

Спостереження за виборами в Україні



29 вересня 2020 року

Місцеві вибори в Україні відбудуться 25 жовтня 2020 року. Національний Демократичний Інститут представляє цей аналіз передвиборчого середовища на основі глибоких інтерв'ю, проведених 14-18 вересня, з представниками українських урядових інституцій, політичних партій, органів адміністрування виборів, громадянського суспільства, засобів масової інформації, українських та міжнародних організацій зі спостереження за виборами; постійної взаємодії із зацікавленими сторонами виборчого процесу; а також на основі досвіду та зв'язків Інституту, напрацьованих протягом майже 30 років реалізації програм в Україні та здійснення спостереження за виборами в усьому світі. У звіті висвітлені такі питання: нормативно-правова база та адміністрування виборів, умови проведення передвиборчої агітації, питання гендерної рівності та інклюзивності, інформаційне середовище, а також вплив пандемії covid-19. Інститут співпрацює з експертами для проведення довгострокового ґрунтовного аналізу ключових тем, висвітлених у цьому звіті, та буде продовжувати здійснення моніторингу усього виборчого процесу до його завершення. Невдовзі після виборів НДІ представить комплексну оцінку виборчого процесу в цілому.

Політичний контекст

Вибір українців під час місцевих виборів, що відбудуться 25 жовтня 2020 року, матиме більше значення, ніж будь-коли раніше. Це перші загальнонаціональні місцеві вибори в умовах завершення процесу децентралізації та об'єднання територіальних громад, коли мерам та депутатам місцевих рад передаються ширші повноваження та контроль над ресурсами. Отже, результати виборів визначатимуть, яким буде повсякденне життя українців.

Україна продемонструвала свою здатність забезпечити надійний виборчий процес під час президентських та парламентських виборів у 2019 році. Українські та міжнародні спостерігачі, зокрема спостерігачі НДІ, вітали урядовців, представників органів адміністрування виборів, політичні партії, кандидатів, спостерігачів та громадян, які всі разом забезпечили перебіг виборів, що відповідали вимогам українського законодавства та міжнародним стандартам, а також відображали справжню волю виборців.

Втім, наступні вибори відбуватимуться в непростих умовах через складну нову виборчу систему та виклики, спричинені триваючим конфліктом з Росією і загрозами для громадського здоров'я, пов'язані з пандемією коронавірусу. Ці проблеми стануть випробуванням стійкості виборчих засад в

Україні. Для забезпечення підготовленості виборців та працівників виборчих комісій, максимальної реалізації виборчих прав та зменшення ризиків для здоров'я, необхідні будуть скоординовані зусилля.

Після отримання переконливої перемоги на президентських та парламентських виборах у 2019 році правляча партія «Слуга народу» матиме справу з більш конкурентним політичним середовищем. Опозиційні партії нарощували свою підтримку. За два місяці до дня голосування 40 відсотків українців ще не визначились, за кого будуть голосувати, про що свідчать результати [дослідження громадської думки НДІ](#).¹ Така непевність говорить про те, що жодна партія не може очікувати на перемогу без докладання суттєвих зусиль.

Ці вибори також стануть барометром демократичного прогресу країни. [Дослідження громадської думки НДІ](#) демонструє, що підтримка українцями демократії та інтеграції до Європейського Союзу залишається високою. Водночас, оптимізм та впевненість у правильності напрямку руху країни слабшають через те, що громадяни все більше занепокоєні станом економіки, охороною здоров'я та конфліктом з Росією.² Надійний виборчий процес, результати якого відображають волевиявлення виборців та забезпечують обрання відповідальної та підзвітної місцевої влади, слугуватиме необхідним поштовхом для демократичної траєкторії руху України.

Обмеження подорожей внаслідок пандемії covid-19 та інші події в світі призвели до того, що в українців виникло враження, що увага США та Європи, а також дипломатична підтримка з їхнього боку протягом останніх місяців зменшилися. Будь-яке послаблення уваги відкриває простір, який швидко заповнюється тиском Кремля, особливо у період важливих політичних подій, зокрема виборів. Більш активна та помітна солідарність з боку міжнародної демократичної спільноти у цей критичний період посилює демократичний курс України.

Нормативно-правова база та адміністрування виборів

25 жовтня громадяни України прийдуть на виборчі дільниці, щоб обрати голів у більш, ніж 1400 міст, селищ та сіл. Більшість посад голів отримають кандидати, які наберуть просту більшість голосів. Щодо невеликої решти посад голів, у містах із кількістю виборців, більшою, ніж 75 000 осіб, переможець має набрати абсолютну більшість голосів – більше 50 відсотків, а у випадку, якщо жоден кандидат не набирає більше 50 відсотків голосів, має бути проведений другий тур голосування - повторні вибори. Крім цього, виборці обиратимуть понад 43 000 депутатів обласних, районних, міських, районних у місті, сільських та селищних рад. Приблизно 40 відсотків мандатів будуть розподілені між кандидатами, які отримали просту більшість голосів у багатомандатних округах. Решта 60 відсотків будуть розподілені за пропорційною системою з відкритими списками. Голосування буде проводитись на майже 30 000 виборчих дільницях.

