ▶ кожен громадянин має рівне виборче право;
- ▶ голосування є загальним;
- ▶ охороняється та забезпечується таємниця голосування;
- ▶ кожному громадянину держава зобов'язана гарантувати свободу волевиявлення;
- ▶ представники обох статей повинні мати рівні права та можливості як у виборчому процесі, так і під час участі в роботі органів управління локального та національного рівнів;
- ▶ безпека є однією з передумов захисту прав жінок;
- ▶ недискримінаційність виборчих норм та умов доступу до державної служби щодо громадян за ознакою расової, етнічної, національної, релігійної належності;
- ▶ захист виборчих та політичних прав людей з інвалідністю, створення умов для їхньої реалізації;
- ▶ внутрішньо переміщені особи не повинні бути дискриміновані у виборчих правах та мають право брати безпосередню участь у політичному житті громади.

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ РЕГІОНАЛЬНОГО РІВНЯ

Окрім міжнародних стандартів ООН щодо невід'ємних прав громадян брати участь в управлінні на державному та муніципальному рівнях безпосередньо або через обраних на нефальсифікованих виборах представників, Україні необхідно орієнтуватися під

час організації та адміністрування виборчих процесів і на європейські стандарти. Вони жодним чином не йдуть урозріз із базовими принципами та документами, а, скоріше, деталізують їх і додають локального контексту.

³ Керівні принципи щодо осіб, переміщених усередині країни, прийняті 1998 року, підготовлені представником Генерального секретаря з питань ВПО.

До найпрактичніших з погляду врахування під час підготовки чи оцінки виборчого процесу можна зарахувати:

- ▶ Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЕ⁴;
- ▶ Паризька хартія для нової Європи ОБСЕ⁵;
- ▶ Кодекс належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії⁶.

Паризька хартія для нової Європи ОБСЕ визначає, що демократичне правління базується на волі народу, вираженій під час вільних та справедливих виборів. Свобода в цьому випадку є наслідком реалізованого права вільно формувати політичну волю та виражати її без нераціональних обмежень, а справедливість виборів забезпечується і через чесний підрахунок голосів та відповідність результатів волевиявлення виборчій кампанії. Держави-підписанти повинні сприяти просвіті громадян щодо їхніх прав, громадяни – діяти у відповідності до них та мати можливість брати участь у вільних і справедливих виборах. У 1990 році європейські держави оптимістично вважали, що загроза конфлікту в регіоні зменшилась, але заявляли про необхідність співпрацювати у справі захисту демократичних інститутів від дій, які порушують незалежність, суверенну рівність або територіальну цілісність держав-учасниць. До таких належать і незаконні дії, які включають тиск ззовні, примус та підривну діяльність. Якщо трактувати тези Хартії сучаснішою мовою і в прямому взаємозв'язку між стабільністю демократичних інституцій, правами людини, серед яких і політичні права, то втручання у вибори може мати ознаки кібер-загроз, тиску і маніпуляцій з використанням також новітніх технологій.

Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру встановлює низку важливих стандартів щодо виборчих процесів та підтверджує, що демократія є невід'ємним елементом правової держави, і визнає важливість плюралізму відносно політичних організацій. Серед вільних виборів, які повинні проводитися в розумні проміжки часу шляхом

таємного голосування в умовах, які забезпечують на практиці свободу вираження думки під час вибору своїх представників громадянами, йдеться і про розмежування держави та політичних партій. Остання норма є вкрай важливою для країн, де політичний плюралізм має ознаки керованої демократії, а партія влади фактично зливається з державними інституціями і не дуже залежить від виборчих циклів. У контексті конфлікту на Сході України дуже важливим є пункт 6 Копенгагенського документа щодо зобов'язань країн-учасниць ОБСЕ брати на себе відповідальність за захист та охорону відповідно до свого законодавства, своїми зобов'язаннями в межах міжнародного права у сфері прав людини і своїми міжнародними зобов'язаннями вільно встановлений шляхом волевиявлення народу демократичний лад від діяльності осіб, груп або організацій, які використовують або відмовляються не підтримувати тероризм чи насилля, спрямовані на усунення цього ладу в державі або іншій країні-учасниці. У такий спосіб європейські стандарти у виборчій тематиці дуже однозначно вимагають від держав захищати вибори та гарантувати громадянам протидію втручання у процес груп, які підтримують насилля та незаконну протидію встановленому демократичному ладу. Копенгагенський документ встановлює необхідність того, щоб усі мандати хоча б однієї палати національного законодавчого органу були об'єктом конкурентності кандидатів під час усенародних виборів. Дорослим громадянам загального та рівного виборчого права гарантується забезпечення таємності вільного голосування, чесного підрахунку голосів, обов'язковість публікації офіційних результатів виборів. Також держави зобов'язані поважати право на створення в умовах свободи політичних партій та інших політичних організацій необхідних юридичних гарантій, які дозволяють їм змагатись одне з одним на основі рівності перед законом та органами влади. Важливою є й позиція щодо вимоги проведення виборчих кампаній в атмосфері свободи та чесності, в якій жодні адміністративні дії, насилля чи залякування не утримували б партії та кандидатів від вільного вираження своїх поглядів та оцінок, а також не заважали б виборцям знайомитись та обговорюва-

⁴ http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_082

⁵ http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_058

⁶ [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-ukr)

ти їх або ж голосувати вільно, не побоюючись покарання. Прямо заборонені будь-які юридичні чи адміністративні перешкоди для вільного доступу до ЗМІ на дискримінаційній основі для всіх політичних груп та громадян, які мають бажання брати участь у виборах. Кандидати, які були обрані на виборах, повинні мати гарантії отримання повноважень на весь визначений законодавством період часу.

Невід'ємною ознакою демократичності виборів є участь у них спостерігачів, як іноземних, так і національних. Спостерігачі підвищують авторитетність виборчого процесу для держав, тому останні запрошують їх від країн-учасниць ОБСЄ та будь-яких приватних установ та організацій, які побажають спостерігати за перебігом виборів в обсязі, дозволеному законодавством. Утім, спостерігачі повинні брати на себе зобов'язання щодо невторчання у виборчий процес.

КОДЕКС НАЛЕЖНОЇ ПРАКТИКИ У ВИБОРЧИХ СПРАВАХ ВЕНЕЦІАНСЬКОЇ КОМІСІЇ

Інститут виборів базується на 5 принципах: загальних, рівних, вільних, прямих виборів і таємного голосування. Втім, розуміння кожного з учасників виборчого процесу, політичних гравців або ж незалежних спостерігачів може істотно відрізнятись, тому принципи, які потенційно приймаються, мають перспекти-

ви не бути застосованими на практиці. Тож з метою попередження маніпуляцій та неоднозначного трактування вимог Венеціанська комісія у 2002 році затвердила Керівні принципи та Кодекс, які можна використовувати для нормотворення щодо конкретних процедур та аспектів виборчих кампаній.

ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКІ ПРИНЦИПИ В ГАЛУЗІ ВИБОРІВ

ПРИНЦИПИ І СТАНДАРТИ

Загальне виборче право: кожна людина має право обирати та бути обраною

ПРАВИЛА ТА ВИНЯТКИ

- Віковий ценз може бути застосований щодо набуття активного виборчого права громадянами після повноліття, а також щодо пасивного виборчого права для кандидатів до парламенту або ж глав держав.
- Вимога щодо громадянства кандидатів, хоча для місцевих виборів допускається балотування іноземцями за умови тривалого проживання в країні чи громаді.
- Може бути встановлено ценз осілості щодо звичного місця проживання, але не більше 6 місяців.
- Позбавлення права обирати та бути обраним або визнання особи недієздатною чи психічно хворою повинно бути встановлено законом з дотриманням принципу пропорційності, а цей факт – встановлено рішенням суду. Можливим є застосування цензу щодо осіб, засуджених за тяжкі злочини.
- Списки виборців повинні бути достовірними та постійними, оновлюватись регулярно – щонайменше раз на рік, необхідне забезпечення можливості реєстрації протягом тривалого часу. Необхідною умовою якості списків є адміністративна процедура або судова процедура щодо контролю за вклю-

Рівне виборче право

ченням, виправленням неточностей у списку. У день голосування реєстрація на дільниці здійснюватись не може.

- Реєстрація кандидатів може бути зумовлена збором мінімального числа підписів, але не більше 1% від кількості виборців у межах округу. Строки та процедура перевірки підписів повинні бути чіткими, а повноваження кандидатів підтверджені під час реєстрації до початку кампанії. Грошова застава для кандидатів не повинна бути надмірною та повертатись, якщо кандидат або партія набрали певний відсоток голосів.
- Кожен виборець має однакову кількість голосів порівняно з іншими.
- Принцип рівноправності забезпечується через однакову кількість місць у виборному органі, що розподіляються між округами, в яких проживає приблизно однакова кількість виборців (відхилення не мало б перевищувати 10% і в жодному випадку – 15%), за винятком потреби в захисті інтересів нацменшин, наприклад.
- Розподіл місць/мандатів повинен переглядатись не рідше рази на десять років, але не під час виборів.
- У багатомандатних округах місця варто розподіляти в межах територіально-адміністративних одиниць.
- Процес перегляду меж округів повинен бути неупередженим, не шкодити інтересам нацменшин та з урахуванням думки незалежної виборчої комісії.
- Органи державної влади повинні забезпечувати та гарантувати безстороннє ставлення до всіх партій та кандидатів, їхніх виборчих кампаній, висвітлення у ЗМІ їхньої діяльності, забезпечувати державне фінансування партій та кандидатів.
- Рівність кандидатів партій може бути абсолютною або пропорційною, де рівність статусу партій визначається і через результат на минулих чергових виборах (пропорційний або однаковий розподіл ефірного часу, державного фінансування кампаній тощо).
- Рівність доступу всіх учасників до приватних електронних медіа.
- Фінансування учасників виборів та кампанії в цілому повинно бути прозорим, викривлення даних щодо фінансування може стати підставою для визнання виборів недійсними.
- Принцип рівності можливостей може бути підставою для обмеження витрат з виборчих фондів.
- Рівність виборчих прав не перешкоджає встановленню спеціальних норм щодо квот для нацменшин.
- Рівні права статей можуть забезпечуватись також і через встановлення мінімального відсотка осіб різних статей у виборчих списках, якщо цього не забороняє Конституція.

Вільне голосування

- Свобода формування у виборців своєї думки за умови безсторонності державних органів влади до ЗМІ, наочної агітації, права на мирні зібрання, фінансування партій та кандидатів.
- Державні органи мають позитивні зобов'язання щодо оприлюднення інформації про кандидатів, у тому числі й мовами національних меншин.
- Процедура голосування має бути простою.
- Виборці повинні мати змогу голосувати на дільниці, інші способи голосування можуть бути опційними.
- Електронне голосування може бути використане лише в тому випадку, якщо воно безпечне і надійне.
- Голосування вдома та іншими способами повинно бути жорстко регламентоване та контролюватися безсторонніми органами з метою запобігання махінаціям.
- Для оцінки вірогідності результатів голосування потрібно застосовувати низку критеріїв.
- Члени виборчих комісій не мають права вносити будь-які зміни до бюлетенів або робити позначки.
- Невикористані бюлетені повинні постійно розміщуватися у приміщенні виборчої дільниці.
- Дільничні комісії повинні включати представників різних партій.
- Військовослужбовці повинні голосувати за місцем проживання або поблизу місця дислокації.
- Підрахунок голосів бажано здійснювати у приміщенні для голосування і транспарентно у присутності ЗМІ та спостерігачів.
- Держава повинна карати за будь-яке фальсифікування результатів виборів.

Таємне голосування

- Обов'язок громадянина, порушення якого повинно каратися.
- Голосування здійснюється виключно особисто.
- Списки виборців, які проголосували, не повинні оприлюднюватися.

Пряме голосування

- Громадяни повинні безпосередньо обирати членів принаймні однієї палати законодавчого органу, проміжного рівня та місцевого самоврядування.

Періодичність виборів

- Строк повноважень членів законодавчого органу влади не повинен перевищувати 5 років.

Дотримання основних прав

- Дотримання прав людини, зокрема свободи слова та преси, пересування всередині країни, зборів і об'єднань у політич-

Стабільність законодавства	<p>них цілях є ознакою демократичних виборів, а їх обмеження повинні спиратися на норми закону, відповідати суспільним інтересам і принципу пропорційності.</p> <ul style="list-style-type: none">● Норми виборчого права, які стосуються виборчої системи, формування комісій та територіальної організації виборів не повинні змінюватися пізніше ніж за рік до дня голосування.
Організація голосування безстороннім органом	<ul style="list-style-type: none">● Виборчі комісії повинні бути незалежними та безсторонніми на всіх рівнях.● ЦВК має бути постійно діючим органом, до складу якого входить представник судового органу, парламентських або рейтингових партій, опційно – представник МВС або нацменшин.● Політичні партії мають бути рівною мірою представлені у виборчих комісіях, дотримуватись принципу абсолютно рівного або пропорційного представництва.● Члени комісій повинні бути належним чином підготовлені, кваліфіковані і підзвітні.● Рішення необхідно приймати кваліфікованою більшістю або консенсусом.
Спостереження за виборами	<ul style="list-style-type: none">● Міжнародні та локальні організації повинні мати широкі можливості для участі у спостереженні не лише в день голосування, а й протягом усієї кампанії.● Обмеження для спостереження повинні регулюватися виключно законодавством.● Органи влади повинні бути безсторонніми до всіх спостерігачів.
Дієва система оскарження	<ul style="list-style-type: none">● Остаточне оскарження щодо всіх виборчих питань повинно спрямовуватися до суду за простою процедурою з розумними вимогами щодо строків розгляду (3 – 5 днів).● Необхідно, щоб законодавство щодо процедури оскарження визначало повноваження та обов'язки різних органів.● Орган з розгляду скарг має бути вповноважений анулювати вибори, якщо порушення вплинули на їх результати як у цілому, так і в окремих округах чи дільницях.● Коли комісії вищого рівня виступають у ролі органів з розгляду скарг, вони повинні мати право анулювати рішення комісій нижчого рівня.
Виборча система	<ul style="list-style-type: none">● За умови дотримання викладених принципів застереження щодо системи немає.

