

**ПРОМІЖНИЙ ЗВІТ**  
**6 лютого – 7 березня 2019 р.**

**15 березня 2019 р.**

**I. РЕЗЮМЕ**

- Вибори президента відбудуться в Україні 31 березня 2019 року відповідно до положень Конституції України. Президент обирається всенародним голосуванням строком на п'ять років. Якщо жоден з кандидатів не отримає абсолютну більшість голосів, через три тижні від дня голосування проводиться другий тур виборів, в якому братимуть участь два кандидата, які отримують найбільшу кількість голосів у першому турі.
- Нормативно-правова база в основному залишається незмінною з часу попередніх виборів президента України, а більшість попередніх рекомендацій БДПІЛ досі залишаються без уваги, в тому числі щодо прийняття уніфікованого виборчого кодексу. Конституцією України гарантуються права і свободи, якими закріплено право на демократичні вибори; крім того, Україна ратифікувала основні міжнародні та регіональні документи в сфері прав людини.
- Управління виборчим процесом здійснюється Центральною виборчою комісією (ЦВК), 199 окружними виборчими комісіями (ОВК) та приблизно 30 000 дільничними виборчими комісіями (ДВК). ЦВК регулярно проводила відкриті засідання. ЦВК також проводить наради з метою попереднього розгляду та обговорення проектів рішень, залишаючи їх без розширеного обговорення під час відкритих засідань. З 18 лютого, коли були утворені ОВК, кандидатури до складу яких вносяться зареєстрованими кандидатами, близько чверті членів ОВК були замінені на посадах.
- За даними Державного реєстру виборців, кількість зареєстрованих виборців складає близько 35,6 мільйонів осіб. Виборці можуть перевіряти свої персональні дані в інтерактивному режимі та вносити зміни шляхом подання запиту до відділів ведення реєстру виборців за адресою своєї реєстрації. Електронну копію Державного реєстру виборців можуть отримати кандидати у президенти, політичні партії та фракції, які мають представництво у Верховній Раді України, але на даний момент доступ до ДРВ можливий лише у приміщенні ЦВК. ЦВК зробила спробу спростити участь внутрішньо переміщених осіб (ВПО) шляхом спрощення порядку реєстрації тимчасової адреси для голосування.
- ЦВК зареєструвала 44 кандидати, серед яких - 4 жінки. П'ять кандидатів зняли свої кандидатури у встановлений строк - до 7 березня. У реєстрації кандидатом у президенти було відмовлено 47 заявникам, більшість з яких не виконали вимогу щодо внесення грошової застави, а декільком іншим - через несхвалення ЦВК їхньої передвиборчої програми. В задоволенні всіх позовів, поданих до суду щодо відмови у реєстрації кандидатом у президенти, було відмовлено.
- Виборча кампанія розпочалась доволі повільно, але очікується її поживлення у найближчі тижні. Чинний президент здійснює поїздки країною у своїй офіційній ролі. МСВ БДПІЛ отримала велику кількість скарг про підкуп виборців по всій країні, щодо цих випадків були порушені кримінальні провадження, в тому числі щодо нібито загальнонаціональних схем. МСВ БДПІЛ також продовжує отримувати повідомлення про випадки зловживання державними ресурсами.

- Ці вибори будуть першими, щодо яких застосовуватимуться більш чіткі правила фінансування виборчих кампаній. Всі кошти та витрати на фінансування кампаній повинні проходити через спеціальні банківські рахунки, а кандидати повинні подати проміжні та остаточні фінансові звіти про витрати на виборчу кампанію. Правоохоронні органи порушили декілька кримінальних проваджень за заявами про незаконне фінансування виборчих кампаній.
- Медіа-середовище характеризується великою кількістю ЗМІ, але медіа-ринок в основному поділений відповідно до політичних уподобань. Велика концентрація засобів масової інформації у приватній власності впливає на загальну довіру до них та їхню незалежність. Безпека журналістів викликає особливе занепокоєння. Законодавством передбачено, що як суспільні, так і приватні ЗМІ повинні забезпечувати збалансоване висвітлення інформації про кандидатів. Відповідно до законодавства ЦВК розподілила безкоштовний ефірний час після 1 березня у суспільних ЗМІ між всіма кандидатами у президенти.
- Стосовно більшості виборчих питань заявники можуть подати скаргу до виборчої комісії або до відповідного адміністративного суду. Практику розгляду ЦВК скарг в неофіційному порядку шляхом надсилання листа за підписом одного члена ЦВК замість їх обговорення на відкритому засіданні як вимагається законом було оскаржено в суді, але не мало значного успіху. У задоволенні всіх позовів за адміністративними справами проти чинного президента щодо зловживання державними коштами було відмовлено.
- Загалом, ЦВК зареєструвала 139 неурядових організацій (НУО) для спостереження за виборами президента України. Майже всі співрозмовники МСВ БДПЛ висловили занепокоєння щодо зв'язку більшості цих НУО з конкретними кандидатами. Нещодавні зміни до виборчого законодавства, які вже вступили в силу, забороняють громадянам Російської Федерації та особам, пропозиції стосовно яких було ініційовано або внесено Російською Федерацією, спостерігати за виборчим процесом в Україні.
- Місія зі спостереження за виборами БДПЛ розпочала свою роботу 6 лютого, має у своєму складі 17 експертів, які працюють в Києві, та 90 довгострокових спостерігачів по території країни.

## II. ВСТУП

На запрошення Міністерства закордонних справ України, та відповідно до рекомендацій, наданих Місією з оцінки потреб ОБСЄ, яка працювала в країні з 20 по 23 листопада 2018 року, Бюро демократичних інститутів і прав людини (БДПЛ) ОБСЄ 6 лютого відкрило Місію зі спостереження за виборами (МСВ).<sup>1</sup> Місію очолив Посол Пітер Тейлер. До складу МСВ входять 17 експертів, що працюють в Києві, та 90 довгострокових спостерігачів, які 13-14 лютого виїхали у 28 мість по всій країні. Експерти Місії представляють 24 країни-учасниці ОБСЄ. Крім того, країни-учасниці ОБСЄ отримали запрошення від БДПЛ надіслати 750 короткострокових спостерігачів для спостереження за процесом голосування, підрахунком голосів та підбиттям підсумків голосування.