У грудні 2019 року, через п'ять місяців після набуття повноважень новообраними народними депутатами, Верховна Рада України прийняла новий Виборчий кодекс, який гармонізував нормативно-правову базу щодо проведення президентських, парламентських та місцевих виборів, згідно з рекомендаціями, які неодноразово висловлювали українські та міжнародні спостерігачі. У липні 2020 року, враховуючи затримки, викликані пандемією covid-19, парламент вніс поправки до кодексу для усунення технічних прогалин та невідповідностей. Кодекс зі змінами та поправками запроваджує нову пропорційну систему з відкритими списками для обрання депутатів місцевих рад у

¹ НДІ Україна, серпень 2020 року – телефонне опитування щодо можливостей та викликів для переходу України до демократії. Посилання: <https://www.ndi.org/eurasia/ukraine>

² Там само

населених пунктах, де проживають понад 10 000 виборців, а також передбачає ширше залучення жінок, внутрішньо переміщених осіб (ВПО), трудових мігрантів та людей з інвалідністю. Нова виборча система буде протестована на місцевих виборах перед майбутніми парламентськими виборами, які, відповідно до чинного законодавства, будуть проводитись за схожою пропорційною системою з відкритими списками.

Загалом, представники громадянського суспільства, політичних партій та міжнародної спільноти, з якими мали зустрічі експерти НДІ, характеризували ці зміни як позитивні для проведення виборів в Україні. Вони також відзначали роботу Центральної виборчої комісії (ЦВК) з підготовки до виборів, враховуючи подолання викликів, пов'язаних із прийняттям нового Виборчого кодексу, змін до нормативно-правової бази та ризиків для здоров'я, викликаних пандемією. Слід зауважити, що довіра до ЦВК суттєво зросла під час проведення виборів 2019 року та залишається високою з урахуванням статистики попередніх років: згідно з [дослідження громадської думки НДІ](#), 57 відсотків українців сьогодні ставляться до ЦВК позитивно або нейтрально.³

ЦВК також створила міжвідомчу робочу групу для розробки рекомендацій та заходів для виборців, органів адміністрування виборів, представників політичних партій та спостерігачів, спрямованих на запобігання поширення covid-19 під час проведення місцевих виборів 25 жовтня 2020 року. 14 вересня Кабінет Міністрів затвердив рекомендації цієї робочої групи. У той самий день ЦВК подала запропоновані зміни до законодавства на розгляд президенту та парламенту. Зокрема, законопроект передбачає: надання членам дільничних виборчих комісій права перевіряти виборців та уповноважених осіб на наявність симптомів інфекційних захворювань, включаючи вимірювання температури; регулювання доступу на звичайні виборчі дільниці для людей з підвищеною температурою; права вимагати від членів комісії та уповноважених осіб використання засобів індивідуального захисту (ЗІЗ); надавати дозвіл на створення спеціальних виборчих дільниць у стаціонарах, в яких проходять лікування особи з інфекційними захворюваннями; а також визначати порядок голосування на дому для осіб, що перебувають на самоізоляції або у яких діагностовано covid-19. Однак, ані законопроект, ані постанова Кабінету Міністрів не передбачають виділення додаткового фінансування на забезпечення закупівель, пов'язаних із заходами попередження поширення covid, включаючи ЗІЗ та засоби дезінфекції.

Крім положень, пов'язаних з covid-19, запропоновані зміни також передбачають усунення технічних прогалин, що залишаються у чинній редакції Виборчого кодексу, включаючи запровадження реалістичної максимальної вартості агітаційних матеріалів, що можна надавати виборцям, а також уточнення основних вимог для визначення дійсності виборчого бюлетеня. Втім, законопроект, зареєстрований у Верховній Раді України, охоплює питання поза рекомендаціями ЦВК, зокрема, стосовно перегляду інституційної відповідальності за контроль фінансування кампаній під час місцевих виборів. Депутатська фракція владної партії «Слуга народу», яка є однією з фракцій, що внесли поправки на розгляд парламенту, аргументувала це тим, що необхідність усунення технічних помилок переважає цілком слушне занепокоєння, що зміни до нормативно-правової бази вносяться на такому пізньому етапі.

Втім, попри ці зусилля Верховної Ради України та Центральної виборчої комісії, залишаються суттєві виклики. Під час зустрічей з експертами НДІ представники громадянського суспільства, політичних партій та засобів масової інформації неодноразово висловлювали занепокоєння, що поєднання нового виборчого законодавства та недостатність часу для роз'яснювальної роботи щодо цих змін призведе до плутанини у день голосування та великої кількості недійсних бюлетенів. Виборцям буде потрібна чітка інформація про те, як проголосувати та не зіпсувати свій бюлетень, а членам виборчих комісій будуть потрібні зрозумілі вказівки та навчання щодо того, як визначати дійсність бюлетенів, рахувати голоси та розподіляти мандати між партіями та кандидатами. Все це є особливо важливим з огляду на

³ НДІ Україна, серпень 2020 року – телефонне опитування щодо можливостей та викликів для демократичного переходу України. Посилання: <https://www.ndi.org/eurasia/ukraine>

те, що на цих виборах виборці отримають від трьох до п'яти бюлетенів, кожен з яких потенційно матиме різний вигляд та різні правила підрахунку. ЦВК за підтримки Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) проводить навчання для членів територіальних та дільничних виборчих комісій (ТБК та ДВК). ЦВК, громадські організації, політичні партії та засоби масової інформації повідомили, що вони планують проводити або вже проводять кампанії з просвіти виборців. Водночас, вони зауважили, що існує нагальна потреба у проведенні додаткових заходів.

