

МІЖНАРОДНА МІСІЯ ЗІ СПОСТЕРЕЖЕННЯ ЗА ВИБОРАМИ Україна – Вибори Президента, 31 березня 2019 року

ЗАЯВА ПРО ПОПЕРЕДНІ ВИСНОВКИ ТА РЕЗУЛЬТАТИ

ПОПЕРЕДНІ ВИСНОВКИ

Вибори президента України 31 березня 2019 року відбувались у конкурентних умовах, виборці мали широкий вибір серед кандидатів і явка була високою. У передвиборний період положення законодавства часто не застосовувались належним чином великою кількістю учасників процесу, що негативно вплинуло на довіру до органів управління виборчим процесом, застосування правил фінансування кампаній та ефективність вирішення виборчих спорів. Фундаментальні свободи загалом поважались. Кандидати мали можливість вільно здійснювати передвиборну агітацію; втім, численні та достовірні свідчення зловживання державними ресурсами та підкупу виборців послабили довіру до процесу. Медіа-середовище характеризується різноманітністю, але висвітлення кампаній у ЗМІ, моніторинг яких проводила місія, часто було упередженим, та йому бракувало поглибленого аналізу. День голосування загалом отримав позитивну оцінку, та заклав основу для проведення другого туру. Втім, деякі процедурні порушення були відмічені під час підрахунку голосів, а умови роботи під час встановлення підсумків голосування часом були незадовільними. Вибори відбуваються в умовах збройного конфлікту та інших форм протистояння, які тривають на сході країни, а також незаконною анексією Кримського півострова Російською Федерацією. В результаті, організація виборів виявилась неможливою в Криму та окремих частинах Донецької та Луганської області, які контролюються незаконними збройними формуваннями.

Конституція гарантує права і свободи, якими закріплено право на демократичні вибори. Нормативно-правова база залишається в основному незмінною з 2014 року - останніх президентських виборів, незважаючи на поки що безрезультатні спроби запровадження виборчої реформи, а більшість попередніх рекомендацій БДПЛ та Венеціанської комісії Ради Європи, в тому числі критично важливу необхідність у кодифікації виборчого законодавства, залишились без уваги. Чинна нормативно-правова база могла б створити потужну основу для проведення демократичних виборів, незважаючи на істотні недоліки. Серед числа позитивних змін, у 2016 році фізичним особам було надано право подавати конституційні скарги, що вперше забезпечило громадянам та політичним партіям можливість оскаржити положення законодавства про вибори.

Центральна виборча комісія (ЦВК) працювала колегіально та дотримувалася всіх встановлених законодавством строків. Комісія проводила відкриті засідання, а також систематично проводила попередні наради перед засіданнями; така практика зменшує прозорість роботи комісії. Учасники політичного процесу та представники громадянського суспільства розкритикували поспішне внесення змін до Закону України “Про Центральну виборчу комісію”, стверджуючи, що зміни

були зроблені на користь чинного президента. Це призвело до того, що багато співрозмовників Міжнародної місії зі спостереження за виборами (ММСВ) заявляють про брак довіри до ЦВК та висловлюють сумніви щодо її неупередженості. За поданням зареєстрованих кандидатів у президенти ЦВК створила Обласні виборчі комісії (ОВК). Близько 39% членів ОВК, в тому числі на керівних посадах, були замінені особами, які запропонували їх кандидатури до складу комісії. Це негативно вплинуло на роботу ОВК, зменшуючи цінність навчання, проведеного для членів комісій; проте, в цілому МСВ БДПЛ оцінює роботу комісій задовільно. Деякі співрозмовники заявляли про те, що однією з причин реєстрації так званих “технічних” кандидатів, які фактично пов’язані з лідерами перегонів, було отримання місця у комісіях нижчого рівня. Жінки добре представлені в органах управління виборчим процесом.

За даними Державного реєстру виборців (ДРВ), кількість зареєстрованих виборців складає близько 35,6 мільйонів осіб. Незважаючи на деяке занепокоєння щодо ускладненої процедури збирання достатньої кількості даних про внутрішньо переміщених осіб (ВПО), внутрішніх трудових мігрантів, та громадян, які проживають за кордоном, майже всі співрозмовники ММСВ висловили впевненість у точності списків виборців. Зі списків виборців було виключено понад 5 мільйонів виборців, зареєстрованих на територіях, на яких проведення голосування не є можливим, та виборців без зареєстрованої адреси. Громадяни, які за рішенням суду були визнані недієздатними не мають права голосу, що суперечить міжнародним зобов’язанням та стандартам.

Процес реєстрації кандидатів загалом був всеохоплюючим. ЦВК зареєструвала 44 кандидати з 91 особи; п’ять кандидатів пізніше зняли свої кандидатури. Лише чотири зареєстрованих кандидати - жінки. ЦВК відмовила у реєстрації 47 заявникам; найпоширенішою з причин відмови було недотримання вимоги щодо внесення грошової застави, розмір якої складає 2,5 мільйони гривень (близько 79 000 євро) та є істотним, і як такий, є обмеженням для реєстрації кандидатом у президенти. Вимога законодавства щодо перевірки передвиборних програм на відповідність закону, що в результаті стало причиною відмови шістьом заявникам, необґрунтовано обмежує свободу думки та самовираження кандидатів, а також нівелює політичний плюралізм. Вимога щодо десятирічного строку проживання в Україні є необґрунтовано обмежувальною та суперечить міжнародним зобов’язанням та належній практиці.

В цілому, кампанія проходила мирно й конкурентно, кандидати могли проводити агітацію відкрито й без надмірних обмежень. Виборцям був запропонований великий вибір серед кандидатів, але не вистачало справжніх політичних дебатів між учасниками виборчих перегонів. Більшість з 39 кандидатів не проводила жодних агітаційних заходів, що породило сумніви щодо їхніх справжніх намірів взяти участь у виборах. Деякі кандидати активно організовували агітаційні заходи, проводячи кампанію на території всієї країни. Президент Петро Порошенко та Юлія Тимошенко були найактивнішими у своїй виборчій агітації; чинний президент здійснював поїздки країною у своїй офіційній ролі. Появи чинного президента на публіці розмивали межу між його офіційною посадою та роллю кандидата у президенти, що суперечить пункту 5.4 Документу Копенгагенської наради ОБСЄ 1990 року. Володимир Зеленський не провів жодної класичної

зустрічі з виборцями, покладаючись на свої телевізійні та концертні виступи у якості актора та гумориста.

Використання програм соціальної допомоги, підвищення заробітної плати та виплата премій, а також інші фінансові заохочення в якості засобів виборчої агітації були предметом широко розповсюджених звинувачень, що висувались проти чинного президента. МСВ БДПЛ спостерігала та отримувала повідомлення про випадки зловживання державними ресурсами декількома кандидатами на національному та місцевому рівнях. Також ММСВ помічала і отримувала інформацію про систематичну практику втручання державними інститутами та їх службовцями у хід кампанії, переважно чинним президентом. МСВ БДПЛ також спостерігала ознаки підкупу виборців та отримала велику кількість достовірних повідомлень про підкуп виборців з усієї країни. Було порушено понад 80 кримінальних проваджень щодо заявлених фактів про підкуп виборців, у тому числі два розслідування загальнонаціональної схеми підкупу виборців в рамках кампаній чинного президента та Юлії Тимошенко.

Нові правила фінансування виборчих кампаній, ухвалені у 2015 році, відповідають попереднім рекомендаціям БДПЛ та Венеціанської комісії Ради Європи щодо підвищення прозорості та відповідальності. Втім, ключові недоліки, які вони все ще містять, а також відсутність належного нагляду обмежують їх ефективність. Обмежень щодо витрат у рамках фінансування виборчої кампанії не встановлено, але мали місце публічні заклики та подані на реєстрацію законопроекти щодо заборони або обмеження витрат на політичну рекламу на телебаченні та радіо. Кандидати зобов'язані подати проміжні та остаточні фінансові звіти щодо фінансування виборчої кампанії, але їх перевірка є скоріше технічною, а санкції, передбачені законом є недостатньо суворими. Широко поширені заяви про те, що кампанії в основному фінансувалися з джерел, що не підпадають під правила фінансування виборчих кампаній, за спостереженнями МСВ БДПЛ заслуговують на довіру. Всі кандидати подали проміжні фінансові звіти у встановлений законом строк, але відповідь уповноважених органів на виявлені порушення була недостатньою.

Конституція України гарантує свободу слова та забороняє цензуру, а нормативно-правова база загалом передбачає свободу ЗМІ. Втім, у протидії загрозам національній безпеці, уряд запровадив ряд жорстких заходів, що вплинули на діяльність ЗМІ та журналістів. Медіа-середовище хоча й є різноманітним, але в основному поділене відповідно до політичних уподобань. Комерційні та політичні інтереси власників ЗМІ впливають на незалежність приватних ЗМІ та на загальну довіру до них. Безпека журналістів викликає особливе занепокоєння. Національна суспільна телерадіокомпанія України (UA: Суспільне) залишається серйозно недофінансованою, що істотно впливає на спроможність телерадіокомпанії виконувати свою громадську роль. Орган, що регулює діяльність ЗМІ, не має жодних ефективних повноважень щодо накладення санкцій, а також механізмів забезпечення виконання вимог законодавства та своєчасного здійснення своїх функцій.

Моніторинг ЗМІ, який проводився МСВ БДПЛ, продемонстрував, що приватні телевізійні канали часто порушували положення щодо збалансованого та неупередженого висвітлення ходу виборчої

кампанії та інформації про кандидатів. Загалом новинам про виборчу кампанію не вистачало глибокого аналізу. Деякі журналісти та телеведучі демонстрували очевидну прихильність певним кандидатам. Президент Порошенко отримав широке висвітлення у програмах новин, без чіткого розмежування його інституційної діяльності та політичної агітації. Володимир Зеленський майже не згадувався у своїй політичній ролі, але отримав широке висвітлення у якості актора та гумориста. Проплачена політична реклама широко використовувалась основними кандидатами. Більшість приватних телеканалів, моніторинг яких проводився місією, демонстрували велику кількість політичних матеріалів без відповідного позначення у прайм-тайм новинах; така практика порушує закон, вводить в оману виборців та не забезпечує надання правдивої інформації. Загалом кандидати не виявили інтересу до участі у телевізійних дебатах. Відповідно до законодавства “UA: Суспільне” виділило всім кандидатам безкоштовний ефірний час.

Право на ефективні засоби правового захисту закріплено законом, але сфери компетенції виборчих комісій та адміністративних судів пересікаються. Суди пропонували сторонам провадження достатньо можливостей для представлення своїх справ; втім, деяким рішенням суду не вистачало обґрунтованої правової бази, підриваючи принцип доступу до ефективних засобів правового захисту на практиці. Деякі рішення одного й того ж суду конфліктували одне з одним, що суперечить принципу юридичної визначеності. Як правило, ЦВК відповідала на скарги шляхом надсилання листа за підписом одного члена ЦВК, а не через прийняття рішення на відкритому засіданні ЦВК із подальшим опублікуванням прийнятих рішень, як вимагається законом. Цим підриваються принципи прозорості та колегіальності встановленого порядку розгляду спорів. Переважна більшість скарг не була розглянута по суті, що унеможливлює застосування ефективних засобів правового захисту.

