

ОФІЦІЙНА ЗАЯВА МІСІЇ СПОСТЕРІГАЧІВ НДІ ЩОДО ДРУГОГО ТУРУ ПРЕЗИДЕНТСЬКИХ ВИБОРІВ 21 КВІТНЯ 2019 РОКУ В УКРАЇНІ

Київ, Україна, 22 квітня 2019 року

Цей попередній звіт підготовлено делегацією спостерігачів Національного демократичного інституту (НДІ) під час другого туру президентських виборів 21 квітня 2019 року в Україні. До складу делегації входили спостерігачі з одинадцяти країн. Делегацію очолили колишня Директорка Бюро демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ/БДПЛ) дама Одрі Гловер, колишній Посол США в Україні Білл Тейлор, Регіональна директорка НДІ у Євразії Лора Джуett та Головна радниця і старша директорка НДІ в Україні Мері О'Хейген. При підготовці цієї заяви було використано висновки чотирьох довгострокових аналітиків та напрацювання офісу НДІ в Україні, а також [офіційну заяву спільної передвиборчої делегації](#)¹ НДІ та Європейського парламенту, опубліковану в листопаді 2018 року, та попередню [заяву НДІ щодо проведення першого туру президентських виборів 31 березня](#).² У своїй роботі НДІ тісно співпрацював з Міжнародним республіканським інститутом (МРІ), українською організацією Громадянська мережа ОПОРА, а також Європейською мережею організацій з моніторингу виборів (ENEMO).

Метою місії спостерігачів НДІ є точна та неупереджена оцінка різних аспектів виборчого процесу та вироблення рекомендацій на підтримку мирних і чесних виборів та посилення довіри суспільства до виборчого процесу. Інститут здійснював свою діяльність відповідно до Декларації принципів міжнародного спостереження за виборами та доданого до неї Кодексу поведінки міжнародних спостерігачів за виборами, а також законодавства України. Делегація наголошує, що ця заява є попередньою. Офіційні результати ще не встановлені, і скарги щодо проведення виборів іще не розглянуті судом. НДІ буде й надалі здійснювати спостереження за виборчими процесами і може робити нові заяви. Делегація визнає, що саме народ України, зрештою, визначатиме достовірність та легітимність проведених виборів.

ЗАГАЛЬНІ ПІДСУМКИ

Президентські вибори 2019 року стали для України історичними. У другому турі виборів Президента України 21 квітня українці знову підтвердили свою глибоку відданість принципам демократії та продемонстрували сильне прагнення змін. Обидва тури виборів проходили в умовах вільної конкуренції. Активність виборців була високою. Органи адміністрування виборів виконали свою роботу професійно. Незважаючи на втручання Росії, процес відповідав ключовим міжнародним стандартам та результат відображає волевиявлення виборців. Щойно результати голосування стали зрозумілими, діючий президент виступив з об'єднавчою промовою, привітавши переможця; він із достоїнством визнав свою поразку та пообіцяв перейти

¹Офіційна заява передвиборчої делегації Національного демократичного інституту та Європейського парламенту в Україні, 17 листопада 2018 р. Посилання: <https://www.ndi.org/publications/statement-national-democratic-institute-and-european-parliament-pre-election-delegation>

²Офіційна заява спостережної місії Національного демократичного інституту щодо президентських виборів 31 березня 2019 року в Україні, 1 квітня 2019 р. Посилання: <https://www.ndi.org/publications/statement-ndi-election-observation-mission-ukraine-s-march-31-2019-presidential>

у конструктивну опозицію. На відміну від 2004 та 2014 років, коли зміна лідерів відбувалась на майданах, у 2019 році українці примусили почути свій голос через виборчу скриньку. Це надзвичайні досягнення. Для регіону, де мирна зміна влади шляхом виборів залишається рідкістю, вони відображають політичну зрілість та рішучість українського народу.

Хоча виборча система України витримала іспит президентськими виборами, вони виявили численні слабкі місця, в тому числі недоліки виборчої нормативно-правової бази, зловживання ресурсами і владою, домінування олігархів у ЗМІ та фінансуванні виборчих кампаній, нездатність забезпечити рівність між чоловіками та жінками та залучити до процесу маргіналізовані групи населення, а також дезінформацію у ЗМІ.

Ставки на парламентських виборах, запланованих на жовтень 2019 року, будуть ще вищими, а втручання Кремля, як очікується, лише посиляться. Багато з виявлених під час президентських виборів проблем загостряться. Робота з цими викликами, для багатьох із яких вже існують готові рішення, має стати найвищим пріоритетом.

Делегація запропонувала низку рекомендацій щодо покращення, які можна було би впровадити до парламентських виборів:

- Проводячи консультації з політичними партіями, громадянським суспільством та органами адміністрування виборів, парламенту слід гармонізувати нормативно-правову базу президентських, парламентських та місцевих виборів.
- Верховній Раді України слід прагнути досягнення широкого політичного консенсусу стосовно потенційного перегляду виборчої системи до виборів народних депутатів до Верховної Ради України.
- Верховній Раді України слід винести на обговорення і голосування законопроект №8270 про посилення відповідальності за порушення виборчого законодавства, в тому числі підкуп виборців. Для боротьби з такими порушеннями слід розробити дієві механізми.
- Верховній Раді України слід ініціювати інклюзивне обговорення серед зацікавлених сторін виборчого процесу стосовно можливого перегляду визначення передвиборчої агітації, доступу до платного та безкоштовного часу для передвиборчої агітації, а також змін у нормах фінансування виборчих кампаній в контексті прихованого фінансування та дрібних внесків, аби забезпечити рівні умови для кандидатів.
- Верховній Раді України слід прийняти законопроект №6240, щоб полегшити участь у голосуванні для внутрішньо переміщених осіб (ВПО), внутрішніх мігрантів та громадян, зареєстрованих на невідконтрольній території уряду. Крім цього, Верховній Раді України слід розробити законодавство щодо впровадження онлайн-механізмів для зміни місця голосування. ЦВК слід докласти зусилля задля підвищення обізнаності виборців про свої виборчі права та процедуру зміни місця голосування.
- Верховній Раді України слід вжити заходів для забезпечення ширшої політичної участі жінок, включно із запровадження дієвих обов'язкових гендерних квот на парламентських та місцевих виборах. Політичним партіям та громадським організаціям також слід паралельно вживати власні заходи задля зниження бар'єрів для участі жінок.
- Верховній Раді України слід надати суспільному мовнику достатньо фінансування, аби він міг виступати в якості конкурентоздатної альтернативи тим ЗМІ, що знаходяться у власності олігархів.
- Компаніям, що управляють соціальними медіа, слід більше інвестувати в підтримку україномовних функцій своїх платформ та забезпечити своє представництво у країні, підвищити власну ефективність у протидії дезінформації та захистити цілісність української демократії спільно з тими, хто вже над цим тут працює.