Хоча заходи з попередження поширення covid-19 є вкрай важливими для забезпечення реалізації виборчих прав громадян та захисту їхнього здоров'я, вони, ймовірно, призведуть до уповільнення процесу голосування, виникнення черг та потенційно нижчої явки виборців. Ще одне занепокоєння висловила українська громадська організація «Громадський холдинг «Група впливу» щодо невідповідності процедури голосування за місцем перебування (вдома) та ситуації з пандемією. Чинний порядок, розроблений до пандемії, передбачає, що люди, які голосують вдома, не можуть відмовитись від присутності членів виборчої комісії, представників кандидата та партії, а також спостерігачів, які бажають спостерігати за процесом. Такі правила можуть призвести до підвищеного ризику для зараження коронавірусом. Крім цього, незрозуміло, чи буде виділене достатнє фінансування та чи вистачить часу для придбання засобів захисту для членів комісій на всіх виборчих дільницях.

Громадські діячі, з якими зустрічалися експерти НДІ, також звернули увагу на питання про те, чи мають територіальні виборчі комісії спроможність, час та ресурси, необхідні для виконання ними своїх обов'язків. Крім вжиття заходів із попередження поширення covid-19, ТБК також відповідають за визначення меж багатомандатних територіальних виборчих округів, встановлення підсумків голосування на виборчих дільницях, визнання обраними кандидатів з територіальних виборчих списків та, потенційно, контроль за дотриманням вимог щодо фінансування передвиборної агітації. До того ж, громадські та партійні діячі висловлювали занепокоєння щодо спроб втручання політичних гравців у роботу виборчих комісій всіх рівнів.

Особливе занепокоєння у співрозмовників НДІ викликало рішення про неможливість проведення виборів у 10 громадах Донецької області та 8 громадах Луганської області, у результаті якого права голосу будуть позбавлені майже півмільйона виборців, які і так вже зазнали істотних потрясінь у своєму житті. Таке рішення базується на рекомендаціях військово-цивільних адміністрацій (ВЦА), призначених Президентом України для виконання обов'язків обласних адміністрацій на підконтрольних українському уряду територіях обох областей на лінії розмежування. Обґрунтування рекомендації ВЦА, як повідомляється, базується на оцінці працівників правоохоронних органів та військових щодо безпекової ситуації у кожній громаді, і полягає у захисті громадян у зонах з високим ризиком виникнення конфлікту. Однак, критерії, що використовувались для оцінки ситуації, не є прозорими навіть для представників органів адміністрування виборів, а самі рішення не можуть бути оскаржені. Навіть попри те, що ЦВК офіційно відповідає за визначення наявності умов для проведення виборів, вона не уповноважена перевіряти достовірність рекомендацій ВЦА. З огляду на відсутність прозорих критеріїв, це рішення дає підстави для спекуляцій, що воно могло бути прийняте з політичних мотивів, а також може призвести до суспільних розколів.

Рекомендації

До проведення місцевих виборів

ЦВК, політичні партії, громадські організації, державні та приватні ЗМІ мають

провести активну та широкомасштабну кампанію з просвіти виборців, щоб ознайомити громадян з новою виборчою системою та протоколами, пов'язаними з попередженням поширення covid-19.

Центральній виборчій комісії повинна надаватись якомога повніша підтримка у проведенні навчання для членів ТВК і ДВК щодо їхніх обов'язків.

Верховна Рада України та ЦВК мають прийняти відповідні рішення, щоб уможливити надання чітких роз'яснень виборцям та працівникам виборчих комісій щодо визначення дійсності виборчого бюлетеня. Такі роз'яснення повинні надавати пріоритет визнанню дійсності та відповідному врахуванню бюлетенів, в яких волевиявлення виборця є очевидним.

Верховна Рада України повинна невідкладно прийняти законопроект, спрямований на забезпечення захисту учасників виборчого процесу у період пандемії covid-19 та усунення невідповідностей у чинному законодавстві. Парламенту варто утриматись від запровадження будь-яких додаткових заходів, які можуть додати процесу непевності або передбачати нові обов'язки для ЦВК, наприклад, проведення опитування громадської думки, що не пов'язане з місцевими виборами.

Працівники органів адміністрування виборів в умовах пандемії мають вжити доцільні заходи для забезпечення безпеки людей, які голосують вдома.

Кабінет Міністрів має виділити місцевим органам влади та органам адміністрування виборів достатні кошти для реалізації плану попередження поширення covid-19.

