

ОФІЦІЙНА ЗАЯВА СПОСТЕРЕЖНОЇ МІСІЇ НДІ ЩОДО ПРЕЗИДЕНТСЬКИХ ВИБОРІВ 31 БЕРЕЗНЯ 2019 РОКУ В УКРАЇНІ

Київ, Україна, 1 квітня 2019 року

Цей попередній звіт підготовлено делегацією спостерігачів Національного демократичного інституту (НДІ) на президентських виборах 31 березня в Україні. До складу делегації входили спостерігачі з дев'яти країн. Делегацію очолили колишній Посол в Україні Білл Тейлор (США), колишня Директорка Бюро демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ/БДПП) Одрі Гловер (Велика Британія) та колишня Міністерка у справах Європейського Союзу Біргітта Ольсон (Швеція). При підготовці цієї заяви було використано висновки чотирьох довгострокових аналітиків та напрацювання офісу НДІ в Україні, а також офіційну заяву спільної передвиборчої делегації НДІ та Європейського парламенту, опубліковану у листопаді 2018 року.¹

Метою спостережної місії НДІ є точна та неупереджена оцінка різних аспектів виборчого процесу та вироблення рекомендацій на підтримку мирних, достовірних виборів та посилення довіри суспільства до виборчого процесу. Делегація здійснювала свою діяльність відповідно до Декларації принципів міжнародного спостереження за виборами та доданого до нього 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 моніторинг виборчих процесів, здійснюватиме спостереження у другому турі, призначеному на 21 квітня, та робитиме нові заяви. Делегація визнає, що саме народ України, зрештою, визначатиме достовірність та легітимність проведених виборів.

ЗАГАЛЬНІ ПІДСУМКИ

Ці вибори були надзвичайно конкурентними і активність виборців була вищою, ніж на президентських виборах 2014 року. Вдруге після Революції Гідності, незважаючи на російську агресію, Україна знову продемонструвала свою здатність проводити вибори, які всебічно відображають волю виборців та відповідають основним міжнародним стандартам. Однак, багато важливих можливостей підвищити довіру громадськості шляхом покращення виборчого процесу було упущено за останні роки.

В день виборів голосування, підрахунок і підбиття підсумків на загал відбулись мирно та згідно з виборчими процедурами. Попередні результати виборів, оприлюднені Центральною виборчою комісією, були підтвержені надійним паралельним підрахунком голосів, проведеним Громадянською мережею ОПОРА. Активність виборців була високою. Члени комісії та спостерігачі виконували свої обов'язки ефективно. Оскільки жоден кандидат не отримав більшості, другий тур відбудеться 21 квітня.

¹ «Офіційна 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>

Україна має багато необхідних складових для проведення виборів, що викликають довіру, зокрема, належну нормативно-правову базу, відкрите медіа-середовище, повага основних свобод та активне громадянське суспільство. Політичний ландшафт характеризується високим рівнем конкуренції. Українці продемонстрували свою стійкість та відданість демократичному майбутньому країни шляхом конструктивної, мирної участі в цих виборах.

Водночас, виборчий процес виявив приховані проблеми — частково нові, частково давні. Під час кампанії багато кандидатів, здавалось, готували підґрунтя для оспорювання результатів виборів, заздалегідь дискредитуючи виборчий процес. Ці дії підсилювали російські наративи. Інші ключові виклики стосуються недоліків виборчого законодавства та занепокоєння щодо прозорості та неупередженості органів, що організували вибори, зловживання ресурсами та владою, в т.ч. шляхом політизації державних інститутів, недостатня кількість дій на підтримку рівності між чоловіками та жінками та включення маргіналізованих груп населення, нерівності доступу до традиційних ЗМІ, а також дезінформації, що надходила від онлайн-медіа та з інших джерел. Для багатьох з актуальних проблем існують перевірені рішення. Майбутній поступ у цих сферах залежатиме від політичної волі.

Оскільки жоден з кандидатів не отримав абсолютної більшості голосів, два переможці першого туру виборів за три тижні візьмуть участь у другому турі. Делегація запропонувала низку рекомендацій задля покращення виборчого процесу, які можуть бути реалізовані перед другим туром виборів, зокрема:

- ЦВК слід вжити додаткових заходів для забезпечення прозорості;
- Верховній Раді України слід винести на обговорення й голосування законопроект №8270, згідно з яким підсилюється покарання за порушення виборчого законодавства;
- кандидатам слід утримуватися від проведення негативних кампаній та поширення дезінформації;
- кандидатам слід взяти участь у дебатах і зосередитися на важливих для виборців темах;
- компаніям, що займаються соціальними медіа, слід оцінити роль, яку їхні платформи відіграли у виборах, щоб мати змогу діяти оперативно й рішуче напередодні майбутніх виборів;
- органам державної влади та виборчим органам слід докласти більше зусиль для моніторингу, недопущення та покарання за зловживання адміністративним ресурсом в ході кампанії.