ПОЛІТИЧНИЙ КОНТЕКСТ

Цикл президентських та парламентських виборів 2019 року є другим з часу історичної Революції Гідності, яка відбулася в Україні у 2014 році. З того часу країна досягла значного прогресу. Надзвичайно вражаючими стали перетворення серед самих українців, які чітко продемонстрували своє прагнення інтеграції до європейських інститутів та непохитну вірність ідеї демократичного майбутнього.

Перший тур виборів Президента України 31 березня став перевіркою на дотримання цих цінностей. День виборів пройшов, переважно, мирно та згідно з виборчими процедурами. Результати, оприлюднені Центральною виборчою комісією (ЦВК) були підтвержені паралельним підрахунком голосів (ППГ), проведеним Громадянською мережею ОПОРА. Активність виборців була високою. Члени комісій та спостерігачі виконували свої обов'язки ефективно. Результати були прийняті обома кандидатами. Оскільки жоден кандидат не отримав абсолютної більшості, на 21 квітня був запланований другий тур.

Україна має належну нормативно-правову базу, відкрите медіа-середовище, повагу основних свобод та активне громадянське суспільство. Політичне середовище характеризується високим рівнем конкуренції. Однак, за останні роки було втрачено важливі можливості підвищити довіру громадськості шляхом покращення виборчого процесу. Міжнародна делегація спостерігачів НДІ під час першого туру виявила, що протягом кампанії багато кандидатів, здавалось, готували підґрунтя для оскарження результатів виборів, заздалегідь дискредитуючи виборчий процес. Інші ключові виклики стосуються недоліків виборчого законодавства та занепокоєння щодо прозорості та неупередженості органів адміністрування виборів, зловживання ресурсами та владою, зокрема шляхом політизації державних інститутів, неспроможності просувати рівність між чоловіками та жінками та включення маргіналізованих груп населення, нерівного доступу до традиційних ЗМІ, а також дезінформації, що надходила з онлайн-медіа та з інших джерел.

Агресія Кремля залишається основною проблемою української політики. Тривають російська окупація Криму, контроль територій на сході України та інші форми гібридної війни, спрямовані на те, щоби перешкодити демократичним та проєвропейським прагненням України. До числа таких дій належать також кампанії з дезінформації та інші заходи, спрямовані на розкол і дестабілізацію суспільства. Протидія цій агресії навантажує та ускладнює роботу і без того нестійких політичної, соціальної та економічної систем України.

Значна частина українців постраждала від конфлікту й розчарована низьким темпом прогресу в боротьбі з корупцією, просуванні незалежності судової системи та покращенні рівня життя. Прагнення демократії та нереалізовані очікування спонукали запит на зміни. Новому президенту доведеться долати поляризацію суспільства, що супроводжувала виборчу кампанію, об'єднувати українців та виконувати обіцянки щодо реформ.

Рух України до процвітаючого, незалежного та демократичного майбутнього є зразком для регіону та сприяє глобальній безпеці та добробуту. Міжнародна демократична спільнота — на чолі з США та Європою — повинна надати Україні як моральну, так і матеріальну підтримку на шляху її просування вперед. Головним із цих проявів солідарності є заповнення, що двері до ЄС та НАТО залишаються відкритими.

ВИСНОВКИ ТА СПОСТЕРЕЖЕННЯ

У своїй офіційній заяві НДІ з повагою пропонує висновки та рекомендації, складені на основі передвиборчої оцінки, довгострокового аналізу та спостережень за першим та другим турами виборів. Делегація виокремила ключові рекомендації, які можна було б реалізувати до цього річних парламентських виборів.

ДЕНЬ ВИБОРІВ

НДІ, ОПОРА, ENEMO та інші групи спостерігачів відзначили, що голосування, підрахунок голосів та підбиття підсумків відбулися у відповідності до українського законодавства. Майже всі порушення, про які повідомили спостерігачі, носили процедурний характер. Більше того, ОПОРА зафіксувала зниження кількості багатьох процедурних проблем — таких як пізні відкриття виборчих дільниць — порівняно з першим туром або президентськими виборами 2014 року. Аналогічним чином, поліція отримала вдвоє менше скарг щодо виборчого процесу, в порівнянні з першим туром. Значною проблемою було збереження фізичної недоступності виборчих дільниць для виборців з інвалідністю, що відзначили НДІ, ОПОРА ті інші.

Згідно із паралельним підрахунком голосів ОПОРИ (ППГ), Володимир Зеленський отримав 73.2 відсотки голосів, а Петро Порошенко - 24.3 відсотки.