ВЦА мають докласти консолідованих зусиль для пояснення зацікавленим сторонам виборчого процесу та широкому загалу підстав про прийняття ними рішень щодо неможливості проведення виборів у 18 громадах Донецької та Луганської областей, включаючи критерії та обґрунтування, щоб відбудувати довіру та розуміння.

Політичні та урядові гравці мають утримуватись від застосування політичного тиску на членів ЦВК та ТВК.

Після проведення місцевих виборів

Мають бути докладені всі зусилля для забезпечення того, аби подальші зміни до виборчого законодавства, приймалися не пізніше, ніж за рік до дня голосування. Це відповідатиме найкращим міжнародним практикам та внесе ясність щодо виборчого процесу для органів адміністрування виборів, політичних партій, кандидатів, спостерігачів та громадян.

Верховна Рада України повинна визначити та оприлюднити чіткі та об'єктивні критерії для ВЦА щодо прийняття рішення про скасування виборів в окремих громадах, а також передбачити відповідний порядок оскарження. Якщо ВЦА визначає, що умови для проведення виборів є несприятливими у відповідній громаді, вона має навести переконливі докази того, що міркування безпеки тимчасово переважають над конституційним правом громадян висловити своє

волевиявлення шляхом голосування. Щойно ці критерії будуть визначені, оприлюднені та їх буде дотримано, ЦВК має призначити вибори у відповідних громадах якомога швидше для уникнення подальшого позбавлення права голосу майже півмільйона виборців.

Середовище проведення виборчої кампанії

Висування кандидатів та партій відбувалося з 15 до 24 вересня. Представники партій та громадських організацій у розмовах з НДІ наголошували на тому, що необхідність розвитку та реорганізації територіальних осередків, визначення тисяч кандидатів для різних рівнів місцевої влади, а також забезпечення дотримання нових гендерних квот виявилися складними викликами в умовах пандемії.

Covid-19 поставив партії перед складним вибором. Наразі в Україні існує поділ на зелену/жовту/помаранчеву/червону «зони», який передбачає різний рівень обмежень щодо проведення масових заходів в залежності від рівня поширення вірусу. Рішення виборців у «червоній» та «помаранчевій» зонах, де запроваджені обмеження, будуть ще більше залежати від висвітлення місцевих виборчих перегонів традиційними ЗМІ та соцмережами. Деякі партії перенесли свою агітаційну діяльність переважно в режим онлайн, що тягне за собою ризики виключення виборців, які не мають доступу до Інтернету. Інші партії продовжили проводити обмежену кількість агітаційних заходів у тих частинах країни, де така діяльність дозволена, що викликає занепокоєння щодо обов'язку партій і кандидатів попереджувати поширення вірусу.

У [дослідженні громадської думки](#), проведеному НДІ українці зазначили, що дороги, медичне обслуговування, комунальні послуги та школи є чотирма основними пріоритетами для громадян на місцевому рівні.⁴ Станом на кінець вересня партії все ще розробляли програми, з якими вони підуть на жовтневі вибори. Зазначене дослідження також показало, що 40 відсотків українців ще не вирішили, за кого голосувати, а отже ті партії, які запропонують надійні рішення для місцевих проблем, зможуть знайти підтримку електорату. Численні громадські організації відстежують та оприлюднюють виборчі програми та закликають партії і кандидатів фокусуватись на важливих для їхніх громад питаннях.

За останні роки Україна досягла прогресу у зменшенні використання адміністративного ресурсу на виборах. Втім, представники НДІ почули від кількох співрозмовників занепокоєння щодо потенційного зловживання адміністративним ресурсом під час цих виборів. До початку періоду виборчої кампанії українські громадські організації [Громадянська мережа ОПОРА](#),⁵ [«Рух ЧЕСНО»](#),⁶ and the [«Комітет виборців України» \(КВУ\)](#)⁷ зафіксували сплеск виконання соціальних та інфраструктурних проектів, підвищену активність чинних депутатів та мерів, а також використання комунальних рекламних площ для просування потенційних кандидатів. Певною мірою, нинішня

⁴ НДІ Україна, серпень 2020 року – телефонне опитування щодо можливостей та викликів для переходу України до демократії. Посилання: <https://www.ndi.org/eurasia/ukraine>

⁵ Перший звіт за результатами спостереження ОПОРИ за процесом підготовки до місцевих виборів 2020. Посилання: https://www.oporaua.org/en/report/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi_2020/20577-pershii-zvit-za-rezultatami-sposterezhenia-opori-za-protseom-pidgotovki-do-mistsevikh-viboriv-2020

⁶ Чесно: Дивовижний збір: керівник столичного метро піариться коштом підприємства перед виборами. Посилання: <https://www.chesno.org/post/4202/>

⁷ Комітет виборців України: В. Зеленський використовує службові поїздки для агітації за «Слугу Народу». Посилання: <https://www.facebook.com/151331398241958/posts/4218317298209994/?extid=fXm1bk13xzI1kqvz&d=1>

економічна криза та криза охорони здоров'я вимагає відповідної державної підтримки тим, на кого вона вплинула, через що може бути складно відрізнити легітимну державну допомогу громадянам від спроб правлячої партії загравати з виборцями напередодні виборів.

