

# ЗАЯВА ГРОМАДЯНСЬКОЇ МЕРЕЖІ ОПОРА ЩОДО ПОПЕРЕДНІХ РЕЗУЛЬТАТІВ СПОСТЕРЕЖЕННЯ НА ЧЕРГОВИХ ВИБОРАХ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

## ЗМІСТ

ПЕРЕБІГ ДНЯ ПОВТОРНОГО ГОЛОСУВАННЯ 21 КВІТНЯ.....	5
ЯВКА ВИБОРЦІВ НА ПОВТОРНЕ ГОЛОСУВАННЯ .....	7
РЕЗУЛЬТАТИ ПАРАЛЕЛЬНОГО ПІДРАХУНКУ ГОЛОСІВ.....	7
РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	8

21 квітня 2019 року виборці мали можливість вільно обрати одного з двох кандидатів, які під час проведення першого туру голосування отримали найбільшу кількість голосів виборців. Повторне голосування є завершальним етапом передвиборчої кампанії на чергових виборах Президента України, у якій брала участь рекордна кількість кандидатів (39 осіб).

За проміжними результатами довготермінового та короткотермінового спостереження на чергових виборах Президента України (яке проводилося починаючи з жовтня 2018 року) ОПОРА констатує 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 у 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.

Кандидати вдавалися до різних форм агітації, маючи для цього достатні і часто надмірні фінансові ресурси. Незважаючи на ознаки політичної прихильності цілої низки загальнонаціональних та регіональних ЗМІ, громадяни були належно проінформовані про активності кандидатів на пост Президента України, їхні передвиборчі програми та політичні позиції. Але, на жаль, кандидати на пост Президента України – учасники повторного голосування – не забезпечили повноцінну дискусію між собою щодо пріоритетів передвиборних програм у межах офіційних телевізійних дебатів, організованих суспільним мовником за рахунок коштів Державного бюджету України.

Справжня конкурентність виборів, на жаль, супроводжувалась і суттєвими недоліками виборчого процесу, які носять системний характер. Непрозорість фінансування офіційної і прихованої передвиборної агітації, тіньовий характер фінансування агітаційної роботи та праці членів виборчих комісій, зловживання адміністративними ресурсами та негативні інформаційні кампанії залишаються проблемними питаннями, які засвідчують необхідність посилення законодавчих та практичних гарантій демократичності виборів в Україні.

ОПОРА відзначає необхідність зміцнення механізмів контролю за джерелами та процесом використання фінансових ресурсів на користь потенційних та зареєстрованих кандидатів на пост Президента України. Значна кількість кандидатів на пост Президента України розпочали де-факто агітаційні кампанії до початку виборчого процесу, чим поставили у нерівні умови інших суб'єктів виборчого процесу.

Після офіційного старту виборів, передбаченого Законом України “Про вибори Президента України”, спостерігачі ОПОРИ продовжували фіксувати агітаційні активності, джерела та обсяги фінансування яких не були прозорими та підзвітними. Часто безконтрольна діяльність політично афілійованих громадських організацій за рахунок коштів виборчих коштів кандидатів, незбалансованість та анонімність прихованої агітації в національних та місцевих ЗМІ, достатньо масове виготовлення та

розповсюдження агітаційних матеріалів без вихідних даних вимагають від держави реформувати законодавство та профільні інституції для повноцінного моніторингу фінансування виборчих кампаній. Ця вимога стосується і реагування держави на анонімні негативні кампанії проти конкурентів, які були масштабно реалізовані впливовими кандидатами.

Чергові вибори Президента України засвідчують необхідність удосконалення законодавчого регулювання витрат кандидатів у сфері кадрового та логістичного забезпечення їхніх передвиборчих кампаній. Чинна редакція Закону України “Про вибори Президента України” забороняє матеріальні виплати агітаторам, членам виборчих комісій, офіційним спостерігачам, які здійснюють діяльність на користь кандидатів на пост Президента України. Ці положення законодавства є обґрунтованими у аспекті недопущення підкупу виборців, але мають недостатню ефективність у сфері протидії нелегальному фінансуванню виборів.

Натомість чинне регулювання на рівні підзаконного акта компенсацій виборцям фактичних витрат за безоплатними угодами на здійснення агітації унеможливило дієве попередження прихованих форм підкупу виборців. Виявлені проблеми у сфері фінансування виборчих кампаній вимагають від Верховної Ради України знайти ефективний баланс між необхідністю легалізації усіх фактичних витрат кандидатів та важливістю протидії підкупу виборців (включаючи його непрямі форми).

Чергові вибори Президента України вкотре засвідчили необхідність посилення гарантій політичної неупередженості державних службовців та службовців місцевого самоврядування. ОПОРА зафіксувала неодноразові випадки публічної або прихованої залученості посадовців до агітаційних кампаній окремих кандидатів. Ці інциденти включали як порушення обмежень законодавства, так і недотримання стандартів політичної нейтральності публічної адміністрації. Не всім кандидатам на пост Президента України, насамперед чинному Главі держави Петру Порошенку, вдалося чітко розмежувати посадову та агітаційну активність. Варто зазначити, що кандидат на пост Президента України Володимир Зеленський також ефективно не відокремив свою професійну та бізнес-діяльність від заходів передвиборної агітації, що сформувало його непропорційне представництво в окремих ЗМІ.