По всій країні були зафіксовані повідомлення про загрозу замінування. Попри те, що повідомлення виявилися недостовірними, вони були направлені на дестабілізацію процесу. Затримки в роботі двох ДВК були короткими. Слід віддати належне роботі виборчих комісій та поліції, які мінімізували будь-які перешкоджання процесу. Спостерігачі НДІ відзначили, що члени виборчих комісій, з якими вони зустрічалися, серед яких багато жінок, у своїй роботі демонстрували наполегливість, привітність та повагу до ролі, яку виконували. Явка виборців перевищила 60 відсотків, що аналогічно першому туру та вища, ніж було в 2014 році.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ТА АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРІВ

Нормативно-правова база: Різні міжнародні та українські експерти погоджуються, що нормативно-правова база для президентських виборів є належною для проведення демократичних виборів. Проте, деякі ключові зміни, рекомендовані Громадянською мережею ОПОРА, ОБСС/БДПЛ, МРІ, НДІ та іншими спостерігачами, впроваджені не були. До них відносяться гармонізація законів про президентські, парламентські та місцеві вибори, забезпечення прозорості та неупередженого розв'язання виборчих спорів, запровадження квот для кращого балансу представництва чоловіків і жінок у політиці, і забезпечення своєчасного, дієвого та пропорційного покарання за порушення виборчого законодавства. Політичні партії, депутати Верховної Ради України та громадські організації також залучені до постійної дискусії щодо зміни виборчої системи на парламентських виборах. Це питання має бути вирішене шляхом досягнення широкого політичного консенсусу та до парламентських виборів.

Прозорість: Новий склад ЦВК, призначений у вересні 2018 року, діяв професійно та ефективно і, незважаючи на значні обмеження у часі та ресурсах, зумів виконати більшість запланованих заходів у визначені терміни. ЦВК регулярно комунікувала з громадянами через прес-конференції, прес-релізи та онлайн публікації. Однак до другого туру не було вирішено питання недостатньої прозорості процесу прийняття рішень. Обговорення і надалі велися за закритими дверима під час підготовчих засідань, а доступ до документів нерідко затримувався або обмежувався. ЦВК ставила на голосування питання присутності представників ОПОРИ на її засіданнях, при цьому не чинячи перешкод міжнародним спостерігачам. Процес розгляду скарг був не до кінця прозорим, оскільки відсутня відкрита база даних про подані скарги. Групи спостерігачів та кандидати також піднімали питання щодо обмеженого доступу до реєстру виборців (Державний реєстр виборців або ДРВ).

Окружні та дільничні виборчі комісії: У період між першим та другим турами штаби кандидатів стикнулися з проблемою залучення достатньої кількості представників до дільничних виборчих комісій (ДВК). Проте, окружні виборчі комісії (ОВК) та ЦВК діяли швидко, щоб доукомплектувати комісії, завдяки чому склад усіх ДВК був повністю сформований до 18 квітня.

Виборча та кібербезпека: У дні, що передували другому туру виборів, надходили повідомлення про замінування у Львові, Одесі та Харкові, включно з замінуванням виборчих дільниць. За даними Міністерства внутрішніх справ (МВС), загрози надходили з контрольованих Росією територій Донецької та Луганської областей. Протягом усього виборчого процесу відбувалися неодноразові потужні кібератаки на комп'ютеризовані системи органів адміністрування виборів та міністерств. За повідомленнями ЦВК, МВС та інших, ці атаки було відбито завдяки тісній співпраці виборчої адміністрації та служб безпеки.

Рекомендації:

- Шляхом консультацій з політичними партіями, громадянським суспільством та органами адміністрування виборів, Верховній Раді України слід гармонізувати нормативно-правову базу президентських, парламентських та місцевих виборів.
- Верховній Раді України слід прагнути досягнення широкого політичного консенсусу стосовно потенційного перегляду виборчої системи до виборів народних депутатів до Верховної Ради України.
- До парламентських виборів слід провести інші, нагально необхідні виборчі реформи, включно з запровадженням дієвих гендерних квот та прийняття законопроекту №8270 про виборче правосуддя.
- ЦВК слід вчасно публікувати порядок денний, постанови, рішення, скарги та інші ключові виборчі дані на веб-сайті ЦВК у машиночитному форматі.
- ЦВК слід надавати дані стосовно реєстрації виборців та активності виборців із розбивкою за статтю в рамках відкриття виборчих даних.
- ЦВК слід забезпечити відкритість усіх обговорень, включно при розгляді скарг, для усіх акредитованих вітчизняних та міжнародних спостерігачів.
- ЦВК слід стандартизувати процес подачі скарг, підготувавши для цього форму з усіма необхідними полями, та надати реєстр усіх поданих скарг на веб-сайті ЦВК.
- Поважаючи необхідність захисту персональних даних, слід усе ж надати ширшому колу зацікавлених сторін, включно з політичними партіями та акредитованими спостерігачами за виборами, доступу до Державного реєстру виборців (ДРВ) для підвищення довіри до якості бази даних.

СЕРЕДОВИЩЕ ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРЧОЇ КАМПАНІЇ

Вибори були конкурентними. Виборці мали широкий вибір кандидатів у першому турі, а результат був непередбачуваний до завершальних етапів. Відчутні сильні настрої проти естеблїшменту та незадоволеність спектром кандидатів у першому турі вплинули на вибір громадян.³

Свобода зібрань та свобода слова, в основному, забезпечувалися. Між першим та другим туром виборів, кандидати обмежено скористалися засобами вуличної та особистої агітації — використанням рекламних щитів і плакатів, встановленням агітаційних наметів та веденням кампанії від дверей до дверей. Кампанія набагато активніше велася на телебаченні та в Інтернеті. Тривожною ознакою першого туру була велика кількість так званих «технічних кандидатів», які реєструвалися без бажання вести кампанію, а лише щоб заплутати виборців, відволікати увагу або виборювати місця у виборчих комісіях. В деякі агітаційні заходи втручалися воєнізовані угруповання.

Зловживання адміністративним ресурсом: Розмивання кордонів між привілеями посади та веденням виборчої кампанії уже тривалий час є характерним для української політики. Ці вибори не стали винятком. Наприклад, місцеві та міжнародні спостерігачі та штаби кандидатів

³Можливості та перешкоди на шляху демократичного переходу України, *НДІ*, грудень 2018 р. Посилання: <https://www.ndi.org/publications/ukraine-voters-undecided-seeking-new-faces-pivotal-2019-election>.

