

ОСТАТОЧНИЙ ЗВІТ СПОСТЕРЕЖЕННЯ ОПОРИ НА ЧЕРГОВИХ ВИБОРАХ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ 2019 РОКУ



Це видання здійснене завдяки підтримці американського народу, що була надана через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Думки і твердження, висловлені в публікації, можуть не співпадати з позицією USAID та уряду США.

Автори

Олександр Ключев

Олександр Неберікут

Ольга Коцюруба

Роберт Лорян

Юрій Лісовський

Григорій Сорочан

За загальною редакцією

Ольги Айвазовської

Літературне редагування

Анна Науменко

Дизайн

Вікторія Архипенко

ISBN 978-617-7142-55-2

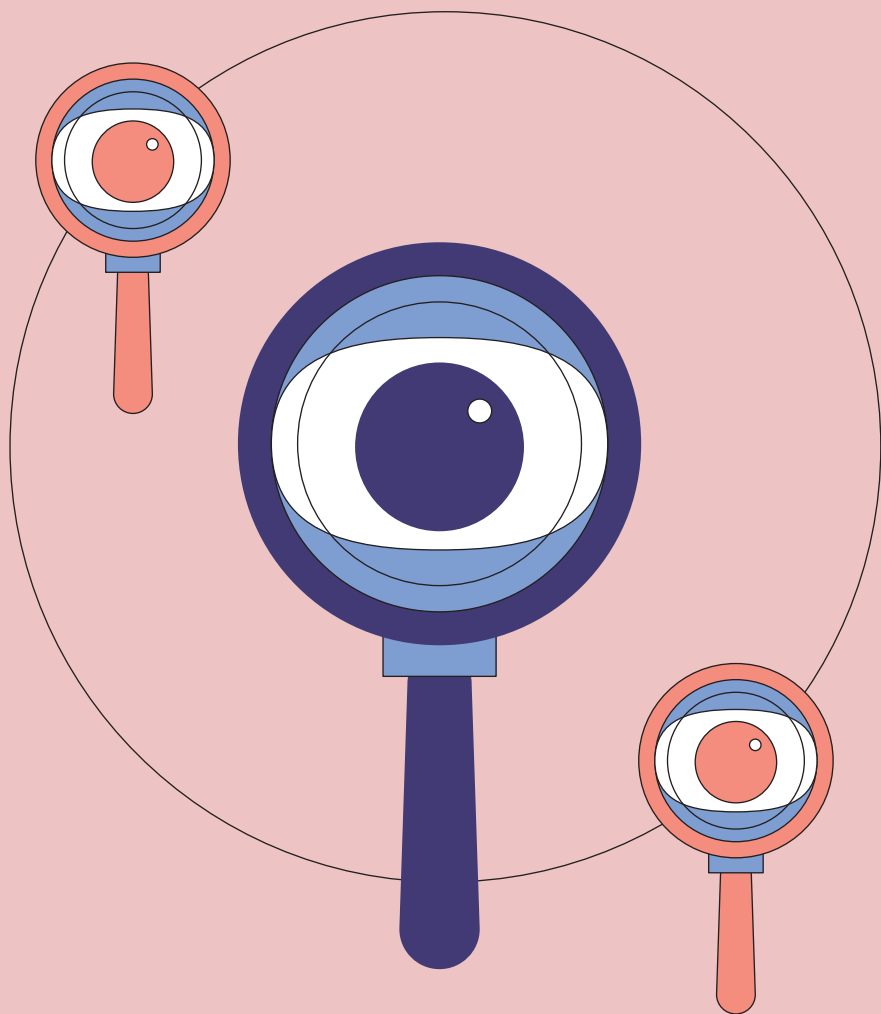
© ОПОРА, 2020

ЗМІСТ

ПРО СПОСТЕРЕЖЕННЯ ОПОРИ	5
ОСНОВНА ІНФОРМАЦІЯ ЗВІТУ	7
ДЕТАЛІЗОВАНЕ РЕЗЮМЕ ЗВІТУ	13
ВИБОРЧА СИСТЕМА ТА ЗАКОНОДАВСТВО	31
РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ НА ПОСТ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ	37
АГІТАЦІЙНА АКТИВНІСТЬ ПАРТІЙ І КАНДИДАТІВ	41
Особливості дочасної агітаційної кампанії.....	42
Формат агітаційних заходів та суб'єкти дочасної агітації.....	43
Агітаційна активність кандидатів у межах виборчого процесу.....	49
Агітаційна активність кандидатів під час підготовки до повторного голосування.....	54
АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРІВ	59
Діяльність ЦВК.....	60
Формування та діяльність окружних виборчих комісій.....	68
Утворення окружних виборчих комісій.....	69
Перші засідання окружних виборчих комісій.....	73
Ротації в складі ОВК.....	76
Формування дільничних виборчих комісій.....	76
Початок роботи дільничних виборчих комісій.....	82
Формування й організація роботи ОВК під час проведення повторного голосування.....	83
Утворення ДВК під час повторного голосування.....	87
Утворення виборчих дільниць для військовослужбовців Збройних сил України.....	90
ПРОЦЕДУРА ТИМЧАСОВОЇ ЗМІНИ МІСЦЯ ГОЛОСУВАННЯ БЕЗ ЗМІНИ ВИБОРЧОЇ АДРЕСИ	95
Судові спори з питань уточнення списків виборців.....	98

ПОРУШЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА	103
Підкуп та технології матеріального стимулювання виборців.....	104
Зловживання адміністративними ресурсами.....	111
Контрагітація та дезінформація на виборах.....	115
КРИМІНАЛЬНІ ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН	117
ВИНЕСЕНІ ВИРОКИ ЩОДО ВИБОРЧИХ ЗЛОЧИНІВ	125
АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА	129
ФІНАНСУВАННЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ ТА ЗВІТНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ	135
Законодавчі умови.....	136
Дисципліна, звітність учасників виборів.....	137
Надходження та витрати.....	141
АГІТАЦІЯ КАНДИДАТІВ У СОЦІАЛЬНІЙ МЕРЕЖІ FACEBOOK	149
НАЦІОНАЛЬНЕ СПОСТЕРЕЖЕННЯ	161
МІЖНАРОДНЕ СПОСТЕРЕЖЕННЯ	169
ДЕНЬ ГОЛОСУВАННЯ, ПІДРАХУНОК ТА ВСТАНОВЛЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ВИБОРІВ	171
Голосування та підрахунок голосів 31 березня 2019 року.....	172
Голосування та підрахунок голосів 21 квітня 2019 року.....	179
ВИСНОВКИ ЗВІТУ	187
РЕКОМЕНДАЦІЇ	195

ПРО СПОСТЕРЕЖЕННЯ ОПОРИ



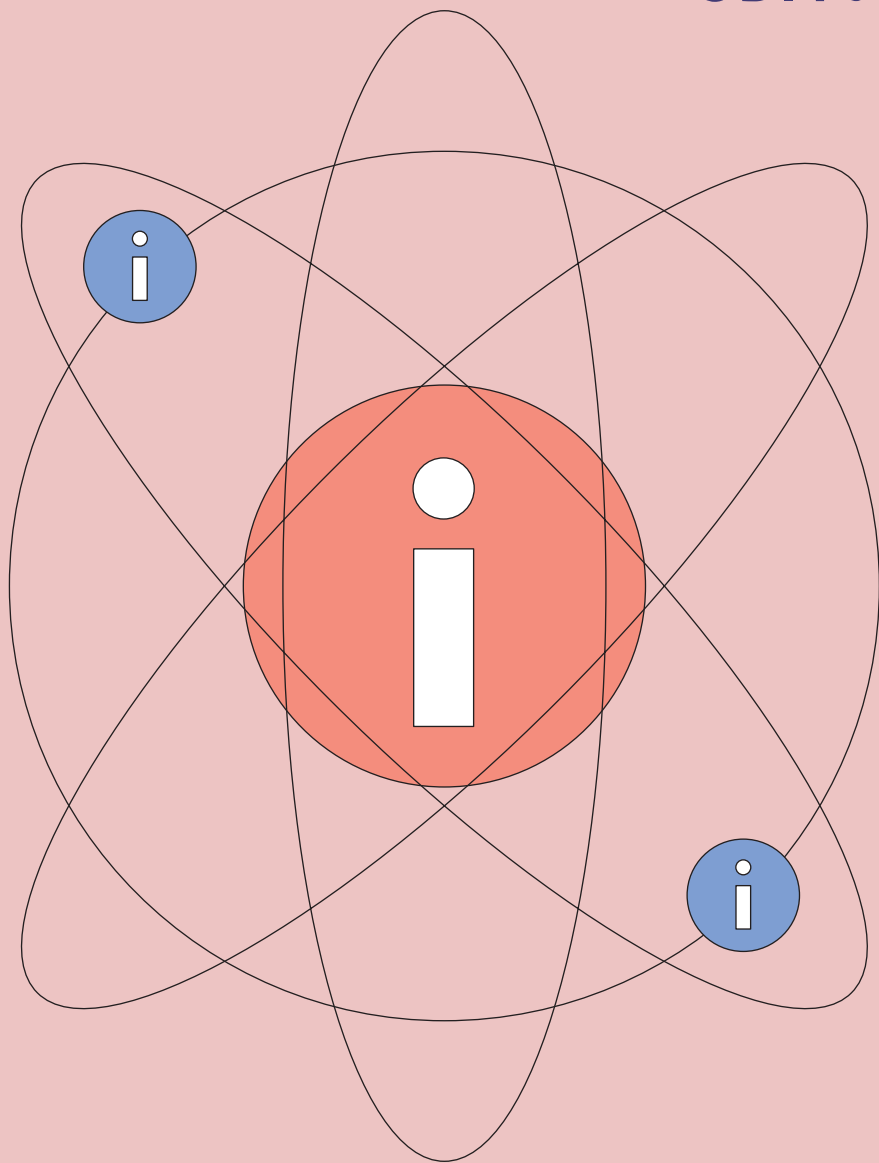
Громадянська мережа ОПОРА забезпечила незалежне позапартійне спостереження на чергових виборах Президента України 2019 року. Моніторингова кампанія організації розпочалась за три місяці до офіційного початку виборчого процесу. Спостереженням ОПОРИ були охоплені всі його етапи, для чого в регіонах України була розгорнута мережа довготермінових та короткотермінових спостерігачів.

Із жовтня 2018 р. по квітень 2020 р. в усіх регіонах України 151 довготерміновий спостерігач проводив моніторинг виборчого процесу. Діяльність ДТС курували 25 обласних координаторів, натомість пресекретарі в кожному регіоні професійно висвітлювали перебіг виборчого процесу. Для спостереження за процесом голосування та підрахунком голосів виборців ОПОРА рекрутувала, навчила та залучила до спостереження понад 3 000 короткотермінових спостерігачів. Вони фіксували всі виборчі процедури на статистично репрезентативній для України кількості виборчих дільниць. Унікальними продуктами короткотермінового спостереження ОПОРИ стали оцінка якості виборчих процедур на дільницях країни, паралельний підрахунок явки та паралельний підрахунок голосів виборців, а також належне юридичне документування фактів порушень.

Комплексне спостереження ОПОРИ дозволило сформувати об'єктивну оцінку чергових президентських виборів в Україні. Методологія спостереження ОПОРИ передбачає не лише виявлення порушень виборчого законодавства, а й офіційне реагування на них у законодавчо встановлений спосіб. Ця обставина вимагала від спостерігачів ОПОРИ системної роботи із правоохоронними органами шляхом подання та юридичного супроводження офіційних заяв, звернень, запитів чи повідомлень.

ОПОРА висловлює вдячність своїм спостерігачам за проведену роботу, а також слова підтримки тим представникам правоохоронних органів, які добросовісно і компетентно реагували на повідомлення організації про порушення законодавства.

ОСНОВНА ІНФОРМАЦІЯ ЗВІТУ



За результатами довготермінового та короткотермінового спостереження на чергових виборах Президента України ОПОРА констатувала конкурентний характер виборчого процесу. Процес голосування та період передвиборної агітації здебільшого відповідали базовим міжнародним стандартам демократичних виборів. Виборці були різнобічно поінформовані та забезпечені реальними альтернативами для волевиявлення, які широко уособлювали представлені в суспільстві політичні партії та репрезентували увесь спектр громадсько-політичних настроїв. Держава забезпечила громадянам належні умови для реалізації виборчих прав, без тиску та перешкод з боку влади чи інших суб'єктів під час голосування 31 березня та 21 квітня. Але, на думку спостерігачів, парламент, органи адміністрування виборів та правоохоронні інституції повинні докласти зусиль для усунення на законодавчому та практичному рівнях виявлених проблем виборчого процесу.

Президентські вибори були організовані в умовах неповного дотримання державою власних зобов'язань із проведення повноцінної виборчої реформи. Неefективність законодавства в частині належних правових умов для проведення розслідувань виборчих злочинів негативно вплинула на здатність держави протидіяти підкупу виборців та нелегальним виборчим фінансам, не дозволила повною мірою захистити виборчі права громадян за кордоном, внутрішньо переміщених осіб та трудових мігрантів. Проблематичним також був процес реалізації окремих повноважень офіційними спостерігачами від громадських організацій, права яких є невід'ємною частиною міжнародних стандартів демократичних виборів. При цьому виборчий процес відбувся із дотриманням базових стандартів демократичних виборів і вільного волевиявлення громадян.

Виборча кампанія характеризувалась високою конкуренцією між кандидатами, які мали можливість проводити інтенсивні та фінансово затратні виборчі кампанії. Чергові вибори Президента України встановили рекорд за кількістю претендентів на пост Президента України – 44 особи. На виборах глави держави, для порівняння, у 2014 році було зареєстровано 23 кандидати, у 2010 році – 18, у 2004 році – 26, у 1999 році – 15, у 1991 році – 6. Процес реєстрації учасників виборів був безконфліктним, а основною причиною відмови в реєстрації кандидатів стало невнесення останніми обов'язкової грошової застави. Серед 44 зареєстрованих кандидатів було лише 4 жінки, що вчергове засвідчує необхідність посилення гарантій рівноправної участі двох статей у виборчому процесі в Україні.

Неофіційний етап передвиборної агітації на користь близько 20 кандидатів розпочався за 3 – 4 місяці до передбаченого Законом старту виборчого процесу. І хоча кандидати не могли бути притягнуті до відповідальності за дочасну агітацію, державі необхідно звернути увагу на проблему порушення стандартів прозорості та підзвітності витрат кандидатів до набуття ними офіційного статусу. Однією з ключових особливостей офіційного періоду виборчої кампанії стала відмова найбільш популярного кандидата Володимира Зеленського проводити агітацію в традиційних її формах, натомість другий за впливовістю лідер кампанії Петро Порошенко активно поєднував посадові обов'язки Президента України зі статусом кандидата.

Спостерігачі ОПОРИ зафіксували масовість порушення кандидатами на пост Президента України правил ведення передвиборної агітації. Цей висновок підтверджується і даними Національної поліції України. 71% або 457 із 642 складених протоколів про адміністративні правопорушення стосувались виготовлення або розміщення агітаційних матеріалів без вихідних даних. Ця кількість охоплювала як етап дочасної агітації, так і офіційний період виборчої кампанії. Враховуючи недоліки в законодавстві, суди України застосовували неоднакові підходи під час розгляду порушень порядку проведення передвиборної агітації. Особливою складністю характеризувались справи щодо розміщення агітації на користь ще незареєстрованих кандидатів. За орієнтовними даними організації, судами країни було винесено лише 106 рішень із притягнення порушників виборчого законодавства до адміністративної відповідальності.

ЦВК і НАЗК забезпечили контроль дотримання строків подання та перевірили зміст проміжних та остаточних фінансових звітів розпорядників виборчих фондів. Усі кандидати на пост Президента України подали передбачені Законами України звіти, але їхні документи містили порушення, серед яких здійснення внесків особами з податковим боргом, призначення розпорядниками рахунків не уповноважених законом осіб, відсутність у платіжних документах повної інформації. ОПОРА звернула увагу на необхідність врахування контролюючими органами не лише даних з офіційних фінансових звітів кандидатів, а й безпосередньої інформації про фактичну спрямованість та обсяги витрат на рівні виборчих округів. Натомість недоступність оперативних даних про витрати кандидатів унеможлиблювала ефективне попередження порушень у сфері фінансування агітації.

Протягом виборчого процесу ОПОРА зафіксувала лише поодинокі випадки грошового підкупу виборців. Але виборча кампанія супроводжувалась резонансними повідомленнями від суб'єктів виборчого процесу та правоохоронних органів про інциденти із ознаками такого типу злочинів. Зокрема, Генеральна прокуратура України та Служба безпеки України повідомляли про спробу підкупу кандидата Юрія Тимошенка із метою схилення його до відмови від балотування. Тіньовий спосіб оплати праці членів виборчих комісій та компенсацій виборцям витрат на проведення агітації провокували політичні заяви конкурентів про використання окремими кандидатами технологій прихованого підкупу виборців. Суперечливою практикою з точки зору можливості зловживань стали місцеві програми з надання одноразової матеріальної допомоги громадянам в умовах виборчого процесу.

За даними Національної поліції України, під час виборів було розпочато 62 кримінальні провадження щодо можливого підкупу виборців. Вони включають розслідування можливого використання коштів місцевих бюджетних програм для підкупу виборців. Проміжні судові рішення засвідчують наявність фактів використання тіньових коштів під час виборів. Але відсутність остаточних вироків не дозволяє оцінити обґрунтованість зафіксованої під час виборів інформації про здійснення кандидатами підкупу виборців.

Передвиборча кампанія продемонструвала необхідність посилення законодавчих запобіжників від зловживань адміністративними ресурсами у виборчих інтересах. Крім недотримання державними службовцями принципів політичної неупередженості, спостерігачами виявлялись факти використання бюджетних програм і заходів у інтересах одного кандидата на пост Президента України. Кампанія 2019 р. засвідчила необхідність законодавчого і практичного врегулювання процесу реалізації Урядом та місцевими органами влади нових соціальних ініціатив в умовах виборчого процесу.

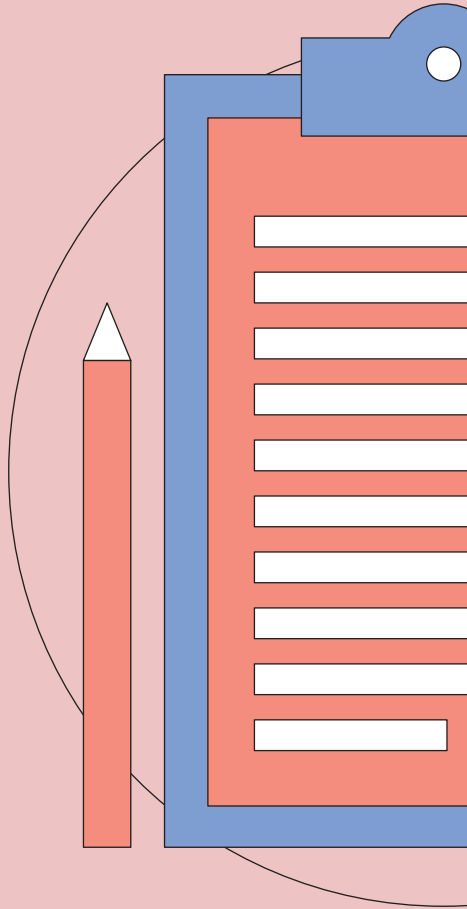
Зростання ролі соціальних мереж та політичної реклами в інтернеті відбувалось на фоні недостатньої прозорості витрат кандидатів та політичних груп на цю форму агітації. ОПОРА провела аналіз даних звітів кандидатів та їхніх фактичних витрат на політичну рекламу в інтернеті, який доводить важливість законодавчого врегулювання цієї все більш популярної форми агітації.

Організація оцінила якість процесу голосування на основі статистично репрезентативної кількості виборчих дільниць і не виявила системних проблем у забезпеченні вільного волевиявлення громадян. Ключовими недоліками процесу голосування стали спроби видачі та отримання виборчих бюлетенів без належних документів та розголошення виборцями змісту свого волевиявлення. Ці порушення на виборчих дільницях не мали централізованого характеру, але вони вимагають повноцінної інформаційно-просвітницької кампанії серед виборців.

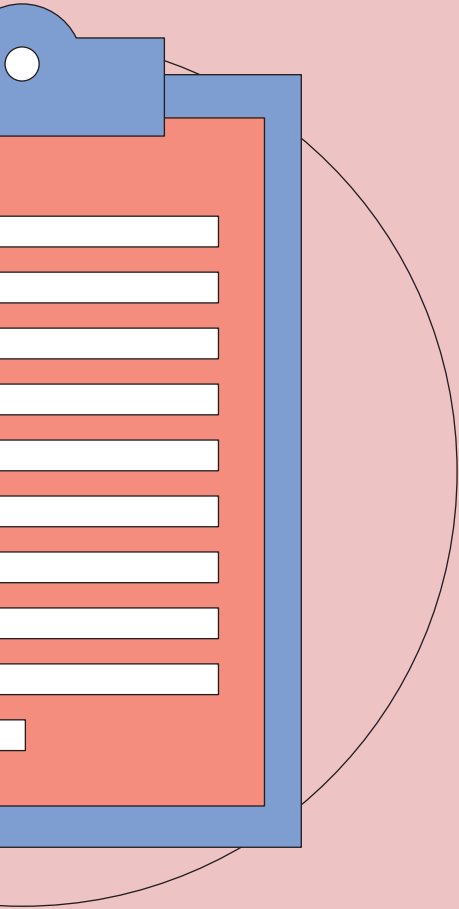
Паралельний підрахунок голосів виборців, проведений ОПОРОЮ, показав перемогу кандидата на пост Президента України Володимира Зеленського за результатами повторного голосування та його ж електоральну перевагу під час першого туру виборів. Позапартійний і незалежний від кандидатів паралельний підрахунок голосів виборців засвідчив відсутність маніпуляцій із результатами голосування на етапі встановлення підсумків та результатів голосування.

Активність виборців, за даними ОПОРИ, під час першого та другого турів голосування становила 63,2% та 61,6% відповідно. Явка на цих виборах була не значно більшою у порівнянні з попередніми виборами глави держави і засвідчує достатньо високу залученість виборців до передвиборчої кампанії. Переможець президентських виборів Володимир Зеленський за результатами першого туру та повторного голосування мав перевагу в абсолютній більшості регіонів України. Висока конкурентність виборів, поєднана із фактором явного фаворита кампанії, не спричинила значних конфліктів між суб'єктами виборчого процесу та їх прихильниками на етапі підрахунку голосів та встановлення результатів голосування.

Протягом виборчої кампанії ОПОРА виявила законодавчі та практичні перешкоди для повноцінного моніторингу виборчого процесу офіційними спостерігачами від громадських організацій. Проблеми із доступом на засідання ЦВК, отриманням публічної інформації про виборчий процес від комісій різного рівня, випадки незаконного обмеження прав спостерігачів – все це є причиною для посилення законодавчих гарантій для незалежного позапартійного спостереження за виборами в Україні. Суспільну і законодавчу оцінку також має отримати практика використання кандидатами лояльних чи прямо пов'язаних з ними ГО для організації політично вмотивованого чи «фейкового» спостереження.



ДЕТАЛІЗОВАНЕ РЕЗЮМЕ ЗВІТУ



Чергові вибори Президента України 2019 року стали третіми загальнонаціональними виборами, які проводились в умовах збройного конфлікту з Російською Федерацією. Внаслідок тимчасової окупації Автономної Республіки Крим, міста Севастополь, окремих районів Донецької та Луганської областей голосування було організовано в 199 з 225 територіальних округів.

Виборчий процес в умовах тимчасової окупації частини території України накладав особливу відповідальність на державні органи влади. ЦВК та правоохоронці були змушені зміцнювати безпеку виборів, включаючи кібербезпеку процесу передачі даних від ОВК до вищого органу адміністрування виборів.

Внутрішнє переміщення громадян, спровоковане збройною агресією сусідньої держави, вимагало належної інформаційно-просвітницької кампанії з питань тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси. Під час виборів парламент ухвалив рішення про законодавчу заборону громадянам країни-агресора бути міжнародними спостерігачами на виборах Президента України. Це рішення мало легітимну мету із протидії політично вмотивованому та упередженому спостереженню з боку іноземної держави чи пов'язаних з нею організацій. Не менш важливим було завдання з попередження потенційних безпекових провокацій з боку спостерігачів — громадян Російської Федерації. Даний вимушений крок України засвідчує необхідність системних і скоординованих кроків міжнародних інституцій із попередження заангажованості або провокативних дій спостерігачів.

Напередодні офіційного початку виборчого процесу Верховна Рада України прийняла рішення про запровадження воєнного стану в частині областей з 26 листопада до 26 грудня 2018 року. Правовий режим воєнного стану завершився за 5 днів до офіційного старту виборчого процесу і жодним чином не вплинув на підготовку до виборів державних органів та потенційних суб'єктів виборчого процесу. Враховуючи проведення операції із протидії зовнішній агресії Росії, ЦВК створила 80 спеціальних виборчих дільниць для голосування військовослужбовців.

Важливі для майбутнього суспільства вибори проводились на основі нереформованого законодавства. Недоліки правового регулювання в Україні є найбільш гострими на рівні парламентських кампаній, але і президентські вибори не були повною мірою забезпечені якісним законодавством.

До серйозних прогалин у Законах України відносились питання про- тидії підкупу виборців та зловживанням адміністративними ресурсами, прозорості фінансування агітаційних кампаній. На жаль, недостатньо ефективними залишались положення законодавства щодо застосуван- ня санкцій за злочини проти виборчих прав громадян. ОПОРА спіль- но з МВС України та Національною поліцією України задовго до стар- ту виборчих кампаній рекомендувала змінити Кримінальний кодекс та Кодекс про адміністративні правопорушення з метою забезпечення невідворотності покарання за порушення під час виборів. Розробле- ний в інклюзивний спосіб законопроект не був ухвалений Верховною Радою України, що не дозволило посилити спроможність держави в запобіганні та розслідуванні виборчих правопорушень. Законодав- ство України не врегулювало питання передвиборної агітації в со- ціальних мережах і не містило норм щодо протидії непрозорим ви- тратам кандидатів до їхньої офіційної реєстрації. Закони України та підзаконні акти не враховували масову мобільність виборців всередині країни, яка пов'язана із внутрішнім переміщенням з тимчасово окупованих територій та трудовою міграцією. Процедури тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси не були вчасно рефор- мовані, створюючи перешкоди для голосування внутрішньо переміще- них осіб та трудових мігрантів. Ще одним недоліком законодавства було неповноцінне забезпечення прав офіційних спостерігачів від громад- ських організацій. Зокрема, у Законах України відсутні належні гарантії права спостерігачів перебувати на засіданнях і робочих нарадах ЦВК, а також мати доступ до виборчої документації комісій різних рівнів.

Громадянська мережа ОПОРА традиційно оцінила не лише офіційний етап виборчого процесу, а й дочасні агітаційні кампанії потенційних кандидатів. Чергові вибори Президента України офіційно розпочались 31 грудня 2018 року, але неофіційні агітаційні кампанії потенційних кан- дидатів стартували ще влітку цього року.

Моніторинг ОПОРИ засвідчив високу інтенсивність дочасної агітації на користь кандидатів до початку виборів або їхньої офіційної реєстрації. За 3 – 4 місяці до офіційного старту виборів політичні лідери витрачали значні кошти на різні форми агітації, при цьому юридично передвиборна агітація можлива лише у межах виборчого процесу та після реєстрації кандидата.

Дочасна агітація є значною проблемою з погляду дотримання демокра- тичних стандартів виборів. До офіційного старту виборів де-факто агі- таційні кампанії здійснювались без дотримання вимог щодо прозорості

та звітності виборчих фондів. Якщо політичні партії постійно звітують про свої витрати, то фізичні та юридичні особи мали можливість безконтрольно фінансувати агітаційні кампанії до моменту офіційної реєстрації кандидатів. Окрім тіньового характеру витрачених коштів, дочасна агітація спричиняла порушення принципу рівності кандидатів. Законослужняні кандидати перебували у завідомо нерівних умовах з політичними лідерами, які завчасно розпочали проводити агітацію і витратити на неї невідзвітні кошти.

ЦВК вперше на виборах в Україні вдалася до офіційного попередження кандидатів на пост Президента України про неприпустимість дочасної агітації. У своєму зверненні Комісія визнала відсутність юридичних інструментів для заборони агітації до реєстрації кандидатів, але вказала на негативні наслідки порушення належних стандартів проведення передвиборчих кампаній. Висловлена ЦВК позиція, незважаючи на її декларативність, сприяла посиленню експертної та суспільної дискусії про механізми забезпечення прозорості виборчих фінансів та принципу рівності прав кандидатів.

До початку виборчого процесу не менше 20 потенційних кандидатів розпочали неофіційну агітацію на свою користь. Серед різних типів дочасної агітації політичні лідери найбільше використовували зовнішні рекламні носії та політичну рекламу в ЗМІ. Така агітація потребує значних витрат, але вони не підлягали повноцінному контролю до офіційного відкриття рахунків виборчих фондів кандидатів.

Найбільш інтенсивними та тривалими були дочасні агітаційні кампанії на користь Юлії Тимошенко, Петра Порошенка та Олега Ляшка. Ці політичні лідери були представлені у різних сегментах політичної реклами і активно проводили особисті зустрічі з виборцями в областях України. Менш масштабно, але достатньо інтенсивно, здійснювали дочасну агітацію Сергій Тарута, Анатолій Гриценко, Олександр Шевченко. Локалізованими в низці регіонів були дочасні агітаційні кампанії на користь Олександра Вілкула, Романа Безсмертного, Валентина Наливайченка, Олега Тягнибока (до визначення Руслана Кошулинського кандидатом від ВО «Свобода»).

Протягом вересня – грудня 2019 року найбільшу кількість візитів до регіонів здійснили Олег Ляшко та Петро Порошенко. Олег Ляшко ще до офіційного старту кампанії відвідав 18 областей у межах 26 окремих візитів. Натомість Петро Порошенко провів заходи у 16 областях під час 24 візитів.

Спостерігачі відслідковували перебіг заходів дочасної агітації на предмет дотримання потенційними кандидатами ключових демократичних стандартів політичного процесу. Важливим ризиком, який фіксувався на неофіційному етапі виборчого процесу, була участь майбутніх кандидатів у заходах з надання благодійної допомоги виборцям. Матеріальне заохочення громадян з боку потенційних кандидатів прямо не порушувало вимог законодавства, але створювало негативні передумови для організації підкупу вже під час офіційного виборчого процесу. На етапі дочасної агітації кандидати достатньо активно залучали державних службовців та представників органів місцевого самоврядування до своїх заходів. На думку ОПОРИ, неофіційний період передвиборчої боротьби, як і виборчий процес в цілому, засвідчили необхідність посилення заходів зі справжньої деполітизації державної служби та роботи інституцій місцевого самоврядування.

Ще до формального старту виборів спостерігачі ОПОРИ зафіксували інтенсивні кампанії негативного характеру, спрямовані проти ще незареєстрованих кандидатів. Ці контркампанії були реалізовані в місцевих ЗМІ та інтернеті й найчастіше спрямовувались проти Володимира Зеленського та Юлії Тимошенко.

Агітаційна діяльність кандидатів до початку виборчого процесу та їхньої офіційної реєстрації є типовою для України практикою. Але, на думку ОПОРИ, досвід президентських виборів 2019 року показав необхідність посилення діалогу з питань врегулювання фактичної агітаційної активності до офіційного початку виборчого процесу.

Спостерігачі ОПОРИ позитивно оцінили процес реєстрації кандидатів на пост Президента України, який мав неполітичний і безконфліктний характер. На нашу думку, ЦВК дотримувалась пріоритету пасивного виборчого права громадян під час розгляду документів потенційних учасників передвиборної кампанії.

До ЦВК свої документи подали 92 потенційні претенденти на найвищу посаду країни, з яких 44 особи набули статусу суб'єкта виборчого процесу. У порівнянні із попередніми кампаніями, вибори Президента України 2019 року стали рекордними за кількістю кандидатів. Основною підставою для відмови в реєстрації 47 претендентам стало невнесення останніми грошової застави у розмірі 2,5 млн гривень (одна заява – без розгляду). До виборчого бюлетеня було включено 39 осіб, враховуючи звернення 5 осіб до ЦВК із заявою про відмову від балотування (Андрій Садовий, Дмитро Добродомов, Євген Мураєв, Сергій Кривонос, Дмитро Гнап). Після скасування реєстрації цих кандидатів до виборчого бюлетеня було включено 39 осіб.

Приблизно порівну були поділені зареєстровані кандидати на пост Президента України за суб'єктом висування: 24 особи висунуті партіями, 20 осіб – шляхом самовисування. Як засвідчує дана статистика, інститут самовисування на президентських виборах залишається популярним. Шляхом самовисування у виборах брав участь і чинний на момент голосування Президент України Петро Порошенко.

Найчисельнішою серед кандидатів стала вікова група 46 – 60 років (22 особи). 15 кандидатів мали вік від 35 до 45 років, віком від 60 років було 7 кандидатів. Відповідно до Конституції України Президентом України міг бути обраний громадянин України, який/яка на день виборів досяг 35 років, має право голосу, володіє державною мовою і проживає в Україні протягом десяти останніх років перед днем виборів. Жінки склали меншість серед загальної кількості кандидатів на посаду глави держави – 4 особи, натомість 40 кандидатів були чоловіками. На виборах Президента України неможливо правовими механізмами забезпечити гендерну збалансованість переліку кандидатів, але явна диспропорція між двома статями засвідчує необхідність посилення ролі жінок у виборчих процесах усіх рівнів.

За оцінками ОПОРИ, лише 19 з 39 кандидатів на пост Президента України проводили активну або помітну передвиборчу кампанію.

Петро Порошенко, Юлія Тимошенко, Анатолій Гриценко, Олег Ляшко і Володимир Зеленський здійснювали масштабні загальнонаціональні агітаційні кампанії під час усього виборчого процесу. Вони були найбільше представлені в регіонах та охоплювали всі сегменти агітації (від політичної реклами у ЗМІ до вуличних зустрічей). Також проводили передвиборчу агітацію Руслан Кошулинський, Юрій Бойко, Олександр Вілкул, Олександр Шевченко, Юрій Дерев'яно, Сергій Тарута, Сергій Каплін, Валентин Наливайченко, Олександр Соловійов, Віктор Кривенко, Ігор Смешко, Віктор Бондар. Андрій Садовий та Євген Мураєв входили до переліку 19 кандидатів із помітною активністю до їхньої відмови від балотування. Якщо ж визначати двох кандидатів із найбільш масштабними кампаніями, то до них відносяться Петро Порошенко та Юлія Тимошенко за територіальним охопленням та різноманітністю форм агітації.

Протягом трьох місяців виборчого процесу кандидати особисто здійснили понад 390 візитів у регіони України. Лідерами за кількістю відвіданих областей України став Петро Порошенко (хоча б один раз відвідав 20 областей), Юлія Тимошенко (19), Руслан Кошулинський (18) і Олег Ляшко (18). Перед повторним голосуванням Петро Порошенко продовжував

активно приїжджати в територіальні громади. Натомість переможець повторного голосування Володимир Зеленський фактично не проводив під час першого та другого турів агітаційних зустрічей з виборцями. Для нього була характерною участь у регіональних концертах творчої студії «Квартал 95», формально не пов'язаних із передвиборчою кампанією.

За оцінками ОПОРІ, 16 із 39 кандидатів не проводили повноцінних виборчих кампаній, а окремі з них були абсолютно непомітними для виборців. При цьому неактивні кандидати отримали значне представництво у ОВК та ДВК, до складу яких вони мали право подавати своїх представників. Низька або відсутня агітаційна активність кандидатів з одночасним використанням ними квот під час формування ОВК та ДВК засвідчують поширеність технології «технічних» кандидатів у виборчому процесі в Україні.

Після офіційного призначення ЦВК повторного голосування, передвиборна агітація мала розпочатися лише на наступний день. Але учасники другого туру Володимир Зеленський та Петро Порошенко не чекали рішення Комісії і проводили приховані кампанії. Кандидати-переможці першого туру масово розміщували політичну рекламу на зовнішніх носіях та в соціальних мережах. Витрати на таку діяльність не могли здійснюватися з виборчих фондів, а тому мали відверто тіньовий характер. Як і у випадку з агітацією до початку виборів, держава повинна забезпечити належний контроль за фінансовими витратами кандидатів між першим та другим турами голосування.

Закон України «Про вибори Президента України» не визначає обмеження розміру виборчого фонду, передбачаючи лише ліміт для добровільного внеску фізичних та юридичних осіб.

До виборчих фондів 14 кандидатів надійшло більше 10 млн грн, при цьому чинний на момент виборів Президент України Петро Порошенко сформував найбільший виборчий фонд — 584 млн 507 тис. грн. Розміри виборчих фондів 6 з цих 14 кандидатів перевищили 100 млн грн: Юлії Тимошенко — майже 229 млн грн, Олександра Вілкула — 165 млн 225 тис. грн, Володимира Зеленського — 156 млн 405 тис. грн, Анатолія Гриценка — 123 млн 744 тис. грн, Олега Ляшка — 113 млн 459 тис. грн, Сергія Тарути — 105 млн 208 тис. грн. До виборчих фондів Юрія Бойка, Олександра Шевченка, Андрія Садового, Руслана Кошулинського, Євгена Мураєва, Сергія Капліна, Валентина Наливайченка надійшло від 10 до 76 млн грн. 4 кандидати на пост Президента України не відкрили рахунки вибор-

чого фонду (Олександр Данилюк, Роман Насіров, Олександр Ващенко, Дмитро Гнап), натомість фонди 7 учасників виборів отримали менше 100 тис. грн.

Звіти кандидатів показують, що 67,1% коштів виборчих фондів або 1,16 млрд грн були витрачені на агітацію в засобах масової інформації. На виготовлення агітаційних матеріалів пішло 12,4% коштів усіх фондів кандидатів, інші витрати на проведення передвиборної агітації або послуги склали 20,2% сумарного розміру фондів. Особливістю кампанії Петра Порошенка стало фінансування з виборчого фонду угод з громадськими організаціями із проведення агітації, на що було витрачено понад 6 млн грн. Неурядові організації раз на рік надають державі податкові та статистичні звіти і не зобов'язані оперативно й окремо від регулярної звітності оприлюднювати інформацію про використання коштів виборчих фондів.

Усі 44 кандидати на пост Президента України вчасно подали проміжні та фінансові звіти. За результатами перевірки НАЗК не виявило адміністративних порушень з боку самих кандидатів, але склали протоколи на низку розпорядників виборчих фондів та фізичних осіб. Агентство також направило до Національної поліції України звернення з ознаками кримінальних правопорушень у звітах 12 кандидатів. Ці звернення були незаконним поверненням внесків громадянами із податковим боргом, хоча ці кошти необхідно перерахувувати державі.

Державні органи продемонстрували спроможність забезпечити виконання законодавства у сфері виборчих фінансів, але саме правове регулювання залишається недосконалим. Спостерігачі не мали доступу до оперативних даних про дату відкриття і платежі виборчих фондів кандидатів, хоча така щоденна інформація доступна для НАЗК та ЦВК. Неможливість вчасно перевірити законність фінансування агітаційних заходів суттєво послаблювала ефект від спостереження за фінансуванням виборів. Спостерігачам також недоступні деталізовані дані про транзакції з виборчих фондів, які загально відображені у поданих звітах. Недоліком застосування законодавства є проведення НАЗК аналізу лише формальних даних зі звітів, без верифікації реальних практик фінансування передвиборної агітації. Агентство не має територіальних підрозділів для збору оперативної інформації з виборчих округів, натомість незалежні спостерігачі не можуть повноцінно оцінити можливі порушення без даних про платежі з рахунків виборчих фондів.

Вибори Президента України проводились за умов зростання впливу соціальних мереж на суспільну думку та зміцнення ролі політичної реклами в інтернеті для передвиборчих кампаній. За 13 днів до першого туру виборів українського президента соціальна мережа Facebook запровадила нові правила для публікації політичної реклами в Україні із метою підвищення прозорості та попередження іноземного втручання. Ці правила дозволили дізнатися про замовників реклами, цільову аудиторію, орієнтовну кількість переглядів, витрати на неї тощо. Порівняння витрат на політичну рекламу в Facebook із відображеними у фінансових звітах кандидатів витратами доводить непрозорість фінансування цього сегменту агітації.

За підрахунками ОПОРИ, кандидати в президенти за період виборчої кампанії витратили на рекламу на своїх офіційних сторінках у Facebook від 9,2 до 48 мільйонів гривень. Ці суми були підраховані на основі даних Бібліотеки політичної реклами, створеної соціальною мережею. Натомість за узагальненими даними остаточних фінансових звітів усі кандидати разом витратили 13,5 млн грн. Зокрема, орієнтовні витрати лідера електоральної гонки Володимира Зеленського в мережі Facebook вклялись у діапазон від 934 тис. грн до 9 млн 227 тис. грн. При цьому офіційно у звіті розпорядника виборчого фонду кандидата було зазначено близько 237 тис. грн. Петро Порошенко витратив на рекламу в цій соціальній мережі приблизно від 2 млн 433 тис. грн до 10 млн 692 тис. грн, офіційно звітуючи лише про 1 млн 199 тис. грн. Неспівпадіння витрат, зафіксованих у Бібліотеці політичної реклами, із даними офіційних звітів кандидатів є характерним і для інших кандидатів. Окремі з них офіційно не показали жодних витрат на політичну рекламу в інтернеті, хоча займалися такою агітацією (Ігор Шевченко, Олександр Вілкул, Юлія Литвиненко тощо). Звертає на себе увагу поширення політичної реклами кандидатів у Facebook у «дні тиші» після офіційного завершення передвиборчої агітації (близько 15% усіх рекламних повідомлень). Строки проведення агітації порушувались, зокрема шляхом використання значної кількості таргетованої політичної реклами сторінкою «Команда Зеленського». Де-факто порушенням законодавства стало і фінансування політичної реклами в інтернеті не з виборчого фонду, розповсюдження результатів екзит-полів до завершення голосування.

ОПОРА також окремо вивчила специфіку активності кандидатів у соціальній мережі Facebook, поширення політичних фейків та негативної інформації про конкурентів. За підрахунками ОПОРИ, найбільш масш-

табними у Facebook були агітаційні кампанії Володимира Зеленського, Петра Порошенка та Юлії Тимошенко. Ці учасники виборів не лише найактивніше рекламували себе у соціальній мережі, а й були представлені значною кількістю сторінок, створених на свою підтримку або проти їхніх конкурентів. Після проведення першого туру виборів суттєво активізувались кампанії з дискредитації Володимира Зеленського та Петра Порошенка. Натомість до 31 березня на сторінках соціальної мережі більше агітували за цих лідерів, а не проти їхніх конкурентів.

Зловживання адміністративними ресурсами були зафіксовані й у соціальній мережі — для агітації на користь Петра Порошенка використовувались Facebook-сторінки обласних державних адміністрацій. Спостерігачі організації відзначили, що важливу функцію в агітації за чи проти кандидатів відіграли Facebook-сторінки засобів масової інформації, зокрема «клікбейтних».

Агітаційна кампанія з повторного голосування була короткотривалою, але і надзвичайно конфліктною, хоча кандидати й обмежили різноманітність форм комунікації із виборцями. Володимир Зеленський і Петро Порошенко майже не відвідували регіони із особистими візитами, натомість були масово представлені політичною рекламою в ЗМІ та інтернеті. «Брудна» агітація або негативні кампанії проти кандидатів стали основним викликом для дотримання демократичних стандартів виборів напередодні другого туру президентських виборів. Кампанії «чорного» піару були анонімними або проводились від імені третіх осіб.

Внаслідок відмови Володимира Зеленського від участі в офіційних дебатах із конкурентом, ЦВК та Національна суспільна телерадіокомпанія України не змогли повноцінно реалізувати повноваження щодо забезпечення якісної дискусії між кандидатами на пост Президента України та політично неупередженої модерації дебатів. Претенденти на посаду Президента України провели спільний захід передвиборної агітації на НСК «Олімпійський», який не повною мірою відповідав законодавчим вимогам до офіційних теледебатів. Нівелювання значення теледебатів, організованих державою, негативно вплинуло на поінформованість виборців про кандидатів.

ОПОРА проаналізувала функціонування ЦВК, ОВК та ДВК на чергових виборах Президента України. Вищим органом адміністрування виборів є ЦВК, склад якої був призначений напередодні початку виборчого процесу. Комісія в новому складі не мала достатньо часу для внутрішньої

підготовки до важливої і потенційно конфліктної виборчої кампанії, але змогла на достатньо високому рівні забезпечити необхідні рішення та організаційні заходи.

Складний та конфліктний процес реєстрації кандидатів був забезпечений ЦВК із дотриманням пріоритету пасивного виборчого права громадян. Відмови у реєстрації кандидатів з боку ЦВК найчастіше були пов'язані із невнесенням потенційними кандидатами грошової застави. Як засвідчують міжнародні демократичні стандарти виборів та рішення Конституційного Суду України, грошова застава для кандидатів не є обмеженням виборчих прав громадян, а лише спрямовується на перевірку серйозності намірів громадянина брати участь у виборах. Правова позиція ЦВК щодо відмови в реєстрації кандидатів була, як правило, підтверджена судами під час розгляду виборчих спорів.

Неоднозначним був досвід роз'яснення ЦВК загальних чи суперечливих положень виборчого законодавства. Найбільш контраверсійною виявилась позиція Комісії щодо можливості виборців укласти із кандидатами безоплатні угоди та отримання ними компенсації за понесені витрати під час безпосереднього проведення агітації. Рішенням ЦВК визнано право кандидатів та виборців укласти угоди, але виключно безоплатні. При цьому кандидати отримали можливість компенсувати виборцям логістичні витрати у зв'язку з організацією та проведенням передвиборної агітації. У межах даного Роз'яснення право виконувати координацію та організацію роботи безоплатних агітаторів отримали громадські організації, звітність яких є недоступною в межах швидкоплинного виборчого процесу. Значна частина кандидатів та незалежних експертів висловлювала занепокоєння щодо фактичної можливості здійснювати прихований підкуп виборців шляхом фіктивної компенсації виборцям витрат на проведення безоплатної агітації. Незважаючи на визнання судами законності рішення ЦВК, ОПОРА наполягає на впровадженні процедури легалізації організаційних витрат кандидатів. Це особливо важливо для місцевих виборів, на яких приховані форми підкупу виборців можуть визначити результат голосування.

Позитивно оцінюючи заклик ЦВК до кандидатів уникати дочасної агітації, ОПОРА все ж відзначає відсутність змістовних роз'яснень щодо прогалин у законодавстві з питань передвиборної агітації. Організація самостійно зверталась до Комісії з цього кола питань, але не змогла отримати конкретної відповіді. На думку ОПОРИ, вищий орган адміністрування виборів непрозоро проводив робочі наради, які часто були основною

формою обговорення рішень, натомість публічні засідання Комісії відігравали роль оголошення завчасно ухвалених рішень. Робочі наради ЦВК не передбачені Законом України «Про Центральну виборчу комісію», врегульовані виключно на рівні Регламенту Комісії. ЦВК неодноразово відмовляла офіційним спостерігачам від громадських організацій перебувати на робочих нарадах, час від часу допускаючи до них спостерігачів від міжнародних організацій та іноземних держав. Із метою дієвого забезпечення колегіальності та відкритості в діяльності ЦВК, ОПОРА пропонує парламенту на рівні законодавства виробити чіткі критерії розрізнення та вимоги щодо проведення засідань і робочих нарад Комісії.

Спостереження ОПОРИ за діяльністю ЦВК засвідчило недостатність законодавчих гарантій для офіційних спостерігачів від громадських організацій. Протиріччя між положеннями Законів України «Про вибори Президента України» та «Про Центральну виборчу комісію» не надають однозначної відповіді щодо права присутності спостерігачів на засіданнях вищого органу адміністрування виборів. ЦВК на практиці трактувала законодавство як таке, що не дозволяє спостерігачам від громадських організацій без дозволу чи запрошення перебувати на її засіданнях. І хоча суди прямо не підтвердили позицію ЦВК, права офіційних спостерігачів у цьому аспекті не визначені повною мірою. Закон України «Про вибори Президента України» передбачає надання ЦВК громадським організаціям лише дозволу на ведення спостереження, натомість ОВК безпосередньо реєструють офіційних спостерігачів від таких організацій. Законодавство про президентські вибори вказує на поширення повноважень спостерігачів лише на територію виборчих округів, в яких вони зареєстровані. Це положення конфліктує із Законом України «Про Центральну виборчу комісію» щодо права присутності офіційних спостерігачів на її засіданнях і засвідчує нерівність підходів до регулювання діяльності національних та міжнародних спостерігачів. Спостерігачі від міжнародних організацій та іноземних держав реєструються ЦВК і здійснюють повноваження у всьому загальнодержавному окрузі. Відсутність належних гарантій спостереження за діяльністю ЦВК для національних організацій суперечить міжнародним стандартам демократичних виборів, зокрема рекомендації Венеціанської комісії.

Центральна виборча комісія сприяла інформуванню виборців про можливість тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси. Ця діяльність ЦВК була надзвичайно важливою, враховуючи високу мобільність виборців усередині країни. Але, на жаль, Комісія не встигла ухвалити рішення про скасування необхідності всім без винятку громадя-

нам додавати підтверджувальні документи до заяви про тимчасову зміну місця голосування без зміни виборчої адреси. На президентських виборах документи із підтвердженням заяви виборця не були обов'язковими лише для мешканців тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб. ЦВК лібералізувала процедури тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси лише напередодні позачергових виборів до Верховної Ради України. Під час президентської кампанії Комісія не встигла також запровадити електронний спосіб подачі заяв про зміну місця голосування.

Враховуючи призначення ЦВК напередодні виборів Президента України, Комісія не встигла ініціювати внутрішню інституційну реформу. Ця реформа, на думку ОПОРИ, повинна включати розширення доступу до наборів виборчих даних, запровадження консультацій з громадськістю та створення експертних груп, середньострокове та довгострокове планування діяльності Комісії. ОПОРА окремо підкреслює важливе значення оперативного доступу до даних про вибори для виявлення та попередження порушень виборчого законодавства. До прикладу, відсутність вчасної інформації про платежі з рахунків виборчих фондів кандидатів фактично унеможлиблює якісне виявлення випадків нелегального фінансування агітації.

На чергових виборах Президента України окружні та дільничні виборчі комісії формувалися двічі. Спочатку всі 44 кандидати мали право брати участь у наповненні виборчих комісій. Після призначення повторного голосування Володимир Зеленський та Петро Порошенко самостійно впливали на персональний склад ОВК та ДВК.

Ключовими викликами для діяльності окружних та дільничних виборчих комісій стали значна ротація їхнього складу та низька фінансова мотивація громадян працювати в них. Постійні заміни членів комісій негативно впливали на професійний рівень та результативність навчання членів комісій з боку ЦВК. Залежність членів ОВК та ДВК від нелегальних виплат з боку кандидатів ставила під сумнів їхню політичну неупередженість. Натомість відмова учасників виборів виплати неправомірної вигоди призводила до відмови членів комісій виконувати свої обов'язки.

Високий рівень ротації у складі виборчих комісій засвідчується наступними даними ОПОРИ, зібраними на рівні ОВК: на день голосування 31 березня склад комісій окружного рівня оновився на 37%. З 7 тис. 355 осіб, включених до початкового складу ОВК, було виключено 2 тис. 703 особи.

Показник замін членів ОВК для окремих кандидатів перевищував 100% (Олександр Мороз, Віталій Скоцик, Віталій Купрій). Така інтенсивність замін у складі ОВК, безумовно, негативно впливала на якість та стабільність роботи комісій, хоча вона і була меншою в порівнянні з попередніми президентськими виборами. На позачергових виборах Президента України у 2014 році показник ротацій у складі ОВК становив 51%.

Спостерігачі ОПОРИ засвідчили ще більшу ротацію у складі ДВК. Основними причинами відмов від повноважень були сфальшовані заяви про згоду осіб працювати у складі таких комісій та незначна сума виплат з боку держави.

На виборах Президента України кандидати наділені виключним правом вносити пропозиції до складу виборчих комісій. Кожен з них мав можливість внести по одній особі до складу кожної ОВК та ДВК, при цьому максимальний склад комісій не був обмежений.

17 з 44 кандидатів на пост Президента України внесли подання до всіх без винятку ОВК, 15 інших кандидатів не скористалися квотами лише в окремих комісіях цього рівня. Таким чином, 32 кандидати заповнили повністю або майже повністю всі місця у складі ОВК, передбачені для них Законом. 3 кандидати подали пропозиції до половини ОВК, ще 3 претенденти використали квоти менш ніж у 10% ОВК.