Міністра охорони здоров'я, який балотується до Одеської обласної ради, критикують за порушення вимог, які забороняють державним службовцям проводити агітацію у «робочий час». До того ж, кілька спостерігачів відмітили розмивання меж між публічними виступами президента Зеленського та агітацією за ключових кандидатів від «Слуги народу».

ОПОРА звернулася до керівників обласних адміністрацій, мерів міст та голів обласних рад із закликом підписати кодекс етичної поведінки під час виборів.⁸ У цьому кодексі визначаються типи зловживань адміністративним ресурсом, яких слід уникати, включаючи зловживання кадровим, матеріальним, бюджетним, силовим, регуляторним та медійним ресурсом, і це є позитивною ініціативою.

Насильству не місце на виборах. Одна опозиційна партія повідомила про фізичні напади на активістів та виборчі штаби партії. Представники партії сказали, що звернулись у поліцію і за деякими їхніми зверненнями були розпочаті розслідування.

У 2015 році Верховна Рада прийняла нове нормативно-правове регулювання фінансування партій та виборчих кампаній, що підвищило прозорість. Водночас, деякі недоліки, які відмічали міжнародні та українські спостерігачі, залишились невирішеними: порядок здійснення добровільних внесків громадян занадто обтяжливий; неналежне регулювання витрат до початку офіційної кампанії; органам адміністрування виборів бракує ресурсів для ефективного моніторингу та забезпечення дотримання законів та процедур.

Представники політичних партій, громадянського суспільства та ЗМІ у розмовах з експертами НДІ часто порушували проблему неврегульованості та непрозорості джерел агітації, що створює несправедливі переваги тим, хто у ній задіяний, та позбавляє виборців інформації про джерела фінансування такої агітації. У своєму [звіті від 4 вересня](#) ОПОРА відмічала, що 70 партій займалися «діяльністю, яка містить ознаки передвиборної агітації» ще у серпні.⁹ Інші ОГС говорили про те, що деякі партії роздавали агітаційні матеріали громадянам ще до офіційного початку кампанії. До того ж, багато партій мають афілійовані громадські організації, через які вони можуть збирати кошти та проводити агітаційні заходи «не для протоколу», що також свідчить про потребу у подальшому врегулюванні ролі пов'язаних з партією організацій у виборчому процесі.

Внаслідок спричиненої covid-19 кризи, кінцевий термін подання фінансових звітів партій, які відображають витрати до початку виборчого процесу, був відкладений на період після виборів, дату якого поки що не визначено¹⁰, що унеможливило вчасне надання цієї інформації виборцям, організаціям громадянського суспільства та іншим зацікавленим сторонам. Фінансові звіти про використання коштів на виборчу кампанію мають бути подані лише за кілька днів до виборів, і очікується, що за цей час, вони будуть розглянуті ТВК. Оскільки члени ТВК представляють партії та мають багато інших важливих обов'язків, крім контролю над фінансовими звітами про надходження коштів на виборчу кампанію, деякі представники партій та ОГС висловили занепокоєння, що членам ТВК не вистачить бажання або спроможності виконати ці вимоги.

⁸ ОПОРА - Як підписати Кодекс етичної поведінки під час місцевих виборів. Посилання: https://www.oporaua.org/en/news/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi_2020/20705-opora-proponuie-miskim-golovam-pidpisati-kodeks-etichnoyi-povedinki-pid-chas-mistsevikh-viboriv

⁹ Перший звіт за результатами спостереження ОПОРИ за процесом підготовки до місцевих виборів 2020. Посилання: https://www.oporaua.org/en/report/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi_2020/20577-pershii-zvit-za-rezultatami-sposterezhennia-opori-za-protsevom-pidgotovki-do-mistsevikh-viboriv-2020

¹⁰ Чесно: Вибори наосліп: партії покажуть донорів уже після виборів. Посилання: <https://www.chesno.org/post/4231/?fbclid=IwAR3bmR1-q6pnNEIgt1WQkUKHyCGD4Jk82VRV6rohO4ckKNJNelDWrAl1XpAU>

Зміни до Виборчого кодексу, прийняті у 2019 році, містять чіткі заборони, що мали б перешкодити підкупу виборців, обмежують будь-яку агітаційну продукцію вартістю більше 1 гривні – вартість, що виключає навіть базові агітаційні матеріали. У роз'ясненнях, наданих 14 вересня, ЦВК підняла цей максимум до 63 гривень, але поки що вони не були прийняті парламентом. Такі розбіжності можуть призвести до різного тлумачення цих вимог зацікавленими сторонами виборчого процесу.

Рекомендації

Політичні партії та кандидати повинні розробити стратегії, націлені на роботу з виборцями, включаючи тих, хто проживає у зонах із суворішими карантинними обмеженнями, та людей з обмеженим доступом до Інтернету.

Партії та кандидати мають розробити та оприлюднити політичні програми для вирішення проблем на місцевому рівні, а також залучати виборців шляхом ознайомлення із запропонованими політиками.