стверджували, що під час першого туру деякі представники органів місцевої влади порушували виборче законодавство, беручи участь у передвиборчих заходах, встановлюючи агітаційні плакати та розміщуючи на офіційних сторінках упереджені публікації. Крім того, уряд у березні й квітні, у передвиборчий період, ініціював кілька разових виплат з державного бюджету, що, ймовірно мало б збільшити підтримку діючого президента. Хоча щодо законності цих дій можуть існувати різні думки, вони суперечать рекомендаціям ОБСЄ/БДПЛ та Венеціанської комісії Ради Європи, а також іншим міжнародним стандартам щодо недопущення зловживання адміністративним ресурсом.⁴

Підкуп виборців: Звинувачення у підкупі виборців — ще одна давня риса українських виборів — звучали звідусіль, зокрема перед першим туром. Під час виборчої кампанії, НДІ виявив у медіа 98 звинувачень щодо підкупу виборців. Найчастіше ці звинувачення звучали протягом тижня після першого туру голосування. Хоча деякі з цих звинувачень були достовірними, решта, як здавалося, були спрямовані на дискредитацію опонентів та чесності усього виборчого процесу. Верховна Рада України відклала розгляд законопроекту №8270 про посилення відповідальності за порушення виборчого законодавства, включно з підкупом виборців. Кілька виборчих штабів та організацій громадянського суспільства вважають, що це відтермінування було політично вмотивованим.

«Тіньова агітація»: Під час обох турів кандидати зверталися до виборців за допомогою засобів, які не підпадали під технічне визначення «агітації» відповідно до законодавства України. Такі підходи викликали запитання щодо чесності процесу та призводили до закликів щодо доопрацювання нормативної бази. Наприклад, кандидати та треті сторони проводили заходи агітаційного характеру, а рекламні щити та плакати з обличчями кандидатів або впізнаваними елементами їхніх кампаній з'являлися задовго до офіційного початку виборчої кампанії. Ці заходи та матеріали не були відображені у фінансових звітах виборчих кампаній. Громадський рух «Чесно» повідомив, що кандидати у президенти витратили 647 млн грн. (близько 24 млн доларів США) на телевізійну рекламу ще до початку офіційної виборчого процесу.⁵

Ще однією відмінною рисою цих виборів була нестандартна агітаційна тактика кандидата Володимира Зеленського. Як актор і комік, пан Зеленський зіграв роль ідеального Президента України на телебаченні, також подорожував країною, виступаючи перед глядачами, та регулярно з'являвся у розважальних програмах. Деякі представники виборчих штабів та громадянського суспільства стверджували, що ці виступи містили елементи агітації, або ж просто давали кандидату несправедливу перевагу. Підхід пана Зеленського підкреслив еволюційний характер ведення виборчої кампанії. Це має певні наслідки з точки зору регулювання фінансування агітації та реклами у ЗМІ, визначення агітаційних заходів, реалізації законів щодо термінів виборчої кампанії та дня тиші, а також принципів свободи слова.

Негативна та поляризуюча агітація: Особисті напади та висловлювання, спрямовані на роз'єднання суспільства, переважали під час виборів. Під час обох турів, виборча кампанія пана Порошенка містила негативні риси, в той час як агітація пана Зеленського стала помітно більш зневажливою у другому турі.

Змістовні обговорення переважно заглушались «інформаційним шумом», незважаючи на те, що кандидати повинні були надати ЦВК свої політичні платформи, і ключові пункти їхніх програм були викладені на плакатах, розміщених на виборчих дільницях, деякі кандидати виступали перед ЗМІ, щоб висвітлити свої плани, а організації громадянського суспільства допомагали кандидатам пояснити їхні політичні позиції.

⁴Спільні керівні принципи щодо запобігання та реагування на зловживання адміністративними ресурсами під час виборчого процесу, *Венеціанська комісія та ОБСЄ/БДПЛ*, 14 березня 2016 р. Посилання: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)004-e)

⁵Понад півмільярда на рекламу: хто та скільки витратив до старту президентської кампанії, *Чесно*, березень 2019 р. Посилання: <https://www.chesno.org/post/914/>

Протягом кампанії перед другим туром обидва кандидати неодноразово вступали у публічні суперечки щодо формату, місця та часу проведення дебатів. Ця увага до технічних питань заважала виборцям приймати інформовані рішення. Вона також призвела до підвищення уваги до закону про дебати. Існуючий закон і рішення ЦВК сформувавши занадто регламентовану та не гнучку базу для проведення президентських дебатів, яку до наступних президентських виборів слід переглянути. Попри це, дебати, які відбулися 19 квітня, стали найбільшим заходом виборчого циклу: за оцінками, на них були присутні 20 тис. осіб, а ще мільйони телеглядачів з України та інших країн стежили за ними в прямому ефірі.

Фінансування кампанії: Дослідження громадської думки, які проводив НДІ, свідчать, що серед українців існує величезний запит на політичні партії та виборних посадовців, які представляли б інтереси громадян, а не вузького прошарку еліти. Багато громадян готові приділити більше часу та внести більше грошей у партії, які, на їхню думку, справді представлятимуть їхні інтереси. Проте, наразі, фінанси олігархів залишаються ключовим рушійним фактором у політичному та електоральному середовищі. Хоча кандидати мали право збирати кошти на проведення кампанії, була помітна значна невідповідність у фінансових звітах. У першому турі діючий президент повідомив про самофінансування своєї кампанії на суму, що більш ніж удвічі перевищує ресурси наступного за сумою кандидата, та є більшою, ніж у восьми наступних кандидатів разом узятих.⁶

Реформа фінансування виборчих кампаній, проведена у 2015 році, була позитивним, але недостатнім кроком. Залишаються побоювання прихованого фінансування, відсутності процедури, яка б зробила можливими дрібні внески, а також неналежної регламентації не фінансових внесків. Покарання за порушення правил фінансування є невідповідними, і вони не здатні запобігти таким порушенням. Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), якому доручено здійснювати нагляд, забезпечує мінімальне виконання вимог щодо звітності, але має низьку довіру з боку зацікавлених сторін.⁷

Спостереження за виборами: ЦВК акредитувала 139 громадських організацій, що у 14 разів більше, ніж було в 2014 році. За даними ОПОРИ, багато з новоакредитованих груп спостерігачів були таємно пов'язані з політичними партіями та кандидатами у президенти, або ж не мали жодного досвіду спостереження за виборами. Ці тенденції вказують на те, що вимоги щодо реєстрації спостерігачів є вразливими до зловживань з боку груп, які мають намір здійснювати вплив або порушувати виборчий процес у день виборів.