На президентських виборах 2019 року до складу ОВК було включено 7 355 осіб, 65% з яких раніше брали участь у роботі виборчих комісій. У порівнянні із попередніми виборами Президента України, менша кількість членів ОВК мала досвід проведення виборів: у 2010 р. 78% членів ОВК були з таким досвідом, у 2014 р. — 72%.

Під час утворення ДВК для першого туру виборів найбільшими проблемами стали випадки внесення до їхнього складу одних і тих самих осіб від різних кандидатів, неякісно підготовлені подання та фальсифікація заяв від потенційних членів комісій. Підробка документальної згоди осіб бути членами ДВК призводила до масових ротацій, але такі інциденти так і не стали предметом уваги та комплексного розслідування з боку правоохоронних органів.

За даними ОПОРИ, близько 2% ДВК були сформовані в мінімальному складі з 9 осіб, незважаючи на рекордну кількість кандидатів з правом вносити пропозиції до їхнього складу. Жоден з кандидатів не скори-

стався можливістю внести подання до 100% ДВК, при цьому 4 кандидати взагалі відмовились від права формувати ці комісії (Геннадій Балашов, Інна Богословська, Аркадій Корнацький і Роман Насіров).

24 з 44 кандидатів забезпечили собі представництво у всіх або майже у всіх ДВК країни. 12 кандидатів були представлені у ДВК окремих регіонів України.

Кандидати на пост Президента України Петро Порошенко, Юлія Тимошенко, Олег Ляшко, Юлія Литвиненко, Анатолій Гриценко і Микола Габер отримали представництво у більше ніж 90% ДВК країни. Дещо менше були представлені Володимир Зеленський та Юрій Бойко – у 84% та 83% ДВК відповідно. Серед кандидатів, які скористалися правом подати свої пропозиції, найбільше представництво собі забезпечив Петро Порошенко (99%).

Спостерігачі ОПОРИ звернули увагу на застосування ОВК неоднакових підходів до розподілу керівних посад у складі ДВК. Як правило, ОВК дотримувались принципу пропорційності, коли кандидати із найбільшою кількістю членів ДВК отримали найбільшу кількість керівних посад у їхньому складі. В окремих округах пропорційний спосіб розподілу керівних посад у складі ДВК не був дотриманий.

Кандидати Володимир Зеленський та Петро Порошенко мали право самостійно сформувавши всі ОВК та ДВК для проведення повторного голосування. До кожної ОВК кандидати могли запропонувати по 7 осіб: Петро Порошенко повністю використав свою квоту, натомість Володимир Зеленський не зміг делегувати своїх представників лише до двох ОВК міста Маріуполь. За даними ОПОРИ, 69% усіх членів ОВК мали досвід проведення першого туру виборів, 31% членів комісій були без такого досвіду.

Більшість членів ОВК від Петра Порошенка (82%) організували перший тур голосування, при цьому в ході повторного голосування він залучив велику кількість членів комісій, які раніше представляли інших кандидатів (Юлія Литвиненко, Володимир Петров, Василь Журавльов, Юрій Тимошенко, Роман Насіров, Сергій Каплін, Олександр Мороз). Значно менше членів ОВК від Володимира Зеленського мали досвід організації першого туру голосування (54%). У порівнянні з Порошенком, кандидат Зеленський залучив колишніх членів ОВК від ширшого переліку канди-

датів, однак частка таких осіб від кожного з них була незначною (Микола Габер, Олег Ляшко, Анатолій Гриценко, Олександр Шевченко, Юлія Тимошенко, Сергій Тарута). Масштаб переходів членів ОВК від одних до інших кандидатів, особливо у випадку з представництвом Петра Порошенка, засвідчує приховану роль «технічних» кандидатів у виборчому процесі¹.

На думку ОПОРИ, проблеми із формуванням та значні заміни у складі ОВК та ДВК вчергове підкреслюють необхідність посилення фінансової мотивації для членів виборчих комісій з боку держави. Можливим механізмом стабілізації адміністрування виборів може розглядатися прозорий механізм розподілу державою внесків політичних партій та кандидатів на оплату праці членів ОВК та ДВК. Постійною має стати і система навчання та сертифікації потенційних членів виборчих комісій для завчасної та результативної підготовки професійних кадрів органів адміністрування виборів.

ОПОРА системно відслідковувала стан дотримання законності голосування на спеціальних дільницях для військовослужбовців, забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та трудових мігрантів. Був проведений і аналіз судових рішень щодо права голосу громадян України, які проживають за кордоном та/або не мають зареєстрованого місця голосування.

Держава продемонструвала здатність організувати голосування на спеціальних дільницях для військовослужбовців із дотриманням демократичних стандартів. Під час першого туру на спеціальних дільницях правом голосу скористалися 36 147 військовослужбовців, на повторному голосуванні — 36 926. Результати голосування військовослужбовців відповідали суспільним настроям і не продемонстрували серйозних аномалій. Під час першого туру опозиційний кандидат Володимир Зеленський лише на 108 голосів поступився тодішньому Президенту України Петру

1 Під «технічним» кандидатом розуміємо кандидата, який не бере реальної участі в боротьбі за голоси виборців і не проводить справжніх агітаційних заходів, натомість його формальні права і повноваження у виборчому процесі використовуються впливовими учасниками передвиборної боротьби. Як правило, квоти «технічних» кандидатів використовуються для отримання переваги у складі виборчих комісій.

Порошенку, при чому інші кандидати також отримали значну підтримку військовослужбовців. Конкурентними були і результати повторного голосування: Петро Порошенко здобув лише на 976 голосів більше, ніж його конкурент Володимир Зеленський.

За даними Державного реєстру виборців, під час першого туру тимчасово змінили місце голосування 315 725 осіб, на другому турі можливість скористалися 325 604 громадян. Перед кожним з двох турів голосування близько 75 тис. громадян із виборчою адресою на тимчасово окупованих територіях Донбасу та Криму змінили місце голосування. Відзначаючи зусилля ЦВК з інформування виборців, ОПОРА наголошує на тому, що Комісія не скористалася можливістю спростити процедури зміни місця голосування на виборах Президента України.

Досвід президентських виборів знову засвідчив проблематичність умов голосування громадян без зареєстрованого місця проживання. Законодавство та судова практика досі пов'язують наявність зареєстрованого місця проживання з правом виборця бути включеним до списків виборців. Такий підхід, на думку ОПОРИ, порушує конституційні права громадян і вимагає перегляду шляхом змін до законодавства. Громадяни за кордоном часто не мали практичної можливості змінити місце голосування, а відсутність у них внутрішнього паспорта не дозволяла проголосувати під час перебування на території України. Кількість закордонних виборчих дільниць, у свою чергу, обмежує виборців у доступі до процедури голосування. На думку ОПОРИ, законодавство необхідно комплексно переглянути на предмет посилення гарантій виборчих прав громадян, які проживають за кордоном або не мають зареєстрованого місця проживання в Україні.

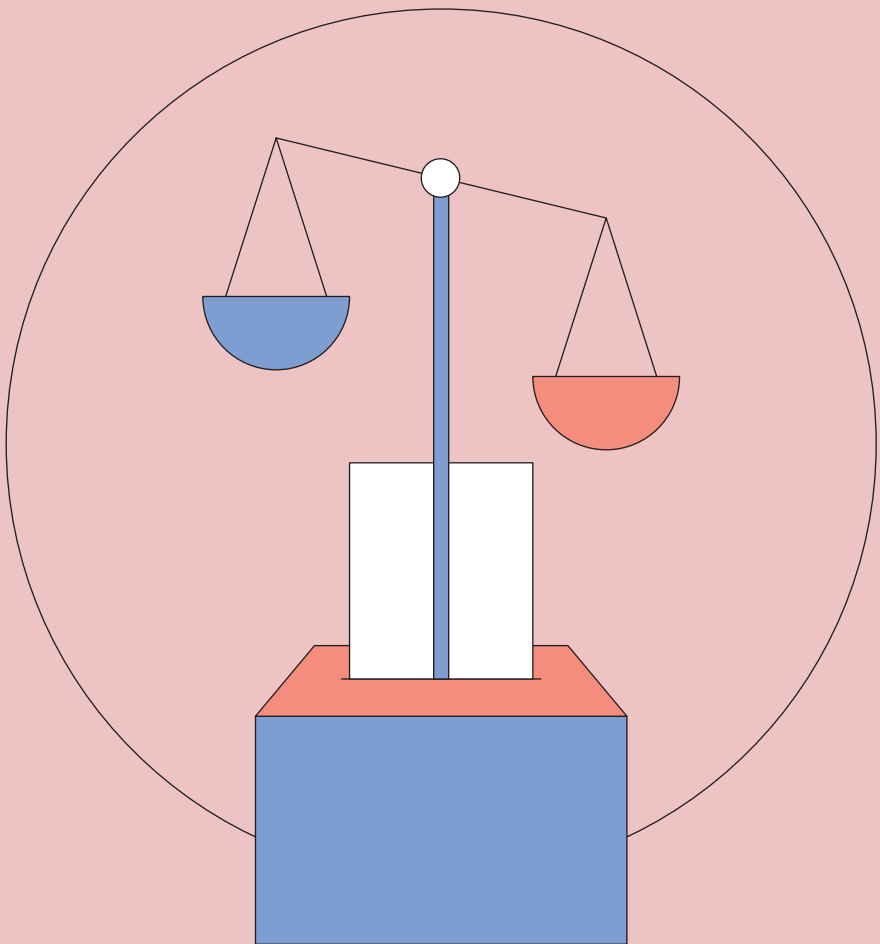
На чергових виборах Президента України рекордна кількість громадських організацій звернулась до ЦВК за дозволом вести спостереження – 152, з яких 139 отримали позитивне рішення Комісії. 13 організаціям було відмовлено через відсутність у статутних документах питань виборчого процесу та спостереження. 85 з 139 або 61% громадських організацій не мали попереднього досвіду спостереження за виборами. При цьому спостерігачі ОПОРИ встановили юридичний зв'язок 39 громадських організацій із кандидатами на пост Президента України. Велика кількість громадських організацій на виборах та їхній офіційний чи неформальний зв'язок з кандидатами засвідчують про цілеспрямовані спроби українських політиків залучати треті сторони як елемент виборчих технологій. Негативні очікування щодо дестабілізації роботи

виборчих комісій чи процесу голосування шляхом втручання політично вмотивованих спостерігачів не справдилися. Але, на думку ОПОРИ, кандидатам та політичним партіям України важливо утриматись від використання громадських організацій в електоральних цілях. Така практика непрямо дискредитує незалежне позапартійне спостереження, оскільки виборцям важко виявити зв'язки між кандидатами та формально незалежними від них спостерігачами.

Найпоширенішим порушенням під час голосування 31 березня та 21 квітня 2019 року стали спроби видачі членами ДВК бюлетенів без пред'явлення виборцями належних документів. Такі зловживання були зафіксовані на 14,5% дільниць під час першого туру голосування, під час повторного голосування — на 5,5% дільниць. Порушення порядку видачі та отримання виборчих бюлетенів не мали організованого характеру, але вони належать до серйозних злочинів проти виборчих прав громадян. Іншим частим порушенням під час двох турів голосування стало недотримання таємниці голосування (31 березня — 10,4% дільниць, 21 квітня — 5,5% дільниць). У цілому процес організації голосування на виборах Президента України мав законний характер і не супроводжувався масовими порушеннями.

На чергових виборах Президента України активність виборців була не значно вищою, ніж на позачергових виборах глави держави 2014 року. За даними, отриманими в ході паралельного підрахунку голосів ОПОРИ, у першому турі виборів взяли участь 63,2% виборців, у повторному голосуванні — 61,6% (похибка дослідження — 0,8%). Натомість на позачергових виборах Президента України активність виборців становила 60%. Офіційні результати голосування стали нетиповими для України з точки зору підтримки одного кандидата в більшості регіонів країни. За результатами першого туру виборів лідер кампанії Володимир Зеленський переміг у 19 областях та столиці, натомість шостий Президент України отримав найбільшу кількість голосів виборців у всіх регіонах України, крім Львівської області. Суттєва електоральна перевага одного кандидата фактично сприяла зниженню ефективності незаконних технологій на виборах.

ВИБОРЧА СИСТЕМА ТА ЗАКОНОДАВСТВО



Вибори Президента України проводилися по єдиному загальнодержавному одномандатному виборчому округу, який включає в себе всю територію України та закордонний виборчий округ. Безпосередньо для підготовки, організації і проведення виборів використовувалися одномандатні виборчі округи, що діють на постійній основі. Під час чергових виборів Президента, які відбувалися в 2019 році, використовувалося 199 із 225 територіальних виборчих округів. 26 округів не було утворено і відповідно голосування не проводилося в межах тих територій України, які повністю або частково є тимчасово окупованими Російською Федерацією (12 округів – в Автономній Республіці Крим та Севастополі, 9 округів – у Донецькій області, 5 округів – у Луганській області)². Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Обраним вважається кандидат, який одержав на виборах більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Якщо жоден кандидат не набрав встановленої Законом кількості голосів, ЦВК приймає рішення про проведення повторного голосування.

У правовому полі перебіг чергових президентських виборів в Україні відбувався в умовах недотримання органами державної влади публічних зобов'язань щодо проведення повноцінної виборчої реформи.

Унаслідок відсутності прогресу в гармонізації виборчого законодавства невиконаною залишилася більшість конкретних рекомендацій щодо виборів, наданих міжнародними та національними спостережними організаціями³. Однак переважно вони стосувалися законодавства щодо парламентських, а не президентських виборів. Разом з тим відсутність дієвого забезпечення невідворотності покарання за виборчі злочини та інші порушення законодавства залишаються ключовими проблемами, спільними для різних видів виборів в Україні⁴.

.....

2 З 2014 року в Україні діє Закон «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», яким, зокрема, встановлено, що під час проведення виборів Президента України голосування не здійснюється на Кримському півострові. Правову базу складає також Указ Президента № 32/2019 від 7.02.2019 «Про межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій та Луганській областях».

3 Див.: Аналіз процесу виконання Україною рекомендацій у сфері виборів, наданих міжнародними та національними спостережними місіями, міжнародними організаціями та іноземними країнами-партнерами. Режим доступу: <https://bit.ly/2kdhzRq>

4 У Верховній Раді зареєстрований законопроект № 8270 щодо посилення відповідальності за порушення виборчого законодавства.

Законодавча неврегульованість питань, що стосуються підкупу виборців, використання адміністративного ресурсу, нелегальних фінансових ресурсів на агітацію — залишалися значними перешкодами для визнання цілковитої відповідності існуючих виборчих практик демократичним виборчим стандартам. Верховна Рада України не використала наявний ліміт часу з метою ухвалення змін кримінального та інших суміжних законодавств до старту президентських виборів.

Уже після президентських виборів Верховна Рада поспішно прийняла Виборчий кодекс⁵, яким, серед іншого, визначені особливості підготовки і проведення голосування та встановлення результатів виборів Президента України, загальний порядок висунування та умови реєстрації кандидатів, формування та використання виборчих фондів кандидатів на пост Президента України. Однак документ потребував суттєвого доопрацювання, оскільки містив суперечливі норми і не враховував усіх поправок, запропонованих експертами та профільними громадськими організаціями в межах робочої групи, яка напрацьовувала його текст. А сам процес розгляду відбувався без належного інтересу та участі з боку депутатського корпусу. Депутати Верховної Ради України VIII скликання визначили набуття чинності Виборчим кодексом лише з 1 грудня 2023 року. У вересні 2019 року Президент України Володимир Зеленський застосував вето до Виборчого кодексу, натомість парламент у грудні цього ж року повторно ухвалив Виборчий кодекс із пропозиціями глави держави. Зміни включають вирішення проблем із забезпеченням виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та трудових мігрантів та деякі інші прогресивні норми, але депутатські фракції та групи планують продовжити роботу з удосконалення Кодексу.

Процес підготовки та проведення президентських виборів в Україні регулювався спеціальним законом «Про вибори Президента України», прийнятим у 1999 році⁶. За цей час у документ неодноразово вносилися зміни (всього 34 редакції), найсуттєвіші з яких були прийняті в 2014–2016 роках і пов'язані з удосконаленням нормативно-правової бази у сфері запобігання та протидії політичній корупції; порядку державної реєстрації громадських формувань; засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні; функціонування української мови як державної.

.....
5 На момент підготовки звіту Кодекс не був підписаний Президентом.

6 Закон України «Про вибори Президента України» № 474-XIV від 05.03.1999.

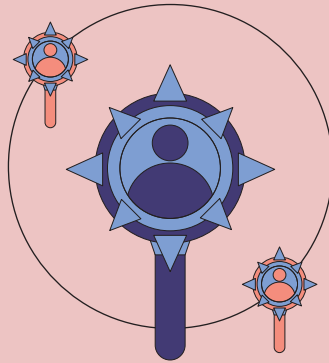
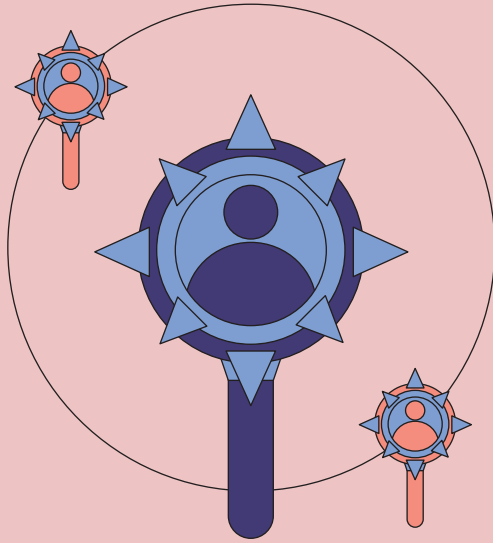
Практика проведення президентських виборів засвідчила відсутність у Законі положень, які б сприяли повноцінній реалізації демократичних принципів виборчого права. Зокрема, залишилося неврегульованим питання ведення передвиборної агітації та фінансування виборчих кампаній до офіційного старту виборчого процесу. Також законодавчо невизначеними залишалися питання щодо забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних усередині країни громадян. У чинному на момент проведення виборів Законі були відсутні дієві положення щодо порядку залучення суб'єктами виборчого процесу громадян до здійснення заходів передвиборчої агітації.

Значний резонанс у контексті проведення президентських виборів викликало рішення парламенту про заборону бути офіційними спостерігачами громадянам або підданам держави, яку Верховною Радою визнано державою-агресором або державою-окупантом⁷, а також особам, пропозиції стосовно яких ініційовано або внесено такими державами. Відповідно до Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» Російську Федерацію визнано державою-агресором, яка чинить злочин агресії проти України, та державою-окупантом, яка здійснює тимчасову окупацію частини території української держави. Як наслідок, громадяни Російської Федерації не змогли брати участь у спостереженні за перебігом президентських виборів в Україні, у тому числі в рамках місії ОБСЄ/БДІПЛ. Законодавець обґрунтовував таке рішення необхідністю мінімізації ризиків та загроз втручання Російської Федерації в проведення виборів в Україні. ОПОРА вважає, що ризики такого втручання були актуальними з огляду на існуючі факти політичного вмотивованого спостереження за місцевими виборами в Україні в 2015 році⁸, а також приклади так званого «фейкового спостереження», за допомогою якого Росія намагалася легітимізувати вибори в окупованому Криму, Абхазії, Південній Осетії, Придністров'ї. Однак ця проблема не може бути ефективно врегульована Україною в односторонньому порядку і потребує скоординованих та комплексних рішень на рівні профільних міжнародних інституцій, зокрема ОБСЄ/БДІПЛ.

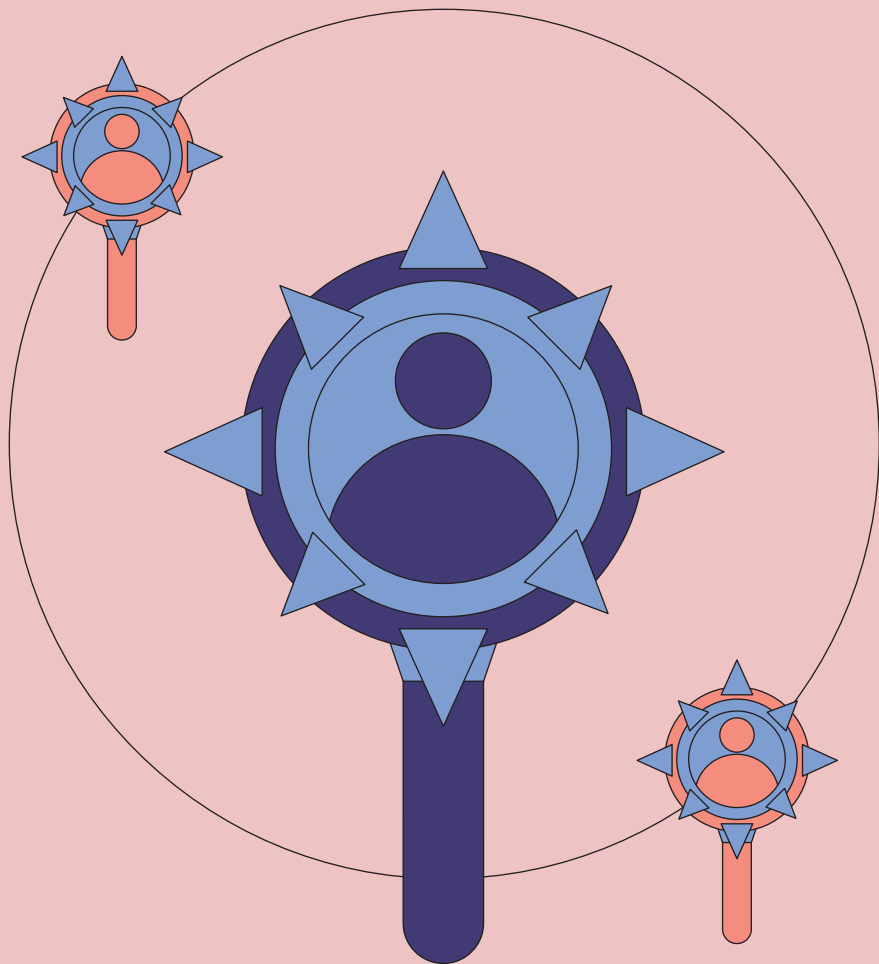
7 Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо спостереження за виборчим процесом в Україні» № 2683-VIII від 07.02.2019.

8 Детальніше дивіться: Антон Шеховцов. «Політично вмотивоване міжнародне спостереження за місцевими виборами 2015 року в Україні». Режим доступу: <https://bit.ly/2kChabe>

Окрім Закону «Про вибори Президента України», до системи спеціальних законодавчих актів, якими визначається проведення президентських виборів, відносяться також Закони «Про Центральну виборчу комісію» і «Про Державний реєстр виборців». Ці нормативно-правові акти не зазнали суттєвих змін з моменту проведення останніх президентських виборів у 2014 році.



РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ НА ПОСТ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ



Центральна виборча комісія в належний спосіб і з дотриманням норм виборчого законодавства організувала процес реєстрації кандидатів у президенти, запобігаючи можливим конфліктам та уникаючи політично вмотивованих рішень на цьому ключовому етапі. Для всіх кандидатів створювались умови реалізації пасивного виборчого права, а випадки відмови в реєстрації були обґрунтованими.

Починаючи з 31 грудня 2018 року по 3 лютого 2019 року реєстраційні документи у ЦВК подали 92 особи, з яких Комісія зареєструвала 44 кандидати. Рішення щодо реєстрації осіб кандидатами на виборах Президента України, які відбувалися 31 березня 2019 року, Центральна виборча комісія приймала з 4 січня по 8 лютого. Варто зазначити, вибори Президента у 2019 році стали рекордними за кількістю кандидатів. Так, у 1991 році на посаду глави держави балотувалися 6 кандидатів, у 2004-му їхня кількість складала 26, у 2014-му – 23.

Законодавством встановлено низку вимог щодо процедури висування і реєстрації кандидатів на пост Президента України. Зокрема, у випадку висування кандидатів партіями це має відбуватися лише на з'їзді (зборах, конференції) відповідно до статуту цієї партії. З'їзди мають бути відкриті для участі представників ЗМІ, які завчасно повідомляються про час і місце заходу, натомість участь представників ЦВК законодавством не передбачена. До переліку обов'язкових документів, які були зобов'язані вносити як самовисуванці, так і кандидати, котрі балотувалися від партії, належали декларація про майновий стан, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, а також передвиборча програма кандидата. Окрім цього, кандидати мали внести грошову заставу в розмірі 2,5 мільйонів гривень. З 2010 року в Україні на президентських виборах не застосовується практика збору підписів як передумови для реєстрації кандидатів у президенти, натомість питання про розмір грошової застави продовжує викликати публічні дискусії. На посаду Президента України міг бути обраний громадянин/-ка України, який/яка на день виборів досяг 35 років, має право голосу, володіє державною мовою і проживає в Україні протягом десяти останніх років перед днем виборів.

ЦВК відмовила в реєстрації 47 особам і 1 звернення залишила без розгляду. Основною причиною відмови стало недотримання статті 51 Закону «Про вибори Президента України» щодо внесення грошової застави. Вік трьох осіб на момент балотування не відповідав вимогам вікового цензу. Шістьом кандидатам було відмовлено в реєстрації через невідповідність змісту їх передвиборчих програм вимогам законодавства (встановлено

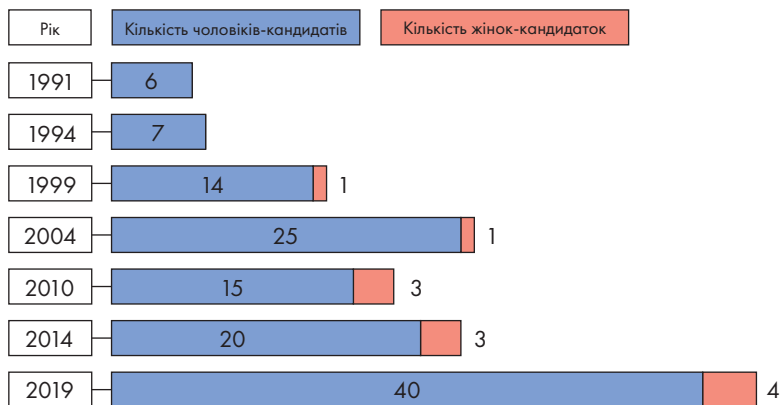
наявність положень, спрямованих на ліквідацію незалежності України чи зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, чи порушення суверенітету і територіальної цілісності, чи пропаганду війни, насильства, посягання на права і свободи людини). Одному з кандидатів (Петру Симоненку, лідеру Комуністичної партії України) було відмовлено з огляду на його висування від партії, діяльність якої заборонена відповідно до Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їх символіки».

Серед кандидатів у президенти 40 осіб склали чоловіки і 4 – жінки: Юлія Тимошенко, Ольга Богомолець, Інна Богословська, Юлія Литвиненко. Середній вік кандидатів – 50 років. У категорії 35 – 45 років було зареєстровано 15 кандидатів, 45 – 60 років – 22, більше 60 років – 7. 24 претенденти на посаду глави держави висувалися від партій, а 20 – як самовисуванці. Разом з тим 26 з них на момент реєстрації були членами партій, 18 – не входили до складу будь-якої політичної сили. Серед зареєстрованих кандидатів 16 були народними депутатами. Двоє кандидатів – Юлія Литвиненко та Андрій Новак – позиціонували себе як безробітні, ще в одного – Романа Насірова – місце роботи не вказувалося.

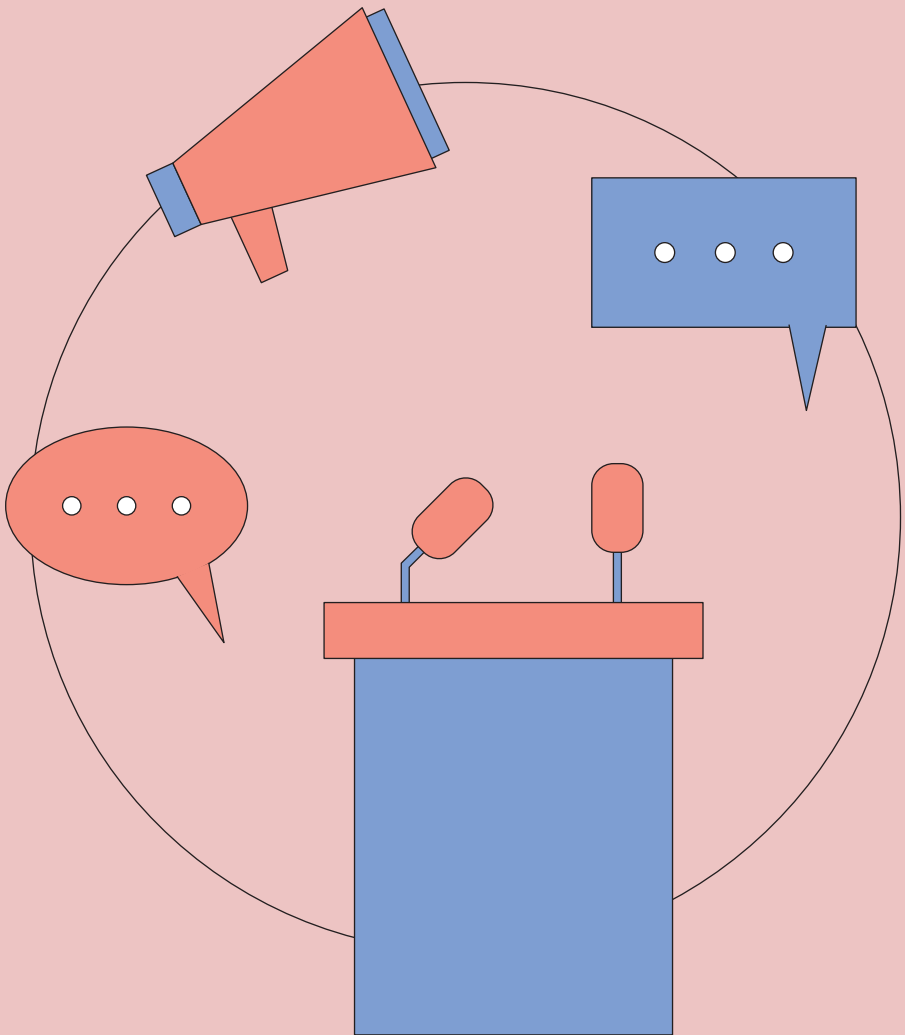
На підставі заяв кандидатів на пост Президента України Центральна виборча комісія скасувала реєстрацію 5 осіб (Андрій Садовий, Дмитро Добродомов, Євген Мураєв, Сергій Кривонос, Дмитро Гнап). Таким чином, до виборчого бюлетеня було включено 39 кандидатів на пост Президента України.

Результати спостереження ОПОРИ за перебігом реєстрації кандидатів дозволяють стверджувати, що ЦВК дотримувалася пріоритету пасивного виборчого права кандидатів під час розгляду проблемних моментів у поданих ними документах. Такий підхід ЦВК у питаннях реєстрації кандидатів, на нашу думку, відповідав стандартам демократичних виборів і дозволяв ефективно забезпечити для всіх зацікавлених громадян реалізацію свого пасивного виборчого права.

Порівняння кількості кандидатів на президентських виборах в Україні



АГІТАЦІЙНА АКТИВНІСТЬ ПАРТІЙ І КАНДИДАТІВ



Особливості дочасної агітаційної кампанії

Проведення де-факто агітаційних кампаній ще до старту виборчих перегонів стало вже традиційною формою електоральної поведінки політичних гравців в Україні. Дочасні агітаційні кампанії, які розгорнули ключові претенденти на посаду глави держави, були значно тривалішими, ніж їхні офіційні передвиборчі кампанії в статусі зареєстрованих кандидатів. Така практика дозволяла потенційним кандидатам завчасно привернути увагу виборців до власних електоральних переваг, мобілізувати місцеві еліти на свою підтримку й одночасно уникнути обов'язкового декларування витрат на передвиборчі заходи. Кандидати, які здійснювали фінансування агітації лише після офіційної реєстрації, фактично знаходилися в нерівних умовах з політичними лідерами, які завчасно розгорнули інтенсивну кампанію, — що вказує на порушення демократичного принципу рівності кандидатів. Основним проблемним аспектом дочасних передвиборчих кампаній залишаються масштабні фінансові витрати, які здійснювалися від імені кандидатів чи пов'язаних із ними організацій (осіб) ще до моменту офіційного відкриття рахунків виборчих фондів і часто носили тіньовий характер.

Юридично явище передвиборчої агітації існує лише в межах виборчого процесу, стартує з моменту реєстрації кандидата в ЦВК і включає в себе здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного кандидата (ст. 57 — 58 Закону України «Про вибори Президента України»). На практиці ж потенційні суб'єкти виборчого процесу вдавалися до проведення агітаційних заходів, розміщення та розповсюдження агітаційної продукції задовго до початку кампанії. Тим самим фактично уникаючи будь-якого контролю (зокрема з боку ЦВК і НАЗК, правоохоронних органів) за дотриманням формальних вимог щодо порядку ведення передвиборчої агітації та її фінансування.

Офіційно президентська виборча кампанія розпочалася 31 грудня 2018 року, однак, починаючи з серпня 2018 року, ціла низка політичних гравців розгорнула масштабну публічну діяльність, яка мала всі ознаки передвиборчої агітації. Ця діяльність супроводжувалася достатньо інтенсивною персональною активністю самих політичних лідерів — потенційних суб'єктів виборчого процесу, значними фінансовими витратами на зовнішню, медійну рекламу та розгортанням у регіонах передвиборчих організаційних структур кандидатів. Режим воєнного стану, який діяв в Україні з 26 листопада до 26 грудня 2018 року, попри можливі ризики, негативно не вплинув на масове розгортання дочасних агітаційних заходів.

Громадянська мережа ОПОРА розпочала проведення комплексного моніторингу передвиборчої ситуації в регіонах України ще задовго до офіційного початку виборчого процесу, аналізуючи перебіг та зміст дочасної агітаційної кампанії потенційних кандидатів та пов'язаних з ними політичних партій і організацій.

Формат агітаційних заходів та суб'єкти дочасної агітації

Найраніше масштабні передвиборчі кампанії, які супроводжувалися дочасною агітацією, розпочали Олег Ляшко, Юлія Тимошенко, Петро Порошенко та Андрій Садовий. Вони вдавалися до одночасного використання різних форм публічної діяльності (проведення публічних заходів і виступів, поширення зовнішньої і медійної реклами), територіально охопивши більшість регіонів України. Менш масштабні, але так само інтенсивні дочасні агітаційні кампанії розгорнули Сергій Тарута, Анатолій Гриценко, Олександр Шевченко. Деякі потенційні кандидати під час проведення всього комплексу агітаційних заходів фокусувалися лише на окремих регіонах чи областях (Олександр Вілкул) або широко вдавалися до використання окремих форм дочасної агітації, наприклад, здійснюючи часті візити в регіони — Олег Тягнибок (до моменту реєстрації кандидатом Руслана Кошулинського), Роман Безсмертний, Валентин Наливайченко. На цьому тлі значно менш помітною була публічна діяльність інших політиків, які ще раніше розпочали дочасну агітаційну кампанію, зокрема Вадима Рабіновича, Віктора Чумака, Дмитра Добродомова, Євгенія Мураєва, Вадима Новинського. Варто також зазначити, що публічна діяльність частини потенційних кандидатів на президентську посаду за своїми ознаками була елементом кампаній, націлених більшою мірою на майбутні парламентські та місцеві вибори, аніж на президентські.

Заходи передвиборчої агітації відбувалися в усіх регіонах України, але більшість дочасних активностей кандидатів на президентських виборах було сконцентровано в обласних центрах і значно рідше публічні заходи відбувалися в інших містах. Найбільш динамічна дочасна агітаційна кампанія потенційних кандидатів на пост Президента України розгорталася в місті Києві, натомість низькою була її інтенсивність в Закарпатській, Черкаській, Чернівецькій, Полтавській і Житомирській областях. Разом з тим на рівні виборчих округів паралельно проводилася агітаційна робота

депутатами-мажоритарниками, які помітно частіше стали відвідувати населені пункти і організовувати публічні заходи в контексті наближення як президентських, так і парламентських виборів.

Контент дочасних агітаційних кампаній був уніфікованим та однорідним для різних областей України. Регіональні заходи та інформаційні матеріали просувалися в рамках загальнонаціональних ініціатив того чи іншого потенційного кандидата (партії) і не мали інклюзивного регіонального характеру.

У розрізі типів дочасної агітації виразно домінувала зовнішня реклама (розміщення білбордів, сітілайтів) і дуже інтенсивно використовувалася політична реклама в місцевих ЗМІ (друкованих, електронних, на телебаченні). Натомість вулична агітація і поширення друкованих агітаційних матеріалів здійснювалися епізодично, спонтанно і зазвичай обумовлювалися короткостроковими візитами в регіон потенційних кандидатів. За оцінками спостерігачів ОПОРИ, станом на кінець грудня 2018 року не менше 20-ти потенційних кандидатів розгорнули масштабні агітаційні кампанії — використовуючи різноманітні форми агітації, мобілізувавши партійні структури та залучивши значні фінансові ресурси. Більшість потенційних кандидатів з цього переліку проводила дочасну агітацію понад три місяці, що перевершувало період офіційної кампанії, у межах якої законодавчо регламентується передвиборна агітація. Найбільш інтенсивною та тривалою була дочасна агітаційна кампанія Юлії Тимошенко, Петра Порошенка та Олега Ляшка. Вони лідирували в різних сегментах політичної реклами і в частині персональної публічної активності в регіонах.

На цьому етапі найбільш масовою за територіальним охопленням та кількісними показниками була зовнішня реклама Юлії Тимошенко (з ключовими меседжами «Новий курс України — нові можливості для кожного», «Майбутнє України в ЄС, безпека України в НАТО», «Новий економічний курс», «Народна конституція») і Петра Порошенка («Армія боронить нашу землю, мова боронить наше серце, віра боронить нашу душу», «Армія, мова, віра — ми йдемо своїм шляхом! Ми — Україна!»). Білборди потенційних кандидатів були розміщені в усіх без винятку областях України і в значному обсязі. Помітно меншою на цьому фоні була кількість зовнішньої реклами Андрія Садового («Андрій Садовий — наступний. Sadovyi2019.win») і Сергія Тарути («Країна запрацює»). Достатньо активно використовували агітацію на зовнішніх рекламних носіях Олег Ляшко («Робочі місця чи рабство МВФ») і Олександр Вілкул («Ми

победим», «Нас більшість»). Решта потенційних кандидатів не розгортала масштабних агітаційних кампаній з використанням зовнішньої реклами в регіонах.

У регіональних аудіовізуальних ЗМІ (телебачення, радіо), так само як і в друкованих виданнях (газети), на етапі дочасної агітації був найбільш інформаційно представлений Петро Порошенко, дещо менше Юлія Тимошенко і Олег Ляшко, значно рідше фіксувалася присутність Андрія Садового і Олександра Шевченка. Активно проводили кампанії через друковані ЗМІ Сергій Тарута і Вадим Рабінович. Решта потенційних кандидатів фігурували в місцевих ЗМІ лише окремих областей або взагалі не здійснювали заходів дочасної агітації в такому форматі. Спостерігачами ОПОРИ були зафіксовані неодноразові прояви брудної агітації в регіональній пресі, спрямовані проти потенційних кандидатів, зокрема Володимира Зеленського та Юлії Тимошенко. Велика кількість політичної реклами в друкованих ЗМІ вже на етапі дочасної агітації розміщувалася в прихований спосіб без належного маркування, що можна розцінювати як порушення не тільки стандартів журналістської діяльності, а й Закону «Про рекламу».

Поширення друкованої агітаційної продукції використовувалося потенційними кандидатами в обмеженій кількості. Лідерами в цьому компоненті дочасної агітації були Юлія Тимошенко, Андрій Садовий (і Олег Тягнибок, який врешті не висунув свою кандидатуру). В інтернеті найбільш масштабну агітаційну кампанію до моменту офіційної реєстрації проводила Юлія Тимошенко, менш активними були Олег Ляшко і Петро Порошенко.

Публічні заходи, вуличні акції і зустрічі з виборцями (головним чином в рамках візитів в регіони) проводили потенційні кандидати Юлія Тимошенко, Олег Ляшко і Петро Порошенко, дещо меншою мірою – Олександр Шевченко та Андрій Садовий.

Ключовим проявом активізації потенційних кандидатів, мобілізації їх партійних структур і розгортання дочасної агітаційної кампанії було планомірне нарощування інтенсивності візитів політиків у регіони з метою участі в різноманітних публічних заходах задовго до офіційного початку виборчого процесу. Цей аспект моніторингу, який проводила ОПОРА, дозволяв встановити особисту залученість політичних лідерів до процесу взаємодії з виборцями, стан розбудови місцевих виборчих структур та комунікації з місцевими політичними елітами.

На етапі дочасної агітації (протягом вересня — грудня 2018 року) найбільшу кількість візитів у регіони здійснили голова Радикальної партії, народний депутат України Олег Ляшко та Президент України Петро Порошенко.

За даними ОПОРИ, які були отримані шляхом відвідування регіональних заходів потенційних кандидатів та моніторингу відкритих джерел інформації, у найбільшу кількість регіонів приїздив лідер Радикальної партії Олег Ляшко. Протягом чотирьох місяців, що передували початку виборчого процесу, народний депутат України Олег Ляшко здійснив 26 візитів, охопивши 18 областей України. За цей же період чинний Президент Петро Порошенко відвідав 16 областей України в рамках 24 окремих візитів. За кількістю візитів для потенційних кандидатів найбільш цікавими були Черкаська, Дніпропетровська, Івано-Франківська та Київська області, які з агітаційними заходами навідали 10 потенційних кандидатів (деякі з яких неодноразово). Натомість найменш відвідуваними в переліку регіонів були Сумська, Миколаївська, Луганська і Закарпатська області.

ОПОРА також аналізувала особливості регіональних поїздок найактивніших потенційних кандидатів на пост Президента України. Традиційно регіональні візити відбувалися у форматі проведення пресконференцій, зустрічей з трудовими колективами (освітян, медиків, промисловців, аграріїв) і вуличних заходів (зустрічей з виборцями). Окремі потенційні кандидати дотримувалися спеціально розроблених для цілей візитів форматів заходів, таких як партійні праймеріз чи дискусійні форуми. Характерною особливістю візитів кандидатів було те, що часто вони брали участь у заходах, ініційованих органами публічної адміністрації на місцях або місцевими організаціями чи установами.

Зазвичай основною цільовою аудиторією, з якою взаємодіяли потенційні кандидати в рамках своїх візитів, були представники ЗМІ, партійні функціонери та активісти місцевих громадсько-політичних структур. Разом з тим найбільш затребувані групи виборців, з якими зустрічалися політики, — представники освітніх інституцій (працівники та студенти) і молодь. Також пріоритетними соціальними групами були працівники закладів охорони здоров'я і військовослужбовці.

Олег Ляшко в рамках візитів найчастіше зустрічався з представниками фермерських господарств, працівниками сільськогосподарських підприємств, соціально незахищеними групами населення, відвідував

лікарні й дитячі садки (зокрема в Одеській, Запорізькій, Дніпропетровській, Кіровоградській, Львівській областях). **Петро Порошенко** переважно здійснював візити на об'єкти військової інфраструктури (мобільні шпитали, військові частини, полігони, медичні центри, навчальні заклади) у Львівській, Херсонській, Хмельницькій, Київській, Донецькій, Житомирській областях, що пояснюється особливістю посадових обов'язків цього політичного лідера. Решта потенційних кандидатів, які активно відвідували регіони в агітаційних цілях, орієнтувалися на різні цільові аудиторії. **Андрій Садовий** здійснював візити в регіони (зокрема Кіровоградську, Полтавську, Сумську, Харківську, Черкаську області) в рамках організації дискусійної платформи Urban Talks, учасниками якої були громадські активісти, депутати, представники органів місцевого самоврядування. **Юлія Тимошенко** в основному проводила публічні заходи (вуличні виступи), зустрічалася з освітянами й науковцями, а також активно використовувала місцеві ЗМІ (зокрема у Вінницькій, Дніпропетровській, Житомирській, Хмельницькій областях). **Олександр Шевченко** насамперед відвідував регіони (Волинську, Закарпатську, Одеську, Рівненську, Тернопільську, Хмельницьку, Чернівецьку, Херсонську області) для участі в праймеріз партії «УКРОП», де були присутні всі його однопартійці, активісти та прихильники цієї політсили. **Роман Безсмертний** головним чином здійснював цільові тематичні зустрічі в навчальних закладах і з молодіжними організаціями (Івано-Франківська, Полтавська, Тернопільська, Волинська, Чернівецька, Чернігівська, Черкаська області).

До переліку суб'єктів дочасної агітації належали не лише потенційні кандидати в президенти, але й впливові особи, які здійснювали системну публічну діяльність на користь чи в інтересах конкретного кандидата (так звані ВІП-агітатори). ОПОРА виявила понад 70 осіб, які одноразово або періодично залучалися до агітаційної кампанії на користь потенційних кандидатів на пост Президента України на етапі дочасної агітації. Основну категорію агітаторів склали народні депутати, які здійснювали самостійні візити в регіони або супроводжували потенційних кандидатів під час заходів і зустрічей з виборцями. Найбільше народних депутатів долучалися і проводили заходи в інтересах Юлії Тимошенко. Дещо менша кількість активних агітаторів серед депутатського корпусу Верховної Ради здійснювала публічну діяльність на підтримку Петра Порошенка.

ОПОРА аналізувала факти присутності посадових осіб органів влади всіх рівнів на заходах, в яких брали участь потенційні кандидати. Результати спостережень засвідчили, що окремі потенційні кандидати до-

статньо активно залучали посадових осіб до де-факто заходів передвиборчої активності. Такі випадки не обов'язково свідчили про здійснення політиками формальних порушень законодавства, оскільки вони часто проводили зустрічі з виборцями у статусі чинних народних депутатів, посадових осіб вищого рівня, голів органів місцевого самоврядування. Разом з тим комунікація потенційних кандидатів та державних службовців вимагає чіткого розуміння та дотримання засад конкурентності та принципу рівності можливостей у політичному та виборчому процесах.

Петро Порошенко відвідував регіони у статусі посадової особи, а державні службовці та місцеві посадовці прогнозовано супроводжували Президента України під час усіх його візитів у регіони. Спостерегачі ОПОРИ не виявили прямих і відкритих проявів політичної підтримки Петра Порошенка як потенційного кандидата з боку місцевих посадовців, але, враховуючи досвід попередніх кампаній, найвищій посадовій особі необхідно чітко розмежовувати офіційну та передвиборчу активність в умовах наближення чи офіційного старту виборчого процесу. Дотримання такої лінії поведінки сприятиме конкурентності виборів і слугуватиме запобіжником від зловживання адміністративними ресурсами.

Однією з невирішених проблем дочасної агітації з точки зору дотримання демократичних виборчих стандартів було проведення чи участь потенційних кандидатів у президенти в заходах, що супроводжувалися наданням різних форм благодійної допомоги окремим групам виборців чи інституціям або були частиною бюджетного фінансування. Наприклад, Олег Ляшко за чотири місяці до початку кампанії в рамках свого візиту до Маріуполя (31 серпня 2018 року) відвідав із мером міста Владимом Бойченком Технічний ліцей (реконструкція якого проходила на кошти співфінансування з держбюджету і бюджету міста), а також вручив ключі від 20 квартир для внутрішньо переміщених осіб; тоді як Петро Порошенко в рамках візиту в Донецьку область (12 жовтня 2018 року) відвідав 61-й військовий мобільний шпиталь і вручив документи на 20 нових автомобілів; Сергій Тарута разом зі своєю командою та головами Житомирської обласної та Коростенської районних організацій політичної партії «Основа» Тамілою Ткачук і Олегом Гуріним 26 жовтня 2018 року вручили реабілітаційну систему «Павук» Центру соціальної реабілітації дітей-інвалідів «Джерело Надії», за участі в цьому ж заході міського голови Житомира Володимира Москаленка. Дочасна агітаційна активність на користь або з боку потенційних кандидатів також відбувалася у форматі проведення громадських (благодійних) акцій і/або діяльності партійних громадських об'єднань. В умовах відсутності законодавчих обмежень і

до моменту офіційної реєстрації кандидатів така діяльність формально не вважається передвиборною агітацією, яка супроводжується наданням виборцям товарів і послуг. Тому зберігаються всі передумови для застосування різних форм матеріального заохочення виборців з боку потенційних кандидатів у контексті майбутніх електоральних циклів. Для уникнення повторюваних ситуацій з використання бюджетних ресурсів у агітаційних цілях також пріоритетною необхідністю є розмежування посадової та політичної активності потенційних учасників виборів.

Агітаційна активність кандидатів у межах виборчого процесу

З огляду на масштаб, інтенсивність та різноманітність форм агітації, до якої вдавалися всі активні кандидати, можна констатувати, що президентська виборча кампанія в цьому аспекті була конкурентною і вільною.

Протягом усього виборчого процесу п'ятеро кандидатів у президенти (Петро Порошенко, Юлія Тимошенко, Анатолій Гриценко, Олег Ляшко і Володимир Зеленський) проводили масштабні загальнонаціональні агітаційні кампанії, які охоплювали всі регіони України (крім тимчасово окупованих частин українських територій) і включали поєднання всіх можливих форм агітації. Агітаційна активність решти кандидатів носила більш вибіркового характеру щодо методів і територіального охоплення. Більше третини кандидатів (16 з 39) не проводили повноцінних виборчих кампаній, незважаючи на те, що багато з них забезпечили собі суттєве представництво в складі виборчих комісій різних рівнів. Відсутність публічної активності кандидатів з одночасним забезпеченням їх представництва в складі виборчих комісій може вказувати на «технічний» характер їх участі у виборчому процесі.

З наближенням дня голосування суттєво розширився масштаб агітаційних заходів з боку кандидатів у президенти та їхніх команд, однак кількість тих, хто вів інтенсивну передвиборчу діяльність, зменшилася. За оцінками спостерігачів ОПОРИ, серед усіх 39 офіційно зареєстрованих кандидатів активну передвиборчу кампанію проводили лише 19, а саме: Петро Порошенко, Юлія Тимошенко, Анатолій Гриценко, Олег Ляшко, Володимир Зеленський, Руслан Кошулинський, Юрій Бойко, Олександр

Вілкул, Олександр Шевченко, Юрій Дерев'янка, Сергій Тарута, Сергій Каплін, Валентин Наливайченко, Олександр Соловйов, Віктор Кривенко, Ігор Смешко, Віктор Бондар, а також двоє кандидатів, які врешті зняли свої кандидатури (Андрій Садовий, Євгеній Мураєв). Загалом претенденти на президентський пост, висунуті політичними партіями, значно активніше вели кампанії, ніж самовисуванці. Найбільша активність команд кандидатів спостерігалася в межах обласних центрів та великих міст, натомість у районних містах та менших за населенням територіальних одиницях агітаційні заходи не були помітними.

Однією з тенденцій останніх тижнів кампанії стало нарощування з боку найбільш активних кандидатів інтенсивності прямої роботи з виборцями через використання мереж вуличних агітаційних наметів, проведення публічних заходів за участю кандидатів та ВІП-агітаторів. Фактично відбулося суттєве розширення та доповнення зовнішніх і медійних форм агітаційної діяльності заходами, націленими на пряму взаємодію з виборцями. Провідним форматом агітаційних публічних заходів у останній стадії виборчої кампанії стало проведення передвиборчих концертів та організація розважальних подій на користь публічно найактивніших кандидатів – Юлії Тимошенко, Петра Порошенка і Володимира Зеленського.

З наближенням дня голосування зростала інтенсивність вуличної агітації, зокрема в містах поза межами обласних центрів збільшилася кількість наметів у місцях масового скупчення людей, через які розповсюджувалася агітаційна продукція (інформаційні буклети, газети, календарі). Спостерігачі ОПОРИ фіксували найбільшу кількість агітаційних наметів Петра Порошенка, Юлії Тимошенко, Анатолія Гриценка, Руслана Кошулинського, Олександра Шевченка.

Загалом найбільш масштабну за охопленням та різноманітністю форматів агітації виборчу кампанію проводили двоє кандидатів – Петро Порошенко і Юлія Тимошенко.