II РОЗДІЛ

ПОРУШЕННЯ ПІД ЧАС ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ

Позачергові вибори Президента України та народних депутатів України 2014 року відбувалися у безпрецедентно негативних безпекових умовах, викликаних тимчасовою окупацією території АР Крим та м. Севастополь, збройною агресією Російської Федерації на території Донецької та Луганської областей. Голосування на позачергових виборах Президента України та народних депутатів України у 2014 році не організувалося на території АР Крим та Севастополі. Зміна місця голосування без зміни виборчої адреси була фактично єдиною процедурою, яка дозволяла кримчанам реалізувати активне виборче право на цих важливих для країни виборах.

На президентських і парламентських виборах 2014 року процес організації і проведення

голосування в Донецькій та Луганській областях суттєво відрізнявся за специфікою викликів. Якщо під час виборів Президента України ключовим фактором була масова протидія виборчому процесу з боку незаконних збройних формувань та невизначеність перспектив проведення голосування, то на парламентських виборах уже не було можливості організувати голосування на окремих територіях двох регіонів у зв'язку з їхньою тимчасовою окупацією та створенням на них де-факто окупаційних адміністрацій. Збройним Силам України вдалося звільнити цілу низку населених пунктів Донецької та Луганської областей напередодні парламентських виборів, але незаконні угруповання «ДНР» та «ЛНР» досягли стабільного контролю над значною частиною територій обох регіонів.

МОНІТОРИНГ ПОРУШЕНЬ НА ПОЗАЧЕРГОВИХ ВИБОРАХ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ 2014 РОКУ

Під час виборів Президента України члени виборчих комісій окружного та дільничного рівнів організували голосування в умовах невиконання правоохоронними органами повноважень із забезпечення правопорядку. Саме члени ТВК і ДВК зіштовхнулися зі злочинними діями з боку незаконних формувань, натомість державні та місцеві органи були дезорієнтовані або вдавалися до неприпустимої бездіяльності. Позачергові парламентські вибори цього ж року відбувалися в умовах сформованості повноцінної лінії розмежування між Збройними силами України та незаконними збройними формуваннями, створеними і підтримуваними Російською Федерацією. Остання обставина зробила цілком

неможливим процес організації голосування на тих територіях Донецької та Луганської областей, які контролювалися незаконними угрупованнями.

За даними ЦВК, на позачергових виборах Президента України в Донецькій області до списків виборців на виборчих дільницях, роботу яких вдалося забезпечити, було включено дещо більше 745 тис. виборців, що становило біля 23% від орієнтовної кількості виборців у цьому регіоні. Натомість у Луганській області ситуація була ще гіршою. Виборчі дільниці, підготовлені до дня голосування, охоплювали майже 217 тис. виборців або 12% від загальної їх кількості в регіоні. З 22 територіальних

виборчих округів Донеччини лише у 8 з них ДВК відкрилися в день голосування або до них були доставлені виборчі бюлетені. Натомість у Луганській області виборчим процесом було охоплено 2 з 12 територіальних виборчих округів.

Передача виборчих бюлетенів на дільниці ще не означала створення належних умов для волевиявлення громадян, враховуючи захоплення приміщень для голосування, залякування, силові акції та інформаційні провокації проти членів виборчих комісій та виборців. Виходить, кількість громадян, які мали реальну можливість проголосувати, була ще меншою, ніж кількість виборців у списках на виборчих дільницях, до яких вдалося доставити виборчі бюлетені.

Офіційні підсумки голосування у ТВО Донецької та Луганської областей засвідчують, що 15,5% та 25% виборців відповідно взяли участь у голосуванні в цих регіонах. Ці показники відображають активність виборців лише тих виборчих дільниць, на яких вдалося організувати голосування. Якщо порівнювати кількість виборців, які взяли участь у голосуванні, та загальну кількість виборців у цих регіонах, то ситуацію можна назвати катастрофічною. Лише 4% виборців від їхньої загальної кількості взяли участь у голосуванні в Донецькій області, у Луганській області – 3%. Отже, можна констатувати, що вже у травні 2014 року діяльність Російської Федерації та підтримуваних нею незаконних формувань призвела до обмеження виборчих прав абсолютної більшості виборців Донецької та Луганської областей.

■ Таблиця «Виборчі округи, списки виборців та активність виборців на позачергових виборах Президента України – 2014 у Донецькій та Луганській областях»

Кількість ТВО, в яких вдалося організувати голосування	Загальна кількість ТВО в регіоні	Кількість виборців, включених до списків виборців на дільницях, на які вдалося доставити виборчі бюлетені	% виборців у списках від загальної кількості виборців у регіонах	Кількість виборців, які взяли участь у голосуванні	% виборців, які взяли участь у голосуванні (від кількості включених до списків виборців на діючих дільницях)	Загальна кількість виборців у регіонах
Донецька область						
8	22	745488	23%	115 823	15,5%	3289616
Луганська область						
2	12	212799	12%	52274	25%	1771873

Громадянська мережа ОПОРА здійснювала незалежне спостереження на позачергових виборах Президента України в Донецькій та Луганській областях, дотримуючись стандартів безпеки для спостерігачів. До функцій спостерігачів належали виявлення та фіксація порушень виборчого законодавства, оцінка якості виборчих процедур та організації голосування. У зв'язку з дестабілізацією ситуації в Донецькій та Луганській областях основні проблеми виборчого процесу стосувалися саме безпе-

кових викликів та злочинних акцій проти процесу організації і проведення голосування, а не порушень з боку кандидатів на пост Президента України чи їхніх представників. Абсолютна більшість верифікованих спостерігачами інцидентів стосувалися зриву голосування, незаконних дій щодо членів виборчих комісій, захоплення приміщень та майна виборчих комісій, протидії агітаційним заходам кандидатів та політичних партій.

СИЛОВА ПРОТИДІЯ ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСОВІ В ДОНЕЦЬКІЙ ОБЛАСТІ

У Донецькій області спостерігачі безпосередньо зафіксували цілу низку фактів, які стосувалися злочинної протидії організації і проведенню позачергових виборів Президента України. Заходи з організації і проведення позачергових виборів Президента України здійснювалися членами виборчих комісій і до дня голосування, і так само у день голосування, незважаючи на фактичну втрату контролю над ситуацією з боку органів центральної та місцевої влади, а також правоохоронних органів. Представники незаконних озброєних угруповань послідовно реалізовували силові акції зі зриву голосування через залякування членів виборчих комісій, захоплення приміщень ОВК та ДВК, знищення виборчої документації. Члени виборчих комісій, як правило, намагалися забезпечити проведення голосування, орієнтуючись на заяви посадовців національного та регіонального рівнів про нереалістичність сценарію зриву голосування в Донецькій області. Недостатня поінформованість членів комісій про безпекові ризики та сумнінність щодо виконання власних повноважень зробили їх легкою мішенню для представників незаконних формувань.

Зафіксовані спостерігачами випадки засвідчують масштаб реалізації незаконними формуваннями «ДНР» заходів протидії виборчому процесу. Послідовне захоплення приміщень ОВК, незаконне обмеження волі членів виборчих комісій, знищення обладнання та виборчої документації мало на меті встановлення атмосфери страху в регіоні і повного зриву

голосування на позачергових виборах Президента України. Напади на членів виборчих комісій вирізнялися зухвалістю та жорстокістю. Наведемо декілька прикладів.

У Бахмуті (Артемівськ) Донецької області озброєні представники угруповання «ДНР» поставили обличчям до стіни членів окружної виборчої комісії №46 і погрожували їм автоматами. Бойовики розгромили приміщення, викрали документацію та частину особистих речей членів ОВК. Напередодні дня голосування бойовики викрали голову ОВК №44 (Донецьк) під час навчальних заходів, які вона проводила для членів ДВК. Після звільнення жінки з незаконного утримання їй знадобилася медична допомога. Протягом п'яти днів перебував у полоні незаконних формувань голова ОВК №43 (Донецьк), якого було викрадено 22 травня 2017 р. Як повідомив голова ОВК спостерігачам ОПОРИ після звільнення, мотивом викрадення було подання його кандидатури до складу ОВК кандидатом на пост Президента України Дмитром Ярошем. Постраждалий голова комісії заявив, що під час його викрадення були присутні п'ятеро міліціонерів, які жодним чином не реагували на ці протиправні дії невідомих осіб. Незаконно позбавлений волі голова виборчої комісії перебував у захопленій будівлі обласного управління СБУ і був звільнений у результаті переговорів між незаконними формуваннями та посадовими особами Донецької міської ради.

Зі слів особи, опитаної Центром документування УГСПЛ:

«Одного чоловіка ми забирали з комендатури (колишній райвиконком), він був секретарем виборчої комісії, коли обирали Президента України. У кінці травня його заарештували і били, доки він не віддав печатку виборчої комісії. На його прохання я привозив потім печатку і ключі від сейфа. Нам повернули цього чоловіка, дуже побитого».

У день голосування бойовики викрали п'ятьох членів ОВК №42, які намагалися отримати виборчі бюлетені у Міжнародному аеропорті «Донецьк» ім. Сергія Прокоф'єва для забезпечення відкриття декількох виборчих дільниць

в окрузі. Виборчі бюлетені були доставлені до аеропорту з Києва раніше, але вони не розвозилися до ОВК та ДВК міста. Членів комісії було викрадено під час повернення до виборчого округу з території аеропорту. Їх утриму-

вали у приміщенні захопленої будівлі обласного управління СБУ, звільнили наступного дня.

Викрадення членів виборчих комісій відбувалося у різних частинах області, не лише в обласному центрі. Зокрема представники незаконних збройних формувань декілька годин незаконно утримували голову ОВО №60 (Мар'їнка). Перед викраденням голови комісії бойовики знищили всю виборчу документацію. Напад на ОВК №55 (Шахтарськ) також супроводжувався викраденням членів виборчої комісії: невстановлені особи вимагали від комісії припинити підготовку до виборів і для «гарантій» виконання їхніх вимог вивезли у невідомому напрямку двох членів ОВК. З участю правоохоронних органів та через переговори з незаконними формуваннями членів комісії було звільнено.

Спостерігачі зафіксували значну кількість силових акцій у приміщеннях виборчих комісій напередодні виборів, а також безпосередньо в день волевиявлення. Важливо зазначити, що члени виборчих комісій усіх рівнів нама-

галися забезпечити громадянам можливість проголосувати навіть у тих виборчих округах, де ситуація була надзвичайно загострена. До прикладу, саме в день голосування бойовики здійснили акцію з остаточного зриву голосування у Докучаєвську (ОВО №61). Зранку в день голосування представники незаконних формувань відвідували виборчі дільниці міста (№140793, 140799, 140798, 140801, 140802, 140795, 142440, 140794, 140797, 140796, 140792, 140803, 140800), а пізніше на центральній площі міста оголосили про заборону проводити вибори на території міста. Натомість під час підготовчого засідання ДВК у день голосування було захоплено приміщення виборчої дільниці ДВК у селищі Калініна (Артемівській район). Бойовики «ДНР» увірвалися в приміщення комісії зі зброєю, що змусило представників виборчої комісії закрити дільницю. Спостерігач ОПОРИ став свідком цієї події і також дістав погрози з боку представників незаконних формувань. ДВК Маріуполя забезпечувала процес голосування в умовах неодноразових нападів, які відбувалися напередодні та в день голосування.

Інші порушення, які сталися під час проведення виборів:

- ▶ 9 травня у Краматорську Донецької області до приміщення, у якому розташовувалася окружна виборча комісія №48, зайшли двоє невідомих у масках та камуфляжній формі зі зброєю. Вони захопили голову виборчої комісії і на невстановленому автомобілі вивезли в невідомому напрямку.⁷
- ▶ 15 травня о 18:00 годині до приміщення ОВК №54, яка розміщувалася в Торезі Донецької області, увірвалися п'ятеро агресивно налаштованих осіб у балаклавах. Нападники представилися силою так званої «Донецької Народної Республіки». Вони змусили чотирьох працівників комісії залишити приміщення, після чого опечатали його та забрали ключі від сейфа, в якому зберігалася документація та печатка ОВК №54.⁸
- ▶ 24 травня в Бахмуті (Артемівську) Донецької області представники так званої «Донецької Народної Республіки» захопили будівлю міськвиконкому, де розміщувалася ОВК №46.
- ▶ 13 травня о 16.20 у Старобешевому Донецької області до приміщення окружної виборчої дільниці №62 зайшли невідомі, які назвалися представниками так званої «Донецької народної республіки» і вимагали припинити діяльність цієї дільниці у зв'язку з тим, що на референдумі, який відбувся 11 травня, було проголошено про створення «Донецької народної республіки» та прийнято рішення про заборону проведення виборів Президента України на території області. За цим фактом відкрито кримінальне провадження за ч.1 ст.157 Кримінального кодексу України.

