

# Спостереження за виборами в Україні - Заключний випуск



30 ЖОВТНЯ, 2020

Національний демократичний інститут представляє аналіз середовища та процедур місцевих виборів, що відбулись 25 жовтня 2020 року, який має на меті підтримку мирного та легітимного виборчого процесу. Аналіз НДІ було проведено у відповідності до Декларації принципів міжнародного спостереження за виборами та із дотриманням обмежень пандемії covid-19, що унеможливило прибуття додаткової групи спостерігачів до України. З огляду на це, НДІ застосував відповідну адаптовану методологію, аби забезпечити належне дистанційне спостереження за виборчим процесом у доповнення до діяльності НДІ в Україні. Цей аналіз проведено на основі глибоких онлайн інтерв'ю, у період з 25 серпня до 23 жовтня з представниками органів державної влади України, 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; дистанційного спостереження за перебігом виборчих процесів, зокрема засідань Центральної виборчої комісії (ЦВК) та навчанням для членів виборчих комісій; 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 своїй оцінці дня голосування НДІ покладається на результати спостереження незалежних спостерігачів, які спостерігали за перебігом дня голосування 25 жовтня 2020 року. У цьому звіті висвітлені такі питання: нормативно-правова база та адміністрування виборів, середовище проведення передвиборчої агітації, питання гендерної рівності та інклюзивності, інформаційне середовище, а також вплив пандемії covid-19. Цей аналіз є продовженням висновків, представлених НДІ у випуску «Спостереження за виборами в Україні» від 29 вересня 2020 року.<sup>1</sup>

## Стислий виклад висновків

Україна вкотре продемонструвала здатність організувати виборчий процес, що заслуговує довіри, а українці ще раз підтвердили своє непохитне бажання жити у демократичному суспільстві. Ці вибори, попри численні внутрішні та зовнішні виклики, були в цілому добре проведені, і громадяни України мали змогу вільно брати участь у всіх етапах виборчого процесу. На думку спостерігачів від громадських організацій, перебіг дня голосування загалом був впорядкований та професійно організований. Передвиборчий період характеризувався конкурентною агітацією, внесенням змін до

<sup>1</sup> «Спостереження за виборами в Україні» НДІ, 29 вересня 2020 року. Посилання: <https://www.ndi.org/publications/ukraine-pre-election-report-efforts-needed-ensure-preparedness-enfranchisement-and>

виборчих процедур в останній момент, а також занепокоєнням стосовно здоров'я громадян. Незважаючи на зусилля, спрямовані запобігання поширенню covid-19, пандемія мала негативний вплив на багато аспектів виборчого процесу. Зацікавлені сторони виборчого процесу зазначали низку довготривалих викликів, що вимагають пильної уваги та консолідованих зусиль у майбутньому. На момент підготовки цього аналізу все ще триває підрахунок голосів та встановлення підсумків голосування; однак, вже зрозуміло, що в багатьох випадках буде необхідне проведення повторного голосування у різних регіонах країни, і є достатньо підстав вважати, що результати відображають плюралізм думок українських виборців.

## Політичний контекст

Місцеві вибори 2020 року стали першими виборами, проведеними після переконливої перемоги Володимира Зеленського та партії «Слуга народу» на президентських та парламентських виборах у 2019 році, яка викликала хвилю безпрецедентного оптимізму та відновила надії на зміни. З того часу рівень довіри до політичних партій знизився, як і довіра громадськості до влади, а песимізм щодо майбутнього країни та її напрямку руху зріс.<sup>2</sup>

Крім цього, місцеві вибори відбулися в умовах децентралізації та зміни територіального устрою, розпочатих у 2014 році. З того часу понад 1400 громад пройшли через об'єднання, у ході якого селища, села та невеликі міста створювали нові громади. Таке об'єднання передбачає передачу контролю над ресурсами з центрального рівня до місцевих територіальних одиниць. Ці вибори стали іспитом як для старих, так і для нових партій у новоствореній системі, оскільки розширені повноваження, покладені на органи місцевого самоврядування, спонукали до більш конкурентної боротьби, що призвело до потреби у більш організованому процесі відбору кандидатів та кращій координації між партійними осередками на національному та місцевому рівнях.