Петро Порошенко за формами та масштабами передвиборчої діяльності залишався одним з найактивніших протягом усього виборчого процесу. Кампанія охоплювала всі регіони України і була націлена на максимально широку цільову аудиторію. В останні тижні кампанії новими ознаками передвиборчої активності стало масове використання партійних наметів Блоку Петра Порошенка у масштабах усієї України (агітаційні матеріали включали партійні газети, передвиборчу програму кандидата, агітацію у вигляді паспорта громадянина України, повітряні кульки з написом «Ми

йдемо своїм шляхом. Петро Порошенко»); спостерігалось масове поширення через поштові скриньки листів від Ради регіонального розвитку в рамках збору рекомендацій щодо Перспективних планів розвитку територій; здійснювалося розсилання смс-повідомлень «Успіх 2019» з нагадуванням про досягнення чинної влади на номери телефону, отримані в рамках кампанії зі збору підписів на підтримку інтеграції України в НАТО та ЄС. Також було реалізовано кілька хвиль кампанії від дверей до дверей, у межах якої волонтери ГО «Солідарність» особисто відвідували виборців, які заповнювали раніше анкети з нагадуванням про необхідність проголосувати 31 березня за кандидата Петра Порошенка. Неодноразово фіксувалися випадки публічної підтримки його кандидатури з боку діячів культури, освітян, студентських організацій, представників органів місцевого самоврядування (мери міст) тощо.

Практично не поступалася за масштабністю та різновидами форм активності передвиборча діяльність команди Юлії Тимошенко. Було розгорнуто широкомасштабну кампанію агітаційних заходів із залученням великої кількості VIP-агітаторів та проведенням масових концертів. Через мережу вуличних наметів активно поширювалися партійні газети, буклети «Зниження ціни на газ у 2 рази — це реально! Новий курс України» й «Новий курс України. Нова соціальна доктрина», календарі та блокноти для нотаток із написом «Юлія Тимошенко 2019». Також програма «Новий курс України» розповсюджувалася через поштові скриньки. Масово поширювалися партійні газети «Вечірні вісті» і «У кожену скриньку», матеріали, в яких зосереджувалися в тому числі на антиагітації.

Дещо поступалися лідерам, зокрема в компоненті проведення вуличних акцій та агітації в друкованих ЗМІ, Анатолій Гриценко і Олег Ляшко. Агітаційна кампанія Володимира Зеленського була так само масштабною, але не включала передвиборчої активності у форматі вуличних заходів та розповсюдження друкованих матеріалів. Дуже висока інтенсивність передвиборчої кампанії всі місяці зберігалася в Руслана Кошулинського, але вона не охоплювала всіх регіонів України. В останні тижні кампанії найпомітніше активізувалися Анатолій Гриценко, Юрій Бойко і Олександр Вілкул. Решта з дев'ятнадцяти найбільш активних кандидатів проводила вибірково агітаційну роботу в окремих сегментах і при цьому з невисокою інтенсивністю заходів. Наприклад, передвиборчі кампанії Олександра Шевченка, Юрія Дерев'янка, Сергія Капліна були сконцентровані лише на зовнішній та медійній агітації в частині регіонів України і не включали системного проведення вуличних заходів.

Протягом усього періоду кампанії розміщення агітації на зовнішніх рекламних носіях (білбордах, сітілайтах, банерах) залишалося домінуючою формою передвиборчої активності і її масово використовували 12 кандидатів у президенти: Петро Порошенко, Юлія Тимошенко, Анатолій Гриценко, Олег Ляшко, Володимир Зеленський, Руслан Кошулинський, Юрій Бойко, Олександр Вілкул, Олександр Шевченко, Юрій Дерев'яно, Олександр Соловйов, Сергій Каплін. Контент агітаційної продукції регулярно оновлювався у Володимира Зеленського і Олександра Шевченка. Решта кандидатів поєднували використання вже відомих та нових агітаційних повідомлень і матеріалів. Візуальна політична реклама Юлії Тимошенко останній місяць кампанії змінювалася двічі — на початку місяця залишалися матеріали з гаслом «Новий курс України. Зміни, на які всі чекають! Юлія Тимошенко 2019», всередині місяця з'явилися матеріали із гаслом «Україна обирає зміни! Юлія Тимошенко» та новим зображенням кандидатки. У Петра Порошенка попередні білборди з гаслом «Реальні справи, а не брехливі обіцянки» були замінені на нові — «Кандидатів багато — Президент один». Агітаційні матеріали Володимира Зеленського з гаслами «Зробимо їх разом», «Весна покаже, хто де крав», «Весна прийде — саджати будемо» і «Все буде Зе!шибісь!» змінились на нові: «Ні обіцянок, ні пробачень. Зе! Президент — слуга народу» і «Здай корупціонера — отримай 10%. Зе! Президент — слуга народу». Агітаційне гасло Анатолія Гриценка «Чесних більше» було змінено на «Країна без корупції — високі зарплати та пенсії». Нові друківані агітаційні матеріали на носіях зовнішньої реклами використовували наступні кандидати: Ігор Шевченко («Кандидатів багато — найкращий один», «Поверну народу вкрадене олігархами»), Олег Ляшко («Народний президент. Це можливо!», «Українцям — роботу! Це можливо!»), Руслан Кошулинський («Руслан Кошулинський. За мир на своїй Богом даній землі»). Спостерігачі ОПОРИ продовжують фіксувати окремі випадки псування (пошкодження конструкцій або заливання фарбою) білбордів та сітілайтів, на яких розміщено політичну рекламу кандидатів (зокрема, в Херсонській області ця тенденція є найбільш тривалою).

Агітація в регіональних друківаних ЗМІ фактично використовувалася усіма кандидатами з різною інтенсивністю, але найбільш масштабно з боку Петра Порошенка, Юлії Тимошенко та Олега Ляшка. Вони так само лідирували в компоненті розміщення політичної реклами в аудіовізуальних ЗМІ (на регіональному телебаченні та радіо). Однак у цілому агітація в місцевих друківаних ЗМІ була найменш поширеною формою передвиборчої роботи серед суб'єктів виборчого процесу (22 зареєстровані кандидати не вдавалися до такої агітації).

За оцінками спостерігачів, в інтернеті найбільш помітно був представлений агітаційний контент Володимира Зеленського, команда якого проводила окрему цілеспрямовану виборчу кампанію в соціальних мережах. Проте в цьому сегменті агітації також вирізнялися активністю Юлія Тимошенко, Петро Порошенко, Олександр Шевченко, Олег Ляшко, Анатолій Гриценко, Руслан Кошулинський, Юрій Бойко. В останні тижні кампанії почастишали випадки поширення через мережу Інтернет інформації, що мала ознаки брудної агітації, яка була спрямована головним чином проти кандидатів у президенти Володимира Зеленського, Юлії Тимошенко та Петра Порошенка, а з наближенням дня голосування значно збільшилася кількість зафіксованих спостерігачами ОПОРИ таких матеріалів.

Масштабні кампанії вуличної агітації використовували штаби п'яти кандидатів у президенти – Петра Порошенка, Юлії Тимошенко, Анатолія Гриценка, Олега Ляшка і Руслана Кошулинського. Традиційно це відбувалося у форматі встановлення партійних наметів у людних місцях, через які здійснювалося розповсюдження партійних газет, агітаційних листівок, передвиборчих програм, календарів та іншої друкованої продукції.

В останні тижні позжвавилася передвиборча активність так званих ВІП-агітаторів. Беззаперечними лідерами з використання таких форм агітації були команди Юлії Тимошенко і Петра Порошенка. Кандидати залучали до агітаційної роботи народних депутатів, колишніх високопосадовців і політиків, народних артистів, творчу інтелігенцію тощо. У команді Юлії Тимошенко основними ВІП-агітаторами, присутність яких спостерігачі ОПОРИ неодноразово фіксували в регіонах у березні 2019 року, були Іван Крулько, Олександр Пономарьов, Леонід Кравчук, Анастасія Приходько, Олександра Кужель, Ніна Матвієнко, Павло Зібров, Володимир Яворівський, Світлана Тарабарова, Борис Тарасюк. Агітаційні візити на користь кандидата в президенти Петра Порошенка здійснювали Оксана Білозір, Ірина Геращенко, Ірина Луценко, Дмитро Павличко, гурти «Козак Систем» та «Плач Єремії».

Самі ж кандидати в президенти протягом трьох місяців виборчого процесу здійснили понад 390 особистих візитів у різні регіони України. Таку форму активності використовували 27 кандидатів. Лідерами за кількістю відвіданих областей України був Петро Порошенко (хоча б один раз відвідав 20 областей), а також Юлія Тимошенко (19), Руслан Кошулинський (18) і Олег Ляшко (18).

Основними цільовими регіонами для передвиборчих візитів кандидатів протягом січня–березня 2019 року були Черкаська (відвідало 18 кандидатів) і Харківська (16 кандидатів) області. Натомість найменше персональної уваги з боку кандидатів було до Херсонської та Закарпатської областей (5 і 6 кандидатів відповідно).

Загалом перебіг агітаційної кампанії кандидатів у президенти відбувався в цілком конкурентний спосіб та, з огляду на різноманітність і масштаб агітаційних заходів, дозволив різним категоріями виборців вільно сформулювати свою думку з метою волевиявлення.

Агітаційна активність кандидатів під час підготовки до повторного голосування

Офіційно передвиборча агітація перед повторним голосуванням розпочалася 8 квітня 2019 року, тобто з дня, наступного після призначення ЦВК повторного голосування (відповідна Постанова ЦВК № 759 з'явилася 7 квітня). Таким чином на агітаційну кампанію двох кандидатів-переможців першого туру голосування формально відводилося дванадцять днів (з 8 до 19 квітня включно). Обмежені часові рамки кампанії вплинули на формат активностей кандидатів, які сконцентрувалися на агітації в ЗМІ та зовнішній рекламі. При чому такого типу агітація в різних прихованих формах не припинялася в період від 30 березня до 7 квітня, попри формальну законодавчу заборону. Зокрема кандидати в президенти неодноразово оприлюднювали в ЗМІ відеоролики та звернення із закликами щодо проведення передвиборчих дебатів, а також продовжували розміщувати політичну рекламу на зовнішніх носіях і в мережі Інтернет. Як і на етапі дочасної агітації, фінансові витрати на агітаційну діяльність у цей час мали відверто тінювий характер, адже здійснювалися не з виборчих фондів кандидатів. Відповідно до Закону витрачання коштів з поточних рахунків виборчого фонду припинялося о 18 годині останньої п'ятниці перед днем виборів (29 березня) і поновлювалося з дня прийняття рішення про включення кандидатів до виборчого бюлетеня для повторного голосування (7 квітня).

Відсутність регіональних візитів кандидатів у президенти – найбільш помітна особливість агітаційної кампанії в контексті підготовки до повторного голосування. І якщо для Володимира Зеленського відмова від

проведення вуличних акцій (мітингів, пікетів, зустрічей з виборцями) була звичною практикою протягом усієї кампанії, то Петро Порошенко до останнього місяця залишався одним з лідерів за кількістю відвіданих областей та проведених публічних заходів. Також зменшилася активність ВІП-агітаторів у регіонах і фактично не фіксувалися випадки передвиборчої благодійності кандидатів.

У цілому протягом квітня спостерігався найнижчий рівень агітаційної активності з боку кандидатів на пост Президента України та їхніх команд, у порівнянні з попередніми періодами виборчого процесу. Регіональні передвиборчі штаби Петра Порошенка в останній місяць відмовилися від масового розміщення інформаційних вуличних наметів, що активно використовували протягом усієї передвиборчої кампанії. Натомість поширювали друковану агітаційну продукцію (газети) через мережу агітаторів. Такий вид агітації серед прихильників Володимира Зеленського цільово не розповсюджувався, але був доступним у регіональних штабах кандидата.

За відсутності регіональних заходів кандидати продовжували використовувати розміщення зовнішньої реклами (білборди, сітілайти) та політичної реклами у ЗМІ (інтернет-видання, друковані видання) як основну форму агітаційної діяльності.

Розміщення агітації на зовнішніх рекламних носіях під час проведення повторного голосування залишалося найпоширенішою формою передвиборчої активності з боку обох кандидатів (зафіксованою спостерігачами в усіх областях України). Зміни торкнулися не лише оновлення змісту політичної реклами і появи нових гасел, але й проявилися в активнішому використанні «чорного піару» та прихованої агітації. Зокрема, білборди без вихідних даних із зображенням постаті, що нагадує Петра Порошенка, з написом «Кінець», які оформлені в стилістиці агітаційної продукції Петра Порошенка; різноманітні публікації та друковані матеріали з ознаками чорного піару проти Володимира Зеленського, які поширювалися на регіональному рівні. Матеріали зовнішньої політичної реклами замовлялися і розповсюджувалися штабами централізовано і не мали регіональних особливостей. Команда Петра Порошенка в межах усієї України розмістила білборди із зображенням кандидата та президента Росії Володимира Путіна (а також без нього) з новим гаслом «21 квітня – вирішальний вибір». Інший тип поширених кандидатом білбордів містив гасло «Головне – не втратити країну». Також продовжувалося тиражування матеріалів зовнішньої агітації із написом «Думай».

З боку команди Володимира Зеленського протягом останнього місяця в різних областях України поширювалися сітілайти з новими гаслами: «Кінець епохи брехні», «Кінець епохи жадібності» та «Кінець епохи бідності». Поряд із зовнішньою рекламою кандидати активно поширювали політичну рекламу в мережі Інтернет, у тому числі з ознаками брудної агітації. У сегменті розповсюдження друкованої агітаційної продукції був помітний лише Петро Порошенко. Подібні випадки зафіксовані в більшості областей України. Зокрема, агітатори кандидата в Президенти поширювали у регіонах газету «Обирай 21 квітня» (на першій сторінці зображені Петро Порошенко і Володимир Путін, а також напис «21 квітня обирай!»).

Попри низьку інтенсивність та звуження масштабу поширення агітації перед повторним голосуванням, передвиборча кампанія, яку вели опоненти, стала значно більш конфліктною, а також проявилася в мобілізації різноманітних соціальних груп, які підтримували того чи іншого кандидата в президенти. У квітні активну участь в агітаційній кампанії проти Володимира Зеленського в різних регіонах України брали активісти громадського об'єднання «Відсіч» та партійці Української Галицької Партії (активні в межах всієї Львівської області). Представники цих груп проводили розмови з громадянами (кампанія від дверей до дверей та зустрічі в людних місцях), а також розповсюджували газети і листівки із закликом не голосувати за Володимира Зеленського. На регіональному рівні спостерігачами фіксувалися випадки висловлення публічної підтримки кандидатів в президенти Петру Порошенку з боку громадських діячів, політиків та недержавних організацій.

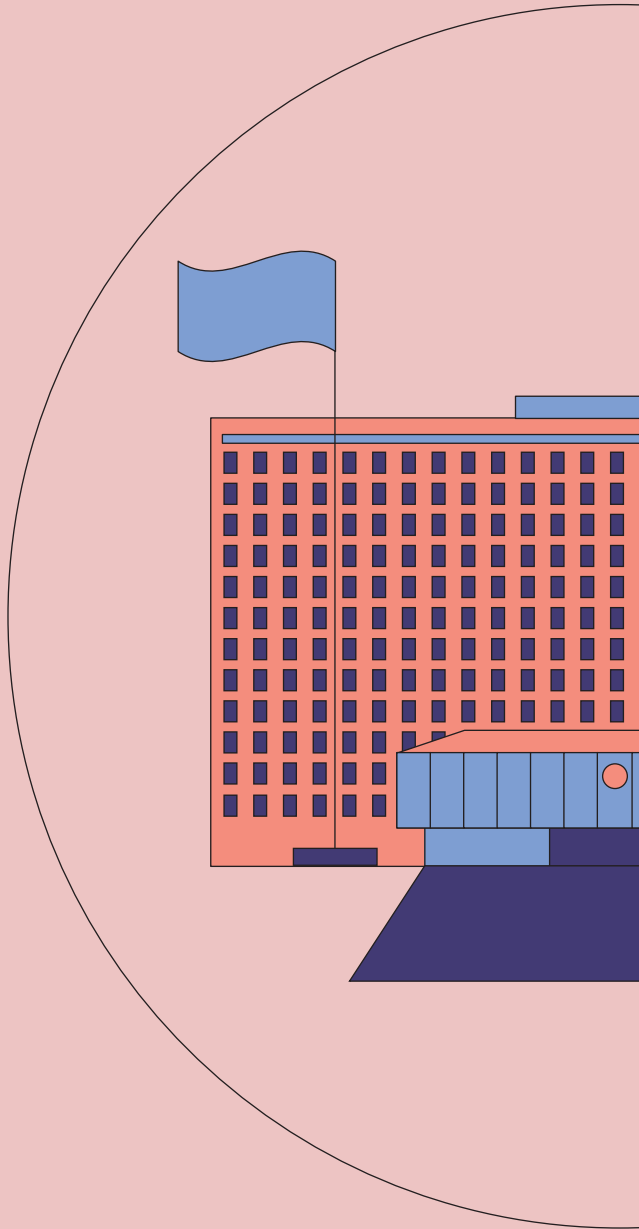
У цілому, передвиборчі штаби обох кандидатів при підготовці до повторного голосування фактично згорнули публічну діяльність, сконцентрувавшись на організаційних аспектах виборів, зокрема комплектуванні складу окружних та дільничних виборчих комісій. Показово, що інші учасники першого туру голосування (суб'єкти виборчого процесу) та їхні команди, штаби, партійні осередки на місцях після 31 березня не проявляли власної публічної активності або діяльності, спрямованої на публічну підтримку учасників другого туру. Однак спостерігачами фіксувалися поодинокі випадки взаємодії місцевих політичних сил зі штабами кандидатів у президенти з метою сприяння останнім у формуванні складу виборчих комісій.

Ключовою проблематикою політичних протистоянь між кандидатами на пост Президента України стало питання організації публічних дебатів між ними. Незважаючи на чинні положення Закону України «Про

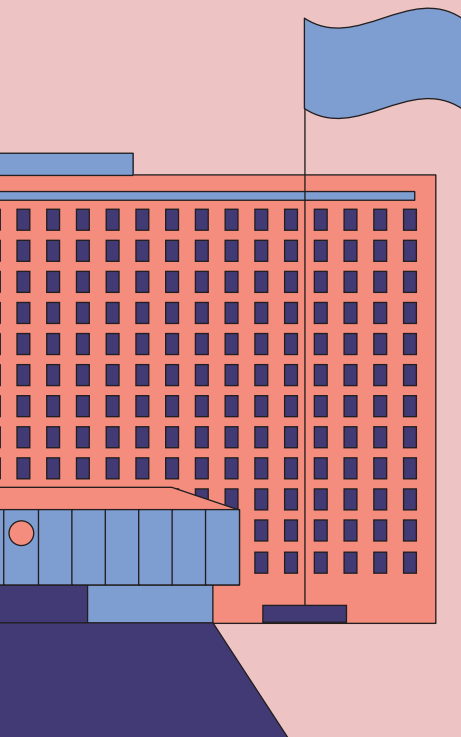
вибори Президента України» та відповідної постанови ЦВК (із внесеними змінами)⁹ щодо організації телевізійних дебатів за рахунок коштів Державного бюджету України, кандидати врешті узгодили проведення дебатів за рахунок коштів виборчих фондів на НСК «Олімпійський» у Києві. Натомість офіційні дебати, які мали відбутися в студії Суспільного телебачення, проігнорував один із кандидатів (Володимир Зеленський), що, без сумніву, негативно вплинуло на поінформованість виборців та їх спроможність максимально усвідомлено формувати свою позицію щодо кандидатів та їхніх програм. А також завадило ЦВК та Національній суспільній телерадіокомпанії України належним чином реалізувати свої повноваження щодо забезпечення якісної дискусії між кандидатами на пост Президента України та політично неупередженої модерації дебатів.

.....

9 Постанова ЦВК від 5 травня 2014 року № 472 «Про Положення про порядок проведення Національною суспільною телерадіокомпанією України передвиборчих теледебатів між кандидатами на пост Президента України, включеними до виборчого бюлетеня для повторного голосування, за рахунок і в межах коштів Державного бюджету України, виділених на підготовку та проведення виборів Президента України».



АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРІВ



Діяльність ЦВК

Протягом офіційного виборчого процесу ЦВК прийняла 895 постанов та рішень (включаючи 18 рішень щодо місцевих, а не президентських виборів).

Значна частина рішень ЦВК стосувалась питань реєстрації уповноважених представників та довірених осіб кандидатів, надання громадським організаціям права вести спостереження за виборами та реєстрації міжнародних спостерігачів. Прийняття цих постанов вимагало уваги та часових затрат з боку членів ЦВК, але носило технічний характер і не викликало політичних конфліктів чи надмірних труднощів. Таких рішень було 484 або 51% від загальної кількості ухвалених постанов.

Центральна виборча комісія ухвалила 44 рішення щодо реєстрації кандидатів на пост Президента України, натомість Комісією було ухвалено 52 рішення щодо відмови в реєстрації 47 осіб.

Тематика рішень ЦВК щодо виборів Президента України	Кількість постанов та протокольних рішень
Питання реєстрації та скасування реєстрації довірених осіб кандидатів	263
Надання дозволів громадським організаціям вести спостереження, реєстрація національних спостерігачів у закордонному виборчому окрузі та міжнародні спостерігачі	162
Питання фінансування виборів	61
Питання реєстрації та скасування реєстрації уповноважених представників кандидатів у ЦВК	59
Постанови про відмову в реєстрації кандидатів	52
Утворення ОВК, зміни в їх складі та дострокове припинення повноважень усього складу комісій окружного рівня	44
Постанови про реєстрацію кандидатів на пост Президента України	44
Уточнення попередніх постанов та протокольних рішень	39
Затвердження рішень ОВК та ДВК закордонного округу	32

Розгляд скарг та заяв	22
Постанови ЦВК про вибори Президента, прийняті до їх початку	22
Утворення ДВК в закордонному окрузі, зміни у складі таких комісій	16
Розгляд запитів та звернень	13
Питання затвердження і виготовлення виборчих бюлетенів	10
Доручення виключити кратні вclusions в реєстрі	7
Роз'яснення виборчого законодавства	6
Інші питання	6
Постанови про скасування реєстрації кандидатів на підставі заяв про відмову балотуватися	5
Постанови про встановлення порядків виборчих процедур, передбачених законом	5
Постанови про затвердження форм звітів і документів, передбачених законами	5
Тимчасове закриття спецдільниць	5
Календарний план та інші аспекти повторного голосування	5
Питання списків виборців	3
Виконання рішення судів	2
Звернення до органів державної влади та правоохоронців	2
Питання інформаційно-аналітичної системи «Вибори»	2
Оголошення попередження кандидатам	1

Найпоширенішою підставою для відмови в реєстрації кандидатів стала відсутність повного пакету документів, передбаченого Законом України «Про вибори Президента України». Як правило, кандидати не надавали належного підтвердження про внесення грошової застави (більше 40 випадків). Кандидату від Комуністичної партії України відмовили в реєстрації у зв'язку із невідповідністю статуту, найменування та символіки партії законодавству з питань декомунізації. Наявність положень у передвиборчій програмі щодо визнання статусу формувань «ДНР» та «ЛНР» стала підставою для відмови в реєстрації одного з кандидатів.

Найчастіше рішення ЦВК щодо відмови в реєстрації оскаржувалися претендентами на посаду Президента, які не внесли грошову заставу. Її роз-

мір складав 2,5 млн гривень і був обов'язковою умовою реєстрації кандидата на пост Президента України. 10 кандидатів не виконали цю вимогу законодавства та оскаржили рішення ЦВК з відмови їм бути офіційно зареєстрованими.

Судова практика однозначно визначає відсутність сплати грошової застави як безумовну підставу для відмови в реєстрації кандидата. У рішенні Конституційного Суду України від 30 січня 2002 року № 2рп/2002 зазначається про неможливість розглядати грошову заставу на виборах як обмеження пасивного виборчого права громадян за ознакою майнового стану. Ця застава не порушує конституційного принципу рівності громадян, а спрямовується на попередження участі у виборах «легковажних» кандидатів без реальних намірів боротися за довіру виборців (рішення ЄСПЛ у справі «Суховецький проти України»). Українські суди також посилалися на рішення Венеціанської комісії, яка розцінила вимогу застави як прийнятний інструмент. До прикладу, 23 січня 2019 року Верховним Судом у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду було зроблено висновок, що виборча застава є лише умовою реєстрації кандидата на пост Президента України. Її розмір є однаковим для всіх учасників виборів та не залежить від розміру доходів кандидата або фінансового стану партії.

Розгляд судовими органами питань відмови в реєстрації кандидатів сприяв формуванню уніфікованого розуміння положень законодавства, які є дискусійними в Україні на кожних виборах. Зокрема, судові рішення засвідчили наступні підходи до застосування законодавства:

- Під час внесення грошової застави може використовуватися лише безготівкова форма.
- Після завершення законодавчого строку реєстрації кандидатів потенційний претендент не може подати повторну заяву про самовисування із виправленими недоліками.
- Встановлено обов'язок ЦВК видати кандидату чи партії копію постанови про відмову в реєстрації кандидатом на пост Президента України. Один із судових процесів був пов'язаний із невидачею ЦВК відповідної копії на підставі заяви кандидата, але вона була відправлена Комісією поштою. Суд підкреслив терміновість видачі уповноваженому представнику відповідної партії (кандидата) або кандидату копії прийнятого ЦВК рішення, враховуючи короткі строки їх оскарження.

Практика Верховного Суду України під час виборів Президента України сприяла попередженню надмірно формальних підходів до вивчення поданих кандидатами документів під час ухвалення ЦВК рішень про їхню реєстрацію. Зокрема, відсутність в автобіографії кандидата окремих відомостей чи перевищення розміру автобіографії або знаків у інших документах повинні трактуватися Комісією як помилки і неточності. Ці недоліки підлягають виправленню і не є підставою для відмови в реєстрації кандидата на пост Президента України.

Процес реєстрації кандидатів знову продемонстрував необхідність чіткого розмежування категорій «неточність» та «помилка» у документах кандидата, які впливають на ухвалення рішення щодо його реєстрації. Із метою однакового застосування законодавства необхідно визначити критерії для встановлення факту постійного проживання кандидата на пост Президента України протягом 10 років на території України.

Потенційні суб'єкти виборчого процесу неодноразово оскаржували в судовому порядку рішення ЦВК щодо відмови в реєстрації кандидатів. За даними ОПОРІ, судами України було розглянуто 33 справи, в 11 з яких позиція Комісії була повністю підтверджена. 11 позовів було залишено без розгляду у зв'язку з порушенням строків оскарження. У 3 справах судами було частково задоволено вимоги позивачів, які стосувалися окремих аспектів відмови в реєстрації кандидатів (питання посвідчення заяви про самовисування, уточнення мотивувальної частини рішень судів першої інстанції тощо). В одній зі справ, яка стосувалась ненадання ЦВК кандидату копії постанови про відмову в реєстрації, позивні вимоги були задоволені повністю. Але рішення судів про часткове чи повне задоволення позовних вимог не скасовували самих відмов Центральної виборчої комісії в реєстрації кандидатів. Таким чином, ЦВК безконфліктно і з дотриманням вимог законодавства виконала повноваження щодо реєстрації кандидатів. Виборчі спори з цього питання були пов'язані, як правило, із неподанням самими кандидатами повного переліку документів.

Під час виборів Президента України ЦВК ухвалила 6 роз'яснень виборчого законодавства, які є обов'язковими для виконання.

Найбільший резонанс отримала спроба Комісії роз'яснити та врегулювати масову практику залучення виборців до здійснення агітації на користь кандидатів. Ця де-факто існуюча діяльність суперечить частині шостій статті 64 Закону України «Про вибори Президента України», якою заборонено укладення з виборцями за рахунок коштів виборчого фонду оплатних договорів на проведення передвиборної агітації. На думку

ОПОРИ, ця норма з'явилася в законодавстві з метою попередження прихованих проявів підкупу виборців, який може здійснюватися під виглядом виконання агітаційної роботи за винагороду. Але, як неодноразово зазначала ОПОРА, існує об'єктивна необхідність вивести з тіньового обігу кошти партій та кандидатів, призначених для організації агітаційних заходів.

У своїй Постанові ЦВК віднесла виплату коштів агітаторам не до непрямого підкупу, а до порушення законодавчих заборон чи обмежень щодо проведення передвиборної агітації. Позиція ЦВК полягала у визнанні законності лише безоплатних угод між кандидатами та виборцями на проведення агітації, при цьому сторони мають конституційне право на укладення таких угод. Комісія також зазначила, що договір між розпорядником виборчого фонду і юридичними особами може передбачити зобов'язання надавача послуг здійснити підбір, навчання, координацію фізичних осіб, залучених до безпосереднього проведення агітації. Таким чином, виборець та кандидат мають право укладати безоплатні угоди на проведення агітації, але юридичні особи можуть компенсувати залученим громадянам логістичні витрати за рахунок коштів виборчих фондів (проїзд, харчування, транспортування агітаційних матеріалів тощо).

Роз'яснення ЦВК законодавчої заборони оплачувати виборцям агітаційні послуги викликало неоднозначну реакцію суб'єктів виборчого процесу, спостерігачів та експертів. З одного боку, держава повинна забезпечити повну прозорість виборчих фінансів, включаючи легалізацію витрат на організаційну діяльність кандидатів. Ці витрати суб'єктів виборчого процесу є об'єктивною необхідністю для належного проведення передвиборчої кампанії. З іншого, Роз'яснення не містить гарантій, що компенсації громадянам витрат на проведення агітації не будуть використані для прихованого підкупу виборців. Відсутність запобіжників особливо проявляється в разі фінансування та організації агітації через третіх юридичних осіб, які не мають прозорої, повної та оперативної звітності за результатами використання коштів виборчих фондів кандидатів.

Надання можливості компенсувати громадянам витрати на проведення агітації викликало негативну реакцію з боку низки кандидатів. Учасники виборів висловлювали припущення, що Роз'яснення сприятиме можливим незаконним діям інших кандидатів. Зокрема, суб'єкти виборчого процесу активно дискутували про діяльність чисельних груп агітаторів Петра Порошенка в контексті появи Постанови ЦВК. Ця дискусія призвела до судових оскаржень даного рішення вищого органу адміністрування виборів, які ЦВК виграла. Але, на думку ОПОРИ, у межах виборчої

реформи парламент зобов'язаний системно врегулювати фінансові витрати на організацію і кадрове забезпечення агітаційних кампаній.

У судовому порядку було оскаржено постанову ЦВК про забезпечення безпеки функціонування інформаційно-аналітичної системи «Вибори Президента України». Кандидат на пост Президента України Анатолій Гриценко в позові до ЦВК висловлював застереження щодо залучення Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації та Служби безпеки України до роботи спільних груп при ОВК з питань використання інформаційно-аналітичної системи. Ці застереження були підтримані й частиною експертного середовища з мотивів високого рівня недовіри до спроможності органів влади не допустити свавільного втручання в перебіг виборчого процесу. Суди відмовили в задоволенні позову кандидата, оскільки ЦВК у своєму рішенні переслідувала легітимну мету із забезпечення належного рівня кібербезпеки.

Протягом виборчої кампанії ОПОРА двічі зверталася до ЦВК із проханням надати роз'яснення щодо особливостей набуття партіями статусу суб'єкта виборчого процесу та проведення передвиборної агітації в разі висунення ними кандидатів на пост Президента України, специфіки здійснення агітації кандидатами — народними депутатами України. Необхідність таких роз'яснень була обумовлена неоднозначною практикою у кваліфікації виборчих правопорушень та притягнення винних осіб до відповідальності за недотримання правил ведення передвиборної агітації. На жаль, відповіді з боку ЦВК на ці звернення були малозмістовними та не сприяли однозначному й чіткому розумінню законодавчих положень.

Також ОПОРА ініціювала низку судових позовів до ЦВК із метою забезпечення доступу до інформації про виборчий процес та захисту прав офіційних спостерігачів організації. По-перше, ОПОРА зверталася до суду про оскарження відмови в наданні публічної інформації про використання коштів з рахунків фонду кандидата до моменту оприлюднення проміжного фінансового звіту. Ця інформація була вкрай необхідною для моніторингу джерел фінансування передвиборної агітації, особливо в інцидентах із ознаками прихованого підкупу виборців. Вказану справу не було розглянуто за правилами, встановленими для розгляду справ, пов'язаних з виборчим процесом, на підставі того, що організація не є самостійним суб'єктом виборчого процесу. У такому випадку позов має бути розглянутий за загальною процедурою, а не за короткі строки виборчих спорів. Тому справу було направлено за підсудністю на новий розгляд

до суду першої інстанції. На жаль, організації так і не вдалося оператив-но отримати доступ до суспільно важливої інформації про витрати виборчих фондів, необхідної для перевірки фактів порушення виборчого законодавства.

Громадянська мережа ОПОРА послідовно відстоює пропозицію посилення правових можливостей громадської організації, яка зареєструвала офіційних спостерігачів. Ці можливості повинні включати розширення доступу до правосуддя та юридичного захисту незалежних моніторингових організацій. Натомість оперативне оприлюднення виписок про витрати виборчих фондів підвищить спроможність правоохоронних органів, Національної ради з питань телебачення та радіомовлення, Державного комітету телебачення та радіомовлення реагувати на факти прихованої агітації й незаконних витрат кандидатів.

ОПОРА також оскаржила в суді протокольне рішення ЦВК про дозвіл її офіційному спостерігачу в закордонному виборчому окрузі перебувати на засіданні Комісії. Закон України «Про Центральну виборчу комісію» не передбачає повноваження Комісії надавати такий дозвіл. Під час розгляду судами була висловлена позиція про відсутність законодавчої процедури надання спостерігачу права присутності на засіданні ЦВК. Але у судових рішеннях не було встановлено порушення з боку Комісії, оскільки за результатами голосування члени ЦВК дозволили спостерігачу бути присутнім на її засіданні. Цей виборчий спір засвідчує необхідність законодавчого врегулювання прав спостерігачів на ведення спостереження за діяльністю ЦВК.

Закон України «Про Центральну виборчу комісію» передбачає право присутності для офіційних спостерігачів на її засіданнях без дозволу чи запрошення. Натомість законодавство про президентські вибори визначає реєстрацію спостерігачів на рівні окружних виборчих комісій, крім спостерігачів у закордонному виборчому окрузі. Останні реєструються ЦВК, яка виконує повноваження окружної комісії для закордонного округу. Таке законодавче регулювання дозволяло ЦВК трактувати ситуацію наступним чином: офіційні спостерігачі, зареєстровані ОВК, мають право вести спостереження лише на рівні територіального округу, спостерігач у закордонному окрузі може перебувати на засіданнях ЦВК лише під час розгляду питання про організацію виборчого процесу за межами України. Суди не підтвердили цю правову позицію, але очевидно є проблема двозначного і неповноцінного регулювання права спостерігачів вести моніторинг діяльності ЦВК. Це підкреслює необхідність внесення

змін до виборчого законодавства для забезпечення гарантій незалежно-го спостереження за всіма аспектами виборчого процесу, включаючи діяльність ЦВК. ОПОРА вносила відповідні пропозиції до проєкту Виборчого кодексу під час його розгляду парламентом і відповідним комітетом Верховної Ради України, які були частково враховані. Виборчий кодекс передбачає можливість реєстрації не більше двох спостерігачів від однієї громадської організації на рівні ЦВК для ведення спостереження у загальнодержавному окрузі. Це рішення парламенту розв'язує проблему правової невизначеності права присутності спостерігачів на засіданнях ЦВК, хоча і не наділяє громадські організації самостійним статусом суб'єкта виборчого процесу.

Ще однією перешкодою для здійснення спостереження за діяльністю ЦВК є законодавча неврегульованість процесу проведення робочих нарад, які були поширеною формою діяльності Центральної виборчої комісії. Законодавство про ЦВК прямо не передбачає такої форми роботи, як нарада, порядок її проведення врегульовано лише Регламентом Комісії.

Члени ЦВК проводили робочі наради перед кожним публічним засіданням, а на самих засіданнях часто не було публічного обговорення питань порядку денного. Офіційні засідання Комісії формально фіксували прийняття рішення, натомість відсутність змістовного обговорення не дозволяла суб'єктам виборчого процесу повною мірою зрозуміти правову позицію ЦВК.

Практика проведення робочих нарад мала ознаки недотримання принципів колегіальності та прозорості в діяльності Комісії. При цьому спостерігачі громадських організацій не мали можливість спостерігати за такими нарадами. Неодноразово ОПОРОЮ були зафіксовані випадки неоднакового ставлення ЦВК до міжнародних та національних спостерігачів: перші запрошувалися на робочі наради, іншим відмовляли. Враховуючи цей негативний досвід, ОПОРА пропонує посилити на рівні Закону засади прозорості, відкритості та колегіальності в роботі ЦВК. Процес проведення робочих нарад повинен передбачати право спостерігачів отримувати інформацію про порядок денний, а підстави для обмеження їхньої присутності мають бути чітко визначені.

Невирішеність окремих проблем у взаємодії ЦВК із суб'єктами виборчого процесу засвідчує доцільність проведення внутрішньої реформи ЦВК. Ще до початку виборчого процесу ОПОРА та інші громадські організації підготували Дорожню карту реформ Комісії, яку публічно підтри-

мали члени ЦВК напередодні призначення на свої посади. Ці реформи не були розпочаті під час інтенсивного виборчого процесу, але повинні отримати практичну реалізацію найближчим часом. Дорожня карта реформ ЦВК передбачає запровадження середньо- і довгострокового планування її діяльності, інструментів консультацій з громадськістю та зовнішньої експертизи, розширення доступу до виборчих даних, запровадження внутрішньої системи адміністрування розгляду скарг тощо. Із Дорожньою картою внутрішньої реформи ЦВК можна ознайомитись за посиланням <https://bit.ly/2u4YjdD>.

Формування та діяльність окружних виборчих комісій

Низький рівень компетентності та фахової підготовки членів виборчих комісій, а також елементарна неготовність членів виборчих комісій нижчого рівня виконувати свої функції залишаються основним негативним фактором під час організації виборчого процесу. Так само досі відсутній будь-який прогрес у вирішенні проблеми тіньового характеру оплати праці членів виборчих комісій різних рівнів — як на етапі законодавчого регулювання, так і в частині реагування уповноважених органів.

Через неналежну підготовку та формування списків кандидатур до складу дільничних виборчих комісій, фактична діяльність цих комісій розпочалася із тижневим запізненням. До дня голосування більш ніж на третину змінено склад ОВК. Масштаб проведених заміन на рівні ДВК, за оцінками спостерігачів ОПОРИ, був ще більш інтенсивним. Лише наявність значно більшої від мінімально необхідної кількості кандидатур, включених до складу виборчих комісій, дозволила забезпечити їх нормальну роботу навіть в умовах масових замін.

Хоча поточна діяльність виборчих комісій супроводжувалася різноманітними проблемами, які проявлялися в недостатньо якісному застосуванні всіх законних процедур (як, наприклад, у ситуаціях із розподілом керівних посад у складі ДВК), у цілому органи адміністрування виборів упоралися зі своїми обов'язками щодо забезпечення належного рівня організації виборчого процесу, зокрема в день голосування.

Утворення окружних виборчих комісій

Центральна виборча комісія з дотриманням усіх визначених процедур і у відведений законом термін (до 18 лютого) сформувала окружні виборчі комісії в кожному з територіальних виборчих округів, у межах яких відбувалося голосування 31 березня 2019 року. Всього було утворено 199 окружних виборчих комісій у 24 областях України та місті Києві¹⁰. З огляду на факт тимчасової окупації частини території України Російською Федерацією, 26 окружних виборчих комісій не було утворено (12 ОБК – в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, 9 ОБК – у Донецькій області, 5 ОБК – у Луганській області). Це вимушене і цілком обґрунтоване рішення ЦВК зумовлене відсутністю в межах цих територій належних умов для вільного волевиявлення громадян та всебічного гарантування їх безпеки.

Кожен із 44 офіційно зареєстрованих кандидатів мав право подати по одній особі до складу однієї виборчої комісії. Оскільки для президентських виборів законодавством не встановлено обмежень щодо максимально допустимої кількості членів у складі ОБК – усі кандидати, що зробили відповідні подання, отримали своїх представників у складі комісій. До складу всіх 199-ти ОБК свої кандидатури внесли 17 кандидатів у президенти, ще 15 не зробили подання лише до окремих ОБК. Таким чином 2/3 кандидатів у президенти максимально використали можливість запропонувати представників до складу ОБК. Троє кандидатів у президенти (Сергій Кривонос, Інна Богословська, Олександр Ващенко) делегували своїх членів майже до половини утворених ОБК. Інші троє кандидатів (Геннадій Балашов, Дмитро Добродомов і Дмитро Гнап) – до складу менш ніж 10% ОБК. Лише один претендент – Аркадій Корнацький – не подав жодної кандидатури.

В усіх без винятку регіонах України своїх представників у складі ОБК отримали 33 кандидати в президенти. Роман Безсмертний не подав кандидатури до складу ОБК лише Івано-Франківської та Одеської областей, а Ігор Смешко – Кіровоградської й Херсонської областей. У чотирьох регіонах у ОБК не отримав своїх представників Сергій Кривонос, у семи – Євген Мураєв та Інна Богословська. Географія представництва в складі ОБК членів від решти кандидатів значно менш розгалужена.

.....
¹⁰ Постанова ЦВК № 331 від 18 лютого 2019 року «Про утворення окружних виборчих комісій з виборів Президента України на чергових виборах Президента України 31 березня 2019 року».

Найменш популярними з точки зору забезпечення представництва в складі ОВК областями стали Закарпатська, Кіровоградська та Рівненська. У кожному з цих регіонів вісім кандидатів у президенти не подавали своїх делегатів до складу ОВК. Протилежна ситуація в ОВК Харківської області, куди не пропонували своїх представників лише двоє кандидатів — Дмитро Добродомов і Аркадій Корнацький.

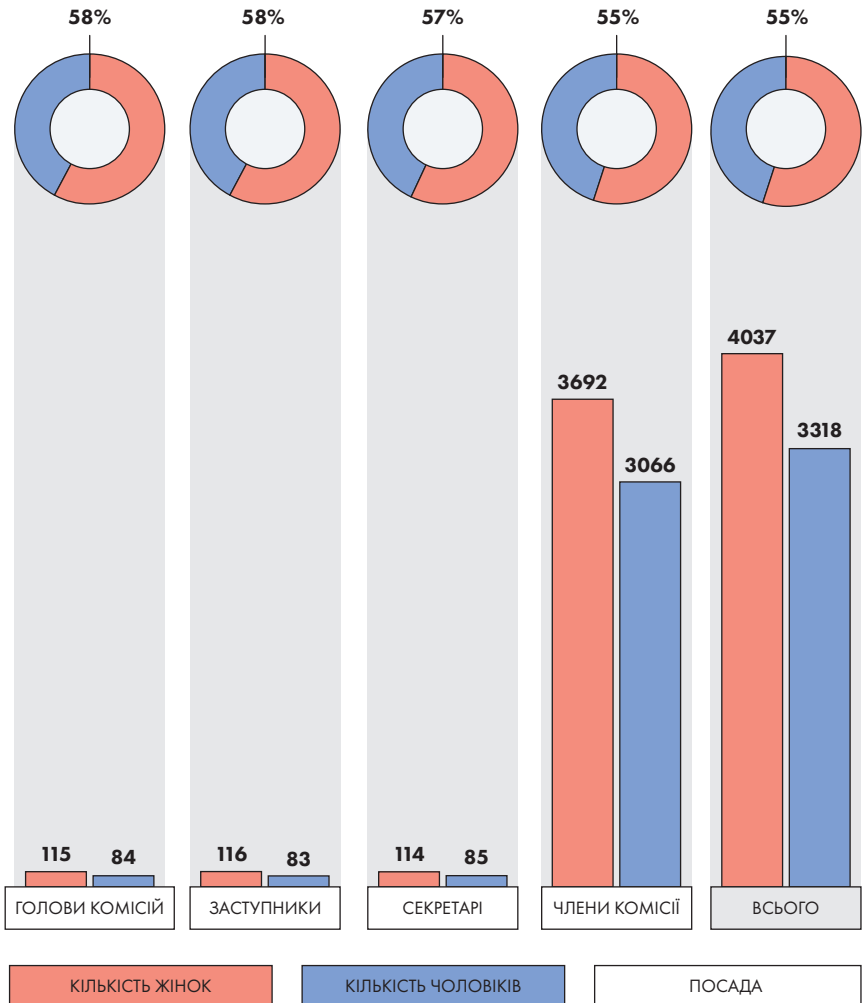
У цілому ЦВК дотрималася принципу пропорційності й збалансовано розподілила керівні посади між суб'єктами подання кандидатур залежно від загальної кількості осіб, які були запропоновані кожним кандидатом. Так само при формуванні окружних виборчих комісій ЦВК було дотримано норму щодо приблизної рівномірності територіального розподілу посад, отриманих представниками кожного суб'єкта подання.

Загалом до роботи виборчих комісій, сформованих станом на 18 лютого 2019 року, було залучено 7 355 осіб. Через велику кількість зареєстрованих кандидатів ризик недокомплектації ОВК або формування їх у мінімально допустимому складі (12 осіб) був незначним. Середнє (медіанне) значення кількості членів у переліку сформованих 18 лютого ОВК становило 37 осіб. Кількісно найбільша ОВК нараховувала 41 особу в своєму складі (№ 174 і № 176 у Харківській області), найменше ж членів (29 осіб) було в ОВК № 105 (Луганська область). На президентських виборах 2004 року середній кількісний склад ОВК був відчутно більшим і налічував 43 особи.

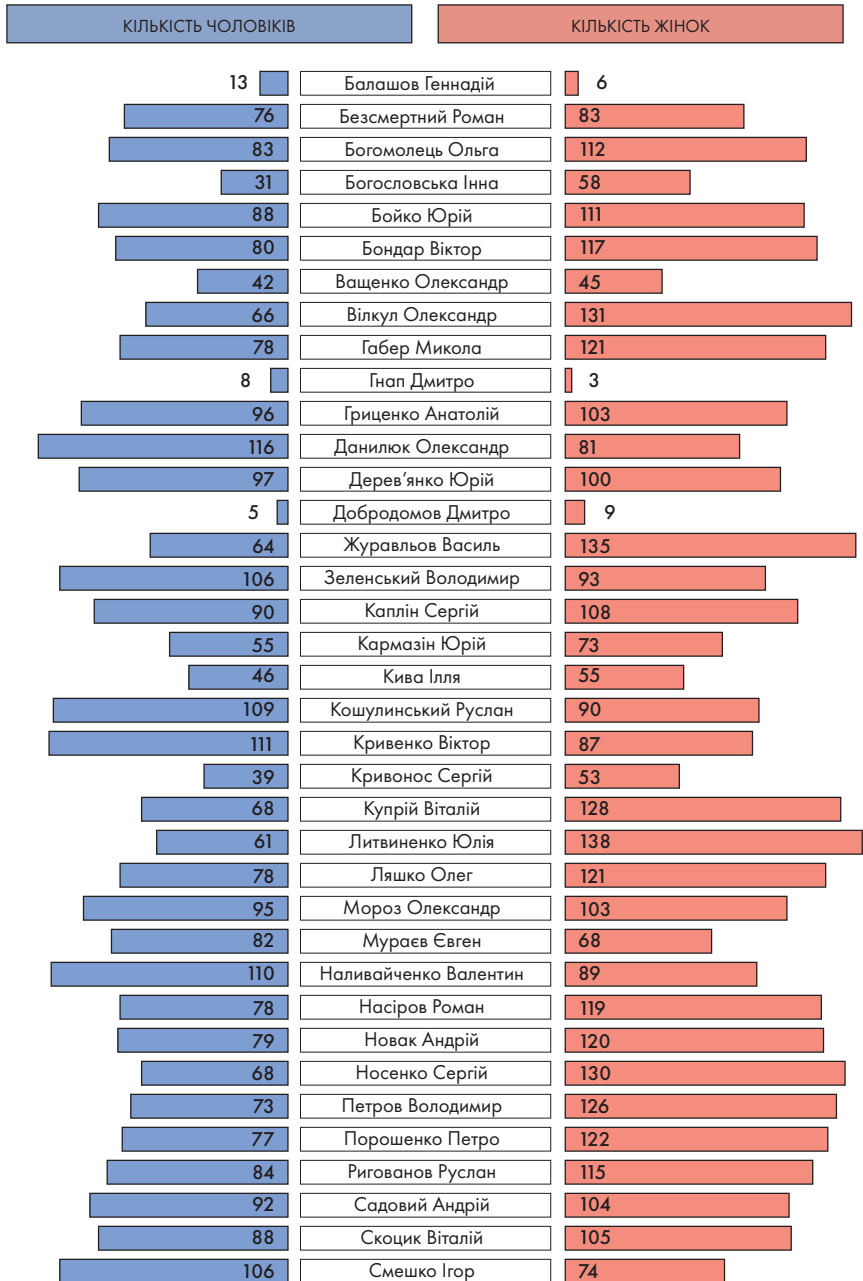
65% членів ОВК мали попередній досвід роботи у виборчих комісіях. Протягом останніх виборчих циклів спостерігається незначне зменшення частки осіб з досвідом участі в діяльності окружних виборчих комісій. На президентських виборах 2010 року такий досвід мали 78% членів, у 2014 році — 72%.

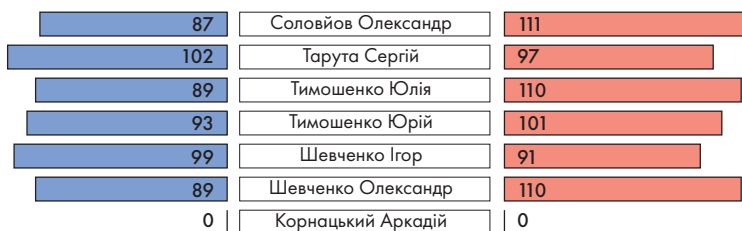
У гендерному розрізі загальний склад ОВК був достатньо збалансованим — 55% жінок і 45% чоловіків. Те ж саме стосується керівного складу ОВК, де розподіл склав 58% жінок і 42% чоловіків. Найбільша кількість жінок у цих комісіях була подана від кандидатки в президенти Юлії Литвиненко (частка жінок 69%). Найменше — від Ігоря Смешка і Олександра Данилюка (якщо не враховувати Дмитра Гнапа і Геннадія Балашова, які загалом внесли лише декілька кандидатур). Існують також деякі регіональні відмінності — найбільше жінок у складі ОВК Рівненської, Херсонської та Волинської областей (по 62%), найменше — в Закарпатській області (40%).

**Гендерний розподіл складу окружних виборчих комісій
(перший тур виборів)**



Представництво кандидатів у складі ОВК (перший тур виборів)





Процес формування виборчих комісій знову актуалізував проблему тіньового фінансування роботи членів ОВК. Законодавством передбачено оплату праці лише для частини членів комісій (максимально 4-ох осіб). Таким чином, із загального складу ОВК на платній основі працювало не більше 11% членів комісій. Однак, за інформацією спостерігачів ОПОРИ, на практиці суб'єкти подання кандидатур до складу комісій продовжували вдаватися до фінансового стимулювання діяльності членів виборчих комісій, що відбувалося в прихований спосіб і залишається одним з ключових викликів у контексті забезпечення прозорості фінансових витрат кандидатів.

Перші засідання окружних виборчих комісій

Повноваження виборчих комісій розпочиналися з моменту складання присяги не менш як двома третинами її складу на першому засіданні ОВК. До 20 лютого 2019 року включно окружні виборчі комісії були зобов'язані зібратися на своє перше засідання. Спостерігачі ОПОРИ здійснювали моніторинг перших засідань ОВК, особисто відвідавши засідання більшості цих комісій, а також збираючи додаткову інформацію дистанційно.

98% від загальної кількості утворених ОВК провели перші засідання у відведений законом термін (з них 32% зібратися на засідання 19 лютого, 66% – 20 лютого). Тоді як 2% комісій (ОВК № 119, № 121 і № 125 у Львівській області, № 130 у Миколаївській області й № 105 у Луганській області) не здійснили перші повноважні засідання з дотриманням встановлених строків. У цілому щонайменше 17 окружних виборчих комісій не змогли провести засідання з першої спроби через відсутність кворуму, необхідного для складання присяги членами ОВК. Попри це вони все ж вклалися у відведені законом терміни для проведення першого засідання.

Жодна з виборчих комісій не зібралася на своє перше засідання в повному складі. У середньому на засіданні кожної з комісій були відсутні 10 осіб. У цілому на перші засідання ОБК, за попередніми підрахунками ОПОРИ, не з'явилися близько 41% від загальної кількості членів (3 047 осіб). При цьому в понад половини утворених ОБК на першому засіданні були відсутні представники керівного складу (голова, заступник голови або секретар).