⁷ <http://91.227.69.104>

⁸ <https://hromadske.ua/posts/artemivsk-boiovyky-zakhopyly-ovk-i-vstanovyly-kulemet>



- ▶ 7 травня у Ясинуватій Донецької області на мобільний телефон голови дільничної виборчої комісії телефонував невідомий і погрожував фізичною розправою. За цим фактом відкрито кримінальне провадження за ч. 1 ст. 129 Кримінального кодексу України.
- ▶ 25 травня у Харцизьку Донецької області представники так званої «Донецької Народної Республіки» погрожували розправою громадянам, що приходили проголосувати на виборах Президента України до ДВК №141353.
- ▶ Увечері 15 травня група невідомих осіб скоїла збройний напад на Сергія Нестерова, довірену особу кандидата на пост президента України Петра Порошенка. За словами активіста, нападників, одягнутих у темну форму, було троє. Бандити чекали, коли він вийде з машини, та погрожуючи зброєю намагалися його захопити. Діставши спротив, нападники відкрили вогонь із травматичної зброї.
- ▶ 19 травня на виборчій дільниці №141844, що входила до складу 43-го округу в Донецьку, троє озброєних представників так званої «Донецької Народної Республіки» погрожували голові дільничної комісії.¹¹
- ▶ 19 травня в Шахтарську Донецької області двоє озброєних представників так званої «Донецької народної республіки» намагалися заблокувати роботу окружної комісії №55; погрожуючи зброєю вони вимагали від членів комісії віддати печатку та всю документацію.
- ▶ 9 травня о 12.00 у Селидовому Донецької області до приміщення Селидівського міськвиконкому зайшли невідомі, які назвалися представниками так званої «Донецької народної республіки», й забрали урни для голосування. За цим фактом відкрито кримінальне провадження за ч. 1 ст. 356 Кримінального кодексу України.¹²
- ▶ В Амросіївському районі (округ №62) у селищі Металіст невідомі розгромили виборчу дільницю №140030 та викрали всі бюлетені.¹³
- ▶ 13 травня до ОВК №52, розміщеній у Горлівці Донецької області, прийшли агресивно налаштовані люди, які вимагали від членів комісії звільнити приміщення та передати їм документацію з оргтехнікою. Нападники повідомили, що представляють інтереси так званої «Донецької народної республіки».

⁹ <http://91.227.69.104>

¹⁰ <https://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/3363979-u-donetskii-oblasti-strilialy-v-dovirenu-osobu-poroshenka-zmi>

¹¹ <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:25-2014-8-22-20141221>

¹² <http://91.227.69.104>

¹³ <https://hromadske.ua/posts/v-selyshchi-metalist-na-donechyni-boiovyky-rozhromyly-dvk>

- ▶ 19 травня на виборчій дільниці №141844, що входила до складу 43-го округу в Донецьку, увірвалися троє озброєних представників так званої «Донецької Народної Республіки» та погрозували голові дільничної комісії.

Відповідно до інформації прокуратури Донецької області, наданої на інформаційний запит, обліковано 53 кримінальні правопорушення за ст. 157, 158, 158-1, 158-2, 159 Кримінального кодексу України, із яких станом на 22.06.2017 лише 3 кримінальні провадження за ч. 3 ст. 157 Кримінального кодексу України направлено до суду, 14 кримінальних проваджень закрито органами досудово-

го розслідування, стосовно 36 кримінальних проваджень за облікованими кримінальними правопорушеннями рішення не прийнято.

Це лише декілька прикладів, які ілюструють поширену практику проведення акцій з протидії виборам представниками незаконних озброєних угруповань на території Донецької області.

СИЛОВА ПРОТИДІЯ ВИБОРЧОМУ ПРОЦЕСОВІ В ЛУГАНСЬКІЙ ОБЛАСТІ

У Луганській області зафіксовано та верифіковано значну кількість випадків протидії виборчому процесу: викрадення членів виборчих комісій, захоплення приміщень та майна виборчих комісій, блокування виборчих дільниць тощо. Немає жодних сумнів у тому, що таких випадків в Луганській області було на-

багато більше, ніж виявлено авторами цього звіту.

Поділ зафіксованих порушень на різні види є досить умовним, оскільки нерідко незаконні дії мали одночасно декілька проявів за одних і тих самих обставин.

Зі слів особи, опитаної Центром документування УГСПЛ:

«Як довірену особу кандидата в Президенти мене було запрошено на засідання 108-ї ОВК на 15:00 6 травня, однак мені ніж за годину до початку засідання мені передзвонили і сказали, що воно переноситься на 18:00. О 17:20 я виїхала до Краснодону. Однак о 17:45, коли я вже була на півдорозі до міста, мені передзвонили і повідомили, що засідання не буде, оскільки приміщення комісії захопили і всі списки виборців і печатки передані представникам так званого «народного губернатора»».

Ми зафіксували такі випадки протидії виборчому процесу в Луганській області:

1) Протидія кандидатам на пост Президента України

- ▶ 24.04.2014 р. група з близько 200 молодиків намагалася перешкодити проведенню зустрічі кандидата Петра Порошенка з виборцями Луганська. Особи, які із застосуванням фізичної сили блокували кандидата в аеропорту, вигукували гасла на підтримку Російської Федерації. На цьому етапі протистояння на території Луганської області правоохоронні органи ще виявляли здатність реагувати на порушення правопорядку і забезпечили виїзд кандидата Порошенка з аеропорту на зустріч із виборцями.
- ▶ 09.04.2014 р. кандидат на пост Президента України Михайло Добкін відвідав для проведення переговорів будівлю регіонального управління СБУ Луганська, захоплене представниками незаконних формувань. Учасники захоплення приміщення СБУ в обласному центрі Луганщини закидали кандидата порожніми пляшками та змусили залишити приміщення та прилеглу територію регіонального управління СБУ. Кандидатові

на пост Президента України Михайлу Добкіну попри все вдалося провести зустріч із виборцями обласного центру на території одного із заводів Луганська, а також зустрітися з членами обласної організації Партії регіонів.

2) Перешкоджання діяльності виборчих штабів кандидатів на пост Президента України, агітаторів

У дестабілізованій частині Луганської області представники незаконних формувань здійснювали підпали та/або знищення приміщень, майна виборчих штабів кандидатів на пост Президента України, тож місцеві активісти намагалися проводити передвиборчу агітацію у складних безпекових умовах. Зокрема спостерігачам ОПОРИ стало відомо про напади на приміщення виборчих штабів кандидата на пост Президента України Юлії Тимошенко у містах Брянка, Стаханів, Свердловськ, Сєвєродонецьк.

Як повідомляли спостерігачі ОПОРИ, напади незаконних формувань супроводжувалися знищенням документації місцевих організацій політичних партій, підпалами приміщень, застосуванням фізичної сили до представників кандидата. Наприклад, 09.04.2014 р. до прес-секретаря Брянського міського виборчого штабу кандидата Юлії Тимошенко бойовики застосували фізичну силу, натомість іншим партійним активістам погрожували розправою за роботу на «фашистів». Внаслідок нападу на Стаханівський міський штаб кандидата Юлії Тимошенко 03.05.2014 р. невідомі викрали комп'ютерну техніку і знищили виборчу документацію.

Озброєні представники незаконних формувань застосовували заходи тиску на орендодавців, які надавали приміщення місцевим організаціям партій та виборчим штабам кандидатів. Зокрема у Свердловську невідомі особи, озброєні автоматами, змусили орендодавця відчинити приміщення штабу кандидата Юлії Тимошенко і викрали оргтехніку, документацію партійних активістів, знищили виборчу документацію. 05.05.2014 р. невідомі особи вкинули у приміщення офісу Сєвєродонецького штабу кандидата на пост Президента України Юлії Тимошенко запалювальні суміші. Уже 23.05.2014 р. представники незаконних формувань «ЛНР» викрали голову Сєвєродонецького виборчого штабу кандидата на пост Президента України Юлії Тимошенко з партійного приміщення, свідками події стали мати і син постраждалого.

Спостерігачі ОПОРИ зафіксували цілу низку силових акцій незаконних формувань проти громадян, які проводили агітацію на підтримку кандидатів на пост Президента України. Зокрема в Алчевську та Краснодоні спостерігачам ОПОРИ стало відомо про напад на агітаторів кандидата на пост Президента України Анатолія Гриценка, що супроводжувався знищенням агітаційної продукції та па-

Зі слів особи, опитаної Центром документування УГСПЛ:

«У цей час – це травень – вже перебували люди, 2 людей, поставлені на вході до виконкому з автоматами. Це, звісно, мало психологічний вплив. Ми продовжували працювати. Видали практично всім дільницям печатки. Коли ми видавали їх членам комісії, попередили: «Зараз до вас прийдуть». До мене заходить Петров, представник кубанських козаків, як він себе назвав. У формі, з погонами, якісь там козацькі звання незрозумілі. У присутності 3 чоловіків з автоматами він зайшов і почав вимагати, щоб ми припинили виборчий процес, і тут виборів, сказав, що не буде».

латок, іншого майна постраждалих осіб. До прикладу, представники Алчевського виборчого штабу кандидата Гриценка повідомили спостерігачеві ОПОРИ, що 04.05.2014 р. 20 невідомих осіб підпалили агітаційний намет, заявивши про виконання наказу «народного

губернатора» Валерія Болотова про заборону діяльності українських політичних партій. У той самий день ці ж особи знищили агітаційний намет кандидата в іншій частині міста. Як тоді повідомляли спостерігачі, нападники не були затримані правоохоронними органами.

Незважаючи на неодноразові факти силової протидії діяльності кандидатів на пост Президента України, ключовою мішенню злочинців стали члени виборчих комісій, приміщення ОВК та дільниць, виборча документація. Системність протидії організації та проведен-

ню виборів в Луганській області була викликана злочинними намірами делегітимізувати позачергові вибори Президента України і створити політичне підґрунтя для акцій сепаратистського характеру.

3) Силкові акції проти членів виборчих комісій

Зі слів особи, опитаної Центром документування УГСПЛ:

«Люди працювали, виходили на роботу, надавали в окружну комісію таблиці обліку робочого часу, і, в принципі, до четверга-п'ятниці перед виборами погроз до комісії не надходило. Єдине, що знайомі приходили, адже дільниці розміщувалися в школах, – приходили колеги і говорили: «Що ви робите? Вам усе одно не дадуть провести вибори. Ми на вас «наступаємо», проінформуємо поліцію або як вони там називалися, «ЛНР».

Члени виборчих комісій на позачергових виборах Президента України сумлінно виконували свої повноваження в умовах фактичної втрати державою контролю над частиною власної території, масштабною бездіяльністю правоохоронців та масовими випадками зради ними присяги – це й спричинило безперешкодність спрямованих проти них силових акцій. До прикладу, нам стало відомо про напад із холодною зброєю представників незаконних формувань на членів ДВК в селі Верхньобогданівка Станично-Луганського району, побиття члена ДВК у селищі Степове цього ж району (ТВО №114). У Луганську (ТВО №105) надходила інформація про побиття дружини одного з керівників окружної виборчої комісії у власному будинку, куди з метою його викрадення прибули представники незаконних збройних формувань. Виявивши відсутність керівника ОВК за місцем проживання, представники незаконних формувань застосували фізичну силу до його дружини.

05.05.2014 р. голова ОВК №106 (м. Луганськ) Ірина Руденко на засіданні заявила, що складає повноваження у зв'язку з погрозами фізичної розправи.

17 травня у першій половині дня представник так званої «Луганської Народної Республіки» побив члена ДВК №440536 (селище Степове, Станично-Луганський район), коли він розносив запрошення виборцям Степового. Того ж дня у селі Верхньобогданівка Станично-Луганського району представник так званої «Луганської Народної Республіки» напав з ножем на голову ДВК №440555 з вимогою припинити підготовку до проведення виборів.

Зафіксовано й випадки масових викрадень членів виборчих комісій: 07.05.2014 р. група озброєних осіб захопила приблизно 20 членів дільничних виборчих комісій та 2 членів окружної виборчої комісії у місті Попасна (ОВК №110). Після їхнього викрадення незаконні формування вимагали від керівництва ОВК прибути до Луганська для обговорення питань організації незаконного референдуму на території області. Напередодні цієї події, 06.05.2014 р., група невідомих озброєних осіб захопила членів окружної виборчої комісії міста Краснодона Луганської області (ОВК №108) з аналогічною вимогою – забезпечити проведення так званого референдуму. Ці акції супроводжувалися погрозами застосувати зброю та здійснити фізичну розправу над членами виборчих комісій.

4) Захоплення/знищення приміщень, майна виборчих комісій

У Луганській області напередодні голосування на позачергових виборах народних депутатів України представники незаконних збройних формувань активно блокували при-

міщення ОВК і знищували обладнання комісій, викрадали виборчу документацію і перешкоджали відкриттю виборчих дільниць.

Зі слів особи, опитаної Центром документування УГСПЛ:

«Я був свідком, як так звані ополченці з автоматами, в камуфляжі, під керівництвом депутата обласної ради, він же – голова міської організації КПУ, Андріянов Олександр Олександрович – вилучали з окружної комісії агітаційні матеріали, які централізовано на кандидатів виготовляв ЦВК. Це приміщення Краснолуцької міськради, 1 поверх, вул. Комуністична, 33».

Зафіксовані випадки:

- ▶ 24.05.2017 р. приблизно 25 бойовиків захопили приміщення ОВК №107 у м. Алчевськ Луганської обл. Озброєні зловмисники заблокували міліцію, яка охороняла приміщення, і зрізали залізні навіси на дверях приміщення комісії. Всю оргтехніку та виборчу документацію, а також мобільні телефони міліціонерів було викрадено.
- ▶ У м. Луганську було зафіксовано факт здійснення несанкціонованого доступу до архівного приміщення відділу ведення ДРВ у період захоплення ОВК №106.¹⁴
- ▶ У с-щі Новоайдар Луганської обл. озброєні люди захопили ДВК №440257, 440258, 440259, 440260.
- ▶ 22 травня в Алчевську Луганської обл. група з приблизно 20 осіб захопила приміщення ОВК №107 та заблокували роботу комісії.
- ▶ 21 травня близько 8-ї години група озброєних представників так званої «Луганської Народної Республіки» з 2 осіб захопила міськвиконком у м. Красний Луч Луганської обл., де розташована ОВК №109.¹⁵
- ▶ 14 травня невідомі особи увірвались до приміщення ОВК №111 (м. Антрацит Луганської обл.) та погрозами змусили членів комісії залишити будівлю і припинити роботу з підготовки та проведення виборів.