Закон передбачає здійснення спостереження за виборчим процесом міжнародними та національними спостерігачами. Втім, у зв'язку із визнанням Верховною Радою України Російської Федерації країною-агресором, нещодавно ухвалені зміни до виборчого законодавства *де факто* забороняють громадянам Російської Федерації та особам, пропозиції стосовно яких було ініційовано або внесені Російською Федерацією, спостерігати за виборчим процесом в Україні. Це суперечить пункту 8 документу Копенгагенської наради ОБСЄ 1990 року.

ЦВК зареєструвала 139 неурядових організацій (НУО) для спостереження за виборчим процесом, більшість з яких до цього часу не мали досвіду спостереження за виборами. ММСВ відмітила невелику кількість НУО, які здійснювали активну діяльність по території всієї країни у передвиборчий період. Більшість співрозмовників ММСВ висловили занепокоєння щодо зв'язку деяких НУО з конкретними кандидатами.

День голосування загалом пройшов мирно; за даними ЦВК явка виборців склала 63,5 відсотки. Спостерігачі ММСВ оцінили відкриття дільниць та процес голосування загалом позитивно у переважній більшості виборчих дільниць, на яких здійснювалось спостереження. Процес голосування був добре організований, спокійний, прозорий та впорядкований, з високим рівнем

дотримання встановлених процедур. Втім, спостерігачі ММСВ відмітили порушення таємниці голосування та спостерігали присутність осіб, які не були членами ДВК, але за списками відстежували виборців, які вже здійснили голосування. Деяким виборцям було відмовлено у голосуванні через те, що вони не були внесені до списків виборців. Спостерігачі ММСВ відмітили невелику кількість процедурних помилок та декілька серйозних порушень під час підрахунку голосів. Втім, вони повідомили про часте недотримання послідовності процедур та основних узгоджувальних процедур. Процес встановлення підсумків голосування на початковому етапі був оцінений негативно на близько одній шостій частині ДВК, переважно через незадовільні умови у ДВК, які призвели до переповненості та обмеженню прозорості, а також обмежень у доступі для спостерігачів. Протягом дня голосування спостерігача від кандидатів та партій були помічені майже на всіх виборчих дільницях, а національні спостерігачі від громадських організацій - на половині з них.

ПОПЕРЕДНІ РЕЗУЛЬТАТИ

Передумови та політичний контекст

26 листопада 2018 року, відповідно до положень Конституції України, Верховна Рада України призначила проведення виборів президента України на 31 березня 2019 року. Ці вибори сприймаються як важливе випробування для демократії України, а також реформ та зусиль в сфері модернізації, що тривають в країні, та є частиною більш широкого виборчого процесу, кульмінацією якого стануть майбутні парламентські вибори у 2019 році.

Вибори відбуваються в умовах складної політичної, економічної та безпекової ситуації, на тлі постійних викликів територіальній цілісності України. Загальний контекст характеризується збройним конфліктом та іншими видами протистояння, які тривають на сході країни, незаконною анексією Кримського півострова Російською Федерацією, що обумовлює збереження контролю незаконними збройними формуваннями над окремими територіями Донецької та Луганської області. Як і у 2014 та 2015 роках, проведення виборів на цих територіях виявилось неможливим. Хоча формальне припинення вогню діє вже протягом чотирьох років, ситуація в районах, що постраждали від конфлікту на сході України, залишається напруженою й нестійкою, та характеризується постійними посяганнями на фундаментальні свободи та погіршенням гуманітарної ситуації.

Органи влади публічно висловили занепокоєння з приводу втручання у вибори Російської Федерації, в тому числі заявили про кібер-атаки на критично важливі об'єкти інфраструктури та проведення кампаній дезінформації у соціальних мережах.

Під час останніх президентських виборів, що проводились у травні 2014 року, Петро Порошенко переміг у першому турі й набрав 54,7% голосів. За результатами дострокових парламентських виборів вісім політичних партій отримали мандати у Верховній Раді: Блок Петра Порошенка

(БПП, 135 місць), Народний Фронт (НФ, 81 місце), Самопоміч (25 місць), Радикальна партія Олега Ляшка (РП, 21 місце) та Батьківщина (20 місць) сформували правлячу коаліцію.¹ У 2016 році коаліція розпалася, на підтримку уряду залишились лише БПП та НФ.

Законодавча база та виборча система

Конституція гарантує права і свободи, якими закріплено право на демократичні вибори. Проведення виборів також регулюється Законом України “Про вибори Президента України” (надалі - “закон про вибори”), Законом України “Про Центральну виборчу комісію” (ЦВК), Законом України “Про державний реєстр виборців” (ДРВ) та Законом України “Про політичні партії в Україні”.² Доповнюють законодавчу базу постанови та рішення ЦВК.³

Нормативно-правова база, що регулює вибори президента України залишається в основному незмінною з часу проведення останніх виборів президента, незважаючи на спроби запровадження виборчої реформи, яка не просунулась далі першого голосування у Верховній Раді, та подальшої тривалої та безрезультатної роботи у парламентських комітетах.⁴ Нормативно-правова база могла б створити потужну базу для проведення демократичних виборів, незважаючи на деякі істотні недоліки. Втім, вона не була належним чином та повністю застосована всіма учасниками виборчого процесу.

Більшість попередніх рекомендацій БДППЛ та Європейської комісії “За демократію через право” Ради Європи (Венеціанська комісія), які могли б привести нормативно-правову базу у відповідність до міжнародних зобов’язань та стандартів, а також належної практики, в тому числі прийняття виборчого кодексу, який би об’єднав та гармонізував різноманітні законодавчі акти щодо виборів, залишились без уваги.⁵ В рамках масштабної урядової ініціативи з протидії корупції, у 2015 році були ухвалені нові правила фінансування передвиборчої кампанії, які відповідають рекомендаціям БДППЛ та Венеціанської комісії щодо підвищення прозорості фінансування кампаній та забезпечення звітності.

¹ Решту мандатів було розподілено між Опозиційним Блоком (43 мандати), Відродженням (24 мандати), Волею Народу (19 мандатів) та позафракційними народними депутатами (60 мандатів).

² Нормативно-правова база також доповнюється Кодексом адміністративного судочинства України, Кримінальним кодексом України та Кодексом про адміністративні правопорушення України.

³ Спроби оскаржити чотири постанови, прийняті ЦВК, в суді були безуспішними; предметом однієї справи було оскарження факту того, що юридичні заходи протидії підкупу виборців, якими забороняється здійснення виплат учасникам виборчої агітації, були підірвані постановою ЦВК, якою кандидатом дозволяється відшкодувати витрати на проведення передвиборчої кампанії учасникам агітації.

⁴ Проект уніфікованого виборчого кодексу було прийнято у першому читанні у листопаді 2017 року. Інший законопроект, що знаходиться на розгляді, встановлює більш широке визначення підкупу виборців та дає визначення новим порушенням виборчого законодавства, посилює відповідальність, та розширює повноваження правоохоронних органів щодо розслідування правопорушень, пов’язаних з виборами; інший законопроект спрямований на полегшення реалізації виборчих прав для осіб з інвалідністю; метою ще одного законопроекту є спрощення реалізації виборчих прав внутрішньо переміщеними особами (ВПО) та трудовими мігрантами; ще один проект закону передбачає послаблення обмежень щодо ідентифікаційних документів для всіх виборців.

⁵ Інші рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правової бази включають питання щодо відповідності кандидатів вимогам та порядку їх реєстрації, порядку реєстрації виборців, призначення членів виборчих комісій, процедури подання скарг та апеляцій, та правопорушень у сфері виборів.

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 висування кандидатів політичними партіями, що підпадають під дію положень закону.⁶ Раніше цей закон був визнаний БДПЛ та Венеціанською комісією як такий що не повністю відповідає національним та міжнародним договорам про права людини.⁷

Серед числа позитивних змін, у 2016 році фізичним особам було надано право подавати позови щодо конституційності положень законодавства у Конституційний Суд України, що вперше забезпечило громадянам та політичним партіям можливість оскаржити положення законодавства про вибори.⁸ Конституційний Суд застосував вкрай формальний підхід; суд повернув або відмовив у задоволенні позовів за п’ятьма справами, поданими особами, яким було відмовлено у реєстрації, які подали заяви щодо оскарження відповідності Конституції України положень законодавства щодо грошової застави або її суми.⁹

Президент України обирається народним голосуванням строком на п’ять років; одна й та сама особа не може бути президентом більш ніж два строки підряд, але загальний строк перебування на посаді не обмежений. Якщо жоден з кандидатів не отримає абсолютну більшість голосів, через три тижні від дня голосування проводиться другий тур виборів, в якому беруть участь два кандидати, які отримали найбільшу кількість голосів у першому турі.

Управління виборчим процесом

Управління виборчим процесом здійснювалося ЦВК, 199 окружними виборчими комісіями (ОВК) та 29 989 дільничними виборчими комісіями (ДВК). Жодні органи управління виборчим процесом не були сформувані у Автономній республіці Крим та місті Севастополь, а також у частинах Донецької та Луганської областей, непідконтрольних уряду країни.¹⁰ За кордоном виборчі мали можливість проголосувати на 101 виборчій дільниці, які були сформовані у дипломатичних та консульських установах України 72 країн. На вимогу Міністерства закордонних справ України, ЦВК розформувала виборчі дільниці у Російській Федерації, через наявність ризиків й загроз для

⁶ У 2016 році - забороненою Комуністичною партією, а у 2017 році - групою народних депутатів було подано заяви про визнання положень цього закону неконституційними; незважаючи на те, що шестимісячний строк для розгляду справ вже сплинув, обидва процеси ще тривають.

⁷ Див. Спільний проміжний висновок Венеціанської комісії та БДПЛ щодо Закону України “Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки”.

⁸ Такі заяви можуть подаватись у Конституційний Суд України після винесення судом загальної юрисдикції остаточного рішення про порушення прав заявника.

⁹ Одна скарга була визнана неприйнятною через те, що заявник стверджував, що оскаржуване положення закону не відповідає певним статтям Конституції України, але не прямо просив суд перевірити відповідність цього положення вказаним статтям.

¹⁰ 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](#) щодо тимчасово окупованих територій 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.

проведення виборів на її території та необхідності гарантувати безпеку громадянам України; чотири позивача безуспішно намагалися оскаржити це рішення в суді. Виборцям, які проживають на території Російської Федерації, була запропонована можливість проголосувати в Фінляндії, Грузії або Казахстані.

ЦВК є постійно діючим виборчим органом, що відповідає за планування та проведення національних виборів. Після політичних переговорів та подальшого внесення змін до Закону України “Про ЦВК”, чинний склад ЦВК збільшився з 15 до 17 членів та був оновлений Верховною Радою України у вересні 2018 року; одне місце залишилось вакантним.¹¹ Учасники політичного процесу та представники громадянського суспільства розкритикували поспішне внесення змін до закону та недотримання регламенту Верховної Ради, стверджуючи, що зміни були зроблені на користь чинного президента та правлячої коаліції. Це призвело до того, що багато співрозмовників ММСВ заявляють про брак довіри до ЦВК та висловлюють сумніви щодо її неупередженості.