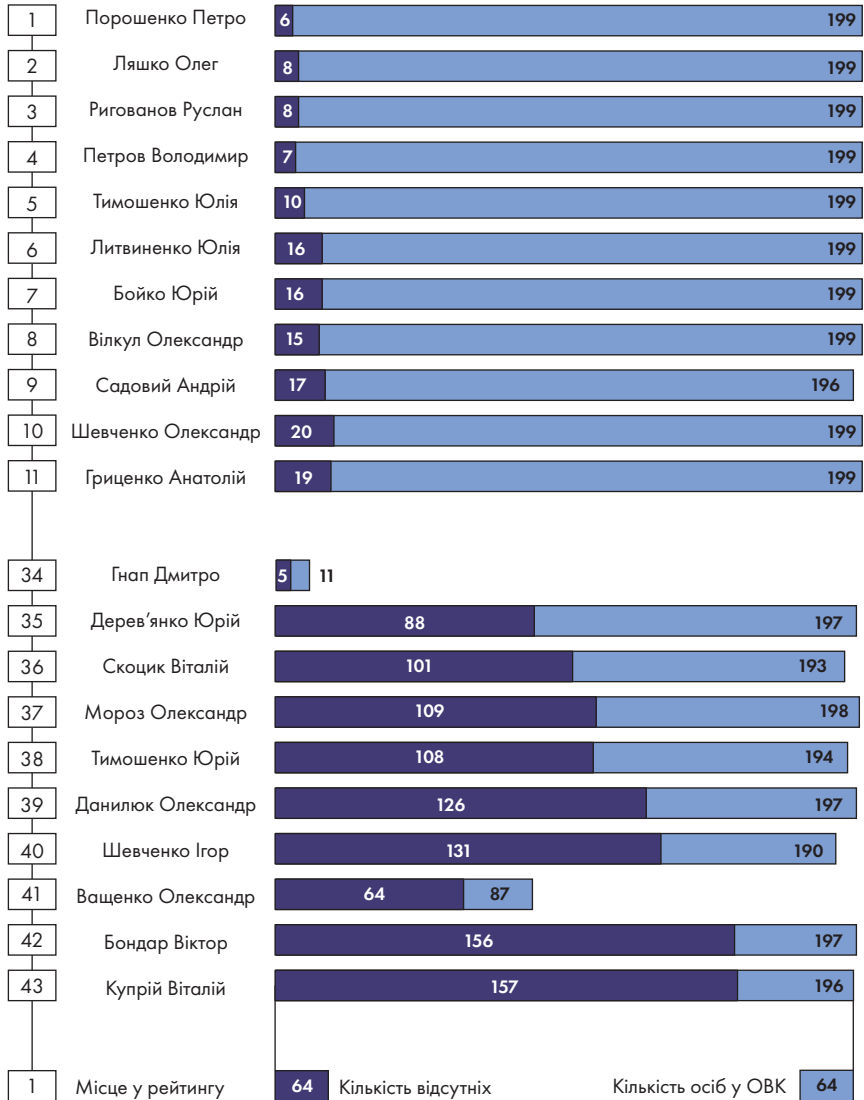
Понад 300 осіб (або 4% від загальної кількості), включених до складу ОБК, самі ж відмовилися працювати в комісії. Також ключовою причиною відсутності був факт віддаленого проживання в інших регіонах України – так, понад 8% членів ОБК мешкали в різних областях з утвореними відповідними ОБК. Також з 5% членів комісій не вдалося встановити телефонний чи інший зв'язок, щоб запросити їх до участі в першому засіданні ОБК.

Найбільш дисциплінованими були члени комісій, делеговані кандидатом Петром Порошенком, – лише 3% з них не з'явилися на перше засідання ОБК. Так само високий показник відвідуваності перших засідань ОБК був у кандидатур, внесених Володимиром Петровим, Олегом Ляшком, Русланом Риговановим та Юлією Тимошенко (4 – 5% відсутніх членів). Натомість не була присутня на перших засіданнях комісій більш ніж половина кандидатур, поданих до складу ОБК Віталієм Скоциком (52%), Олександром Морозом (55%), Юрієм Тимошенком (56%), Олександром Данилюком (64%), Ігорем Шевченком (69%), Олександром Ващенком (74%), Віктором Бондарем (79%) і Віталієм Купрієм (80%).

Серед інших осіб, які мали право присутності, найбільш активно участь у засіданнях ОБК брали представники ЗМІ, які відвідали засідання 138-ми ОБК (70% комісій), і спостерігачі від іноземних держав, які відвідали засідання 29 ОБК (15% комісій).

У цілому діяльність окружних виборчих комісій можна оцінити як задовільну з точки зору адміністрування процесу й дотримання законних процедур. Відвідуваність членами ОБК засідань була достатньо високою і дозволяла комісіям ефективно приймати рішення. За оцінками спостерігачів, попередній досвід роботи мала меншість членів комісії, проте керівний склад був більш досвідчений та професійний.

**Рейтинг відвідуваності перших засідань членами ОБК,
внесеними від кожного кандидата в президенти (перший тур виборів)**



Ротації в складі ОВК

Уже з наступного дня після утворення окружних виборчих комісій їх персональний склад почав динамічно змінюватися і цей процес безперервно тривав аж до дня голосування. За час кампанії ЦВК прийняла 123 рішення про внесення змін до складу ОВК.

На момент голосування 31 березня 2019 року персональний склад окружних виборчих комісій оновився на 37% (з комісій було виключено 2 703 особи з 7 355 в початковому складі). Для порівняння, на виборах Президента 2014 року, у період з моменту утворення ОВК і до дня виборів, було достроково припинено повноваження половини (майже 51%) членів окружних виборчих комісій. З них — 35% врешті було замінено суб'єктами подання, а решта — повністю припинила виконувати функції членів ОВК (на підставі особистих заяв про складання повноважень або через систематичне невиконання обов'язків). З огляду на кратність замін та їх повторюваність, показник замін з боку окремих кандидатів перевищував 100%. Тобто кількість проведених замін була більшою, ніж кількість кандидатур, початково поданих до складу ОВК. Зокрема, лідерами у проведенні замін (у тому числі кількарізових) членів виборчих комісій були Олександр Мороз, Віталій Скоцик і Віталій Купрій (понад 100%). Натомість мінімальну кількість замін було проведено щодо членів ОВК, внесених Петром Порошенком і Олегом Ляшком (менше 5%).

Формування дільничних виборчих комісій

Обов'язок з утворення дільничних виборчих комісій покладений на відповідні ОВК, згідно зі статтею 24 Закону України «Про вибори Президента України». Кожна зі 199 окружних виборчих комісій відповідала за формування персонального складу ДВК у межах дільниць, що входять до округу. Спостерігачі Громадянської мережі ОПОРА безпосередньо відвідали засідання 90% окружних виборчих комісій (180 ОВК), на яких розглядалися рішення про утворення ДВК. Інформація щодо решти 10% (або 19 комісій) засідань ОВК була отримана дистанційно.

Загалом процес формування ДВК відбувся відповідно до законних процедур й у відведені строки (до 12 березня включно). Усі засідання ок-

ружних виборчих комісій, на яких приймалися рішення про утворення ДВК, були повноважними (присутні більше половини членів комісії від її складу).

Подання кандидатур до складу ДВК були внесені до 7 березня включно довіреними особами кандидатів або особами, які мали нотаріально завірене доручення від довірених осіб кандидатів. Подання були прийняті вчасно, але деякі комісії (наприклад, ОВК № 90) фактично розглядали документи після відведеного терміну (після 24 години 7 березня). Також спостерігачі інформували про випадки, коли подання, заяви і копії документів доносили та/або змінювали на ОВК після кінцевого терміну реєстрації подань (після 7 березня) заднім числом.

За даними спостерігачів ОПОРИ, на етапі реєстрації та утворення дільничних виборчих комісій фіксувалося багато процедурних порушень. Найбільш частою проблемою стало внесення одних і тих же осіб до складу ДВК за поданням різних кандидатів. Такі подання надійшли на розгляд до щонайменше 28% окружних виборчих комісій. У випадку виявлення кратних (подвійних і потрійних) подань кандидатур до складу ДВК окружна виборча комісія їх відхиляла. Або пропонувала таким особами особисто звернутися в ОВК і відкликати одну із декількох заяв.

Іншими типовими проблемами були: неякісно підготовлені подання, в яких відсутні підписи суб'єкта подання, відсутні заяви і/або копії паспортів зазначених у поданні осіб; у поданнях була вказана не вся необхідна інформація (без дати народження) або не зазначена дільниця, де мала працювати людина; заяви на згоду бути членом комісії та заяви на згоду обіймати керівну посаду в складі ДВК часто були написані працівниками штабів й без відома самих кандидатів на посаду члена виборчої комісії; кратні включення одних і тих же осіб у поданнях різних кандидатів. Були проблеми із застосуванням програмного забезпечення з боку працівників ОВК, які не вмiли належним чином виявляти випадки кратного включення одних і тих самих осіб. Проте згодом їх виявила електронна система ЦВК, коли всі ДВК уже були утворені.

Практика, коли подання кандидатур до складу ДВК здійснюється без відома потенційних членів комісій, залишається надзвичайно розповсюдженою й призводить до масових заміन членів ДВК. Хоча такі дії мають ознаки кримінально караного діяння (оскільки може йтися про підроблення документів і підпису), вони рідко стають предметом звернення

до правоохоронних органів. Наприклад, одним з резонансних випадків стало призначення особи без її відома головою ДВК № 461822 (у Львівській області). За спостереженнями ОПОРИ, проблема є набагато масштабнішою.

Окружні виборчі комісії максимально лояльно здійснювали розгляд поданих кандидатур до складу ДВК на предмет відповідності до вимог законодавства. Разом з тим практика відхилення кандидатур була звичною і для цих виборів. Лише близько третини окружних виборчих комісій (67 ОВК) не відхилили жодної кандидатури, поданої до складу ДВК. Спостерігачі ОПОРИ не фіксували таких випадків за відсутності передбачених законодавством підстав. Проаналізовані спостерігачами відхилення кандидатур, поданих до складу ДВК, носили обґрунтований і законний характер. Основними підставами для відхилення кандидатур до складу ДВК були кратні включення осіб від різних кандидатів або включення осіб, які не мають права бути членами комісій.

На декількох ОВК траплялися ситуації, що мали ознаки перешкоджання діяльності офіційних спостерігачів та працівників ЗМІ на засіданнях комісій, де розглядалися питання щодо створення ДВК (зокрема ОВК № 24 в Дніпропетровській області, № 93 в Київській області, № 177 у Харківській області, № 184 в Херсонській області).

Попри незвично велику кількість зареєстрованих кандидатів у президенти, не до всіх ДВК було подано достатню кількість кандидатур для формування комісії в мінімально допустимому складі (9 осіб). У такому випадку застосовувалася процедура внесення подань до складу ДВК головою ОВК на підставі пропозицій членів комісії (відповідно до частини 8 статті 24 Закону). Загалом кількість ДВК, які були утворені в мінімальному складі (9 осіб), є незначною і склала близько 2% від усіх ДВК. Також на виборчих дільницях, де кількість виборців не перевищувала п'ятдесяти осіб, дільничні виборчі комісії утворювалися лише у складі голови, секретаря та двох – чотирьох членів комісії.

Окружними виборчими комісіями було утворено 29 989 ДВК, до складу яких увійшло понад 440 тис. осіб. Кожен із кандидатів мав право подати по одній кандидатурі до складу однієї ДВК. Жоден не скористався цією можливістю на 100%.

Найбільшу кількість кандидатур до складу ДВК подали шестеро кандидатів у президенти: Петро Порошенко (отримав представництво в 99%

ДВК), Юлія Тимошенко (97%), Олег Ляшко (97%), Юлія Литвиненко (95%), Анатолій Гриценко (94%) і Микола Габер (91%). Суттєве представництво забезпечили собі також Володимир Зеленський (84%) та Юрій Бойко (83%). Лише чотири кандидати не подали жодного представника до складу ДВК. Це Геннадій Балашов, Інна Богословська, Аркадій Корнацький і Роман Насіров.

Більшість кандидатів у президенти (24 особи) забезпечили собі представництво в складі ДВК майже всіх або переважної більшості регіонів України. Натомість регіонально неоднорідне представництво в ДВК отримали дванадцять кандидатів. Зокрема, Юрій Тимошенко подав кандидатури до складу комісій лише в Донецькій області, Віталій Купрій – у Волинській та Київській областях, а Сергій Каплін – в Донецькій, Київській та Полтавській областях. У цілому найбільш різноманітним представництвом кандидатів у складі ДВК було в Донецькій області (куди вніс подання 31 кандидат), а також в Дніпропетровській і Київській областях (28 кандидатів). Натомість найменший інтерес з боку кандидатів був до комплектації ДВК у Хмельницькій (20 кандидатів), Кіровоградській і Закарпатській областях (по 21 кандидату).

Найбільш складною для окружних виборчих комісій стала процедура розподілу керівних посад у ДВК. Якщо квоти між кандидатами, які подали кандидатури до складу ДВК, надавалися за допомогою використання інформаційно-аналітичної системи «Вибори Президента України», то розподіл керівних посад часто відбувався «вручну» (наприклад, в ОВК №№ 13, 17, 18, 25, 69, 71, 106, 107, 113, 204, 209, 210 та інших). На практиці це часто призводило до конфліктів і затягування процедури. Через відхилення від пропорційного розподілу керівних посад та не передбачене законом втручання довірених осіб кандидатів у підготовку і прийняття рішення окружною виборчою комісією, ЦВК своєю постановою 12 березня припинила повноваження Тернопільської ОВК № 163.

У цілому розподіл керівних посад (голови, заступника голови, секретаря), які отримали в складі ДВК кандидати в президенти, було проведено в збалансованій і пропорційній спосіб¹¹. Разом із тим не всі ОВК дотримувалися однакових підходів у застосуванні цієї процедури. У результаті переважна більшість кандидатів отрима-

.....

11 Відповідно до частини 11 статті 24 Закону України «Про вибори Президента України» частка керівних посад для кожного кандидата залежить від кількості поданих ним до складу комісії кандидатур та загальної кількості осіб у ДВК.

ла 19-21% керівних посад від кількості поданих ними кандидатур. В абсолютних значеннях кандидати, які подали найбільшу кількість претендентів до складу ДВК, отримали і найбільшу кількість керівних посад. Зокрема, лідирували тут Петро Порошенко, Юлія Литвиненко, Юлія Тимошенко і Юрій Бойко, які мали трохи більше 21% керівних посад у ДВК. Однак було декілька кандидатів, які мали відчутно менше представництво в керівному складі ДВК. Зокрема, Юрій Тимошенко, Ілля Кива і Віталій Скоцик отримали близько 13 – 14% керівних посад від кількості поданих ними кандидатур.

Представленість кандидатів у дільничних виборчих комісіях

Кандидати	Кількість представників у ДВК	Відсоток ДВК, в яких представлений кандидат	Кількість областей та м. Київ, де кандидати мають своїх представників у складі ДВК	Кількість керівних посад у ДВК	Відсоток керівних посад у ДВК від кількості осіб, внесених кандидатом
Порошенко Петро	29 420	98,80%	25	6 271	21,30%
Тимошенко Юлія	29 066	97,60%	25	6 149	21,20%
Ляшко Олег	29 057	97,50%	25	5 977	20,60%
Литвиненко Юлія	28 344	95,20%	25	6 048	21,30%
Гриценко Анатолій	28 029	94,10%	25	5 923	21,10%
Габер Микола	27 176	91,20%	25	5 658	20,80%
Зеленський Володимир	24 938	83,70%	25	5 189	20,80%
Бойко Юрій	24 703	82,90%	25	5 262	21,30%
Новак Андрій	22 549	75,70%	25	4 417	19,60%
Ригованов Руслан	21 958	73,70%	24	4 444	20,20%
Тарута Сергій	20 459	68,70%	25	4 059	19,80%
Носенко Сергій	18 348	61,60%	22	3 512	19,10%
Кошулинський Руслан	16 908	56,80%	25	3 455	20,40%
Соловийов Олександр	16 726	56,20%	22	3 225	19,30%

Кармазін Юрій	16 633	55,80%	21	3 217	19,30%
Вілкул Олександр	15 895	53,40%	17	3 331	21,00%
Шевченко Олександр	10 258	34,40%	25	1 949	19,00%
Петров Володимир	6 771	22,70%	12	1 188	17,50%
Дерев'янку Юрій	6 638	22,30%	24	1 295	19,50%
Наливайченко Валентин	6 433	21,60%	19	1 213	18,90%
Журавльов Василь	5 850	19,60%	7	987	16,90%
Шевченко Ігор	5 596	18,80%	13	1 056	18,90%
Смешко Ігор	5 208	17,50%	20	987	19,00%
Кривенко Віктор	3 889	13,10%	19	707	18,20%
Безсмертний Роман	3 046	10,20%	17	595	19,50%
Богомолець Ольга	2 643	8,90%	8	530	20,10%
Бондар Віктор	2 250	7,60%	4	358	15,90%
Кива Ілля	2 161	7,30%	8	308	14,30%
Ващенко Олександр	1 978	6,60%	5	342	17,30%
Данилюк Олександр	1 978	6,60%	25	364	18,40%
Мороз Олександр	1 568	5,30%	8	321	20,50%
Каплін Сергій	1 554	5,20%	3	298	19,20%
Скоцик Віталій	1 259	4,20%	5	186	14,80%
Тимошенко Юрій	1 047	3,50%	1	144	13,80%
Купрій Віталій	252	0,80%	2	43	17,10%
Балашов Геннадій	0	0,00%	0	0	0,00%
Богословська Інна	0	0,00%	0	0	0,00%
Корнацький Аркадій	0	0,00%	0	0	0,00%
Насіров Роман	0	0,00%	0	0	0,00%
ВСЬОГО	440 588		25	89 008	

Початок роботи дільничних виборчих комісій

Типовими стали ситуації, коли фактичний початок роботи дільничних виборчих комісій відбувся майже з тижневим запізненням, незважаючи на те, що переважна більшість ДВК формально провела свої перші засідання вчасно (до 14 березня).

Серед основних причин невчасної, а також нестабільної чи неефективної роботи дільничних виборчих комісій на початковому етапі стали відмови членів ДВК працювати в складі комісій. Значна частина внесених до складу дільничних виборчих комісій кандидатур повідомила, що не писала заяв на згоду бути членом ДВК і/або обіймати керівну посаду в складі ДВК (замість них це самовільно робили працівники штабів). Крім цього, спостерігачі отримували інформацію, що члени ДВК наполягали на передоплаті за роботу (хоча б половину суми), бо в іншому разі відмовлятимуться працювати або не відвідуватимуть засідання.

Заміни членів ДВК розпочалися фактично відразу після їхнього утворення (з 13 березня) і продовжувалися навіть напередодні голосування. Проблема носила масовий характер і спостерігалася в усіх виборчих округах.

Уникнути критичних проблем з функціонування дільничних виборчих комісій і дестабілізації процесу адміністрування виборів вдалося значною мірою завдяки відносно великій загальній кількості подань, яких вистачало для забезпечення кворуму і функціонування комісій у мінімальному складі.

На відміну від ОВК, керівний склад значної кількості ДВК, за оцінками ОПОРИ, не мав попереднього досвіду роботи у виборчих комісіях. Під час виборчого процесу тривали навчання за підтримки Центральної виборчої комісії та IFES, на ефективність яких негативно впливали масові заміни в складі дільничних виборчих комісій.

До проблем фіктивного представництва та ключових ризиків варто віднести ситуацію наявності у складі дільничних виборчих комісій груп членів ДВК, які фактично координували свою роботу в інтересах окремих кандидатів чи політичних сил. Дану проблему спостерігачі ОПОРИ фіксували в усіх виборчих округах, що пов'язано із масовим введенням кандидатур до складу ДВК за поданнями маловідомих (або так званих технічних) кандидатів.

Формування й організація роботи ОВК під час проведення повторного голосування

Процес та результати формування складу окружних виборчих комісій для проведення повторного голосування були значно якіснішими, порівняно з попереднім етапом утворення ОВК. Понад дві третини членів новоутворених ОВК (69%) працювали в складі комісій під час проведення першого туру голосування. Кандидати в президенти активно залучили до роботи в окружних виборчих комісіях осіб, попередньо делегованих до складу ОВК іншими кандидатами, а також осіб, які до цього були в статусі офіційних спостерігачів від кандидатів та громадських організацій. Всі ОВК були сформовані в повному складі (по 14 осіб) і вчасно, у відведені Законом строки, розпочали свою роботу. Обидва кандидати в президенти отримали пропорційне та збалансоване представництво в складі ОВК, у тому числі на рівні розподілу керівних посад.

В останній відведений Законом день (10 квітня 2019 року) Центральна виборча комісія сформувала склад 199 окружних виборчих комісій для організації і проведення повторного голосування на виборах Президента України, які відбулися 21 квітня 2019 року.

Петро Порошенко подав максимально можливу кількість кандидатур (по 7 осіб) до складу всіх 199 окружних виборчих комісій. Таким чином його представництво в складі ОВК налічувало 1 393 особи. Володимир Зеленський також майже повністю використав свою квоту, делегувавши 1 379 кандидатур до складу 197 ОВК. Жодного представника Володимира Зеленського не було в складі двох окружних виборчих комісій (№ 57 і № 58) з центром у м. Маріуполь. Ці комісії відповідно до визначеної законодавством процедури були доукомплектовані за поданням голови ЦВК.

ЦВК у збалансований і пропорційний спосіб розподілила керівні посади між двома кандидатами, включеними до виборчого бюлетеня для повторного голосування. Володимир Зеленський отримав у складі ОВК 99 посад голів комісій і 98 посад секретарів комісій, Петро Порошенко – 100 голів комісій і 99 секретарів. Ще двоє осіб, які стали секретарями комісій, були внесені за поданням голови ЦВК.

69% (або 1 898 осіб) персонального складу новосформованих окружних виборчих комісій склали особи, які працювали в ОВК протягом проведення так званого першого туру президентських виборів 2019 року.

Решта 31% (або 861 особа) були абсолютно новими членами окружних виборчих комісій, утворених для організації виборів, що відбувалися 21 квітня 2019 року.

Петро Порошенко подав до складу новосформованих ОВК 82% (або 1 142) осіб, які вже працювали в окружних комісіях для проведення першого туру голосування. З них 168 (15%) були делеговані до складу попередніх ОВК самим Петром Порошенком, а решта представляли інших кандидатів. Зокрема 144 особи (13%) раніше входили до складу ОВК за поданням кандидатки Юлії Литвиненко, 132 особи (12%) — Володимира Петрова, 120 осіб (11%) — Василя Журавльова і 112 осіб (10%) — Юрія Тимошенка. Також велика кількість членів ОВК, делегованих Петром Порошенком до складу новосформованих комісій, раніше подавалися Романом Насіровим, Сергієм Каплінім та Олександром Морозом.

54% (або 746) кандидатур, поданих до складу новосформованих ОВК Володимиром Зеленським, також працювали в окружних виборчих комісіях напередодні проведення так званого першого туру голосування. З них 159 осіб (21%) входили до складу ОВК за поданням самого Володимира Зеленського, а решта представляла інших кандидатів. Порівняно з Петром Порошенком, кількість кандидатів у президенти, від яких члени ОВК «перейшли» до Володимира Зеленського, є більшою, однак частка таких осіб від кожного з них є незначною. Зокрема, 44 особи (6%) раніше входили до складу ОВК за поданням Миколи Габера, 43 особи (6%) — Олега Ляшка, по 40 осіб (5%) — Анатолія Гриценка і Олександра Шевченка, 34 особи (5%) — Юлії Тимошенко, 29 осіб (4%) — Сергія Тарути.

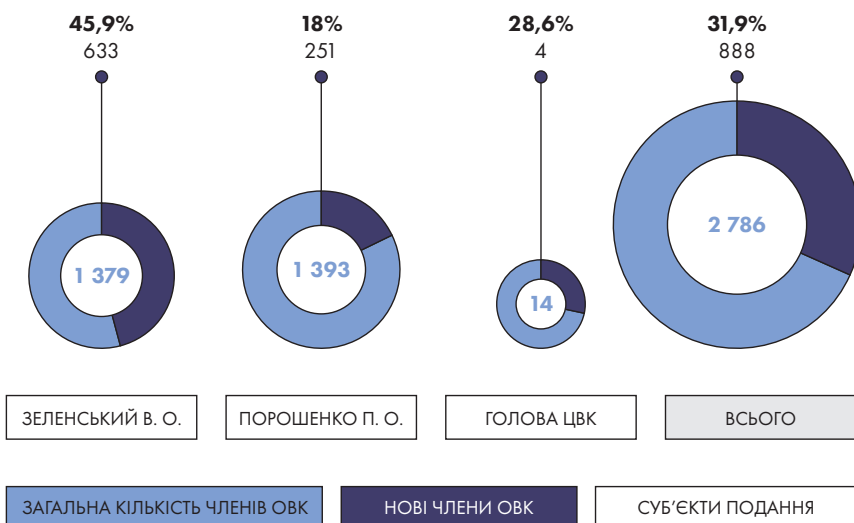
Масштаб і спосіб переходів членів виборчих комісій, раніше поданих одними кандидатами, до інших кандидатів, увиразнює проблему так званих технічних кандидатів, а також свідчить про неофіційну взаємодію та координацію зусиль між окремими суб'єктами виборчого процесу.

У гендерному розрізі з 2 786 членів окружних виборчих комісій 40% склали чоловіки і 60% жінки. Серед голів окружних комісій частка жінок склала 53%, поміж секретарів комісій жінок 72%. Серед членів комісій, делегованих до складу ОВК Петром Порошенком, жінок було 64%, у Володимира Зеленського така частка складала 56%.

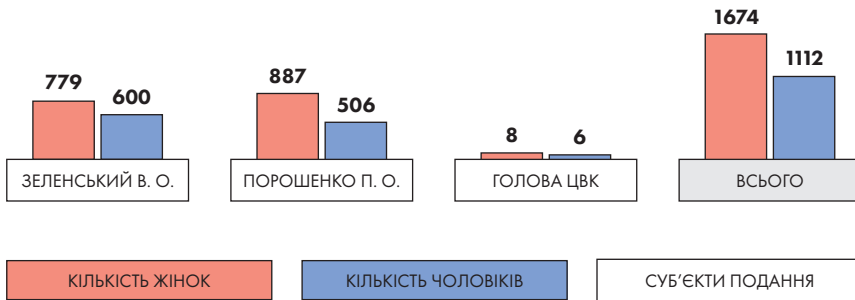
Майже 86% членів ОВК мали попередній досвід роботи у складі виборчих комісій. Для виборчих комісій, сформованих для організації голосування в першому турі, частка осіб з попереднім досвідом була меншою і складала 65%.

Кількість ротацій у складі ОВК, проведених за ініціативи суб'єктів подання кандидатур, була мінімальною – лише 7% членів ОВК замінені. Це можна було прогнозувати, адже кандидати в президенти, які брали участь у повторному голосуванні, не належали до переліку тих, хто вдавався до масових замінен членів ОВК на попередньому етапі кампанії (у першому турі Петро Порошенко замінив 4,5% поданих кандидатур, тоді як Володимир Зеленський – 22%). У другому турі виборів Володимир Зеленський замінив 9% осіб у складі ОВК, тоді як Петро Порошенко – 5%.

**Оновлення складу окружних виборчих комісій,
утворених для проведення повторного голосування 21 квітня 2019 року**



**Гендерний розподіл членів окружних виборчих комісій,
утворених для проведення повторного голосування 21 квітня 2019 року**



Робота виборчих комісій у рамках підготовки до повторного голосування була організована на більш якісному рівні, порівняно з попереднім етапом президентських виборів. Свої перші засідання окружні виборчі комісії були зобов'язані провести не пізніше як на другий день після їх утворення Центральною виборчою комісією – до 12 квітня включно. Спостерігачі ОПОРИ проаналізували початок роботи ОВК, особисто відвідавши перші засідання 157 зі 199 (або 80%) окружних виборчих комісій, а також зібравши інформацію дистанційно.

Усі 199 комісій вчасно зібралися на свої перші засідання. Переважна більшість окружних виборчих комісій (184 з 199) провела перше засідання відразу ж на наступний день після утворення (11 квітня), вісім комісій зібралися 10 квітня, а решта сім – в останній відведений законом день – 12 квітня.

Усі перші засідання ОВК були повноважними для прийняття рішень (присутні та склали присягу не менше двох третин членів комісії від її складу). Майже половина комісій (94) зібралася в максимальному складі (14 осіб), по 13 членів були присутні на засіданнях 61 комісії, по 12 осіб – на засіданнях 33 комісій, по 11 осіб – на засіданнях 7 комісій, найменше – по 10 членів – були присутні на перших засіданнях 4 ОВК. Для порівняння, під час підготовки до першого туру виборів Президента жодна з ОВК не зібралася на перше засідання в повному складі. За даними, отриманими спостерігачами ОПОРИ, менше 1% членів, включених до ОВК, відмовилися працювати в складі окружних комісій (в першому турі таких було 4%). За межами області проживали близько 2% членів (57 осіб), включених до складу (в першому турі таких було 8%).

На перших засіданнях окружні виборчі комісії головним чином приймали рішення, що стосувалися графіків роботи ОВК, розподілу обов'язків та графіків чергувань членів комісії. Процес прийняття рішень ОВК був колегіальним та відкритим, при цьому роль керівного складу залишалася визначальною, а більшість членів комісій не брала активної участі в обговоренні.

Більшість комісій відкрито взаємодіяла зі спостерігачами, журналістами та іншими зацікавленими суб'єктами виборчого процесу, створюючи умови для безперешкодного доступу до засідань. Однак зазвичай комісії публічно не інформували про проведення перших засідань.

Ведення діловодства відбувалося з дотриманням норм законодавства — протягом засідань секретарі ОВК вели протоколи, приймали протокольні рішення та постанови, які оприлюднювалися шляхом розміщення на дошках оголошень та у місцевих газетах. Втім залишається проблемою недостатня оперативність та повнота оприлюднення рішень окружних виборчих комісій на сайті ЦВК. Ні на попередніх виборах, ні в межах підготовки до голосування 31 березня 2019 року ця проблема не була належним чином вирішена.

Загалом на етапі формування та проведення перших засідань ОВК не спостерігалось проблем, які були помітними на попередньому етапі виборчого процесу, — часті відмови членів комісій від участі в роботі ОВК, наявність осіб з інших регіонів і, як наслідок, велика кількість ротацій у складі ОВК.

Утворення ДВК під час повторного голосування

Ключовим викликом для організації повторного голосування стало формування складу дільничних виборчих комісій. У зв'язку із недостатньою активністю кандидатів на пост Президента України щодо номінування кандидатур до складу ДВК, ОВК за власними поданнями сформували 15% складу ДВК. Це вимагало від них залучення власними силами біля 60 тис. осіб. 48% членів ДВК представляли кандидата Володимира Зеленського, 37% — Петра Порошенка. Кризова ситуація щодо неповного використання кандидатами свого права формувати ДВК у черговий раз

засвідчує необхідність удосконалення системи адміністрування виборчого процесу. Зокрема, мова повинна йти і про посилення фінансових мотивацій з боку держави для громадян, які організують вибори.

Для організації повторного голосування на чергових виборах Президента України ДВК утворювалися на основі подань двох кандидатів. Законодавство України гарантує кандидатам на пост Президента України право сформувати ДВК на паритетних засадах. Для великих дільниць (більше 1 500 виборців) кожен кандидат міг подати 8 кандидатур, для середніх (500 – 1 500 виборців) – 7 осіб, малих (до 500 виборців) – по 6 осіб. Залежно від розміру виборчої дільниці, ДВК утворювалися у складі 16, 14, 12 членів.

Кандидати на пост Президента України мали можливість внести свої пропозиції до складу ДВК не пізніше як за вісім днів до дня повторного голосування (до 12 квітня включно). На підставі цих подань ОВК були зобов'язані сформувати ДВК не пізніше ніж за 5 днів до дня голосування (до 24 години 15 квітня). У разі якщо кандидат не скористався можливістю подати встановлену Законом кількість кандидатур до складу ДВК, ОВК формували склад ДВК за поданням голови цієї комісії на підставі пропозицій членів ОВК. При цьому окружні виборчі комісії були зобов'язані дотриматись встановленої Законом України загальної кількості членів дільничних виборчих комісій (16, 14 або 12 осіб).

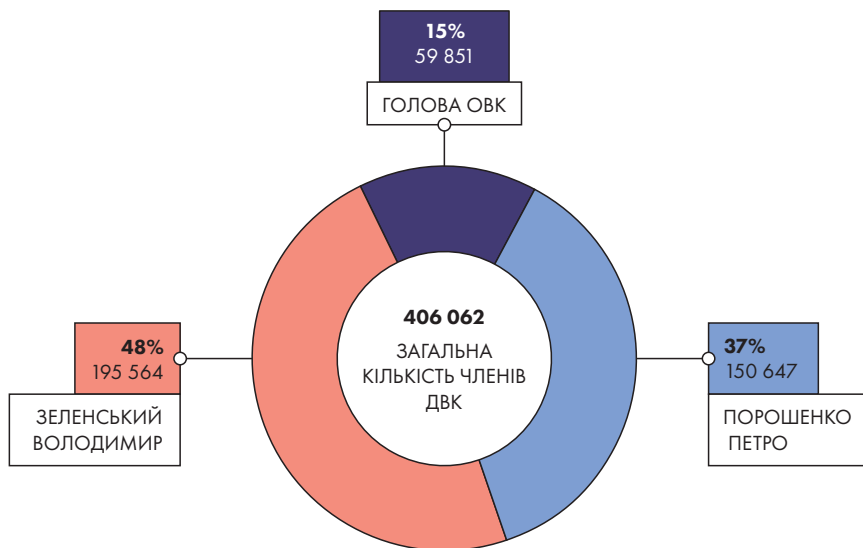
Громадянська мережа ОПОРА оперативно відслідковувала процес формування дільничних виборчих комісій для повторного голосування. За даними спостерігачів організації, 192 ОВК (92% від їх загальної кількості) сформували ДВК із дотриманням законодавчо обумовлених строків. При цьому з них 73 були утворені в останній відведений для цього день.

6 ОВК утворили ДВК із порушенням строків. Найпізніше було утворено ДВК у ТВО №59 (Донецька область) 18 квітня 2019 року – після втручання ЦВК шляхом прийняття окремої постанови із зобов'язанням сформувати ДВК.

У зв'язку із недостатнім заповненням кандидатами на пост Президента України своїх квот у ДВК, окружні виборчі комісії були змушені самостійно доформувувати ці виборчі комісії. ОВК використовували різні форми інформування виборців щодо можливості залучення до роботи ДВК, натомість ЦВК розповсюдила заяву із закликом до громадян сприяти вирішенню проблеми із комплектацією повного складу цих виборчих комісій.

За оперативними даними ОПОРИ, у межах країни ОВК додатково залучили майже 60 тис. осіб. Ця кількість членів ДВК була включена до складу цих комісій за поданням голів ОВК. Орієнтовна кількість ДВК, до яких була включена хоча б одна кандидатура за поданням голови ОВК, становить 11 тис. 330 комісій. Загальна кількість сформованих ДВК – 29 801.

Представництво кандидатів на пост Президента України у складі ДВК на повторному голосуванні з чергових виборів Президента України



Незважаючи на те, що кандидати мали законодавчу можливість сформувати склад ДВК із рівним представництвом, вони нею повною мірою не скористалися. Кандидат на пост Президента України Володимир Зеленський забезпечив собі представництво у складі ДВК на рівні 48% від загальної кількості членів цих комісій. Натомість Петро Порошенко представлений у комісіях лише 37%. 15% членів новосформованих комісій були подані головами ОВК. Таким чином, неподання кандидатами на пост Президента України максимально можливої для них кількості членів ДВК спричинило складнощі в діяльності ОВК на етапі формування комісій нижчого рівня.

Більше 30% членів ДВК були залучені ОВК самостійно в межах виборчих округів Черкаської, Луганської, Херсонської, Одеської, Закарпатської областей. У цілій низці інших областей такий показник також був високим.

Натомість у Рівненській, Вінницькій, Львівській, Хмельницькій та Тернопільській областях кандидати найкраще скористалися правом формувати склад ДВК на рівних засадах.

Закон України «Про вибори Президента України» передбачає, що при розподілі керівних посад у ДВК забезпечується для кожного кандидата рівна кількість посад голови та секретаря дільничної виборчої комісії. При цьому голова та секретар дільничної виборчої комісії не можуть бути представниками одного кандидата на пост Президента України. За даними ОПОРИ, кандидат на пост Президента України Петро Порошенко отримав 27 894 керівні посади у складі ДВК, натомість Володимир Зеленський – 29 798.

ОПОРА позитивно оцінює зусилля ЦВК та ОВК із врегулювання проблемних ситуацій щодо формування ДВК, які дозволили уникнути сценаріїв можливої дестабілізації виборчого процесу під час підготовки до повторного голосування. Разом з тим у 4 ОВК представники організації зіштовхнулися зі спробами членів ОВК перешкоджати їм вести спостереження за процесом формування ДВК¹².

Утворення виборчих дільниць для військовослужбовців Збройних сил України

Враховуючи проведення заходів із протидії російській збройній агресії на території Донецької та Луганської областей, Центральна виборча комісія утворила 80 спеціальних виборчих дільниць на території військових частин та формувань.⁷⁹ з них розміщувались на території Донецької та Луганської областей, одна була створена на території Львівської області. Таке рішення Комісії було прийнято на підставі частини десятої статті 20 Закону України «Про вибори Президента України» за поданням Міністерства оборони України. Утворені дільниці мали статус спеціальної виборчої дільниці, створеної у винятковому випадку. З 16 членів ЦВК рішення про утворення спеціальних виборчих дільниць підтримали 14 осіб. Двоє утримались від підтримки відповідної постанови у зв'язку із сумнівами в доцільності утворення дільниці на Яворівському полігоні

12 Такі факти були зафіксовані у ТВО № 39 (Дніпропетровська обл.), № 91 (Київська обл.), № 122 (Львівська обл.), № 132 (Миколаївська обл.).

у Львівській області. Це було пов'язано із тим, що дана виборча дільниця утворена не на території проведення операції протидії російській агресії.

Повноваження Міністерства оборони України щодо внесення до ЦВК подання про утворення дільниць на території військових частин передбачені лише Законом України «Про вибори Президента України» і не поширюються на парламентські вибори. Остання обставина засвідчує необхідність комплексного регулювання голосування військовослужбовців на всіх загальнонаціональних виборах до завершення збройної агресії. У Законі України «Про вибори народних депутатів України» Міністерство оборони України не наділено правом вносити подання про утворення спеціальних виборчих дільниць на території військових частин, що засвідчує нерівний підхід до забезпечення прав громадян на різних виборах.

Відповідно до законодавства України членами ДВК на спеціальних виборчих дільницях на території військових частин є самі військовослужбовці. Така особливість викликала занепокоєння в окремих суб'єктів виборчого законодавства через потенційну можливість тиску на виборців. Натомість результати голосування 31 березня та 21 квітня 2019 року засвідчили конкурентність волевиявлення військовослужбовців на спеціальних виборчих дільницях. Розподіл голосів між кандидатами на пост Президента України дозволяє стверджувати, що військовослужбовці голосували в умовах вільного волевиявлення.

Під час повторного голосування на виборах Президента України у голосуванні на спеціальних виборчих дільницях на території військових частин взяли участь 36 926 виборців. Від числа осіб, які взяли участь у голосуванні, 5% бюлетенів були визнані недійсними. Переможець президентських виборів Володимир Зеленський отримав 17 044 голосів виборців або 46% голосів від усіх громадян, які взяли участь у голосуванні на таких дільницях. Петро Порошенко здобув підтримку 18 020 виборців (49% від тих, хто взяв участь у голосуванні). Показники підтримки провладного і опозиційного кандидатів засвідчують демократичний та вільний характер проведення голосування виборців на спеціальних дільницях для військових. Враховуючи закритий та військовий характер колективів, які голосували на цих дільницях, українська держава продемонструвала здатність не допустити незаконного адміністративного тиску на виборців.

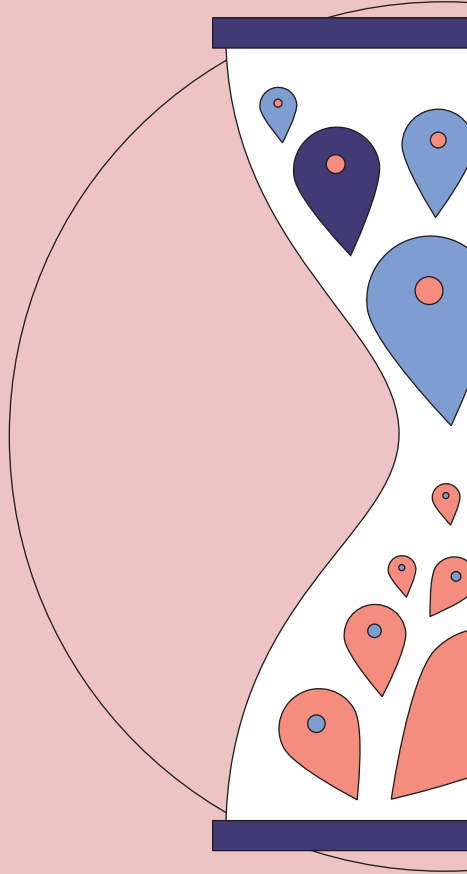
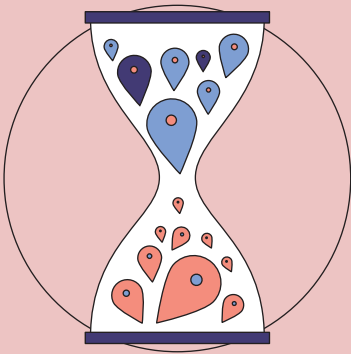
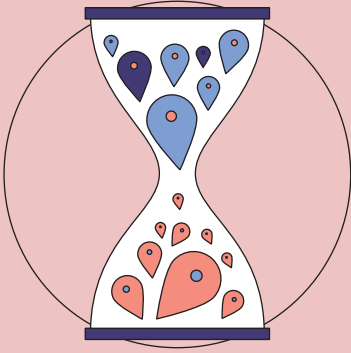
Не менш конкурентними були результати голосування військових і під час першого туру президентських виборів. На 80 спеціальних виборчих дільницях взяли участь у голосуванні 36 147 виборців. Майже 4% виборчих бюлетенів члени ДВК визнали недійсними. На «військових» дільницях більше 100 голосів отримали 11 кандидатів, при цьому Петро Порошенко та Володимир Зеленський фактично розділили перше місце. Переможець голосування на першому турі виборів лише на 108 голосів поступився чинному на той момент Президенту України. Інші кандидати також отримали суттєву підтримку серед військовослужбовців.

Результати голосування 31 березня 2019 року на спеціальних виборчих дільницях для військовослужбовців

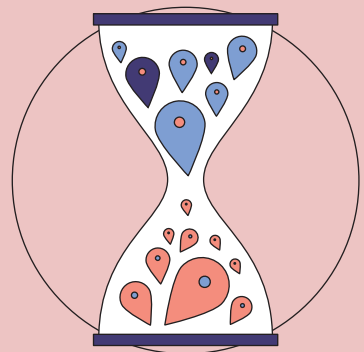
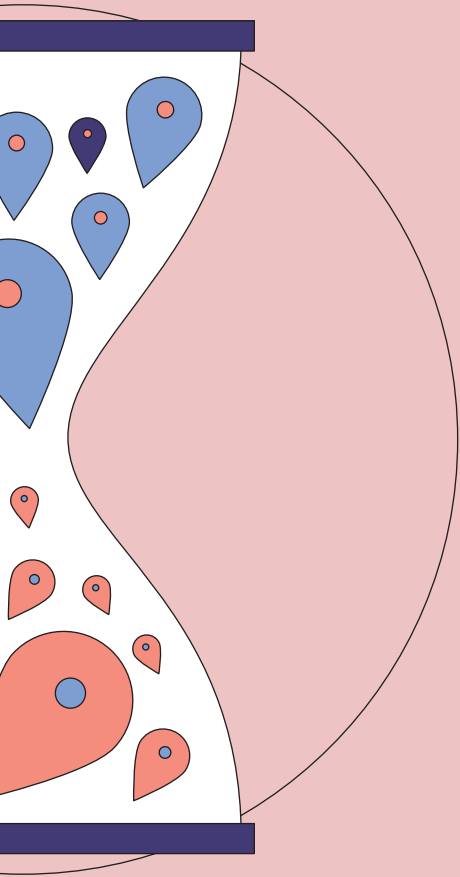


Позитивний приклад створення умов для вільного волевиявлення громадян на спеціальних виборчих дільницях на території військових частин засвідчує можливість належної організації виборів і на інших

дільницях «закритого» типу. Натомість Верховна Рада України повинна системно врегулювати голосування військовослужбовців під час проведення військової операції проти держави-агресора. Утворення спеціальних виборчих дільниць для військовослужбовців є належною практикою розв'язання проблемної ситуації. Але, на думку ОПОРИ, держава також має виходити із наступного принципу — спеціальні дільниці для військових утворюються лише у тих випадках, коли безпекові умови і характер несення служби на території ООС не дозволяють віднести цю категорію виборців до звичайних виборчих дільниць.



**ПРОЦЕДУРА
ТИМЧАСОВОЇ
ЗМІНИ МІСЦЯ
ГОЛОСУВАННЯ
БЕЗ ЗМІНИ
ВИБОРЧОЇ
АДРЕСИ**



Законодавство України передбачає, що на виборах Президента України до списків виборців автоматично включаються виборці, виборчі адреси яких відносяться до конкретної дільниці. Відповідно до Закону України «Про Державний реєстр виборців» виборча адреса, як правило, визначається зареєстрованим місцем проживання. Вибори Президента України проводилися в умовах тимчасової окупації окремих районів Донецької та Луганської областей, Автономної Республіки Крим та м. Севастополя. Наслідком окупації стало те, що більше мільйона виборців зі статусом внутрішньо переміщених осіб з цих територій на момент проведення виборів не могли бути автоматично включені до списків виборців за фактичним місцем проживання. Ці громадяни, як правило, мали виборчу адресу, яка відноситься до окупованих населених пунктів. Не менш чисельною категорією осіб, які не включалися автоматично до списків виборців, були трудові мігранти та інші мобільні всередині країни громадяни. Їхні виборчі адреси відносяться до територій, де вони офіційно зареєстровані, але реально не проживають. На жаль, Верховна Рада України не спромоглася спростити процедури участі у виборах внутрішньо переміщених осіб та трудових мігрантів на основні проєкту Закону № 6240, зареєстрованого у парламенті VIII скликання. Він пройшов широке експертне обговорення і підтримувався організаціями з числа внутрішньо переміщених осіб та трудових мігрантів. Якщо б парламент ухвалив законопроєкт № 6240, громадяни мали б право задовго до початку чергових виборів змінити виборчу адресу на постійній основі, голосуючи на виборах усіх рівнів за фактичним місцем проживання. Законопроєкт передбачав суттєві запобіжники для попередження зловживань лібералізованою процедурою зміни постійної виборчої адреси.

У зв'язку з відсутністю прогресу щодо ухвалення проєкту № 6240, мобільні всередині країни виборці мали лише одну можливість: тимчасово змінити місце голосування без зміни виборчої адреси. Ця процедура має характер одноразового застосування. Якщо такий громадянин збирався голосувати на першому і на другому турах виборів Президента України, він був зобов'язаний двічі звернутися до органу ведення Реєстру виборців із заявою про тимчасову зміну місця голосування без зміни виборчої адреси.

Для осіб, які не перебували в день голосування або під час повторного голосування за своєю виборчою адресою, законодавство передбачає можливість тимчасово змінити місце голосування без зміни виборчої адреси. Для включення до списків виборців громадяни мали звернутися до органів ведення Державного реєстру виборців не пізніше ніж за 5 днів

до дня голосування. Відповідно до підзаконного акта ЦВК громадяни, виборчі адреси яких відносились до окупованих територій, не були зобов'язані документально підтверджувати обґрунтованість тимчасової зміни місця голосування. Інші категорії громадян мали надати органу ведення Державного реєстру виборців документи для підтвердження своєї заяви. На думку ОПОРИ, вимога подавати додаткові документи для підтвердження заяви про тимчасову зміну місця голосування є необґрунтованою. Кожен громадянин має один голос на виборах Президента України, реалізація якого не повинна залежати від його фактичного місця проживання. Держава, на нашу думку, не мала легітимної мети на президентських виборах для вимоги підтверджувальних документів від громадян, які проживають не за своєю виборчою адресою. ОПОРА неодноразово звертала увагу ЦВК на необхідність скасування положення щодо підтвердження вмотивованості заяви громадянина про тимчасову зміну місця голосування без зміни виборчої адреси. Втім відсутність такого рішення Комісії створила незручності для великої кількості громадян, які були змушені шукати можливість оформити довідки на роботі або знайти інші документи. Як засвідчило рішення ЦВК напередодні чергових виборів народних депутатів України 21 липня 2019 року, скасування вимоги для всіх без винятку громадян подавати заяви про тимчасову зміну місця голосування не представляло собою жодних складнощів. ОПОРА вважає, що ЦВК мала всі можливості спростити процедуру тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси і для чергових виборів Президента України.

За даними Державного реєстру виборців та партнерської організації «Група впливу»¹³, під час проведення першого туру голосування на виборах Президента України тимчасово змінили місце голосування без зміни виборчої адреси 315 725 виборців, з яких 75 737 осіб мали виборчі адреси на тимчасово окупованих територіях. Перед повторним голосуванням на виборах Президента України такою процедурою скористалися 325 тис. 604 громадяни, з яких 75 тис. 607 осіб із виборчими адресами на окупованих територіях.

ОПОРА закликає ЦВК посилити зусилля щодо спрощення процедури тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси, включаючи запровадження можливості подати відповідну заяву за електронною формою. Крім цього, ОПОРА закликає парламент на законодавчому рівні забезпечити повноту виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та трудових мігрантів.

.....
¹³ <https://www.vplyv.org.ua/archives/3160>

Судові спори з питань уточнення списків виборців

Державний реєстр виборців є основним органом, відповідальним за складання та уточнення списків виборців. Виборець міг звернутися із заявою про уточнення списку виборів або до ДВК, або безпосередньо до органу ведення Держреєстру не пізніше як за 5 днів до дня голосування. Якщо цей строк пропущений, то виборець міг звернутися лише до суду (не пізніше як за 2 дні до дня голосування) з позовом про уточнення списку виборців. Як відповідача суд залучав орган ведення Державного реєстру виборців.

В Єдиному державному судовому реєстрі опубліковано 9 825 судових рішень щодо уточнення списків виборців на чергових виборах Президента України. З них 9 712 рішень – це справи місцевих адміністративних судів, 96 – апеляційних адміністративних судів та 17 рішень Касаційного адміністративного суду Верховного Суду України.

Найбільше судових рішень щодо уточнення списків виборців було зафіксовано у місті Києві (орієнтовно 1 000 рішень). Значна кількість судових справ у столиці може бути пояснена великою кількістю виборців та мобільністю населення. У Луганській області, до прикладу, суди ухвалили лише 45 рішень з питань уточнення списків виборців.

За орієнтовними підрахунками ОПОРИ, позовні заяви були задоволені судами у 3 126 справах, відмовлено у задоволенні позову – у 465, задоволено частково – 86, залишено без розгляду – 386, залишено без руху – 81, повернуто – 60 (ці дані можуть бути уточнені після оновлення реєстру судових рішень).

ОПОРА проаналізувала судові рішення щодо списків виборців і виділила їх у 3 основні групи.

До **першої групи** судових спорів належали питання уточнення списків виборців у зв'язку із неправильними або неповними даними про виборця, відсутністю громадянина у Державному реєстрі виборців або у списку виборців, виключення зі списку виборців інших виборців за адресою позивача.

У загальній сукупності судових рішень щодо уточнення списків виборців звертають на себе увагу відмови в задоволенні позовів виборців. Ці рішення демонструють прогалини в законах про вибори та Державний ре-

еєстр виборців, усунення яких сприятиме забезпеченню виборчих прав громадян.

Суди відмовляли в задоволенні позовів щодо уточнення списків виборців з наступних підстав:

- суди трактували відсутність у позивача зареєстрованого місця проживання як підставу вважати, що у нього немає виборчої адреси і відповідно права бути включеним до списків виборців;
- позови від виборців без зареєстрованого місця проживання вважалися передчасними, оскільки громадяни попередньо не зверталися до центрів обліку бездомних або органів ведення Державного реєстру із заявою про погодження виборчої адреси;
- позивач не надав суду доказів свого проживання за вказаною в позові адресою або не забезпечив доказів попередніх звернень до державних органів щодо внесення його до списку виборців.