5) Інші порушення:

- ▶ 13 травня о 12.00 у м. Северодонецьку Луганської обл. до приміщення міськвиконкому, де розташовувалася окружна територіальна виборча дільниця №113, зайшли троє невідомих у камуфляжній формі й забрали списки виборців. За цим фактом відкрито кримінальне провадження за ч. 1 ст. 293 Кримінального кодексу України.¹⁶
- ▶ 9 травня об 11:40 у Попасній Луганській обл. до міліції звернувся член окружної виборчої комісії №110: він заявив, що вдень 7 травня в Попасній охоронці Попаснянської райдержадміністрації не пускали його до зазначеної установи.
- ▶ 4 травня о 14:40 у м. Свердловську Луганської обл. до приміщення, де був розташований окружний виборчий штаб кандидата в Президенти України Ю. Тимошенко, зайшли 7 невідомих у масках та камуфляжній формі. Вони пошкодили прапор із символікою Всеукраїнського об'єднання "Батьківщина" та розкидали службову документацію, після чого пішли. За цим фактом відкрито кримінальне провадження за ч.2 ст.296 Кримінального кодексу України.
- ▶ 5 травня у м. Лисичанськ група чисельністю приблизно 100 осіб намагалась прорватися до будівлі, де розташовувалася ОВК №110. Потрапити до приміщення їм завадили опе-

¹⁴ <http://91.227.69.104>

¹⁵ <https://vybory.lg.ua/novini/robota-viborchih-kom-s-i/luganschina-u-m-krasnii-luch-zahoplono-prim-schennja-de-roztashovovalas-ovk-109.html>

¹⁶ <http://91.227.69.104>

ративні дії правоохоронців. Зі слів голови комісії, ці особи вимагали надати їм списки виборців для проведення референдуму щодо створення так званої «Луганської Народної Республіки».

- ▶ 21 травня представники так званої «Луганської Народної Республіки» у складі приблизно 20 осіб увійшли до приміщення ОБК №116, що розміщувалася у Стаханові Луганської обл. і викрали всю робочу документацію виборчої комісії.

У підсумковому звіті Громадянської мережі ОПОРА¹⁷ зазначалося, що лише 19 травня 2014 р. (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, у тому числі з іншими правоохоронними й державними органами щодо проведення та організації позачергових виборів. Лише 22 травня було забезпечено щоденне інформування вищих органів державної влади та РНБО України про зміни в оперативній ситуації, що могли негативно вплинути на виборчий процес. На нашу думку, безпекові проблеми могли бути вирішені в більш ефективний спосіб через належну координацію між силовими відомствами та організаторами виборів на національному та регіональному рівнях.



Відповідно до інформації прокуратури Луганської області, наданої на інформаційний запит, обліковано 16 кримінальних правопорушень за ст. 157, 158, 158-1, 158-2, 159 Кримінального кодексу України, з яких станом на 22.06.2017 жодного кримінального провадження не направлено до суду, 3 кримінальні

провадження закрито органами досудового розслідування, 3 кримінальні провадження зупинено в порядку ст. 280 Кримінального процесуального кодексу України, стосовно 10 кримінальних проваджень за облікованими кримінальними правопорушеннями рішення не прийнято.

¹⁷ <https://www.oporaua.org/vybory/vybory-prezydenta-2014/5802-pidsumkovyj-zvit-za-rezultatamy-gromadskogo-sposterezhennja-opory-pid-chas-pozachergovyh-vyboriv-prezydenta-ukrajiny-2014-rok>

ОДИН ДЕНЬ ІЗ ЖИТТЯ ОКРУЖНИХ ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ ДОНЕЧЧИНИ:

Донецьк

ОВК №41 — цього дня з більшістю членів комісії неможливо було зв'язатися. Один із членів ОВК повідомив, що ЦВК не рекомендувала комісії збиратися в день голосування, оскільки держава не може гарантувати їм безпеки. Раніше ця ОВК захоплювалася представниками «ДНР».

ОВК №42 — члени ОВК переховувалися. Вдень голова та один із членів комісії спробували отримати бюлетені на свій округ і передати їх на засіданні ОВК членам однієї дільничної



комісії, проте під час транспортування бюлетенів з ними зник зв'язок. Пізніше стало відомо, що членів ОВК захопили представники «ДНР». Згодом їх відпустили, наразі вони перебувають у безпечному місці. Раніше цю ОВК неодноразово захоплювали.

ОВК №43 — у день виборів комісія не працювала. Досі залишається невідомим місцезнаходження голови комісії Руслана Кудрявцева, викраденого після захоплення ОВК представниками «ДНР» 22 травня. У прес-службі міської міліції повідомили, що наразі ведуться оперативно-слідчі дії та переговори щодо звільнення Руслана. З ким саме проводять переговори правоохоронці не повідомляють.

ОВК №44 — у день виборів комісія не працювала. Члени ОВК переховуються. Раніше на ОВК здійснювали кілька нападів представники «ДНР». Також терористи брали у заручники голову окружкому.

ОВК №45 — у день виборів комісія не працювала. Голова ОВК рекомендувала всім членам ОВК скласти з себе повноваження. Наразі голова комісії переховується. ОВК декілька разів захоплювали представники «ДНР», членам комісії погрожували.

Краматорськ

ОВК №48 — раніше комісія була повністю пограбована, знищено всю документацію та оргтехніку. Члени комісії переховуються. Терористи кілька разів брали в заручники голову ОВК, іншим членам комісії неодноразово погрожували.

Горлівка

ОВК №51 — у день виборів члени комісії переховувалися. 24 травня членам ОВК надходили на телефон повідомлення з погрозами.

ОВК №52 — голова ОВК наразі є самопроголошеним мером Горлівки. Заступник голови комісії відсторонився від організації роботи ОВК та в день виборів перебував на приватній дачі. Іншим членам комісії за день до виборів надходили повідомлення з погрозами. Раніше ОВК захоплювали представники «ДНР».

Торез

ОВК №54 — у день виборів члени комісії перебували у себе вдома. Раніше ОВК захоплювали представники «ДНР».

Шахтарськ

ОВК №55 — у день виборів члени комісії перебували вдома. ОВК захоплювали представники «ДНР», брали членів комісії у заручники.

Макіївка

ОВК №56 — голова комісії перебуває в лікарні, у неї нервовий зрив. Після збройного нападу на приміщення, знищення документації та техніки комісія не працює.

ОВК №57 — голова ОВК склала з себе повноваження. Інші члени комісії переховуються, але повноважень не склали. Раніше на комісію було скоєно напад озброєними людьми, знищено техніку й документацію. Члени комісії перебували в заручниках у представників так званої «ДНР» більше двох годин.

Мар'їнка

ОВК №60 — єдина окружна комісія, яка працювала в день виборів і стала восьмою комісією, що продовжувала роботу 25 травня на Донеччині. Напередодні її захопили бойовики «ДНР», місцезнаходження комісії було змінено з міркувань безпеки.¹⁸

¹⁸ <https://www.oporaua.org/biblioteka/543-rehiony/5681-chomu-ne-pracjuvaly-chleny-ovk-na-donechchyni-v-poloni-chy-na-dachi>

ПОЗАЧЕРГОВІ ВИБОРИ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ – 2014 У ДОНЕЦЬКІЙ ТА ЛУГАНСЬКІЙ ОБЛАСТЯХ

Позачергові вибори народних депутатів України відбулися у 12 з 21 виборчого округу Донецької області та в 5 з 11 виборчих округів Луганської області. У зв'язку зі звільненням низки міст та районів Донецької області від незаконних збройних формувань суттєво зросла кількість виборців, які мали можливість проголосувати на позачергових виборах народних депутатів України. На поза-

чергових президентських виборах до списків виборців на виборчих дільницях, які вдалося відкрити всупереч протидії бойовиків, було включено 23% виборців регіону. У цьому ж році на парламентських виборах до відповідних списків уже було включено 42% виборців регіону. Незначне зростання кількості виборців, охоплених голосуванням, зафіксовано в Луганській області: з 23% до 26%.

■ Таблиця «Виборчі округи, списки виборців та активність виборців на позачергових виборах Верховної Ради України – 2014 в Донецькій та Луганській областях»

Кількість ТВО, в яких вдалося організувати голосування	Загальна кількість ТВО у регіоні	Кількість виборців, включена до списків виборців на дільницях, на які вдалося доставити виборчі бюлетені	% виборців у списках від загальної кількості виборців у регіоні	Кількість виборців, які взяли участь у голосуванні	% виборців, які взяли участь у голосуванні (від кількості включених до списків виборців на діючих дільницях)	Загальна кількість виборців у регіоні
Донецька область						
12	21	1382205	42%	447932	32%%	3262494
Луганська область						
5	11	457007	26%	84937	33%	1756934

У Донецькій області спостерігачі ОПОРИ виявили та перевірили 13 фактів порушення виборчого законодавства, 5 із яких стосувалися випадків перешкоджання діяльності офіційних спостерігачів та журналістів. Порушення прав спостерігачів та журналістів здійснювалося у спосіб протизаконного недопуску їх на засідання виборчих комісій. Спостерігачі зафіксували діяльність двох благодійних

фондів, які діяли в інтересах кандидатів (ВО №46, кандидат-самовисуванець Дмитро Рева, ВО №47, кандидат від партії «Опозиційний блок»). Діяльність цих благодійних фондів була масовою і спостерігачі зафіксували велику кількість інцидентів з ознаками підкупу виборців. Спостерігачі зверталися до правоохоронних органів із вимогою провести на принципах політичної неупередженості об'єк-

тивне розслідування фактів підкупу виборців у регіоні. Натомість кандидат-самовисуванець у ВО №50 Леонід Байсаров вручав громадянам під час виборчого процесу ключі від квартир, побудованих місцевим промисловим підприємством.

На одній із виборчих дільниць ВО №50 стався інцидент з участю військовослужбовців. У приміщення однієї з виборчих дільниць округу прибула група військових, які вивели з приміщення усіх спостерігачів, журналістів та навіть членів комісії під приводом того, що дільниця замінована. Після відновлення роботи виборчої дільниці окремі члени виборчої комісії та спостерігачі висловлювали підозри щодо незаконного вкидання бюлетенів у скриньки на цій дільниці.

За даними спостерігачів ОПОРИ на позачергових виборах народних депутатів України у Луганській області було виявлено та верифіковано 27 порушень виборчого законодавства. Переважним типом порушень стало недотримання кандидатами та політичними партіями правил ведення передвиборної агітації (11). Як і в інших регіонах, кандидати розміщували агітаційні матеріали у недозволених місцях (до прикладу, у громадському транспорті), розповсюджували агітаційні матеріали без вихідних даних, здійснювали агітацію в день голосування.

9 із 27 порушень стосувалися кримінального втручання у виборчий процес, серед яких були факти погроз членам виборчих комісій (2) та напади на кандидатів (2). У виборчих округах №106 та №112 стало відомо про надходження погроз членам окружних виборчих комісій. В ОВК №106 (Сєверодонецьк) до міліції надійшла заява від голови ОВК про те, що на стаціонарний телефон виборчої комісії йому надходили погрози від невідомих осіб. Як повідомляв голова комісії, зловмисники вимагали від нього не брати участь у засіданнях ОВК. Декілька членів ОВК №112 (Рубіжне) звернулися до міліції через погрози щодо їхньої участі в роботі виборчих комісій. Аналогічні випадки у двох виборчих округах можуть свідчити про здійснення спроб дестабілізувати роботу виборчих комісій. На території ОВО №112 (Рубіжне) виявлено факти поширення провокативних листівок, у яких виборців по-

хилого віку закликали не брати участі у голосуванні на парламентських виборах. У листівках заявлялося, що у разі участі в голосуванні громадяни будуть позбавлені в майбутньому пенсій так званої «ЛНР». Інші порушення стосувалися зникнення бланку протоколу та печаток у деяких ДВК, поодиноких спроб винести виборчі бюлетені, а також порушень громадського порядку під час голосування.

У Луганській області спостерігачі ОПОРИ верифікували з боку кандидатів 5 порушень з ознаками підкупу виборців. Наприклад, у м. Сєверодонецьк невідомі особи, представляючись представниками кандидата в депутати Верховної Ради України по ВО №107 від партії «Опозиційний блок» запрошували виборців на лекцію, яку нібито проведе кандидат або представники його виборчого штабу. За відвідання лекції невідомі особи обіцяли громадянам по 200 грн., а після участі в голосуванні – по 200 грн. додатково. Натомість до Сватівського РВ ГУ МВСУ у Луганській області надійшло повідомлення про те, що мешканцям с. Мостки (ВО №113) від імені благодійного фонду, пов'язаного із кандидатом-самовисуванцем, було безкоштовно роздано 200 газових лічильників, що має ознаки непрямого підкупу виборців. Окремі кандидати організували безкоштовні рейси громадського транспорту між селами виборчого округу (у ВО №114 напередодні виборів курсували автобуси громадського транспорту з нанесеною зовнішньою рекламою від благодійного фонду, до якого мав стосунок кандидат-самовисуванець Валерій Мошенський), надавали допомогу на благоустрій окремих мікрорайонів не з виборчого фонду (ВО №112).

Також виявлено випадок використання бюджетних програм імовірно в інтересах одного з кандидатів у виборчому окрузі №112: було зафіксовано факт виконання працівниками ремонтної служби робіт розмітки дорожніх переходів на вулицях Рубіжного в одязі з нанесеною рекламою кандидата у депутати Верховної Ради України Володимира Гуславського (ВО №112). Кандидат заявив, що він фінансує виконання окремих робіт із благоустрою міста, але не має стосунку до бюджетної програми з нанесення дорожньої розмітки.

