

ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ ТА ПРОЦЕСИ

УДК: 324:342.843

Микола Бучин

Національний університет «Львівська політехніка»

ОСОБЛИВОСТІ ДОТРИМАННЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПРИНЦИПІВ ВИБОРІВ ПІД ЧАС ПОЗАЧЕРГОВИХ ПРЕЗИДЕНТСЬКИХ ТА ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ВИБОРІВ 2014 р. В УКРАЇНІ

© Бучин М., 2015

На основі аналізу звітів міжнародних та вітчизняних спостерігачів досліджуються основні проблеми та особливості позачергових президентських та парламентських виборів 2014 р. в Україні. З'ясовано рівень дотримання демократичних принципів виборів у вітчизняній електоральній практиці 2014 р.

Ключові слова: демократія, вибори, демократичні принципи виборів, президентські вибори 2014 р., парламентські вибори 2014 р.

Mykola Buchyn

PACULIARITIES OF ABIDANCE OF DEMOCRATIC PRINCIPLES DURING PRESIDENTIAL AND PARLIAMENTARY ELECTIONS IN UKRAINE IN 2014

© Mykola Buchyn, 2015

The article dwells upon main problems and characteristics of special presidential and parliamentary elections in Ukraine in 2014. The research is based on the reports of international and national observers. The main attention is paid to the following problems of national electoral practice in 2014: holding the election on the whole territory of Ukraine; compiling registry of voters; formation and activity of election commissions; nomination and registration of electoral subjects; pre-election campaigning; election transparency; problems during the voting process and vote counting.

The emphasis is put on the fact that, despite tough conditions, the elections were an important step in an attempt of Ukrainian authorities to conduct elections in compliance with international democratic standards and ensure implementation of fundamental human rights and freedoms. Growth of adherence to democratic principles was enabled by different factors, among which the following ones are worth mentioning: substitution of political elite; the campaign towards reformation and democratization of political system; social and political situation in the country; growth of political consciousness and culture of the citizens as a result of the Revolution of Dignity.

At the same time, the article highlights that certain problems and violations demand taking into account proposals of international and national experts which are directed towards

democratization of electoral practices. The main attention should be paid to adaptation of electoral legislation and electoral practices to the reality of military conflict in the East of Ukraine and security issues for participants of the election process; increasing of election transparency; providing professional and efficient work of election commissions; adoption of the Electoral Code, etc.

Key words: democracy, elections, democratic principles of elections, presidential elections 2014, parliamentary elections 2014.

Україна на сучасному етапі задекларувала чітке бажання інтегруватися у європейський геополітичний простір. Це прагнення повинно бути підкріплене реформуванням та демократизацією вітчизняної політичної системи, які повинні відбуватися комплексно, зокрема без демократизації інституту виборів. Ця проблема є особливо актуальною в контексті останніх суспільно-політичних подій в Україні.

Саме в наш час, коли існують реальні загрози національній безпеці, стабільності та державному суверенітету, для України вкрай важлива як національна консолідація, так і всебічна міжнародна підтримка. Остання можлива лише у разі реального підтвердження бажання української політичної еліти розбудувати демократичну державу. Тому позачергові президентські та парламентські вибори 2014 р. були своєрідним тестом на зрілість та демократизм нової української влади. З'ясування рівня дотримання демократичних принципів виборів під час електоральної практики 2014 р. дасть змогу краще зрозуміти наявні проблеми та демократизувати інститут виборів, а відтак сприятиме демократизації суспільно-політичного ладу загалом.

Мета роботи – дослідити рівень дотримання демократичних принципів виборів у вітчизняній електоральній практиці 2014 р.

Особливості позачергових президентських та парламентських виборів 2014 р. знайшли своє висвітлення у звітах Комітету виборців України та міжнародної місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДПІЛ. Однак згадані звіти більше звертають увагу на процедурні вимоги та вчинені правопорушення, не виділяючи окремо рівня дотримання під час виборів 2014 р. демократичних принципів.