Інциденти із зловживання адміністративними ресурсами негативно впливали на забезпечення принципу рівних можливостей під час проведення передвиборної агітації і вони мають бути попереджені вже напередодні чергових виборів народних депутатів України. Особлива увага, на думку ОПОРИ, має бути приділена протидії зловживанням бюджетними програмами та соціальними виплатами в інтересах окремих суб’єктів виборчого процесу.

ОПОРА вітає зусилля Національної поліції України, продемонстровані протягом усього виборчого процесу у сфері протидії, виявлення та розслідування злочинів проти виборчих прав громадян. За оцінками спостерігачів, поліція відіграла позитивну роль у зменшенні кількості правопорушень під час виборів, займаючи проактивну позицію у профілактиці та розслідуванні виборчих порушень. Ця позиція мала важливе значення і під час протидії інцидентам з силовим протистоянням між прихильниками кандидатів,

які фіксувалися напередодні першого туру голосування на чергових виборах Президента України. Спостерігачі організації закликають Національну поліцію України та інші правоохоронні органи забезпечити ефективне розслідування злочинів проти виборчих прав громадян, вчинених під час передвиборчої кампанії. Результативність таких розслідувань напередодні чергових парламентських виборів має критично важливе значення для попередження порушень під час чергових виборів до Верховної Ради України.

Чергові вибори Президента України стали першою загальнонаціональною кампанією, проведеною новосформованим складом Центральної виборчої комісії. ОПОРА позитивно оцінює зусилля ЦВК щодо належної та безконфліктної організації і проведення виборів Глави держави. Незважаючи на відсутність значимих політичних протистоянь навколо діяльності ЦВК у зв'язку із великою різницею у кількості голосів між кандидатами, Комісія продемонструвала достатню спроможність публічно реагувати на виклики виборчого процесу. Набутий ЦВК досвід проведення виборів створює сприятливі умови для підготовки цього державного органу до складної для адміністрування та потенційно більш конфліктної парламентської кампанії.

Разом з тим ОПОРА закликає ЦВК оперативно розпочати внутрішню реформу, яка проявила свою гостру необхідність ще під час попередніх каденцій Комісії. Внутрішня реформа ЦВК повинна включати повноцінне запровадження довгострокового та оперативного планування, посилення прозорості та інклюзивності в діяльності Комісії, децентралізацію її повноважень та оптимізацію зовнішніх комунікацій із зацікавленими сторонами. ЦВК також повинна проявити принципову та проактивну позицію щодо розширення можливостей доступу громадян до виборчих даних. Ця внутрішня реформа має посилити довіру громадян до ЦВК і зміцнити досягнення в адмініструванні виборів, продемонстровані на чергових виборах Президента України. Натомість ОПОРА висловлює занепокоєння тим, що ЦВК допускала нерівне ставлення до національних та міжнародних спостерігачів під час проведення своїх засідань та робочих нарад. Комісія ухвалювала рішення про надання дозволу на присутність національних спостерігачів на низці своїх засідань, що не передбачено чинним законодавством.

Незважаючи на суттєві проблеми у функціонуванні окружних та дільничних комісій, ОПОРА відзначає належний рівень організації виборчого процесу. Ключовою проблемою залишались рівень професійної підготовки членів окружних та дільничних виборчих комісій. Ці традиційні для українських виборів проблеми були посилені тим, що кандидати на пост Президента України не повною мірою скористалися своїм правом сформувавши ДВК для організації повторного голосування. Досвід чергових виборів Президента України 2019 року засвідчує, що учасники політичного процесу повинні відмовитись від практики реєстрації "технічних" кандидатів на свою користь, а сконцентруватися на підготовці потенційних членів виборчих комісій у міжвиборчий період.

ОПОРА вітає заходи з інформування виборців про можливість тимчасово змінити місце голосування без зміни виборчої адреси, проведені ЦВК, центральними та місцевими органами влади, органами ведення Державного реєстру виборців, громадськими

зусиллями. Ці заходи мали важливе значення для внутрішньо переміщених осіб, мешканців тимчасово окупованих територій та внутрішніх трудових мігрантів. Розпорядник Державного реєстру виборців, у свою чергу, забезпечував доступ громадськості до відомостей щодо динаміки зміни місця голосування, що сприяло реалізації інформаційних кампаній та підвищувало довіру до процедури. Напередодні першого туру голосування можливістю тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси скористалося 315 тис. 725 громадян.

Незважаючи на короткі строки для подачі заяви про зміну місця голосування між першим та другим турами голосування, процедурою скористалося більше громадян – 325 тис. 604 виборці. Натомість чергові вибори Президента України вкотре засвідчили необхідність комплексного спрощення та оптимізації процедур забезпечення участі у виборах мобільних всередині країні громадян, насамперед внутрішньо переміщених осіб та трудових мігрантів.