ОПОРА відзначає позитивні рішення судів щодо включення до списків виборців громадян без зареєстрованого місця проживання. Їхня участь у голосуванні на національних виборах не може залежати від факту наявності або відсутності зареєстрованого місця проживання. Але, на нашу думку, держава зобов'язана сформувати єдину практику забезпечення виборчих прав громадян без зареєстрованого місця проживання.

Офіційні узагальнення судової практики досі пов'язують наявність у виборця зареєстрованого місця проживання із реалізацією ним свого виборчого права. Така позиція, зокрема, відображена у Постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 12 вересня 2014 року № 9 «Про узагальнення практики вирішення адміністративними судами спорів про зміну виборчої адреси та місця голосування, уточнення списків виборців, які виникли під час позачергових виборів Президента України та виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних і міських голів».

На думку ОПОРИ, залежність можливості проголосувати від наявності місця реєстрації порушує принцип рівного виборчого права. Верховному Суду України доцільно переглянути позицію Вищого адміністративного суду від 2014 року щодо взаємозв'язку між зареєстрованим місцем проживання, виборчою адресою та включенням до списків виборців. Зміна підходів повинна базуватися на пріоритеті виборчих прав громадян і враховувати високу мобільність виборців усередині країни.

Викликають занепокоєність вимоги низки судів до виборців щодо надання доказів попередніх звернень до ДВК та органів ведення Реєстру з питань уточнення списків виборців. Законодавство України не визначає обов'язковим досудовий розгляд справ щодо уточнення списків виборців, а тому позиція суддів щодо необхідності попереднього звернення до інших органів влади є достатньо сумнівною.

Технічним нюансом розгляду позовів з питань уточнення списків виборців є обов'язок суду звернутися до органів ведення Державного реєстру виборців за інформацією про виборця. Направлення судового запиту і отримання відповіді від органу ДРВ може призвести до затягування розгляду справ зазначеної категорії. При цьому відомості Державного реєстру виборців є офіційно доступними в електронному кабінеті виборців. Окремі суди ігнорували необхідність подавати запити до органів ведення ДРВ та враховували відомості, зазначені у паспортах громадян.

Друга категорія справ стосувалась тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси. Судова практика у цих справах була неоднорідною і потребує єдиного підходу. Як і у випадку із уточненням списків виборців, особливий інтерес представляють рішення щодо відмови в задоволенні позовних вимог стосовно тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси.

За результатами судових розглядів було виявлено неврегульованість голосування на території України громадян, виборча адреса яких знаходиться поза межами країни. Через неналежне законодавче врегулювання виборці не мали практичної можливості тимчасово змінити місце голосування за кордоном, а також не могли скористатися таким правом на території України. Нерідко громадяни прибували на територію України напередодні дня голосування після завершення граничного терміну звернення із заявою про тимчасову зміну місця голосування.

Практичні складнощі та законодавчі проблеми вчергове засвідчили проблематичність реалізації виборчого права громадянами України, які перебувають або проживають за кордоном. Незважаючи на проблеми у законодавстві, окремі суди продемонстрували позитивні підходи до захисту виборчих прав громадян. Зокрема, у деяких судових рішеннях зазначалося, що право виборця брати участь у виборах не може бути обмежено через неможливість з поважних причин подати заяву про тимчасову зміну місця голосування. Виборче право таких громадян, на думку суддів, підлягає захисту шляхом включення виборця до списку вибор-

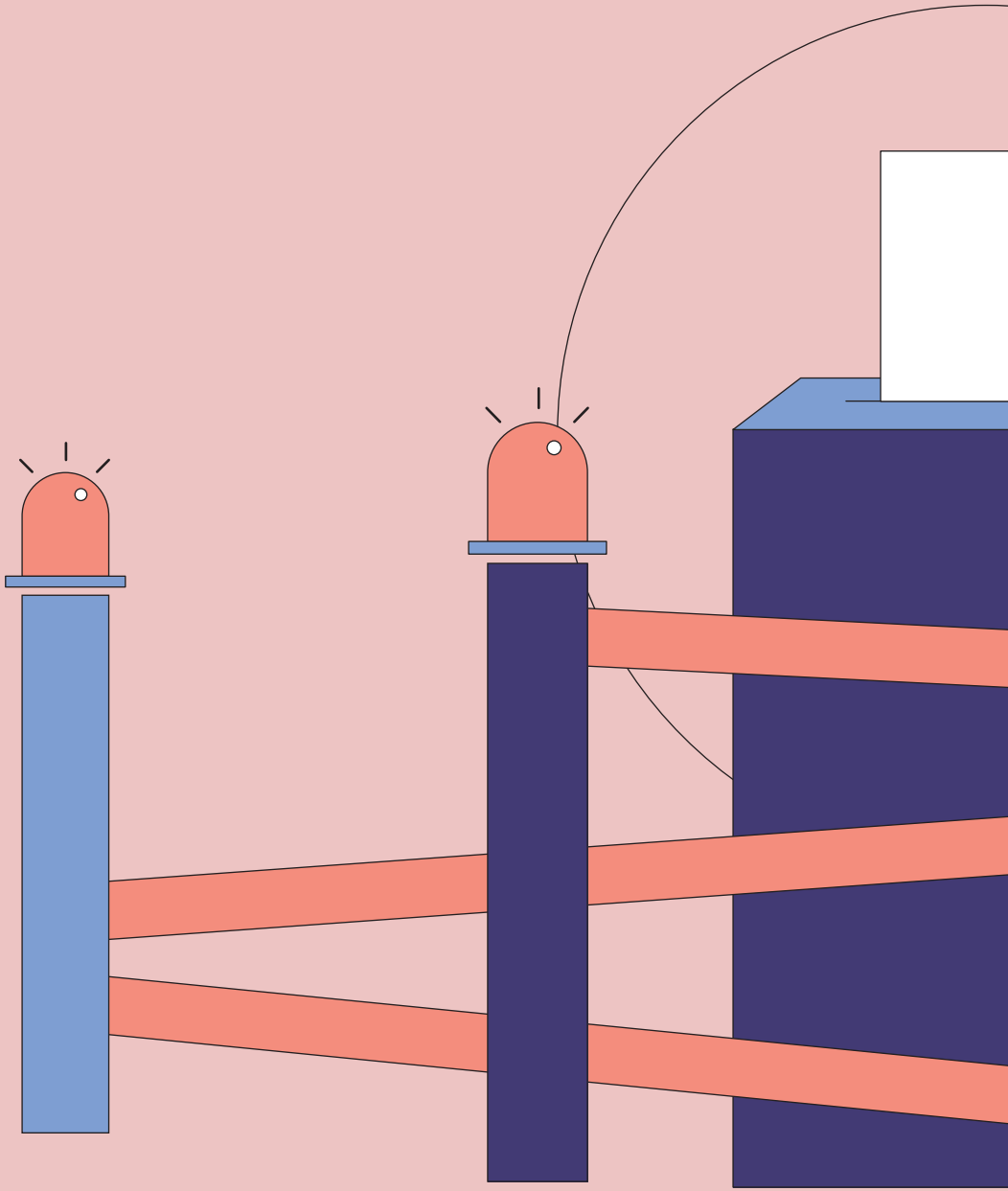
ців на виборчій дільниці з одночасним виключенням даного виборця із списку виборців по місцю реєстрації для забезпечення гарантії від зловживання цим правом.

На нашу думку, виборцям повинно бути гарантовано право через процедуру судового захисту змінити місце голосування, при цьому судові рішення повинні бути надіслані виборчим комісіям та органам ДРВ за постійною виборчою адресою того, хто голосує. Направлення електронним способом судових рішень виборчим комісіям та органам ДРВ може бути ефективним способом попередження кратного включення виборців до списків.

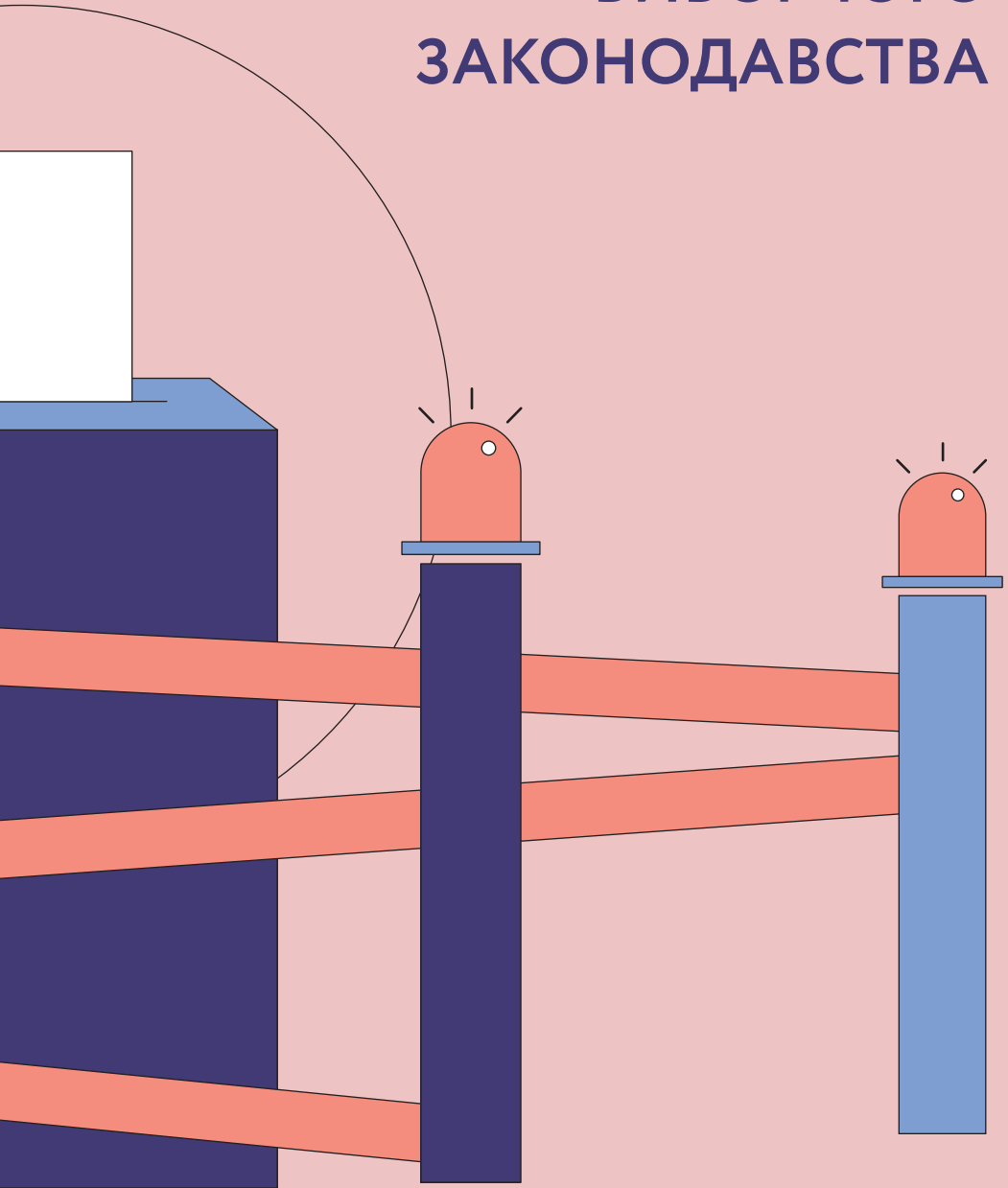
До **третьої категорії** входять усі справи, які не стосуються уточнення списків виборців та тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси. Одне із питань, яке піднімалось у справах даної категорії, стосувалось можливості використання паспорта громадянина України для виїзду за кордон під час отримання виборчого бюлетеня.

Аналіз судової практики засвідчує, що даний паспорт повинен бути визнаний належним документом для голосування на території України. Це рішення дозволить попередити проблеми виборців у разі втрати або заміни внутрішнього паспорта. Не менш важливим такий крок стане для виборців, які постійно проживають за кордоном, але змінили місце голосування на територію України. До прикладу, особи з посвідкою про постійне проживання за кордоном мають лише «закордонний» паспорт, але можуть перебувати в день голосування на території України. Зараз такі виборці, на жаль, мають можливість реалізувати своє право голосу лише на території закордонного виборчого округу.

ОПОРОЮ виявлені випадки задоволення судами позовів, які були подані з порушенням передбачених законодавством строків. Судова практика засвідчує необхідність інформаційної кампанії серед громадян та навчання суддів з питань дотримання кінцевих строків звернення до суду з позовом про включення виборця до списку виборців.



ПОРУШЕННЯ ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА



Незважаючи на високий рівень конкурентності чергових виборів Президента України, виборча кампанія супроводжувалась серйозними порушеннями виборчого законодавства та випадками недотримання стандартів демократичного волевиявлення. Протягом виборчої кампанії спостерігачі ОПОРИ відзначали масовість порушень правил ведення передвиборної агітації, інцидентів із ознаками матеріального стимулювання виборців, зловживань адміністративними ресурсами під час виборчої кампанії. Окремим проблемним явищем стали кампанії з контрагітації проти кандидатів на пост Президента України та перешкоджання проведенню агітації суб'єктами виборчого процесу.

Виявлені порушення та інциденти не могли вплинути на визначення переможця виборів, але вони яскраво продемонстрували необхідність удосконалення законодавства та посилення інституційної спроможності правоохоронних органів.

На думку ОПОРИ, значної частини виявлених порушень можна було б уникнути у разі вчасного вдосконалення виборчого Закону, Кримінального кодексу України та Кодексу про адміністративні правопорушення. Ще в лютому 2019 року, задовго до початку виборів, Кабінет Міністрів України зареєстрував у Апараті Верховної Ради України проєкт Закону України № 8270 щодо посилення відповідальності за порушення виборчого законодавства. У законопроєкті, розробленому спільно Національною поліцією України, МВС України та ОПОРОЮ, пропонувалось удосконалити положення законодавства щодо виборчих злочинів та посилити санкції за найбільш серйозні за наслідками порушення. Верховна Рада України не спромоглася розглянути урядовий документ до початку виборчої кампанії. Самоусунення парламенту від питань повноцінної виборчої реформи негативно вплинуло на правові можливості попередження та розслідування порушень на чергових виборах Президента України 2019 року.

Підкуп та технології матеріального стимулювання виборців

Протягом президентської виборчої кампанії проблематика підкупу виборців була надзвичайно актуальною і одночасно конфліктною для суб'єктів виборчого процесу та правоохоронних органів. Це було пов'я-

зано з трьома основними факторами: 1) неврегульованість процесу фінансування діяльності агітаторів на користь певного кандидата; 2) заяви правоохоронних органів про виявлення масштабних технологій підкупу виборців; 3) реалізація органами місцевого самоврядування локальних програм матеріальної допомоги громадянам під час виборів. При цьому спостерігачі ОПОРИ самостійно виявили лише декілька інцидентів із ознаками прямого (грошового) підкупу виборців.

Політично та юридично складним стало питання виплат чи відшкодувань виборцям, які надавали кандидатам послуги з передвиборчої агітації. Закон України «Про вибори Президента України» прямо забороняє укладення з виборцями за рахунок коштів виборчого фонду оплатних договорів на проведення передвиборної агітації (частина шоста статті 64 Закону). При цьому не дозволяється фінансувати будь-які агітаційні заходи з інших джерел, ніж виборчий фонд кандидата. Дане законодавче обмеження спрямовується на попередження підкупу виборців під виглядом оплати агітаційної роботи. При цьому неврегульованим залишалося питання фінансування мереж агітаторів на користь кандидатів, які де-факто функціонували на чергових виборах Президента України та на попередніх загальнонаціональних і місцевих виборах. У таких законодавчих умовах було неможливо чітко розмежувати витрати кандидатів на організацію агітаційних заходів та спроби матеріально стимулювати виборців.

Проблематика грошових виплат громадянам, які залучалися до заходів агітації, набула резонансу після розгортання мережі агітаторів на підтримку кандидата на пост Президента України Петра Порошенка. У січні 2019 року, тобто в перший місяць передвиборчої кампанії, спостерігачі ОПОРИ почали фіксувати проведення навчання агітаторів кандидата та подальше здійснення ними агітації. Така діяльність здійснювалась під виглядом кампанії опитування громадської думки від імені громадської організації.

Протягом виборчої кампанії спостерігачі організації неодноразово фіксували обіцянки оплатити роботу агітаторів кандидата з боку формально незалежних від нього громадських організацій (ГО «Інститут розвитку та сприяння демократії» та інші). В окремих випадках були виявлені обіцянки оплатити діяльність агітаторів за рахунок готівкових коштів та без дотримання податкових зобов'язань. У межах своїх регулярних звітів спостерігачі ОПОРИ повідомляли про те, що розмір і критерії мож-

ливих грошових виплат суттєво відрізнялися в різних областях України (Тернопіль — 1 000 грн/місяць; міста Луцьк, Рожище, Камінь-Каширський Волинської області — 1 000 грн за виявлення 10 прихильників кандидата; Миколаїв — 1 000 грн/опитування 50 – 70 виборців; П'ятихатки Дніпропетровської області — 400 грн/одна хвиля опитування; Івано-Франківськ — 1 000 грн/опитування 60 виборців; Новопсковський район Луганської області — 500 грн/50 анкет).

Масштабність підготовки та розгортання груп агітаторів, використання штабами кандидата Петра Порошенка третіх юридичних осіб для проведення агітації, законодавча заборона оплачувати послуги виборцям спровокували широкі дискусії між суб'єктами виборчого процесу та правоохоронними органами. Ключовими ризиками таких заходів з боку кандидатів розглядалися можливість прихованого матеріального стимулювання виборців та порушення принципу рівності прав і можливостей суб'єктів виборчого процесу. У разі здійснення таких виплат громадянам виникали б нерівні умови для ведення передвиборної агітації для кандидатів на пост Президента України. Одні кандидати суворо дотримувалися законодавчої заборони оплачувати громадянам агітаційні послуги, інші учасники виборів здійснювали такі виплати. Крім цього, спостерегачі ОПОРИ звернули увагу на те, що групи агітаторів набиралися і організовувалися ще до офіційної реєстрації кандидата Петра Порошенка. Ця обставина піднімала питання прозорості фінансування такої активності, враховуючи можливість фінансування передвиборчої агітації лише за рахунок коштів виборчих фондів кандидатів.

Зважаючи на резонанс питання про оплату агітаційних послуг громадян з виборчих фондів кандидатів на пост Президента України, 22 лютого 2019 року ЦВК ухвалила Постанову № 376 щодо роз'яснення окремих питань стосовно підкупу виборців та особливостей залучення громадян до проведення агітації на користь кандидатів на пост Президента України. Роз'яснення базувалося на визнанні права розпорядників виборчих фондів кандидатів заключати із виборцями винятково безоплатні угоди на проведення передвиборчої агітації. Натомість цим документом Комісією було роз'яснено законну можливість відшкодування виборцям витрат, пов'язаних із проведенням агітації (транспорт, проїзд, телефонний зв'язок тощо). Таким чином, ЦВК вказала на право кандидатів укладати безоплатні угоди на проведення передвиборної агітації. При цьому Комісія визнала законними компенсації виборцям фактичних витрат на проведення агітаційних заходів.

Роз'яснення ЦВК щодо можливості компенсувати виборцям витрати, пов'язані із проведенням агітації, викликало неоднозначну реакцію з боку кандидатів на пост Президента України. Кандидат Анатолій Гриценко оскаржив у суді рішення Комісії, посилаючись на встановлення ЦВК нових правових норм, які створили нові правові суперечності (справа № 855/57/19¹⁴). За результатами судового розгляду Шостий апеляційний адміністративний суд задовільнив скаргу кандидата лише частково. З одного боку, суд визнав законними основні положення Роз'яснення ЦВК у частині відшкодування виборцям понесених витрат на передвиборну агітацію. З іншого, судом було скасовано положення щодо звільнення юридичних осіб – надавачів послуг з проведення передвиборної агітації від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Касаційний адміністративний суд Верховного Суду України фактично підтвердив рішення Шостого апеляційного адміністративного суду, визнавши протиправним положення Роз'яснення щодо звільнення юридичних осіб – надавачів агітаційних послуг від сплати єдиного соціального внеску. Як зазначено у постанові Касаційного адміністративного суду Верховного Суду України від 04.03.2019 за справою № 855/57/19, ЦВК вийшла за межі своїх повноважень, роз'яснюючи питання сплати єдиного соціального внеску юридичними особами.

У зв'язку з важливістю врегулювання всього комплексу законних витрат кандидатів під час виборів, ОПОРА відзначає як позитивні наміри ЦВК забезпечити роз'яснення питань взаємодії учасників виборів із залученими до агітації громадянами. Але, на думку організації, роз'яснення не передбачає дієвих механізмів моніторингу та виявлення зловживань під час відшкодування кандидатами витрат громадян, які були понесені під час здійснення передвиборної агітації. За умов відсутності реалістичних механізмів верифікації звітності юридичних осіб – підрядників розпорядників виборчих фондів, процес відшкодування може супроводжуватися прихованими технологіями підкупу виборців. Український парламент зобов'язаний у найближчому майбутньому знайти ефективний баланс між попередженням підкупу виборців та забезпеченням прозорості всіх витрат кандидатів на проведення передвиборної агітації.

Одним із можливих варіантів законодавчого врегулювання може стати встановлення максимально можливої кількості залучених агітаторів у кожному територіальному виборчому окрузі з подальшим звітуванням розпорядника рахунку виборчого фонду про відшкодування витрат для кожного з них. Така персоніфікована модель дозволить попередити за-

.....
14 <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80217738#>

лученість громадян до незаконних дій і одночасно гарантуватиме прозорість витрат на логістику агітаційних заходів. Це лише одна із доступних опцій вирішення проблеми на законодавчому рівні.

Чинна в Україні система звітності розпорядників рахунків виборчих фондів кандидатів на пост Президента України та їхніх підрядників не дозволяє оцінити реальні обсяги фінансових витрат на відшкодування виборцям організації та проведення передвиборної агітації. Зокрема, громадські організації, які масово залучались до організації і проведення агітації, зобов'язані подати звіт раз на рік у спрощеній формі. Це не дозволяє спостерігачам та державним органам контролю детально вивчити використання коштів виборчих фондів громадськими організаціями-підрядниками.

Протягом виборчого процесу різні правоохоронні органи заявляли про виявлення масштабних спроб організації підкупу виборців з боку окремих кандидатів на пост Президента України. На момент підготовки цього звіту ОПОРІ невідомо про результати цих розслідувань, але вони мали надзвичайно великий резонанс під час виборчої кампанії. У лютому 2019 року Служба безпеки України звинуватила народних депутатів України, членів фракції ВО «Батьківщина» Валерія Дубіля та Руслана Богдана в організації незаконної мережі з підкупу виборців із бюджетом у 82 млн доларів США.

СБУ також заявляла про причетність окремих громадян Російської Федерації до формування цієї мережі. Спостерігачам було відомо про виклик на допити народних депутатів України, але їх результати та процесуальні наслідки є недоступними для громадськості. Напередодні дня голосування 31 березня 2019 року Генеральна прокуратура України повідомляла про затримання поблизу міста Дубно Рівненської області громадянина із сумою в розмірі 2,5 млн гривень, яка нібито мала бути витрачена на підкуп виборців у інтересах одного з кандидатів. Із публічних заяв керівників ГПУ було зрозуміло, що мова йде про кандидатку на пост Президента України Юлію Тимошенко.

У контексті цих заяв СБУ та ГПУ, ОПОРА відзначає низку проблем у взаємодії між правоохоронними органами під час виборчих кампаній. По-перше, Національна поліція України наділена основними повноваженнями із розслідування виборчих злочинів. Інші силові відомства країни повинні сприяти виконанню поліцією повноважень під час виборів, але не перебирати на себе її функції. Під час чергових виборів Президи-

дента України діяльність правоохоронних органів мала ознаки політичної конкуренції, що підкреслює необхідність посилення процесів їхньої деполітизації. По-друге, правоохоронні органи повинні ще знайти баланс між резонансними заявами, таємницею слідства і демонстрацією доказів вчинення правопорушень, оскільки публічні звинувачення проти кандидатів під час передвиборчої кампанії впливають на їхні шанси бути обраними. Якщо суспільству не надаються переконливі докази вчинення злочинів у інтересах суб'єктів виборчого процесу, то підозри в політично вмотивованих діях правоохоронців будуть активно поширюватися серед громадян.

Протягом цієї кампанії чи не вперше в історії українських виборів кандидат на пост Президента України заявив про спробу його підкупу із метою відмовитись від балотування. Самовисуванець Юрій Тимошенко, який за результатами виборів отримав 117 583 голосів виборців (0,62%), повідомив до ГПУ про нібито спробу голови партії «Захисники України» Тараса Констанчука підкупити його за 5 млн грн для спонукання відмовитись від балотування. Представники кандидатки на пост Президента України Юлії Тимошенко звинувачували самого Тимошенка у намірах ввести в оману виборців шляхом балотування. Юлія Тимошенко та Юрій Тимошенко були включені до виборчого бюлетеня поряд, маючи схожі персональні дані. Представники партії ВО «Батьківщина» закликали ЦВК ухвалити рішення про зазначення в бюлетені порядкових номерів кандидатів для того, щоб виборці помилково не голосували за іншого кандидата. Посилаючись на відсутність вимоги законодавства щодо порядкових номерів кандидатів у виборчому бюлетені, Центральна виборча комісія відмовила представникам команди Юлії Тимошенко в такому рішенні. Позиція ЦВК була підтверджена за наслідками розгляду судами даного виборчого спору і текст виборчого бюлетеня не містив порядкового номера кандидата.

Не оцінюючи обґрунтованість звинувачень щодо підкупу конкретного кандидата, ОПОРА відзначає необхідність чіткого врегулювання в Кримінальному кодексі України проблеми підкупу кандидата із метою вплинути на його намір балотуватися або відмовитися від балотування. Пропозиції законодавчих змін щодо відповідальності за підкуп виборців включені до проєкту Закону України № 8270 (про невідворотність покарання за виборчі злочини). Цей законопроект було розроблено спільними зусиллями ОПОРИ, Національної поліції України і зареєстровано в статусі урядового у квітні 2018 року.

Протягом цієї і попередніх виборчих кампаній Громадянська мережа ОПОРА неодноразово звертала увагу на необхідність дієвого попередження зловживань бюджетним адміністративним ресурсом у виборчих цілях. На чергових виборах Президента України проблема зловживання бюджетними коштами отримала новий негативний вимір. Бюджетні кошти державних та місцевих програм соціального напрямку могли бути використані для підкупу виборців та/або для оплати праці агітаторів і членів виборчих комісій окремих кандидатів на пост Президента України. Протягом виборчої кампанії Національна поліція України розслідувала факти підкупу виборців за рахунок коштів місцевих бюджетних програм із надання матеріальної допомоги соціально незахищеним верствам населення. ОПОРА зафіксувала активні виплати допомоги соціально незахищеним верствам населення в різних регіонах України (особливо активно в місті Дніпро та Одеській області). При цьому програми із матеріальної допомоги громадянам ухвалювалися зі збільшеними обсягами фінансування в грудні 2018 року, напередодні початку виборів Президента України.

Під час виборчої кампанії Національна поліція України розслідувала провадження щодо ймовірних фактів використання коштів місцевих програм матеріальної допомоги із метою підкупу виборців, які могли здійснюватися у січні – лютому 2019 року. Зокрема, Головне слідче управління Національної поліції України повідомляло про досудове розслідування щодо посадових осіб Васильківської міської ради Київської області за ч. 4 ст. 160 Кримінального кодексу України. Ця частина стосується надання виборцю неправомірної вигоди, що було вчинено повторно або за попередньою змовою групою осіб чи членом виборчої комісії, уповноваженою особою політичної партії чи місцевої організації політичної партії, офіційним спостерігачем на виборах. Крім цього, Національна поліція України проводить розслідування розтрат бюджетних коштів за статтями Кримінального кодексу щодо привласнення майна шляхом зловживання службовим становищем, незаконного заволодіння паспортом тощо.

Станом на момент оприлюднення цього звіту було відомо про вручення підозри Васильківському міському голові, яку пізніше, у серпні 2019 року, було скасовано Печерським районним судом міста Києва (досудове розслідування № 12019000000000332). Підставою для рішення суду стало вручення підозри прокурором, який не мав на це процесуального права. Звертає на себе увагу, що міському голові підозру було вручено не за статтею Кримінального кодексу, яка стосується підкупу виборців, а за розтрати бюджетних коштів та зловживання службовим становищем.

ОПОРА вчергове звертає увагу держави на необхідність посилення протидії використанню бюджетних коштів у інтересах політичних партій та кандидатів. Крім протидії політично вмотивованій практиці зростання виплат бюджетних коштів під час виборчих кампаній, важливо також рішуче запобігати спробам використовувати ці кошти для прямого підкупу виборців.

Зловживання адміністративними ресурсами

Під час передвиборчої кампанії спостерігачі ОПОРИ неодноразово звертали увагу суб'єктів виборчого процесу на неприпустимість зловживання адміністративним ресурсом у інтересах кандидатів на пост Президента України. На жаль, ці заклики не мали значного впливу на застосовані практики. На момент проведення виборів низка кандидатів мала можливість залучати представників органів влади різних рівнів до власних передвиборчих кампаній. Це було пов'язано, зокрема, з партійним складом місцевих рад та політичними призначеннями на посади різних рівнів. Незважаючи на те, що поодинокі інциденти із ознаками зловживання адміністративними ресурсами стосувались різних кандидатів (Олег Ляшко, Руслан Кошулинський, Олександр Вілкул, Юрій Бойко, Юлія Тимошенко), основні проблеми проявлялися під час проведення агітаційних кампаній Петра Порошенка. Участь чинного Президента у виборах стає викликом для політичної неупередженості системи управління в будь-якій країні, натомість у державах із нестабільними інститутами та неусталеними практиками такі проблеми проявляються ще гостріше.

Ключовими формами зловживань адміністративними ресурсами стали:

- активізація соціальних програм і підвищення бюджетних виплат під час виборів;
- організація органами державної влади та органами місцевого самоврядування заходів, зміст і характер проведення яких мали ознаки передвиборчої агітації;
- порушення державними службовцями та службовцями органів місцевого самоврядування стандартів політичної неупередженості;
- спроби використати кошти місцевих програм із надання матеріальної допомоги виборцям із метою підкупу виборців¹⁵.

.....

15 Про цю форму порушень детально зазначено в блоці щодо підкупу виборців (с. 104).

Важливо зазначити, що не всі інциденти із ознаками зловживань адміністративними ресурсами були прямим порушенням Закону України «Про вибори Президента України». Дуже часто окремі суб'єкти виборчого процесу та посадові особи не розмежовували політичну та управлінську діяльність, що ставило кандидатів у нерівні умови.

Натомість чинне законодавство України гарантує невтручання посадових і службових осіб органів влади в політичний та виборчий процеси. Так, закони України «Про вибори Президента України» та «Про державну службу», інші нормативні акти засновані на гарантуванні принципу рівного виборчого права. Законодавство про державну службу, наприклад, містить норму про неприпустимість впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця. В Україні передбачена кримінальна відповідальність за втручання службової особи з використанням службового становища у здійсненні повноважень виборчою комісією та діяльність посадових осіб за перешкоджання вільному волевиявленню виборця шляхом примушування або обману.

Комплексно оцінюючи українське законодавство, можна стверджувати, що воно в цілому відповідає базовим міжнародним документам у сфері демократичних стандартів виборів. Але законодавчі гарантії політичної неупередженості й невтручання посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування дуже часто на практиці проявляли свою декларативність. Це пов'язано з тим, що кандидати та чиновники використовували приховані форми зловживань адміністративними ресурсами.

Прикладом такої практики було проведення в усіх регіонах України Рад регіонального розвитку під головуванням чинного на момент виборів Президента України, кандидата Петра Порошенка. Указом Президента України на національному рівні було утворено Раду регіонального розвитку, при цьому місцеві державні адміністрації зобов'язані утворити аналогічні ради на локальному рівні. Під час виборів регіональні та місцеві ради активно використовувались для висвітлення передвиборчої програми Петра Порошенка і слугували майданчиками для його особистої активності на рівні областей. Проблемою було і те, що агітаційні заходи кандидата і засідання рад регіонального розвитку були де-факто пов'язані між собою. Спостерігачі ОПОРИ неодноразово фіксували випадки, коли учасники офіційних заходів організовано доставлялись на мітинги на підтримку кандидата. За такої практики межа між агітаційною та посадовою активністю Президента України Петра Порошенка була умовною.

Одночасно із проведенням засідань Ради регіонального розвитку в населених пунктах областей масово розповсюджувались матеріали з інформацією про ініціативи Президента України у сфері децентралізації та розвитку територій, обговорення планів розвитку територіальних громад і регіонів. До матеріалів, як правило, додавався поштовий конверт для зворотного зв'язку громадянина із Радою регіонального розвитку за адресою Адміністрації Президента України в місті Києві. Під час проведення даних інформаційних кампаній зазначалося, що обговорення перспективних планів розвитку областей та регіонів відбувається на основі Указу Президента України «Про додаткові заходи із забезпечення реформ з децентралізації влади» від 06 грудня 2018 року. Протягом виборчої кампанії спостерігачі ОПОРИ неодноразово намагалися дізнатися джерела фінансування матеріалів з інформуванням про ініціативи Президента України у сфері децентралізації, але запити до Адміністрації Президента України та державного підприємства «Укрпошта» не були результативними. Де-факто кампанії із розповсюдження інформації про ініціативи та діяльність чинного глави держави фінансувалися з непрозорих джерел і мали прихований агітаційний характер.

Проблемним блоком активності Уряду та Президента України під час виборів стали державні заходи з індексації пенсій та монетизації субсидій на оплату громадянами комунальних послуг. Зокрема, заплановано ще до виборів індексацією пенсій було охоплено близько 10 млн громадян, якщо спиратись на публічні повідомлення Міністерства соціальної політики України. ОПОРА зазначає право Уряду на стабільне і звичне функціонування Уряду під час виборів. Але на цих і майбутніх виборах неприпустимо ігнорувати рекомендації міжнародних організацій, які звертають увагу держав на необхідність утриматися від використання бюджетних виплат як підстави для взаємодії кандидатів із виборцями. Як зазначається у спільних рекомендаціях Венеціанської комісії та Ради з питань демократичних виборів щодо попередження зловживань бюджетними адміністративними ресурсами (2016 р.), із метою попередження порушень принципу рівних можливостей кандидатів та партій під час кампаній не повинно відбуватися жодних важливих оголошень, спрямованих на формування сприятливого уявлення про певну партію чи кандидата. Венеціанська комісія у своїх рекомендаціях щодо попередження зловживань адміністративними ресурсами також підкреслила, що виборчий процес не є належним періодом для створення нових програм або дій, пов'язаних із бюджетними коштами і не запланованих завчасно до проведення кампанії. Такі програми та дії, на думку Венеціанської комісії, можуть бути легко кваліфіковані як зловживання бюджетним адміністративним ресурсом.

У цьому контексті необхідно зазначити, що Президент Порошенко, одночасно маючи статус кандидата, залучався до урядових заходів з питань планування бюджетних виплат громадянам. Тільки суворе дотримання принципу розподілу повноважень між органами влади під час реалізації бюджетних програм є способом попередження зловживань адміністративними ресурсами протягом виборів. На думку ОПОРИ, унікальну роль в інформуванні громадян про процес здійснення соціальних виплат мав відігравати Пенсійний фонд України та Кабінет Міністрів України. Це б дозволило уникнути обґрунтованих підозр у намірах одного з кандидатів використовувати у виборчих цілях амбітні державні програми з підвищення розмірів соціальних виплат. Зауваження Венеціанської комісії щодо необхідності уникнення активізації бюджетних виплат є релевантними і стосовно ініціативи Президента України Петра Порошенка підвищення під час виборів заробітних плат військовослужбовців.

Достатньо масовими були випадки публічного зазначення місцевими чиновниками ролі Президента України у забезпеченні державного фінансування інфраструктурних проєктів та соціальних програм. Як правило, рішення щодо цих програм не стосувалися конституційних повноважень глави держави, а належали до компетенції Кабінету Міністрів України. Таким чином, місцеві та національні чиновники не дотримувались рекомендації Венеціанської комісії щодо чіткого розподілу повноважень між органами влади задля уникнення ситуації, коли кандидат-посадовець використовує у виборчих цілях свої зв'язки з Урядом.

Спостерігачі ОПОРИ протягом усього періоду виборів відзначали активну публічну залученість керівного складу місцевих органів виконавчої влади до кампаній на підтримку Петра Порошенка. Це проявлялось у публічних заявах голів та заступників ОДА і РДА, які достатньо активно розміщувались у ЗМІ та соціальних мережах. Напередодні повторного голосування на виборах Президента України навіть були виявлені факти закликів голів РДА до представників місцевих штабів Володимира Зеленського провести з ними дебати щодо переваг кандидатів-учасників другого туру (Полтавська область). І хоча керівництво ОДА та РДА було незадовго до виборів виведено з-під регулювання Закону України «Про державну службу», практика їхньої участі в агітаційних кампаніях порушує засади політичної неупередженості системи публічного управління.

Необхідно зазначити, що на рівні ОДА та РДА була виявлена ще одна поширена проблема. Офіційні вебресурси місцевих органів виконавчої влади активно розміщували матеріали передвиборчого характеру на під-

тримку чинного Президента України. Органи влади мають інформувати громадян про діяльність керівників країни, навіть якщо вони є зареєстрованими кандидатами на виборах. Утім такі повідомлення не повинні супроводжуватися агітаційними закликами чи інформацією про діяльність чиновника, пов'язаною з участю у виборах. Спостерігачі ОПОРИ активно взаємодіяли із місцевими органами влади, закликаючи їх припинити порушення вимог законодавства щодо висвітлення діяльності посадових осіб — кандидатів. В окремих регіонах такі заклики мали результат і органи влади припиняли неналежну практику.

На чергових виборах Президента України спостерігачі ОПОРИ не виявили фактів тиску на виборців чи погроз із боку посадових осіб, які б мали ознаки складу кримінального правопорушення. Але були помічені окремі інциденти із ознаками централізованого залучення працівників бюджетних організацій до роботи виборчих штабів (ймовірно, оплачуваної) або масових заходів.

За результатами спостереження за виборами Президента України ОПОРА констатує гостру необхідність для держави продовжувати зусилля із деполітизації діяльності публічної адміністрації. Не менш важливим завданням є унеможливлення зловживань із бюджетними коштами у виборчих інтересах окремих кандидатів. Останнє завдання вимагатиме рішучих кроків з боку держави, включаючи можливість встановлення обмежень для започаткування нових бюджетних програм під час виборів.

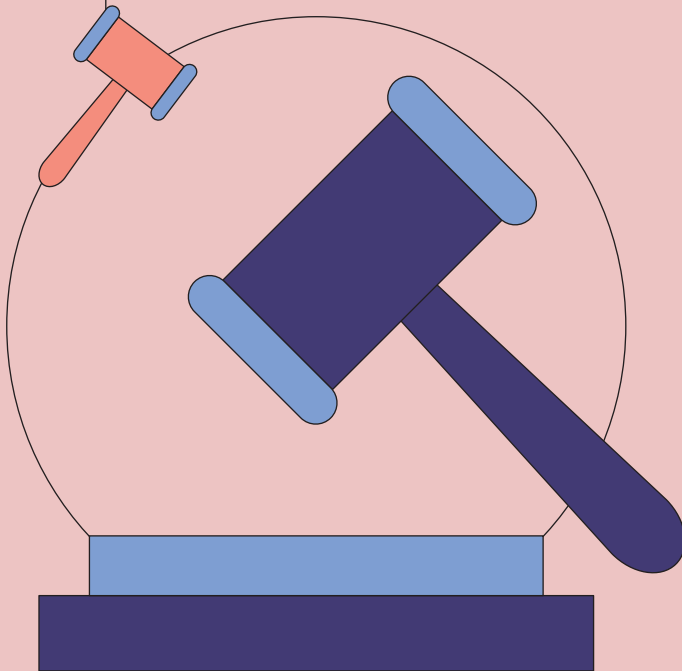
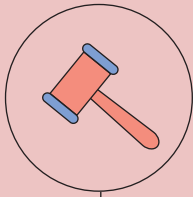
Контрагітація та дезінформація на виборах

На чергових виборах Президента України конкуренти та їхні групи підтримки реалізували інтенсивні кампанії із контрагітації проти виборчих супротивників. Контрагітація здійснювалась шляхом розміщення матеріалів негативного змісту в місцевих ЗМІ, розповсюдження серед виборців друківаних негативних матеріалів невідомого походження, використання носіїв зовнішньої реклами для дискредитації кандидатів на пост Президента України. Нерідко серед виборців розповсюджувалась пряма дезінформація про кандидатів, їхні політичні позиції та передвиборчі програми. Така діяльність не відповідала положенням Закону України «Про вибори Президента України», які забороняють поширення завідомо неправдивих відомостей про кандидата.

Протягом усього виборчого процесу наймасовішою була контркампанія проти Володимира Зеленського. Особливо гостро вона проявлялась між першим і другим турами голосування. Значними були і контркампанії проти Петра Порошенка, Юлії Тимошенко, Анатолія Гриценка, Андрія Садового та деяких інших кандидатів на пост Президента України.

Інтенсивна контрагітація проти кандидатів вчергове засвідчила непрозорість політичних та виборчих фінансів в Україні. Значна частина матеріалів у ЗМІ проти кандидатів не містила жодної інформації про їх замовників, не було відомо і про ініціаторів та спонсорів виготовлення друкованих матеріалів контрагітації. Значну дискусію на президентських виборах викликала і практика участі громадських організацій у контркампаніях проти конкретних кандидатів. Окремі громадські організації де-факто витратили значні суми на дискредитуючі кандидатів матеріали, не маючи зобов'язань звітувати про джерела походження витрачених коштів. Невизначеною була і правова можливість для Національної поліції України реагувати на поширення анонімних матеріалів проти кандидатів на пост Президента України. До прикладу, напередодні повторного голосування Національна поліція України зупиняла процес розповсюдження негативних матеріалів проти кандидата Володимира Зеленського. Такі дії поліцейських спровокували дискусії про баланс між вимогами виборчого законодавства та правом громадян на поширення суспільно важливої інформації. На думку ОПОРИ, держава повинна сконцентруватись на попередженні будь-яких витрат з невстановлених чи нелегальних джерел на агітацію та контрагітацію, що зменшить поширеність анонімних та дезінформаційних кампаній.

**КРИМІНАЛЬНІ
ПРОВАДЖЕННЯ
ЩОДО
ЗЛОЧИНІВ
ПРОТИ
ВИБОРЧИХ
ПРАВ
ГРОМАДЯН**



У період з 01.01.2019 по 31.05.2019 до Національної поліції України надійшло 11 тис. 317 звернень. З цієї кількості 318 включали інформацію про кримінальні правопорушення, 642 – ознаки адміністративних правопорушень, 10 357 стосувалися інших аспектів організації та проведення виборів, порушення правопорядку під час виборів.

На чергових виборах Президента України Національна поліція розпочала 318 кримінальних проваджень за статтями 157 – 160 Кримінального кодексу України. Цими статтями встановлено відповідальність за злочини проти виборчих прав громадян.

Законодавство України фактично передбачає обов'язковість початку кримінального провадження в разі надходження до органів слідства інформації про правопорушення. Таким чином, кількість кримінальних проваджень відображає загальні тенденції забезпечення правопорядку під час виборів, але не може свідчити про доведеність фактів недотримання виборчого законодавства.

Кількість кримінальних проваджень на чергових виборах Президента України 2019 року*

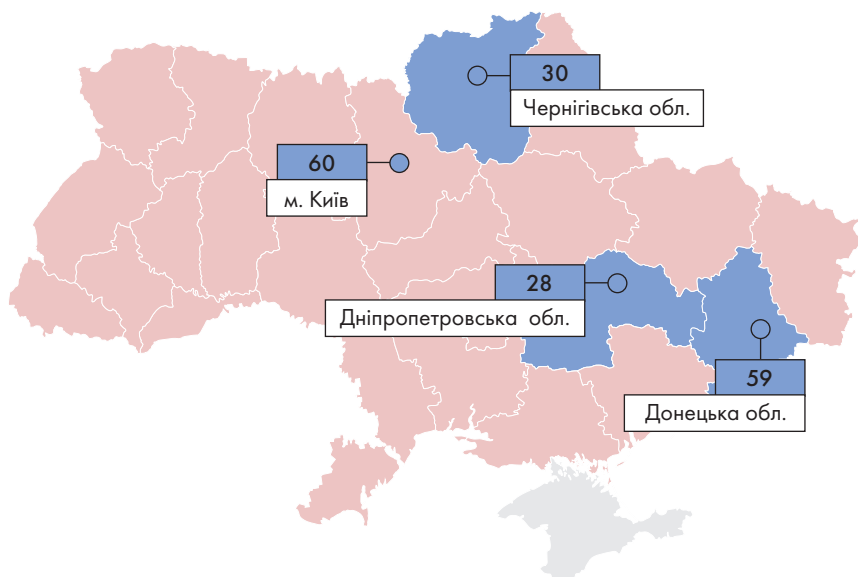
Кількість проваджень за статтями ККУ	318
Стаття 157. Перешкоджання реалізації виборчого права	46
Стаття 158. Фальсифікація виборчих документів і результатів виборів	34
Стаття 158-1. Незаконна видача бюлетеня	56
Стаття 158-2. Знищення виборчих документів	1
Стаття 159. Порушення таємниці голосування	13
Стаття 159-1. Незаконне фінансування агітації	0
Стаття 160. Підкуп виборців (отримання чи надання незаконної вигоди)	62

* З окремих регіонів наявна інформація лише про загальну кількість проваджень, без деталізації за статтями Кримінального кодексу

До регіонів із найбільшою кількістю кримінальних проваджень належать місто Київ, Донецька, Чернігівська та Дніпропетровська області.

Топ-регіони України за кількістю кримінальних проваджень на чергових виборах Президента України

Кількість кримінальних проваджень за статтями 157–160 ККУ



Територіальними підрозділами Національної поліції найбільше було розпочато кримінальних проваджень за статтею 160 Кримінального кодексу України — 62 провадження. Ця стаття передбачає відповідальність як для виборця, який неправомірно отримав вигоду за свій голос, так і для замовника чи виконавця технології підкупу виборців.

Підкуп виборців

Серед областей України найчастіше справи правоохоронців щодо підкупу виборців розслідувались у Чернігівській області (17 або 27% усіх проваджень за ст. 160). У цьому регіоні вже декілька виборів поспіль виявляються резонансні інциденти із ознаками застосування технологій матеріального стимулювання підкупу виборців. Більше 5 кримінальних проваджень щодо підкупу виборців було розпочато у 4 регіонах України: Харківська область (7), Дніпропетровська, Донецька, Кіровоградська області (по 6 проваджень відповідно).

Незаконна видача та використання бюлетеня

Після підкупу виборців найчастіше правоохоронці розслідували випадки незаконного надання або використання виборчого бюлетеня, голосування більше ніж один раз (56 проваджень). За незаконні дії з бюлетенями передбачена відповідальність за статтею 158-1 Кримінального кодексу, яка застосовується до виборців та членів виборчих комісій.

Регіональним лідером за кількістю таких проваджень стала Донецька область, на території якої найчастіше виявлялись резонансні інциденти із ознаками незаконного використання виборчих бюлетенів (20 проваджень). В інших областях України провадження за статтею 158-1 розпочиналися значно рідше. Другу і третю позицію за кількістю розслідувань незаконної видачі або використання бюлетеня займають Дніпропетровська (6) та Харківська області (5).

Перешкоджання реалізації виборчого права

Третю позицію за кількістю проваджень займає стаття 157 Кримінального кодексу — 46. Нею охоплено широкий спектр незаконних дій: перешкоджання вільному волевиявленню виборців, діяльності офіційних спостерігачів, членів виборчих комісій, інших суб'єктів виборчого процесу, незаконне втручання службових осіб у роботу виборчих комісій. Найбільше проваджень за цією статтею було розпочато в Донецькій (11), Чернігівській (8), Дніпропетровській (7) та Харківській (4) областях.

Фальсифікація виборчої документації і результатів виборів

34 кримінальні провадження на виборах Президента України стосувались інцидентів із ознаками фальсифікації виборчої документації (стаття 158 ККУ). До переліку незаконних дій, охоплених цією статтею Кодексу, входять випадки незаконного заповнення протоколу про підрахунок голосів на виборчій дільниці, фальсифікація такого протоколу або його підписання не на засіданні виборчої комісії. У Донецькій області найчастіше вивчалися дані про фальсифікацію виборчої документації (21 провадження), в інших регіонах такі інциденти фіксувалися значно менше (Дніпропетровська – 5, Чернігівська – 4, Волинська – 2).

Порушення таємниці голосування

За статтею 159 Кримінального кодексу щодо порушення таємниці голосування розпочато лише 13 проваджень, 4 з яких стосувалися інцидентів у Дніпропетровській області. Порушення таємниці голосування не були поширеними під час чергових виборів Президента України, при цьому вони є достатньо складними для виявлення під час голосування.

Лише одне кримінальне провадження щодо незаконного знищення виборчої документації було зафіксовано на президентських виборах (стаття 158-1), жодного кримінального провадження не розпочато за статтею 159-1 щодо порушення порядку фінансування передвиборної агітації.

Значна частина кримінальних проваджень була закрита через неможливість встановити винних осіб або зібрати належну доказову базу. До прикладу, у Дніпропетровській області 24 з 28 кримінальних проваджень були закриті вже станом на травень 2019 р. Але на момент оприлюднення цього звіту вже відомо про судові вирoki за правопорушення на чергових виборах Президента України.

Результативність кримінальних проваджень щодо злочинів проти виборчих прав громадян

Станом на 5 листопада 2019 року судами України було винесено 15 обвинувальних вироків та 3 ухвали про звільнення від кримінальної відповідальності за статтею 158-1 Кримінального кодексу. Цією статтею встановлено відповідальність за незаконне використання, видачу, отримання виборчого бюлетеня. Ще один вирок винесено за статтею 158 Кримінального кодексу України (фальсифікація виборчої документації). На момент підготовки звіту жодна особа не була засуджена до відбування по-

карання, а фігуранти справ активно укладали угоди зі слідством. Звертає на себе увагу відсутність судових рішень щодо масштабних інцидентів, які могли би суттєво вплинути на результати голосування.

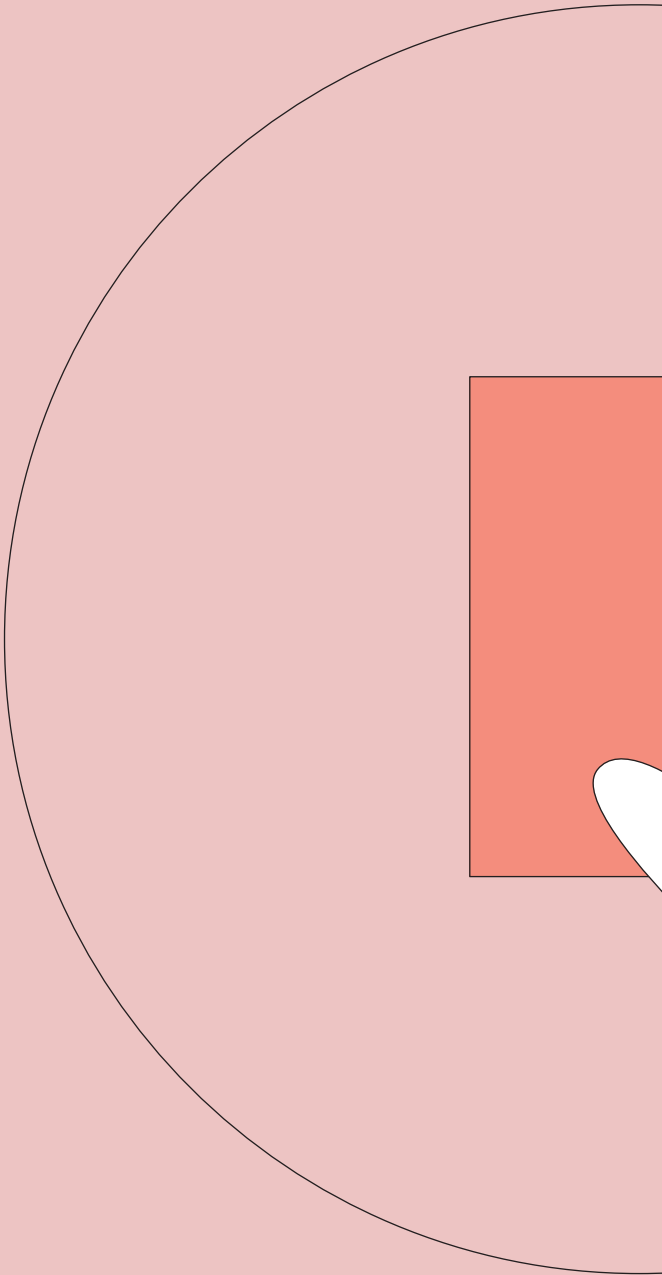
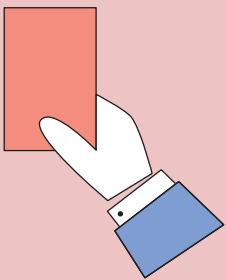
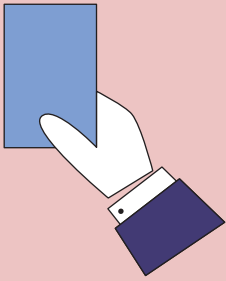
Розслідування низки потенційно резонансних порушень на чергових виборах Президента України досі тривають. До таких кримінальних проваджень належать інциденти щодо підкупу кандидата на пост Президента України Юрія Тимошенка, можливого підкупу 148 ув'язнених Чернігівської виправної колонії № 44 шляхом перерахування коштів на рахунки АТ «Укрпошта», фальсифікації протоколів про підрахунок голосів виборців на 9-ти дільницях ТВО № 60 (Донецька область), організації мережі підкупу виборців у Донецькій області на користь одного з кандидатів. Провадження щодо мережі підкупу виборців на Донеччині було розпочато на основі публікації ЗМІ.