---

<sup>1</sup> Див. попередні [звіти БДПЛ щодо виборів в Україні](#).

### III. ПЕРЕДУМОВИ ТА ПОЛІТИЧНИЙ КОНТЕКСТ

26 листопада 2018 року відповідно до положень Конституції України Верховна Рада України призначила вибори президента України на 31 березня 2019 року. Поточні вибори сприймаються як важливе випробування для демократії України, а також реформ та зусиль в сфері модернізації, що тривають в країні, а також є частиною більш широкого виборчого процесу, кульмінацією якого стануть майбутні парламентські вибори у 2019 році. Вибори відбуваються в умовах складної політичної та безпекової ситуації, на тлі постійних викликів територіальній цілісності України.

Загальний контекст характеризується незаконною анексією Кримського півострова Російською Федерацією, військовими діями, що відбуваються на сході країни, а також збереженням контролю за частиною території України незаконними збройними формуваннями.

Деякі співрозмовники МСВ БДПЛ відзначають відсутність довіри до державних інституцій у зв'язку з гострою проблемою корупції та поганими економічними й соціальними умовами, в тому числі через нещодавнє підвищення комунальних тарифів.

Президент Петро Порошенко та уряд наголошують на утворенні Незалежної Православної Церкви України, а також ухваленні змін до Конституції України, якими закріплюється прагнення України набути членства у Європейському Союзі та НАТО, як важливих кроків для консолідації українського суверенітету.<sup>2</sup> Незалежність церкви займає чільне місце у передвиборчій кампанії чинного президента, та представляється як одне з ключових досягнень його президенства.

Незважаючи на рішучі зусилля влади, дострокові вибори президента і парламентські вибори 2014 року, та місцеві вибори 2015 року не були проведені в Автономній Республіці Крим, місті Севастополь і на окремих територіях Донецької та Луганської областей, які залишаються непідконтрольними уряду країни, та які були визначені Верховною Радою України тимчасово окупованими територіями.<sup>3</sup> Хоча формальне припинення вогню діє вже протягом чотирьох років, ситуація в районах, що постраждали від конфлікту на сході України, залишається напруженою й мінливою, та характеризується постійними порушеннями фундаментальних свобод та погіршенням гуманітарної ситуації.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Змінами, що були внесені до трьох статей Конституції України, преамбули та перехідних положень, та які набрали чинності 21 лютого 2019 року, передбачено “підтвердження європейської ідентичності українського народу та незворотності європейського та євроатлантичного курсу України”.

<sup>3</sup> Див. Закон України 2014 року “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України”, Закон України 2014 року “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей”, Розпорядження Кабінету Міністрів України 2014 року “Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та перелік населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення”, а також Постанова Верховної Ради України 2015 року “Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями”, та Закон України 2018 року “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях”.

<sup>4</sup> Див. [Доповіді ООН щодо ситуації з правами людини в Україні](#). У своїй [22 доповіді](#) Управління Верховного комісара ООН з прав людини зазначено, що “з наближенням сезону виборчих кампаній до президентських та парламентських виборів 2019 року захист свободи думки та вираження поглядів, свободи засобів масової інформації, мирних зібрань та об'єднань є обов'язковою умовою для забезпечення відкритого та конструктивного демократичного й громадянського простору”. У своїй [24 доповіді](#) УВКООН повторно наголосило на необхідності захисту свободи висловлювань, мирних зібрань та об'єднань в контексті майбутніх виборів.

#### IV. ВИБОРЧА СИСТЕМА ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА

Президент України обирається всенародним голосуванням строком на п'ять років. Одна й та сама особа не може бути президентом більш ніж два строки поспіль, але загальний строк перебування на посаді не обмежений. Якщо жоден з кандидатів не отримує абсолютну більшість голосів, через три тижні від дня голосування проводиться другий тур виборів, в якому братимуть участь два кандидата, які отримають найбільшу кількість голосів у першому турі.

Конституцією 1996 року гарантуються права і свободи, якими закріплено право на демократичні вибори. Україна ратифікувала основні міжнародні та регіональні документи в сфері прав людини, які є частиною національного законодавства. Крім того, нормативно-правова база, що регулює проведення виборів президента України включає Закон України “Про вибори Президента України” 1999 року (надалі - “закон про вибори”), Закон України “Про Центральну виборчу комісію” (ЦВК) 2004 року, Закон України “Про Державний реєстр виборців” (ДРВ) 2007 року та Закон України “Про політичні партії в Україні” 2001 року.<sup>5</sup> Доповнюють законодавчу базу постанови та рішення ЦВК.

Нормативно-правова база в основному залишається незмінною з 2014 року, коли проводились дострокові вибори президента України. Більшість попередніх рекомендацій БДПЛ щодо вдосконалення нормативно-правової бази, в тому числі прийняття виборчого кодексу, який би об'єднав та гармонізував різноманітні законодавчі акти щодо виборів, залишилися без уваги. В рамках масштабної урядової ініціативи з протидії корупції, у 2015 році були ухвалені нові правила фінансування передвиборної кампанії. Вони передбачають підвищення прозорості фінансування кампаній та відповідають рекомендаціям БДПЛ та Групи держав Ради Європи по боротьбі з корупцією (GRECO), хоча й містять деякі недоліки.