Вкінці 2013 р. в Україні загострилися протестні рухи. Формальною підставою для масових виступів громадян стала відмова тодішньої влади підписати Угоду про асоціацію між Україною та ЄС на Самміті Східного партнерства ЄС, який відбувався у Вільнюсі 28–29 листопада 2013 р. Однак реальні причини крилися у неефективності тодішньої влади, її корумпованості, нездатності провести реформи у напрямку побудови демократичної європейської держави. У лютому 2014 р. відбулося усунення В. Януковича з посади президента України. Ці події отримали в історії назву «Революція гідності».

В результаті вищезгаданих подій в Україні у 2014 р. були оголошені та проведені спочатку позачергові президентські (25 травня 2014 р.), а потім і парламентські (26 жовтня 2014 р.) вибори. Оскільки вони відбувалися в один і той самий рік, були спричинені однаковими подіями і відповідно їх можна охарактеризувати як схожі за характером проведення, ми вважаємо за доцільне розглянути їх не поодинокі, а разом, здійснивши порівняльний аналіз, виділивши спільні та відмінні ознаки обох виборчих процесів.

Можна виділити такі спільні особливості та проблеми, які характеризували позачергові президентські та парламентські вибори 2014 р. в Україні:

1. Проблема проведення виборів на території всієї держави. Збройний конфлікт на сході України не дав змоги організувати виборчий процес та реалізувати волевиявлення на території усієї держави. На позачергових президентських та парламентських виборах 2014 р. голосування не проводилося у Автономній Республіці Крим (10 виборчих округів). Також вибори Голови держави не проводилися в 14 виборчих округах із 22 у Донецькій обл. та в 10 виборчих округах із 12 – в Луганській обл. Щодо виборів до Верховної Ради України, то вони не відбулися у 9 виборчих округах із 21 у Донецькій обл. та у 6 з 11 виборчих округів – у Луганській [13]. Дещо краща ситуація щодо голосування на парламентських виборах пов'язана із успішністю АТО на сході

України, яка унеможливила звільнити з-під контролю сепаратистів частину території Донбасу. Однак доводиться констатувати, що через збройний конфлікт в Україні реалізувати своє виборче право не змогла велика кількість українських громадян.

2. Проблема безпеки виборів. Організувати виборчий процес з урахуванням наявного збройного протистояння на частині Донбасу було або вкрай проблематично, або взагалі нереально. Це насамперед стосується діяльності виборчих комісій. Члени ОВК та ДВК постійно піддавалися тиску та зазнавали переслідувань з боку збройних формувань, а силові структури не змогли в належний спосіб забезпечити їхню безпеку. Тому на Донбасі часто виборчі комісії діяли в секретному режимі, боячись фізичної розправи з боку терористичних угруповань. Спостерігалися часті відмови членів комісій виконувати свої обов'язки, що спричинило нестабільність їхньої роботи та перманентну зміну складу виборчих органів. Такі зміни інколи відбувалися навіть у переддень та в день голосування [5; 7; 8; 10–12].

Водночас міжнародна місія ОБСЄ/БДПЛ із спостереження за виборами позитивно охарактеризувала діяльність виборчих комісій в Донецькій та Луганській областях: «Незважаючи на надзвичайні виклики, які перед ними постали, члени виборчих комісій у цих двох областях доклали похвальних зусиль для продовження своєї роботи» [11].

Збройне протистояння на сході України зумовило й низку інших проблем щодо організації та проведення виборів. Зокрема, органи ведення Державного реєстру виборців не змогли ефективно працювати, в результаті чого далеко не усі виборчі комісії змогли отримати виборчі списки та надати їх для ознайомлення. Передвиборча агітація майже не проводилася, а чи не єдиною формою донесення інформації про кандидатів для жителів Донбасу стала зовнішня реклама. Також в зоні бойових дій гостро постало питання свободи слова та безпеки журналістів [2014през-4,6,ОБСЄпрез; 2014парл-2,ОБСЄпарл].