## **ПЕРЕБІГ ДНЯ ПОВТОРНОГО ГОЛОСУВАННЯ 21 КВІТНЯ**

Громадянська мережа ОПОРА оцінила якість процесу голосування та дотримання законних процедур на основі даних з репрезентативної для усієї країни кількості виборчих дільниць. Методологія моніторингу виборчого процесу ОПОРИ дозволяє ідентифікувати кількісні показники порушень законодавства, які були типовими для цих виборів та порівняти їх з даними з попередніх виборів.

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, в ході проведення 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 дотримання 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 інтенсивність цих порушень 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. Втім незаконна практика голосування без документів лишається поширеним явищем.

Іншим типом найбільш частого порушення, зафіксованого в день повторного голосування, було зумисне розголошення виборцями таємниці голосування шляхом демонстрування бюлетеня з результатами волевиявлення. Такі інциденти виявлені спостерігачами на 5% виборчих дільниць в масштабі всієї України. Протягом голосування 31 березня частка порушень, пов'язаних з розголошенням таємниці голосування, була більшою і фіксувалася на 10,4% дільниць.

Фотографування виборцями бюлетеня в приміщенні виборчої дільниці (в 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 (в першому турі голосування – на 0,6% дільниць).

Спостерігачі ОПОРИ не зафіксували серйозних зловживань на етапі проведення підготовчих засідань дільничних виборчих комісій, відкриття дільниць та в перші години голосування. Переважна 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 годинами. Тоді як 17,3% дільниць, навпаки, розпочали роботу раніше формального встановленого законодавством часу, а саме до 8:00. З більш ніж півгодинним запізненням відкрилося 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.

Середній чисельний склад дільничних виборчих комісій, які працюють в день голосування, складає майже 14 членів (у першому турі голосування комісії працювали в складі майже 15 осіб в 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 (в 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 (в 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).

Випадки присутності сторонніх осіб на етапі підрахунку голосів виборців були виявлені 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 (в першому турі голосування – на 4,5% ДВК).

## **ЯВКА ВИБОРЦІВ НА ПОВТОРНЕ ГОЛОСУВАННЯ**

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 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 офіційним 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 ОПОРА здійснювала паралельний підрахунок голосів виборців на основі репрезентативної для всієї України та статистично обґрунтованої вибірки. Базуючись на звітах 1299 з 1305 спеціально підготовлених та офіційно зареєстрованих спостерігачів, ОПОРА може заявити з 99% впевненістю про такі результати другого туру

президентських виборів (1299 із 1305 спостерігачів, 99,6% виборчих дільниць з 811 907 голосів):

Кандидати	Результат	Похибка
Зеленський Володимир	73,2%	1,5%
Порошенко Петро	24,3%	1,5%
Кількість недійсних бюлетенів	2,5%	0,3%

Паралельний підрахунок голосів (ППГ) є ефективним методом, який застосовують незалежні громадські спостерігачі для систематичної оцінки голосування в день виборів, включаючи підрахунок результатів на виборчих дільницях. ППГ дає можливість незалежно перевірити офіційні результати, оголошені Центральною виборчою комісією (ЦВК). ППГ здійснюється на основі звітів спеціально підготовлених спостерігачів, які оцінюють якість процесу на виборчих дільницях. На відміну від екзит-полів, ППГ не включає опитування громадян щодо здійсненого ними вибору. При ППГ відбувається підрахунок фактичної кількості голосів, відданих виборчій дільниці, яка включена до моніторингу.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

### Національній поліції України:

- Забезпечити дотримання законодавства та публічного порядку на завершальному етапі виборчого процесу.
- Оперативно інформувати ЗМІ та громадськість про результати розслідування правопорушень, вчинених під час проведення чергових виборів Президента України.

### Верховній Раді України:

- Забезпечити ухвалення змін до законодавства з метою врегулювання практики залучення громадян до здійснення передвиборчої агітації в інтересах кандидатів на пост Президента України. Ці зміни повинні одночасно враховувати доцільність легалізації обґрунтованих витрат кандидатів та необхідність попередження підкупу виборців.
- Сприяти ухваленню законопроекту №8270 про забезпечення невідворотності покарання за виборчі злочини із метою посилення можливостей протидіяти зловживанням під час виборів.



- Сприяти ухваленню проекту Закону України щодо забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних усередині країни громадян (№6240) або у разі необхідності врахувати його положення під час ухвалення інших Законів у сфері виборчого права.
- Забезпечити завершення процесу підготовки проекту Виборчого кодексу до другого читання і приступити до його розгляду.

#### **Центральній виборчій комісії:**

- Уникати практики надання дозволу присутності на засіданні Комісії суб'єктам виборчого процесу, які мають на це гарантоване Законом право.
- Посилити інформування ЗМІ та зацікавлену громадськість щодо проектів рішень та ухвалених рішень Комісії.
- Уникати нерівного ставлення до національних та міжнародних спостерігачів, забезпечуючи дотримання міжнародних стандартів.
- Приступити до реалізації внутрішніх інституційних реформ, спрямованих на удосконалення діяльності Комісії.