За проект уніфікованого виборчого кодексу було проголосовано у першому читанні у листопаді 2017 року, але його прийняття було відкладено, частково через недосягнення згоди щодо системи, за якою повинні проводитись парламентські вибори. У 2016 році поріг суми, перевищення якої визнавалося злочином, а саме підкупом виборців, було зменшено. Законопроект щодо відповідальності за порушення виборчого законодавства має встановити більш широке поняття підкупу виборців, та дати визначення новим правопорушенням у сфері виборів, а також посилити норми кримінальної та адміністративної відповідальності, деякі з яких є слабкими. Проект закону, метою якого є полегшення реалізації виборчих прав осіб з інвалідністю, поданий на розгляд до Верховної Ради у 2016 році, ще не був розглянутий у першому читанні.<sup>6</sup>

У 2015 році було ухвалено Закон України “Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки”, а в закон про вибори було внесено відповідні зміни щодо заборони висунування кандидатів такими політичними партіями.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Основна нормативно-правова база також доповнюється Кодексом адміністративного судочинства України, яким регулюється порядок розгляду адміністративних виборчих спорів, а також Кримінальним кодексом України та Кодексом України про адміністративні правопорушення, якими визначаються виборчі правопорушення.

<sup>6</sup> Інші відповідні законопроекти мають на меті полегшення реалізації виборчого права внутрішньо переміщеними особами (ВПО) та трудовими мігрантами і послаблення вимог до документів, що ідентифікують особу виборців. Проект закону “Про гарантії свободи мирних зібрань” було подано на розгляд парламенту у 2015 році.

<sup>7</sup> У 2016 році - Комуністичною партією, а у 2017 році - групою народних депутатів було подано заяви про визнання деяких положень нового закону неконституційними; обидва процеси ще тривають.

## V. УПРАВЛІННЯ ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ

Управління виборчим процесом здійснюється ЦВК, 199 окружними виборчими комісіями (ОВК) та близько 30 000 дільничними виборчими комісіями (ДВК).<sup>8</sup> Для проведення голосування на виборах в закордонному окрузі буде організовано 101 виборча дільниця у дипломатичних установах України у 72 країнах.<sup>9</sup>

ЦВК є єдиною постійно діючою виборчою комісією. 17 її членів призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України та з урахуванням пропозиції парламентських фракцій строком на сім років, який може поновлюватися.<sup>10</sup> Відповідно до законодавства, кандидати у президенти мають право призначати уповноважених представників у ЦВК з правом дорадчого голосу. Чинний склад ЦВК був сформований у вересні 2018 року з одним вакантним місцем.<sup>11</sup> Деякі співрозмовники МСВ БДПЛ відзначають, що теперішній склад ЦВК надає перевагу політичній партії чинного президента. ЦВК регулярно проводить відкриті засідання, на яких присутні представники засобів масової інформації, представники кандидатів та спостерігачі. Більшість рішень були ухвалені ЦВК одноголосно та опубліковані на офіційному сайті комісії. ЦВК також проводить наради з метою попереднього розгляду та обговорення проектів рішень, залишаючи їх без розширеного обговорення під час відкритих засідань.<sup>12</sup>

18 лютого за поданням зареєстрованих кандидатів у президенти ЦВК створила 199 ОВК та розподілила посади голів ОВК, заступників голів ОВК та секретарів (так звані керівні посади) пропорційно між всіма кандидатами.<sup>13</sup> За спостереженнями МСВ БДПЛ, деякі ОВК не змогли забезпечити кворум на першому засіданні та відповідно не змогли зібратися до встановленого законом терміну; крім того відмічалось, що деякі ОВК не мали достатніх

<sup>8</sup> 12 лютого відповідно до законодавства України щодо [тимчасово окупованих територій](#), а також [прав і свобод громадян, що проживають на цих територіях](#), [Указом Президента №32/2019](#) та ґрунтуючись на [переліку територій](#), підготовленому військово-цивільними адміністраціями у Луганській та Донецькій областях, ЦВК ухвалила рішення організувати голосування у 12 з 21 виборчого округу у Донецькій області та у 6 з 11 виборчих округів у Луганській області. В Автономній Республіці Крим та місті Севастополь не було створено жодної ОВК, ґрунтуючись на рішенні ЦВК від 12 лютого про неможливість проведення виборів на цій території.

<sup>9</sup> За поданням Міністерства закордонних справ України, ЦВК розформувала виборчі дільниці у Російській Федерації, через наявність ризиків й загроз для виборів на її території та необхідності гарантувати безпеку громадянам України; чотири позивача намагалися безуспішно оскаржити це рішення в суді. Виборцям, що проживають на території Російської Федерації було запропоновано проголосувати в Фінляндії, Грузії або Казахстані.

<sup>10</sup> У вересні 2018 року до закону про ЦВК було внесено зміни з метою збільшення кількості членів ЦВК з 15 до 17 осіб. Учасники політичного процесу та представники громадського сектору розкритикували поспішне ухвалення змін та обхід регламенту Верховної Ради, та заявили про те, що відповідні зміни були внесені на користь чинного Президента.

<sup>11</sup> Кандидатури восьми членів нового складу ЦВК були запропоновані парламентською коаліцією (п'ять членів - Блоком Петра Порошенка (БПП) та три - Народним фронтом (НФ)). Батьківщина, Партія "Відродження", Радикальна партія Олега Ляшка, "Самопоміч" та "Воля народу" призначили по одному члену. Один з членів не був формально висунутий партією. Двоє членів, які залишилися з попереднього складу, були номіновані Українським Демократичним Альянсом "За реформи" (УДАР, зараз входить до складу БПП) та партією "Свобода" (на сьогодні вже не представлена у парламенті). Опозиційний Блок, що заявляє про своє право на два місця у ЦВК, не представлений у нинішньому складі комісії.

<sup>12</sup> ЦВК в своєму Регламенті визначає наради як одну з організаційних форм своєї діяльності. Зацікавлені особи можуть бути присутніми на нарадах виключно за запрошенням або з дозволу ЦВК.

<sup>13</sup> Кожен кандидат має право призначити пропорційну частину голів, заступників голів та секретарів, яка визначається за формулою, розробленою ЦВК. Конкретна кількість кандидатур на керівні посади ОВК, яку може подати кандидат у президенти визначається ЦВК з урахуванням кількості членів комісій, призначених від кожного кандидата пропорційно до загальної кількості членів комісій, призначених всіма кандидатами. БДПЛ раніше вже рекомендувало переглянути цей механізм.