Загалом ЦВК працювала колегіально та дотримувалася всіх встановлених законодавством строків. Комісія проводила відкриті засідання за участю ЗМІ, представників кандидатів та спостерігачів.¹² Більшість постанов були прийняті ЦВК одноголосно та опубліковані на офіційному сайті комісії, що підвищує прозорість її роботи.¹³ Втім, ЦВК систематично проводила наради перед засіданнями з метою попереднього обговорення проєктів рішень, обмежуючись формальним голосуванням під час відкритих засідань; така практика зменшує прозорість роботи комісії.¹⁴

За поданням зареєстрованих кандидатів у президенти, ЦВК створила ОВК.¹⁵ Після призначення початкового складу ОВК 18 лютого, ЦВК замінила 39% членів ОВК, в тому числі 375 голів,

¹¹ Члени ЦВК призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України та з урахуванням пропозицій парламентських фракцій строком на сім років, який може поновлюватися. Кандидатури восьми членів нового складу ЦВК були запропоновані діючою коаліцією (п'ять членів - Блоком Петра Порошенка (БПП) та три - Народним фронтом (НФ)). “Батьківщина”, Партія “Відродження”, Радикальна партія Олега Ляшка, “Самопоміч” та “Воля народу” запропонували по одній кандидатурі кожна. Один з членів не був формально висунутий партією. Двоє членів комісії, які залишилися з попереднього її складу, були запропоновані Українським Демократичним Альянсом “За реформи” (УДАР, який зараз входить до складу БПП) та партією “Свобода” (на сьогодні не має представництва у Верховній Раді). Опозиційний Блок, який заявляє про своє право на два місця у ЦВК, не представлений у нинішньому складі комісії; його кандидатури не були подані Президентом на розгляд парламенту.

¹² Відповідно до закону про вибори, громадські спостерігачі мають право відвідувати засідання ОВК та ДВК, але не допускаються на засідання ЦВК, крім випадків, коли ЦВК виконує функції ОВК для голосування за кордоном. Втім, представники головної громадської спостережної організації ОПОРА відвідували всі засідання ЦВК, за якими спостерігала МСВ БДПЛ.

¹³ Проте, деякі постанови ЦВК не мали достатнього обґрунтування, певною мірою обмежуючи прозорість й підриваючи право на їх оскарження. Постанови ОВК публікуються на вебсайті ЦВК. Але не всі ОВК надсилали свої постанови у ЦВК або розміщували їх на дошках оголошень для публічного ознайомлення у строки, як передбачено законом.

¹⁴ Регламент ЦВК визначає нараду однією з організаційних форм діяльності комісії. Зацікавлені особи можуть відвідувати такі наради виключно на запрошення або з дозволу ЦВК.

¹⁵ Кожен кандидат має право призначити пропорційну частину голів, заступників голів та секретарів. Конкретна кількість кандидатур на керівні посади ОВК, яку може подати кандидат у президенти, визначається за формулою, розробленою ЦВК з урахуванням кількості членів комісій, призначених від кожного кандидата пропорційно до загальної кількості членів комісій, призначених за поданням усіх кандидатів. БДПЛ раніше вже рекомендувало переглянути цей механізм.

заступників голів та секретарів (керівні посади).¹⁶ Законодавство не встановлює остаточного строку заміни членів комісій, тому особи, які подають їх кандидатури мають право відкликати їх з посади членів комісій у будь-який час; раніше БДПЛ вже рекомендувало переглянути цю практику. Заміни відбувалися на всіх ОВК та продовжувалися до дня голосування. Деякі співрозмовники заявляли про те, що однією з причин реєстрації так званих “технічних” кандидатів, які *де факто* пов’язані з лідерами перегонів, було отримання місця у комісіях нижчого рівня, що підриває принцип пропорційного представництва, а також сутність пропорційного розподілу керівних посад. П’ять кандидатів зняли свої кандидатури, що зумовило необхідність перерозподілу керівних посад. ЦВК призначила нових голів, заступників голів та секретарів з урахуванням їхнього попереднього досвіду роботи на виборах, а не шляхом пропорційного розподілу посад серед інших кандидатів.¹⁷

Загалом ОВК сформували ДВК до 12 березня, строку, встановленого законом, але процес виявився обтяжливим для багатьох ДВК.¹⁸ Насамперед, це було пов’язане із низькою якістю документів для реєстрації, що подавалися до ОВК кандидатами в президенти, та дефіцитом кандидатур на посади. Крім того, проблеми з обробкою даних аналітичною системою ЦВК “Вибори”, недовіра між членами ОВК один до одного або до процесу в цілому, а також надмірне втручання довірених осіб кандидатів у процес розподілу керівних посад у деяких випадках негативно вплинули на процес. Сукупність цих явищ призвела до збільшення робочого навантаження на ОВК, затягнула процес та зробила його вразливим до людського фактору.¹⁹ До того ж, деякі постанови ОВК про формування ДВК оскаржувалися в ЦВК та судах.²⁰

Незабаром після формування ДВК, ОВК замінили істотну кількість членів ДВК, багатьом з яких не було відомо про своє призначення у якості члена комісії. Багато громадян, призначених на керівні посади, відмовилися зайняти свої посади, чим створили додаткове навантаження на ОВК та затягнули процес, оскільки велика кількість ДВК не змогли вчасно скликати та провести своє

¹⁶ МСВ БДПЛ відмітили, що деяким членам ОВК не було відомо, якого саме кандидата вони представляють, або навіть про факт свого призначення у якості члена комісії.

¹⁷ ЦВК стверджувала, що закон не вимагає забезпечити пропорційність у випадку зняття кандидатів з виборчих перегонів. Юлія Тимошенко спробувала оскаржити процес перерозподілу керівних посад в суді, але не мала успіху. Хоча суд постановив, що перерозподіл керівних посад повинен бути пропорційним, він вирішив без підкріплення потужною правовою базою, що принцип пропорційності має бути забезпечений лише після завершення всіх заміни на посадах, за один день до дня голосування.

¹⁸ ОВК 24, 106, 113, 114, 134, 138 та 161 сформували ДВК значно пізніше строку, встановленого законодавством.

¹⁹ Порядок формування ДВК схожий на порядок формування ОВК. Кандидати подають пакет документів у паперовому та електронному вигляді, що полегшує процес їх розгляду ОВК та надає змогу автоматично пропорційно розподіляти кандидатів на керівні посади у ДВК за допомогою технічних засобів. Реєстраційні документи часто містили повторення записів, дані електронного та паперового пакету документів не співпадали, одні й ті ж особи були запропоновані до складу декількох комісій або їх кандидатури подавалися більше ніж одним кандидатом.

²⁰ ЦВК припинила повноваження ОВК №163, після отримання повідомлення від голови ОВК про порушення принципу пропорційного розподілу керівних посад у ДВК. ОВК №179 схожим чином порушила принцип пропорційності, але ЦВК прийняла непослідовне рішення та зачекала, доки ОВК скасує своє рішення щодо формування ДВК, і таким чином уникнула розформування ОВК напередодні дня голосування. Судові провадження щодо непропорційного розподілу керівних посад ДВК та інших порушень в процесі формування ДВК були порушені проти ОВК №№25, 46, 48, 57, 78, 128, 137 та 139.

перше засідання. Крім того, ОВК зіткнулися з труднощами у необхідності дотримання пропорційності під час розподілу посад через велику кількість замін. Деякі заяви були подані з підробленими підписами або копіями документів без попередньої згоди кандидата на зайняття посади. Все це викликає серйозне занепокоєння стосовно порядку формування ДВК.

МСВ БДПЛ провела зустрічі з близько 192 ОВК, у багатьох випадках навіть не один раз. Загалом довгострокові спостерігачі МСВ БДПЛ оцінили підготовку ОВК до проведення виборів як належну. Деякі ОВК не мали достатніх ресурсів для забезпечення своєї роботи або належних приміщень; у деяких випадках взаємна недовіра, неприйнятна поведінка членів комісій негативно вплинули на роботу комісій, а інколи унеможливили функціонування таких комісій. Втім, найбільше на роботу ОВК вплинули постійні заміни їх членів, особливо на керівних посадах, що нівелювало цінність проведеного навчання.

Жінки добре представлені на рівні ОВК; їхня кількість складає 57% всіх членів. Станом на 30 березня, жінки очолюють 91 зі 199 ОВК, 111 жінок є заступниками голів та 126 жінок обіймають посади секретарів. Близько 72 відсотків ДВК, на яких здійснювалось спостереження за голосуванням, очолювали жінки. Дев'ять з 16 членів ЦВК - жінки, в тому числі голова та секретар комісії.

ЦВК повідомила ММСВ про те, що нею було розглянуто декілька ініціатив, спрямованих на полегшення участі у голосуванні людей з інвалідністю, більшість з яких буде запроваджено лише напередодні парламентських виборів. Для цих виборів, за ініціативи ЦВК, уряд звернувся до місцевих адміністрацій з проханням забезпечити безперешкодний доступ до виборчих дільниць для людей з інвалідністю, а ЦВК закликала комісії нижчого рівня забезпечити хоча б одну кабінку для голосування, пристосовану для людей на інвалідних візках.

Хоча законодавство передбачає друк офіційних виборчих матеріалів лише українською мовою, ММСВ не отримала жодних скарг від громад національних меншин або російськомовних громадян про те, що мовний бар'єр завадив розумінню ними бюлетенів або інших виборчих матеріалів.

За підтримки міжнародних донорів ЦВК оновила свою інформаційно-технологічну інфраструктуру, посиливши спроможність опору кібер-атакам, які очікуються у день голосування.²¹

²¹ Один з кандидатів у президенти безуспішно спробував оскаржити в суді постанову ЦВК, якою передбачено включення представників Служби безпеки України до робочих груп на рівні ОВК з метою забезпечення безперебійної роботи системи "Вибори"; це відображає недовіру до служби безпеки у частині її залучення до управління виборчим процесом.

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. Позбавлення права голосу на підставі розумової неповноцінності суперечить міжнародним зобов'язанням та стандартам.²² Реєстрація виборців є пасивною та постійною. Вона відбувається на основі централізованого Державного реєстру виборців (ДРВ), розпорядником якого є ЦВК та який оновлюється щомісячно Відділами ведення реєстру (ВВР).²³ Переважна більшість працівників ВВР, з якими зустрічалися співрозмовники МСВ БДПІЛ, є досвідченими та високопрофесійними.

За даними ДРВ, станом на 28 лютого кількість зареєстрованих виборців складала 35 560 427 осіб, в тому числі 530 123 особи у закордонному виборчому окрузі.²⁴ Незважаючи на деяке занепокоєння щодо ускладненої процедури зібрання достатньої кількості даних про внутрішньо переміщених осіб (ВПО), внутрішніх трудових мігрантів, та громадян, що постійно проживають за кордоном, і тому числі через їх небажання реєстрації за своєю адресою проживання, майже всі співрозмовники ММСВ висловили впевненість у точності списків виборців.