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. Серед досягнень пост-революційного уряду та парламенту — децентралізація влади з передачею повноважень на місцевий рівень, вільна торгівля та безвізовий режим з Європейським Союзом, створення антикорупційних інститутів, реформування державних закупівель, охорони здоров'я, освіти та пенсійної системи, енергетична незалежність від Росії та макроекономічна стабілізація. Політичне середовище є відкритим і конкурентним. Ще більш вражаючою стали перетворення серед самих українців, які чітко продемонстрували своє прагнення до інтеграції до європейських інститутів та непохитну вірність ідеї демократичного майбутнього.

Позачергові вибори 2014 року характеризувалися високими очікуваннями щодо реформ та надіями на швидке закінчення конфлікту з Росією. П'ять років по тому, згідно з опитуваннями НДІ, 80% українців з усіх регіонів вважають за важливе, аби у країні було встановлено повноцінну демократію.² Водночас, значна частина населення постраждала від конфлікту й розчарована низьким темпом змін та зниженням рівня життя. Незадоволеність слабкими успіхами у боротьбі з корупцією та просуванні незалежності судової системи були одними з факторів, що призвели до низького рівня підтримки громадянами політичних лідерів та інститутів. Прагнення демократії та нереалізовані очікування спонукали запит на зміни. У цьому сенсі вибори стали роздоріжжям для українських лідерів.

Агресія Кремля залишається центральним елементом 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, економічної та соціальної систем України.

Президентські та парламентські вибори 2019 року визначають політичні напрямки розвитку України на прийдешні роки. Не менш важливо те, що проведення виборів — в т.ч. суспільна довіра, яку вони викликають — визначить завдання для наступної президентської адміністрації, парламенту та уряду. Виборчі процеси, що заслуговують на довіру, дадуть Україні імпульс на шляху демократичного розвитку. У свою чергу, напрямок вибору українців буде відчутним і за межами країни.

Після президентських виборів імовірні політичні перебудови. Політичні лідери звертатимуть свою увагу на заплановані на осінь парламентські вибори, в результаті чого можуть з'явитися нові партії та об'єднання. Завдяки цьому партії отримають нову можливість завоювати підтримку та довіру потужної частини електорату, яка відчуває, що їхні політичні інтереси недостатньо представлені.

Успішність зусиль України щодо забезпечення заможного, незалежного та демократичного майбутнього має надзвичайну вагу для глобальної безпеки 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 запевнення, що двері до ЄС та НАТО залишаються відкритими.

ДЕНЬ ВИБОРІВ

Процедури під час дня голосування

Громадянська мережа ОПОРА, НДІ та інші спостерігачі в цілому позитивно оцінили дотримання порядку процедур під час голосування та загальну атмосферу на виборчих дільницях. ОПОРА зазначила, що якість дотримання дільничними виборчими комісіями законних процедур покращилася порівняно із позачерговими виборами у 2014 році. Побювання щодо надмірної

² «Можливості та перешкоди на шляху демократичного переходу України», НДІ, грудень 2018 р. <https://www.ndi.org/publications/ukraine-voters-undecided-seeking-new-faces-pivotal-2019-election>

скупченості виборців та випадків насильства на виборчих дільницях не справдилися. Спостерігачі НДІ відзначили, що лише невелика кількість виборчих дільниць була доступною для виборців з інвалідністю.

Результати паралельного підрахунку голосів виборців ОПОРИ співпадають із попередніми результатами опублікованими на сайті ЦВК. Оскільки жоден із кандидатів не набрав більшості голосів виборців, Володимир Зеленський та Петро Порошенко будуть приймати участь у другому турі виборів 21 квітня.

На виборчих дільницях по всій країні були присутні незалежні спостерігачі, в т.ч. представники ОПОРИ та Комітету Виборців України (КВУ). Також були присутні інші спостерігачі, зокрема воєнізовані організації такі як Національні дружини та спостерігачів від багатьох кандидатів.

Відповідно до Міністерства внутрішніх справ, до закриття виборчих дільниць були зафіксовані повідомлення про порушення виборчого законодавства, зареєстровано 17 протоколів про адмінпорушення та відкрито 31 кримінальне провадження. До поліції надійшло 18 повідомлень про замінування виборчих дільниць протягом дня, 11 із них надійшло із Дніпропетровської області. Медіа повідомили, що на одній з виборчих дільниць у Чернігові кинули пляшку з коктейлем Молотова. Полум'я швидко загасили, голосування не було зупинено.

Багато з виборчих штабів протягом дня робили заяви, звинувачуючи інші штаби, кандидатів, виборчі органи та правоохоронні органи у різноманітних виборчих порушеннях та фальсифікаціях.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ТА АДМІНІСТРУВАННЯ ВИБОРІВ

Нормативно-правова база

Різні міжнародні та українські експерти погоджуються, що нормативно-правова база для президентських виборів є, в цілому, нормальною. Проте, деякі ключові зміни, рекомендовані мережею ОПОРА, НДІ³ та іншими, впроваджені не були. До них відносяться гармонізація законів про президентські, парламентські та місцеві вибори, вдосконалення процедури голосування для внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та внутрішніх трудових мігрантів у місцях поточного проживання, а також посилення виборчого правосуддя та припинення безкарності шляхом впровадження більш ефективного та неупередженого розв'язання виборчих спорів і своєчасного, дієвого та пропорційного покарання порушників виборчого законодавства.