МОНІТОРИНГ ПОРУШЕНЬ НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ 2015 РОКУ

Однією з ключових проблем виборчого процесу в Донецькій та Луганській областях стала відсутність чітких критеріїв прийняття рішень щодо проведення чергових місцевих виборів у підконтрольних державі населених пунктах цих регіонів. Перелік населених пунктів Донеччини та Луганщини, де проводяться чергові місцеві вибори 2015 р., визначався ЦВК на підставі подань військово-цивільних адміністрацій. До того ж, чинне законодавство та спеціальне роз'яснення ЦВК не містили практичних механізмів верифікації обґрунтованості подань щодо проведення чи не проведення місцевих виборів у конкретних громадах. Правова невизначеність створила передумови для політично вмотивованих рішень щодо відтермінування виборів в окремих громадах, при цьому безпекові обґрунтування виявилися досить маніпулятивними. Важливо уникати таких проблем у майбутньому, сформувавши критерії та процедури врахування безпекових ризиків під час прийняття рішення щодо виборчого процесу в Донецькій та Луганській областях.

Політичні дискусії щодо доцільності проведення місцевих виборів у Донецькій та Луганській областях в умовах безпекової дестабілізації провокували конфлікти між партіями та кандидатами, органами влади регіонального та місцевого рівнів. Ці протистояння, серед іншого, негативно вплинули на організацію місцевих виборів у Покровську та Маріуполі Донецької обл., голосування в яких у жовтні 2015 року не відбулося. Відновлення виборчих прав мешканців Покровська та Маріуполя потребувало прийняття Верховною Радою України спеціального Закону і призначення нової дати голосування. Наведені вище обставини засвідчують необхідність належного законодавчого врегулювання безпекових особливостей проведення виборів у Донецькій та Луганській областях, ситуація в яких залишається складною внаслідок збройної агресії Російської Федерації.

За винятком Покровська та Маріуполя, де голосування було зірвано у жовтні 2015 р., виборчий процес у громадах Донецької та Лу-

ганської областей суттєво не відрізнявся від кампаній, які відбувалися в інших регіонах. Найпоширенішим порушенням, як і в цілому в Україні, стало недотримання кандидатами та місцевими організаціями політичних партій правил ведення передвиборної агітації.

У Донецькій області спостерігачі ОПОРИ задокументували 38 порушень виборчого законодавства, 20 із них стосувалися саме належного ведення передвиборної агітації. Зафіксовані порушення включають 9 випадків недотримання законодавства виборчими комісіями, маніпуляції з виборчими бюлетенями та незаконне голосування – 5, підкуп виборців – 4, зловживання адміністративним ресурсом – 2, перешкоджання роботі журналістів та спостерігачів – 2.

У Луганській області спостерігачі забезпечили належну фіксацію 31 випадку порушення виборчого законодавства, 11 із них – недотримання правил ведення передвиборної агітації. На відміну від Донецької області, на Луганщині було зафіксовано низку випадків кримінального втручання у виборчий процес через погрози членам виборчих комісій або кандидатам/знищення майна чи насильство. Зокрема 25 жовтня вночі було здійснено підпал особистого автомобіля голови Лисичанської міської виборчої комісії Наталії Кравченко (суб'єкт подання – «Опозиційний блок»). Загальна кількість зафіксованих фактів кримінального втручання – 3. Спостерігачі також зафіксували два факти підкупу виборців, але характер виявлених порушень міг свідчити про організацію технологій масового підкупу виборців. 19 жовтня невідомі особи у приміщенні «Льодового палацу» у Сєвєродонецьку організували зустріч, під час якої виборці отримували агітаційні матеріали політичної партії «Наш край» та давали усну згоду проголосувати на місцевих виборах за політичну партію «Наш край» та кандидата в депутати Сєвєродонецької міської ради Сергія Шахова. У спостерігачів були достатні підстави вважати, що після зустрічі виборці отримували по 100 гривень. Слід додати, що до спостерігачів надходило багато інформації про організовані

технології підкупу виборців у регіоні, частину з яких не вдалося підтвердити достовірними фактами.

На Луганщині було виявлено 9 порушень виборчого законодавства виборчими комісіями, перешкоджання роботі спостерігачів та журналістів – 3, зловживання адміністративним ресурсом – 2.

Ось лише частина порушень, виявлених під час проведення виборів:

- ▶ У місті Добропілля 29 вересня зустріч із кандидатами на посаду міського голови у приміщенні музичної школи міста відбулася під час проведення конференції із ветеранами праці. Голова територіального комітету вугільників агітував присутніх голосувати за І.Курдю, кандидата на пост міського голови від політичної партії «Наш Край», чинного заступника міського голови. Проте на конференції не було представлено присутнього на заході кандидата на посаду міського голови самовисуванця В.Чеха, що порушило його виборче право.
- ▶ У місцевій комунальній газеті м. Дружківка «Дружковский рабочий» у №41 (6951) від 15.10.2015 р. в рубриці «Местное самоуправление» висвітлені події, що мають ознаки політичної агітації без відповідного зазначення, що це – реклама.
- ▶ 9 вересня зафіксовано розміщення та розповсюдження агітаційного матеріалу політичної партії «Солідарність» Блок Петра Порошенка» у приміщенні Рубіжанської міської ради, – це порушення законодавства України.
- ▶ Олександр Фомберг, довірена особа кандидата на посаду міського голови Сєвєродонецька, повідомив, що Володимир Грицишин, котрий звернувся 13 листопада до керівництва телеканалу СТБ з проханням надати йому ефірний час для політичної реклами і був готовий оплатити його зі свого виборчого фонду, дістав відмову в усній формі. Водночас на цьому телеканалі щодня надавався ефір кандидатові-самовисуванцю Валентину Казакову. Загальна кількість матеріалів на підтримку Валентина Казакова була досить великою і свідчить про високу вартість таких витрат.
- ▶ 29 вересня у Дмитрівській сільській виборчій комісії Новоайдарського району було викрадено печатку.
- ▶ 25 жовтня у м. Лисичанськ Луганської обл. вночі було підпалено особистий автомобіль голови Лисичанської ТВК Наталії Кравченко (кандидат від партії «Опозиційний блок»).
- ▶ У смт Борівське Луганської обл. на 45 хвилин було припинено роботу дільничної виборчої комісії №441208 – з 14:15 до 15:00 – у зв'язку з повідомленням по телефону від невідомих осіб про замінування приміщення, де перебувала дільнична комісія. Після приїзду правоохоронців та перевірки цього факту вибухівки не знайдено, виклик визнано хибним, голосування на виборчій дільниці продовжилось у штатному режимі.
- ▶ Голова ДВК №142437 у Маріуполі Красюк Наталя Георгіївна внесла зміни до списку виборців у день голосування – виправила прізвище виборця.
- ▶ В автобусі №7 м. Краматорська виявлено календар з логотипом партії «Наш край» і фотографією кандидата на посаду міського голови Максима Єфімова без вихідних даних.
- ▶ У Костянтинівці (Донецька область) політична партія «Наш Край» встановила білборди у місті заздалегідь до початку реєстрації партій та кандидатів.
- ▶ На агітаційних матеріалах кандидата Мурадової Людмили (ВО «Батьківщина»), що розповсюджувалися Слов'янськом, були відсутні вихідні дані типографії.
- ▶ 25 вересня о 19:40 до міліції Красноармійська надійшло повідомлення про виявлення ознак порушення Закону України «Про місцеві вибори» в публікаціях із фото під час перегляду інтернет-ресурсу, а саме посилання на передвиборчу агітацію місцевої організації

«Радикальна партія Олега Ляшка», яку Красноармійська міська виборча комісія ще не зареєструвала для участі у виборчому процесі.

- ▶ У селі Ілліча було помічено агітацію кандидата Бондар Ірини, що не містила вихідних даних.
- ▶ 14 жовтня 2015 р. на сайті slavgorod.com.ua було розміщено інформацію про зустріч представників «Опозиційного блоку» з мешканцями Миколаївки. Водночас у матеріалі повідомлялося про те, як представники партії оперативно вирішили проблему відключення світла у місті. Наприкінці матеріалу додано опис достоїнств команди «Опозиційного блоку».¹⁹
- ▶ 13 жовтня 2015 р. у Дружківці на просп. Космонавтів агітатори роздавали агітаційні матеріали партії «Наш край», зразки яких, за інформацією Дружківської МВК у Донецькій області, не було надано до ТВК, хоча цього вимагає норма ч. 3 ст. 56 Закону України «Про місцеві вибори».
- ▶ На другій сторінці газети «Дружковский рабочий» №40 (6950) розміщувалися відомості про кандидата на посаду Олексієво-Дружківської селищної ради Олега Рябенка. За інформацією голови Олексієво-Дружківської селищної виборчої комісії, інформації про відкриття рахунку виборчого фонду цього кандидата не було – він сплатив за розміщення реклами готівкою.
- ▶ Кульчицький Ярослав Андрійович, кандидат у депутати районної ради, розповсюджував передвиборчу агітацію, що не мала належного маркування, по вул. Дорожній, 40 у с. Ілліча Донецької обл.
- ▶ 18.10.2015 приблизно о 13:15 у Дружківці було зафіксовано маршрутне таксі із плакатами з написами «НАШ КРАЙ» назовні, що порушує п. 9 ч. 6 ст. 60 Закону України «Про місцеві вибори», який забороняє розміщувати носії політичної реклами на зовнішній поверхні та всередині транспортних засобів громадського користування.
- ▶ У гуртожитку №3 Слов'янського педуніверситету листівки Петренко А.Л., кандидата від ПП «Опозиційний блок», було розклеєно на стінах і вставлено в ручки дверей студентських кімнат. Такі дії можна розцінити як порушення Закону України «Про місцеві вибори».
- ▶ У м. Краматорську Донецької обл. 19 жовтня 2015 р. партія «Наш край» розмістила політичну рекламу на засобах громадського транспорту (автобусах та маршрутних таксі), що суперечить нормам Закону України «Про місцеві вибори».
- ▶ Розпорядники рахунків місцевих організацій політичних партій «Наш Край», «Блок Петра Порошенка «Солідарність», ВО «Батьківщина» згідно з інформацією Дружківської міської виборчої комісії у Донецькій області порушили строки подання проміжного фінансового звіту.
- ▶ Згідно з інформацією Дружківської міської виборчої комісії в Донецькій обл., комісії було надано матеріал, що містить відомості стосовно кандидатів на посаду міського голови Дружківки Баштового В.П., Кірікової І.М. з ознаками неправдивої, «брудної» агітації, що суперечить нормам ч. 5 ст. 60 Закону України «Про місцеві вибори».
- ▶ Кандидат у депутати Маріупольської міської ради Галина Однорог власноруч розміщувала власну автобіографію на ДВК №142415, №142416.
- ▶ На виборчій дільниці №142308 у Маріуполі було зафіксовано агітаційні матеріали від кандидата-самовисуванця на посаду міського голови Григорія Шекули. Представники «Правого Сектору» зірвали агітаційні матеріали кандидата.
- ▶ Агітаційний банер кандидата на посаду міського голови Григорія Шекули було зафіксовано 28 листопада (у переддень голосування), а також у день виборів за адресою: проспект Перемоги, 38 у Маріуполі.

¹⁹ <http://slavgorod.com.ua/News/Article/3229>

- ▶ Агітаційні палатки партії «Наш Край» у Сєвєродонецьку на Луганщині було встановлено зазделегідь до офіційного початку агітації.
- ▶ У м. Старобільськ Луганської обл. місцевий сепаратистський інтернет-ресурс «Живой Старобельск» опублікував низку матеріалів, у яких було дискредитовано кандидатів до Старобільської районної ради від об'єднання «Самопоміч».
- ▶ У Лисичанську на засіданні міської виборчої комісії було відмовлено Лисичанській міській організації «Народної Партії» у реєстрації своїх кандидатів для участі у виборах до Лисичанської міської ради через те, що у квитанції про сплату грошової застави, поданої на розгляд комісії разом з іншими документами, платником було вказано міський відділ освіти.
- ▶ 15 жовтня спостерігачі ОПОРИ виявили та зафіксували наявність передвиборчого агітаційного матеріалу на машинах однієї з фірм таксі м. Рубіжного.
- ▶ Виявлено розміщення агітаційних лайт-бордів кандидата на посаду міського голови та до складу Рубіжанської міської ради від політичної партії ВО «Батьківщина» Костянтина Татарченка в суботу, у переддень голосування, коли розміщення передвиборчої агітації заборонено Законом України «Про місцеві вибори».
- ▶ Виявлено розміщення в Рубіжному агітаційних лайт-бордів кандидата Олександра Роголева від політичної партії «УКРОП», в суботу, у переддень голосування, коли розміщення передвиборчої агітації заборонено Законом України «Про місцеві вибори».
- ▶ У м. Сєвєродонецьк 24 жовтня 2015 р. з'явилися нові банери з лозунгом «НАШ МЕР» у кольоровій гамі політичної реклами кандидата на посаду міського голови Володимира Грицишина. До того ж, усі ці банери з'явилися саме на тих площах, де напередодні розміщувалася політична реклама кандидата на посаду міського голови Володимира Грицишина.
- ▶ У Сєвєродонецьку в місцях для оголошень та інших, не призначених для політичної реклами місцях, у день виборів залишилися незнятими агітаційні листівки кандидата на посаду міського голови Сєвєродонецька від Блоку Петра Порошенка «Солідарність» Сергія Самарського.
- ▶ Громадський спостерігач ОПОРИ зафіксував у день голосування агітацію за одного з кандидатів на посаду міського голови Володимира Грицишина в громадському транспорті м. Сєвєродонецька. Агітаційні плакати з гаслами «Заботу городу, заботу поселкам! Владимир Грицишин» розміщувалися на багатьох маршрутних таксі №110 та №5.
- ▶ У день голосування зафіксовано розповсюдження невідомими особами агітаційних листівок, спрямованих на дискредитацію кандидата на посаду міського голови Сєвєродонецька, чинного міського голови Валентина Казакова.
- ▶ У м. Сєвєродонецьк у день голосування було зафіксовано агітаційний матеріал (білборд) за кандидата на посаду Сєвєродонецького міського голови Володимира Грицишина.
- ▶ Член ТВК у Слов'янську Василевська Людмила Анатоліївна відмовила у наданні агітаційних матеріалів для ознайомлення журналістці Пасечніковій Л.П., що є порушенням Закону України «Про місцеві вибори».
- ▶ Члени ДВК №142437 у Маріуполі не дозволили офіційному спостерігачеві від Громадянської мережі «ОПОРА» Олександрові Подольану здійснити фотозйомку списку виборців, до якого було внесено зміни у день голосування.
- ▶ 22 вересня 2015 р. кореспондента «Точки опори» Максима Данильченка не допустили на засідання Рубіжанської міської виборчої комісії, обґрунтувавши це тим, що журналісти мають право бути присутніми на засіданні виборчої комісії лише в день голосування.
- ▶ 18 вересня 2015 р. Рубіжанська міська виборча комісія на своєму засіданні прийняла Порядок надання документів та реєстрації на засіданнях комісії, проте оприлюднено його на стенді ТВК було лише 24 вересня. Раніше на запит журналістів голова комісії відмовлявся надати для ознайомлення ці протоколи.