Рекомендації:

- Шляхом консультацій з політичними партіями, громадянським суспільством та органами адміністрування виборів, Верховній Раді України слід розглянути зміни до системи реєстрації кандидатів, щоб завадити висуванню «технічних» кандидатів.
- Верховній Раді України слід вирішити питання зловживання адміністративними ресурсами через необхідні зміни до законодавства, включно з заборобою на ведення посадовими особами діяльності, що забезпечує нечесну політичну перевагу.
- Верховній Раді України слід винести на обговорення і голосування законопроект №8270 про посилення відповідальності за порушення виборчого законодавства, зокрема, за підкуп виборців. Для боротьби з такими порушеннями слід розробити дієві механізми.
- Прокурорам і судам слід забезпечувати своєчасне, неупереджене, ефективне й пропорційне покарання за порушення виборчого законодавства.

⁶Фінзвіти кандидатів у президенти: ілюзія прозорості, *Чесно*, 29 березня 2019 р. Посилання: <https://www.chesno.org/post/983/>

⁷Рівень довіри до суспільних інститутів та електоральні орієнтації громадян України, *Центр Разумкова*, лютий 2019. Посилання: http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2019_02_press.pdf

- Задля забезпечення рівних умов для кандидатів Верховній Раді України слід ініціювати інклюзивне обговорення серед зацікавлених сторін виборчого процесу стосовно можливого перегляду визначення передвиборчої агітації, доступу до платного та безкоштовного ефірного часу для проведення передвиборчої агітації, а також змін у нормах фінансування виборчих кампаній в контексті прихованого фінансування та дрібних внесків.
- Під час майбутніх виборів кандидатам слід розглянути можливість взяти на себе зобов'язання дотримуватися інклюзивного кодексу поведінки, в якому чітко йтиметься про дотримання законодавства та високих етичних стандартів, що передбачає, зокрема, конструктивну агітацію, присвячену конкретним питанням.
- Кандидати мають шукати можливості для участі у справжніх дебатах з питань, важливих для виборців, і намагатися заохочувати участь виборців шляхом діалогу, зосередженого на суперництві політичних ідей. Слід переглянути нормативно-правову базу та рішення ЦВК щодо президентських дебатів, щоб забезпечити виборцям кращі можливості щодо прийняття поінформованих рішень на основі обговорення важливих питань.
- Всім громадським спостерігачам слід працювати у відповідності до «Декларації глобальних принципів непартійного спостереження і моніторингу виборів громадськими організаціями».⁸
- Не слід безпідставно відмовляти у реєстрації громадським організаціям, проте ЦВК повинна мати повноваження щодо скасування акредитації спостерігачів, які порушують «Декларацію глобальних принципів», включно з тими, які демонструють партійність або погрожують застосуванням сили.

РІВНА УЧАСТЬ ТА ІНКЛЮЗИВНІСТЬ

Реєстрація виборців: Трудові мігранти, студенти, ВПО та жителі окупованого Криму й непідконтрольних уряду територій Донецької та Луганської областей стикаються з особливими перешкодами під час голосування. Внутрішні мігранти та ВПО мають на кожних виборах — в тому числі окремо на кожний тур президентських виборів — подавати заяву про зміну місця голосування. Громадянам, які проживають на непідконтрольних уряду територіях, доводиться багаторазово перетинати «лінію розмежування», щоб проголосувати у підконтрольній уряду місцевості, що створює для них як фінансові, так і фізичні обтяження. Сам процес складний та важкий для розуміння. ОПОРА та інші організації рекомендують використовувати онлайн-систему для спрощення процесу для усіх категорій внутрішніх мігрантів. Усього 325 604 громадянина, лише маленька частка внутрішніх мігрантів України, змінили місце голосування під час другого туру. Верховна Рада України розглянула, але ще не прийняла законопроект №6240, який має спростити процес зміни місця голосування та дозволити ВПО та іншим «мобільним громадянам» голосувати у мажоритарних округах та на місцевих виборах.

Фізична доступність: Люди з інвалідністю й надалі стикалися з перешкодами щодо голосування. Незважаючи на те, що за законом виборчі дільниці мають бути забезпечені засобами доступу для цієї категорії громадян, на практиці ця вимога часто не виконується.⁹ Виборчі та агітаційні матеріали були надані у форматі, недоступному для виборців із порушенням зору. Крім того, люди з інвалідністю недостатньо представлені серед політичних лідерів, а підтримці їхніх прав під час президентської кампанії не приділялася належна увага.

Для 30% населення України рідною мовою є російська, угорська, румунська або болгарська, проте бюлетені та інші виборчі матеріали були доступні лише українською, що створює перешкоди для участі виборців.