Київський районний суд міста Одеса надав дозвіл на арешт коштів у розмірі близько 800 тис. грн і 22 700 дол. та документів у банківському відділенні м. Подільськ. Ці кошти, як зазначило слідство, могли використовуватися для підкупу виборців. Серед документів, які вилучались у судовому порядку, була анкета соціального опитування. Як допускає слідство, зловмисники могли використовувати додаток Viber для пропозиції неправомірної вигоди виборцям.

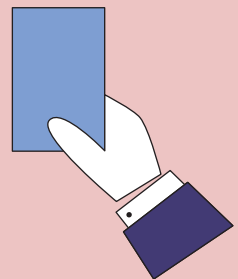
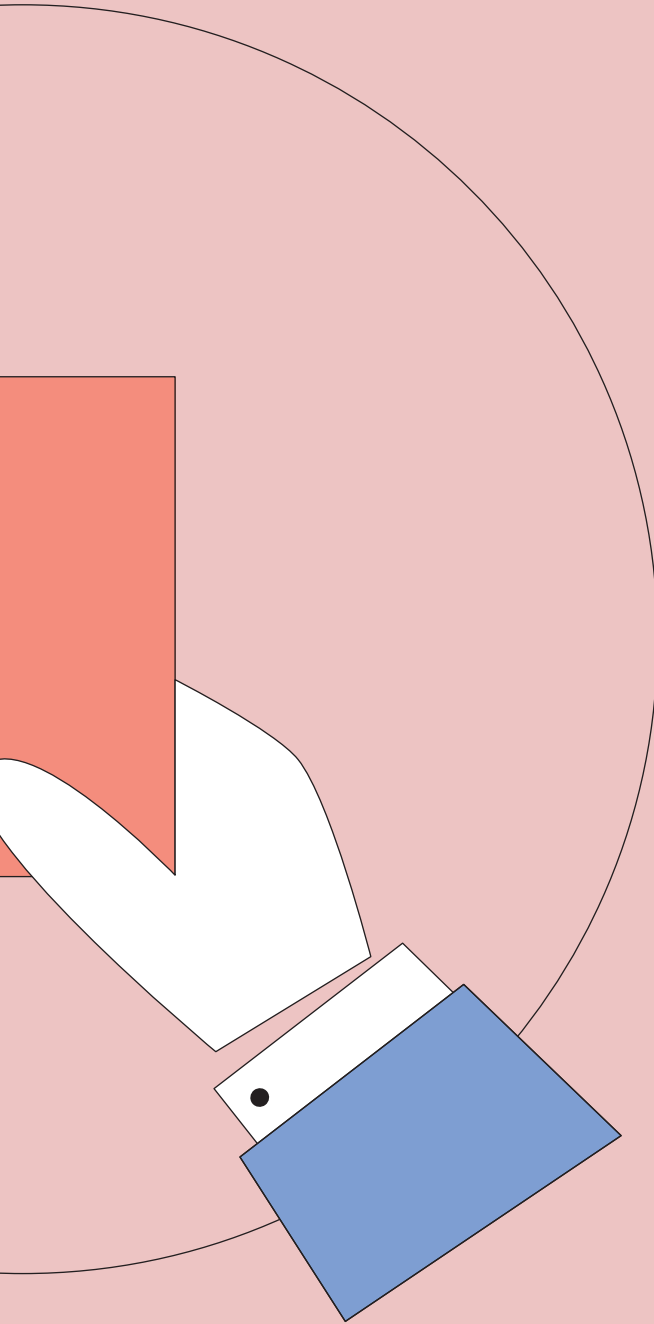
Слідчі отримували через суд доступ до документів щодо вкидання виборчих бюлетенів дільниці Станично-Луганського району Луганської області під час повторного голосування на виборах Президента України. Незаконне вкидання бюлетенів було виявлено спостерігачем ОПОРИ, але слідство ще триває.

Правоохоронці звертались до судів щодо вилучення доказів про можливий підкуп виборців у приміщенні громадської приймальні народного депутата у місті Чернігів (за повідомленням журналістів), щодо масових дзвінків виборцям із пропозицією підкупу в Дніпропетровській, Кіровоградській, Чернівецькій, Полтавській областях. У судовому порядку вживалися заходи зі встановлення обставин виявлення в автомобілі з номерними знаками Литовської Республіки 563 бюлетенів із ознаками підробки, які належали до одного з територіальних округів Запорізької області (№ 74). Натомість у Краматорську продовжується розслідування щодо виявлених списків із контактними даними виборців, які могли отримати гроші за голос. Як засвідчує Реєстр судових рішень, до цих списків було внесено 76 осіб, які, можливо, отримали гроші за голосування на виборах Президента України.

Реєстр судових рішень містить ухвали щодо провадження про можливий підкуп виборців шляхом видачі коштів агітаторам на користь одного з кандидатів. Кримінальне провадження стосувалося видачі особою в сільському будинку культури у Волинській області грошей, призначених агітаторам одного з кандидатів. Після слідчих дій провадження було припинено, а арештовані кошти повернуті власникам (близько 70 тис. грн). Після слідчих дій закрито і провадження щодо видачі по 1 тисячі гривень членам ДВК у м. Долинська Кіровоградської області.



**ВИНЕСЕНІ
ВИРОКИ
ЩОДО
ВИБОРЧИХ
ЗЛОЧИНІВ**



Викрадення чи приховування виборчого бюлетеня (стаття 158-1 ККУ)

11 з 18 рішень судів стосувалися спроб виборців приховано винести отримані ними бюлетені для голосування за межі приміщення для голосування. В окремих з цих випадків порушники були зупинені членами виборчих комісій чи спостерігачами (2 справи) або поверталися до приміщення та вкидали власний бюлетень до скриньки для голосування (1). Незавершені спроби виборців винесення бюлетеня трактувалися судами як замах на його приховування.

У більшості вказаних справ викрадення або приховування виборчого бюлетеня було пов'язано з небажанням виборців голосувати і не спрямовувалося на передачу бюлетеня іншим особам. Суди призначали громадянам штрафи в розмірі 1 700 грн (6 справ), 2 500 грн (1), а також обмеження волі зі звільненням від відбування покарання (1). Одного виборця було звільнено від кримінальної відповідальності за замах на викрадення виборчого бюлетеня у зв'язку з дієвим каяттям.

В поодиноких випадках під час або після вчинення викрадення чи приховування виборчих бюлетенів виборці розривали виборчі бюлетені (3 справи) або навіть з'їдали документ у стані алкогольного сп'яніння (1 справа).

Водночас у справі 225/3387/19 суд викрадення виборчих бюлетенів з відірваним контрольним талоном, окрім ч. 1 ст. 158 КК України, кваліфікував також за ст. 158-2 КК України як пошкодження виборчої документації. Є підстави вважати, що суд та орган досудового розслідування невірно кваліфікували діяння за ст. 158-2 ККУ, адже не звернули увагу на обов'язковість наявності таких ознак об'єктивної сторони, як час (після виборів) та місце (ЦВК, архівні установи). Це поширена помилка судів, яка відмічена Верховним Судом України в Узагальненні судової практики 2018 року щодо застосування судами України законодавства про відповідальність за адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення і встановлений порядок його забезпечення (статті 212-7 – 212-21 Кодексу України про адміністративні правопорушення) та злочини проти виборчих прав і свобод (статті 157 – 160 Кримінального кодексу України).

На думку ОПОРИ, все це засвідчує доцільність подальшого вивчення судової практики та проведення навчань для суддів з питань кваліфікації злочинів проти виборчих прав громадян.

Незаконне голосування, використання бюлетеня (стаття 158-1 ККУ)

У 7 вироках судами було розглянуто незаконні дії щодо видачі бюлетенів або голосування, фігурантами яких виступали виборці та члени дільничних виборчих комісій. До переліку порушень, вчинених виборцями, входить:

- Отримання бюлетеня, як за місцем перебування, так і в приміщенні для голосування.
- Незаконне отримання виборцем бюлетеня на підставі «письмової згоди» родича. У конкретному випадку мова йде про незаконне голосування матері на підставі листа від своєї доньки та її паспорта. У цій справі слідчими не досліджено роль членів виборчої комісії та не встановлено наявності в їхніх діях ознак складу злочину, хоча є очевидною їх участь у злочині. Із самою обвинуваченою в голосуванні за доньку було укладено угоду про визнання винуватості та призначено покарання у розмірі 1 700 грн.
- Знищення виборцем 18 з 23 раніше викрадених бюлетенів. Ці бюлетені були заповнені на користь конкретного кандидата, а їхнє знищення відбулося на дільниці для голосування. З обвинуваченим слідством було укладено угоду про визнання обвинувачення, натомість особу звільнено від відбування покарання у вигляді обмеження волі з випробуванням на один рік. Необхідно зазначити, що громадянина визнано винним за ч. 1 ст. 158-2 КК України, яка передбачає відповідальність за незаконне знищення виборчої документації в державних архівних установах або в Центральній виборчій комісії України та після проведення виборів чи референдуму. Враховуючи знищення бюлетенів у день голосування в приміщенні дільниці, вирок був прийнятий з порушенням норм матеріального права в частині кваліфікації злочину.

У трьох справах щодо незаконної видачі бюлетенів до кримінальної відповідальності було притягнуто членів виборчих комісій. У двох члени ДВК самостійно розписалися за виборців у списку виборців та отримали за них бюлетені. Маючи інформацію про неучасть виборців у голосуванні, члени комісій у одному інциденті незаконно отримали 2 бюлетені, в іншому – 4 бюлетені. З обвинуваченими були укладені угоди про визнання винуватості, внаслідок чого осіб звільнено від відбування покарання у вигляді позбавлення волі з випробувальним строком один рік.

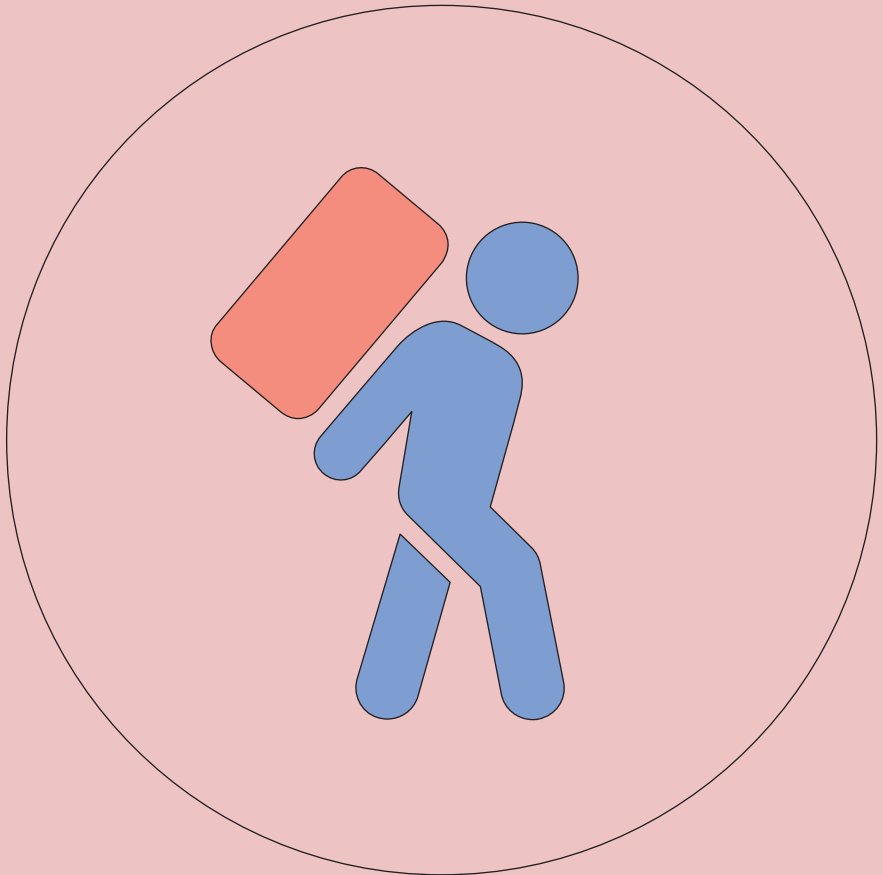
На підставі повідомлення спостерігача ОПОРИ, до відповідальності було притягнуто голову ДВК (село Лази Закарпатської області). Голова комісії видав бюлетень особі, яка не була включена до списку виборців.

Фальсифікація виборчої документації (стаття 158 ККУ)

Станом на момент оприлюднення звіту членів однієї з ДВК Волноваського району було засуджено за незаконне заповнення виборчих бюлетенів, відповідних контрольних талонів та списків виборців. Ці протиправні дії здійснювалися в присутності поліцейського, який і повідомив Національну поліцію України про вчинення злочину.

Однією із причин невідповідності кількості кримінальних проваджень та притягнутих осіб до кримінальної відповідальності за виборчі злочини є, в тому числі, недосконалість кримінального законодавства. Спільний законопроект № 8270 МВС України, Національної поліції України та ОПОРИ щодо забезпечення невідворотності покарання за виборчі злочини передбачає встановлення правової визначеності щодо низки питань кваліфікації виборчих правопорушень та сприятиме підвищенню ефективності їх розслідування.

**АДМІНІСТРАТИВНА
ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ
ЗА ПОРУШЕННЯ
ВИБОРЧОГО
ЗАКОНОДАВСТВА**



За даними ОПОРИ, 642 протоколи про адміністративні правопорушення були складені під час президентських виборів в Україні. 457 протоколів або 71% від їхньої кількості стосувалися виготовлення або розповсюдження друкованих матеріалів передвиборної агітації без вихідних даних (стаття 212-13 Кодексу про адміністративні правопорушення). Виборче законодавство передбачає, що усі без винятку друковані матеріали передвиборної агітації повинні містити відомості про установу, що здійснила друк, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск.

Другою за кількістю складених протоколів стала стаття 212-10 Кодексу про адміністративні правопорушення (87 протоколів). Цією статтею передбачається відповідальність за порушення обмежень у веденні передвиборної агітації, до яких належать: 1) здійснення агітації особою, участь якої у такій діяльності заборонена законом; 2) проведення агітації із порушенням строків; 3) здійснення агітації у формах і засобах, що заборонені законодавством; 4) порушення інших обмежень у веденні передвиборної агітації.

Третю позицію займають порушення порядку розміщення агітаційних матеріалів або розміщення їх у заборонених законом місцях (67 протоколів за статтею 212-14). 21 протокол було складено за статтею 212-20 Кодексу, якою встановлено відповідальність за порушення порядку опублікування виборчих документів.

4 протоколи були складені за порушення порядку надання користування приміщеннями під час виборчої кампанії (стаття 212-12), така ж кількість протоколів стосувалась недотримання вимог до ведення Державного реєстру виборців та списків виборців. Лише по одному протоколу було складено за статтями 212-8 (порушення порядку ознайомлення зі списками виборців) та 212-9 (порушення ведення агітації із використанням ЗМІ).

Найбільше протоколів за усіма статтями Кодексу про адміністративні правопорушення зафіксовано у Києві (66), Запорізькій (48), Дніпропетровській (46) та Кіровоградській (44) областях.

За орієнтовними підрахунками ОПОРИ, до судів надійшло 329 протоколів про вчинення адміністративного правопорушення або 51% від їхньої загальної кількості.

Під час чергових виборів Президента України місцеві суди найчастіше розглядали випадки здійснення агітації без вихідних даних (205 матеріалів). Відповідальність за це порушення передбачена статтею 212-13 Кодексу про адміністративні правопорушення. Другу позицію за кількістю судових рішень займає ст. 212-10 Кодексу, яка передбачає відповідальність за недотримання широкого переліку обмежень щодо ведення агітації (74 матеріали). Ця стаття включає випадки здійснення агітації неналежною особою або із застосуванням заборонених форм і засобів агітації, порушення строків агітації тощо. Третьою за поширеністю є ст. 212-14 Кодексу щодо порушення порядку розміщення агітації або її розміщення в заборонених місцях (46).

Поодинокими були судові розгляди випадків недотримання права кандидатів на користування приміщеннями (3 матеріали за ст. 212-12) та порушення порядку оприлюднення виборчих документів чи рішень комісій (1 матеріал за статтею 212-20 Кодексу).

Статистика розгляду місцевими судами матеріалів про притягнення до адміністративної відповідальності за порушення виборчого законодавства

Стаття КУпАП	Зміст порушення	Кількість порушень, розглянутих судами
212-13	агітація без вихідних даних	205
212-10	порушення обмежень щодо ведення передвиборної агітації	74
212-14	порушення порядку розміщення агітаційних матеріалів чи політичної реклами або розміщення їх у заборонених законом місцях	46
212-12	порушення права на користування приміщеннями під час виборчої кампанії	3
212-20	порушення порядку опублікування документів, пов'язаних з підготовкою і проведенням виборів, референдуму	1
Усього		329

За підрахунками ОПОРИ, до місцевих судів на чергових виборах Президента України надійшло 329 справ про притягнення порушників до адміністративної відповідальності. За результатами судових розглядів спостерігачі відзначають низьку ефективність підготовки правоохоронцями відповідних матеріалів. 33% або 109 проваджень були закриті судами у зв'язку з відсутністю складу адміністративного правопорушення. 75 справ або 23% з них повернуті на доопрацювання місцевим підрозділам Національної поліції України. Таким чином, більше 50% адміністративних проваджень були закриті або відправлені на доопрацювання.

Необхідно окремо підкреслити, що повернуті на доопрацювання матеріали потрапляли до суду в строки, які вже унеможлилювали притягнення винних до відповідальності. Орієнтовано 49 справ були закриті судами у зв'язку із закінченням строків притягнення до відповідальності. При цьому в 16 випадках суди встановлювали провину громадян, але внаслідок завершення строку притягнення до відповідальності накласти стягнення було неможливо.

ОПОРА проаналізувала основні причини повернення судами матеріалів до Національної поліції на доопрацювання.

До основних причин повернення матеріалів адміністративних проваджень на доопрацювання належали:

- Відсутність у протоколах посилань на конкретні положення законодавства, які порушили громадяни.
- Помилкове визначення кваліфікації порушення, його кваліфікуючих ознак, відсутність чітко сформульованого змісту адміністративного правопорушення. До прикладу, зі змісту протоколів неможливо було визначити, до якого порушення належали дії громадянина: виготовлення, замовлення чи розповсюдження друкованих матеріалів передвиборної агітації. Поширеними були і випадки неправильної кваліфікації у справах щодо порушення правил благоустрою, які помилково вважалися розміщенням агітації у заборонених місцях.
- Відсутність письмових доказів, не зазначено свідків правопорушення та їхніх анкетних і адресних даних, широкий перелік недоліків під час оформлення доказів.
- Відсутність правопорушника під час складення протоколу про адміністративне правопорушення, отримання його пояснень не передбаченим Кодексом способом (до прикладу, телефоном).

- Відсутність або неповний опис часу, місця, способу здійснення порушення.
- Відсутність будь-яких пояснень осіб з питань притягнення їх до адміністративної відповідальності.

Виявлені судами проблеми в оформленні матеріалів адміністративних проваджень засвідчують необхідність подальшої реалізації заходів із підвищення компетентності співробітників поліції. Національна поліція України проводила навчання для поліцейських під час виборчого процесу, але очевидно є необхідність здійснення навчань у міжвиборчий період. Це б дозволило вчасно підготувати правоохоронців до виконання функцій в умовах швидкоплинного виборчого процесу.

Результативність адміністративних проваджень щодо порушень законодавства на чергових виборах Президента України

На чергових виборах Президента України 2019 року судами було прийнято 106 рішень про притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

За орієнтовними підрахунками ОПОРИ, 83 особи визнано винними за розповсюдження агітаційних матеріалів без вихідних даних (стаття 212-13 КУпАП). Саме ці правопорушення найчастіше було доведено в судах за результатами розгляду протоколів про адміністративні правопорушення. Це може бути пов'язано із достатньо простим процесом збору доказової бази.

20 громадян України було притягнуто до адміністративної відповідальності за порушення порядку розміщення агітації або політичної реклами, розміщення агітації у заборонених місцях (стаття 212-14 КУпАП), натомість 3 особи отримали покарання за недотримання обмежень щодо ведення передвиборної агітації (стаття 212-10 КУпАП).

У більшості вивчених ОПОРОЮ випадків судами призначалося покарання у вигляді штрафу, в окремих рішеннях судді обмежувалися усним зауваженням. Зокрема, у 27 рішеннях суди звільнили винних осіб від адміністративної відповідальності за малозначністю правопорушення.

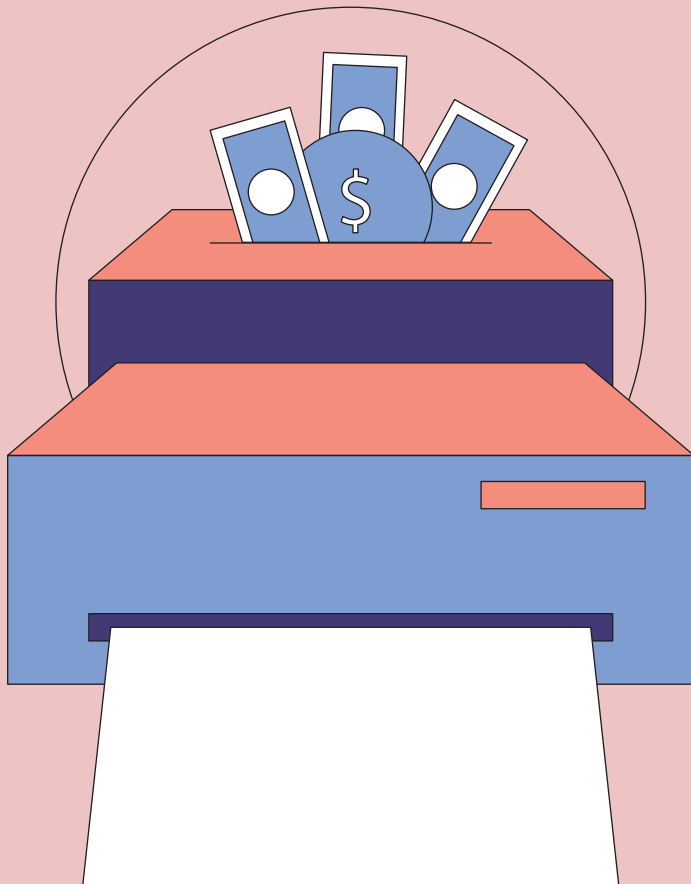
ОПОРА відзначила неоднакову і суперечливу практику місцевих судів при розгляді аналогічних за своїм змістом справ про адміністративні правопорушення.

Вказана суперечливість та двозначність проявлялась у наступному:

- Залежність судового рішення про притягнення до адмінвідповідальності від факту визнання особою своєї вини. У разі визнання вини — суди встановлювали покарання для такої особи, у разі заперечення особою своєї вини — суди закривали провадження.
- Неоднакова практика судів щодо розміщення друкованої продукції зі згадкою прізвищ кандидатів без вихідних даних, яка була розміщена на зовнішніх носіях до реєстрації кандидатом, але не знята після набуття ними статусу суб'єктів виборчого процесу. У частині таких випадків суди виходили з наявності складу адміністративного правопорушення, в інших було встановлено відсутність складу правопорушення у зв'язку із розміщенням зовнішньої реклами до офіційної реєстрації кандидата.
- Практика звільнення осіб від відповідальності за відсутністю складу адміністративного правопорушення внаслідок помилкового застосування судами норм матеріального права.
- Застосування неоднакових підходів до встановлення особи, відповідальної за незаконне визначення місць для розміщення передвиборної агітації на об'єктах комунальної власності. До прикладу, в одних рішеннях відповідальними визначались сільські голови, в інших — такі посадові особи органів місцевого самоврядування звільнялись від відповідальності, оскільки місця для розміщення агітації визначились колективним виконавчим комітетом місцевої ради.

ОПОРА рекомендує Державній судовій адміністрації, місцевим судам та іншим судовим інституціям проводити навчання суддів у міжвиборчий період для належної підготовки до наступних виборчих кампаній. Такі заходи повинні сприяти формуванню уніфікованої судової практики та дієвої імплементації принципу однакового застосування законодавства про вибори.

ФІНАНСУВАННЯ
ПЕРЕДВИБОРНОЇ
АГІТАЦІЇ
ТА ЗВІТНІСТЬ
СУБ'ЄКТІВ
ВИБОРЧОГО
ПРОЦЕСУ



Законодавчі умови

Вибори Президента України 2019 року, у порівнянні із попередніми виборами, відбувалися у нових умовах щодо фінансування передвиборчої агітації та звітності суб'єктів виборчого процесу. Так, у 2015 році внаслідок прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» внесено суттєві зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), Кримінального кодексу України, Закону України «Про політичні партії», Закону України «Про вибори Президента України» та законів, що регулюють проведення інших виборів. Основні зміни стосувалися того, що в Україні створювалося Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), до компетенції якого законодавець відніс у тому числі сферу контролю за звітністю суб'єктів виборчого процесу. Також змінилися правила здійснення внесків на проведення передвиборчої агітації та подання фінансових звітів суб'єктами виборчого процесу. По суті, вибори 2019 року стали першими виборами Президента України, під час яких повною мірою можна було відслідкувати дієвість та ефективність законодавчих змін у цій сфері, які були прийняті у 2015 році. Для координації своєї роботи протягом цих виборів НАЗК та ЦВК створили відповідну робочу групу з контролю за формуванням виборчих фондів кандидатів і використанням цих коштів, а також перевірки фінансових звітів.

Уперше фінансові звіти оприлюднювалися у форматі відкритих даних (на сайті ЦВК) та у вигляді текстових і табличних файлів (на сайті НАЗК), у порівнянні із виборами 2014 року, коли доступ до розшифровок звітів, які містять детальну інформацію про внески та витрати кандидатів, доводилося отримувати через інформаційні запити. Це крок уперед, який указує на те, що ЦВК та НАЗК мають технічний потенціал для оприлюднення публічно важливої інформації у форматі відкритих даних. Поряд з тим чинне законодавство в цій сфері досі містить норми, які не сприяють ефективному громадському контролю за фінансуванням партій. Наприклад, законодавство не вимагає від ЦВК, НАЗК публікації оперативної інформації про дату відкриття виборчих фондів, що в умовах дочасної політичної активності потенційних кандидатів створювало додаткове напруження на початку виборчої кампанії. Також терміни публічного оприлюднення проміжних та остаточних фінансових звітів, які визначені законодавчо, не сприяють якісному та оперативному контролю з боку спостерігачів за цією сферою. А спроби отримати оперативну інформацію щодо платежів з виборчого фонду кандидатів за допомогою інформаційного запиту з боку Громадянської мережі ОПОРА привели до

відмови ЦВК надавати цю інформацію та стали предметом судового процесу. Слід зазначити, що ЦВК та НАЗК отримують щоденну оперативну інформацію про надходження та витрати виборчих фондів. Проте публікація цих щоденно актуальних даних відбувається лише двічі.

Дисципліна, звітність учасників виборів

Згідно із затвердженим ЦВК та НАЗК аналізом проміжних та остаточних фінансових звітів кандидатів на пост Президента України, вони були подані вчасно (у строки, встановлені Законом) усіма 44 кандидатами на пост Президента України (включаючи кандидатів, реєстрацію яких скасовано Комісією). Звіти, розшифровки до них, їх аналіз оприлюднювалися на сайтах ЦВК та НАЗК.

Аналіз поданих звітів проводила спільна робоча група, його результат затверджувався на засіданнях НАЗК та окремо ЦВК.

Відповідно до звіту ЦВК за результатами виборів¹⁶ під час контролю виборчих фондів кандидатів на пост Президента України та аналізу відповідних звітів встановлено такі порушення Закону:

1. Призначення кандидатом на пост Президента України розпорядників накопичувального рахунку виборчого Фонду не з числа довірених осіб (порушення частини першої статті 42 Закону).
2. Здійснення внесків особами, які мають непогашений податковий борг (порушення частини третьої статті 43 Закону).
3. Здійснення внесків особами без зазначення в платіжних документах повної інформації відповідно до Закону (порушення частини четвертої статті 43 Закону).
4. Укладання договорів (угод) про придбання в установленому порядку товарів, виконання робіт, надання послуг, пов'язаних із проведенням кандидатом на пост Президента України передвиборної агітації самим кандидатом, а не розпорядником поточного рахунку виборчого фонду (порушення частини другої статті 42 Закону, частини дев'ятої статті 61 Закону, частин п'ятої та шостої статті 63 Закону).

.....
¹⁶ <https://bit.ly/2ECMeOR>

5. Недотримання Порядку контролю за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України, затвердженого Постановою Центральної виборчої комісії від 20 грудня 2018 року № 252, наказом Міністерства інфраструктури України від 20 грудня 2018 року № 646, рішенням Правління Національного банку України від 19 грудня 2018 року № 860-рш та погодженого рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 14 грудня 2018 року № 3100 (у частині відповідності призначення платежу кодам статей витрат).
6. Наявність неточностей у відображенні певних показників звіту.

У свою чергу НАЗК у відповідь на запит¹⁷ повідомило, що станом на 14 травня 2019 року за результатами аналізу фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України Агентством не було виявлено ознак адміністративних правопорушень у їхніх діях.

Протоколи про адміністративні правопорушення склалися щодо розпорядників виборчого фонду та фізичних осіб, які здійснювали внески до виборчих фондів із порушенням законодавства.

За статтю 212-21 Кодексу України про адміністративні правопорушення складено протокол стосовно розпорядника накопичувального рахунку виборчого фонду кандидатки на пост Президента України Тимошенко Юлії – Матвійчука В. М. Відповідно до судового реєстру цей протокол був розглянутий у суді¹⁸. Суть порушення полягала в тому, що у проміжному фінансовому звіті відомості про використання коштів виборчого фонду, зазначені у розділі 3 «Розшифровки до Консолідованого звіту про надходження коштів на поточні рахунки виборчого фонду кандидата на пост Президента України та їх використання» були заповнені з порушенням, зокрема графа «Призначення платежу» не по всіх позиціям відповідала кодам статей, встановленим Порядком контролю за надходженнями, обліком і використанням коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України. Розпорядника виборчого фонду Володимира Матвійчука визнано винним та призначено штраф у розмірі 5 100 грн.

.....

17 <https://bit.ly/2Nmrjld>

18 <https://bit.ly/2PlagGf>

Усі інші протоколи (станом на 14 травня 2019 року – 106 протоколів) складені за статтею 212-15 КУпАП стосовно фізичних осіб, які мали непогашений податковий борг станом на момент здійснення внесків до виборчого фонду кандидатів на пост Президента України. Аналіз судового реєстру вказує, що суди по-різному виносили рішення в таких справах. Станом на 29 травня 2019 року в судовому реєстрі зафіксовані такі рішення:

- Донор Струженко Катерина (на користь Юрія Бойка): штраф – 1 190 грн, борг – 1 515,40 грн, внесок – 132 600 грн. Постанова суду: <https://bit.ly/2KVLXJL>
- Донор Фетісов Сергій (на користь Юрія Бойка): штраф – 1 445 грн, борг – 249,55 грн, внесок – 149 000 грн. Постанова суду: <https://bit.ly/2KK16yI>
- Донор Зозуля Микола (на користь Анатолія Гриценка): штраф – 1 700 грн, борг – 1 819,01 грн, внесок – 148 000 грн. Постанова суду: <https://bit.ly/2NjhnvX>
- Донор Шабловська Тетяна (на користь Євгенія Мураєва): штраф – 1 190 грн, борг – 1 517,77 грн, внесок – 149 000 грн. Постанова суду: <https://bit.ly/30hLUhy>
- Донор Онуфрієнко Ксенія (на користь Юрія Бойка): закрито у зв'язку з відсутністю в діях складу адміністративного правопорушення – донору станом на дату здійснення внеску було невідомо про існування боргу в розмірі 413,40 грн, внесок – 86 000 грн. Постанова суду: <https://bit.ly/30jNpvI>
- Донор Колоцей Дмитро (на користь Володимира Зеленського): закрито у зв'язку з відсутністю в діях складу адміністративного правопорушення – донору станом на дату здійснення внеску було невідомо про існування боргу в розмірі 282,95 грн, внесок – 100 000 грн. Постанова суду: <https://bit.ly/2ZgkEyx>
- Донор Ярмоленко Сергій (на користь Віталія Скоцика): закрито у зв'язку з відсутністю в діях складу адміністративного правопорушення – донору станом на дату здійснення внеску було невідомо про існування боргу в розмірі 1 701,46 грн, внесок – 15 000 грн. Постанова суду: <https://bit.ly/31ULcar>
- Донор Каменев Ервін (на користь Юрія Бойка): закрито у зв'язку з відсутністю в діях складу адміністративного правопорушення – донору станом на дату здійснення внеску було невідомо про існування боргу в розмірі 56,70 грн, внесок – 147 700 грн. Постанова суду: <https://bit.ly/2HhwL8g>

Також згідно з аналізом проміжних та фінансових звітів кандидатів стало відомо про те, що НАЗК направило матеріали щодо можливих ознак кримінального правопорушення до Національної поліції України стосовно порушень, виявлених у звітах кандидатів: Бондаря Віктора Васильовича, Гриценка Анатолія Степановича, Дерев'янка Юрія Богдановича, Кармазіна Юрія Анатолійовича, Кошулинського Руслана Володимировича, Кривенка Віктора Миколайовича, Мураєва Євгенія Володимировича, Скоцика Віталія Євстафійовича, Смешка Ігоря Петровича, Соловійова Олександра Миколайовича, Тарути Сергія Олексійовича, Зеленського Володимира Олександровича. Усі ці випадки стосувалися порушення частини третьої статті 43 Закону України «Про вибори Президента України», а також пункту 8 частини першої статті 15 Закону України «Про політичні партії в Україні». НАЗК виявляло донорів — фізичних осіб, які нібито мали податковий борг станом на дату здійснення внеску до виборчого фонду та повідомляло про це відповідних розпорядників виборчих фондів. Згідно із законодавством такі внески повинні були б перераховуватися в бюджет країни, натомість розпорядники частину коштів повертали не в бюджет, а самим донорам. Саме цей факт, якщо він був встановлений НАЗК, і став основою звернення до поліції.

Згідно з відповіддю на запит, яку було отримано 15 травня 2019 року, до Головного слідчого управління Національної поліції з НАЗК у 2019 році надійшло 16 документів, з яких 6 за фактами фінансування передвиборчої агітації кандидатів на пост Президента України — 2019. Крім того, у відповіді йшлося про те, що згідно з відомостями Єдиного реєстру досудових розслідувань слідчими підрозділами Нацполіції в 2019 році розпочато та розслідується 13 кримінальних проваджень за ст. 159-1 Кримінального кодексу України (порушення порядку фінансування політичної партії, передвиборної агітації, агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму).

Таким чином, можна стверджувати, що НАЗК здійснювало свій аналіз виборчих фінансових звітів лише на інформації, що містилася у самих звітах, не беручи до уваги реальну ситуацію, яка відбувалася під час виборчого процесу. Цей підхід має формальний характер. Однією з причин його застосування є те, що в НАЗК відсутні регіональні підрозділи, які б забезпечували отримання оперативної інформації під час виборчого процесу. Надходження таких даних від спостерігачів також утруднене через те, що у них у свою чергу відсутній доступ до оперативної інформації щодо здійснення внесків та витрат з боку кандидатів.

Надходження та витрати

Згідно зі звітом ЦВК за результатами виборів¹⁹ загальний розмір виборчих фондів кандидатів на пост Президента України становив більш ніж 1,775 млрд грн. Структура надходжень:

- кошти політичних партій — 634,8 млн грн або 36%;
- власні кошти кандидатів на пост Президента України — 556,1 млн грн або 31%;
- добровільні внески юридичних осіб — 63,24 млн грн або 4%;
- добровільні внески фізичних осіб — 521,1 млн грн або 29%.

Внески фізичних та юридичних осіб становлять всього третю частину від загальної суми надходжень, що можна пояснити двома причинами: складність та забюрократизованість процедури здійснення такого внеску. З іншого боку така ситуація може свідчити про спробу відкласти «перевірку внесків» на майбутнє. Так, витрати партій мають бути відображені у квартальних звітах до НАЗК (1 квартал для учасників першого туру, 1 та 2 квартали — для учасників другого туру виборів), що значно відкладає таку перевірку з боку НАЗК в часовому проміжку на період, коли можливі виявлені порушення вже не нестимуть репутаційний характер для кандидатів. Аналогічно й з власними коштами кандидатів, які можуть бути перевірені в деклараціях до НАЗК, проте через тривалий період часу.

4 кандидати не сформували свій виборчий фонд: Данилюк Олександр Володимирович, Насіров Роман Михайлович, Ващенко Олександр Михайлович, Гнап Дмитро Володимирович.

Ще 7 кандидатів сформували фонд сумою менше 100 тисяч гривень:

- Ригованов Руслан Олександрович — 100 грн добровільного внеску фізичної особи;
- Габер Микола Олександрович — 500 грн добровільного внеску фізичної особи;
- Балашов Геннадій Вікторович — 27,7 тис. грн добровільних внесків фізичних осіб та 1 тисяча гривень коштів політичної партії;
- Кива Ілля Володимирович — 30 тис. грн добровільних внесків фізичних осіб;

19 <https://bit.ly/2ECMeOR>

- Кривоніс Сергій Григорович – 30,5 тис. грн добровільних внесків фізичних осіб;
- Тимошенко Юрій Володимирович – 76,8 тис. грн добровільних внесків фізичних осіб;
- Новак Андрій Яремович – 86,5 тис. грн добровільних внесків фізичних осіб.

На фінансування своєї передвиборної агітації кандидати витратили 1,73 млрд грн. Найбільшу питому вагу в загальній сумі складають витрати на використання засобів масової інформації (67,1% або 1,16 млрд грн). Інші послуги, пов'язані з проведенням передвиборної агітації, у загальній сумі витрат складають 16,7%, витрати на виготовлення (придбання) матеріалів передвиборної агітації – 12,4%, інші витрати на передвиборну агітацію – 3,8%. Слід розуміти, що статті «Інші послуги, пов'язані з проведенням передвиборної агітації» та «Інші витрати на передвиборну агітацію» складають 20% витрат, це досить загальні статті витрат. На жаль, деталізація витрат згідно з розшифровками до звітів теж часто не містить інформацію щодо тієї чи іншої транзакції. Ці дані доступні винятково ЦВК та НАЗК, які мають доступ до відповідних договорів та інших бухгалтерських документів, що додаються до фінансових звітів. Для громадськості такі деталі не є доступними.

Найбільше у виборчі фонди зібрали кандидати (в таблиці наведені кандидати з фондами більше 10 млн грн):

Кандидат	Власні кошти кандидата	Добровільні внески фізичних осіб	Добровільні внески юридичних осіб	Кошти політичної партії	Загальна сума
Порошенко Петро	584 507 591				584 507 591
Тимошенко Юлія				228 917 754	228 917 754
Вілкул Олександр		153 659 490	11 566 033		165 225 523
Зеленський Володимир	11 654 393	71 755 763	7 130 000	65 865 218	156 405 374
Гриценко Анатолій		84 239 348	312 200	39 192 500	123 744 048
Ляшко Олег		9 433 440		104 026 258	113 459 698
Тарута Сергій	32 943 883	62 731 681		9 532 946	105 208 510
Бойко Юрій		64 764 735	12 194 500		76 959 235
Шевченко Олександр		26 699 999	1 600 000	44 830 900	73 130 899
Садовий Андрій	200 880	4 415 538	28 893 800	10 508 570	44 018 788
Кошулинський Руслан		11 468 905		8 581 196	20 050 101
Мураєв Євгеній		15 063 799	900 000		15 963 799
Каплін Сергій		10 896 534			10 896 534
Наливайченко Валентин		6 583 285		3 548 256	10 131 541

Повернення внесків до виборчих фондів кандидатів відповідно до остаточних фінансових звітів

Кандидати	Повернення особам внесків, що надійшли до фонду після дня виборів	Повернення особам внесків, від яких відмовився розпорядник накопичувального рахунку	Повернення особам сум коштів, що перевищують розмір внеску	Загальна сума повернення
Зеленський Володимир	0	12 948 692	0	12 948 692
Гриценко Анатолій	0	11 117 409	0	11 117 409
Садовий Андрій	0	5 900 200	0	5 900 200
Шевченко Олександр	0	4 900 000	0	4 900 000
Вілкул Олександр	0	4 245 000	27 000	4 272 000
Соловйов Олександр	0	1 000 000	0	1 000 000
Бойко Юрій	0	855 500	0	855 500
Ляшко Олег	0	598 500	0	598 500
Смешко Ігор	0	90 582	0	90 582
Кошулинський Руслан	0	38 010	0	38 010
Скоцик Віталій	0	23 920	0	23 920
Дерев'яно Юрій	0	19 800	0	19 800
Наливайченко Валентин	0	19 530	0	19 530
Балашов Геннадій	0	8 412	0	8 412
Тимошенко Юрій	0	7 670	0	7 670
Кривенко Віктор	0	300	0	300

**Перерахування до бюджету
відповідно до аналізу фінансових звітів кандидатів**

Кандидати	Перерахування до Держбюджету внесків, що надійшли до виборчих фондів після дня виборів	Перерахування до Держбюджету внесків, від яких відмовився розпорядник рахунку фонду (у разі неможливості повернення особам)	Перерахування до Держбюджету внесків осіб, які не мають права їх здійснювати	Перерахування до Держбюджету сум коштів, що перевищують розмір внеску в разі неможливості їх повернення особам	Загальна сума повернення
Бойко Юрій	0	0	1 938 900	0	1 938 900
Вілкул Олександр	0	0	1 890 000	0	1 890 000
Садовий Андрій	0	100	568 500	0	568 600
Гриценко Анатолій	0	10	0	222 435	222 445
Смешко Ігор	0	56 888	83 067	0	139 954
Зеленський Володимир	0	4 349	90 633	0	94 982
Скоцик Віталій	0	0	51 201	0	51 201
Мураєв Євгеній	0	0	8 672	0	8 672
Наливайченко Валентин	0	0	4 985	0	4 985
Дерев'янка Юрій	0	0	1 985	0	1 985
Тарута Сергій	0	0	754	0	754
Кошунинський Руслан	700	0	0	0	700
Габер Микола	0	500	0	0	500
Тимошенко Юрій	0	100	0	0	100

Таблиця витрат кандидатів із сумою понад 10 млн грн

Кандидат	Виготовлення матеріалів передвиборної агітації	Використання засобів масової інформації	Інші витрати на передвиборну агітацію	Інші послуги, пов'язані з проведением передвиборної агітації	Загальний підсумок
Порошенко Петро	121 217 304	346 152 344	31 416 875	85 721 069	584 507 591
Тимошенко Юлія	26 315 894	169 977 373	2 231 051	30 393 437	228 917 754
Вілкул Олександр	6 874 190	138 716 722	466 750	13 005 616	159 063 278
Зеленський Володимир	3 199 695	109 920 223	6 034 676	24 207 107	143 361 701
Ляшко Олег	14 209 262	86 581 466	3 200	12 067 270	112 861 198
Гриценко Анатолій	18 434 759	61 918 254	3 054 592	28 996 588	112 404 193
Тарута Сергій	1 837 559	87 745 486	5 173 929	10 450 782	105 207 756
Бойко Юрій	3 835 506	54 350 421	319 097	15 659 810	74 164 835
Шевченко Олександр	1 705 252	38 716 690	7 803 500	19 309 873	67 535 315
Садовий Андрій	4 640 867	10 888 392	944 552	21 076 109	37 549 920
Кошулинський Руслан	795 435	15 185 231	191 664	3 839 062	20 011 391
Мураєв Євгеній	1 306 662	11 108 963	57 182	3 482 320	15 955 127
Каплін Сергій	973 178	5 185 378	3 700	4 734 278	10 896 534
Наливайченко Валентин	407 433	8 993 316	209 970	496 307	10 107 026

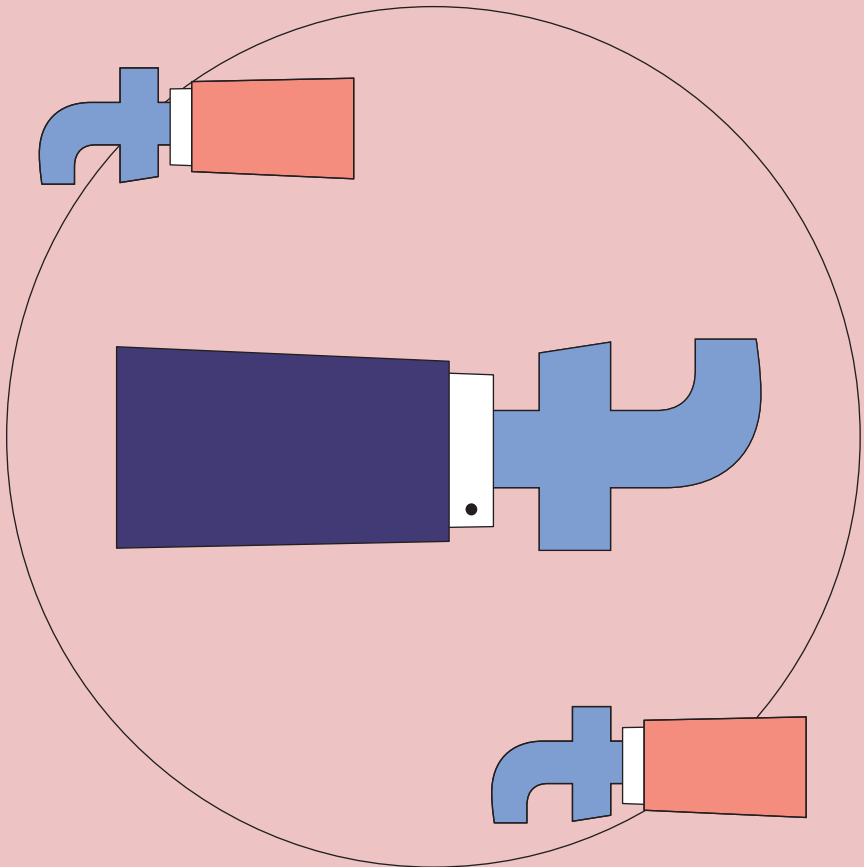
Серед витрат варто виокремити виборчий фонд кандидата Петра Порошенка, з якого понад 6 мільйонів гривень було переказано громадським організаціям. Згідно з фінансовим звітом неприбуткові громадські організації були залучені до виборчої кампанії як виконавці «комерційних» угод (оплата друкованих площ; оренда / суборенда приміщень; організація та проведення публічних заходів, у тому числі агітаційних, зустрічей із виборцями; розповсюдження агітаційної продукції). На жаль, в НАЗК не звернули увагу на це увагу. Громадські організації як неприбуткові подають звіт раз на рік у спрощеній формі. Відповідно залучення ГО до виборчого процесу як виконавців комерційних угод має ознаки приховування деталей використання коштів виборчих фондів.

Таблиця витрат на громадські організації кандидата Петра Порошенка, загальна сума яких складає більше 100 тисяч гривень

Назва громадської організації	Загальна сума трансакцій	Кількість трансакцій
Інститут розвитку і сприяння демократії	2 337 000	5
Солідарність	607 199	23
Центр суспільної ініціативи Україна-Європа	418 935	10
Волинський центр розвитку урядування	358 793	15
Волонтерський простір	300 256	1
Кіровоградський обласний «Інформаційно-ресурсний центр»	211 882	17
Команда патріотів	158 500	11
Команда Херсон	138 000	8
Наукове і консалтингове агентство	127 000	6
Фундація сприяння розвитку громадянського суспільства	117 460	3
Рада розвитку регіону	113 356	1
Україна-центр демократичного суспільства	105 720	4
Місцеві стратегії	103 000	1

На думку ОПОРИ, держава повинна посилити законодавство у сфері виборчих та політичних фінансів. По-перше, доцільно суттєво розширити доступ громадськості та інших зацікавлених сторін до оперативної інформації про дати відкриття та розпорядників виборчих фондів, здійснення внесків та витрат з рахунків таких фондів. Також необхідно спростити форми звітів розпорядників виборчих фондів та забезпечити їх оперативне оприлюднення у форматі відкритих даних. По-друге, державі необхідно посилити інституційну спроможність НАЗК виявляти порушення у сфері виборчих фінансів. Це можна зробити шляхом організації роботи регіональних підрозділів Агентства із метою збору оперативної інформації під час виборчого процесу. По-третє, на рівні законодавства варто врегулювати питання дочасної агітації кандидатів та практику залучення громадських організацій до виборчих кампаній. Доцільно також розглянути можливість наділення суб'єктів виборчого процесу правом відкривати виборчі фонди до їхньої офіційної реєстрації із метою забезпечення повної прозорості усіх витрат кандидатів.

АГІТАЦІЯ КАНДИДАТІВ У СОЦІАЛЬНІЙ МЕРЕЖІ FACEBOOK



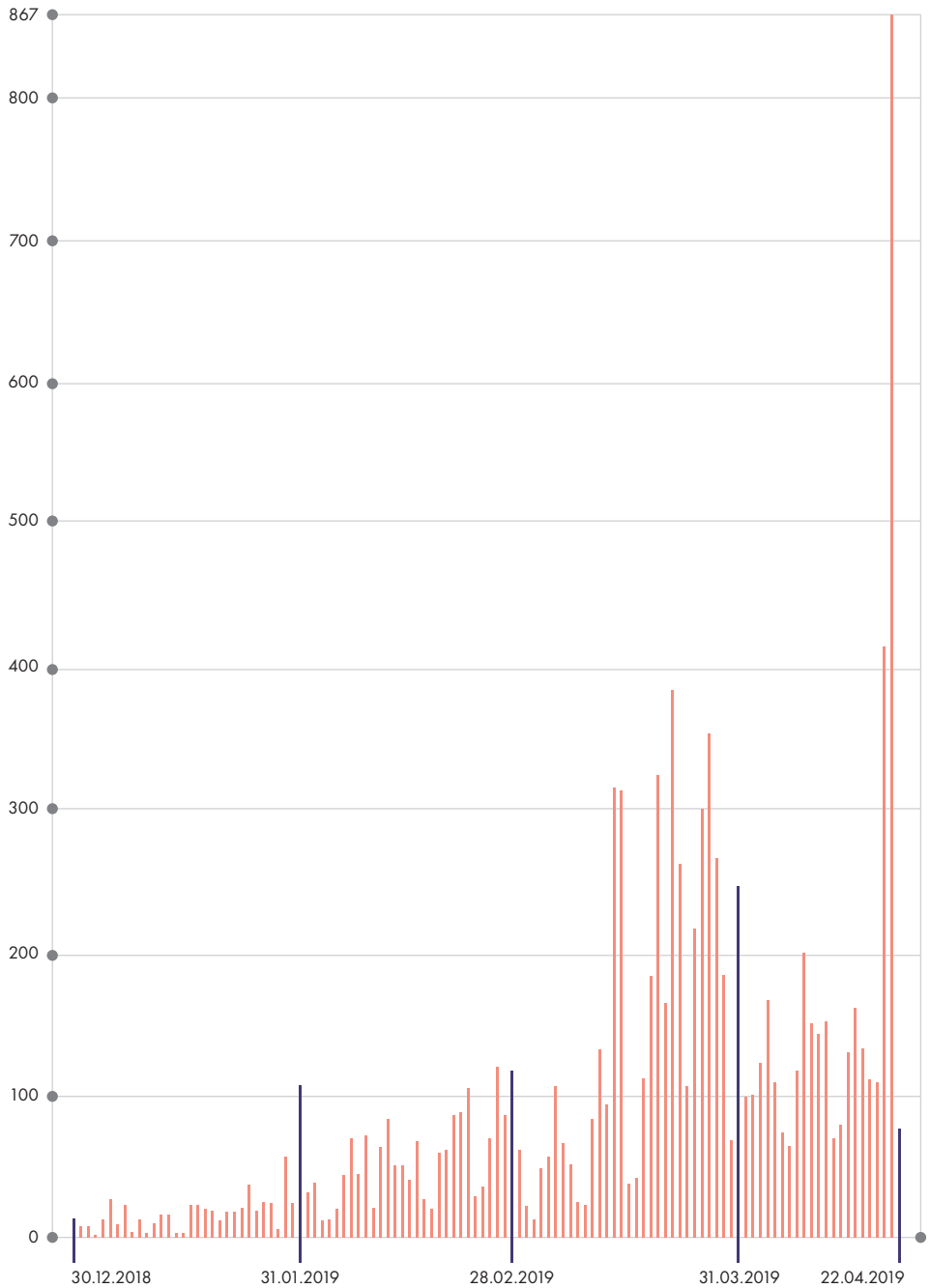
Протягом виборчого процесу ОПОРА не лише проводила моніторинг традиційних форм передвиборної агітації, а й фіксувала активність кандидатів у інтернеті та соціальних мережах. За результатами моніторингу спостерігачі організації мають підстави стверджувати про суттєву роль у виборчому процесі такої агітації. На фоні активного використання кандидатами на пост Президента України нових форм агітації особливої актуальності набуває питання ефективного контролю та прозорості фінансових витрат у цій сфері.