Списки виборців складаються в формі витягу з ДРВ. Зі списків виборців було виключено понад 5 мільйонів виборців, зареєстрованих на територіях, на яких проведення голосування не є можливим, та виборців без адреси реєстрації.²⁵ Виборці можуть подати запит щодо тимчасової зміни місця голосування без зміни адреси реєстрації.²⁶ Необхідність обґрунтувати потребу у зміні місця голосування та повторно подавати такі запити створюють зайві обмеження для виборців, зокрема під час президентських виборів у єдиному виборчому окрузі. Хоча ЦВК спростила порядок для ВПО, менш ніж 100 000 осіб подали такий запит.²⁷ Крім того, деякі інстанції невірно застосовують цей порядок.²⁸ Процедура тимчасової зміни адреси для голосування виявилася

²² Відповідно до статей 12 та 29 Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю (CRPD), “Держави-учасниці визнають, що особи з інвалідністю мають правоздатність нарівні з іншими в усіх аспектах життя” та забезпечують їхні “права та можливості [...] голосувати та бути обраними”.

²³ 3 761 ВВР, на даний час не функціонують 82 відділи, які розташовані у Автономній Республіці Крим, місті Севастополь, а також на непідконтрольних уряду країни територіях Донецької та Луганської областей.

²⁴ За даними Міжнародного звіту ООН про міграцію 2017 року, оцінювана кількість українських мігрантів складає 5,9 мільйонів осіб.

²⁵ Станом на 28 лютого, 993 181 виборець знявся з реєстрації за своєю адресою голосування, але ще не зареєструвався за новою адресою. Кількість виборців, які не мають адреси реєстрації, з 2014 року зросла на 34 відсотки.

²⁶ Запити повинні подаватись не пізніше ніж за 5 днів до дня голосування. В разі проведення другого туру виборів, необхідно подати новий запит, навіть якщо тимчасова адреса для голосування залишається незмінною. Це також стосується виборців, які у день голосування тимчасово перебуватимуть за кордоном. Виборці без зареєстрованої адреси не можуть подати такий запит.

²⁷ За даними веб-сайту ДРВ, станом на 28 лютого 2,9 мільйонів виборців прикріплені до закритих виборчих дільниць у Донецькій та Луганській областях, а 1,8 мільйонів виборців зареєстровані у Автономній Республіці Крим та місті Севастополь. За даними Міністерства соціальної політики, станом на 11 березня було зареєстровано 1,3 мільйони ВПО.

²⁸ Хоча особи, які мають зареєстровану адресу на територіях, де голосування не проводиться, повинні надати лише внутрішній паспорт або національне посвідчення, співрозмовники МСВ БДПІЛ повідомили про те, що деякі ВВР також вимагали надати посвідчення ВПО та індивідуальний податковий номер.

зокрема обтяжливою для виборців, які мешкають на територіях, не підконтрольних уряду України, яким довелося декілька разів пересікати лінію зіткнення - для реєстрації та голосування. Хоча веб-сайти ЦВК та ДРВ містять вичерпну інформацію для виборців, загалом, інформування виборців виявилась недостатнім, в тому числі ВПО та осіб з інвалідністю.

Відповідно до законодавства, кандидати у президенти та партії мають право отримати електронну копію ДРВ. Втім, ЦВК вирішили обмежити доступ до ДРВ своїм приміщенням. Виборці можуть перевіряти свої дані в реєстрі онлайн або у відповідних ВВР та ДВК. Друк та розміщення списків виборців для публічного ознайомлення в усіх районах розпочалося приблизно за один тиждень до кінцевого терміну, встановленого для внесення змін,²⁹ що залишило виборцям більше часу для перевірки своїх персональних даних та подання запиту про внесення змін та виправлень.³⁰

Реєстрація кандидатів

Президентом України може бути обраний громадянин України з правом голосу, який на день виборів досяг тридцяти п'яти років, проживає в Україні протягом десяти останніх перед днем голосування років, не має іншого громадянства та володіє державною мовою.³¹ Вимога щодо строку проживання в Україні є необгрунтовано обмежувальною та суперечить міжнародним зобов'язанням та належній практиці.³² Потенційні кандидати повинні подати пакет документів, в тому числі декларацію про майно та доходи, та внести грошову заставу у розмірі 2,5 мільйонів гривень (близько 79 000 євро). Сума грошової застави є істотною, і такою, що створює обмеження для реєстрації кандидатом у президенти; при цьому не визначено обгрунтованої кількості голосів, яку повинен набрати кандидат для її повернення.³³ Вимога щодо необхідності схвалення передвиборної програми для реєстрації кандидата необгрунтовано обмежує свободу думки та

²⁹ Попередні списки виборців разом передаються відповідною ДВК у звичайні виборчі дільниці не пізніше ніж за 8 днів до дня голосування, та у спеціальні виборчі дільниці - за 15 днів до дня голосування (або за 7 днів - у стаціонарні медичні заклади).

³⁰ Виборці мають право подавати запити про внесення змін та виправлень до своїх персональних даних у ВВР та ДВК - не пізніше ніж за 5 днів до дня голосування, а у місцеві суди загальної юрисдикції - не пізніше ніж за 2 дні до дня голосування.

³¹ Закон не визначає порядок перевірки рівня володіння кандидатом державною мовою; ЦВК не встановлює жодних критеріїв щодо такого володіння.

³² Щодо вимоги про проживання в країні, пунктом 15 Загального коментаря №25 до статті 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (ICCPR) Комітету ООН з прав людини передбачено, що права осіб, які мають право бути обраними, не повинні обмежуватись необгрунтованими чи дискримінаційними вимогами, такими як освіта, місце проживання або походження, чи політичні переконання. Див. також розділи I.1.1.c.iii-iv-v Кодексу належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії. Див. також пункт 7.3 Документу Копенгагенської наради ОБСЄ 1990 року.

³³ 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 31.7 гривень за 1 євро. Див. пункт 17 Спільного висновку БДПЛ та Венеціанської комісії щодо Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів з питань виборів президента України", прийнятого Верховною Радою України 24 липня 2009 року, та пункт 16 Загального коментаря №25 до ICCPR.

самовираження кандидатів, а також нівелює політичний плюралізм. Крім того, об'єктивних або прозорих критеріїв, яким повинна відповідати програма, не встановлено.³⁴

Процес реєстрації кандидатів загалом був всеохоплюючим. До комісії надійшло 91 заява від осіб, з яких було зареєстровано 44 кандидати.³⁵ Заявникам було надано можливість виправити процесуальні або технічні недоліки у реєстраційних документах. ЦВК відмовила у реєстрації 47 заявникам з різних причин, найпоширенішою з яких було недотримання вимоги щодо внесення грошової застави.³⁶ Шістьом особам було відмовлено у реєстрації через причини, пов'язані з їхніми передвиборними програмами.³⁷ Після зняття п'ятьма зареєстрованими кандидатами своїх кандидатур у встановлений строк - до 8 березня, до виборчого бюлетеню було включено 39 кандидатів, серед яких - 4 жінки; 20 кандидатів є самовисуванцями, в тому числі й чинний президент, а 19 - висувалися партіями.³⁸

Умови здійснення передвиборної агітації

Кандидати можуть офіційно розпочинати передвиборну кампанію на наступний день після прийняття ЦВК постанови про їх реєстрацію кандидатами у президенти. Офіційна виборча кампанія завершилася опівночі 29 березня. Кампанія відбулася на тлі браку довіри до державних інститутів та системи правосуддя, через поширену корупцію та погані економічні умови. Потужні економічні інтереси заможних бізнесменів (відомих як “олігархи”) продовжують впливати на процес прийняття політичних рішень та динаміку виборів.

В цілому кампанія проходила переважно мирно та конкурентно, а кандидати могли проводити виборчу агітацію відкрито й без надмірних обмежень. Виборцям був запропонований великий вибір кандидатів, але політичні дебати між учасниками передвиборчої гонки були обмеженими.

³⁴ Відповідно до статті 52.2 закону про вибори, 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. Програми, які не пройшли перевірку, не публікуються на веб-сайті ЦВК. Одна постанова ЦВК (№185 від 1 лютого) не містить посилання на частини передвиборної програми заявника, якими, на думку ЦВК, порушується закон про вибори.

³⁵ У задоволенні всіх двадцяти позовів, поданих проти постанов ЦВК особами, яким було відмовлено у реєстрації, було відмовлено, в тому числі за сімома з них, у яких заявлялося про невідповідність Конституції України порядку внесення грошової застави кандидатом або її суми.

³⁶ Однією з причин відмови у реєстрації одного з кандидатів було внесення грошової застави іншою особою.

³⁷ 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.

³⁸ Представництво жінок у громадському житті залишається дуже низьким. Лише п'ять з 24 міністерських посад у чинному уряді займають жінки, а представництво жінок у парламенті на даний час складає 12,3 відсотки (52 народні депутатки). Лише одну з 24 посад обласного голови займає жінка.

Більшість з 39 кандидатів не проводила жодних агітаційних заходів, що породжує сумніви щодо їхніх намірів брати участь у виборах.³⁹

Більшість кандидатів побудувала свої передвиборні програми навколо проблем економічної та соціальної захищеності, армії та оборони, протидії корупції, вирішення конфлікту на сході. Подальші стосунки з Росією, ЄС та НАТО також відображені в кампанії. Нещодавне заснування незалежної Православної Церкви України займає провідне місце у виборчій кампанії чинного президента, та позиціонується як одне з ключових досягнень його президенства. Втім, кампанія була збудована більше навколо особистостей кандидатів, аніж їх програм.

Кампанія розпочалася повільно, але пошвавилася у останні два тижні, особливо у центральній та західній частині країни. А от на сході, навпаки, кампанія залишалася млявою. ММСВ помітила втручання сторонніх учасників, у деяких випадках із насильницькими діями, в заходи передвиборчої агітації.⁴⁰ Виборча кампанія, головним чином, проводилася на телебаченні, у онлайн ЗМІ та соціальних мережах, а також шляхом розміщення реклами на біл-бордах, плакатах і в агітаційних наметах. Спостерігалася також поширення агітаційних матеріалів до помешкань виборців, переважно у сільській місцевості. Декілька кандидатів проводили мітинги або закриті зустрічі.⁴¹ В останні два тижні перед днем голосування істотно збільшилась кількість випадків негативної кампанії. За декілька днів до дня тиші, з'явилися нові біл-борди зі словами, що асоціюються з ключовими повідомленнями кандидатів. Ця реклама залишалася на біл-бордах і в день тиші, фактично порушуючи принципи заборони політичної реклами.

Петро Порошенко та Юлія Тимошенко найактивніше проводили передвиборчу агітацію; чинний президент здійснював поїздки країною у своїй офіційній ролі.⁴² Появи президента Порошенка на публіці розмивали межі між його офіційною посадою та роллю кандидата у президенти, що суперечить пункту 5.4 Документу Копенгагенської наради ОБСЄ 1990

³⁹ Один кандидат та народний депутат Юрій Тимошенко, постійно згадується як кандидат-клон, який бере участь у перегонах з метою відтягування голосів від Юлії Тимошенко; останньою було подано два судових позови з цього питання, метою яких було уникнення плутанини між двома кандидатами; втім, вони не мали успіху.