На президентських виборах 2014 р. на Донбасі численні порушення спостерігалися і в день голосування. Як відзначили спостерігачі КВУ: «... голосування на переважній більшості виборчих дільниць в Донецькій та Луганській областях було зірвано, а самі вибори у цих регіонах супроводжувалися атаками озброєних груп сепаратистів, залякуванням виборців, членів комісій, захопленням заручників, знищенням виборчої документації» [12].

3. Проблеми списків виборців. Загалом якість списків виборців і на президентських, і на парламентських виборах 2014 р., була значно вищою за попередні виборчі кампанії. Виборчі списки були вчасно передані ДВК та надані виборцям для ознайомлення. Водночас спостерігалися випадки багатократного включення виборців до списків, наявності у них т. зв. «мертвих душ» тощо. Крім того, міжнародна місія спостереження ОБСЄ/БДПЛ для покращення якості та прозорості виборчих списків дає слушну рекомендацію: «Слід розглянути можливості запровадження списків виборців, які можна буде завантажити та роздрукувати, для політичних партій, кандидатів та громадянського суспільства, щоб можна було дієво перевіряти списки виборців, підвищуючи в такий спосіб прозорість» [11].

4. Проблема формування та діяльності виборчих комісій. У своїх звітах і міжнародні, і вітчизняні офіційні спостерігачі відзначили більш-менш належне функціонування виборчих комісій та виконання ними своїх обов'язків щодо організації та проведення президентських та парламентських виборів 2014 р. відповідно до норм чинного законодавства [1; 2; 4; 5; 7–12].

Водночас однією із основних проблем, які стосувалися виборчих комісій впродовж обох виборчих кампаній, була їхня стабільність. Суб'єкти виборчого процесу підійшли доволі безвідповідально до подання кандидатур до складу виборчих комісій. Серед порушень у процесі подання пропозицій щодо формування виборчих органів середньої та низової ланок на позачергових президентських та парламентських виборах 2014 р. можна зарахувати такі: подання померлих осіб; осіб, які проживають в інших регіонах; подання осіб без їхнього відома; одних і тих самих осіб від кількох суб'єктів подання; включення кандидатур від різних суб'єктів подання одними і тими самими особами; включення до складу виборчих комісій осіб, які причетні до правопорушень та фальсифікацій виборів тощо [5; 10–12].

І хоча такі випадки мали поодинокий характер, вони в комплексі призвели до доволі істотних змін та ротацій членів ДВК та ОВК. Такі зміни спостерігалися впродовж усього виборчого процесу включно із передоднем та днем голосування. КВУ у своїх звітах, характеризуючи процес формування виборчих комісій на президентських виборах, зазначає: «Кандидати на пост Президента підійшли до висування кандидатур до складу ОВК та ДВК безвідповідально, про що свідчить велика кількість замін членів ОВК та не менш масова заміна членів ДВК, що очікується. ... Масові заміни членів комісій послаблюють роль комісій у забезпеченні належних умов для проведення виборів, нівелюють зусилля з підготовки членів комісій, які вживаються ЦВК спільно з міжнародними донорами» [5]. Подібна ситуація спостерігалася і на парламентських виборах [7; 8; 10].

Ще одним чинником, який знижував ефективність роботи виборчих комісій (передусім – ДВК), стало проголошення кандидатом у президенти П. Симоненком небажання брати участь у виборах незадовго до дня голосування. З цього приводу КВУ зазначає: «Дестабілізуючим фактором в роботі ДВК є задекларована П. Симоненком відмова від участі у виборчих перегонах. Фактично в усіх комісіях, до складу яких було включено представників П. Симоненка, члени комісій від лідера КПУ або позбавлені мотивації для подальшої роботи на займаних посадах або ж отримують прямі вказівки з виборчих штабів не брати участь у роботі комісій чи не відвідувати їх засідання» [1].