- ▶ 2 жовтня 2015 р. у м. Краматорськ Донецької обл. «Партія пенсіонерів України» організувала 3 безкоштовних сеанси у кінотеатрі «Родина». Після перегляду фільму запрошення можна було обміняти на сертифікат, що надавав право придбати ліки на суму 100 грн. у мережі аптек «Фармація». Цю акцію було продовжено до 10 жовтня 2015 р. Також 3 жовтня 2015 р. партія організувала поїздку 150 пенсіонерів до Святогірської лаври.
- ▶ У Слов'янську Донецької обл. представники партії «Наш край» разом із агітаційними матеріалами роздавали ліки для пенсіонерів. На пакетах була наліпка з текстом: «Донбас. Громадська спілка. Програма сприяння відродженню та інтеграції Сходу України «Донбас».
- ▶ У Краматорську Донецької обл. виборців періодично підвозили на спеціальному транспорті на дільниці №140978 та №140979, розташовані у школі №26. У цьому процесі було задіяно два автомобілі: жовта «Газель» та мікроавтобус «ПАЗ» із написом «На вибори». Обидва – з номерами Донецької області.
- ▶ 15 листопада поблизу дільниці №140994 у Краматорську (Донеччина) спостерігач КВУ та ОПОРИ зафіксував підвезення виборців до дільниці автобусами. До спостерігача підійшло кілька агресивно налаштованих жінок, які намагалися відібрати в нього телефон та посвідчення спостерігача і знімали це на відео. Спостерігач повернувся до будівлі комісії та планує звернутися з цим фактом до міліції.
- ▶ 19 жовтня у приміщенні «Льодового палацу» м. Северодонецька невідомі особи організували зустріч із виборцями, під час якої громадяни отримували агітаційні матеріали політичної партії «Наш край» і давали усну згоду проголосувати за неї на місцевих виборах, а



також за кандидата у депутати Северодонецької міської ради Сергія Шахова. Після зустрічі виборцям обіцяли видати по 100 грн. Дехто отримував ці гроші одразу, декому їх приносили додому. Такі ж заходи проводилися також у кафе «Ксанаду» та Палаці культури будівельників.

- ▶ У м. Северодонецьк на кількох виборчих дільницях (№162, 168, 170, 180, 181, 200) зафіксовано масові випадки, коли виборці приходять на дільниці з талончиками, голосують та віддають їх невідомим особам на вулиці біля виборчих дільниць. Кольорова гама талонів подібна до агітаційних

кольорів партії «Наш край». Також на одній із дільниць (№181) виборець зізналася, що цей талончик їй дали невідомі особи, які назвалися представниками політичної партії «Наш край».

- ▶ Згідно з календарем роботи виборчих комісій ЦВК відомості про реєстрацію кандидатів у депутати повинні оприлюднюватися 3 жовтня. Однак, ТВК Слов'янська надала інформацію через ЗМІ лише 5 жовтня 2015 р.
- ▶ 9 жовтня 2015 р. о 15:50 до МВ УМВС України у м. Красноармійськ Донецької обл. надійшла інформація від голови Красноармійської міської виборчої комісії, призначеної ЦВК 08.10.2015, п. Сазонової про відсутність за місцем знаходження виборчої комісії копій документів на реєстрацію політичних партій (нотаріально засвідчені копії свідоцтв про реєстрацію місцевих організацій політичних партій) «Відродження», «Жінки за майбутнє», «Сильна Україна», «Наш край», прийнятих 04.10.2015 п. Корогодіною-Кліменко, колишньою головою виборчої комісії.
- ▶ У Краматорську Донецької обл. на ДВК №140999, яка належить до 17-го округу, роздають бюлетені з дільниці 16-го округу. Тобто в бюлетені зазначені зовсім інші кандидати. Наразі невідомо, хто саме винен у такій ситуації; голосування триває.

- ▶ ДВК №142406 – виборча комісія вкинула до скриньок контрольні листи без печатки. Ті скриньки, до яких виборці встигли опустити бюлетені, були опечатані. До скриньок, у яких бюлетенів ще не було, виборча комісія опустила правильно заповнені контрольні листи. Порушення припинено.
- ▶ ДВК №142384 – виборча комісія вкинула до скриньок контрольні листи без печатки. Голова виборчої комісії тимчасово закрила виборчу дільницю для вирішення питання. Голосування відновлено. Виборча комісія вкидає правильно заповнені контрольні листи. Порушення припинено.
- ▶ ДВК №142388 у Маріуполі – виборча комісія вкинула до скриньок для голосування контрольні листи без печатки. Спостерігачі від громадської організації «Фонд розвитку Маріуполя» перекинули скриньки з контрольними листами без печатки. Виборча комісія опломбувала перекинуті виборчі скриньки, вкинула контрольні листи з печаткою до скриньок, у яких іще не було бюлетенів. Голосування продовжується.
- ▶ Виборець, внесений до витягу зі списку виборців для голосування за місцем перебування, відмовився голосувати вдома. Він прибув на виборчу дільницю №141059 у Маріуполі і звернувся до члена ДВК з проханням проголосувати на виборчій дільниці. Член ДВК дозволив виборцеві голосувати та видав йому виборчий бюлетень. Виборець поставив підпис у списку виборців попри те, що навпроти його імені була позначка «голосує за місцем перебування». Спостерігачеві на дільниці не дозволили сфотографувати список виборців.
- ▶ Члени ДВК №141088 у Красноармійську виявили розбіжність між кількістю контрольних талонів від використаних виборчих бюлетенів для голосування за кандидата на посаду міського голови та кількістю підписів за отримання бюлетенів у списку виборців. Члени виборчої комісії нарахували 1124 контрольні талони від використаних бюлетенів і 795 підписів виборців. Різниця між кількістю контрольних талонів та підписів у списку виборців – 329. Члени виборчої комісії склали акт про вказану невідповідність. Після відкриття скриньок було підраховано 788 бюлетенів.
- ▶ Спостерігачі ОПОРИ зафіксували відсутність інформаційних матеріалів про перебіг підготовки до місцевих виборів на офіційному інформаційному стенді Рубіжанської міської виборчої комісії у приміщенні Рубіжанської міської ради.
- ▶ 30 вересня у Новопсковській районній територіальній виборчій комісії було відмовлено в реєстрації кандидата в депутати Новопсковської районої ради від партії «Наш Край» Едуарда Височина через його роботу на посаді заступника голови Танюшівської сільської територіальної виборчої комісії.
- ▶ Громадський спостерігач ОПОРИ зафіксував неопломбовані виборчі скриньки на виборчій дільниці №440593 у с. Чмирівка Старобільського р-ну Луганської обл.
- ▶ У м. Рубіжне виборча дільниця №441083 відкрилася лише о 9 годині. Голосування почалося із запізненням через те, що голова цієї виборчої комісії загубила ключі від сейфу.
- ▶ У Сєвєродонецьку на виборчій дільниці №162 в бюлетені були відсутні прізвища кількох кандидатів у депутати, закріплених за виборчим округом №1. Через це виборча дільниця відкрилася із запізненням на 20 хвилин, оскільки члени комісії радилися, як вчинити і вирішили розпочати голосування, яке наразі триває. Однак кількох кандидатів фактично позбавили можливості бути обраними, оскільки їхніх прізвищ немає в бюлетені: замість Макієнко Лариси Миколаївни, зареєстрованої від «Блоку Петра Порошенка «Солідарність» у ВО №1, до бюлетеня внесено іншу особу – Бондаренка Олександра Васильовича, зареєстрованого у ВО №20 від цієї ж політичної сили. Аналогічна ситуація склалася з кандидатами партії «Наш Край»: замість висуванця партії «Наш Край» у ВО №1 Шевченка Володимира Івановича до бюлетеня було внесено Фурмана Юрія Анатолійовича, який балотується в іншому окрузі (№20) від цієї ж партії. Представника партії «Опозиційний блок» взагалі не було внесено до бюлетеня. У ВО №1 від «Опозиційного блоку» було зареєстровано Дядика Сергія Миколайовича, проте в бюлетені жодного представника від цієї політичної сили немає.

- ▶ Громадські спостерігачі ОПОРИ виявили, що до бюлетенів на виборах до Сватівської міської ради включено не всі політичні партії, зареєстровані для участі у виборах. Зареєстровані згідно із законодавством та повинні бути внесені до бюлетенів такі політичні сили: «Блок Петра Порошенка «Солідарність», «Опозиційний Блок», «Аграрна Партія України», ВО «Батьківщина», «Радикальна Партія Олега Ляшка», «Наш Край» і «УКРОП». Однак виявлено, що на різних виборчих округах у переліку політичних партій у бюлетенях відсутні назви різних політичних сил. Так, у ВО №12 м. Сватового до бюлетеня не включено партії «Опозиційний блок» та «Укроп», а у ВО №11 – «Радикальну партію Олега Ляшка». Згідно із законодавством про місцеві вибори, навіть якщо кандидат від партії не балотується по округу, в бюлетені друкується лише перший номер за списком партії.
- ▶ За інформацією від членів ТВК та Краматорського МВ УМВС у Донецькій обл. 19 жовтня 2015 р. під час виготовлення бюлетенів для місцевих виборів у м. Дружківці була відсутня контрольна комісія, затверджена Дружківською міською виборчою комісією у Донецькій обл., що складається з поданих партіями представників.
- ▶ На виборчій дільниці №142416 у Маріуполі виборча комісія зафіксувала, як виборець сфотографував виборчий бюлетень.
- ▶ Виборець проголосував за межами кабінки для таємного голосування. Члени виборчої комісії викликали поліцію.
- ▶ На виборчій дільниці №142252 у Маріуполі виборець порвав виборчий бюлетень одразу після його отримання та намагався покинути виборчу дільницю. Спостерігачі затримали виборця та запросили працівника поліції, який перебував на виборчій дільниці.

Відповідно до інформації прокуратури Донецької області, наданої на інформаційний запит, обліковано 17 кримінальних правопорушень за ст. 157, 158, 158-1, 158-2, 159 Кримінального кодексу України, із яких станом на 22.06.2017 лише 4 кримінальні провадження за ч. 3 ст. 157 Кримінального кодексу України направлено до суду, 7 – закрито органами досудового розслідування, стосовно 6 кримінальних проваджень рішення не прийнято.

Відповідно до інформації прокуратури Луганської області, наданої на інформаційний запит, обліковано 17 кримінальних правопорушень за ст. 157, 158, 158-1, 158-2, 159 Кримінального кодексу України, із яких станом на 22.06.2017 жодного кримінального провадження не направлено до суду, 12 проваджень закрито органами досудового розслідування, стосовно 5 рішення не прийнято.

III РОЗДІЛ

НАЯВНІ ПРОБЛЕМИ ТА НЕОБХІДНІ ЗМІНИ У ВИБОРЧОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

ВИБОРЧІ ПРАВА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ: КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Агресія Російської Федерації на території Автономної Республіки Крим, м. Севастополь, Донецької та Луганської областей спричинила масове внутрішнє переміщення. За даними Міністерства соціальної політики України 1 млн. 584 тис. громадян отримали довідку про взяття на облік внутрішньо переміщених осіб. Внутрішнє переміщення з територій конфлікту супроводжується серйозними викликами для забезпечення прав і свобод громадян у різних сферах суспільних відносин.

Протягом 2014 – 2017 рр. головним завданням для держави залишається повноцінна інтеграція внутрішньо переміщених осіб у нових для них територіальних громадах. Органи державної та місцевої влади реалізують непослідовну та двозначну політику щодо внутрішньо переміщених осіб.

Найбільш контраверсійним для держави стало питання соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам та мешканцям окупованих територій. Пояснення особливостей державної політики у сфері соціального захисту внутрішньо переміщених осіб та мешканців окупованих територій є важливою частиною політичного контексту проблеми із забезпеченням виборчих прав переселенців.