Спосіб формування окружних виборчих комісій (ОВК) та дільничних виборчих комісій (ДВК) залишається складним та вразливим до зловживань. Партії, кандидати та спостерігачі не довіряють системі. Всі зареєстровані кандидати мають право висувати членів до ОВК та ДВК. На цих виборах більше третини з 39 кандидатів не вели активної виборчої кампанії, але скористалися

³ Пріоритетні рекомендації для подальшої імплементації у сфері виборів, *ОПОРА*, 10 вересня, 2018. Посилання: <https://www.oporaua.org/report/vybory/45461-protses-vykonannya-ukrayinoyu-rekomendatsiy-u-sferi-vyboriv-nadanykh-mizhnarodnymy-ta-natsionalnymy-sposterezhnymy-misiyamy-mizhnarodnymy-orhanizatsiyamy-ta-inozemnymy-krayinamy-partneramy>

«Офіційна 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>

правом призначати членів комісій на найнижчому рівні.⁴ Існують підозри, що так звані «технічні кандидати» взяли участь у виборчих перегонах, аби призначити своїх представників у комісії, щоби потім передати їх кандидатам з більшим рівнем підтримки, які, таким чином, отримали непропорційний вплив на роботу комісій. Пов'язаною із цим проблемою була заміна членів комісій у період з часу формування ОВК та ДВК до дня виборів, яка склала більш ніж третину від числа членів ОВК та ще більшу частку від складу ДВК. Така плінність кадрів знижує ефективність навчання членів комісій, яке проводили протягом виборчого процесу ЦВК та інші організації.

Органи адміністрування виборів

Новий склад ЦВК, призначений у вересні 2018 року, діяв професійно та ефективно і, незважаючи на обмеження у часі та ресурсах, зумів виконати більшість запланованих заходів у визначені терміни. Комісія вчасно та в інклюзивний спосіб зареєструвала кандидатів та покращила свою інфраструктуру кібербезпеки. Проте, згідно з результатами кількох опитувань, цих кроків виявилось недостатньо, щоб подолати проблему низького рівня довіри до ЦВК з боку суспільства. Комісія доклала зусиль для підвищення прозорості своєї роботи. Однак її рішення часто приймалися на засіданнях за зачиненими дверима.

ЦВК здійснила певні кроки для надання можливості проголосувати виборцям, що проживають у Криму та на підконтрольних Росії частинах Донецької та Луганської областей, а також ВПО. Парламент не прийняв законопроект №6240, який би спростив цей процес. Станом на 28 березня, більше 300 000 українців скористалися новими процедурами і змінили місце голосування.⁵ До цього числа увійшла лише невеличка частка ВПО. Крім того, організації громадянського суспільства повідомляли про фінансові та фізичні перешкоди безпечно перетинати «лінію розмежування» та не дозволили багатьом мешканцям окупованих та охоплених конфліктом територій змінити місце голосування.

Виборче правосуддя

Верховна Рада відклала розгляд законопроект №8270 про посилення відповідальності за порушення виборчого законодавства.⁶ Багато виборчих штабів та організацій громадянського суспільства вважають, що це відтермінування було політично вмотивованим.

Національна поліція та інші правоохоронні органи загалом реагували на порушення, які мали місце під час передвиборчої кампанії. Виглядає так, що розслідування не проводилися на користь або проти якогось певного кандидата. ОПОРА та Міжнародна фундація виборчих систем (IFES)

⁴ «Третій проміжний звіт за результатами спостереження на виборах Президента України 29 березня 2019 року», ОПОРА, 29 березня 2019 р. Посилання: <https://opora.org/report/vybory/vybory-prezydenta/vybory-prezydenta-2019/17172-tretyi-zvit-gromadianskoyi-merezhi-opora-za-rezultatami-sposterezhenia-na-viborakh-prezydenta-ukrayini-31-bereznia-2019-roku-berezen>

⁵ «Цьогоріч на виборах Президента місце голосування змінила рекордно велика кількість людей», ОПОРА, 27 березня 2019 року. Посилання: <https://www.opora.org/news/vybory/vybory-prezydenta/vybory-prezydenta-2019/17128-tsogorich-na-viborakh-prezydenta-mistse-golosuvannia-zminila-rekordno-velika-kilkist-liudei>

⁶ Законопроект №8270 «Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення виборчого законодавства» від 13 квітня 2018 р. Посилання: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63864

спільно навчали правоохоронців виявляти порушення та реагувати на них. Міністерство внутрішніх справ регулярно публікувало інформацію про кількість та види зареєстрованих порушень.

Один із членів ЦВК повідомив НДІ, що більшість із поданих до ЦВК скарг було відхилено окремими членами комісії з технічних підстав, що завадило їх прозорому розгляду по суті повним складом ЦВК або направленню спостерігачів для оцінювання виборчого процесу — ця проблема і раніше відзначалася на виборах в Україні.