ресурсів для забезпечення своєї роботи або обладнаних приміщень.<sup>14</sup> Члени ОВК пройшли навчання з питань виборчого законодавства та роботи в комісіях, яке більшість спостерігачів МСВ БДПЛ оцінили як якісне.

Після створення ОВК, ЦВК замінила 23 відсотки членів ОВК.<sup>15</sup> Відповідно до законодавства, суб'єкти виборчого процесу, які подають кандидатури на посади членів виборчих комісій, мають право відкликати їх до та після дня голосування; практика, яку БДПЛ рекомендувало раніше, підлягає перегляду.<sup>16</sup> Представники МСВ БДПЛ відмітили, що деяким членам ОВК було не відомо якого саме кандидата вони представляють, або навіть про факт свого призначення у якості члена комісії. В одному випадку, на голову ОВК було скоєно напад воєнізованим угрупованням, яке змусило його подати у відставку.<sup>17</sup> Пізніше зняття п'ятьма кандидатами на пост президента України своїх кандидатур з перегонів призвело до необхідності перерозподілу керівних посад.<sup>18</sup> Однак, ЦВК вирішила призначити нових членів з урахуванням їхнього попереднього досвіду роботи на виборах, замість пропорційного розподілу посад серед інших кандидатів. Це може призвести до ситуації, коли деякі кандидати матимуть дещо більший відсоток своїх представників на керівних посадах ОВК, ніж інші. ДВК повинні бути сформовані не пізніше 12 березня.

Жінки добре представлені на рівні ОВК, де їхня кількість складає 56% всіх членів. Станом на 7 березня, 88 ОВК очолюють жінки, при цьому 111 жінок є заступниками голів та 121 жінка працює на посаді секретаря. Дев'ять з 16 членів ЦВК - жінки, в тому числі голова комісії та секретар.

## VI. РЕЄСТРАЦІЯ ВИБОРЦІВ

Голосувати на виборах мають право громадяни України, які досягли 18 років станом на день голосування, якщо за рішенням суду вони не були визнані недієздатними. Реєстрація виборців є пасивною та постійною. Вона відбувається на основі централізованого Державного реєстру виборців (ДРВ), розпорядником якого є ЦВК та який оновлюється щомісячно. Виборці можуть перевіряти свої дані в реєстрі, в тому числі інформацію про свою виборчу дільницю, онлайн або у Відділах ведення реєстру (ВВР) за адресою своєї реєстрації, та робити запити про внесення змін та виправлень.<sup>19</sup>

За даними ДРВ, загальна кількість зареєстрованих виборців станом на 28 лютого складає 35 560 427 осіб, в тому числі 530 123 особи у закордонному виборчому окрузі. Більшість співрозмовників МСВ БДПЛ відмітили загальну точність реєстру виборців, але деякі висловили занепокоєння щодо ускладненої процедури зібрання достатньої кількості даних

<sup>14</sup> Наприклад, у Біловодську, Черкасах, Чернігові, Чернівцях, Херсоні, місті Києві, Київській області, Покровську, Северодонецьку та Волинській області.

<sup>15</sup> Станом на 7 березня. Члени багатьох ОВК початкового складу, які мешкали далеко від округу свого призначення, були переведені у інші округи. Відповідно до законодавства, кандидатури на посади членів ОВК повинні надати підписану заяву, якою вони дають згоду працювати членом комісії.

<sup>16</sup> Розділ II.3.1.77 Кодексу належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії визначає, що “органи, що призначають членів виборчої комісії, не мають бути в змозі вільно відкликати останніх, бо це породжує сумніви в їхній незалежності. Відкликання на власний розсуд є неприпустимим...”.

<sup>17</sup> ОВК №24 у місті Дніпро не змогла провести своє перше засідання через протест членів ОВК проти голови ОВК, який, за повідомленнями, належав до “Союзу Радянських Офіцерів”, які у 2014 році проводили мітинги на підтримку незаконних озброєних угруповань, що контролюють частину території України. Роботу союзу було заборонено рішенням суду у 2017 році.

<sup>18</sup> Ані законом про вибори, ані чинними постановами ЦВК не визначаються правила перерозподілу керівних посад у ОВК після зняття кандидатом у президенти своєї кандидатури з перегонів.

<sup>19</sup> На даний час не функціонують 82 ВВР, розташовані у Автономній Республіці Крим, місті Севастополь, а також у частинах Донецької та Луганської областей, що знаходяться під контролем незаконних озброєних формувань.



про внутрішньо переміщених осіб (ВПО), внутрішніх трудових мігрантів, та громадян, що постійно проживають за кордоном.<sup>20</sup>

Списки виборців складаються в формі витягу з ДРВ, окремо для кожної виборчої дільниці. Попередні списки виборців разом із індивідуальними запрошеннями передаються відповідними ВВР у звичайні виборчі дільниці не пізніше ніж за 8 днів до дня голосування.<sup>21</sup> ДВК повинні розмістити списки виборців для публічного ознайомлення наступного дня після їх отримання, з метою надання виборцям можливості перевірити свої персональні дані та надати запит про внесення змін до них в разі необхідності. Виборці мають право подавати запити у ВВР про внесення змін та виправлень до своїх персональних даних не пізніше ніж за 5 днів до дня голосування, а також у місцеві суди загальної юрисдикції не пізніше ніж за 2 дні до дня голосування. Реєстрація виборців у день голосування не дозволяється.

Громадяни можуть змінювати місце голосування без зміни адреси реєстрації, на тимчасовій основі для конкретного дня голосування.<sup>22</sup> Такий запит повинен бути обґрунтованим, крім випадків коли він подається внутрішньо-переміщеною особою. Більшість представників ВВР, опитаних спостерігачами МСВ БДПЛ, повідомили, що до цього часу отримали невелику кількість таких запитів.