В українському законодавстві відсутні юридичні інструменти регулювання передвиборної агітації в мережі Інтернет (за винятком інтернет-ЗМІ) та у соціальних мережах, проте Закон України про вибори Президента забороняє використання власних коштів кандидатів у президенти чи коштів з інших джерел для проведення передвиборної агітації, у тому числі з ініціативи виборців. Таким чином оплата третіми особами реклами в соціальних мережах не є допустимою формою агітації, проте водночас за відсутності прямо визначених законом заборон притягнути до відповідальності особу за розміщення передвиборної агітації в інтернеті та соціальних мережах за рахунок витрат поза виборчим фондом неможливо.

18 березня 2019 року соціальна мережа Facebook запровадила нові правила для публікації політичної реклами в Україні, які дозволяють дізнатися про замовників реклами, цільову аудиторію, орієнтовану кількість переглядів, витрати на неї тощо. Запроваджені правила мали на меті запобігти прихованому іноземному втручання у виборчий процес та підвищенню прозорості фінансування політичної реклами. Так, починаючи з 18 березня 2019 року вся політична реклама у Facebook повинна була маркуватись відповідною позначкою (дисклеймером) та потрапляти до Бібліотеки політичної реклами (Facebook Ad Library), де зберігатиметься протягом семи років. На основі цих даних ОПОРА дослідила, як кандидати в президенти використовували соціальну мережу у своїй передвиборній агітації та порівняла витрати на розміщення передвиборної агітації у Facebook з витратами, зазначеними в остаточному фінансовому звіті.

Починаючи з 31 грудня по 22 березня до Бібліотеки політичної реклами Facebook потрапили 10 634 рекламні повідомлення, 15% з яких були опубліковані у соціальній мережі у дні тиші 30 – 31 березня та 20 – 21 квітня. На графіку зображено розподіл рекламних повідомлень за датою старту їх показу.

Кількість рекламних публікацій у Facebook за дату



У 37 з 44 кандидатів у президенти існувала публічна сторінка у Facebook, проте лише 13 з них розміщували у мережі рекламні повідомлення з передвиборною агітацією. За нашими підрахунками, на основі даних Бібліотеки політичної реклами, кандидати в президенти за період виборчої кампанії витратили на рекламу лише на своїх офіційних сторінках у Facebook від 9,2 мільйонів до 48 мільйонів гривень, тоді як за даними остаточних фінансових звітів кандидати в президенти витратили близько 13,5 мільйонів гривень на розміщення реклами в мережі Інтернет.

Порівняння витрат кандидатів на політичну рекламу у Facebook з відображеними витратами в остаточному фінансовому звіті

Кандидат	Орієнтовані витрати на політичну рекламу у Facebook (від – до, грн)	Витрати на рекламу в мережі Інтернет згідно з остаточним фінансовим звітом (грн)
Володимир Зеленський	934 000 – 9 227 000	259 197
Петро Порошенко	2 432 700 – 10 692 000	1 199 900
Юлія Тимошенко	877 500 – 3 340 000	1 018 000
Юрій Бойко	459 000 – 3 526 000	156 700
Анатолій Гриценко	310 500 – 1 496 000	2 392 743
Олександр Шевченко	1 903 500 – 7 252 000	7 650 000
Юрій Дерев'янка	626 400 – 3 609 000	396 000
Сергій Тарута	469 800 – 2 389 000	350 000
Олександр Вілкул	332 100 – 1 491 000	0
Олег Ляшко	248 400 – 1 102 000	0
Ігор Шевченко	151 200 – 682 000	0
Руслан Кошулинський	132 300 – 677 000	60 000
Юлія Литвиненко	118 800 – 595 000	0

Аналітики та спостерігачі ОПОРИ вивчили специфіку агітації в інтернеті найбільш активних кандидатів.

Володимир Зеленський

Більшість рекламних публікацій з агітацією за кандидата поширювались зі сторінки «Команда Зеленського» (facebook.com/ze2019official/) – 2 258 рекламних дописів, та з регіональних сторінок «Команди Зеленського» – 558 рекламних дописів (назви сторінок могли змінитися після завершення президентських виборів). Загальні витрати на політичну агітацію у соціальній мережі Facebook складають від 43 000 USD до 426 000 USD. Згідно з даними Бібліотеки політичної реклами, уся політична реклама сторінки «Команда Зеленського» була оплачена однойменною громадською організацією, керівником якої є куратор інтернет-кампанії кандидата – Михайло Федоров (Міністр цифрової трансформації у поточному Уряді Олексія Гончарука). В остаточному фінансовому звіті кандидата вказано два платежі «за розміщення реклами у мережі Інтернет» на суму 259 197 гривень, що в еквіваленті становить близько 10 000 американських доларів. Також варто зазначити, що, незважаючи на заборонену агітацію в переддень та під час виборів, сторінка «Команда Зеленського» продовжувала активно розміщувати рекламні публікації у Facebook. Так, за 30 – 31 березня там було опубліковано 168 рекламних дописів, а 20 – 21 квітня – 1 170 публікацій. Політичну рекламу з агітацією проти Володимира Зеленського поширювали 8 сторінок:

- «Zelenka» (facebook.com/zelenka2020/) – 21 рекламна публікація вартістю від 17 800 USD до 66 679 USD;
- «Бойкот Партии Регионов» (facebook.com/BoycottInUkraine/) – 37 рекламних публікацій вартістю від 12 900 USD до 43 263 USD;
- «Міністерство бариг» (facebook.com/MinBaryg/) – 55 рекламних публікацій вартістю від 33 800 USD до 151 745 USD;
- «Жовта Стрічка» (facebook.com/ZhovtaStrichka2.0/) – 18 рекламних публікацій вартістю від 17 000 USD до 81 982 USD;
- «Зрада/Перемога» (facebook.com/ZradaPeremoga/) – 35 рекламних публікацій вартістю від 15 300 USD до 54 265 USD;
- «Слуга урода» (facebook.com/SlugaUroda/) – 59 рекламних публікацій вартістю від 28 400 USD до 116 741 USD;
- «Коломойський – президент» (facebook.com/PresidentKolomoysky/) – 1 рекламна публікація вартістю від 100 00 USD до 49 999 USD;
- «Бенін клоун» (facebook.com/Бенин-Клоун-278792979496874/) – 12 рекламних публікацій вартістю від 5 300 USD до 23 788 USD.

Петро Порошенко

Більшість рекламних публікацій з агітацією за кандидата розміщувалась на офіційній сторінці кандидата. Згідно з даними Бібліотеки політичної реклами Facebook, за період виборчої кампанії на сторінці опубліковано 109 рекламних дописів вартістю від 90 100 USD до 395 991 USD. В остаточному фінансовому звіті кандидата в президенти відображено 6 платежів «за розміщення реклами у мережі Інтернет» на суму 1 199 900 гривень (близько 45 000 USD). Окрім офіційної сторінки, агітацію за кандидата розміщували сторінки «Успішна Україна»²⁰ (46 рекламних дописів), «Блок Петра Порошенка Солідарність»²¹ (44), «Вінниччина з Порошенком»²² (39), «Порошенко2019»²³ (31), які витратили на рекламу від 70 000 USD до 296 640 USD. Також рекламні публікації з агітацією за Петра Порошенка поширювали публічні сторінки, які переважно займалися дискредитацією інших кандидатів, серед них: «Міністерство бариг»²⁴, «Zelenka»²⁵, «Жовта Стрічка»²⁶, «Зрада/Перемога»²⁷ та «Бойкот Партиї Регионов»²⁸.

Юлія Тимошенко

Згідно з даними Бібліотеки політичної реклами Facebook, за період виборчої кампанії на верифікованій сторінці Юлії Тимошенко було опубліковано 93 рекламні повідомлення вартістю від 32 500 USD до 123 707 USD. Більшість була оплачена ТОВ «Сучасні рекламні рішення», засновником якого є голова Київської міської організації «Батьківщина молода» Олексій Захарченко. В остаточному фінансовому звіті кандидатки відображено 2 платежі за розміщення реклами в інтернеті на суму 18 000 гривень та один платіж за надання послуг ТОВ «Сучасні рекламні рішення» на суму 1 млн гривень (близько 38 000 USD). Окрім офіційної

.....
20 facebook.com/SuccessfulUkraine/

21 facebook.com/EuropeanSolidarityofficial/

22 facebook.com/poroshenkovn/

23 facebook.com/PetroPoroshenko2019/

24 facebook.com/MinBaryg/

25 facebook.com/zelenka2020/

26 facebook.com/ZhovtaStrichka2.0/

27 facebook.com/ZradaPeremoga/

28 facebook.com/BoycotteInUkraine/

сторінки, агітацію за кандидатку поширювали сторінки: «Я за Тимошенко – Фан Клуб»²⁹ (34 рекламні дописи вартістю від 8 200 USD до 38 266 USD) та «Воєнний кабінет Юлії Тимошенко»³⁰ (86 рекламних публікацій вартістю від 2 500 USD до 16 314 USD). Рекламні повідомлення з агітацією проти кандидатки поширювали сторінки:

- «НевірЮ» ([facebook.com/tymoshenko.breshe/](https://www.facebook.com/tymoshenko.breshe/)) – 28 рекламних публікацій вартістю від 11 900 USD до 50 972 USD;
- «ЮлеСтоп» ([facebook.com/TymoshenkoStop/](https://www.facebook.com/TymoshenkoStop/)) – 10 рекламних публікацій вартістю від 7 600 USD до 21 990 USD;
- «Баронеса Брехні» ([facebook.com/brehJulia/](https://www.facebook.com/brehJulia/)) – 6 рекламних публікацій вартістю від 2 700 USD до 12 094 USD;
- «Міністерство бариг» ([facebook.com/MinBaryg/](https://www.facebook.com/MinBaryg/)) – 55 рекламних публікацій вартістю від 33 800 USD до 151 745 USD;
- «Жовта Стрічка» ([facebook.com/ZhovtaStrichka2.0/](https://www.facebook.com/ZhovtaStrichka2.0/)) – 18 рекламних публікацій вартістю від 17 000 USD до 81 982 USD.

Юрій Бойко

За даними Бібліотеки політичної реклами Facebook, за період виборчої кампанії на сторінці кандидата в президенти Юрія Бойка було розміщено 615 рекламних публікацій вартістю від 17 000 USD до 130 585 USD. За інформацією Facebook, 225 з 615 публікацій були оплачені з виборчого фонду кандидата, решта дописів не містить інформації про платника. В остаточному фінансовому звіті кандидата відображено 10 платежів за розміщення реклами в інтернеті на суму 156 700 грн (близько 6 000 USD). Також рекламні публікації з агітацією за кандидата розміщували сторінки:

- «Запорожжє – за Бойко» ([facebook.com/opzjzp/](https://www.facebook.com/opzjzp/)) – 63 рекламні публікації вартістю від 0 USD до 6 237 USD;
- «Харьковщина за Бойко» ([facebook.com/kharkovshchina.za.boyko/](https://www.facebook.com/kharkovshchina.za.boyko/)) – 16 рекламних публікацій вартістю від 0 USD до 1 584 USD.

29 [facebook.com/tymoshenkofanclub/](https://www.facebook.com/tymoshenkofanclub/)

30 <https://www.facebook.com/voennykabinet/>

Анатолій Гриценко

Згідно з даними Бібліотеки політичної реклами Facebook, за період виборчої кампанії на верифікованій сторінці кандидата в президенти Анатолія Гриценка опубліковано 94 рекламні дописи вартістю від 11 500 USD до 55 406 USD. В остаточному звіті кандидата відображено 171 платіж на суму 2 392 743 гривні (близько 90 000 USD). Рекламні повідомлення з агітацією за кандидата також поширювала сторінка «ДемАльянс»³¹ (37 рекламних дописів вартістю від 4 100 USD до 18 563 USD). Агітацію проти кандидата публікували сторінки:

- «Реальний Грищ» (facebook.com/realnygrysh/) – 11 рекламних публікацій вартістю від 3 700 USD до 17 489 USD;
- «Міністерство бариг» (facebook.com/MinBaryg/) – 55 рекламних публікацій вартістю від 33 800 USD до 151 745 USD.

Інші кандидати

Олександр Шевченко за період виборчої кампанії на своїй сторінці у Facebook опублікував 192 рекламні дописи вартістю від 70 500 USD до 268 608 USD. В остаточному фінансовому звіті кандидата відображено 34 платежі за «рекламні послуги в Інтернеті» на суму 7 650 000 гривень (близько 290 000 USD).

Юрій Дерев'янюк за період виборчої кампанії на своїй сторінці у Facebook опублікував 540 рекламних повідомлень вартістю від 23 200 USD до 133 860 USD. В остаточному фінансовому звіті кандидата відображено 2 платежі за «розміщення рекламних матеріалів у мережі Інтернет» на суму 396 000 гривень (близько 15 000 USD).

Сергій Тарута за період виборчої кампанії на своїй сторінці у Facebook опублікував 205 рекламних повідомлень вартістю від 17 400 USD до 88 495 USD. В остаточному фінансовому звіті кандидата відображено 1 платіж за «розміщення рекламних матеріалів в мережі Інтернет» на суму 350 000 гривень (близько 13 000 USD).

Олександр Вілкул за період виборчої кампанії на своїй сторінці у Facebook опублікував 84 рекламні повідомлення вартістю від 12 300 USD до 55 216 USD. В остаточному фінансовому звіті кандидата відсутні відомості про платежі за рекламу в мережі Інтернет.

³¹ facebook.com/DemAlliance/

Олег Ляшко за період виборчої кампанії на своїй сторінці у Facebook опублікував 89 рекламних повідомлень вартістю від 9 200 USD до 40 811 USD. В остаточному фінансовому звіті кандидата відсутні відомості про платежі за рекламу в мережі Інтернет.

Ігор Шевченко за період виборчої кампанії на своїй сторінці у Facebook опублікував 44 рекламні повідомлення вартістю від 5 600 USD до 25 256 USD. В остаточному фінансовому звіті кандидата відсутні відомості про платежі за рекламу в мережі Інтернет.

Руслан Кошулинський за період виборчої кампанії на своїй сторінці у Facebook опублікував 50 рекламних повідомлень вартістю від 4 900 USD до 25 050 USD. В остаточному фінансовому звіті кандидата відображено 2 платежі за «передвиборчу агітацію в мережі Інтернет» на суму 60 000 гривень (близько 2 200 USD).

Юлія Литвиненко за період виборчої кампанії на своїй сторінці у Facebook опублікувала 78 рекламних повідомлень вартістю від 4 400 USD до 22 022 USD. В остаточному фінансовому звіті кандидатки відсутні відомості про платежі за рекламу в мережі Інтернет.

Як доводить дослідження ОПОРИ, кандидати на пост Президента України достатньо активно агітували за себе в соціальних мережах та за допомогою інтернету. Механізми контролю з боку держави за витратами на таку агітацію залишаються неефективними, а національне законодавство фактично досі не враховує нові форми агітації в умовах зростаючої ролі новітніх технологій у виборчому процесі. ОПОРА вважає, що українські законодавці повинні розпочати широку дискусію про формати врегулювання передвиборної агітації в інтернеті, механізми контролю за відповідними витратами кандидатів та можливі функції регулятора в цій сфері.

Роль соціальних мереж у передвиборчій кампанії не обмежується лише питаннями політичної реклами кандидатів. Під час виборів активність суб'єктів виборчого процесу в інтернеті поєднується з проблематикою прихованої агітації, поширенням дезінформації та фейкових повідомлень, «брудною» контрагітацією та залученням популярних сторінок в інтересах кандидатів.

ОПОРА комплексно проаналізувала перебіг чергової президентської виборчої кампанії у Facebook.

Основними об'єктами моніторингу стали:

1. Активності кандидатів у президенти та інших суб'єктів виборчого процесу в соціальній мережі Facebook.
2. Діяльність сторінок Facebook, створених переважно для цілей дискредитації кандидатів у президенти.
3. Сторінки поширення дезінформації та фейкових повідомлень.
4. Просування дописів за допомогою політичної реклами у Facebook.
5. Робота ЗМІ та популярних в Україні публічних сторінок.

Дослідження ОПОРИ охопило 370 публічних сторінок у соціальній мережі Facebook, які за період виборчої кампанії опублікували близько 280 тисяч повідомлень, 37 тисяч з яких були прогруповані за змістом моніторами ОПОРИ.

На основі інформації, отриманої під час моніторингу, можна підбити такі підсумки:

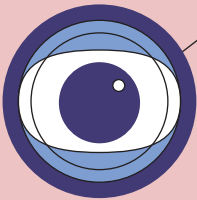
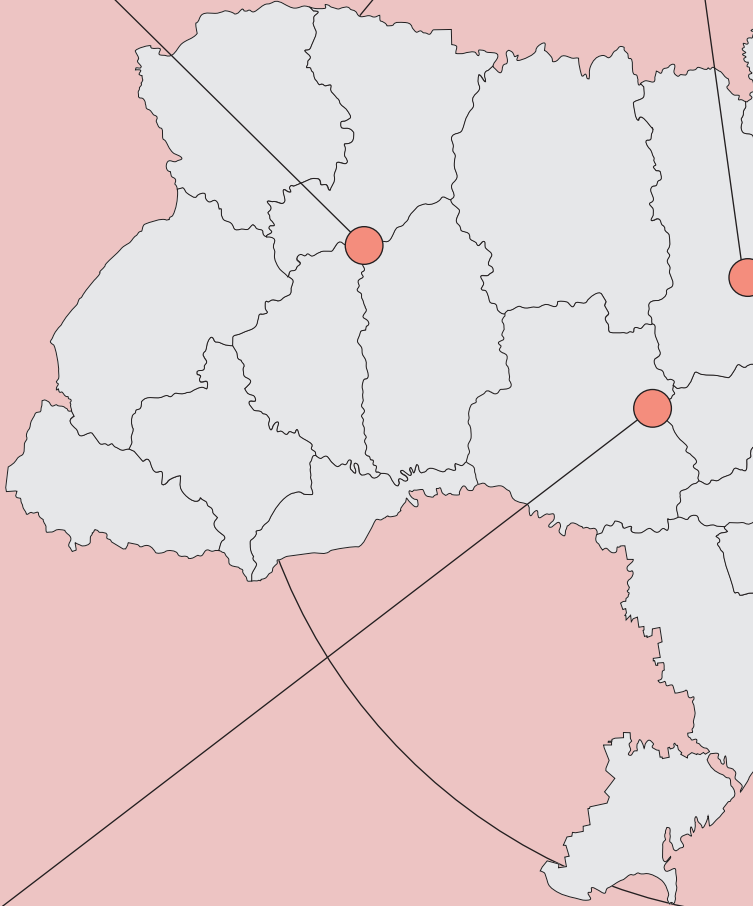
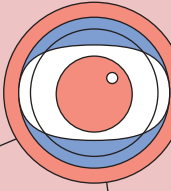
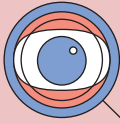
- Найбільш масштабними у Facebook були агітаційні кампанії Володимира Зеленського, Петра Порошенка та Юлії Тимошенко. Крім значних витрат на політичну рекламу, саме в цій соціальній мережі для підтримки даних політиків було також створено значну кількість сторінок, де публікувалися тексти, фото- та відеоматеріали за кандидатів, а також різноманітні медіа-матеріали (меми, фотожаби, відеонарізки), що дискредитували інших кандидатів.
- Теми, які використовувалися у виборчій кампанії у Facebook, суттєво не відрізнялись від тих, що застосовували кандидати в офлайн-агітації. Крім безпосередньої агітації за чи проти певного кандидата, увага приділялась реформам та їхній оцінці, конфлікту на Сході, корупції, біографічним відомостям кандидатів, житлово-комунальним тарифам та ін.
- Для лідерів виборчих перегонів – Петра Порошенка та Володимира Зеленського – характерною була різна спрямованість агітаційних кампаній, залежно від туру виборів. У випадку агітації до першого туру виборів, основний акцент було зроблено на позитивному висвітленні кандидатів (опубліковано 61% усіх дописів, що підтримували Володимира Зеленського, та 62% усіх дописів, що агітували за Петра Порошенка) та меншій кількості дискредитаційних постів (лише 20% усіх дописів, що негативно висвітлювали Володимира Зеленського, та 42% усіх дописів, що дискредитували Петра Порошенка). Під час агітації до другого туру виборів ми бачимо значну активізацію дискредитаційних кампаній як Петра Порошенка, так і Володимира Зеленського: на цей період

припадає 58% усіх дописів, що дискредитували Петра Порошенка, та 80% дописів, які негативно висвітлювали Володимира Зеленського. У той же час агітаційній кампанії надається менше уваги: 38% дописів за Петра Порошенка та 39% – за Володимира Зеленського. Подібні зміни у проведенні передвиборчих кампаній свідчать про бажання кандидатів у зміні суспільної думки, що демонструє їхню орієнтацію в першу чергу на дискредитацію конкурента, ніж на методи залучення електорату на свою сторону.

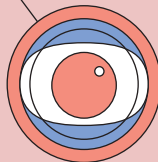
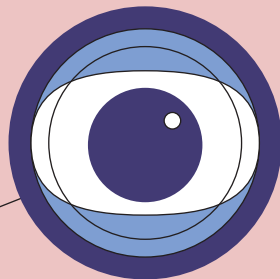
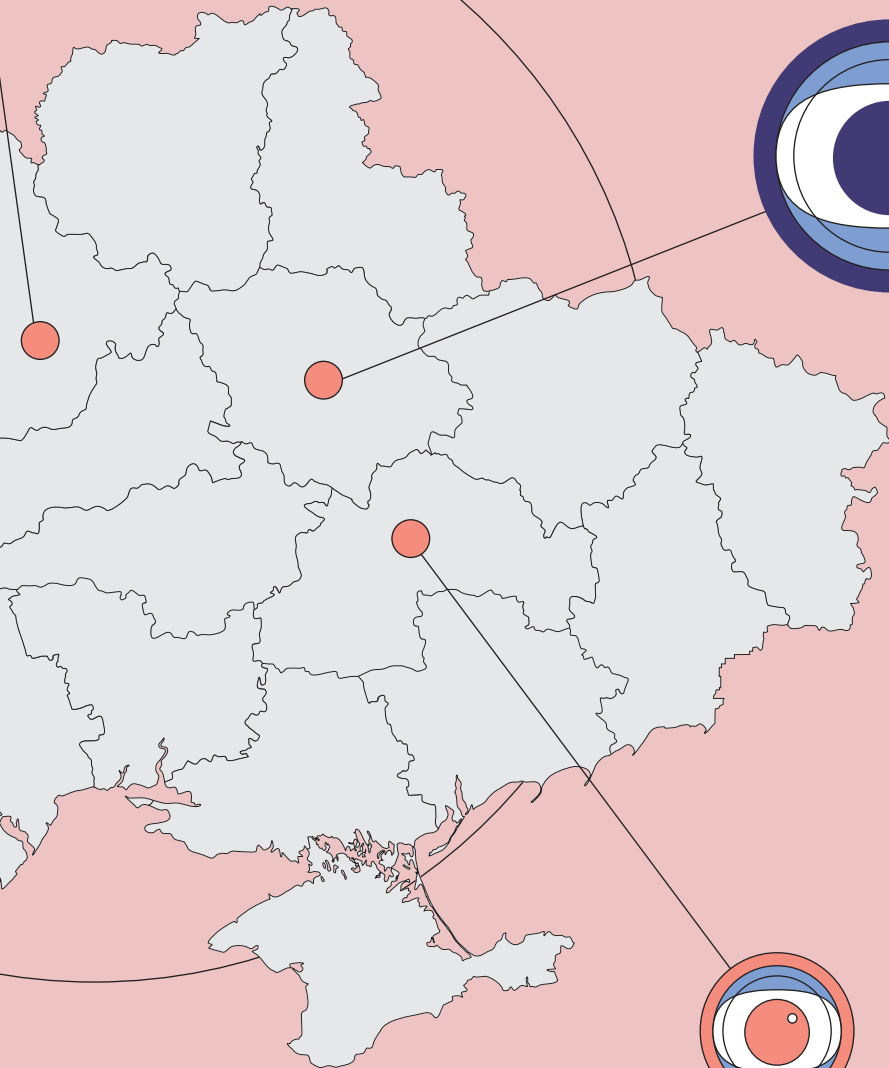
- Своєрідним для кампанії Петра Порошенка було також використання адміністративного ресурсу: для агітації використовувались Facebook-сторінки обласних державних адміністрацій. Особливо велика кількість постів, що підтримували Петра Порошенка, була характерною для Миколаївської (28,78% дописів), Кіровоградської (14,03%) та Хмельницької (10%) ОДА. Варто також зазначити, що під час агітації до другого туру виборів підтримка чинного на той момент Президента цими сторінками в цілому зменшилась у 5 – 10 разів, а після закінчення виборів – зникла взагалі.

Серед іншого, ОПОРОЮ досліджувалася й активність Facebook-сторінок засобів масової інформації, зокрема «клікбейтних». Більшість із них публікувала як позитивні, так і дискредитаційні матеріали щодо П. Порошенка і В. Зеленського. Примітно, що серед публікацій, що стосувалися В. Зеленського, більш популярними були позитивного спрямування (схвальні), а серед тих, де йшлося про П. Порошенка, переважали за популярністю негативні, дискредитаційні дописи.

Виборчі перегони у мережі Facebook також відзначились порушеннями виборчого законодавства: агітацією в дні тиші та в дні голосувань (у т. ч. з використанням значної кількості таргетованої політичної реклами сторінкою «Команда Зеленського»), фінансуванням реклами у Facebook не з виборчого фонду, поширенням результатів екзит-полів до завершення процесу голосування.



НАЦІОНАЛЬНЕ СПОСТЕРЕЖЕННЯ



ОПОРА проаналізувала специфіку незалежного позапартійного спостереження та діяльність спостерігачів на чергових виборах Президента України. Законодавство про президентські вибори наділяє правом мати офіційних спостерігачів трьох суб'єктів: 1) кандидатів на пост Президента України; 2) політичні партії, які висунули кандидатів; 3) громадські організації, які отримали дозвіл на ведення спостереження. Вибори Президента України 2019 року засвідчили спрямованість політичних суб'єктів використовувати громадські організації для імітації незалежного спостереження у власних інтересах. При цьому законодавство надає політичним партіям та кандидатам усі правові можливості для контролю за законністю виборчого процесу. ОПОРА закликає політичні партії утриматись від практик маніпулювання можливостями позапартійного спостереження, які негативно впливають на суспільну довіру до незалежних спостерігачів.

Легітимна участь непартійних або безсторонніх спостерігачів у виборчому процесі, забезпечення належних умов для їхньої безперешкодної діяльності належать до невід'ємних складових демократичних виборів. Українське законодавство забезпечує право громадських організацій отримати дозвіл вести спостереження на виборах. Після отримання від ЦВК такого дозволу громадські організації можуть реєструвати власних офіційних спостерігачів, які є суб'єктами виборчого процесу. Україна забезпечує умови проведення непартійного спостереження на виборах усіх рівнів. Але, на жаль, одночасно з офіційними процедурами існує практика використання політичними групами номінально непартійних спостерігачів у власних виборчих інтересах.

На чергових виборах Президента України ОПОРА вивчила практики ймовірного залучення громадських організацій із правом вести спостереження до виборчих кампаній кандидатів. Аналіз проблем непартійного чи безстороннього спостереження на виборах є важливою частиною широкого суспільного та політичного діалогу про якість та неманіпулятивність виборчого процесу в Україні. Натомість досвід президентських виборів засвідчує, що кандидати намагались отримати неконкурентні переваги під час виборів шляхом використання локальних чи пов'язаних громадських організацій.

Закон України «Про вибори Президента України» встановлює лише дві вимоги до громадських організацій, які мають бажання спостерігати за виборами. Так, участь у виборчому процесі можуть брати спостерігачі від

громадських організацій, зареєстрованих відповідно до законодавства та до статутної діяльності яких належать питання виборчого процесу і спостереження за ним.

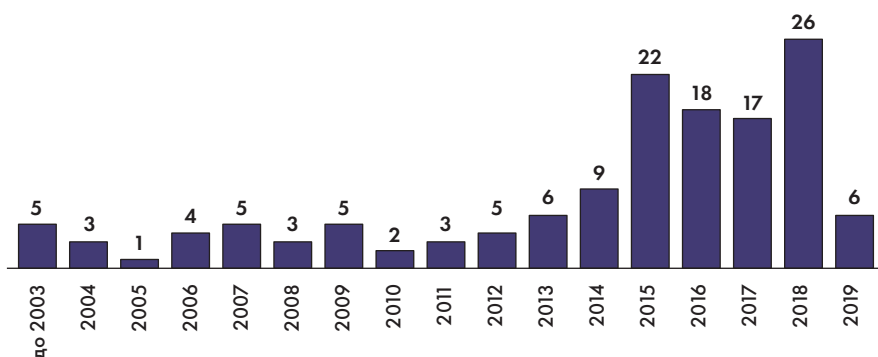
За період виборчої кампанії до ЦВК звернулися 152 громадські організації, з них 139 отримали дозвіл мати офіційних спостерігачів на виборах Президента України. 13 організацій отримали відмову у зв'язку з відсутністю в статутній діяльності питань виборчого процесу та спостереження.

У 85 зі 139 громадських організацій був відсутній досвід спостереження за виборами в Україні. Лише 5 зі 139 брали участь у спостереженні за позачерговими виборами Президента у 2014 році, а 14 ГО спостерігали за виборчим процесом тільки одного разу — на виборах до об'єднаних територіальних громад 23 грудня 2018 року.

Більшість зі 139 організацій зареєстровані після 2014 року. Зокрема 6 ГО були зареєстровані вже під час самої кампанії:

- ГО «Чесне українське село»;
- ГО «Сильні громади»;
- ГО «Центр суспільних досліджень «Поліс»;
- ГО «Команда ЗЕ»;
- ГО «Вільний вибір України»;
- «Громадське об'єднання Луганщини».

Рік реєстрації громадських організацій



Використовуючи відкриті джерела, ОПОРА перевірила всі громадські організації на їхній можливий зв'язок з кандидатами в президенти, політичними партіями та відомими політиками. Так, ми ідентифікували, що 39 ГО пов'язані напряду з кандидатами в президенти. Так, принаймні 12 з 39 кандидатів мали зв'язок хоча б з однією ГО.

Наводимо назви громадських організацій, які ймовірно могли бути пов'язані з кандидатами на пост Президента України та політичними групами, які їх підтримували:

Олександр Вілкул + Євген Мураєв (два кандидати досягли на президентських виборах домовленості про політичну підтримку):

- Громадська організація «Центр промислової екології»;
- Громадська організація «Інститут миру та розвитку»;
- Громадська організація «Міжнародна організація «Тріумвірат»»;
- Громадська організація «Ліга виборців»;
- Громадська організація «Неурядова медійно-адвокаційна група»;
- Громадська організація «Інститут публічної влади»;
- Громадська організація «Європейське самоврядування місцевих громад»;
- Громадська організація «Центр громадських ініціатив «За Одесу!»»;
- Громадська організація «Рада з захисту законності та правопорядку»;
- Громадська організація «Всеукраїнське об'єднання «НАШІ».

Юлія Тимошенко:

- Всеукраїнська громадська організація «Жінки Батьківщини»;
- Громадська організація «Я за ЮВТ»;
- Громадська організація «Серця Батьківщини»;
- Громадська організація «Всеукраїнський рух «Сила права»»;
- Громадська організація «Всеукраїнське об'єднання «Антикорупційний рух України»»;
- Громадська організація «Всеукраїнське об'єднання «Антикорупційний рух Батьківщини»»;
- Громадська організація «Екологічна країна»;
- Громадська організація «Розвиток демократичних ініціатив»;

- Всеукраїнська молодіжна громадська організація «Молодіжний спортивний рух»;
- Громадська організація «Соціальна справедливість «Совість».

Петро Порошенко:

- Громадська організація «Всеукраїнська громадська організація «Солідарна молодь»;
- Громадська організація «Український центр демократичного суспільства»;
- Громадська організація «Всеукраїнський департамент виявлення та протидії корупції в органах влади та місцевого самоврядування»;
- Громадська організація «УДАР (Український демократичний альянс за реформи) Віталія Кличка».

Володимир Зеленський:

- Громадська організація «Слуги народу»;
- Громадська організація «Команда ЗЕ».

Анатолій Гриценко + Андрій Садовий + Дмитро Добродомов:

- Громадська організація «Центр контролю передвиборчих програм»;
- Громадська організація «Об'єднання «Самопоміч»;
- Громадська організація «Народний контроль Чернігова»;
- Громадська організація «Народний контроль Закарпаття».

Віктор Бондар:

- Громадська організація «Партія миколаївців»;
- Громадська організація «Всеукраїнська правозахисна група «Верховенство права».

Данилюк Олександр:

- Громадська організація «Інститут політичних стратегій»;
- Громадська організація «Всеукраїнське об'єднання «Спільна справа».

Віктор Кривенко:

- Громадська організація «Всеукраїнська громадська організація «Молодий Народний Рух».

Ілля Кива:

- Громадська організація «Народний люстраційний центр».

Аркадій Корнацький:

- Всеукраїнське об'єднання «Рух вільних селян».

Роман Безсмертний:

- Громадська організація «Центр виборчих систем».

Юрій Дерев'яно:

- Громадська організація «ВОЛЯ!».

Незважаючи на велику кількість пов'язаних із кандидатами громадських організацій із правом спостереження, не всі з них скористалися правом зареєструвати спостерігачів у виборчих округах. Зі 139 громадських організацій, які отримали дозвіл ЦВК, лише 86 (61%) скористались своїм правом мати спостерігачів та зареєстрували хоча б одного спостерігача. Це засвідчує кадрову проблему передвиборчих кампаній українських політичних партій та кандидатів. Суб'єкти виборчого процесу часто мають намір маніпулювати виборчими процедурами, але не мають достатнього людського потенціалу для ефективної реалізації виборчої технології.

За даними ЦВК, на чергових виборах Президента України 2019 року було зареєстровано 83 230 спостерігачів від громадських організацій. Найбільшу кількість офіційних спостерігачів зареєстрували наступні організації:

	Назва громадської організації	Кількість зареєстрованих офіційних спостерігачів
1	Громадська організація «Український центр демократичного суспільства»	27 279
2	Громадська організація «Команда ЗЕ»	11 447
3	Громадська організація «Всеукраїнська громадська організація «Солідарна молодь»	7 186
4	Всеукраїнська громадська організація «Передові правові ініціативи»	6 898
5	Всеукраїнська громадська організація «Громадянська мережа «ОПОРА»	5 133

Найбільшу кількість спостерігачів ГО зареєстрували в таких ТВО:

- ТВО № 47 (Донецька обл.) – 1 195 спостерігачів;
- ТВО № 132 (Миколаївська обл.) – 864 спостерігачі;
- ТВО № 20 (Волинська обл.) – 860 спостерігачів.

ОПОРА закликає політичні партії та кандидатів на наступних виборах утриматись від практики використання пов'язаних з ними громадських організацій в інтересах власних виборчих кампаній. Непартійне та безстороннє спостереження на виборах може здобути довіру суспільства лише тоді, коли забезпечується його реальна незалежність від політичних сил. Виборцям на практиці важко розмежувати справжнє непартійне спостереження та діяльність «фіктивних» громадських спостерігачів. Політичні партії та кандидати мають усі правові можливості для здійснення різностороннього контролю за перебігом виборчого процесу і не повинні маніпулювати процедурами шляхом залучення лояльних чи підконтрольних організацій. Натомість предметом дискусії може бути обґрунтоване та помірне посилення вимог до громадських організацій, які претендують на проведення непартійного спостереження.

Офіційні спостерігачі від кандидатів у президенти та політичних партій

На чергових виборах Президента України ОБК зареєстрували 177 456 спостерігачів від кандидатів у президенти під час першого туру та 6 236 спостерігачів під час повторного голосування.

Найбільшу кількість спостерігачів зареєстрували:

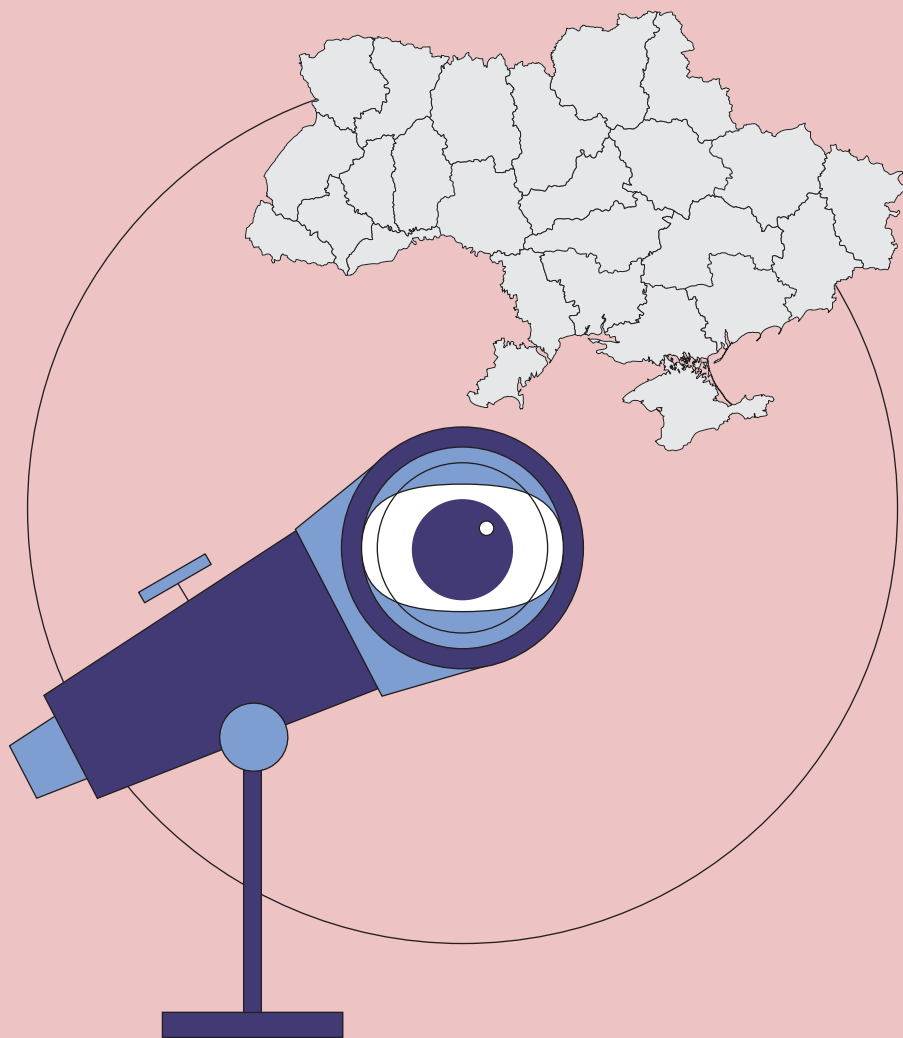
- Тимошенко Юлія Володимирівна – 37 766;
- Порошенко Петро Олексійович – 31 571;
- Ляшко Олег Валерійович – 24 549;
- Гриценко Анатолій Степанович – 21 380;
- Бойко Анатолій Юрійович – 14 252.

У розрізі округів кандидати найбільше зареєстрували спостерігачів у таких ТВО:

- ТВО № 101 – 2 350 спостерігачів;
- ТВО № 20 – 2 156 спостерігачів;
- ТВО № 70 – 2 035 спостерігачів.

Також своїм правом мати офіційних спостерігачів скористалися 9 політичних партій. Загалом вони зареєстрували 23 470 спостерігачів, 20 451 з яких – ВО «Батьківщина».

МІЖНАРОДНЕ СПОСТЕРЕЖЕННЯ



В Україні спостерігачі від міжнародних та іноземних організацій відіграють важливу роль у процесі забезпечення легітимності виборів. Політичні партії, кандидати та суспільні групи, як правило, високо оцінюють значення міжнародних спостерігачів для дотримання законності виборів та попередження негативних проявів у кампанії.

На чергових виборах Президента України кількість зареєстрованих офіційних спостерігачів від міжнародних організацій та іноземних держав складала 2 700 осіб. Для порівняння, на позачергових виборах Президента України 2014 року було зареєстровано 3 тис. 607 спостерігачів.

ЦВК зареєструвала 215 спостерігачів від 22 іноземних держав. Серед них найбільше мали Сполучені Штати Америки – 65, Республіка Польща – 45, Французька Республіка – 17.

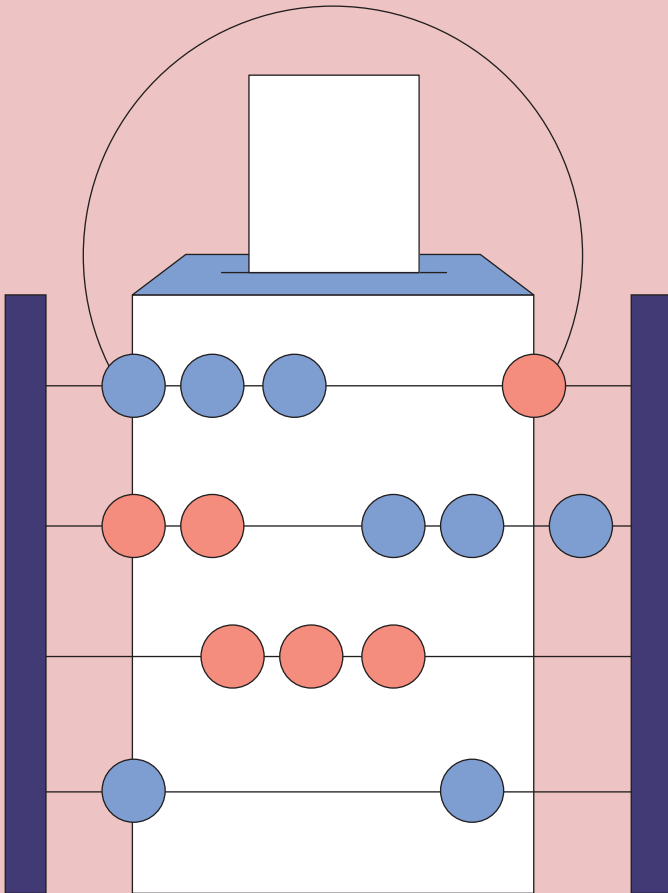
Також за виборами Президента України спостерігали 2 485 міжнародних спостерігачів від 22 міжнародних організацій. Найчисленніші місії спостереження проводили:

- Бюро демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки та співробітництва в Європі – 997 спостерігачів;
- Європейська мережа організацій зі спостереження за виборами (ENEMO) – 384 спостерігачі;
- Світовий Конгрес Українців – 249 спостерігачів;
- Міжнародна неурядова організація «CANADEM» – 203 спостерігачі.

Напередодні виборів ВРУ заборонила громадянам Російської Федерації спостерігати за виборами в Україні. Керуючись Законом, ЦВК відмовила в реєстрації 24 громадянам Росії, яких запропонувало офіційними спостерігачами на чергових виборах Президента України Бюро демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ).

На думку ОПОРИ, авторитетні міжнародні організації повинні докласти додаткових зусиль для унеможливлення політично упередженого міжнародного спостереження. Це завдання є особливо важливим для забезпечення неупередженого спостереження.

ДЕНЬ
ГОЛОСУВАННЯ,
ПІДРАХУНОК
ТА ВСТАНОВЛЕННЯ
РЕЗУЛЬТАТІВ
ВИБОРІВ



Голосування та підрахунок голосів 31 березня 2019 року

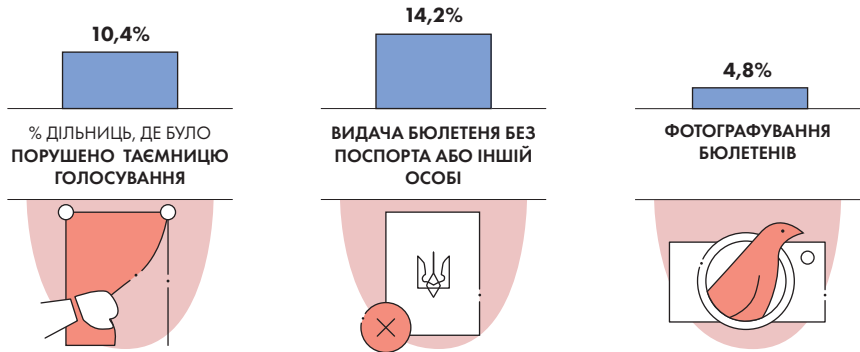
У день голосування Громадянська мережа ОПОРА на основі достовірних статистичних даних, зібраних спостерігачами на репрезентативній для всієї України кількості виборчих дільниць, проводила комплексну оцінку якості дотримання виборчими комісіями законних процедур. Її метою було визначення ключових проблем та типових порушень виборчого законодавства на етапі проведення підготовчого засідання дільничних виборчих комісій і відкриття дільниць, під час здійснення голосування, при підрахунку голосів на ДВК і транспортування документації до окружних виборчих комісій. Усі зафіксовані спостерігачами ОПОРИ порушення й проблемні інциденти статистично узагальнювалися протягом дня голосування й класифікувалися з метою оцінки характеру зловживань й рівня незаконного впливу на перебіг виборчого процесу.

Найбільш частими порушеннями, зафіксованими спостерігачами ОПОРИ в день голосування 31 березня, були спроби видачі членами виборчих комісій бюлетеня без пред'явлення виборцями належних документів (паспорта або тимчасового посвідчення громадянина України, військового квитка — для військовослужбовців строкової служби). Такі зловживання з боку суб'єктів виборчого процесу мали місце на 14,5% виборчих дільниць, однак не було ознак їх застосування в системний чи завчасно спланований спосіб. Завдяки оперативному реагуванню спостерігачів ОПОРИ на подібні ситуації, у більшості випадків вдалося запобігти фактичним порушенням законодавства.

Розголошення виборцями таємниці голосування шляхом демонстрування результатів волевиявлення було іншим найбільш часто фіксованим порушенням у день виборів. Такі випадки виявлені спостерігачами на 10,4% виборчих дільниць. На 4,8% виборчих дільниць зафіксовано інциденти, пов'язані з фотографуванням виборцями бюлетеня в кабінці для голосування чи поза її межами.

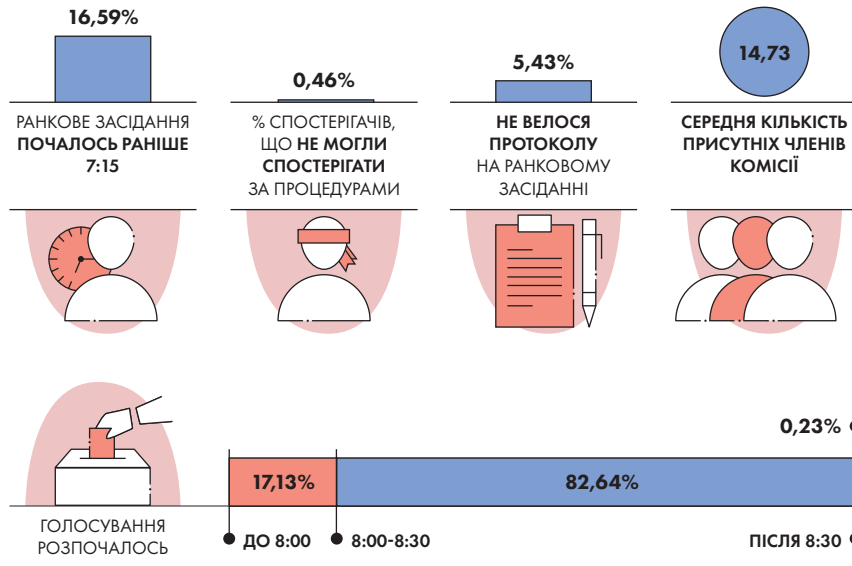
Інших суттєвих за масштабом та потенційними наслідками застосування виборчих порушень у день голосування виявлено не було. Зокрема, спостерігачі ОПОРИ не виявили жодних епізодів чи фактів незаконного вкидання виборчих бюлетенів до виборчих скриньок на 99,4% виборчих дільниць. Також на 99% виборчих дільниць не було виявлено ситуацій, коли значній кількості виборців (20 і більше осіб) створювались перешкоди чи обмеження у праві проголосувати на виборчій дільниці.

Порушення в день виборів



На етапі проведення підготовчих засідань робота виборчих комісій була в цілому організована належним чином. Однак трохи більше 5% дільничних виборчих комісій усупереч наявності прямої норми Закону не забезпечили ведення протоколу підготовчого засідання. 99,8% комісій проводили ранкові засідання в повноважному статусі. Проблем з відвідуваністю і присутністю членів виборчих комісій на засіданні не зафіксовано. Майже 83% дільничних виборчих комісій вчасно розпочали процедуру голосування виборців – у проміжку між 8:00 та 8:30. Із суттєвим запізненням, за інформацією ОПОРИ, відкрилися лише 0,23% виборчих дільниць. Натомість 17% ДВК відкрилися для голосування дещо раніше 8:00 – відведеного законом часу.

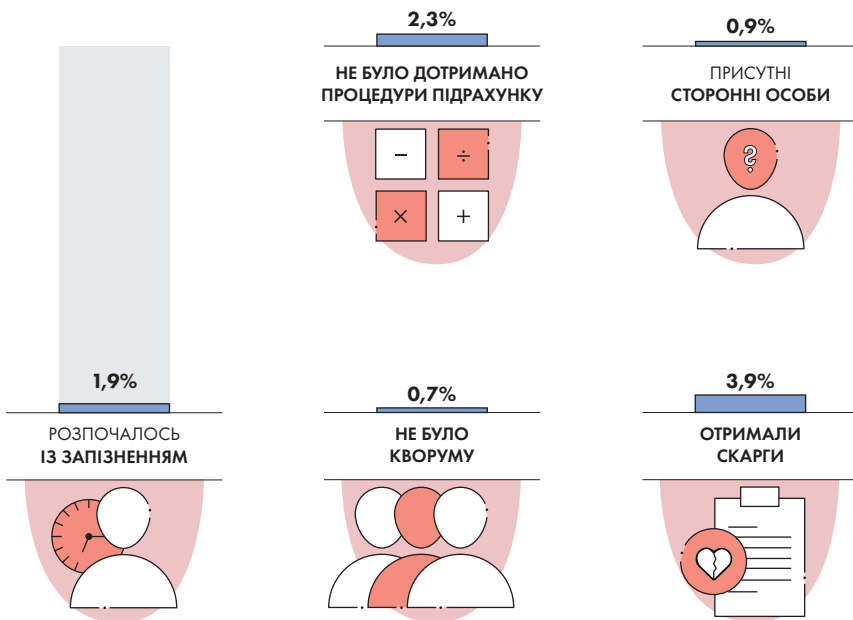
Ранкове засідання. Робота ДВК



Спостерігачі Громадянської мережі ОПОРА та інші суб'єкти виборчого процесу мали можливість безперешкодно вести спостереження за ходом усіх виборчих процедур на етапі проведення ранкового засідання та початку голосування. Менше 1% спостерігачів повідомили про наявність окремих організаційних проблем чи спричинених членами виборчих комісій перешкод, які унеможливили їх присутність на дільницях та здійснення спостереження.