Кандидати подали низку позовів на дії ЦВК та Державного реєстру виборців (ДРВ). У справах, хід яких відстежував НДІ, суди надали доступ до повного тексту рішення в режимі онлайн протягом тижня, що є важливим елементом забезпечення прозорості. ОПОРА перевірила більше 1000 справ, і відзначила, що рішення місцевих судів іноді були «різними та суперечливими».⁷

КАНДИДАТИ ТА ПЕРЕБІГ ПЕРЕДВИБОРЧОЇ КАМПАНІЇ

Кампанія була конкурентною, у виборців був широкий спектр варіантів. Проте, виборці були незадоволені наявним вибором. В той час як серед електорату відчутні сильні настрої проти правлячих кіл, наявність лише одного дійсно нового обличчя серед провідних кандидатів призвела до невизначеності для багатьох виборців, яка зберігалася до завершальної стадії виборчого процесу.⁸

Кандидати та партії, переважно мали змогу вести відкриту передвиборчу кампанію. Свобода зібрань та свобода слова, в основному, забезпечувалися. Команди кандидатів, спостерігачі та журналісти повідомляли про окремі випадки провокацій та мітинги опонентів на заходах, які проводили деякі кандидати, зокрема Юлія Тимошенко та Петро Порошенко. Найбільш активно передвиборчу кампанію вели Петро Порошенко, Юлія Тимошенко, Олег Ляшко та Анатолій Гриценко, в той час як Юрій Бойко та Олександр Вілкул проявляли особливу активність на сході та півдні, а Руслан Кошулинський — у деяких регіонах центральної та західної України. Володимир Зеленський вдався до нестандартного підходу, звертаючись до виборців, переважно, в режимі онлайн, при цьому беручи участь у насиченому календарі розважальних заходів, які не були частиною виборчої кампанії.

Виборча кампанія постійно супроводжувалася негативною агітацією, яка включала особистісні напади та повідомлення, спрямовані на роз'єднання суспільства. Традиційні методи так званого «чорного піару» поєднувалися з дезінформацією, звинуваченнями у фальсифікаціях та звинуваченнями у дезінформації щодо фальсифікацій. Особисті випадки, зокрема в Інтернеті, часто застосовували мову та зображення, які загострюють ідейні розбіжності та дискредитують об'єкт атаки. Нападки на сам виборчий процес сприяли формуванню високого рівня недовіри до інститутів влади. Повідомлення кандидатів щодо політичних планів та пріоритетів у більшості випадків перекривалися «інформаційним шумом».

⁷ «Третій проміжний звіт за результатами спостереження на виборах Президента України 29 березня 2019 року», ОПОРА, 29 березня 2019 р. Посилання:

<https://opora.ua.org/report/vybory/vybory-prezydenta/vybory-prezydenta-2019/17172-tretii-zvit-gromadianskoyi-merezhi-opora-za-rezultatami-sposterezhenia-na-viborakh-prezidenta-ukrayini-31-bereznia-2019-roku-berezen>

⁸ «Можливості 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>

У першому турі виборів узяла участь рекордна кількість кандидатів — 39 осіб. За інформацією громадянських моніторингових груп, більше третини кандидатів не вели повноцінну передвиборчу кампанію.⁹ Ці особи були так званими «технічними кандидатами», чия роль полягала у заплутуванні виборців, відтягуванні голосів у опонентів або створенні більшості у виборчих комісіях для інших кандидатів, як уже описувалося вище.

Звинувачення у підкупі виборців — давня риса українських виборів — були помітною характеристикою даної кампанії. Постійно лунали скарги щодо кампаній Юлії Тимошенко та Президента Порошенка. Хоча було відкрито більше 70 кримінальних справ щодо підкупу виборців, судові рішення по жодному з процесів не будуть винесені до завершення виборів. Ці звинувачення, незалежно від реальної дійсності, мають руйнівний вплив на виборчий процес, та іноді, як здається, спрямовані на закладання підвалин для висування претензій до результатів волевиявлення.

Значні звинувачення у використанні адміністративного ресурсу, як ще одна характерна риса виборів в Україні, лунали лунали щодо кількох разових бюджетних програм, серед яких спеціальні пенсійні виплати в березні та квітні, підвищення заробітної платні військовослужбовців, монетизації субсидій на комунальні послуги для домогосподарств, а також виплати субсидій на регіональний розвиток. В той час як законність таких заходів має тлумачитися в рамках українського контексту, вони суперечать рекомендаціям БДПЛ/ОБСЄ та Венеціанської комісії Ради Європи.¹⁰

Не менше занепокоєння викликало враження щодо не консолідованості та упередженості правоохоронних органів. Представники різних виборчих штабів публічно звинувачували різні відомства та органи в ігноруванні їхніх повноважень та роботі на користь певних учасників виборів. Іншою тривожною рисою передвиборчого періоду стала поява воєнізованих формувань, які заважали агітаційним заходам, влаштовували сутички з поліцією та нищили приміщення, пов'язані з кандидатами та партіями.

Ці вибори пройшли за новим законодавством, що регулює партійні та виборчі фінанси, підвищуючи прозорість у цій сфері. Однак багато з рекомендацій НДІ та інших сторін залишилися невиконаними. Нормативно-правова база має низку суперечливих моментів, процес внесення малих пожертвувань залишається обтяжливим, регулювання витрат до початку офіційної кампанії недостатнє, а ЦВК бракує ресурсів для ефективного моніторингу та реалізації законів і нормативно-правових актів. На додачу до цього, НАЗК усе ще не має репутації неупередженого органу.