⁸«Декларація глобальних принципів непартійного спостереження і моніторингу виборів громадськими організаціями», *Глобальна мережа внутрішніх спостерігачів за виборами (GNDEM)*, 2005 р. Посилання: <http://gndem.org/declaration-of-global-principles/>

⁹Україна — Вибори Президента, 31 березня 2019 р., Заява про попередні висновки та результати. *МСВ ОБСЄ/БДПЛ*, 1 квітня 2019 р. Посилання: <https://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/415733>

Гендерна рівність: Жінки складають більшість населення України, а дослідження НДІ говорять про те, що переважна більшість українців підтримують збільшення рівності між чоловіками та жінками в політиці.¹⁰ Склад ЦВК відображає гендерний баланс — жінки складають 9 із 16 її членів. Однак представництво жінок на виборних посадах більшості рівнів відстає від середніх для світу та Європи показників. Наприклад, жінки становлять менше 12% депутатів Верховної Ради України та лише 6% голів великих міст. Контролюючи доступ до політичного лідерства, партії грають певну роль у виключенні жінок. Діючий закон про політичні партії містить не обов'язкові до виконання квоти щодо внесення жінок у партійні списки. Цей закон також передбачає додаткове фінансове заохочення для партій за дотримання норми про квоту. Ці засоби виявилися недостатніми для подолання бар'єрів, з якими стикаються жінки.

Тимчасовий, дієвий механізм для забезпечення кращого балансу представництва чоловіків та жінок у парламенті допоміг би задовольнити громадський запит щодо більшої рівності та дозволив би застосувати більш чутливий до потреб населення процес формування політики. Пропозиції щодо запровадження таких квот зареєстровані в парламенті, але ще не прийняті. Політичні партії та організації громадянського суспільства також несуть відповідальність за те, щоб жінки мали можливість ставати політичними лідерами.

Ключові виборчі дані, такі як списки виборців та відомості про явку, не розподіляються за статтю. Це заважає оцінці тенденцій щодо участі жінок та знижує здатність політичних партій та кандидатів вести прицільні виборчі кампанії.

Добре організована кампанія, спрямована проти гендерної рівності та прав ЛГБТІ, була помітна на фоні обох турів президентських виборів. Такі ініціативи, що позиціонуються як спрямовані «на захист сім'ї», набирають обертів на національному та місцевому рівнях. Прихильники рівності висловлюють стурбованість, що радикальні сили спробують використати цю тему напередодні парламентських та місцевих виборів.

Інклюзивність: Деякі виборці роми не мають дійсних посвідчень особи або не внесені до реєстру виборців (ДРВ), що не дозволяє їм взяти участь у виборах. Відсутність офіційних даних про кількість ромів, що проживають в Україні або є внесеними до бази даних ДРВ, ускладнює оцінку масштабу їх виключення із виборчого процесу.

Під час обох турів виборів президента у виборчих кампаніях, що велися оффлайн та онлайн, відчутними були прояви гомофобії та сексизму. Громадська організація «Інсайт» відзначила, що коли стать, вказана у посвідченні особи, не відповідає зовнішньому вигляду особи, її могли не допустити до голосування.

Перед першим туром НДІ відзначив більше десяти прикладів того, як громадські групи опитували кандидатів на предмет їхніх позицій щодо певних політик. Однак лише у кількох випадках піднімалися теми прав людини, включно з питаннями прав жінок та ЛГБТІ. Двома помітними винятками стали ЦентрUA та Правозахисний Порядок Денний. Остання ініціатива надіслала набір з «10 незручних запитань» кандидатам під час другого туру стосовно актуальних проблем у сфері прав людини .

Рекомендації:

- Верховній Раді України слід прийняти законопроект №6240, щоб полегшити участь у голосуванні для внутрішньо переміщених осіб (ВПО), внутрішніх мігрантів та громадян, зареєстрованих на невідконтрольованих уряду територіях. Крім цього, Верховній Раді

¹⁰Національне опитування з питань рівності між чоловіками та жінками в Україні. *НДІ*, липень 2018 р. Посилання: [https://www.ndi.org/sites/default/files/Gender%20survey presentation for%20VPM%20to%20share vfinal%20-%2028-01-19.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/Gender%20survey%20presentation%20for%20VPM%20to%20share%20final%20-%2028-01-19.pdf).

України слід розробити законодавство щодо впровадження онлайн-механізмів для зміни місця голосування. ЦВК слід докласти зусилля задля підвищення обізнаності виборців про свої виборчі права та процедуру зміни місця голосування.

- Пов'язані з виборами матеріали та приміщення мають бути адаптовані таким чином, щоб забезпечити доступність для усіх виборців, незалежно від їхнього фізичного стану або мовних вимог.
- Верховній Раді України слід вжити заходів для забезпечення ширшої політичної участі жінок, включно із запровадження дієвих обов'язкових гендерних квот на парламентських та місцевих виборах. Політичним партіям та громадським організаціям також слід паралельно вживати власні заходи задля зниження бар'єрів для участі жінок.
- Організації громадянського суспільства повинні продовжувати докладати зусиль для підвищення рівня обізнаності щодо переваг програм, націлених на збільшення рівності між чоловіками та жінками.
- Слід розробити законодавство, яке дозволить покращити збір та публікацію виборчих даних, розподілених за статтю.
- Партіям та виборчим штабам слід звернути увагу на інші недостатньо представлені групи, включаючи етнічні меншини, людей з інвалідністю та ЛГБТІ, і звернути увагу на їхні потреби у програмах та виборчих кампаніях.

ІНФОРМАЦІЙНЕ СЕРЕДОВИЩЕ

Мовники: Українське медіа-середовище є відкритим, і виборці мали доступ до різноманітних точок зору. Інформація про кандидатів та їхні кампанії була широко доступною. Проте доступ кандидатів до ЗМІ був нерівним. Більшість телевізійних каналів знаходяться у власності олігархів. Хоча більшість українців продовжують дізнаватися новини з телебачення, важливість онлайн-джерел політичної інформації зростає. Онлайн-джерела інформації пропонують більше різноманіття, ніж телебачення, і дають політикам ширший доступ до виборців. Водночас, користувачі піддаються впливу великих обсягів дезінформації.