Законом передбачено право отримати електронну копію Державного реєстру виборців, якщо запит про його отримання подано кандидатом у президенти, партією, що висунула кандидата, або фракцією, що має представництво у Верховній Раді України. Втім, на даний момент доступ до ДРВ можливий лише у приміщенні ЦВК.<sup>23</sup>

## VII. РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ

Президентом України може бути обраний громадянин України, який на день виборів досяг тридцяти п'яти років, має право голосу, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем голосування років, не має подвійного громадянства та володіє державною мовою. Для реєстрації кожен кандидат повинен подати вичерпний перелік документів, в тому числі декларацію про майно та доходи, та внести грошову заставу у розмірі 2,5 мільйонів гривень (близько 79 000 євро).<sup>24</sup> Передвиборна програма кандидата повинна бути подана до ЦВК та схвалена нею.<sup>25</sup>

Процес реєстрації кандидатів розпочався 31 грудня 2018 року та завершився 8 лютого. ЦВК отримала та розглянула заяви від 91 особи, в тому числі 11 жінок, у строк, встановлений законом. ЦВК зареєструвала 44 кандидати: 20 самовисуванців та 24 кандидати, висунуті

<sup>20</sup> За даними [УВКБ ООН](#), Міністерством соціальної політики зареєстровано всього 1 361 912 ВПО.

<sup>21</sup> Списки виборців для спеціальних виборчих дільниць, таких як пенітенціарні заклади, передаються відповідною ДВК за 15 днів до дня голосування; за 7 днів до дня голосування готуються списки виборців для медичних закладів та спеціальних виборчих дільниць, що утворюються ЦВК у виняткових випадках.

<sup>22</sup> Запити повинні подаватись не пізніше ніж за 5 днів до дня голосування у ВВР за адресою реєстрації виборця або за адресою, де виборець хотів би взяти участь у голосуванні. Виборці мають право подати новий запит в разі проведення другого туру виборів.

<sup>23</sup> Один кандидат безуспішно намагався оскаржити в суді рішення ЦВК про обмеження доступу до ДРВ приміщенням ЦВК.

<sup>24</sup> Грошова застава повертається кандидатам, яким було відмовлено у реєстрації, обраному кандидату або партії, що його/її висунула, та кандидату, що пройшов у другий тур. Станом на дату початку реєстрації кандидатів курс євро складав приблизно 31.71 гривні за 1 євро.

<sup>25</sup> Наприклад, програми не повинні мати на меті порушення суверенітету та територіальної цілісності держави, розпалювати етнічну, расову та релігійну ворожнечу, або посягати на права та свободи людини.

партіями.<sup>26</sup> Серед кандидатів зареєстровано 4 жінки.<sup>27</sup> ЦВК відмовила у реєстрації 47 заявникам, найпоширенішою з причин відмови було недотримання вимоги щодо внесення грошової застави відповідно до положень закону.<sup>28</sup> Шістьом особам було відмовлено у реєстрації через причини, пов'язані з їхніми передвиборними програмами.<sup>29</sup> П'ять зареєстрованих кандидатів зняли свої кандидатури у встановлений строк - до 7 березня.

Двадцять осіб, яким було відмовлено у реєстрації, подали позови до суду щодо оскарження рішення ЦВК про відмову у їх реєстрації. Вісім позовів не були прийняті судом через подання їх після встановленого законом строку, а в задоволенні інших було відмовлено, в тому числі позови, подані трьома заявниками, яким було відмовлено частково через невідповідність їхніх передвиборних програм закону. У семи випадках заявлялося про невідповідність Конституції України порядку внесення грошової застави кандидатом або її суми.

## VIII. ПЕРЕДВИБОРНА КАМПАНІЯ

Кандидати можуть офіційно розпочинати передвиборну кампанію на наступний день після прийняття рішення ЦВК про їх реєстрацію кандидатами у президенти. Офіційна кампанія завершується опівночі в останню п'ятницю перед днем голосування (29 березня). Закон про вибори містить положення щодо забезпечення рівних можливостей для агітації для всіх кандидатів, включаючи доступ до приміщень для проведення кампанії та місць, відведених для політичної реклами.

Кампанія розпочалася повільно, але очікується її поживлення у найближчі тижні. Заходи передвиборної кампанії, головним чином, відбуваються на телебаченні, у онлайн ЗМІ та соціальних мережах, а також шляхом використання біл-бордів, плакатів та агітаційних наметів, у яких розповсюджуються агітаційні листівки й газети. Декілька кандидатів проводили зустрічі у регіонах протягом звітнього періоду.<sup>30</sup> На сьогодні президент Порошенко та Юлія Тимошенко є найбільш помітними кандидатами; чинний президент здійснює поїздки країною у своїй офіційній ролі.

Більшість кандидатів побудували свої передвиборні програми навколо проблем економічної ситуації та її розвитку, протидії корупції, соціального захисту (в тому числі підвищення комунальних тарифів та охорони здоров'я), армії та оборони, вирішення конфлікту та інфраструктури. Подальші стосунки з Росією, ЄС та НАТО також згадуються у кампанії.

Використання в якості засобів передвиборної кампанії програм соціальної допомоги, підвищення заробітної плати та премій, інших фінансових заохочень є предметом широко

<sup>26</sup> Партія може висунути лише одного кандидата.

<sup>27</sup> Представництво жінок у громадському житті залишається дуже низьким. Лише п'ять посад з 24 міністерських посад у діючому уряді займають жінки, а представництво жінок у парламенті на даний час складає 12,3 відсотки (52 народні депутатки).

<sup>28</sup> Однією з причин відмови у реєстрації одного з кандидатів було внесення грошової застави іншою особою.

<sup>29</sup> Одна з програм, яку було відхилено, передбачала проведення переговорів з "самопроголошеними республіками"; в результаті програма була прийнята після внесення змін до неї. Іншому заявнику було відмовлено у реєстрації через згадування у своїй програмі територій, що контролюються незаконними озброєними формуваннями - "ЛНР" ("Луганська народна республіка") та "ДНР" (Донецька народна республіка), в контексті забезпечення виборчого права громадянами, що проживають на цих територіях. Одному з заявників було відмовлено через висунення його Комуністичною партією України, діяльність якої було заборонено у 2015 році рішенням суду на виконання положень закону про заборону радянсько-комуністичної ідеології.