Серед українців існує величезний запит на політичні партії та виборних посадовців, які представляли б інтереси громадян, а не вузького прошарку еліти. Проте фінанси олігархів залишаються ключовим рушійним фактором у політичному та електоральному середовищі. Один з громадських активістів описав президентські вибори як «змагання грошей, а не ідей». Хоча

⁹ За повідомленнями від спостерігачів ОПОРИ та Комітету виборців України (КВУ), так звані «технічні кандидати» взагалі не вели агітації.

¹⁰ Спільні 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)

кандидати мали право збирати кошти на проведення кампанії, у коштах, про які звітувалося, помітна значна непропорційність. Діючий президент повідомив про самофінансування своєї кампанії на суму, що більш ніж вдвічі перевищує ресурси наступного за сумою кандидата, та є більшою, ніж у восьми наступних кандидатів разом узятих.¹¹ Крім того, статус одного з кандидатів як медійної особи дозволив йому отримувати значне висвітлення в ЗМІ, яке не було охоплене звітами про фінансування виборчої кампанії.

Громадське спостереження за виборами

Незалежний громадський моніторинг виборів в Україні уже став усталеною практикою. Громадські моніторингові організації спостерігають за кожними великими виборами, починаючи з 1994 року. Однак, на відміну від 2014 року, спостерігачі Громадянської мережі ОПОРА зіткнулися зі спробами втручання та дискредитації їх роботи. У січні на громадського омбудсмена ОПОРИ, який повідомляв про випадки порушення виборчого законодавства у Кропивницькому, було здійснено напад у під'їзді його будинку.¹² Особи, що представлялися представниками ОПОРИ, у березні обдзвонювали виборців з агітацією або погрозами.¹³ У двох випадках ЦВК перешкоджала присутності представників ОПОРИ на її зібраннях, при цьому не чинячи перешкод міжнародним спостерігачам.¹⁴

ЦВК акредитувала 139 громадських моніторингових організацій, що у 14 разів більше, ніж було в 2014 році. За даними ОПОРИ, багато з новоакредитованих груп спостерігачів таємно пов'язані з політичними партіями та кандидатами у президенти, або ж не мають жодного досвіду спостереження за виборами.¹⁵ Частина з зареєстрованих організацій пов'язувалися з екстремістськими або воєнізованими угрупованнями, які відкрито погрожували застосуваннями сили в день виборів «для захисту голосування». Ці тенденції вказують на те, що вимоги щодо реєстрації спостерігачів є вразливими до зловживань з боку груп, які мають намір здійснювати вплив або порушували виборчий процес у день виборів.

РІВНА УЧАСТЬ ТА ІНКЛЮЗИВНІСТЬ

¹¹ «Фінзвіти кандидатів у президенти: ілюзія прозорості», *Чесно*, 29 березня 2019 р. Посилання: <https://www.chesno.org/post/983/>

¹² Напад на представника ОПОРИ, *ОПОРА*, 28 лютого 2019 р. Посилання: <https://www.oporaua.org/en/news/vybory/vybory-prezidenta/vybory-prezidenta-2019/46437-attack-on-opora-public-ombudsman-in-kropyvnytskyi>

¹³ «Громадянська мережа ОПОРА не проводить жодних телефонних обдзвонів громадян», *ОПОРА*, 12 березня 2019 р. Посилання: <https://www.oporaua.org/en/news/vybory/vybory-prezidenta/vybory-prezidenta-2019/16866-gromadianska-merezha-opora-ne-provodit-zhodnikh-telefonnikh-obdzvoniv-gromadian>

¹⁴ «Заява ОПОРИ щодо неправомірності дій ЦВК з винесення на обговорення та надання дозволу офіційному спостерігачу бути присутнім на засіданні», *ОПОРА*, 22 березня 2019 р. Посилання: <https://www.oporaua.org/en/statement/vybory/vybory-prezidenta/vybory-prezidenta-2019/17014-zaiava-gromadianskoyi-merezhi-opora-shchodo-nepravomirnosti-dii-tsentralnoyi-viborchoyi-komisiiyi-z-vinesennia-na-obgovorennia-ta-nadannia-dozvolu-na-pravo-prisutnosti-na-zasidanni-ofitsiinogo-sposterigacha>

¹⁵ «За крок до фейку: громадське спостереження за виборами Президента України», *ОПОРА*, 21 лютого, 2019 р. Посилання: https://oporaua.org/article/vybory/vybory-prezidenta/vybory-prezidenta-2019/fake_observers

Незважаючи на те, що жінки залишаються недостатньо представленими серед політичних лідерів, 77% українців вважають рівність між чоловіками та жінками важливою або дуже важливою.¹⁶ З 2018 року у складі новопризначеної ЦВК жінки вперше становлять більшість. Склад членів ОВК також є гендерно збалансованим. Впродовж останніх років декілька провідних політичних партій підтримали прогресивну тенденцію громадської думки і заснували жіночі крила або запровадили внутрішні гендерні квоти. Однак цей підхід не знайшов відображення у виборчих програмах або кампаніях кандидатів на посаду президента. Мало хто з них намагався залучити голоси жінок або згадував про заходи щодо забезпечення більшої рівності між чоловіками та жінками.