Обидва кандидати у другому турі користалися своїми тісними зв'язками з медіа-індустрією та отримали у медіа значне висвітлення, що не потребувало внесення до фінансових звітів. Президентів Порошенку належить телевізійний «5 канал»; також він має зв'язки з ще одним каналом — «Прямим». В останній тиждень перед першим туром виборів 31 березня, політична реклама Президента Порошенка демонструвалася більше 1400 разів, що дорівнює близько 10 годинам відеореклами, а це більше ніж удвічі перевищує час в ефірі, отриманий будь-яким іншим кандидатом. З іншого боку пан Зеленський — телезірка, продюсер та бізнес-партнер власника телеканалу «1+1», одного з найпопулярніших телеканалів у країні. Завдяки своєму статусу артиста, під час виборчої кампанії пан Зеленський отримав значні обсяги ефіру у прайм-тайм. За два місяці до першого туру пана Зеленського в його акторському амплу (а не як кандидата) показували на каналі «1+1» протягом 203 годин.¹¹

Суспільний мовник та незалежні медіа, що є альтернативами каналів, власниками яких є олігархи, програвали конкуренцію за аудиторію. Вимоги щодо надання кандидатам безкоштовного ефірного часу були недостатніми для того, щоб створити для всіх рівні умови. Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення (НРУТР) та новостворена Незалежна експертна рада з питань виборів здійснювали моніторинг порушень виборчого законодавства щодо ЗМІ, але жоден з цих органів не має ефективних повноважень для застосування санкцій і не зміг повною мірою виконати свої наглядові функції.

¹¹ «За три передвиборчих місяці присутність кандидата на пост Президента Володимира Зеленського в ефірі 1+1 досягла 14 відсотків». *НРУТР*, 17 квітня 2019 р. Посилання: https://www.nrada.gov.ua/za-try-peredvyborchih-misyatsi-prysutnist-kandydata-na-post-prezydenta-volodymyra-zelenskogo-v-efiri-1-1-dosyagla-14-vidsotkiv/?fbclid=IwAR052_L_hJn7XbuaXCJAW32zEgVXmQTPpmGKmvwZB3z6smGb2N9csMXCyU4

Соціальні медіа: За даними комунікаційно-дослідницького агентства PlusOne, в Україні налічують 21 млн користувачів інтернету, при цьому Facebook є найпопулярнішою соціальною медійною платформою (13 млн користувачів).¹² Провідні кандидати на посаду Президента щоденно використовували Facebook для залучення прибічників та реклами своїх заходів.

Дезінформація була всеохоплюючою. За даними організації StopFake та «Детектор медіа», російська дезінформація в соціальних медійних платформах, месенджерах та на телевізійних каналах просувала декілька наративів, зокрема думку про наближення колапсу української держави та суспільства, погіршення співпраці України з її західними друзями, а також про нелегітимність виборів.¹³ Деякі з цих інформаційних атак були спрямовані на підсилення існуючої напруги у суспільстві або на використання суперечливих культурних питань.

Хоча влада заблокувала деякі з російських новинних ресурсів та онлайн платформ, багато українців обходять блокування за допомогою віртуальних приватних мереж. Розгортається низка неурядових ініціатив щодо подолання дезінформації, в т.ч. силами ОПОРИ, «Детектору медіа», StopFake, Internews, IREX та НДІ. Незважаючи на ці зусилля, розуміння і обізнаність громадськості про дезінформацію та її цільовий дестабілізуючий ефект усе ще залишається на низькому рівні, зокрема у соціальних медіа. Росія також пристосувалась до медіа-заборон на території України, розповсюджуючи більше дезінформації на західних соціальних медіа-платформах та використовуючи групи та канали у месенджерах, таких як Telegram. Інформаційна стратегія Росії на цих виборах, як видається, була спрямована на вирощування нової аудиторії у соціальних мережах, дискредитацію виборчого процесу та атаку на кандидатуру пана Порошенка.

Протягом передвиборчого періоду НДІ здійснював моніторинг 33 місцевих та національних каналів у Telegram. Інформація, що поширювалася на цих каналах та стосувалася виборів, була здебільшого спрямована проти діючого Президента, висвітлення України було переважно негативне, в той час як події в Росії висвітлювалися, в основному, нейтрально. Під час президентської кампанії були виявлені деякі конкретні дезінформаційні повідомлення, в т.ч. неправдиве повідомлення про те, що громадян, які прийдуть голосувати, будуть забирати в армію. На деяких каналах ми спостерігали і протидію дезінформації з боку користувачів Telegram (які ідентифікували цю дезінформацію як «фейк»). Безпосередньо перед першим туром відбувся сплеск повідомлень щодо виборів. НДІ також виявив, що місцеві канали використовувалися для того, щоб направляти користувачів на канали більш вираженої політичної спрямованості. Це дослідження говорить про те, що у багатьох містах місцеві аудиторії «культивуються» з метою розповсюдження дезінформації. Така обробка аудиторії може бути легко використана перед майбутніми виборами або іншими важливими подіями.

Facebook зробив низку кроків для виявлення та протидії дезінформації, але вони були занадто обмеженими та відбулися занадто пізно, щоби значно вплинути на хід кампанії. Платформа видала 1907 сторінок, облікових записів і груп за спам, пов'язаний з Росією, і вимагала від адміністраторів впливових сторінок розкрити країну їхнього походження. Facebook також вирішив, що замовники політичної реклами в Україні мають бути місцевими. Instagram, компанія у власності Facebook, також вимагала вказувати джерело фінансування політичної реклами. Неясно, чи вживали інші популярні в Україні платформи кроків задля обмеження розповсюдження дезінформації під час цих виборів. Плани щодо моніторингу платної політичної реклами у Facebook протягом цих виборів були зірвані блокуванням сайтом моніторингових інструментів, розроблених на початку кампанії ProPublica та іншими. Всі соціальні медіа-платформи та месенджери мають разом з місцевими зацікавленими сторонами

¹² «Facebook в Україні», *PlusOne*, січень 2019 р. Посилання: http://plusone.com.ua/fb/en/facebook_in_ukraine.pdf.