⁴⁰ Наприклад, Національні дружини насильно втручалися у зустрічі Петра Порошенка з виборцями у Черкасах 9 березня та намагалися зірвати заходи кампанії Олександра Вілкула (Опозиційний Блок) у Харкові 1 березня. Крім того, Міністерство внутрішніх справ України ініціювало близько 100 розслідувань щодо різноманітних правопорушень проти осіб та приватної власності, що були задіяні у передвиборчій кампанії.

⁴¹ Спостерігачі МСВ БДПЛ відвідали та повідомили про 126 агітаційних заходів, які проводилися 16 кандидатами, а також 8 шоу Володимира Зеленського.

⁴² Зустрічі Ради регіонального розвитку (як консультативно-дорадчого органу, створеного Президентом Порошенко у 2015 році, учасниками якої є ключові посадовці, губернатори областей та мери міст, та роль якої є сприяння співпраці між центральними органами влади та місцевими органами самоврядування в процесі децентралізації та регіонального розвитку) були використані в якості агітаційної платформи чинного президента, і спостерігались у Миколаївській, Рівненській, Сумській, Вінницькій та Запорізькій областях. Чинний президент здійснив велику кількість офіційних робочих візитів у період виборчої кампанії, й часто використовував їх для агітації. Приклади включають його участь у Всеукраїнському форумі "Відкритий діалог" 9 лютого, робочий візит у м. Харків з нагоди 85-річчя Акціонерного товариства "Турбоатом" 14 лютого, а також робочі візити до Донецької (1 березня) та Одеської (2 березня) областей.

року.⁴³ Володимир Зеленський не провів жодної класичної зустрічі з виборцями, покладаючись на свої телевізійні та концертні виступи у якості актора і гумориста, а також на постійну присутність у соціальних мережах та їх та використання.⁴⁴ Обравши такий метод агітації, Володимир Зеленський дистанціювався від політичних кіл та побудував свою підтримку на народній втомі і розчаруванні.

Використання програм соціальної допомоги, підвищення заробітної плати та виплати премій, й інших фінансових заохочень як засобів передвиборної агітації були предметом широко розповсюджених звинувачень, висунутих проти чинного президента.⁴⁵ МСВ БДПЛ спостерігала та фіксувала випадки зловживання державними ресурсами з боку кількох кандидатів на національному та місцевому рівнях.⁴⁶ МСВ БДПЛ також помітила практику систематичного втручання державних інститутів й службовців у хід кампанії, переважно з боку чинного президента.⁴⁷ Крім того, МСВ БДПЛ спостерігала декілька випадків, коли державним службовцям та виборцям наказали або їх змусили брати участь у агітаційних заходах.⁴⁸

МСВ БДПЛ спостерігала ознаки підкупу виборців та отримала велику кількість заяв про ймовірний підкуп виборців з усієї країни.⁴⁹ Сотні скарг, пов'язаних з підкупом виборців, надійшло

⁴³ Абзац 5.4 Документу Копенгагенської наради ОБСЄ 1990 року передбачає “чіткий прозподіл між державою та політичними партіями; зокрема, політичні партії не зливатимуться з державою”. Див. також Керівні принципи БДПЛ/Венеціанської комісії з запобігання та реагування на зловживання адміністративним ресурсом під час виборчих процесів.

⁴⁴ З двох виступів пана Зеленського, які зазвичай проводились у кожному місті, один був безкоштовний, а публіку переважно складали незахищені верстви населення та діти.

⁴⁵ Наприклад, монетизація субсидій, індексація пенсій, додаткова одноразова виплата пенсіонерам (буде нарахована двома платежами у березні та квітні), грошова допомога деяким категоріям військових (переважно тим, хто проходить службу на передовій) та інші програми, які були розпочаті у другій половині грудня 2018 року та березні 2019 року.

⁴⁶ Кампанія Олександра Вілкула у Кривому Розі (де його батько обіймає посаду мера) проводилась у державних школах; у Маріуполі він проводив агітаційні заходи у приміщеннях, що належать міській адміністрації. Петро Порошенко використовував для агітації будівлі державних органів міста Дніпро, Львів та Одеса. У Львівській області агітаційні буклети Петра Порошенка розповсюджувалися разом з матеріалами про майбутні проекти Ради регіонального розвитку. У місті Ірпінь суд визнав винним посадовця за зберігання агітаційних матеріалів чинного президента у будівлі міської адміністрації. Прокуратура втрутилася в поліцейське розслідування за заявами про підкуп виборців під час кампанії чинного президента, звинувативши поліцію у зловживанні своїми повноваженнями й наказавши звільнити двох підозрюваних.

⁴⁷ Наприклад, у Харківській та Дніпропетровській області керівники державних установ інформували своїх підлеглих про майбутні агітаційні заходи чинного президента. Один з мерів повідомив спостерігачів МСВ БДПЛ про тиск, що здійснювався на місцевих державних службовців.

⁴⁸ Наприклад, учасникам агітаційних заходів чинного президента у Запоріжжі 27 січня було рекомендовано взяти участь у заходах, а у Маріуполі працівники кампанії відмічали присутніх на заході. Під час трьох агітаційних заходів Олександра Вілкула у Маріуполі проводився розіграш лотереї, організований місцевою газетою. У Донецькій області спостерігачі МСВ БДПЛ почули від учасників мітингу про отримання оплати за участь у зборах на користь та проти Петра Порошенка.

⁴⁹ Спостерігачі МСВ БДПЛ в місті Одеса отримали відео, яке нібито містить докази підкупу виборців; в ньому певні люди підписують документи й отримують конверти. Спостерігачі МСВ БДПЛ отримали велику кількість заяв про те, що працівники виборчого штабу Петра Порошенка підписували угоди з виборцями, за якими виборці отримують по 500 грн. до та після виборів, якщо нададуть докази результатів свого голосування. Представник поліції пояснив спостерігачам МСВ БДПЛ: “підкуп виборців організований за схемою “ялинки”. Припустимо, що початкова ціна складає 100 000 гривень. П'ять наступних осіб отримають по 20 000 грн. Вони платять по 5 000 грн. чотирьом іншим людям, а кожен з них платить п'яти виборцям по 1 000 гривень. Остаточний результат – куплено 100 голосів”.

до правоохоронних органів; в результаті відкрито понад 80 кримінальних проваджень. Два провадження було розпочато щодо загальнонаціональної схеми з підкупу виборців кампаніями чинного президента та Юлії Тимошенко.⁵⁰ МСВ БДПЛ отримала також декілька повідомлень про те, що деякі благодійні організації та фонди, пов'язані з тим чи іншим кандидатом чи їх довіреними особами, або безпосередньо політичними партіями, організовували благодійні заходи по всій країні, використовуючи їх у якості інструментів агітації.⁵¹

Викликає занепокоєння безпосередня участь генерального прокурора у заходах на підтримку чинного президента, що суперечить законодавству. За даними, отриманими від співрозмовників МСВ БДПЛ та з повідомлень ЗМІ, він з'явився на заході, присвяченому початку кампанії чинного президента та зробив декілька заяв, включаючи заяву на його персональній сторінці у *Facebook*, що викликало сумніви у незалежності його структури. Крім того, декілька кандидатів є суб'єктами кримінальних проваджень, три з яких були порушені після оголошення їх участі у виборах в якості кандидатів.⁵²

Фінансування виборчих кампаній

Нові правила фінансування виборчих кампаній підвищують прозорість, але недоліки, які вони досі містять, обмежують їх ефективність у регулюванні ролі фінансів у виборчих кампаніях.⁵³ ЦВК та нещодавно створене Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), наглядові повноваження яких пересікаються, недостатньо координували свої зусилля.⁵⁴ Недостатня незалежність, ефективність та ресурси цих органів викликають серйозне занепокоєння.

Кандидати та партії, що їх висувають, можуть вносити власні кошти у фонди виборчих кампаній без обмежень.⁵⁵ 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

⁵⁰ Міністерство внутрішніх справ України розпочало слідство проти кампанії чинного президента, а Служба безпеки України разом із Генеральною прокуратурою та Державним бюро розслідувань розпочали слідчі дії проти кампанії Юлії Тимошенко.

⁵¹ Мер повідомив МСВ БДПЛ, що політичні партії роздавали гроші та цукор нужденним. Спостерігачі МСВ БДПЛ помітили пакети з подарунками, що видавалися учасникам зустрічей з виборцями. У маріупольському передвиборчому штабі Олега Ляшка спостерігачі МСВ БДПЛ помітили пачки документів з копіями першої сторінки паспортів. Спостерігачам повідомили, що ці документи є індивідуальними запитами громадян і в основному стосуються різноманітних комунальних проблем.

⁵² Провадження були відкриті проти кандидатів Володимира Петрова, Юрія Тимошенко та Олександра Вілкула після того, як вони оголосили про свої наміри балотуватися.

⁵³ Див. Додаток до Другого оціночного звіту Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) за результатами Третього раунду оцінювання щодо виконання Україною рекомендацій у сфері прозорості фінансування політичних партій.

⁵⁴ Відповідно до закону, звіти про фінансування виборчих кампаній підлягають перевірці ЦВК та НАЗК, які повідомили представників МСВ БДПЛ про те, що вони здійснювали перевірку паралельно, але випустили спільні звіти.

⁵⁵ Щорічне державне фінансування політичних партій, що було запроваджено у 2015 році, не може використовуватись для оплати витрат на передвиборчу кампанію. Було розпочато розслідування ймовірного факту подання фальсифікованого звіту про фінансування виборчої кампанії партією "Батьківщина", що мало місце у 2016 та 2017 рр.

суми.⁵⁶ Обмежень щодо витрат у рамках кампанії не встановлено. Публічні заклики та зареєстровані законопроекти щодо заборони або обмеження витрат на телевізійну рекламу стали результатом витрачання надмірних сум на фінансування виборчих кампаній.⁵⁷

Всі кошти та витрати на фінансування кампаній повинні проходити через спеціальні банківські рахунки, що відкриваються після реєстрації кандидата. Проміжні фінансові звіти про фінансування виборчої кампанії подаються не пізніше ніж за 5 днів до дня голосування, та публікуються протягом одного дня разом з результатами перевірки. Остаточні фінансові звіти повинні бути подані протягом 15 днів після дня голосування, та результати їх розгляду публікуються протягом 30 днів після виборів.⁵⁸

Численні заяви про фінансування кампанії в основному з джерел, що не підпадають під правила фінансування виборчих кампаній, за спостереженнями МСВ БДППЛ, заслуговують на довіру.⁵⁹ Втім, обидва наглядові органи утримаються від визнання своїх повноважень щодо встановлення фактів будь-якого порушення положень закону щодо прозорості фінансування кампаній, в тому числі зловживання державними ресурсами; крім того, жоден з них не має повноважень на проведення розслідувань. Перевірка фінансових звітів є скоріше технічною відповідно до встановленого порядку, а санкції за будь-які порушення є недостатньо суворими.⁶⁰

Всі кандидати подали проміжні фінансові звіти у встановлений законом строк. Перевіркою ЦВК та НАЗК було виявлено, що 15 кандидатів отримували пожертвування від неуповноважених осіб, але поліція отримала заяву про проведення розслідування лише стосовно Володимира Зеленського та Анатолія Гриценка.⁶¹ Дані у звітах двох інших кандидатів не відповідали випискам з банківського рахунку, відкритого для фінансування кампанії, але жодних дій не було вжито. Три звіти містили більше витрат ніж надходжень, що, незважаючи на положення закону, який дозволяє здійснення витрат на фінансування виборчої кампанії лише з надходжень, не було визнано уповноваженими органами як порушення. Крім того, шість кандидатів не звітували жодних витрат

⁵⁶ Станом на січень 2019 року мінімальна заробітна плата складала 4 173 гривні (141 Євро). Здійснення пожертвувань іноземними та анонімними донорами та деякі інші типи фінансування заборонені.