Крім того, на фоні президентських виборів набирала хід добре організована кампанія проти рівності. У березні кілька кандидатів у президенти та представників виборчих штабів відвідали IV Всеукраїнський Форум Сім'ї, де організатори виступили з ініціативою про виключення терміну «гендер» з усього законодавства України та робив заяви проти ратифікації Конвенції Ради Європи про запобігання насильству проти жінок і домашньому насильству. У відповідь 147 неурядових організацій закликали кандидатів у президенти звернутися до питань рівності між чоловіками та жінками у своїх програмах. Під час зустрічей, які проводили представники НДІ, їх повідомили, що антигендерна кампанія готує ґрунт для парламентських виборів, а також може вказувати на виникнення релігійно-орієнтованих політичних партій, які прагнуть зіграти на протиріччях у цьому контексті. Повідомлялось також, що ця кампанія підсилює російську риторику. Росія прагне підірвати прагнення України, наступаючи на рівність і толерантність — ключові цінності Європейського Союзу. Крім того, сексизм і ейджизм явно супроводжували виборчу кампанію, знаходячи відображення на білбордах, під час публічних заходів та у соціальних мережах.

Згідно з опитуваннями НДІ, більшість українців прагнуть жити у суспільстві, де поважають права людини та забезпечують справедливе правосуддя для всіх, у відповідності до європейських цінностей¹⁷. Ставлення суспільства до спільноти ЛГБТІ повільно змінюється, в той же час в ході виборчої кампанії постійно лунали повідомлення гомофобної забарвленості. Незважаючи на те, що наказ Міністерства охорони здоров'я від 2016 року полегшив отримання трансгендерними людьми належних посвідчень особи, НУО «Інсайт» повідомила НДІ, що, якщо вказана у такому документі стать не відповідає зовнішньому вигляду людини, її можуть не допустити до голосування.

Люди з інвалідністю також стикаються з перешкодами щодо політичної участі та є недостатньо представленими у політичному керівництві. В той час, як закон вимагає, щоб виборчі дільниці були доступними для людей з інвалідністю, на практиці більшість з них не обладнані відповідним чином. Рекомендації ОБСЄ/БДПЛ щодо доступності поки що не впроваджені. Наявна можливість голосування на дому, але цього недостатньо для відповідності стандартам Конвенції ООН з прав людей з інвалідністю. Виборчі та агітаційні матеріали, в основному, залишаються недоступними для певних категорій громадян з інвалідністю, в т.ч. людей із порушенням зору.

¹⁶ «Ставлення до жіночої політичної участі в Україні», НДІ, лютий 2016 р. Посилання: <https://www.ndi.org/ukraine-gender-research-2016>

¹⁷ «Можливості 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>
«Ставлення до жіночої політичної участі в Україні», НДІ, лютий 2016 р. Посилання: <https://www.ndi.org/ukraine-gender-research-2016>

Участь виборців-ромів могла бути ускладнена, тому що, серед іншого, деякі члени цієї спільноти не мають дійсних посвідчень особистості або постійного місця реєстрації, що унеможливило включення особи до списків виборців. Хоча формальних обмежень щодо участі у виборах неукраїномовних виборців немає, зусилля щодо сприяння такій участі дуже обмежені. Бюлетені та інші виборчі матеріали доступні лише українською мовою, незважаючи на те, що для 30% населення рідною мовою є російська, угорська, румунська або болгарська.

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 українців продовжують дізнаватися про новини з телебачення. Водночас зростає важливість онлайн-джерел політичної інформації. Онлайн-джерела інформації пропонують більше різноманіття, ніж телебачення, і дають політикам ширший доступ до виборців. Водночас, онлайн користувачі піддаються впливу великих обсягів дезінформації без посилок на джерела.

Більшість телевізійних каналів знаходяться у власності кількох багатих осіб, або «олігархів». В цілому, ті кандидати, які мали тісні зв'язки зі ЗМІ, що їх підтримують олігархи, отримували на відповідних каналах масштабне та непропорційно позитивне висвітлення, що обмежувало можливості інших кандидатів доносити свої повідомлення. Низка команд кандидатів також зазначали, що деякі з цих телеканалів заповнені негативними новинами про них, причому іноді погляди та заяви цих кандидатів навмисно перекручувалися.

Володимир Зеленський, зірка телебачення, у передвиборчий період отримував перевагу через десятки годин ефіру в «прайм-тайм», що було недоступно іншим кандидатам. Тлумачення законності цього залишається відкритим, але багато представників громадянського суспільства та партій вважають це несправедливою перевагою. За кілька днів до виборів вийшли нові серії найпопулярнішого телесеріалу за участю пана Зеленського, де він грає політичного аутсайдера, якого несподівано обирають президентом.