Партії мають активно проводити просвітницькі кампанії для своїх активістів, навчаючи їх не вдаватись до фальсифікації, підкупу виборців та зловживання адмінресурсом, а також запровадити відчутні дисциплінарні заходи для порушників. Всім керівникам обласних державних адміністрацій, мерам та головам обласних рад варто підписати та забезпечити виконання положень кодексу етичної поведінки, розробленого ОПОРОЮ.

До майбутніх виборів Верховна Рада має: визначити параметри участі президента у виборчих кампаніях; вирішити питання з дочасною агітацією та проведення агітації організаціями, афілійованими з політичними партіями; а також визначити порядок, обов'язки та механізми звітування та контролю за дотриманням вимог щодо фінансування політичних партій та виборчих кампаній.

Гендерні питання та інклюзивність

У результаті невтомних зусиль багатьох стейкхолдерів впродовж років та зростання суспільного запиту на забезпечення кращого балансу між чоловіками та жінками у політичному житті, нове виборче законодавство, що регулює проведення місцевих виборів у 2020 році, надає безпрецедентні можливості для реалізації права голосу та участі у виборах. Зокрема, представники НДІ почули оптимістичні висловлювання про те, що ці вибори приведуть велику кількість жінок у місцеву політику по всій країні.

Вперше в історії України виборче законодавство передбачає обов'язкові гендерні квоти у виборчих списках партій. Відповідно до закону, для громад, що мають понад 10 000 виборців “у виборчих списках у кожній п'ятірці кандидатів має бути щонайменше два представники кожної статі”. У громадах з населенням 10 000 або менше виборців у виборчих списках має бути мінімум 30 відсотків кандидатів кожної статі. ТВК мають відмовляти у реєстрації виборчих списків партій, які не дотримуються зазначених вимог. Ці положення є суттєвим покращенням. Втім, представники НДІ почули занепокоєння щодо можливого недотримання цих квот. Наприклад, представники деяких

ОГС говорили про можливість того, що жінок будуть просити відкликати свою кандидатуру на користь колег-чоловіків після виборів, а отже у списках квоти будуть дотримані лише формально. Вони також зазначали, що мова ненависті, насильство та залякування кандидаток залишаються проблемою.

Фінансові питання залишаються суттєвою перешкодою для участі жінок у виборах в якості кандидаток. Партії часто вимагають від кандидатів фінансувати свої кампанії самостійно, включаючи внесення грошової застави, що вимагається для реєстрації. Однак, жінки в середньому отримують нижчу заробітну плату, ніж чоловіки та мають менше можливостей для доступу до фінансових ресурсів.

У новому Виборчому кодексі зменшено перешкоди для голосування внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Це є результатом довготривалої рекомендації громадських організацій, зокрема ОПОРИ, політичних партій та міжнародних організацій. Тепер виборці можуть зареєструватись для голосування за місцем фактичного проживання за спрощеною процедурою. Завдяки цим поправкам зможуть проголосувати внутрішньо переміщені особи (ВПО), трудові мігранти, студенти, особи без зареєстрованого місця проживання та інші. Скористатись цією поправкою також можуть лесбійки, геї, бісексуали, транс та інтерсекс люди (ЛГБТІ), які були змушені змінити місце проживання з міркувань особистої безпеки. До кінцевого терміну 10 вересня бажання змінити виборчу адресу виявили 105 290 виборців. ЦВК, орган ведення Державного реєстру виборців (ДРВ) та громадянське суспільство докладали певних зусиль з інформування виборців про змінені норми. Водночас, були висловлені занепокоєння, щодо потреби у більш масштабних заходах, які знадобляться в майбутньому, щоб проінформувати майже 5,5 мільйонів виборців, на яких вплинули ці зміни.

Оновлений кодекс також містить кілька нових положень, спрямованих на покращення доступності інформації щодо виборчого процесу. Спрощений порядок внесення змін до реєстраційних даних виборця покращив доступ до голосування для людей з інвалідністю. Однак, на відміну від парламентських виборів, відсутні положення, які б надавали можливість людям з порушенням зору проголосувати самостійно. Виборчим кодексом та постановою ЦВК, прийнятою у серпні 2020 року, передбачається наявність на кожній виборчій дільниці однієї кабінки для голосування, доступної для людей, які використовують інвалідний візок. Поки зміни на краще лише в процесі втілення, люди з інвалідністю продовжують зіштовхуватися з перешкодами для участі, зокрема недоступністю більшості виборчих дільниць.

Люди, що належать до спільноти ЛГБТІ, все ще зазнають переслідувань та залякувань, а також стикаються зі значними перешкодами щодо політичної участі. Втім, вперше за всі вибори в Україні кілька кандидатів, які відкрито говорять про свою приналежність до ЛГБТІ, оголосили про свої наміри балотуватись на місцевих виборах у 2020 році, що правозахисники розцінюють як позитивний крок у просуванні участі спільноти ЛГБТІ у політичному житті в Україні.

Рекомендації

До проведення місцевих виборів

Політичні партії мають використовувати можливості, які надають гендерні квоти, забезпечуючи, аби їхні кампанії та кандидати відображали соціальний склад та інтереси відповідних громад.

Партії повинні посилювати залучення, навчання та висування кандидаток на прохідні місця у списках, а також продовжувати розвивати партійну інфраструктуру для підтримки жінок та маргіналізованих груп, а також включати до своїх політичних платформ питання, які становлять для них особливий інтерес.