До інших проблем, які стосувалися функціонування виборчих комісій на президентських та парламентських виборах 2014 р., необхідно зарахувати: низький рівень підготовки членів виборчих комісій; неналежний рівень матеріально-технічного забезпечення діяльності комісій; намагання деяких суб'єктів виборчого процесу через «технічних кандидатів» отримати контроль над виборчими комісіями; саботаж з боку деяких політичних сил тощо [1; 5; 10; 11].

Проаналізувавши вищесказане, можемо дійти висновку, що для оптимізації управління виборчим процесом, необхідно звернути увагу, як мінімум, на три проблеми:

– збільшення рівня професіоналізму членів виборчих комісій, чого можна домогтися як зваженим підходом до формування її складу, так і комплексною системою навчання осіб, які є членами комісій;

– оптимізація кількісного складу виборчих комісій;

– обмеження можливостей для суб'єктів виборчого процесу вносити зміни до виборчих комісій, запровадивши для цього кінцеві терміни.

З цього приводу слушною є позиція ОБСЄ: «Кількість членів комісій, призначених на кожному рівні, повинна відповідати фактичним потребам управління виборчим процесом, а не визначатися результатами непередбачуваної кількості подань, що надійшли від кандидатів» [11].

5. *Проблема висування та реєстрації суб'єктів виборчого процесу.* На президентських виборах 2014 р. номінація кандидатів відбувалася без істотних порушень виборчого законодавства. Єдиним проблемним моментом стала непрозорість процедури висування на партійних з'їздах, що, однак, не є порушенням норм закону [12].

Водночас під час позачергових виборів народних депутатів 2014 р. процес номінації набув проблемнішого характеру. КВУ у своєму фінальному звіті зазначає: «До того ж в реєстрації кандидатів у народні депутати України ЦВК було допущено багато недоліків. Багатьом кандидатам у депутати було відмовлено у реєстрації з формальних підстав, а відповідні рішення ЦВК були скасовані у судовому порядку» [5].

Також місія ОБСЄ/БДППЛ відзначає, що не завжди члени ЦВК однаково підходили до питань реєстрації суб'єктів виборчого процесу в подібних ситуаціях. Крім того, виборча комісія не завжди вчасно інформувала політичні сили про відмову у реєстрації, що унеможливило виправлення помилок та повторну подачу документів [10]. Такий стан справ вимагає розроблення певного шаблону документації, необхідної для реєстрації.

6. *Проблема здійснення передвиборної агітації.* Варто сказати, що політичний контекст не міг не відбитися на передвиборній агітації, зумовлюючи її особливості та привносячи певні проблеми. Зокрема, потрібно відзначити малозмістовність агітації як на президентських, так і на

парламентських виборах. Політичні сили намагалися спекулювати на проблемах війни та миру, безпеки та реформування країни. «Головні політичні та безпекові проблеми, що постали перед країною, були відображені в агітаційних повідомленнях кандидатів, їхні програми обіцяли безпеку, стабільність та єдність країни, децентралізацію, конституційну реформу, мовну політику, реформування Збройних сил, боротьбу з корупцією та олігархією, а також стосунки з Європейським Союзом, НАТО та Російською Федерацією» [11].

Сам процес здійснення агітації супроводжувався певними порушеннями. Зокрема, серед правопорушень можна виділити доволі масштабне псування зовнішньої політичної реклами, яке було характерне і для президентських, і для парламентських виборів. Це також стосується використання проти своїх опонентів «чорного піару» та розміщення основними політичними силами прихованої політичної реклами (т. зв. «джинси») [1; 4; 7; 8; 12].

На президентських виборах 2014 р. також можна було спостерігати поодинокі випадки перешкоджання у веденні передвиборчої агітації, прямий та непрямий підкуп виборців тощо [1; 12]. На парламентських виборах 2014 р. вищезгадані правопорушення теж були і значно масштабнішими. Це можна пояснити особливістю змішаної виборчої системи, де багато правопорушень було пов'язано із значною кількістю мажоритарних кандидатів, багато з яких намагалися здобути перемогу будь-якими методами. Зокрема, непрямий підкуп часто здійснювався із використанням благодійних фондів чи шляхом надання безкоштовних послуг. Також доволі поширеною була практика укладання між кандидатами і виборцями «соціальних угод», в яких кандидати зобов'язувалися виконувати, у разі обрання, дані виборцям обіцянки [4; 5; 10].