Спроби встановити рівні правила гри у медійному полі були недостатніми. Нормативно-правова база, яка регулює президентські вибори, передбачає 30 хвилини безкоштовного ефіру на суспільному телебаченні та радіо для кожного кандидата. Однак це висвітлення було незначним порівняно з ефірним часом, що його отримали кандидати, яких підтримували приватні телеканали, або з часом, придбаним кандидатами, чії кампанії добре фінансувалися. 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.

Національна суспільна телерадіокомпанія України (НСТКУ), єдина національна телекомпанія, що фінансується державним коштом, зобов'язана надавати збалансовану інформацію в інтересах суспільства. НСТКУ постійно недоотримує фінансування, що заважає їй виступати в якості альтернативи приватним каналам. Існують також ознаки втручання у висвітлення нею політичних питань, серед яких — раптове звільнення Голови Ради правління НСТКУ перед виборами.

Соціальні медіа

За даними комунікаційно-дослідницького агентства PlusOne, в Україні налічують 21 млн користувачів мережі Інтернет, при цьому Facebook є найпопулярнішою соціальною медійною платформою (13 млн користувачів).¹⁸ Провідні кандидати на посаду Президента щоденно використовували Facebook для залучення прибічників та реклами своїх заходів. У соціальних медіа набула розповсюдження негативна агітація, яка включала повідомлення гомофобного та сексистського змісту.

За даними організацій 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, відмову від України її західними друзями, а також про нелегітимність виборів.¹⁹ Деякі з цих інформаційних атак були спрямовані на підсилення існуючої напруженості або використання суперечливих культурних питань. Крім того, звинувачення з боку ключових зацікавлених осіб у контексті виборів щодо використання дезінформації та неправдивих новин випереджали скарги про інші порушення на виборах²⁰.

Хоча влада заблокувала деякі з російських джерел новин та цифрових платформ, багато українців обходять блокування за допомогою віртуальних приватних мереж (VPN). Розгортається низка неурядових ініціатив щодо подолання дезінформації, в т.ч. силами ОПОРИ, «Детектор 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 мережах.

Зусилля таких платформ, як Facebook, Instagram, WhatsApp, Google, YouTube, Twitter та ін. задля забезпечення прозорості рекламних оголошень досі залишаються недостатніми для запобігання маніпуляціям, та видаються епізодичними, а не проактивними та комплексними. Деякі з цих платформ вжили заходів, аби зменшити загрозу дезінформації та підвищити прозорість протягом виборчого періоду. Наприклад, Facebook видалив 107 «неаутентичних» сторінок, облікових записів і груп, частина з яких діяла в Росії з прицілом на Україну, вимагав від адміністраторів впливових сторінок надавати відомості щодо країни їхнього проживання, а також оголосив, що покупці політичної реклами мають бути розташовані в Україні. Facebook продемонстрував можливість змін, спрямованих на підвищення рівня прозорості реклами, хоча ці кроки виявились недостатніми та запізними з точки зору ходу кампанії, аби мати позитивний ефект. Такі заходи є корисними, але їх реалізація усе ще є проблематичною: термін «неаутентичний» залишається

¹⁸ «Facebook в Україні», *PlusOne*, січень 2019 р. Посилання: http://plusone.com.ua/fb/en/facebook_in_ukraine.pdf

¹⁹ «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-i-rosiiska-propaganda-rezultati-vseukrainskogo-opituvannya-gromadskoi-dumki/>

²⁰ НДІ здійснював моніторинг заяв ключових зацікавлених осіб у контексті виборів та основних ЗМІ щодо звинувачень у дезінформації, купівлі голосів та інших форм втручання у виборчий процес. Для моніторингу використовувалися такі джерела, як онлайн-платформи дев'яти національних телеканалів, десять газет та служб новин, а також більше 75 майданчиків у соціальних мережах, які ведуться від імені кандидатів.

неясним, випуск у середині березня бібліотеки реклами Facebook відбувся занадто пізно, щоб бути ефективним, а очікування, що рекламодавці добровільно маркуватимуть свою рекламу, до кінця не справилися.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПОКРАЩЕННЯ СИТУАЦІЇ ПЕРЕД ДРУГИМ ТУРОМ

Делегація з повагою пропонує наступні рекомендації, зосереджені, переважно, на тих кроках, які б можна було здійснити для покращення виборчого процесу перед другим туром. У заяві після другого туру виборів НДІ надасть рекомендації на більш тривалий термін.

Органи адміністрування виборів

- ЦВК слід вжити заходів з підвищення прозорості, в т.ч. проводити обговорення, розгляд проектів рішень та запитів під час засідань ЦВК у відкритому режимі, з доступом для спостерігачів, своєчасно публікувати порядок денний, проекти резолюцій, проекти рішень, скарги та інші ключові виборчі дані на веб-сайті ЦВК у машиночитному форматі.

Виборче правосуддя

- Для підвищення прозорості процесу обробки скарг ЦВК слід розглянути можливість стандартизації процесу подачі скарг та створити на своєму веб-сайті реєстр усіх поданих скарг.
- Верховна Рада має зміцнити нормативно-правову базу для попередження порушень виборчого законодавства та покарання за них. Перед другим туром слід провести розгляд і голосування законопроекту №8270.
- Поліція, прокуратура та суди мають забезпечувати своєчасне, ефективне та співмірне покарання за порушення виборчого законодавства.