⁵⁷ Перегляд лімітів витрат на виборчі кампанії є однією з ключових рекомендацій GRECO українському уряду, яка має на меті попередження витрачання надмірних сум на фінансування виборчих кампаній.

⁵⁸ Бланки фінансової звітності щодо фінансування виборчих кампаній містять пункти для опису джерела та суми кожного пожертвування, а також детальну відомість щодо витрат.

⁵⁹ Наприклад, прихильники надавали приміщення для розміщення виборчих штабів, оплачували паливо, друкували агітаційні матеріали, та фінансували подарунки. В Маріуполі штаб БПП розміщувався у підпільному виборчому штабі від імені чинного президента. Широко поширені випадки відсутності на агітаційних матеріалах обов'язкової інформації про її автора, видавництва та тираж також свідчили про отримання фінансування від третіх осіб. ЦВК повідомила МСВ БДППЛ про те, що деякі кандидати не провели оплату своїх рекламних повідомлень у Youtube зі спеціального рахунку, призначеного для фінансування кампанії. Крім того, деякі кандидати організували безкоштовні концерти, які не рекламувались як агітаційні заходи, компенсували членам ОВК та ДВК, кандидатури яких вони подавали, вартість книжок, та здійснювали платежі засобом масової інформації за демонстрацію своїх непозначених агітаційних матеріалів.

⁶⁰ Наприклад, неподання фінансового звіту тягне за собою накладення штрафу в розмірі від 5 100 грн. до 6 800 грн. (що відповідає еквіваленту 170 - 230 Євро).

⁶¹ В усіх випадках недозволені пожертвування були від осіб, що мають податковий борг. Наприклад, Гриченко отримав більш ніж 10 мільйонів гривень з недозволених джерел, Тарута - понад 6,8 мільйонів гривень, Вілкул - більше 5 мільйонів гривень, та Зеленський - понад 3,7 мільйонів гривень.

на фінансування кампанії. Звіти, подані трьома кандидатами, які вважаються лідерами перегонів, свідчать про те, що в середньому 70 відсотків їхніх витрат здійснювались на фінансування реклами у ЗМІ; при цьому, лише чинний президент витратив на рекламу понад 250 мільйонів гривень (близько 8.2 мільйонів Євро).

Засоби масової інформації

Медіа-середовище характеризується великою кількістю ЗМІ як на національному, так і на регіональному рівнях. Незважаючи на істотне зростання кількості сайтів новин та соціальних мереж, основним джерелом інформації залишається телебачення. Медіа-ринок в основному поділений відповідно до політичних уподобань, а висока концентрація засобів масової інформації залишається у приватній власності. Редакційна політика та політичний порядок денний, які підтримуються приватними ЗМІ, слугують виключно економічним інтересам їх власників, підриваючи загальну довіру до них та їх незалежність.⁶² Національна суспільна телерадіокомпанія України (UA: Суспільне), заснована у 2017 році, залишається серйозно недофінансованою, що істотно впливає на спроможність телерадіокомпанії виконувати свою громадську роль.⁶³

Відповідність ЗМІ вимогам закону контролюється Національною радою з питань телебачення і радіомовлення (НРУТР). Законодавство не передбачає жодних ефективних повноважень щодо накладення санкцій для своєчасного виконання Національною радою своїх зобов'язань під час виборчого періоду, а конкретні механізми розгляду скарг, пов'язаних зі ЗМІ, не застосовуються, незважаючи на попередні рекомендації БДПЛ. До того ж, незалежність та неупередженість Національної ради викликає сумніви, оскільки її члени призначаються за політичними квотами і часто голосують відповідно до політичних уподобань. На відміну від попередніх виборчих перегонів, Верховна Рада не затвердила мораторій на проведення перевірок ЗМІ для забезпечення свободи слова та безперервного висвітлення виборчих подій.

Конституція України гарантує свободу слова та забороняє цензуру, а нормативно-правова база загалом передбачає свободу ЗМІ. Втім, у протидії загрозам національній безпеці, уряд запровадив ряд жорстких заходів, що вплинуло на діяльність ЗМІ та журналістів. Починаючи з 2017 року указами президента були запроваджені економічні санкції проти низки телевізійних каналів, соціальних мереж, пошукових систем Російської Федерації. Крім того, близько 200 веб-сайтів, які вважалися антиукраїнськими, були заблоковані органами влади; законодавчі пропозиції щодо подальших обмежень очікують на розгляд.⁶⁴ З тих самих причин міжнародним журналістам тимчасово заборонений в'їзд в Україну, якщо є підозра у порушенні порядку в'їзду та виїзду з

⁶² Чотири основних медіа холдинги (*Star Light Media, 1+1 Media, Інтер Медіа, Медіа Група Україна*) мають спільну частку аудиторії в розмірі 76%.

⁶³ Державний бюджет забезпечує лише половину необхідного для суспільного мовника фінансування, що суперечить Закону України “Про суспільне телебачення і радіомовлення України”, яким гарантується фіксована сума бюджету в розмірі 0,2% від витрат державного бюджету попереднього року.

⁶⁴ Законопроекти, що спрямовані на запровадження заходів з протидії загрозам національній безпеці у інформаційному просторі очікують розгляду Верховною Радою.

окупованих територій.⁶⁵ 4 жовтня 2018 року Верховна Рада звернулася до Ради національної безпеки і оборони України з вимогою про запровадження санкцій проти двох національних телеканалів – “News One” та “112 Україна”, стверджуючи, що вони є інструментами поширення дезінформації та російської пропаганди. Під час виборчого періоду, НРУТР запровадила санкції проти “News One” за використання мови ненависті та антиукраїнські репортажі. 21 лютого було ініційоване розслідування проти “112 Україна” за схожими звинуваченнями.

Міжнародні та національні організації з прав людини зареєстрували велику кількість порушень прав журналістів. Безпека журналістів викликає особливе занепокоєння, оскільки вони зазнають погроз та переслідувань, особливо під час виборчого процесу.⁶⁶ Хоча законодавство гарантує захист журналістських джерел, суд постановив надати доступ до електронної пошти та листування у мобільних телефонах кількох журналістів-розслідувачів.⁶⁷ Крім того, випадок розголошення персональних даних кількох тисяч українців та іноземних журналістів націоналістичним сайтом “Миротворець”, який визначає їх як прихильників терористичних угруповань, залишається без уваги з 2014 року.

Результати медіа-моніторингу ЗМІ, який проводився МСВ БДПЛ, показали, що кампанія висвітлювалася у різних форматах, в тому числі через ток-шоу, програми новин, політичні дебати, а також через безоплатний та проплачений ефірний час.⁶⁸ Кандидати частіше використовували свої програми задля дискредитації опонентів, аніж для ознайомлення виборців зі своїми політичними поглядами. Крім того, приватні телевізійні канали, щодо яких місія проводила медіа-моніторинг, досить часто порушували правові положення про збалансоване та неупереджене висвітлення. Більшість кандидатів не виявляли інтересу до участі у телевізійних дебатах. Деякі журналісти та телеведучі демонстрували очевидну прихильність певним кандидатам шляхом запрошення прийнятних для кандидатів учасників програм, здійснення упереджених заяв, а також оголошення результатів опитувань без зазначення методології їх проведення, як того вимагає закон про вибори.

На телеканалах, щодо яких місія здійснювала медіа-моніторинг, висвітлювалися в основному кампанії семи кандидатів.⁶⁹ Втім, програми новин широко висвітлювали діяльність президента Порошенка, без чіткого розмежування його інституційної діяльності та політичної агітації. Приватні телеканали віддавали перевагу певним кандидатам шляхом надання додаткового часу та

⁶⁵ Нещодавно австрійському та італійському журналістам заборонили в'їзд в Україну. Див. заяви Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ від 8 березня та 25 березня 2019 року.

⁶⁶ Див. пункт 11 24-ї доповіді Управління Верховного комісара ООН з прав людини.

⁶⁷ Див. також заяву Представника ОБСЄ з питань свободи ЗМІ від 20 січня 2019 року на сайті новин “*Новое Время*”

⁶⁸ 18 лютого МСВ БДПЛ розпочала медіа-моніторинг ЗМІ у прайм-тайм на семи телевізійних каналах: суспільний телеканал “UA: Перший” та шість приватних телеканалів “Україна”, “1+1”, “Інтер”, “ICTV”, “112 Україна”, та “5 канал”. Також МСВ БДПЛ здійснює моніторинг виборчого контенту в онлайн ЗМІ та у соціальних мережах.

⁶⁹ Петро Порошенко, Володимир Зеленський, Юлія Тимошенко, Юрій Бойко, Олег Ляшко, Олександр Вілкул та Анатолій Гриценко.

особливої риторики висвітлення. “Інтер” та “112 Україна” надавали перевагу Юрію Бойку. “5 канал” та “Україна” в більшості висвітлювали діяльність Петра Порошенка. Володимир Зеленський переважав у ефірах на “1+1”. Хоча “5 канал” часто висвітлював Володимира Зеленського із застосуванням негативної риторики, “1+1” демонстрував такий самий підхід до висвітлення діяльності Петра Порошенка.⁷⁰ “ICTV” виділив 85% свого передвиборчого часу чотирьом кандидатам, часто демонструючи непозначені агітаційні матеріали, та помітно обмежуючи висвітлення Володимира Зеленського.⁷¹ Володимир Зеленський майже не висвітлювався у своїй політичній ролі, тоді як канал “1+1” активно демонстрував розважальні програми за його участю в якості актора. Методи висвітлення кампанії Володимира Зеленського наразі не регулюються чинною законодавчою базою.⁷² У період тиші, канал “1+1” транслював декілька розважальних програм за участю Володимира Зеленського.

Згідно закону про вибори, проплачена політична реклама дозволяється як у приватних, так і у суспільних ЗМІ, але має бути чітко позначена як така. Протягом всього періоду кампанії, проплачена політична реклама широко використовувалась основними кандидатами. Президент Порошенко був єдиним кандидатом, який придбав ефір на всіх телеканалах, щодо яких місія здійснювала медіа-моніторинг. Всупереч закону про вибори, велика кількість не позначених агітаційних матеріалів, відомих як “джинса”, була помічена під час ефірів прайм-тайм новин на всіх приватних каналах, щодо яких здійснювався моніторинг. Представники регіональних та місцевих ЗМІ повідомили спостерігачів ММСВ, що розміщення політичного контенту за винагороду є поширеною практикою. Така практика вводить в оману виборців та не надає справжньої інформації про політичну програму.