Партії та їхнє керівництво мають утримуватись від тиску на жінок для змушення їх відкликати свої кандидатури на користь чоловіків після виборів, щоб обійти вимоги щодо квот.

Після проведення місцевих виборів

ЦВК, політичні партії та організації громадянського суспільства мають розробити та докласти активних зусиль з інформування громадськості про нові заходи, спрямовані на забезпечення доступності для виборців з інвалідністю, а також про новий порядок зміни виборчої адреси для ВПО та інших осіб, які проживають не за місцем реєстрації.

Верховна Рада України має внести зміни до Виборчого кодексу для забезпечення збереження балансу між чоловіками та жінками у виборчих списках партій у разі заміни кандидатів.

Верховній Раді України варто розглянути можливості для зміни розміру грошової застави до розміру, достатнього для запобігання реєстрації технічних кандидатів, не перешкоджаючи реєстрації реальних кандидатів, які не мають достатніх коштів.

Медіа середовище та інформаційний простір

Сучасне інформаційне середовище в Україні є складним. Країна перебуває на передовій глобальної кремлівської гібридної війни. Місцеві вибори відбуватимуться за новою виборчою системою та за участі понад 100 000 кандидатів. До того ж, як продемонструвало [дослідження НДІ](#), проведене у червні 2020 року, більше половини українців почуваються пригніченими, розгубленими та перевантаженими інформацією про covid-19, яку вони отримують переважно з телебачення та месенджерів.¹¹ Такі умови створюють виклики у комунікації для всіх зацікавлених сторін виборчого процесу, включаючи засоби масової інформації. Слід відмітити, що, незважаючи на ці перешкоди, неприбуткові та комерційні медіа-організації повідомили представникам НДІ, що вони доклали додаткових зусиль для просвіти виборців щодо виборчого процесу, поширення позицій політичних партій, висвітлення жінок-кандидаток, а також надання майданчиків кандидатам для представлення їхніх програм.

Монополізація ЗМІ залишається незмінною в Україні. На національному рівні ЗМІ, що мають 75 відсотків всієї телевізійної аудиторії, належать всього шести особам, у той час як державний мовник та незалежні ЗМІ традиційно недофінансовуються та маргіналізуються. За словами багатьох представників партій та громадянського суспільства, власники ЗМІ та призначені ними головні

¹¹ Онлайн дослідження НДІ Україна, липень 2020 р. Посилання: <https://www.ndi.org/eurasia/ukraine>

редактори надають преференції у доступі для своїх політичних союзників та незбалансовано висвітлюють новини.

Схожа ситуація спостерігається на регіональному рівні, де концентрація власності ЗМІ така ж, або навіть більш висока. З огляду на те, що традиційно виборці покладаються на телебачення для отримання новин та інформації, нерівний доступ до ЗМІ та незбалансоване висвітлення призводить до того, що виборці не отримують точної та неупередженої інформації. Ще більше доступу виборців до достовірної інформації перешкоджає практика кандидатів платити виданням за їх позитивне висвітлення. Хоча ця практика останнім часом стала менш поширеною, проблема залишається актуальною та може посилитись у період проведення місцевих виборів.

Соціальні мережі відіграють все важливішу роль протягом останніх виборів, і ця тенденція буде тривати, особливо в контексті обмежень особистої агітації внаслідок пандемії covid-19. Результати моніторингу Фейсбуку, проведеного НДІ, свідчать про те, що регіональні осередки політичних партій, діючи мери та регіональні новинні видання використовують цю платформу для обговорення виборів та виборчих кампаній, причому багато з них робили це до офіційного початку періоду агітації. [ОПОРА](#) дослідила, що політичні партії та потенційні кандидати у серпні витратили близько \$500 000 на рекламу у Фейсбуці.¹² Не всі виборці зможуть скористатись перевагами агітації, яка все більше переходить в режим онлайн. У сільській місцевості рівень доступу до Інтернету нижчий, ніж в містах, а активність у соцмережах вища серед жінок, молоді, людей з вищим рівнем освіти та вищими доходами.

Дезінформація залишається суттєвим викликом для України. Серед політичних партій дезінформація часто визначається як негативна агітація, або “чорний піар”, хоча деякі партії розуміють наскільки це серйозна проблема та як вона може впливати на думку виборців. Протягом кількох останніх років серед українців поширювали дезінформацію з метою дискредитації стосунків України із Заходом, поглиблення внутрішньої напруги щодо питань ідентичності та мови, спотворення української історії, виправдання або применшення агресії Росії у Криму, Донецькій та Луганській областях, а також підриву довіри до демократичних інститутів, зокрема виборів.

Будучи найпопулярнішою медіа-платформом в Україні, Фейсбук залишається першочерговим джерелом дезінформації, і представники громадянського суспільства та політичних партій зазначали, що відсутність місцевого представництва Фейсбуку ускладнює взаємодію зацікавлених сторін виборчого процесу з компанією. За їхніми словами, відкриття офісу Фейсбук в Україні, особливо у період виборів, дозволило б ефективніше співпрацювати та комунікувати для визначення та видалення фейкових акаунтів, що визначаються як координована неавтентична поведінка, та іншої дезінформації з платформи. Організації громадянського суспільства та політичні партії також говорять про необхідність чіткого регулювання політичної реклами онлайн, особливо у соціальних мережах.