Щодо перешкоджання проведенню передвиборчої агітації, то вона здійснювалася насамперед з боку самих громадян. ОБСЄ у своєму звіті зазначає: «Кілька кандидатів та інших учасників виборчого процесу зазнали т. зв. «народної люстрації», коли жертв кидали до смітників, а інших принижували, покликаний зайняти місце офіційного процесу люстрації» [10].

Поодинокими під час парламентських виборів 2014 р. також були такі випадки: поширення політичної реклами без вихідних даних; публікація замовних соціопитувань; розміщення агітаційної продукції у заборонених місцях; здійснення агітації до реєстрації; смс-агітація у день виборів та ін. [4; 5]. Попри згадані порушення суб'єкти виборчого процесу могли здійснювати агітацію у вільних умовах і рівень її дотримання став значно вищим порівняно із попередньою виборчою кампанією.

7. Проблема прозорості виборчого процесу. Попри істотне покращення порівняно із попередніми виборчими кампаніями гласності виборчого процесу електоральна практика 2014 р. все ще характеризувалася певними порушеннями щодо прозорості виборчих процедур. Зокрема, на парламентських виборах (на відміну від президентських) певною мірою гласність роботи ЦВК знижувалася через практику проведення закритих попередніх нарад без участі офіційних спостерігачів [10].

Також на президентських і парламентських виборах 2014 р. виборчі комісії не завжди оприлюднювали інформацію про свою діяльність та прийняті рішення, або ж робили це із запізненням. Подібна ситуація стосувалася і публікації фінансових звітів суб'єктів виборчого процесу, що не давало змоги виборцям отримати своєчасну достовірну інформацію та здійснити раціональний вибір [5; 10–12].

8. Проблеми під час процесу голосування та підрахунку голосів. Однією із проблем президентських виборів у день голосування стали масові черги на виборчих дільницях. Це призвело до порушення таємниці голосування, а також випадків групового волевиявлення. Подібна ситуація щодо порушень була притаманна і парламентським виборам, де, крім вищезгаданого, можна було спостерігати часті випадки підвезення громадян до виборчих дільниць [2; 9–12].

На президентських та парламентських виборах 2014 р. також спостерігалися випадки видачі членами виборчих комісій бюлетенів на підставі невідповідних документів чи без них. Також траплялися випадки використання брудних технологій, зокрема т. зв. «каруселі». Крім того, на деяких виборчих дільницях були присутні сторонні особи, які інколи втручалися у процес голосування чи підрахунку голосів. Відомі поодинокі випадки перешкоджання діяльності

офіційних спостерігачів. Варто відзначити, що не усі виборчі дільниці були обладнані для голосування виборців із обмеженими можливостями [1; 9–12].

Серед порушень підрахунку голосів та встановлення підсумків голосування, які, однак, не мали масового характеру, необхідно відзначити: затягування підрахунку голосів; підписи порожніх протоколів виборчими комісіями; великі черги в ОВК. Під час парламентських виборів ці правопорушення були дещо масовішими. До них потрібно додати випадки тиску на членів ОВК та складання протоколів ДВК вже у приміщеннях ОВК [1; 9–11].

Під час президентських виборів окремо треба нагадати про хакерську атаку на систему «Вибори» напередодні дня голосування, яка істотно ускладнила процедуру підрахунку голосів та встановлення результатів голосування. У зв'язку із цим ОБСЄ/БДПЛ у своєму підсумковому звіті зазначає: «ЦВК має розглянути можливості для створення резервної системи, щоб уникнути ситуацій, коли будь-які проблеми у системі «Вибори» перешкоджають зв'язку з ОВК, а також вжити заходів для підвищення безпеки системи» [11]. Крім того, для зростання якості процедури підрахунку голосів варто більше уваги під час навчання членів виборчих комісій зосередити на процедурних моментах голосування та підрахунку голосів.