Середовище проведення виборчої кампанії

- Для уникнення загострення суспільного роз'єднання, кандидати мають утримуватися від ведення кампанії на основі негативних, зневажливих та нетолерантних повідомлень та розповсюдження дезінформації.
- Кандидати мають шукати можливості для участі у дебатах з питань, важливих для виборців, і намагатися заохочувати участь виборців шляхом діалогу, зосередженого на суперництві політичних ідей.
- Кандидатам слід погодити кодекс поведінки, який чітко передбачає дотримання ними закону та високих стандартів етики.
- Слід докладати більших зусиль для моніторингу, недопущення та покарання за зловживання адміністративним ресурсом в ході кампанії.
- ЗМІ мають заохочувати обговорення кандидатами їхніх політик та рішень для розв'язання проблем, що стоять перед країною, та надавати ефірний час для такого обговорення.
- Всім правоохоронним органам слід зробити додаткові кроки, щоб продемонструвати власну неупередженість.

Спостереження за виборами

- *Всім міжнародним та громадським спостерігачам слід працювати у відповідності до «Декларації принципів міжнародного спостереження за виборами» та «Декларації глобальних принципів непартійного спостереження і моніторингу виборів громадськими організаціями».*
- *Не слід безпідставно відмовляти у реєстрації добросовісним громадським організаціям спостерігачів, проте ЦВК повинна мати повноваження щодо скасування акредитації спостерігачів, які погрожують застосуванням сили.*

Рівна участь та інклюзивність

- *Кандидатам слід звернути увагу на потреби недостатньо представлених груп та відповісти у своїх програмах і кампаніях на суспільний запит щодо більшої рівності між чоловіками та жінками.*

ЗМІ та інформаційне середовище

- *ЗМІ, зокрема державний мовник, мають виділяти більше ефірного часу для збалансованого, конструктивного обговорення питань та політичних пропозицій, включно з обговореннями основних демократичних принципів, таких як рівність, толерантність та недискримінація.*
- *Соціальні медіа, такі як Facebook, Instagram, WhatsApp, Google, YouTube, Twitter та Telegram, мають у співпраці з відповідними місцевими та міжнародними організаціями оцінити ту роль, яку ці платформи відіграли у поширенні дезінформації під час виборів.*
- *Ці платформи повинні оцінити наслідки, щоб мати змогу діяти оперативніше й ефективніше напередодні майбутніх виборів.*

ДЕЛЕГАЦІЯ ТА ЇЇ РОБОТА

Очільники делегації НДІ — Тейлор, Гловер та Ольсон — символізують важливість трансатлантичної підтримки демократичної України. Делегація прибула до Києва 26 березня та провела зустрічі з політичними лідерами, командами кандидатів, членами виборчих комісій, високопосадовцями уряду, представниками неурядових організацій, журналістами та дипломатами. 29-30 березня команди спостерігачів направились до 14 регіонів України, в т.ч. до Києва, де зустрічалися з членами місцевих виборчих комісій, спостерігачами та громадськими активістами. У день виборів команди НДІ спостерігали за процесами голосування та підрахунку голосів на виборчих дільницях по усій країні. До складу делегації також входили:

Пейдж Александер, США
Маріам Барамідзе, Грузія
Робін Кернеган, США
Коріна Чепой, Молдова
Наз Дуракоглу, США
Рейчел Вестон Ешенбахер, США
Кеті Фокс, США
Кальвін Гарнер, США

Джон Ловдал, Норвегія
Кейтлін Меттьюз, США
Ієн МакГінніті, США
Мішель МакГрорті, США
Мака Мешвеліані, Грузія
Антоні Місь, Польща
Даміан Мерфі, США
Мері О'Хейген, Велика Британія

Габріель Гулд, США
Крістіна Гартман, США
Лора Джуєтт, США
Натія Джикія, Грузія
Лайнел Джонсон, США
Петер Кааман, Швеція
Джонатан Кац, США
Мір'ям Крїйнен, Нідерланди
Магда Лабадзе, Грузія

Тамта Отіашвілі, Грузія
Петр Подкопаєв, США
Крістін Квірк, США
Йоанна Рогозинська, Канада
Боб Сатаваке, США
Стефан Швед, Польща
Андрій Шимоняк, США
Ієн Т. Вудвард, США

Місія використовує спостереження постійних аналітиків НДІ, які працюють з початку січня, поточну роботу працівників НДІ в Україні, а також даними передвиборчої місії НДІ, яка мала місце у листопаді 2018 року.

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 посилення участі громадян, відкритості та підзвітності уряду. НДІ організував понад 250 міжнародних спостережних місій або місій з оцінювання у більш ніж 65 країнах, в т.ч. 11 місій з оцінювання виборів в Україні, починаючи з 1992 року.

КОНТАКТНІ ДАНІ НДІ

Єспер Франт, +1 202 728 5500, jfrant@ndi.org
Лора Джуєтт, +1 202 728 5500, ljewett@ndi.org
Ярина Одинак, +380 67 904 4830, iodynak@ndi.org