За оцінками спостерігачів ОПОРИ, 97,7% дільничних виборчих комісій дотрималися законної процедури підрахунку голосів. На 99,3% ДВК не було виявлено жодних проблем, пов'язаних з повноважністю (наявністю кворуму) виборчих комісій на етапі підрахунку голосів виборців. Випадки присутності сторонніх осіб при підрахунку голосів виборців були виявлені на 0,9% ДВК. Спостерігачі не зафіксували жодних проблем, пов'язаних з перешкоджанням з боку суб'єктів виборчого процесу проведенню підрахунку голосів на 99,3% виборчих дільниць.

Вечірнє засідання. Робота ДВК

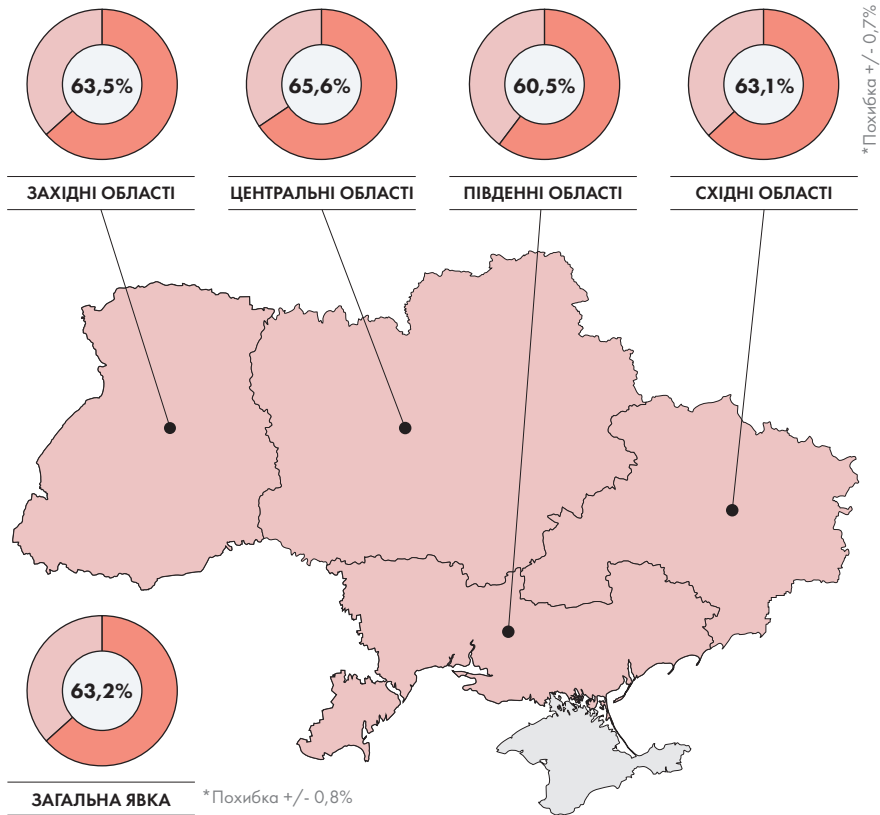


У цілому робота абсолютної більшості дільничних виборчих комісій у день голосування проходила з дотриманням положень українського законодавства і за відсутності явних ознак системних зловживань.

Активність виборців

У ході спостереження за перебігом дня голосування Громадянська мережа ОПОРА проводила паралельний підрахунок явки виборців. Дані фіксувалися станом на 12:00, 16:00 і 20:00 та збиралися спостерігачами з репрезентативною для всієї України кількістю виборчих дільниць.

У цілому по Україні явка на виборах Президента України станом на 20 годину 31 березня склала 63,2% (похибка $\pm 0,8\%$). Зазначимо, що під час голосування на позачергових президентських виборах 2014 року активність виборців, за даними паралельного підрахунку ОПОРИ, була дещо нижчою і становила 60% (за офіційними даними ЦВК — 59,48%).



Результати паралельного підрахунку голосів

31 березня Громадянська мережа ОПОРА здійснювала паралельний підрахунок голосів виборців на основі репрезентативної для всієї України та статистично обґрунтованої вибірки. Базуючись на звітах 1 296 з 1 304 спеціально підготовлених та офіційно зареєстрованих спостерігачів, ОПОРА заявила з 95% впевненістю про такі результати президентських виборів (99,4% виборчих дільниць з 836 047 голосів):



ВОЛОДИМИР ЗЕЛЕНСЬКИЙ

30,1%

* Похибка +/- 0,7%



ІГОР СМЕШКО

5,9%

* Похибка +/- 0,3%



ПЕТРО ПОРОШЕНКО

15,7%

* Похибка +/- 0,7%



ОЛЕГ ЛЯШКО

5,5%

* Похибка +/- 0,3%



ЮЛІЯ ТИМОШЕНКО

13,3%

* Похибка +/- 0,4%



ОЛЕКСАНДР ВІЛКУЛ

4,1%

* Похибка +/- 0,3%



ЮРІЙ БОЙКО

11,5%

* Похибка +/- 0,7%



ЮРІЙ ТИМОШЕНКО

0,6%

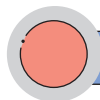
* Похибка +/- 0,1%



АНАТОЛІЙ ГРИЦЕНКО

6,8%

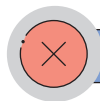
* Похибка +/- 0,4%



ГОЛОСИ ЗА ІНШИХ КАНДИДАТІВ

5,1%

* Похибка +/- 0,4%



КІЛЬКІСТЬ НЕДІЙСНИХ БЮЛЕТЕНІВ

1,3%

* Похибка +/- 0,1%

Аналіз офіційних результатів голосування 31 березня 2019 року та підтримка кандидатів у регіонах

За результатами голосування на виборах Президента 31 березня 2019 року жоден з 39-ти кандидатів не отримав абсолютної підтримки виборців (50% плюс один голос), необхідної для визначення переможця в першому турі виборів. Найбільшу кількість голосів виборців (5 714 034 або 30,24% з тих виборців, які взяли участь в голосуванні) отримав висунутий партією «Слуга народу» Володимир Зеленський. Він переміг у 19-ти (з 24) областях і місті Києві, продемонструвавши вищий результат у центральних та південних регіонах України. Найменшу підтримку він здобув у Львівській (12%) та Тернопільській (14,7%) областях, найбільшу – в рідній для себе Дніпропетровській області, де за нього проголосувало 45,3% виборців. У розрізі виборчих округів найменше виборців (10%) проголосувало за Володимира Зеленського в округах № 120 (центр – м. Городок) і № 118 (центр – м. Львів) Львівської області, найбільше (50%) – у Кривому Розі (округи №№ 31 – 33).

За чинного Президента Петра Порошенка проголосували 15,95% (або 3 014 609) виборців, які взяли участь у голосуванні, а найбільший рівень підтримки він отримав у західних областях України. Зокрема, Петро Порошенко за результатами голосування 31 березня лідирував у Львівській (35,32%), Тернопільській (24,4%) областях, а також у межах закордонного виборчого округу (38,9%). Найменшу підтримку (6,6%) він отримав у Луганській області. У розрізі округів спостерігалася аналогічна ситуація: найбільша підтримка в окрузі № 118 з центром у місті Львові (45,5%), найменша – в окрузі № 112 з центром у місті Рубіжному Луганської області (5,4%).

Крім вищезгаданих, ще двоє кандидатів отримали підтримку більш ніж 10% виборців у масштабі всієї України. Це Юлія Тимошенко, за яку проголосувало 13,4% (або 2 532 452) виборців, і Юрій Бойко, за якого проголосувало 11,68% (або 2 206 216) виборців. При цьому він став лідером у Донецькій (36,9%) та Луганській (44%) областях, продемонструвавши високий рівень підтримки виборців у східних та південних регіонах України і відсутність підтримки з боку виборців західних регіонів України. Тоді як Юлія Тимошенко, хоча і не отримала більшості голосів виборців у жодній з областей України, продемонструвала достатньо високий рівень підтримки в переважній більшості регіонів, за винятком Донецької та Луганської областей. Тридцять кандидатів, які балотувалися на виборах Президента 31 березня 2019 року, отримали менше 1% голосів.

Голосування та підрахунок голосів 21 квітня 2019 року

Протягом дня голосування ОПОРА спостерігала за дотриманням усіма дільничними виборчими комісіями та іншими суб'єктами виборчого процесу визначених законодавством процедур. Фіксація статистики порушень здійснювалася на етапі проведення підготовчого засідання дільничних виборчих комісій і відкриття дільниць, під час голосування на дільницях, при підрахунку голосів на ДВК і прийнятті документації дільничних виборчих комісій на засіданні ОВК.

За оцінками ОПОРИ, перебіг повторного голосування відбувався в безконфліктній атмосфері з дотриманням норм українського законодавства та відповідно до міжнародних демократичних стандартів. Суттєвих за масштабом та потенційними наслідками застосування виборчих порушень у день повторного голосування 21 квітня 2019 року виявлено не було. Спостерігачі ОПОРИ фіксували однакові типи найбільш частих порушень виборчого законодавства в день голосування 31 березня і в день повторного голосування, однак їх інтенсивність зменшилася.

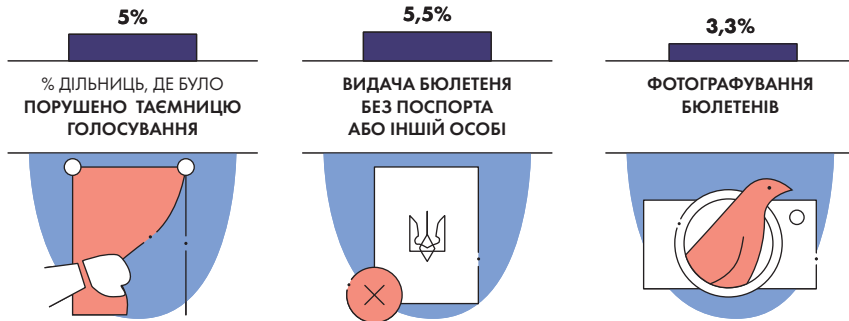
Найчастішим порушенням у день повторного голосування, зафіксованим спостерігачами ОПОРИ на 5,5% виборчих дільниць, були спроби видачі членами виборчих комісій та отримання виборцями бюлетенів без пред'явлення належних документів. Під час першого туру голосування такі зловживання з боку суб'єктів виборчого процесу мали місце на 14,5% виборчих дільниць. Завдяки реагуванню спостерігачів ОПОРИ на подібні ситуації в більшості випадків вдалося запобігти здійсненню такого типу порушення. Утім незаконна практика голосування без документів лишається найбільш поширеним явищем у контексті дня голосування.

Іншим типом найбільш частого порушення, зафіксованого в день повторного голосування, було зумисне розголошення виборцями таємниці голосування. Такі інциденти виявлені спостерігачами на 5% виборчих дільниць у масштабі всієї України. Протягом голосування 31 березня частка цих порушень була більшою і фіксувалася на 10,4% дільниць.

Фотографування виборцями бюлетеня в приміщенні виборчої дільниці (у кабінці для голосування чи поза нею) 21 квітня зафіксовано спостерігачами ОПОРИ на 3,3% виборчих дільниць. У першому турі голосування масштаб таких порушень був дещо більшим — 4,8% виборчих дільниць.

Інтенсивність та масштаб інших типів порушень, зафіксованих ОПОРОЮ в день повторного голосування, були значно меншими. Зокрема, випадки незаконного вкидання виборчих бюлетенів до виборчих скриньок виявлено лише на 0,2% виборчих дільниць (у першому турі голосування — на 0,6% дільниць).

Типові порушення в день голосування



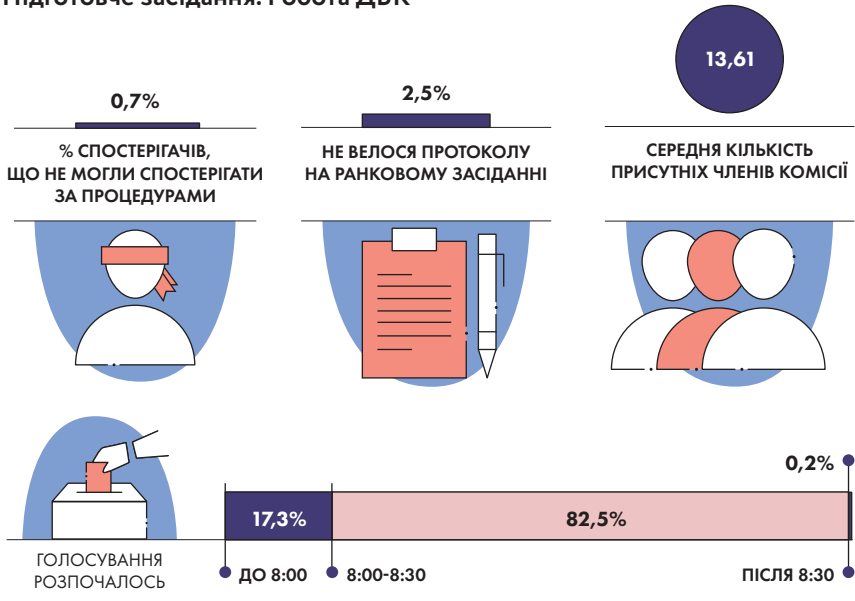
Спостерігачі ОПОРИ не зафіксували серйозних зловживань на етапі проведення підготовчих засідань дільничних виборчих комісій, відкриття дільниць та в перші години голосування. Більшість виборчих дільниць відкрилася вчасно або із незначним запізненням і в штатному режимі розпочала свою роботу.

82,6% ДВК відкрилися в проміжку між 8:00 та 8:30. Тоді як 17,3% дільниць, навпаки, розпочали роботу раніше формального, встановленого законодавством часу, а саме — до 8:00. З більш ніж півгодинним запізненням відкрилися 0,2% ДВК в Україні.

ДВК належним чином провели підготовчі засідання. Під час ранкового засідання та на початку голосування лише на 0,7% виборчих дільниць спостерігачі не змогли слідкувати за перебігом цієї процедури.

99,8% виборчих комісій розпочали роботу в повноважному складі (були присутні більше половини членів від складу), забезпечивши належний кворум для виконання своїх функцій. На засіданнях 2,5% ДВК члени комісій не вели протоколів підготовчого засідання.

Підготовче засідання. Робота ДВК



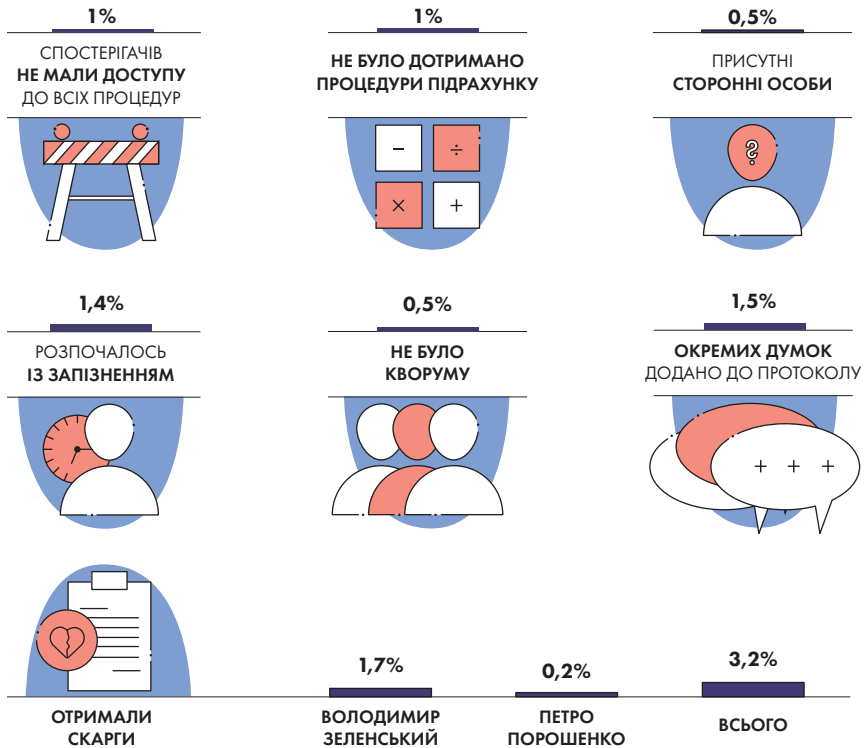
Середній чисельний склад дільничних виборчих комісій, які працювали в день голосування, налічував майже 14 членів (у першому турі голосування комісії працювали в кількості майже 15 осіб у кожній ДВК).

У цілому процес підрахунку голосів 21 квітня 2019 року відбувся в законний спосіб без явних зловживань чи системних порушень. Майже всі дільничні комісії розпочали проведення вечірніх засідань без затримок, одразу після закінчення голосування. 1,4% ДВК розпочали підрахунок із запізненням. Спостерігачі повідомили, що 3,2% комісій розглядали скарги, які надійшли перед початком вечірнього засідання (у першому турі голосування таких комісій було 3,9%).

За оцінками спостерігачів ОПОРИ, які були присутні на виборчих дільницях 21 квітня, 1% цих дільниць не дотримався законної процедури підрахунку голосів (у першому турі голосування порушення порядку підрахунку зафіксовано на 2,2% дільниць).

Фактично не було виявлено жодних проблем, пов'язаних з повноважністю (наявністю кворуму) виборчих комісій на етапі підрахунку голосів виборців. Спостерігачі повідомили про відсутність кворуму на засіданні 0,5% ДВК (31 березня зафіксовано на 0,7% ДВК).

Вечірнє засідання. Робота ДВК



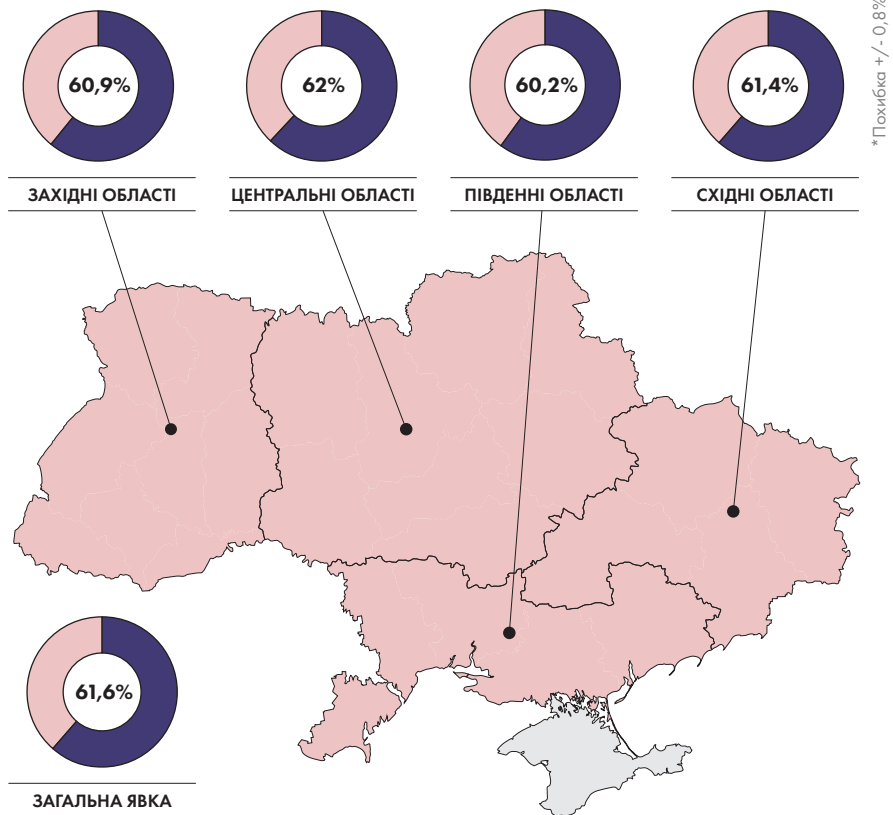
Випадки присутності сторонніх осіб на етапі підрахунку голосів виборців були зафіксовані на 0,5% ДВК 21 квітня і на 0,9% ДВК 31 березня 2019 року. Спостерігачі не виявили серйозних проблем, що проявлялися в перешкоджанні з боку суб'єктів виборчого процесу чи сторонніх осіб проведенню процесу підрахунку голосів. Так, під час повторного голосування випадки перешкоджання підрахунку були зафіксовані на 0,2% дільниць (0,7% дільниць 31 березня).

Спостерігачі ОПОРИ підтвердили, що на 99% виборчих дільниць вони мали можливість фіксувати перебіг усіх етапів підрахунку, зокрема бачити позначки на бюлетенях під час підрахунку голосів виборців. Також на 99% ДВК спостерігачі ОПОРИ безперешкодно отримали копії протоколів про підрахунок голосів виборців на виборчій дільниці.

На 1,5% ДВК зафіксовані ситуації, коли члени ДВК додавали окремі думки до протоколу про підрахунок голосів виборців (у першому турі голосування – на 4,5% ДВК).

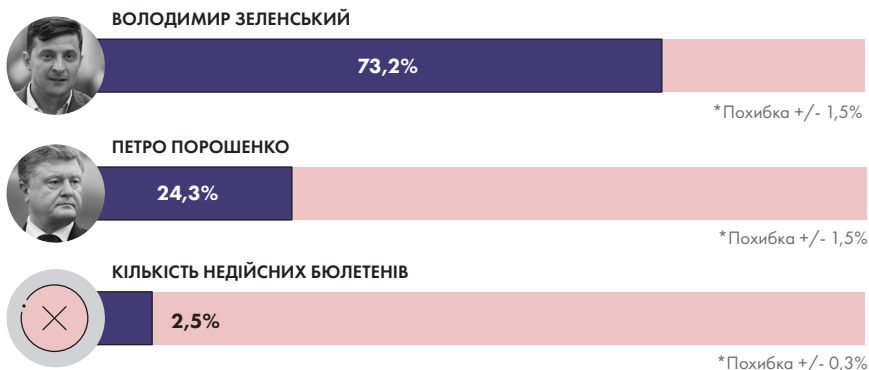
Активність виборців

Під час спостереження за перебігом дня повторного голосування Громадянська мережа ОПОРА також проводила паралельний підрахунок явки виборців. Дані фіксувалися станом на 12:00, 16:00 і 20:00 та збиралися спостерігачами з репрезентативної для всієї України кількості виборчих дільниць. У цілому по Україні явка в другому турі президентських виборів станом на 20 годину 21 квітня склала 61,6% (похибка $\pm 0,8\%$). Під час голосування 31 березня активність виборців, за даними паралельного підрахунку ОПОРИ, була дещо вищою і складала 63,2% (похибка $\pm 0,8\%$). За офіційними даними ЦВК, активність виборців по Україні в першому і в другому турах голосування склала 63,5% і 62,09% відповідно.



Результати паралельного підрахунку голосів

Під час проведення повторного голосування на виборах Президента України 21 квітня 2019 року ОПОРА здійснювала паралельний підрахунок голосів виборців на основі репрезентативної для всієї України та статистично обґрунтованої вибірки. Базуючись на звітах 1 299 з 1 305 спеціально підготовлених та офіційно зареєстрованих спостерігачів, ОПОРА заявила з 99% впевненістю про такі результати другого туру президентських виборів (99,6% виборчих дільниць з 811 907 голосів):

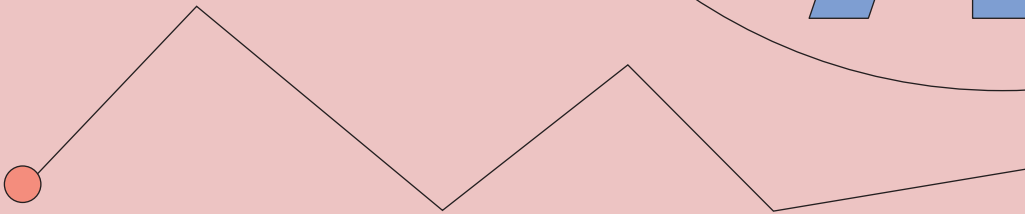
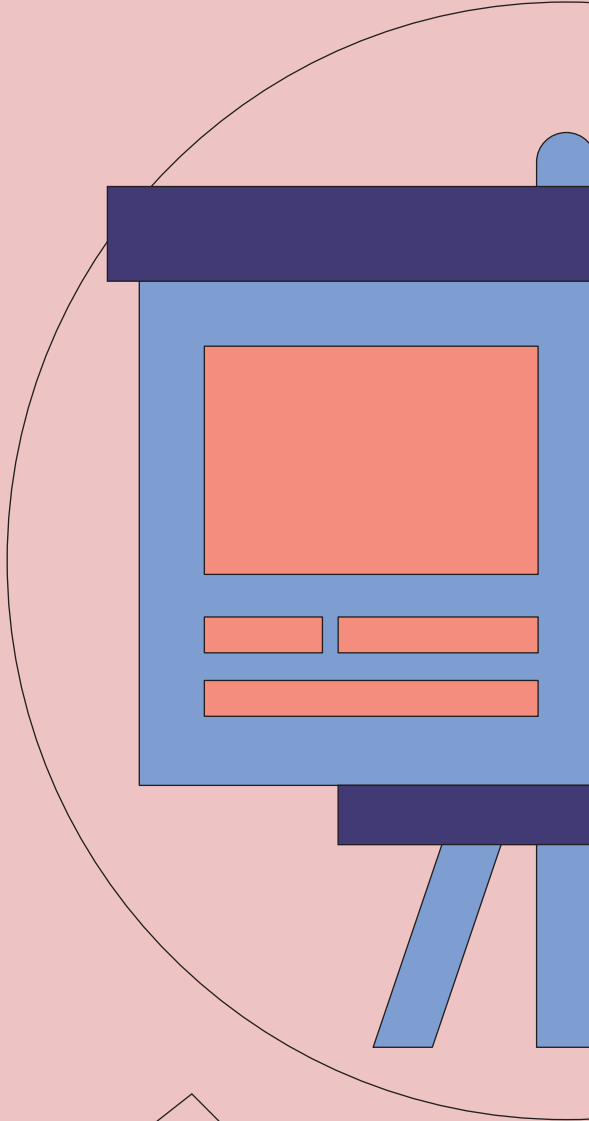
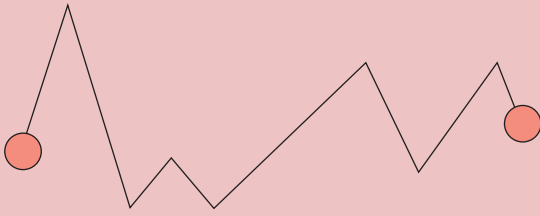


Аналіз офіційних результатів голосування 21 квітня 2019 року та підтримка кандидатів у регіонах

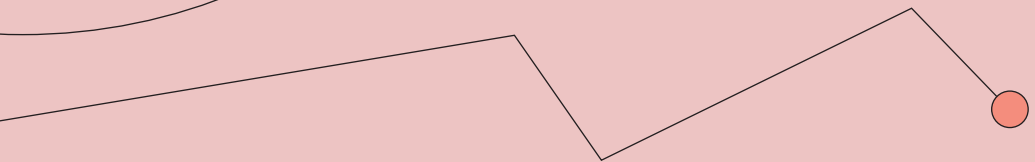
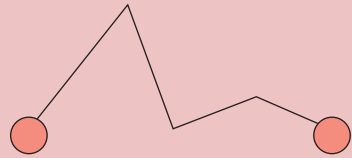
Під час повторного голосування, яке відбулося 21 квітня 2019 року, за офіційними результатами Володимир Зеленський отримав 73,22% (або 13 541 528) голосів виборців, а Петро Порошенко набрав 24,45% (або 4 522 450) голосів. При цьому Володимир Зеленський переміг майже у всіх, крім Львівської, областях України. І в більшості регіонів його результат перевищував показник у 70% підтримки виборців, сягнувши рекордних 89% у Луганській області. Натомість Петро Порошенко переміг лише у Львівській області (62,8% голосів), а також у закордонному виборчому окрузі, де за нього проголосували 54,7% виборців.

У розрізі округів найбільшу підтримку виборців (90,9%) Володимир Зеленський здобув у окрузі № 143 Одеської області з центром у місті Ізмаїл. У свою чергу Петро Порошенко отримав у цьому окрузі найнижчу для себе підтримку виборців. Також рекордні показники позитивного для Володимира Зеленського голосування (90,8%) спостерігалися в

округах № 37 у Кривому Розі Дніпропетровської області, № 178 у місті Балаклії Харківської області, № 57 у Маріуполі Донецької області, №176 у Чугуєві Харківської області, №113 у місті Сватове Луганської області. Натомість найменшою підтримка Володимира Зеленського була в окрузі № 118 з центром у місті Львові (23,2%). Цей округ виявився рекордним за рівнем підтримки Петра Порошенка.



ВИСНОВКИ ЗВІТУ



Чергові вибори Президента України були організовані державою із дотриманням базових стандартів демократичного волевиявлення. Передвиборча кампанія кандидатів на пост Президента України була конкурентною і характеризувалася участю в ній кандидатів зі значними кадровими і фінансовими ресурсами. Рекордна кількість кандидатів була зареєстрована для участі в цих виборах (44), при цьому 39 осіб включено до виборчого бюлетеня.

Змагальність виборів і наявність широкої альтернативи для виборців, на жаль, не були підкріплені вчасною і комплексною реформою виборчого законодавства.

До ключових проблем виборчого законодавства належали питання передвиборної агітації, включаючи дочасну агітацію, регулювання участі громадян у агітаційних заходах кандидатів, прозорість та підзвітність фінансування заходів кандидатів. Закони України та підзаконні акти не повною мірою забезпечували можливість участі в голосуванні мобільних усередині країни громадян (трудових мігрантів та внутрішньо переміщених осіб), громадян без зареєстрованого місця проживання, виборців, які проживають за кордоном. Центральна виборча комісія, на жаль, не встигла лібералізувати процедуру тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси, яка передбачала надання виборцями підтверджувальних документів для голосування на національних виборах.

Враховуючи збройну агресію Російської Федерації на частині території Донецької та Луганської областей, державі вдалося гарантувати безпеку в умовах виборів на прифронтових територіях та забезпечити кібербезпеку заходів з організації та проведення голосування. Законодавча заборона номінувати спостерігачами від міжнародних організацій та іноземних держав громадян країни-агресора продемонструвала необхідність подальшого узгодження на рівні міжнародних інституцій заходів із протидії «фейковому» та політично заангажованому спостереженню на виборах. При цьому ОПОРА закликає органи державної влади вивчити досвід проведення голосування на прифронтових територіях та інцидентів із ознаками фальсифікації голосування на відповідних виборчих дільницях. Враховуючи відсутність звичних інституційних умов для нормального функціонування місцевих органів влади на уражених конфліктом територіях, необхідно посилити гарантії вільного волевиявлення громадян, що мають право голосу.

Законність та неупередженість процесу реєстрації кандидатів на пост Президента України дозволила уникнути політичних протистоянь та забезпечила високу легітимність виборчого процесу. ЦВК не вдавалась до надмірного формалізму під час розгляду документів кандидатів та забезпечила пріоритетність пасивного виборчого права громадян. Основною підставою для відмови в реєстрації кандидатів стало невнесення ними грошової застави. Позиція ЦВК не підтверджена лише у 4 з 33 судових рішеннях, які стосувалися окремих аспектів розгляду документів кандидатів. Безконфліктність процесу реєстрації кандидатів сприяла зміцненню суспільної довіри до діяльності новосформованої ЦВК. При цьому наявність у виборчому бюлетені кандидатів зі схожими персональними даними спричинила низку конфліктів між суб'єктами виборчого процесу та кандидатами (Юлія Тимошенко і Юрій Тимошенко). Кандидати розміщувались у виборчому бюлетені за алфавітним порядком без зазначення їхнього порядкового номеру, що спонукало окремих кандидатів вимагати від ЦВК змінити передбачений Законом зміст бюлетеня. Як і на попередніх виборах, законодавство не містило чітких критеріїв для перевірки дотримання кандидатом конституційного цензу осілости. Ця проблема не спричинила ймовірного протистояння на виборах, але повинна бути усунута парламентом у найближчому майбутньому.

Процес передвиборної агітації розподілявся на неофіційний та офіційний етапи. Моніторинг ОПОРИ засвідчив активний старт агітаційної кампанії за 3–4 місяці до офіційного початку виборчого процесу, в якому брали участь не менше 20 кандидатів. За даними спостерігачів організації, найбільш масштабними були дочасні агітаційні кампанії на підтримку Юлії Тимошенко, Петра Порошенка та Олега Ляшка.

На дочасну активність кандидатів вперше відреагувала ЦВК, але чинне законодавство не дозволило обмежити проведення агітації, що супроводжувалася незадекларованими фінансовими витратами поза офіційними строками виборчого процесу. Варто зазначити, що строків проведення агітації не дотримались і учасники повторного голосування Володимир Зеленський та Петро Порошенко. Вони фактично розпочали агітацію відразу після першого туру, не дочекавшись офіційного оголошення повторного голосування. Важливість врегулювання агітації до реєстрації кандидатів визначається необхідністю забезпечити підзвітність усіх політичних фінансів та рівність прав і можливостей суб'єктів виборчого процесу. Масштабність дочасної агітації на підтримку великої кількості кандидатів дозволяє стверджувати про відсутність у держави повної інформації про витрати кандидатів, які були здійснені під час неформального та офіційного етапів виборчого процесу.

Офіційний період передвиборної агітації був надзвичайно конкурентним, фінансово витратним і достатньо конфліктним. За різноманітністю форм та інтенсивністю агітації лідерами передвиборчої кампанії були Петро Порошенко і Юлія Тимошенко. В окремих сегментах агітації цим кандидатам поступалися Анатолій Гриценко та Олег Ляшко. Переможець президентських виборів Володимир Зеленський також проводив масштабну публічну кампанію. Але агітація на його підтримку не включала проведення традиційних зустрічей з виборцями чи розповсюдження агітаційних матеріалів, а базувалась на творчих медійних заходах кандидата.

Володимир Зеленський та Петро Порошенко чітко не розмежували свою агітаційну активність та професійну діяльність. Зеленський використовував свою творчу діяльність та власний медіа-бізнес для привернення уваги виборців. Чинний на момент виборів Президент України Петро Порошенко, у свою чергу, часто проводив агітацію під виглядом заходів із виконання повноважень глави держави. Поєднання професійного (посадового) та кандидатського статусу, як правило, не були прямими порушеннями законодавства, хоча дані інциденти і ставили під сумнів принцип рівності можливостей кандидатів.

Президентські вибори 2019 року засвідчили необхідність подальшого державного сприяння добровільній участі виборців у фінансуванні кампаній кандидатів. Кандидати на пост Президента України офіційно залучили на передвиборчу агітацію 1,775 млрд грн. Ключовими донорами виборчих фондів стали політичні партії – суб'єкти виборчого процесу та самі претенденти на посаду Президента України (36% та 31% від загальних надходжень фондів). Лише 29% внесків виборчих фондів були здійснені фізичними особами, 4% – юридичними особами. Кандидат Петро Порошенко взагалі став єдиним донором свого виборчого фонду.

Більш активна залученість та зацікавленість громадян у всесторонній підтримці кандидатів сприятиме зростанню конкурентності виборів, оскільки зараз основними фінансовими джерелами агітаційних кампаній є партії та заможні кандидати. Надмірною перешкодою для участі громадян стала законодавча заборона здійснювати внески до виборчих фондів громадянам, які мають навіть незначний і короткотерміновий податковий борг. На думку ОПОРИ, парламенту доцільно переглянути положення законодавства і скасувати заборону для громадян із незначним податковим боргом здійснювати внески до виборчих фондів кандидатів.

За результатами моніторингу виборчої кампанії та судового спору з ЦВК ОПОРА наполягає на оперативному оприлюдненні проплат з рахунків виборчих фондів кандидатів. Недоступність даних про витрати кандидатів до формування їхніх проміжних та остаточних звітів послаблює можливості виявлення фактів нелегального фінансування агітаційних заходів. Успішні приклади іноземних держав засвідчують технологічну можливість щоденно або навіть у режимі реального часу оприлюднювати витрати з виборчих фондів кандидатів. При цьому ЦВК та НАЗК і так мають оперативний доступ до таких даних. Незважаючи на низку проблем у забезпеченні прозорості та підзвітності виборчих фінансів, в Україні вперше повноцінно імплементовано законодавство у сфері політичних та виборчих фінансів.

Чергові вибори Президента України характеризувались колосальним зростанням впливу політичної реклами в інтернеті та в соціальних мережах. Дана активність кандидатів співпала із запровадженням нових правил транснаціональної платформи Facebook з питань прозорості політичної реклами.

Орієнтовні дані Бібліотеки політичної реклами Facebook показують витрати кандидатів у діапазоні від 9,2 до 48 млн гривень, натомість до остаточних звітів виборчих фондів було включено 13,5 млн гривень на розміщення реклами в інтернеті. Співставлення офіційної звітності кандидатів та даних соціальної мережі Facebook свідчить про ймовірність тіншового фінансування політичної реклами в інтернеті. Важливою частиною передвиборчої конкуренції в інтернеті стали анонімні й непідзвітні за витратами сторінки в соціальних мережах. Вони використовувались із метою просування або дискредитації кандидатів, при цьому інтенсивність негативних або «брудних» кампаній зросла після першого туру голосування.

На президентських виборах відбулась гостра публічна дискусія між ЦВК та кандидатами про законні формати фінансування витрат на кадрове та організаційне забезпечення агітаційних заходів. Законодавство прямо забороняє кандидатам укладати оплатні договори на проведення передвиборної агітації, натомість спеціальне Роз'яснення ЦВК про можливість компенсації логістичних витрат виборцям-агітаторам не виключає можливість зловживань.

ОПОРА неодноразово заявляла про важливість забезпечення підзвітності всіх організаційних та кадрових витрат, які необхідні кандидатам для успішного проведення агітації. Але процедури легалізації організаційних витрат повинні передбачати гарантії, що вони не будуть перетворені недобросовісними кандидатами у приховані інструменти підкупу виборців. До прикладу, у разі отримання виборцями компенсації за проведення агітації, вони повинні бути індивідуально включені до звіту розпорядників виборчих фондів. Також доцільно встановити обмеження щодо кількості виборців, які можуть організовано залучатися до проведення агітації в межах територіального округу.

Звітність громадських організацій, які отримували від кандидатів кошти за надання послуг, є недостатньою для контролю законності фінансування агітаційних заходів. Вона подається громадськими об'єднаннями щорічно і не дозволяє вчасно оцінити законність використання третіми особами коштів виборчих фондів кандидатів на пост Президента України. Ця обставина вимагатиме від парламенту посилення механізмів підзвітності третіх осіб, які залучаються до агітаційних заходів кандидатів.

Громадянська мережа ОПОРА відзначає належний рівень адміністрування чергових виборів Президента України. Спостерігачі ОПОРИ зафіксували низку проблем у діяльності ЦВК, ОВК та ДВК, але вони не були критичними для належної організації виборчого процесу. За оцінками ОПОРИ, найбільш контраверсійним серед рішень ЦВК стало Роз'яснення з питань непрямого підкупу виборців та можливості компенсувати їм логістичні витрати на проведення передвиборної агітації з виборчих фондів кандидатів. У розрізі практик організації роботи ЦВК проблемним залишалось проведення нею закритих нарад. Їх формат мав ознаки порушення стандартів відкритості та колегіальності в діяльності Комісії. Основні дискусії відбувались саме на таких нарадах, а не під час публічних засідань ЦВК.

Офіційні спостерігачі від громадських організацій, на жаль, не мали повноцінної можливості контролювати діяльність ЦВК. Законодавство України на рівні двозначних положень створює умови для позбавлення спостерігачів права бути присутніми на засіданнях ЦВК без дозволу і запрошення. Ці положення суперечать загальним положенням законодавства про вибори та ЦВК, якими гарантовано демократичні стандарти спостереження на виборах. На думку ОПОРИ, парламент України має невідкладно усунути це порушення стандартів демократичних виборів у частині забезпечення прав політично незалежних спостерігачів. Одним

із допустимих варіантів усунення проблеми може стати процедура реєстрації обмеженої кількості спостерігачів від громадських організацій у загальнодержавному виборчому окрузі.

Низький рівень компетентності та тіньова оплата праці членів ОВК та ДВК стали ключовими викликами для адміністрування виборів. Під час формування ДВК традиційно проявився недостатній рівень відповідальності суб'єктів виборчого процесу. Кандидати подавали до ОВК неналежно оформлені списки потенційних членів ДВК, вдавались до фальсифікацій письмової згоди осіб бути членами ДВК або не повною мірою скористалися правом формувати виборчі комісії нижчого рівня. Щонайменше до 28% ОВК різними суб'єктами подавались на посади в ДВК одні й ті ж особи. Особливо критичною виявилась ситуація із формуванням ДВК для повторного голосування, коли два кандидати не повністю заповнили власні квоти в цих комісіях. Петро Порошенко, маючи право подати 50% членів виборчих комісій, запропонував кандидатури лише до 37% ДВК. Відповідний показник для Володимира Зеленського був значно вищим, але теж не повним – 48%. Великий розрив між рейтингами кандидатів знизив їхню мотивацію забезпечити взаємний контроль, що призвело до необхідності знайти близько 60 тис. членів ДВК зусиллями членів ОВК.

Склад ОВК та ДВК зазнав значних ротацій, що негативно вплинуло на стабільність виборчих комісій та ефективність заздалегідь проведеного навчання для їх членів. ОПОРА встановила, що станом на 31 березня 2019 року ОВК оновилися на 37%, у порівнянні із їхнім першим складом. Показник замін у складі ДВК був ще вищим. Під час формування виборчих комісій фіксувалися практики використання впливовими учасниками виборів квот «номінальних/технічних» кандидатів у власних інтересах. Із метою професіоналізації виборчої адміністрації доцільно законодавчо передбачити обов'язкову сертифікацію знань членів ОВК у міжвиборчий період.

Вибори Президента України 2019 року вчергове засвідчили гостру необхідність подальшої деполітизації державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Протягом виборчої кампанії значна кількість державних службовців не дотримувалась принципів політичної неупередженості, вдаючись до прямої або опосередкованої підтримки кандидатів. Важливою складовою зусиль держави має стати попередження практик використання бюджетних коштів для прихованої агітації на користь суб'єктів виборчого процесу. Уряду України, зокрема, необхідно

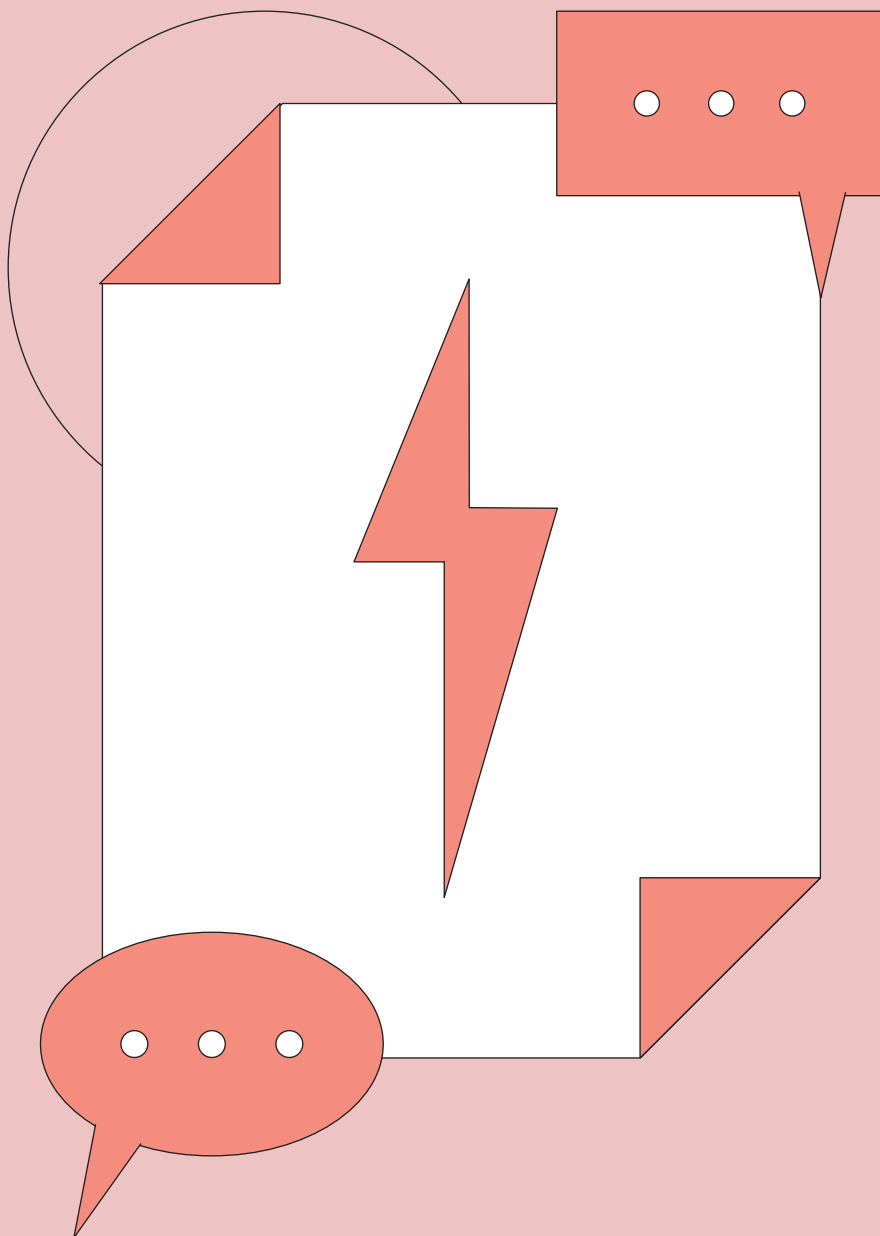
удосконалити порядок розподілу коштів державних субвенцій на соціально-економічний розвиток територій, який би унеможливував політичні зловживання в цій сфері. Місцеві органи влади, у свою чергу, повинні нормативно удосконалити процес використання коштів програм матеріальної допомоги громадянам із метою попередження незаконних практик з боку кандидатів на загальнонаціональних та місцевих виборах.

На виборах Президента України 2019 року були виявлені проблеми у сфері забезпечення виборчих прав мобільних всередині країни громадян та виборців, які постійно або тимчасово проживають за кордоном. Надмірні формальні обмеження для мобільних всередині країни виборців та відсутність доступної інфраструктури для голосування громадян за кордоном — це ключові виклики на шляху забезпечення справжньої інклюзивності виборчого процесу. На думку ОПОРИ, не повною мірою були забезпечені й права громадських організацій проводити спостереження на виборах (відсутність правової визначеності спостереження за діяльністю ЦВК, ознайомлення із документами виборчих комісій, права присутності у приміщеннях виборчих комісій тощо).

Базуючись на даних, отриманих із репрезентативної сукупності виборчих дільниць, ОПОРА закликає правоохоронні органи та інші державні інституції реалізувати профілактичні заходи з питань отримання виборцями бюлетенів без належних підстав чи документів. Незаконна видача або отримання бюлетенів залишається поширеною практикою на виборах в Україні, що створює потенційні передумови для серйозних зловживань. Моніторинг організації також засвідчує необхідність посилення гарантій таємності голосування, оскільки самі виборці її порушують різними способами. Враховуючи прояви підкупу виборців та зловживань адміністративними ресурсами, розголошення змісту волевиявлення виборців сприяє реалізації технологій контрольованого голосування. Абсолютна більшість дільничних виборчих комісій забезпечила належну організацію голосування, хоча на окремих з них правоохоронці та спостерігачі зафіксували поодинокі інциденти із ознаками фальсифікацій.

За даними паралельного підрахунку голосів ОПОРИ, під час першого та другого турів голосування явка виборців становила 63,2% та 61,6% відповідно (похибка 0,8%). Активність виборців на чергових президентських виборах була дещо вищою, ніж на позачергових виборах глави держави у 2014 році (60%).

РЕКОМЕНДАЦІЇ



Верховній Раді України

- Завершити повноцінну виборчу реформу в Україні шляхом подальшого доопрацювання ухваленого Виборчого кодексу в інклюзивний та відкритий спосіб.
- Забезпечити виборчі права громадян, які проживають за межами країни, шляхом подальшої лібералізації процедури тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси.
- Врегулювати на законодавчому рівні питання проведення передвиборної агітації в інтернеті та за допомогою глобальних інформаційних платформ, а також визначити особливості залучення громадських організацій та інших третіх осіб до агітаційних кампаній кандидатів.
- Врегулювати права спостерігачів від громадських організацій проводити спостереження за діяльністю ЦВК шляхом упровадження процедури їх реєстрації у загальнодержавному виборчому окрузі.
- Посилити права офіційних спостерігачів від позапартійних моніторингових організацій оскаржувати порушення виборчого законодавства.
- Посилити законодавчі гарантії політичної неупередженості державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.
- Врегулювати в законодавстві умови розповсюдження політичної реклами політичними партіями та потенційними кандидатами до офіційного початку виборчого процесу.
- Ухвалити проєкт Закону про забезпечення невідворотності покарання за виборчі злочини шляхом удосконалення Кримінального кодексу України та Кодексу про адміністративні правопорушення.
- Зобов'язати на законодавчому рівні ЦВК, НАЗК, банківські установи та суб'єкти виборчого процесу в режимі реального часу оприлюднювати платежі з рахунків виборчих фондів кандидатів із метою забезпечення належної прозорості витрат кандидатів.
- Впровадити обов'язкову сертифікацію знань членів окружних виборчих комісій із метою професіоналізації роботи виборчих комісій.
- Врегулювати процес утворення спеціальних виборчих дільниць для військовослужбовців на території проведення ООС на всіх національних виборах, оскільки зараз відповідна процедура передбачена лише для президентських виборів.

- Посилити прозорість виборчих фінансів шляхом легалізації витрат кандидатів на виборчі штаби, логістику та кадрове забезпечення, одночасно встановивши кількісні обмеження найму виборців для проведення передвиборної агітації.

Центральній виборчій комісії

- Розпочати внутрішню реформу Комісії у сфері планування її діяльності, проведення консультацій з громадськістю, розширення переліку відкритих виборчих даних.
- Спростити процедуру тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси для всіх категорій громадян шляхом скасування обов'язковості підтверджувальних документів та застосування нових технологій для подачі громадянами відповідних заяв.
- З власної ініціативи розширити перелік доступних громадянам виборчих даних (у разі відсутності законодавчих обмежень для оприлюднення такої інформації).
- Відмовитись від практики проведення закритих для спостерігачів робочих нарад членів ЦВК і забезпечити дотримання принципів прозорості, відкритості та колегіальності в роботі Комісії на всіх етапах підготовки й ухвалення рішень.
- Розробити та реалізувати комплексну інформаційно-просвітницьку кампанію для виборців з питань відповідальності за порушення виборчого законодавства та реалізації виборчих процедур.

Кабінету Міністрів України

- Забезпечити розробку та реалізацію плану з підвищення доступності виборчого процесу для людей з інвалідністю, включаючи доступ до приміщень для голосування та матеріалів передвиборної агітації.
- Розглянути можливість підвищення розміру оплати праці членів виборчих комісій із метою стимулювання вмотивованості громадян виконувати відповідні повноваження.

Національній поліції України

- Оприлюднити публічний звіт про проміжні результати розслідування виборчих злочинів, зафіксованих на чергових виборах Президента України.
- У міжвиборчий період реалізувати комплекс навчальних заходів для співробітників поліції та слідчих із метою підвищення ефективності реагування на порушення виборчого законодавства.

НАЗК

- Оптимізувати процес реагування на порушення виборчого законодавства шляхом збору та аналізу безпосередньої інформації з виборчих округів та організації роботи територіальних представництв Агентства.

Політичним партіям

- Утриматись від подальшого використання правових можливостей імітації позапартійного спостереження у виборчих інтересах.
- Забезпечити завчасне навчання потенційних членів виборчих комісій із метою стабільної роботи виборчих комісій на наступних виборах.
- З власної ініціативи оприлюднювати інформацію про виборчі та політичні фінанси у форматі відкритих даних.

Підп. до друку 18.03.2020. Формат 60x84/16
Папір офсетний. Гарнітури «Circe», «Futura PT». Офс.друк.
Фіз.друк. арк.16 Ум. друк.арк.14,9 Умов. Фарбовідб. 7,45
Зам.№ 2312-2. Тираж 500
Друк ТзОВ «Друкарня «Папуга»
м.Львів, вул. Патона 19/158
тел.: (0322) 297 18 50
Свідоцтво видавничої справи
ЛВ №15 від 21.11.2001р.