¹³ Джерела інформації, медіаграмотність і російська пропаганда: результати всеукраїнського опитування громадської думки, *Детектор медіа*, лютий 2019 р. Посилання: <https://detector.media/infospace/article/164308/2019-03-21-dzherela-informatsii-mediagramotnist-irosiiska-propaganda-rezultati-vseukrainskogo-opituvannya-gromadskoi-dumki/>.

оцінити власну роль у цій виборчій кампанії. Компанії соціальних медіа повинні діяти більш своєчасно та рішуче задля того, щоб під час майбутніх виборів була змога виявити та протидіяти розповсюдженню дезінформації, яка підриває демократичний процес.

Атаки спрямовані на чесність виборчого процесу: Однією з характерних рис цих виборів було розповсюджене використання риторики, що ставила під сумнів чесність виборчого процесу, з боку кандидатів, партій, посадовців та організацій громадянського суспільства. НДІ здійснював моніторинг більше 75 облікових записів у соціальних мережах, пов'язаних із кандидатами, а також національних телеканалів, десяти газет на служб новин. Це дослідження показало, що протягом кампанії спостерігалось постійне зростання кількості таких інформаційних атак. Проведене НДІ дослідження суспільної думки показує наявність кореляції перед першим туром виборів між збільшенням інформаційних атак, спрямованих на чесність виборів та недовірою суспільства до виборчого процесу.

Рекомендації:

- Верховній Раді України слід надати суспільному мовнику достатньо фінансування, аби він міг виступати в якості конкурентоздатної альтернативи тим ЗМІ, що знаходяться у власності олігархів.
- Українським і міжнародним донорам слід надавати незалежним ЗМІ достатнє фінансування, аби вони могли виступати в якості конкурентоздатної альтернативи тим ЗМІ, що знаходяться у власності олігархів.
- НРУТР слід надати більше повноважень, незалежності та ресурсів для здійснення нагляду за чесним і неупередженим висвітленням виборів.
- Соціальним медіа та технологічним компаніям слід взяти на себе зобов'язання підвищити прозорість політичної реклами, зазначаючи її вартість та замовника протягом всього виборчого періоду.
- Компаніям соціальних медіа слід запровадити метод ідентифікації політичної реклами, щоб не залежати від ідентифікації зі сторони замовників або користувачів.
- Компанії соціальних медіа мають регулярно оцінювати вплив діяльності з протидії дезінформації, щоб підвищувати свою ефективність.
- Компаніям соціальних медіа слід інвестувати в покращення спроможності модерування контенту, аби ефективніше відфільтрувати неаутентичні сторінки.
- Компаніям, що управляють соціальними медіа, слід більше інвестувати в підтримку україномовних функцій своїх платформ та забезпечити своє представництво у країні, підвищити власну ефективність у протидії дезінформації та захистити цілісність української демократії спільно з тими, хто вже над цим тут працює.
- Українським органам влади, компаніям соціальних медіа та НУО, які працюють над протидією дезінформації, слід розповсюдити відомості про вплив дезінформації на ці вибори та визначити додаткові заходи, які можна було б вжити для зниження цієї загрози до наступних виборів до Верховної Ради.
- Зацікавленим сторонам слід утримуватися від необґрунтованих заяв щодо нечесності виборчого процесу.

ДЕЛЕГАЦІЯ ТА ЇЇ РОБОТА

Делегація прибула до Києва 17 квітня та провела зустрічі з політичними лідерами, командами кандидатів, членами виборчих комісій, високопосадовцями уряду, представниками громадських організацій, медіа та міжнародною дипломатичною спільнотою. 19-20 квітня команди спостерігачів розпочали роботу у 12 областях України, в т.ч. у Києві, де зустрічалися з членами місцевих штабів кандидатів, виборчих комісій, спостерігачами, медіа та громадськими активістами. У день виборів команди НДІ спостерігали за голосуванням та підрахунком голосів на виборчих дільницях по усій країні. До складу делегації входили:

Хетті Беббіт, США	Джон Ловдал, Норвегія
Гульнура Баялінова, Киргизстан	Іен МакГінніті, США
Колін Белл, США	Мака Мешвеліані, Грузія
Коріна Чепої, Молдова	Луїс Наварро, США
Рейчел Вестон Ешенбахер, США	Мері О'Хейген, Велика Британія
Кеті Фокс, США	Тамта Отіашвілі, Грузія
Лорі Фултон, США	Вардан Партамян, Вірменія
Калвін Гарнер, США	Ерік Петерсон, Швеція
Одрі Гловер, Велика Британія	Леся Раделіцкі, Бельгія
Девід В. Гемілтон, США	Боб Сатаваке, США
Крістіна Хартман, США	Джек Спасіано, США
Крістіна Джефферс, США	Стефан Швед, Польща
Лора Джуетт, США	Вільям Тейлор, США
Натія Джикія, Грузія	Сара Трістер, США
Ніколас Казвіні-Гор, США	Іен Т. Вудворд, США
Мірйам Крійнен, Нідерланди	

НДІ висловлює подяку Агентству міжнародного розвитку США (USAID) за фінансування роботи делегації. Окрім роботи міжнародних спостерігачів, НДІ підтримував моніторингову місію ENEMO та надавав технічну допомогу ОПОРІ. НДІ — це неприбуткова, неpartійна організація, яка працює задля підтримки та зміцнення демократичних інститутів по всьому світі шляхом підвищення участі громадян, відкритості та підзвітності уряду. НДІ організував понад 250 міжнародних місій із спостереження за виборами або місій з оцінювання виборчого процесу у більш ніж 65 країнах, в т.ч. 11 місій з оцінювання виборів в Україні, починаючи з 1992 року.

КОНТАКТИ НДІ

Джеррі Гартц, +1 202 728 5500, jhartz@ndi.org
Лора Джуетт, +1 202 728 5500, ljewett@ndi.org
Ярина Одинак, +380 67 904 4830, iodynak@ndi.org