<sup>30</sup> До сьогоднішнього дня, спостерігачі МСВ БДПЛ повідомили про проведення 51 агітаційного заходу одинадцятьма кандидатами.



розповсюджених звинувачень, висунутих проти чинного президента. МСВ БДПЛ отримала інформацію про приклади зловживання з боку декількох кандидатів державними ресурсами на національному та місцевому рівнях, а також випадки примусу працівників державного сектору до участі у заходах передвиборної кампанії.<sup>31</sup> МСВ БДПЛ також отримала багато скарг щодо підкупу виборців по всій країні.

Безпосередня участь Генерального прокурора у кампанії на підтримку чинного президента суперечить закону та викликає занепокоєння.<sup>32</sup> За словами співрозмовників МСВ БДПЛ він брав участь у деяких заходах виборчої кампанії чинного президента та робив заяви, які ставлять під сумнів незалежність прокуратури. Крім того, повідомляється, що проти декількох кандидатів порушено кримінальне провадження; принаймні три з них було порушено після того, як кандидати оголосили про свій намір балотуватися.

Станом на 4 березня, поліція отримала понад 2400 скарг, пов'язаних з передвиборною кампанією.<sup>33</sup> В результаті було відкрито 150 кримінальних справ, з яких понад 50 стосуються підкупу виборців, включаючи нібито загальнонаціональну схему на користь чинного президента. Служба безпеки України, разом із Генеральною прокуратурою та Державним бюро розслідувань розпочали розслідування ймовірної схеми систематичного підкупу виборців партією “Батьківщина”. Було складено понад 400 адміністративних протоколів; переважна більшість матеріалів передвиборної кампанії не містить відомостей про видавця, а агітаційні плакати розміщуються у заборонених місцях. Велика кількість справ про адміністративні порушення була закрита або суди повертали невірно складені протоколи поліції; було зроблено декілька попереджень або призначено невеликі штрафи.

## ІХ. ФІНАНСУВАННЯ ВИБОРЧИХ КАМПАНІЙ

Ці вибори будуть першими, до яких застосовуватимуться більш чіткі правила фінансування виборчих кампаній. Кандидати та партії, що їх висувають, можуть вносити власні кошти у фонди виборчих кампаній без обмежень, при цьому фізичні особи мають право внести на рахунок кандидата суму, що не перевищує 400 мінімальних заробітних плат (близько 56 000 Євро), а юридичні особи - подвійний розмір цієї суми.<sup>34</sup> Щорічне державне фінансування політичних партій, що було запроваджено у 2015 році, не може використовуватись для оплати витрат на передвиборну кампанію.<sup>35</sup> Деякі типи фінансування, такі як анонімні пожертвування, заборонені. Обмежень щодо витрат у рамках кампанії не встановлено.

Всі кошти та витрати на фінансування кампаній повинні проходити через спеціальні банківські рахунки, що відкриваються після реєстрації кандидата.<sup>36</sup> Проміжні фінансові звіти про фінансування виборчої кампанії за період, що закінчується за 12 днів до дня голосування, повинні бути подані у ЦВК та Національне агентство з питань запобігання

<sup>31</sup> Наприклад, МСВ БДПЛ відмітила використання державними, обласними та місцевими адміністраціями транспорту, що знаходиться у державній власності з метою агітації.

<sup>32</sup> Статті 3 та 18 Закону “Про прокуратуру” вимагають від органу зберігати нейтралітет та неупередженість, та забороняє прокурорам брати участь у політичних заходах і зустрічах.

<sup>33</sup> Статистику отримано з сайту Міністерства внутрішніх справ України. Одна з головних громадських спостережних організацій - “ОПОРА” - здійснює постійний моніторинг порушень, пов'язаних з передвиборчою агітацією та подає істотну кількість скарг.

<sup>34</sup> Станом на січень 2019 року мінімальна заробітна плата складала 4 173 гривні (141 Євро).

<sup>35</sup> Політичні партії, які отримали щонайменше два відсотки голосів під час останніх виборів депутатів Верховної Ради України, мають право на державне фінансування; втім, відповідно до перехідних положень, до наступних парламентських виборів право на фінансування мають лише партії, представлені у Верховній Раді.

<sup>36</sup> Майже чверть кандидатів запізнилася із відкриттям рахунків, а п'ять кандидатів не мали відкритих рахунків станом на 27 лютого.

корупції (НАЗК) не пізніше ніж за 5 днів до дня голосування, та опубліковані протягом одного дня.<sup>37</sup> Остаточні фінансові звіти про фінансування виборчої компанії повинні бути подані у ЦВК не пізніше ніж протягом 15 днів після дня голосування.<sup>38</sup>

Відповідно до закону, звіти перевіряються ЦВК та НАЗК, які повідомили представників МСВ БДПЛ про те, що вони здійснюватимуть перевірку паралельно, а не спільними зусиллями.<sup>39</sup> Згідно із встановленим порядком, перевірка є скоріше технічною, оскільки жоден з двох контролюючих органів не має повноважень на проведення розслідувань щодо встановлення фактів будь-якого порушення положень закону щодо прозорості фінансування кампаній, в тому числі неналежного використання державних коштів. Крім того, ці органи мають обмежені джерела інформації та дуже стислі строки для виконання своїх наглядових повноважень. Накладати санкції за порушення положень мають право тільки суди, при цьому співрозмовники МСВ БДПЛ відмітили що санкції є досить слабкими.