Відповідно до вимог законодавства, “UA: Суспільне” надав всім кандидатам безоплатний ефірний час у прайм-тайм. Всі кандидати скористалися цією можливістю. Суспільна телекомпанія утрималася від висвітлення заходів кандидатів у новинах, зосереджуючись на подіях та дебатах з кандидатами. Дотримуючись таких норм, “UA: Суспільне” намагався досягти балансу у висвітленні. Серед головних кандидатів лише Юлія Тимошенко та Анатолій Гриценко виявили

⁷⁰ На телеканалах “Інтер” та “112 Україна” Юрій Бойко отримав 45 та 28 відсотків висвітлення відповідно, часто із використанням позитивної риторики; Петро Порошенко та Юлія Тимошенко отримали 33 і 11, та 10 і 3 відсотки відповідно. На “5 каналі” та каналі “Україна” Петро Порошенко отримав 42 та 33 відсотки висвітлення відповідно, а Володимир Зеленський та Юлія Тимошенко - 10 і 6, та 16 і 3 відсотки відповідно, часто із використанням негативної риторики.

⁷¹ На “ICTV” Юлія Тимошенко, Петро Порошенко, Анатолій Гриценко, Олександр Вілкул та Володимир Зеленський отримали відповідно 35, 29, 26, 20 та 15 відсотків передвиборчого часу, переважно із нейтральною риторикою.

⁷² Наприклад, перші два сезони серіалу “Слуга народу”, де Володимир Зеленський грає роль шкільного вчителя, який став Президентом, транслювався “1+1” під час всієї передвиборчої кампанії зі значним підвищенням часу трансляції в останні тижні. Новий, третій сезон розпочався 27 березня. Серіал складає 43% всього ефірного часу, присвяченого Володимиру Зеленському на каналах, щодо яких місія здійснювала медіа-моніторинг. 23 березня “1+1” транслював документальний фільм ВВС про життя президента США Рональда Рейгана, де голос Рейгана був озвучений Володимиром Зеленським. Перед показом фільму “1+1” постійно транслював трейлери з уривками, у яких президент Рейган оголошував про свою участь у президентських перегонах, а також його інавгурацію, з голосом Володимира Зеленського за кадром. Документальний фільм транслювався повторно 30 березня у день тиші.

бажання взяти участь у дебатах, організованих суспільним телерадіомовником. Це обмежило можливість виборців порівняти кандидатів у інтерактивному режимі.

Скарги та апеляції

Право на ефективні засоби правового захисту закріплено законом про вибори. Учасники виборчого процесу мають право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, органів, кандидатів та інших суб'єктів виборчого процесу.⁷³ Стосовно більшості виборчих питань заявники можуть подати скаргу до виборчої комісії та/або до адміністративних судів, на розсуд заявника; таке пересікання сфер компетенції не відповідає належній міжнародній практиці.⁷⁴ Положення, якими обмежуються можливості отримання ефективних засобів правового захисту, включають пункти закону, якими дозволяється відмовляти у прийнятті заяви через незначні технічні неточності, а також порядок подання скарг у ЦВК, зміни до якого були затверджені в грудні 2018 року, якими забороняється подання скарг електронною поштою.⁷⁵

Суди дотримувались дво-денного строку для розгляду справ та пропонували сторонам провадження достатньо можливостей для представлення своїх справ.⁷⁶ Втім, деяким рішенням суду не вистачало обґрунтованої правової основи, в результаті чого обмежуються можливості доступу до ефективних засобів правового захисту у випадку порушення виборчих прав та виникають сумніви у незалежності правосуддя. Серед них - декілька справ проти чинного президента щодо зловживання його офіційним положенням та державними ресурсами та змішування ним офіційних заходів з передвиборною агітацією, а також одна справа проти Зеленського щодо нехтування ним правил фінансування кампанії та здійснення прямої агітації у своїх професійних виступах; всі вони не мали успіху. Крім того, декілька рішень того ж суду конфліктували одне з одним, підриваючи принципи юридичної визначеності.⁷⁷

ЦВК повідомила ММСВ про те, що вона отримала понад 130 скарг. Як правило, ЦВК відповідала на такі скарги шляхом надсилання листа за підписом одного члена ЦВК, а не через прийняття рішення на відкритому засіданні ЦВК із подальшим опублікуванням прийнятих рішень, як

⁷³ Втім, виборці мають право подавати скарги щодо порушення їхніх виборчих прав, а організації громадянського суспільства не володіють таким правом, якщо вони не акредитовані як спостерігачі. Наприклад, у задоволенні позову щодо оскарження закриття виборчих дільниць в Російській Федерації було відмовлено, оскільки заявник не зміг довести що він перебуватиме там у день голосування. Заява, подана НУО по боротьбі з корупцією щодо постанови ЦВК про затвердження складу ОВК, не була прийнята до розгляду, оскільки ця організація не була акредитована як офіційний спостерігач.

⁷⁴ Див. Кодекс належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії, пункт II.3.3.С.с.

⁷⁵ Багато заяв були визнані ЦВК та судами неприйнятними через технічні неточності; Верховний Суд виніс рішення за однією з апеляційних скарг про те, що суд нижчої інстанції занадто суворо застосував положення законодавства щодо недопустимості подання скарг.

⁷⁶ Понад 80 позовних заяв було подано у першій інстанції до Шостого апеляційного адміністративного суду, більшість з яких були про оскарження постанов ЦВК та декілька - проти кандидатів; у розгляді істотної кількості заяв було відмовлено через недостримання строку їх подання, встановленого у 5 днів. За декількома апеляційними заявами Верховний Суд відмінив рішення судів першої інстанції.

⁷⁷ Наприклад, відміна Верховним Судом рішення суду нижчої інстанції усунула прямий конфлікт між двома рішеннями одного суду щодо однієї й тієї ж постанови ЦВК, у яких одна колегія суддів підтримала постанову, а інша - її відмінила.

вимагається законом.⁷⁸ Цим підриваються прозорість та колегіальність встановленого порядку розгляду спорів. В результаті відхилення судами декількох скарг по суті, практику розгляду ЦВК скарг поза межами засідання не було припинено.⁷⁹ Крім того, ЦВК відмовилась розглянути по суті переважну більшість скарг та відмовила у їх прийнятті з технічних причин. Таким чином, скаржникам було відмовлено судами, а ЦВК мала ефективні засоби правового захисту проти адміністративних дій, що суперечить зобов'язанням ОБСЄ.⁸⁰

Верховний Суд має юрисдикцію за справами щодо оскарження результатів виборів. 20 березня Вища рада правосуддя призначила десять суддів Верховного суду, кандидатури яких раніше не були затверджені Громадською радою доброчесності за порушення принципів професійної етики.

Національні та міжнародні спостерігачі

Закон передбачає здійснення спостереження за виборчим процесом міжнародними та національними спостерігачами від місцевих неурядових організацій (НУО), статутом яких передбачається здійснення спостереження за виборчим процесом.⁸¹ Втім, у зв'язку із визнанням Верховною Радою України Російської Федерації країною-агресором, ухваленими нещодавно змінами до виборчого законодавства, громадянам Російської Федерації заборонено спостерігати за виборчим процесом в Україні.⁸² Це суперечить пункту 8 документу Копенгагенської наради ОБСЄ 1990 року.⁸³

ЦВК зареєструвала 139 НУО, в тому числі 132 організації, які подали заяви про реєстрацію для спостереження за виборчим процесом на території всієї країни.⁸⁴ Більшість з цих НУО до цього часу не мали досвіду спостереження за виборами. МСВ БДПЛ помітила невелику кількість НУО,

⁷⁸ Статтями 14 та 15 Закону України “Про ЦВК” передбачено, що будь-які заяви та скарги про заявлені порушення законодавства про вибори та реалізацію та захист виборчих прав повинні розглядатись ЦВК на відкритому засіданні ЦВК. Втім, близько 10 відсотків скарг, отриманих ЦВК було розглянуто відповідно до цього положення. МСВ БДПЛ не змогла отримати доступ до скарг або листів-відповідей через захист персональних даних, тому не мала можливості проведення систематичного аналізу змісту цих документів.

⁷⁹ Повністю ігноруючи закон, Верховний Суд виніс рішення про те, що ЦВК має абсолютну свободу та приймати рішення щодо розгляду скарги на відкритому засіданні. Це рішення частково суперечить рішенню того ж суду, винесеному раніше.

⁸⁰ Пункт 5.10 Документу Копенгагенської наради ОБСЄ 1990 року встановлює, що “кожний матиме ефективні засоби правового захисту проти адміністративних рішень таким чином, щоб гарантувати повагу до основних прав та забезпечувати ненанесення шкоди правовій системі”.

⁸¹ Національні спостерігачі реєструються ОВК, а міжнародні спостерігачі повинні отримати акредитацію ЦВК.

⁸² Змінами до законодавства забороняє “участь громадян та осіб, кандидатури яких були висунуті або подані країною-агресором або країною-окупантом, визначеними Верховною Радою України”. Директор БДПЛ у своїй заяві від 7 лютого, а також Голова ОБСЄ у своїй заяві від 8 лютого, висловили свій жаль з приводу цього рішення.

⁸³ Пунктом 8 документу Копенгагенської наради ОБСЄ 1990 року передбачено, що “держави-учасниці вважають, що присутність спостерігачів, як іноземних, так і національних, може підвищити авторитетність виборчого процесу...”. МСВ БДПЛ подала запит про акредитацію довгострокових та короткострокових спостерігачів, в тому числі направлених Російською Федерацією, але вони не були акредитовані уповноваженими органами.

⁸⁴ Чотирнадцять заяв про реєстрацію були відхилені 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.

які здійснювали активну діяльність по території всієї країни у передвиборчий період; найбільш помітними були “ОПОРА”, та в меншому ступені - “Комітет виборців України” та “Передові правові ініціативи”. Більшість співрозмовників ММСВ висловили занепокоєння щодо зв’язку деяких НУО з конкретними кандидатами.⁸⁵ Авторитет деяких НУО є сумнівним.⁸⁶ За даними веб-сайту ЦВК, всього було зареєстровано понад 93 000 національних спостерігачів від 82 НУО. Закон чітко не встановлює право національних спостерігачів відвідувати засідання ЦВК.⁸⁷ ЦВК зареєструвала понад 2 300 міжнародних спостерігачів від 36 організацій та іноземних держав.

День голосування

День голосування пройшов мирно; за даними ЦВК явка виборців склала 63,5 відсотків. ЦВК розпочала оприлюднювати попередні результати виборів по виборчих дільницях на своєму веб-сайті приблизно о 23:00 у день голосування.

Процедура відкриття голосування була позитивно оцінена на 246 з 265 виборчих дільниць, на яких здійснювалося спостереження. З виключенням поодиноких випадків, встановлені процедури були дотримані. Проте, спостерігачі ММСВ повідомляли про присутність неуповноважених осіб на 26 виборчих дільницях, а також втручання спостерігачів від кандидатів та партій на 10 дільницях. Близько чверті виборчих дільниць розпочали свою роботу з незначним запізненням.

Процес голосування отримав позитивну оцінку на 99% виборчих дільниць, де здійснювалось спостереження. Спостерігачі ММСВ охарактеризували процес як добре організований, спокійний, прозорий та впорядкований, з високим рівнем дотримання встановлених процедур. Декілька негативних оцінок були пов’язані з натовпами виборців та неналежним пломбуванням виборчих скриньок (5% від дільниць, де здійснювалось спостереження), часто через низьку якість пломби.