Представники громадських організацій, включаючи ОПОРУ, Детектор медіа та КВУ, зазначили, що вони очікують розширення вже існуючих дезінформаційних наративів, що розноситимуть відлуння породжених Кремлем тем, зокрема сексистські та гомофобні меседжі, спрямовані проти жінок та кандидатів із спільноти ЛГБТІ. Крім цього, нові дезінформаційні наративи намагаються використовувати страх перед коронавірусом, критикувати реагування уряду на пандемію, а також примножувати суперечливі повідомлення щодо останніх змін до Виборчого кодексу.

Деякі громадські організації та партії заявляють про те, що докладається недостатньо зусиль для подолання загрози від дезінформації. Багато співрозмовників НДІ висловили незгоду щодо посилення урядом регулювання мовлення та зазначили, що це може відкрити двері для політичної

¹² ОПОРА: Півмільйона доларів на рекламу в Фейсбук за місяць. 3 вересня 2020 року. Посилання: https://www.oporaua.org/en/news/vybory/polit_ad/20556-piv-milliona-dolariv-na-reklamu-v-facebook-za-misiats-naishchedrishi-u-serpni-politichni-partiyi

цензури. Українські, міжнародні та міжурядові гравці докладають багато зусиль для боротьби з дезінформацією, але масштаби цих ініціатив не співмірні з масштабами проблеми, і уряд може робити більше для координування заходів у відповідь на цей виклик. Співрозмовники закликали до збільшення фінансування цих заходів та посилення фокусу на освіті та медіаграмотності у якості довгострокових рішень.

Політично активні жінки часто стають об'єктами сексистської пропаганди та висвітлення у ЗМІ. Гендерно-обумовлена мова ненависті є загальнопоширеним явищем у традиційних ЗМІ та у соцмережах, включаючи цькування в Інтернеті, чорний піар та сфальсифікований контент, але ефективного механізму відстеження, припинення або покарання порушників немає. Відповідно до нового Виборчого кодексу, державні установи, засоби масової інформації та інші інформаційні агентства мають уникати дискримінації та сексизму у поширенні інформації про вибори. Однак, санкцій за порушення закон не передбачає. Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення відповідає за моніторинг дотримання вимог виборчого законодавства мовниками. Зокрема, представник Нацради повідомив НДІ, що, вона приділятиме особливу увагу зокрема проявам сексизму, що є важливим кроком уперед.

Рекомендації

Українські та міжнародні донори повинні забезпечувати належне фінансування для підтримки незалежних ЗМІ, включаючи суспільного мовника, які є реальною альтернативою ЗМІ, що належать олігархам.

Компанії соціальних медіа та месенджерів, особливо Фейсбук та інші платформи соціальних мереж, повинні забезпечити або збільшити свою присутність в Україні до та під час виборів, аби гарантувати швидке реагування на скарги від учасників виборчого процесу.

Політичні партії мають добровільно вчасно подавати звітність про свої витрати на політичну рекламу на всіх платформах соцмереж, навіть поза межами періоду здійснення передвиборної агітації.

Громадські організації, спільнота надання міжнародної підтримки та уряд мають співпрацювати задля істотного збільшення фінансування та реалізації програм, пов'язаних з моніторингом та боротьбою з дезінформацією з одного боку та інвестуванням у довгострокове підвищення медіаграмотності і освіти у сфері дезінформації – з іншого.

Після виборів Верховна Рада України має розглянути можливості для надання повноважень ЦВК або іншим відповідним органам влади для контролю за витратами на політичну рекламу онлайн.

НДІ бажає висловити подяку Агентству США з міжнародного розвитку (USAID), яке сприяло підготовці цього випуску «Спостереження за виборами в Україні», а також реалізації іншої поточної діяльності Інституту у сфері аналізу виборів. НДІ є неприбутковою позапартійною організацією, яка працює задля підтримки та зміцнення демократичних інститутів у 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. багато місій з оцінювання в Україні, починаючи з 1992 року. Інститут здійснює поточну оцінку виборчого середовища в Україні згідно з Декларацією принципів міжнародного спостереження за виборами. Додаткову інформацію про НДІ та його програми можна знайти на www.ndi.org.

Автори: регіональна директорка програм НДІ у Євразії Лора Джуєтт; колишня депутатка Європейського парламенту Ребекка Гармс; директор НДІ в Україні Ієн Т. Вудвард; заступниця директора НДІ в Україні Натія Джикія та Програмний директор НДІ з питань виборів та політичних процесів Маріо Мітре.

Співавтори: директорка програм НДІ Крістіна Джефферс; менеджерка програми Ярина Одинак; координаторка довгострокових аналітиків НДІ Наташа Ротчайльд та довгострокові аналітики Тамара Сартанія, Дарія Папроцька, Елеанор Бенуа та Калвін Гарнер.