МСВ БДПЛ отримала інформацію з перших рук про те, що у виборчих кампаніях на місцевому рівні використовуються пожертвування в натуральній формі та фінансування від третіх осіб.<sup>40</sup> Станом на 4 березня правоохоронні органи порушили п'ять кримінальних проваджень за заявами про незаконне фінансування виборчих кампаній.<sup>41</sup> У задоволенні п'яти позовів за адміністративними справами, поданих кандидатами щодо ймовірного використання державних ресурсів та коштів третіх осіб для фінансування виборчих кампаній ключових учасників перегонів, було відмовлено.<sup>42</sup>

## X. ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Медіа-середовище характеризується великою кількістю ЗМІ як на національному, так і на регіональному рівнях. Проте, медіа-ринок в основному поділений відповідно до політичних уподобань, а висока концентрація засобів масової інформації у приватній власності впливає на загальну довіру до них та їхню незалежність. Незважаючи на істотне зростання кількості сайтів новин та соціальних мереж, основним джерелом інформації залишається телебачення.

Конституція України гарантує свободу слова та забороняє цензуру, а нормативно-правова база загалом передбачає свободу ЗМІ. Втім, безпека журналістів викликає особливе занепокоєння, оскільки вони зазнають погроз та переслідувань, особливо під час виборчого процесу.<sup>43</sup> Крім того, ряд правових ініціатив з протидії загрозам національній безпеці в

<sup>37</sup> НАЗК було створено у 2016 році; після гострої критики щодо ефективності його роботи, було зареєстровано законопроект щодо його реформування, розгляд якого ще триває.

<sup>38</sup> ЦВК спільно з НАЗК та іншими установами підготували шаблони детальної фінансової звітності щодо фінансування виборчих кампаній, в тому числі про джерело та суму кожного пожертвування.

<sup>39</sup> ЦВК та НАЗК також кожен окремо, на постійній основі здійснюють перевірку банківських операцій за рахунками, відкритими для фінансування виборчих кампаній, інформація про які надається їм відповідними банками на регулярній основі.

<sup>40</sup> Наприклад, МСВ БДПЛ отримала інформацію про те, що підприємства передали виборчим штабам та громадянам кошти на фінансування кампаній.

<sup>41</sup> Крім того, було розпочато розслідування ймовірного факту подання фальсифікованого звіту про фінансування виборчої кампанії партією “Батьківщина”, що мав місце у 2016 та 2017 рр.

<sup>42</sup> У чотирьох позовах йшлося про ймовірне об'єднання діючим президентом своїх офіційних заходів з виборчою кампанією; один позов стосувався Володимира Зеленського та ймовірного порушення ним правил фінансування виборчої кампанії, а саме здійснення ним передвиборчої агітації під час його професійних виступів.

<sup>43</sup> Див. Параграф 11 [24-ї доповіді](#) УВКООН.

інформаційній сфері очікує розгляду Верховною Радою та може вплинути на свободу ЗМІ й вільний доступ до інформації в інтернеті.<sup>44</sup>

Національна суспільна телерадіокомпанія України (UA: Суспільне), заснована у 2017 році, залишається істотно недофінансованою, а її річний бюджет зменшується другий рік поспіль. Співрозмовники заявили, що фінансова ситуація та суперечки щодо внутрішнього управління, можуть вплинути на незалежність UA: Суспільне та спроможність телерадіокомпанії виконувати свою громадську роль. 31 січня Зураба Аласанію було звільнено з посади Голови Правління UA: Суспільне, що призвело до критики з боку громадськості із заявами про те, що звільнення було політично вмотивованим.<sup>45</sup>

Діяльність ЗМІ під час передвиборчої кампанії регулюється законом про вибори, яким передбачено, що як суспільні, так і приватні ЗМІ повинні забезпечувати збалансоване висвітлення та створювати рівні умови для учасників виборчих перегонів. Приватні мовники мають право, але не зобов'язані, проводити дебати між кандидатами, втім UA: Суспільне зобов'язана організувати проведення дебатів між двома кандидатами, що фінансуються з державного бюджету, та які відбудуться в разі призначення другого туру виборів. Платні агітаційні матеріали повинні бути чітко позначені як такі, та дозволяються як в суспільних, так і приватних ЗМІ. Втім, декілька національних ЗМІ повідомили про поширену практику використання агітаційних матеріалів без позначення як таких, в основному в новинах, відомих як “джинса”. Відповідність ЗМІ правовим вимогам контролюється Національною радою з питань телебачення і радіомовлення. Відповідно до закону, ЦВК розподілила безкоштовний ефірний час у суспільних ЗМІ між всіма кандидатами у президенти, починаючи з 1 березня.<sup>46</sup>

18 лютого МСВ БДПЛ розпочала моніторинг трансляцій ЗМІ у прайм-тайм на семи телевізійних каналах, здійснюючи кількісний та якісний аналіз висвітлення ними політичних подій та виборчого процесу.<sup>47</sup>

## XI. СКАРГИ ТА ЗВЕРНЕННЯ

Учасники виборчого процесу мають право подавати скарги щодо порушення положень виборчого законодавства та оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, органів влади, кандидатів та інших суб'єктів виборчого процесу. Стосовно більшості виборчих питань заявники можуть подати скаргу до виборчої комісії або до адміністративного суду.

У 2016 році система правосуддя зазнала широкої реформи, спрямованої на посилення незалежності правосуддя та його професіоналізму. В результаті реформи Вищий адміністративний суд було розформовано, а його юрисдикція як останньої інстанції під час розгляду справ проти ЦВК перейшла до Верховного Суду. Рішення Верховного Суду щодо

<sup>44</sup> Ці ініціативи включають ряд положень, якими вносяться зміни до різних чинних законів. Див. [Заяву представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ](#) від 6 липня 2018 року.

<sup>45</sup> 12 лютого Наглядова рада UA: Суспільне ухвалила рішення про припинення контракту з паном Аласанією з 6 травня. 25 лютого пан Аласанія подав позов до суду щодо оскарження цього рішення. Див. також [Заяву Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ](#) від 8 лютого 2019 року.

<sup>46</sup> Постанова ЦВК № 354 від 21 лютого 2019 року визначає порядок розподілу безкоштовного ефірного часу та друкованої площі у державних та суспільних ЗМІ шляхом жеребкування. Кандидати отримують до 30 хвилин у суспільних ЗМІ та до 12 000 символів у державних газетах “Голос України” та “Урядовий кур'єр”.