Порядок встановлення особи виборців та проставлення підпису у списку виборців та на корінцях бюлетенів був загалом дотриманий з декількома виключеннями. Так само, спостерігачі ММСВ повідомили про декілька випадків серйозних порушень, таких як спроби здійснення впливу на виборців (менш ніж 1%), випадки схожих за виглядом підписів у списку виборців (1%), випадки групового голосування (2%), голосування через довірену особу або голосування декілька разів (менш ніж 1% кожен). Спостерігачі відмічали порушення таємниці голосування, в тому числі - не всі виборці згинали свої бюлетені задля збереження таємниці голосування (6% дільниць, де здійснювалось спостереження), виборці демонстрували бюлетені, за якими вони проголосували, стороннім особам (8%), або ознаки фотофіксації виборцями своїх бюлетенів (2%). Все це може

⁸⁵ Назви, гасла, символіка деяких НУО прямо пов’язані з кампаніями кандидатів чи партій, що їх висунули. Крім того, молодіжні організації деяких партій були зареєстровані як спостережні неурядові організації.

⁸⁶ “Український центр демократичного суспільства”, який зареєстрував близько 32 000 спостерігачав, було засновано у грудні 2018 року; він не має веб-сайту, та не розмістив жодного повідомлення на своїй сторінці у *Facebook*, яка має 14 “вподобань” та 17 підписників (станом на 29 березня). У день голосування декілька спостерігачів від цієї НУО відкрито заявляли про зв’язок організації з чинним президентом.

⁸⁷ Представнику акредитованої НУО “ОПОРА” було дозволено спостерігати за засіданнями ЦВК лише в якості представника ЗМІ, але не в якості офіційного спостерігача. Оскарження цього рішення в суді не мало успіху.

викликати занепокоєння щодо можливого підкупу виборців, які висловлювались у передвиборний період. На 7% дільниць спостерігачі ММСВ відмітили присутність осіб, які не були членами ДВК, але за списками відстежували виборців, які вже здійснили голосування.

На 18% виборчих дільниць, відвіданих спостерігачами, незначній кількості виборців було відмовлено у голосуванні. Приблизно у половині цих випадків причиною відмови стала їх відсутність у списках виборців, а також численні випадки, коли виборці приходили не на свою виборчу дільницю або вони не могли надати дійсних документів, що підтверджують їхню особу. Спостерігачі ММСВ відмітили, що на 35 виборчих дільницях виборці змогли проголосувати, не маючи дійсного документу, що посвідчує особу.

Спостерігачі від кандидатів або партій були присутні на 95% виборчих дільниць, а національні спостерігачі від громадських організацій - на 57% дільниць. З огляду на кількість акредитованих громадських спостерігачів, це досить низький показник. Часто вони не могли навіть назвати організацію, яку представляли. На 7% виборчих дільниць спостерігачі ММСВ помітили осіб, які не мали права там перебувати, зокрема представників поліції. На 51% дільниць, де здійснювалося спостереження, особи, які не були членами ДВК втручалися або здійснювали управління процесом; у 27 випадках вони були спостерігачами від кандидатів або партій. Письмові скарги були подані на 9% дільниць, де здійснювалося спостереження.

Майже 58% виборчих дільниць були недоступні для виборців з обмеженими можливостями, а планування 23% дільниць не відповідало їхнім потребам. На 5% дільниць, де здійснювалось спостереження, відмічалися натовпи виборців.

Процес підрахунку голосів був оцінений позитивно на 279 з 331 виборчих дільниць, де здійснювалося спостереження. Підрахунок голосів здійснювався прозоро, спостерігачі від кандидатів та партій були присутні під час підрахунку голосів майже на всіх дільницях, відвіданих спостерігачами місії, а національні спостерігачі від громадських організацій – на понад половині дільниць. Відмічались окремі випадки присутності та надмірного втручання у процес підрахунку голосів неуповноваженими особами, зазвичай спостерігачами від кандидатів чи партій.

Спостерігачі ММСВ відмітили невелику кількість випадків істотних процедурних порушень та декілька серйозних порушень під час підрахунку голосів. Втім, вони повідомили, що основні процедури узгодження часто порушувались, серед яких оприлюднення кількості виборців у списку ДВК (39 випадків), кількості підписів виборців в основному списку та у списку виборців, що голосували на дому (67 та 65 випадків відповідно), або кількості використаних корінців від бюлетенів (41 випадок). На 57 дільницях, де здійснювалось спостереження за процесом підрахунку голосів, показники, встановлені під час процедури узгодження не були внесені у протокол до відкриття скриньок для голосування. Процедура підрахунку голосів загалом були дотримана, хоча спостерігачі ММСВ повідомили про 50 випадків, коли вони не відповідали встановленій послідовності. Такі випадки недотримання ДВК основних узгоджувальних процедур й були основною причиною негативної оцінки спостерігачами ММСВ.

Під час підрахунку голосів, у 42 випадках за спірними бюлетенями не було проведено голосування. Спостерігачі ММСВ відмітили також 24 випадки використання протоколів, завчасно підписаних членами ДВК, але не було відмічено жодної спроби свідомо фальсифікувати результати. На 45 виборчих дільниць, де здійснювалося спостереження, відмічалися проблеми із заповненням протоколів з результатами підрахунку.

Процес встановлення підсумків голосування на початковому етапі був оцінений негативно у 47 з 259 звітів за результатами спостереження. Переважно це було пов'язано з незадовільними умовами роботи ДВК, що спричинило переповненість та зменшило прозорість процесу. У 67 випадках умови за яких відбувалося встановлення підсумків були незадовільними в основному через брак місця та погану організацію. 45 виборчих дільниць були настільки переповнені, що це негативно вплинуло на процес, а у 57 випадках спостерігались напруження або заворушення. У 85 випадках, спостерігачі ММСВ не мали можливості в повному обсязі спостерігати за процесом внесення результатів голосування, що зменшило прозорість процесу. У 42 випадках не всі присутні мали чітке розуміння щодо процедури, а у 47 випадках спостерігачі ММСВ не мали можливості в повному обсязі спостерігати за процесом. У переважній більшості випадків уповноважені особи не отримали копії проміжного протоколу з підсумками голосування. Спостерігачі ММСВ повідомили про випадки, коли протоколи ДВК з результатами були неповністю заповнені (12 випадків) або не були узгоджені (20 випадків). Також були отримані повідомлення від спостерігачів з 39 ОВК, що члени ДВК або ОВК вносили зміни до показників у протоколах в приміщенні ОВК, чим порушили законодавство, а також про чотири випадки навмисної фальсифікації протоколів ДВК. Спостерігачі від кандидатів або партій, а також спостерігачі від громадських організацій були присутні на більшості ОВК. На 10 з 12 дільниць, де здійснювалося спостереження, були зафіксовані випадки втручання у роботу ОВК вищезгаданими спостерігачами.

***Єдиною офіційною версією цього звіту є англійська.
Водночас, з цим звітом можна ознайомитись також українською мовою.***

ІНФОРМАЦІЯ ПРО МІСЦЮ ТА ПОДЯКА

Київ, 1 квітня 2019 року – Ця заява про попередні висновки та результати є результатом спільних зусиль Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ (ODIHR), Парламентської Асамблеї ОБСЄ (ПА ОБСЄ), Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ), Європейського Парламенту (ЄП) та Парламентської Асамблеї НАТО (ПА НАТО). Було проведено оцінку з метою визначення відповідності виборів зобов'язанням ОБСЄ, міжнародним зобов'язанням та стандартам Ради Європи та інших організацій щодо демократичних виборів, а також національному законодавству.

Пан Ільєкка Канерва був призначений Головою ОБСЄ Спеціальним координатором короткострокових спостерігачів місії ОБСЄ. Пані Доріс Барнетт очолила делегацію ПА ОБСЄ. Пані Анжела Сміт є головою делегації ПАРЄ. Головою делегації ЄП став пан Даріуш Розаті. Пан Міхал Щерба очолює делегацію ПА НАТО. Посол Пітер Тейлер є Головою МСВ ОБСЄ, яка розпочала свою роботу 6 лютого.

БДПЛ, ПА ОБСЄ, ПАРЄ та ЄП ухвалили Декларацію принципів міжнародного спостереження за виборами 2005 року. Цю Заяву про попередні результати та висновки зроблено до завершення виборчого процесу. Остаточна оцінка виборів частково залежатиме від здійснення наступних етапів виборчого процесу, в тому числі підрахунку голосів, встановлення результатів голосування та оголошення результатів виборів, розгляду можливих скарг або апеляцій, поданих після дня голосування, а також проведення другого туру виборів. БДПЛ опублікує вичерпний остаточний звіт, в тому числі рекомендації щодо потенційних покращень, приблизно через вісім тижнів після завершення виборчого процесу. ПА ОБСЄ представить свій звіт під час Щорічної сесії в Люксембургу на початку липня 2019 року. ПАРЄ представить звіт на засіданні Регламентного комітету в Парижі 24 травня. ЄП презентує свій звіт на найближчому засіданні його Комітету із закордонних справ. ПА НАТО представить свій звіт під час засідання Регламентного комітету у Братиславі 31 травня.

МСВ БДПЛ включає 21 експерта, які працюють у столиці та 90 довгострокових спостерігачів, розміщених на території усієї країни. В день голосування, за процесом спостерігали 967 спостерігачів з 45 країн, в тому числі 797 довгострокових та короткострокових спостерігачів, запрошених БДПЛ, а також 107 членів делегації ПА ОБСЄ, 32 особи від делегації ПАРЄ, 12 спостерігачів делегації ЄП, а також делегація ПА НАТО у складі 19 осіб. За процесом відкриття спостерігали представники на 265 виборчих дільницях, а спостереження за голосуванням відбувалось на більш ніж 3 300 виборчих дільницях по всій країні. За процесом підрахунку голосів спостерігали на 331 виборчій дільниці, а за встановленням результатів голосування - на 153 ОВК.

ММСВ висловлює подяку органам державної влади України за запрошення спостерігати за виборами, Центральній виборчій комісії та Міністерству закордонних справ за співпрацю. Місія також висловлює подяку державним органам, політичним партіям, засобам масової інформації та організаціям громадянського суспільства, а також представникам міжнародної спільноти за їхню співпрацю.

За більш детальною інформацією звертайтеся до:

- Посла Пітера Тейлера, Голови МСВ БДПЛ, м. Київ (+38 044 256 3231);
- Томаса Раймера, Речника БДПЛ (+38050302 8446 or +48 609 522 266), or Улві Акхундлу, Радника ОБСЄ з питань виборів, м. Варшава (+48 695 808 813);
- Нет Перрі, Речник ПА ОБСЄ (+45 60 10 81 77);
- Богдана Торкаторіу, ПАРЄ (+33 650 392940);
- Карл Мінер, ЄП (+32 477 85 45 78);
- Хенрік Бліддал, ПА НАТО (+32 477 85 45 78)

Адреса МСВ БДПЛ:

Готель “Президент”, 2 поверх
вул. Госпітальна 12, 01601 Київ

тел.: +38044 256 3231; факс: +38044 256 3886; email: office@odihr.org.ua