На жаль, в Україні не вдалося уникнути дискримінаційних практик щодо ВПО та мешкан-

ців окупованих територій у соціальній сфері, які нерідко мали трагічні наслідки для окремих осіб та/або цілих груп громадян. Незаконність дій та рішень органів державної влади щодо конституційно зумовлених прав громадян на соціальне забезпечення відзначається у щорічних звітах Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, звітах Верховного Комісара ООН з прав людини та інших міжнародних організацій. Дискримінаційні практики щодо громадян, об'єднаних за ознакою належності до зони конфлікту, базуються на двох засадах. По-перше, органи державної влади обрали стратегію врегулювання особливостей реалізації базових прав і свобод громадян з Криму та окремих місцевостей Донецької та Луганської областей на підзаконному рівні, що суперечить принципу верховенства закону в системі суспільних відносин. По-друге, проблеми соціального захисту внутрішньо переміщених осіб стали частиною політичного процесу, пов'язаного з дискусіями про характер взаємовідносин із тимчасово окупованими територіями та їхніми мешканцями. Зокрема, невизначеність державної політики щодо прав мешканців окупованих територій негативно впливала і продовжує впливати на ефективність дій у сфері внутрішнього переміщення. Громадяни, які проживають на тимчасово окупованих територіях, в умовах відсутності альтернативи змушені реєструватися як внутрішньо переміщені особи для отримання власних соціальних виплат,

враховуючи пенсії. Якщо на початку конфлікту держава де-факто позитивно ставилася до такого варіанту вирішення питання, то з 2015 р. державні органи реалізують політику обмеження доступу мешканців окупованих територій до соціальних виплат. Ця ситуація згубно впливає на права внутрішньо переміщених осіб, оскільки вони по суті розглядаються в контексті взаємовідносин між державою та мешканцями окупованих територій.

Отже, відсутність окремих процедур доступу до соціального забезпечення для мешканців окупованих територій та політичні маніпуляції щодо «фіктивних» переселенців стали підґрунтям для ігнорування чи незадовільного вирішення завдань з інтеграції внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Як у випадку із соціальною сферою, політична невизначеність держави щодо мешканців окупованих територій створює негативні умови для комплексного забезпечення інтеграції внутрішньо переміщених осіб. До того ж, затягування необхідних рішень у сфері інтеграції обґрунтовується «неточністю» кількості внутрішньо переміщених осіб, яка збільшилася за рахунок громадян, котрі отримали відповідну довідку суто формально. Виходить, спочатку було створено вакуум у процедурах для мешканців окупованих територій, а потім ним же і обґрунтовується неможливість ухвалювати системні рішення щодо внутрішньо переміщених осіб. Необхідно чесно визнати, що дискримінаційні практики, бездіяльність або несистемність рішень стали можливими, оскільки внутрішньо переміщені особи не є вагомим чинником політичного процесу і важливою електоральною групою. Остання обставина дозволяє політикам ігнорувати гострі проблеми або навіть використовувати їх для провокування політичних конфліктів.

Брак політичної впливовості інтересів внутрішньо переміщених осіб, включаючи місцевий рівень, можна вирішити у різний спосіб. Мобілізація активності самих внутрішньо переміщених осіб, публічний тиск на органи державної влади для перегляду неефективної політики та усунення дискримінаційних практик, реформування законодавства – все це і є передумови для належної інтеграції внутрішньо переміщених осіб. Втім, цілком досяжним і швидким у реалізації має стати рішення про належне забезпечення виборчих прав ВПО.

Відповідно до чинного законодавства підставою для віднесення виборця до виборчої дільниці є його виборча адреса. Ст. 8 Закону України «Про Державний реєстр виборців» встановлює, що виборчою адресою виборця є адреса, за якою зареєстровано його місце проживання згідно із Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Порядок періодичного оновлення Реєстру виборців базується на врахуванні зареєстрованого місця проживання виборця. Виняток становлять військовослужбовці строкової служби, бездомні особи, виборці, які проживають або перебувають за межами України.

Імперативна прив'язка виборчої адреси до зареєстрованого місця проживання не враховує фактичних обставин проживання виборця у територіальній громаді. Не тільки внутрішньо переміщені особи, а й трудові мігранти не змінюють або не мають можливості змінити зареєстроване місце проживання. Це обмежує їхні виборчі права у тих громадах, у яких вони фактично проживають. Відсутність власного житла, тіньовий ринок оренди житла та упередження з боку орендодавців не дозволяють внутрішньо переміщеним особам та трудовим мігрантам змінювати зареєстроване місце проживання у разі довготривалого проживання у новій громаді. Натомість у ВПО, які постійно проживають у нових громадах, залишається об'єктивна необхідність зберігати формальну прив'язку до тимчасово окупованих територій. Ця необхідність викликана безпековими, родинними, майновими, соціально-економічними та іншими факторами, що ускладнюють зміну зареєстрованого місця проживання для внутрішньо переміщених осіб.

Держава зі свого боку не зацікавлена у суттєвому зменшенні кількості зареєстрованих на тимчасово окупованих територіях громадян за рахунок внутрішньо переміщених осіб. Спроба змусити внутрішньо переміщених осіб обирати між інтеграцією у новій громаді та збереженням формального зв'язку із громадами на тимчасово окупованих територіях може сприяти політичній позиції Російської Федерації, яка наполягає на відсутності права цієї категорії громадян впливати на процес мирного врегулювання. Тому внутрішньо переміщені особи потребують, з одного боку, дієвих механізмів інтеграції у нових громадах. З іншого – ці громадяни повинні зберігати по-

тенційну можливість впливати на політичне врегулювання міждержавного конфлікту на території окремих місцевостей Донецької та Луганської областей, Автономної Республіки Крим та Севастополя і захисту своїх прав на відповідній території після завершення конфлікту. Такий підхід цілком відповідає міжнародним стандартам у сфері внутрішнього переміщення. Зокрема у Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи (2006) зазначається, що внутрішньо переміщені особи мають особливі потреби внаслідок їхнього переміщення. Ці особливі потреби необхідно враховувати під час забезпечення належних умов для правильної та сталого інтеграції переселенців. Отже, вирішуючи питання із забезпеченням виборчих прав внутрішньо переміщених осіб, слід враховувати їхнє практичне становище (можливість придбання житла, відносини з орендодавцями, право на безпечне відвідування родичів на окупованих територіях тощо).

На поточний момент виборчі права внутрішньо переміщених осіб в Україні забезпечені виключно процедурою зміни місця голосування без зміни виборчої адреси на виборах Президента України та виборах народних депутатів України за пропорційною складовою паралельної виборчої системи. Якщо виборець, зареєстрований на тимчасово окупованих територіях України, має намір проголосувати на виборах Президента України або на виборах народних депутатів України, він повинен не пізніше ніж за п'ять днів до дня голосування звернутися до органу ведення Реєстру виборців із заявою про зміну місця голосування без зміни виборчої адреси. Відповідно до Постанови ЦВК №893 від 2012 р. (зі змінами) «Про забезпечення тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси», громадяни, виборча адреса яких знаходиться на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, можуть не додавати до заяви документи, які підтверджують необхідність тимчасової зміни місця їхнього голосування (громадяни, виборча адреса яких зареєстрована в інших регіонах України, мають надати підтверджувальні документи). У разі зміни виборцем місця голосування без зміни виборчої адреси він зможе проголосувати на виборах Президента України та у багатомандатному виборчому окрузі на парламентських виборах. Крім того, зміна місця голосування без зміни виборчої адреси – це процедура «одноразового» застосу-

вання, і вже на наступних парламентських чи президентських виборах (також під час повторного голосування) виникне необхідність знову звертатися із заявою до органу ведення Державного Реєстру виборців.

У законодавстві про місцеві вибори йдеться про те, що належність виборця до територіальної громади та його постійне проживання на відповідній території визначається виключно зареєстрованим місцем проживання. Закон України «Про вибори народних депутатів України» передбачає, що громадянин України, якому тимчасово змінено місце голосування (без зміни виборчої адреси) на іншу виборчу дільницю поза межами одномандатного округу, до якого такий виборець віднесений на підставі відомостей Державного реєстру виборців про його виборчу адресу, має право голосу на виборах депутатів лише у загальнодержавному окрузі (ч.10 ст. 2). Відсутність можливості для внутрішньо переміщених осіб реалізувати активне виборче право на місцевих виборах та в одномандатних виборчих округах, на нашу думку, не відповідає Конституції України та міжнародним стандартам.

Як зазначається у ст. 24 Конституції України, громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Привілеї чи обмеження за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками в Україні не допускаються. Право громадян брати участь в управлінні державними справами, у Всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування гарантується Основним Законом країни. До того ж, Конституція не встановлює цензів осілості для набуття громадянами України активного виборчого права на виборах усіх рівнів.

Для розуміння проблеми важливою є ст. 2 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання», згідно з якою реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження.

У Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» також зазначається, що внутрішньо переміщені особи користуються тими ж правами і свободами відповідно до Конституції, законів та міжнародних договорів України, що й інші громадяни України, які постійно проживають в Україні. Законодавство забороняє їх дискримінацію у здійсненні будь-яких прав і свобод на тій підставі, що вони є внутрішньо переміщеними особами. Натомість чинне законодавство про місцеві вибори є непрямую дискримінацією внутрішньо переміщених осіб.

Відповідно до Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації» непрямую дискримінацією є ситуація, за якої внаслідок реалізації чи застосування формально нейтральних правових норм, критеріїв оцінки, правил, вимог чи практики для особи та/або групи осіб за певними їх ознаками виникають менш сприятливі умови або становище порівняно з іншими особами та/або групами осіб. Невирішеність проблем із правами внутрішньо переміщених осіб на місцевих виборах називає непрямую дискримінацією, серед інших, Уповноважена Верховної Ради України з прав людини. Базовим міжнародним документом у сфері внутрішнього переміщення є Керівні принципи ООН.

Для пошуку варіантів забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб варто звернути увагу на Принципи 1, 22 Керівних принципів ООН. Принцип 22 вказує на неприпустимість жодної дискримінації внутрішньо переміщених осіб під час використання ними права на участь на рівних умовах у справах громади, голосувати та брати участь у веденні державних та громадських справ, включно з правом доступу до ресурсів, необхідних для здійснення цього права. Також у Принципі 1 підтверджується право переміщених у межах країни осіб користуватися на основі повної рівності тими самими, передбаченими міжнародним правом та національним законодавством, правами і свободами, якими користуються інші особи в їхній країні.

Інші міжнародні документи базуються саме на Керівних принципах ООН з питань внутрішнього переміщення. Зокрема держави закликаються до здійснення належних правових та практичних заходів для того, щоб внутрішньо переміщені особи ефективно здійснювали своє

право голосу на національних, регіональних або місцевих виборах, і забезпечення непорушності цього права вважаються перешкодами практичного характеру (Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2006) «Щодо внутрішньо переміщених осіб», 2006). Увага держав звертається на необхідність уживання всіх можливих заходів для того, щоб внутрішньо переміщені особи реалізовували своє право на участь у громадському житті на всіх рівнях, включно з правом голосувати або виставляти свою кандидатуру на виборах, для чого можуть бути потрібні спеціальні заходи, як проведення кампаній із реєстрації виборців із числа внутрішніх переселенців і видача відкріпних талонів (Рекомендації 1877 Парламентської асамблеї Ради Європи, 2009).

Один із можливих варіантів забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб відображено у зареєстрованому в березні 2017 року проекті Закону України «Про забезпечення доступу до виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян». Законопроект передбачає можливість для виборця звернутися до органів ведення Реєстру виборців із вмотивованим зверненням про зміну виборчої адреси.

Ініціатори законопроекту передбачають, що виборець повинен буде додати до звернення про зміну виборчої адреси копію одного з документів, які підтверджують його фактичне проживання за обраною ним адресою:

- 1 договір оренди житла за адресою, яку виборець просить визначити його новою виборчою адресою;
- 2 виданий органом державної влади чи органом місцевого самоврядування документ, який засвідчує здійснення виборцем підприємницької діяльності за адресою житла, яку виборець просить визначити його новою виборчою адресою;
- 3 документ, який підтверджує право власності на житло за адресою, яку виборець просить визначити його новою виборчою адресою;
- 4 довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи;
- 5 документ, який засвідчує здійснення виборцем догляду за особою, місце проживання якої зареєстровано відповідно до Закону України «Про свободу пересу-

вання та вільний вибір місця проживання в Україні» за адресою, яку виборець просить визначити його новою виборчою адресою;

- 6 документ, що засвідчує перебування виборця у шлюбі або у родинних відносинах з особою, місце проживання якої зареєстровано відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» за адресою, яку виборець просить визначити його новою виборчою адресою».

Лібералізація процедури зміни виборчої адреси дозволить належним чином захистити виборчі права внутрішньо переміщених осіб, а також інших мобільних всередині країни громадян. Після зміни виборчої адреси виборець зможе постійно голосувати за місцем фактичного проживання на виборах усіх рівнів.

Враховуючи побоювання щодо застосування незаконних виборчих технологій (підкupu виборців для «мобільності» між виборчими округами чи територіальними громадами), у законопроекті передбачено низку обмежень.

Звернення про зміну виборчої адреси виборець може подати до органу ведення Реєстру в будь-який час, але не пізніше ніж на п'ятий день з дня початку виборчого процесу (не пізніше ніж за 45 днів до дня голосування). Обмеження строку звернення щодо зміни виборчої адреси дозволить забезпечити стабільну роботу органів ведення Реєстру виборців в умовах виборчого процесу, що триває. Крім цього згадане обмеження не створить ризиків для стабільності виборчих округів та належної підготовки списків виборців. Виборець матиме всі необхідні можливості для зміни виборчої адреси у міжвиборчий період, але під час виборчого процесу строк для відповідного звернення до органів ведення Реєстру виборців буде досить короткий. Це дозволить попередити зловживання процедурами зміни виборчої адреси в інтересах недобросовісних кандидатів. У законопроекті також пропонується передбачити обмеження для повторної зміни виборчої адреси за зверненням виборця. Якщо виборець уже змінював виборчу адресу на підставі власного звернення, він зможе подати нове звернення не раніше ніж

через 180 днів після дати останніх змін його даних у Реєстрі (після початку виборчого процесу повторна зміна виборчої адреси не допускається взагалі).