<sup>47</sup> Суспільний телеканал “UA:Перший” та шість приватних телеканалів “Україна”, 1+1, “Інтер”, ICTV, “112 Україна”, та “5 канал”. Також МСВ БДПЛ здійснює моніторинг контенту, пов'язаного з виборами в онлайн ЗМІ та у соціальних мережах.

оскарження результатів виборів можуть бути додатково оскаржені до його Великої Палати, яка вперше виступає апеляційною інстанцією для оскарження результатів виборів.

ЦВК повинна розглядати скарги під час своїх відкритих засідань та оприлюднювати свої рішення.<sup>48</sup> Практику розгляду комісією скарг в неофіційному порядку шляхом надсилання листа за підписом одного члена ЦВК було оскаржено в суді двома кандидатами, але вони не мали значного успіху.<sup>49</sup> Крім того, було оскаржено декілька постанов ЦВК; зокрема, було подано два позови на постанову, якою роз'яснюється поняття підкupu виборців. За результатами розгляду позовів судом першої інстанції, уповноваженим виносити рішення за справами про оскарження рішень ЦВК, було прийнято два рішення, які суперечили одне одному.<sup>50</sup>

У 2016 році фізичним особам було надано право подавати скарги до Конституційного Суду після винесення судом загальної юрисдикції остаточного рішення. Після відмови у задоволенні позовів Верховним Судом чотири потенційні кандидати у президенти України, яким ЦВК відмовила у реєстрації, подали скарги до Конституційного Суду про неконституційність положень законодавства щодо грошової застави або її суми. Жодна з цих скарг не була прийнята до розгляду.

## ХІІ. НАЦІОНАЛЬНІ ТА МІЖНАРОДНІ СПОСТЕРІГАЧІ

Закон передбачає здійснення спостереження за виборчим процесом міжнародними та національними спостерігачами, в тому числі місцевими неурядовими організаціями (НУО), статутом яких передбачається здійснення спостереження за виборчим процесом. Змінами до виборчого законодавства, ухваленими у лютому, встановлено заборону спостерігати за виборчим процесом в Україні громадянам Російської Федерації та особам, пропозиції стосовно яких ініційовано або внесено Російською Федерацією.<sup>51</sup>

Загалом, право мати офіційних спостерігачів на виборах отримали 139 НУО.<sup>52</sup> З них 132 НУО були зареєстровані для спостереження за виборчим процесом на території всієї країни, а сім НУО спостерігатимуть за виборами у конкретних областях або містах.<sup>53</sup> Майже всі співрозмовники БДПЛ висловили занепокоєння щодо зв'язку більшості цих НУО з конкретними кандидатами та поставили під сумнів їхні наміри щодо неупередженого здійснення діяльності із спостереження за виборчим процесом. На сьогоднішній день ЦВК

<sup>48</sup> Законом встановлено технічні вимоги щодо подання та прийнятності скарг на ЦВК. В грудні 2018 року ЦВК внесла зміни до порядку подання скарг, заборонивши подання скарг виключно електронною поштою.

<sup>49</sup> В одному випадку суд постановив, що ЦВК повинна була розглянути скаргу на своє рішення на відкритому засіданні. В декількох інших випадках суд визнав право ЦВК розглядати скарги щодо ймовірних порушень виборчих прав іншими кандидатами та третіми особами поза межами відкритого засідання.

<sup>50</sup> ЦВК зробила заяву, у якій розкритикувала суперечливі рішення та успішно їх оскаржила.

<sup>51</sup> [Законодавство](#) зі змінами забороняє “участь громадян держави або осіб, пропозиції стосовно яких ініційовано або внесено державою, визнаною Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом”.

<sup>52</sup> Заяви про реєстрацію чотирнадцяти НУО було відхилено через невідповідність їхніх статутів. Дві НУО були в результаті зареєстровані; одна НУО отримала реєстрацію після подання повторної заяви, а інша - відповідно до рішення Верховного Суду України, який визнав рішення ЦВК недійсним через його невідповідність попередньому рішенню щодо реєстрації тієї ж НУО для спостереження за місцевими виборами у 2018 році. Дві інші НУО подали позови до суду, але не мали успіху. У 2014 році для спостереження за достроковими виборами президента України було зареєстровано 10 НУО.

<sup>53</sup> 25 березня закінчується строк подання заявок для НУО, які бажають мати спостерігачів. Акредитацію окремих громадських спостерігачів та спостерігачів від кандидатів здійснюють ОВК.

zareestruvala ponad 400 mizhnarodnih sposterigachiv vid 13 organizacij abo inozemnih derzhav. Protses reestracii mizhnarodnih sposterigachiv trivatime do 23 berезня.

### **ХІІІ. ДІЯЛЬНІСТЬ МІСІЇ БДПЛ**

Місія зі спостереження за виборами БДПЛ офіційно розпочала свою роботу у Києві з прес-конференції 6 лютого 2019 року. Голова Місії зустрівся з Головою ЦВК, заступником Міністра закордонних справ, Головою Конституційного Суду України та Головою Великої Палати Верховного Суду України, кандидатами та їхніми представниками, організаціями ЗМІ та громадянського суспільства, членами дипломатичної та міжнародної спільноти. МСВ також встановила робочі стосунки з ЦВК, органами влади, залученими до виборчого процесу, виборчими штабами кандидатів, політичними партіями, організаціями громадянського суспільства, ЗМІ та дипломатичними установами.

Парламентська асамблея ОБСЄ (ПА ОБСЄ), Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЄ), Європейський Парламент та Парламентська асамблея НАТО повідомили, що вони також надішлють делегації для спостереження у день голосування. Чинний Голова ОБСЄ призначив Ілкку Канерву Спеціальним координатором та керівником Місії короткострокових спостерігачів ОБСЄ на цих виборах.

*Єдиною офіційною версією цього звіту є англійська.  
Текст звіту українською мовою є неофіційним перекладом.*