Міжнародна місія із спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ, даючи загальну характеристику президентських та парламентських виборів 2014 р., відзначила, що, незважаючи на важкі обставини, вибори стали важливим кроком у намаганні української влади провести волевиявлення відповідно до демократичних міжнародних стандартів та з дотриманням основоположних прав і свобод особи [10, 11].

Підсумовуючи, варто відзначити, що рівень демократичності виборчого процесу у 2014 р. зріс. Цьому сприяли різноманітні чинники, серед яких потрібно виділити зміну політичної еліти; курс на реформування та демократизацію політичної системи; суспільно-політичну ситуацію в країні; зростання рівня політичної свідомості та культури громадян тощо.

Водночас певні проблеми та порушення вимагають врахування пропозицій міжнародних та вітчизняних експертів, спрямованих на демократизацію виборчої практики. Серед них варто головну увагу звернути на адаптацію виборчого законодавства та електоральну практику до реалій військового конфлікту на сході України та проблеми безпеки учасників виборчого процесу. Це може бути перспективою для подальших наукових досліджень.

1. Звіт довгострокового спостереження за позачерговими виборами президента України 25 травня 2014 р. 8–22 травня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:25-2014-8-22-20141221>. 2. Звіт за підсумками голосування та підрахунку голосів на позачергових виборах народних депутатів України 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.electioninfo.org.ua/nodes/nodes/view/type:reports/slug:zvt-za-pdsumka-mi-golosuvannya-ta-pdrahunku-golosv>. 3. Звіт за результатами довгострокового спостереження КВУ за підготовкою до позачергових виборів Президента України протягом березня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:20001>. 4. Звіт за результатами довгострокового спостереження КВУ за підготовкою до позачергових виборів Президента України протягом 1–18 квітня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:1-18-2014>. 5. Звіт за результатами довгострокового спостереження КВУ за підготовкою до позачергових виборів Президента України протягом 18 квітня – 8 травня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:18-8-2014>. 6. Звіт № 1 за результатами довгострокового спостереження за період 28 серпня – 15 вересня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.electioninfo.org.ua/nodes/nodes/view/type:reports/slug:zvt-1-za-rezultatami-dovgostrokovogo-sposterezhennya-za-perod-28-serpnya-15-veresnya1212>. 7. Звіт № 2 за результатами довгострокового спостереження за період 16 вересня – 5 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.electioninfo.org.ua/nodes/nodes/view/type:reports/slug:zvt-2-za-rezultatami-dovgostrokovogo-sposterezhennya-za-perod-16-veresnya-5-zhovtnya>. 8. Звіт № 3 за результатами довготермінового

спостереження за період 6–23 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.electioninfo.org.ua/nodes/nodes/view/type:reports/slug:zvt-3-za-rezultatami-dovgostrokovogo-sposterezhennya-za-perod-z-4-po-21-zhovtnya-2014-r>. 9. Попередня оцінка голосування і підрахунку голосів на позачергових виборах Президента України та місцевих виборах 25 травня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvi.org.ua/nodes/view/type:news/slug:25-2014111111>. 10. Україна. Позачергові вибори народних депутатів України 26 жовтня 2014 р.: Остаточний звіт місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ [Електронний ресурс]. – Варшава, 2014. – 64 с. – Режим доступу: <http://www.osce.org/uk/odihr/elections/ukraine/133441?download=true>. 11. Україна. Позачергові вибори Президента 25 травня 2014 р.: Остаточний звіт місії спостереження за виборами ОБСЄ/БДПЛ [Електронний ресурс]. – Варшава, 2014. – 44 с. – Режим доступу: <http://www.osce.org/uk/odihr/elections/ukraine/120961?Download=true>. 12. Фінальний звіт спостереження за позачерговими виборами Президента України 25 травня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvi.org.ua/nodes/view/type:news/slug:431>. 13. Центральна виборча комісія: офіційний веб-сервер [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua>.