Встановлені у законопроекті обмеження є доволі суворими, але вони спрямовуються на попередження незаконної активності кандидатів, які можуть бути зацікавлені в залученні виборців до маніпуляції процедурами зміни виборчої адреси.

Перевагою запропонованої у законопроекті моделі є збереження потенційної можливості участі виборців-внутрішньо переміщених осіб у місцевих виборах, передбаченої процесом мирного врегулювання в окремих районах Донецької та Луганської областей. Повторна зміна виборчої адреси може відбутися через 180 днів після останньої зміни у Реєстрі виборців, як зазначається у законопроекті. Враховуючи складність організації потенційних місцевих виборів на конфліктних територіях, виборці зможуть свідомо визначитися щодо повернення до виборчої адреси в окремих місцевостях Донецької та Луганської областей. Такий підхід відповідає не лише міжнародним стандартам, а й Конституції України, яка не встановлює цензу осілости для активного виборчого права. Натомість процедура зміни виборчої адреси дозволить практично реалізувати передбачене Керівними принципами ООН право внутрішньо переміщених осіб вільно обирати стратегію власного майбутнього: інтеграція в новій громаді, повернення на території колишнього проживання або подальше переміщення в межах безпечної частини країни.

Врегулювання виборчих прав внутрішньо переміщених осіб, які зумовлені конституційно, має базуватися на принципах рівноправної участі громадян у політичному процесі та повноцінної інтеграції переселенців у нових територіальних громадах. Нові процедури повинні, з одного боку, забезпечувати довготривалість та сталість вирішення проблем у сфері виборчих прав. З іншого – ці процедури мають бути достатньо гнучкими для ефективного врахування практичних обставин, у яких перебувають внутрішньо переміщені особи.

ОСНОВНІ ПЕРЕДУМОВИ ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ НА ЗВІЛЬНЕНИХ ТЕРИТОРІЯХ

Вибори є ключовим елементом постконфліктного врегулювання, заходом, покликаним встановити демократію та покласти початок реінтеграції постконфліктних територій.

Які ж саме передумови має бути створено для проведення виборів на звільнених територіях? На нашу думку, передусім – це роззброєння та демілітаризація. Аналіз досвіду організації та проведення виборів на постконфліктних територіях демонструє, що вибори можна проводити тільки на демілітаризованій території, адже сторона, яка програє вибори, може спробувати за допомогою зброї змінити результати волевиявлення.

Оптимальну модель роззброєння розробила Організація Об'єднаних Націй, яка визначає РДР (роззброєння, демобілізація, реінтеграція) як складний процес, що фокусується на питаннях адаптації колишніх комбатантів у постконфліктних умовах. У глосарії операцій ООН із підтримання миру наводяться такі визначення кожного етапу:

- 1 роззброєння включає збирання, документування, контролювання і знищення стрілецької зброї, боєприпасів, вибухових речовин і легкого та важкого озброєння, вилученого у комбатантів і часто у цивільного населення;
- 2 демобілізація — це офіційне і контрольоване звільнення активних комбатантів зі збройних сил і угруповань, включно з етапом «відновлення», під час якого комбатантам надається короткострокова допомога;
- 3 реінтеграція — це процес, у рамках якого колишні комбатанти отримують цивільний статус, знаходять роботу і джерела прибутку. Цей процес політичного та соціально-економічного характеру не має обмежень за часом і відбувається головним чином у громадах на місцевому рівні.

Наступною передумовою є «нейтралізація політичного середовища» під час передвиборчої

кампанії. Для цього необхідно забезпечити нейтральність інформаційного поля, що дасть можливість унеможливлення «зомбування» виборців.

Також важливим є залучення незалежних міжнародних організацій до проведення виборів як спостерігачів. Це дасть можливість об'єктивно здійснювати моніторинг виборчого процесу та унеможливить маніпуляції з їх проведення.

Значний часовий проміжок між припиненням вогню та проведенням виборів. Зміна виборчого законодавства вимагає надання щонайменше року всім учасникам виборчого процесу (комісіям, партіям, виборцям тощо) для ознайомлення з новими правилами та налагодження роботи. Цей час необхідний не лише для того, щоб забезпечити умови для чесного та вільного волевиявлення, а й для формування поміркованої місцевої сили, здатної створити противагу впливу прибічників радикального курсу. Саме це, а не вибори, має бути метою мирного врегулювання, як гарантія незворотності процесу. Передчасне проведення виборів та/або неналежна підготовка до них не тільки не сприяє примиренню та реінтеграції, а й може спровокувати відновлення бойових дій. Зокрема, міжнародний досвід вирішення локальних конфліктів дає підстави вважати, що дотримання чіткої послідовності етапів мирного врегулювання є одним з ключових факторів успішної реалізації мирних угод.

При організації виборів необхідно створити незалежні виборчі комісії, що реалізується через залучення до її складу незаангажованих осіб, які б діяли не на тимчасовій, а на постійній основі протягом періоду від моменту деокупації до завершення виборчого процесу. Також до роботи комісій необхідно залучати представників загально національних політичних партій, що забезпечуватиме взаємний контроль та нейтральність і відповідатиме міжнародним стандартам роботи виборчих адміністрацій.

Характеризуючи наступну передумову проведення таких виборів, потрібно зазначити, що суттєвою відмінністю від звичайної процедури є забезпечення безпеки учасників виборчого процесу набагато суттєвіше, ніж у мирних умовах.

Вибори повинні відбуватися виключно відповідно до законодавства України, яке необ-

хідно адаптувати до тих умов, що склалися в нашій державі.

Ми розуміємо, що даний перелік передумов не є виключним, однак реалізація хоча б цих, дасть можливість налагодити ефективний виборчий процес на звільнених українських територіях та поверне можливість людям реалізувати свої виборчі права у повній мірі.

ЕЛЕКТРОННЕ ГОЛОСУВАННЯ НА ПОТЕНЦІЙНИХ МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ В ОКРЕМИХ МІСЦЕВОСТЯХ ДОНЕЦЬКОЇ ТА ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ

Застосування новітніх технологій на виборах обговорюється в експертному та громадському середовищі, пов'язаному з діалогом щодо мирного розв'язання міждержавного конфлікту на окупованих Російською Федерацією територіях Донецької та Луганської областей. Зацікавленість у різних типах систем електронного голосування в контексті організації і проведення місцевих виборів на Донбасі пов'язана з двома найважливішими факторами. По-перше, значна частина громадян-виборців на потенційних місцевих виборах, передбачених Мінськими протоколами та Комплексом заходів, проживає за межами окремих районів Донецької та Луганської областей. На думку деяких експертів, системи інтернет-голосування можуть залучити більше внутрішньо переміщених осіб та біженців до голосування на місцевих виборах і зумовити певне політичне врегулювання конфлікту. По-друге, існують сподівання, що за допомогою систем електронного голосування можна вирішити низку проблем адміністрування потенційних виборів, які виникнуть після тривалої перерви у проведенні законного виборчого процесу в окремих місцевостях Донецької та Луганської областей.

Безумовно, корисне будь-яке моделювання виборчого процесу, однак головним залишається питання адекватної оцінки реалістичності, ризиків та переваг використання систем електронного голосування на виборах на конфліктній території.

Технології у виборчому процесі можна умовно поділити на такі блоки: ідентифікація і верифікація виборців; голосування та/або запис голосів виборців; підрахунок голосів виборців, консолідація голосів виборців на національному та регіональному рівнях; оприлюднення результатів голосування. Системи електронного голосування на виборах можна поділити на такі типи:

- 1 системи (машини) прямого запису результатів голосування із застосуванням чи без – паперового дублювання;
- 2 системи розпізнавання голосування виборців, які голосували на спеціальних машиночитаних бюлетенях;
- 3 електронні системи виготовлення машиночитаних або електронних бюлетенів, необхідні для автоматичного підрахунку голосів;
- 4 системи інтернет-голосування на загальнодоступних комп'ютерах, розміщених на виборчих дільницях або за місцем фактичного перебування виборців.

Ця типологізація технологій і систем електронного голосування дає змогу конкретизувати мету їх застосування. Очевидними є дві мети впровадження таких систем: спрощення та оперативність процесу підрахунку голосів, адміністрування голосування в цілому, а також створення зручного для виборців способу голосування. Однак перед аналізом переваг та ризиків тієї чи іншої системи електронного голосування критично важливою є верифіка-

ція самої доцільності застосування технологій електронного голосування у конкретних територіальних, часових, суспільно-політичних умовах.

Яка мета використання систем електронного голосування на виборах на конфліктній території, електронний підрахунок голосів на виборчій дільниці та інтернет-голосування? Чим ці системи можуть якісно відрізнятись від наявної системи голосування, підрахунку голосів та встановлення результатів? Відповіді на ці питання не є однозначними, але ми спробуємо їх змодельювати.

Якщо уявити перспективу організації місцевих виборів в окремих районах Донецької та Луганської областей, то постає критично важливе питання унеможливлення зриву голосування та процесу встановлення його результатів, що актуально навіть за звичайних умов. Понад те, постконфліктні вибори потребуватимуть оперативного підрахунку голосів виборців, надійних процедур узагальнення результатів голосування на рівні територіальних громад, захисту виборчих бюлетенів від безповоротного знищення. У цьому переліку потреб критичною є оперативність, оскільки в нестабільних умовах довготривалий процес підрахунку голосів та встановлення його результатів створюватиме умови для зриву виборів політичними групами, незадоволеними волевиявленням громадян. Враховуючи ці обставини, теоретично прийнятними можуть бути системи електронного голосування на виборчих дільницях, зокрема через сканування машиночитаних виборчих бюлетенів, заповнення електронного протоколу, голосування виборців вкиданням бюлетеня до електронної машини тощо.

Перевагою подібних систем електронного голосування може стати зниження ризиків фальсифікації голосів членами виборчих комісій, забезпечення можливості контролювати явку, збереження результатів голосування не лише у паперовому вигляді, встановлення результатів голосування без недопустимого зволікання, можливість оперативно відстежувати надходження результатів з виборчих дільниць. Потенційні переваги застосування систем електронного голосування та підрахунку голосів на виборчих дільницях не базуються на реалістичних сценаріях.

Логістика забезпечення виборчих дільниць технологічним обладнанням (сканери, комп'ютери, захищений і постійний інтернет-зв'язок) є не лише дуже затратною фінансово, а й потребуватиме надзвичайно високих стандартів цифрової безпеки. Обладнання потрібно зберігати й постійно охороняти до дня виборів і безпосередньо під час голосування не лише фізично, – аналогічно необхідно унеможливити втручання в належне функціонування цього обладнання. Усім без винятку системам електронного голосування властивий брак прозорості для суб'єктів виборчого процесу, некомпетентних у технологіях. Саме ця обставина може спричинити сприятливі умови для дискредитації виборів з боку недобросовісних кандидатів, які заявлятимуть про організоване втручання в роботу електронних систем. Викликом для використання сучасних технологій безумовно стане й ушкоджена в результаті бойових дій місцева інфраструктура, зокрема телефонний та інтернет-зв'язок, приміщення виборчих комісій та дільниць.

Враховуючи високу вартість, безпекові та логістичні виклики для застосування електронних систем голосування на виборчих дільницях, можна спрогнозувати вищу популярність ідеї інтернет-голосування на місцевих виборах в окремих районах Донецької та Луганської областей. Як уже зазначалося, є багато сподівань, що інтернет-голосування дасть змогу вирішити питання участі у виборах внутрішньо переміщених осіб та біженців, виборчі адреси яких тимчасово належать до окупованих частин Донецької та Луганської областей. Утім загальний масив викликів та ризиків, пов'язаних з інтернет-голосуванням, фактично робить неможливою реалізацію цієї новітньої технології. Інтернет-голосування здійснюється у неконтрольованому середовищі, що ускладнює забезпечення таємниці голосування, недопущення підкупу виборців, сімейного голосування, залякування виборців та контрольованого голосування тощо. У разі запровадження системи інтернет-голосування можна з високою ймовірністю спрогнозувати спроби недобросовісних кандидатів реалізувати кампанії підкупу чи залякування за місцем фактичного проживання внутрішньо переміщених осіб чи біженців (особливо на територіях, наближених до зони конфлікту).

Захищеність систем електронного голосування від зовнішнього втручання – актуальна проблема навіть для західних демократій, а в постконфліктних спільнотах виклики для безпеки голосування та його результатів є набагато вищими. Збої у функціонуванні системи інтернет-голосування, не кажучи про умисне спотворення результатів голосування, можуть стати підставою тотальної делегітимізації виборчого процесу і зриву встановлення результатів виборів.

Постконфліктні вибори відбуваються у нестабільних умовах, які навряд чи доцільно загострювати ризиками, пов'язаними з інтернет-голосуванням. Системи інтернет-голосування є непрозорими для суб'єктів виборчого процесу, а процес вирішення виборчих спорів щодо них ускладнений. У цьому контексті варто

враховувати специфіку мирного врегулювання, міждержавні, державні та внутрішні учасники якого мають кардинально різні інтереси. Для запровадження інтернет-голосування буде необхідно досягнути консенсусу протилежних сторін з мінімальним рівнем довіри до такого способу голосування. На нашу думку, ймовірність досягнення компромісу в цьому питанні наближене до нуля, оскільки учасники переговорів мають надто низький рівень взаємної довіри.

Вибори на конфліктних територіях мають організовуватися і проводитися за процедурами й у спосіб, який знизить рівень конфліктності в залучених спільнотах та громадах. Електронне голосування, навпаки, створює додаткові ризики та підстави для виникнення протистоянь між суб'єктами виборчого процесу.



© Сергій Мовчан, Олексій Біда, Ольга Айвазовська, Олександр Ключев, 2018

© Українська Гельсінська спілка з прав людини, 2018

© Громадянська мережа ОПОРА, 2018