Ці вибори також стали випробуванням для всіх зацікавлених сторін виборчого процесу в країні, включно з органами адміністрування виборів, партіями, кандидатами, виборцями, спостерігачами та працівниками сфери охорони здоров'я, враховуючи, що вони проводились в умовах глобальної пандемії коронавірусу. Рівень інфікування в країні зростав протягом виборчого періоду, досягнувши безпрецедентно високої позначки нових випадків за кілька днів до виборів. Глобальна пандемія додалась до вже й без того довгого переліку одночасних зовнішніх викликів, зокрема тривалої збройної агресії Росії та окупації, дезінформаційних атак та економічних проблем.

Ці місцеві вибори стали першими, що проводились за складною виборчою системою, запровадженою новим Виборчим кодексом України, який був прийнятий у грудні 2019 року, з останніми поправками, внесеними у вересні 2020 року. Новий кодекс в цілому враховує рекомендації представників громадянського суспільства та експертів з виборчих питань щодо ширшого включення різних зацікавлених сторін до виборчого процесу.

## День голосування

Віддалений аналіз перебігу дня голосування Інституту базується на висновках українських та міжнародних організацій, що здійснювали особисте спостереження за процесом голосування,

<sup>2</sup> Опитування НДІ: Можливості та перешкоди на шляху демократичного переходу України, 30 вересня 2020 року. Посилання: <https://www.ndi.org/publications/ndi-poll-opportunities-and-challenges-facing-ukraine-s-democratic-transition-0>

підрахунком голосів та встановленням підсумків голосування, зокрема Громадянської мережі ОПОРА, яка проводила паралельний підрахунок голосів для оцінки якості процесу та незалежної перевірки явки виборців.

25 жовтня голосування відбувалось на 29 084 виборчих дільницях на всій території України, включно із 28 156 звичайними та 928 спеціальними виборчими дільницями. Крім цього, було допущено для голосування за місцем перебування понад 465 000 виборців, які були внесені до списку виборців з позначкою «постійна нездатність пересуватися самостійно», а також тим, хто надав дійсну медичну довідку про тимчасове обмеження мобільності через хворобу (включно з covid-19) або перебування на самоізоляції. ЦВК акредитувала національних спостерігачів від 116 місцевих громадських організацій для спостереження за процесом голосування і підрахунку голосів на території всієї країни.

На думку національних спостерігачів від громадських організацій, день голосування загалом минув спокійно та організовано. Переважна більшість виборчих дільниць у країні відкрились вчасно, і процес голосування тривав без суттєвих перешкод. За словами представників ОПОРИ, до найчастіших порушень у день голосування входили: неналежна видача бюлетенів, недотримання таємниці голосування, а також деякі випадки фотографування бюлетенів виборцями. Однак, більшість порушень мали процедурний характер. За словами спостерігачів ОПОРИ, суттєві порушення, які б могли вплинути на результати виборів, були зафіксовані лише на 0,8% дільниць, де здійснювалось спостереження. Серед інших зафіксованих порушень – поодинокі випадки підкупу виборців, викидання виборчих бюлетенів та незаконна агітація.<sup>3</sup> Отримавши 5006 повідомлень про можливі порушення, поліція відкрила 159 кримінальних проваджень та оформила 324 адміністративні протоколи.<sup>4</sup>

За попередніми даними ЦВК, явка виборців становила лише 36,88 відсотків, що майже на 10 відсотків нижче, ніж на виборах 2015 року.<sup>5</sup>

Попри зусилля ЦВК гарантувати безпеку голосування для громадян, національні спостерігачі від громадських організацій повідомили про відсутність послідовного та уніфікованого застосування протиепідемічних заходів на території всієї країни. За інформацією ОПОРИ, Руху ЧЕСНО та Комітету виборців України (КВУ), не всі ДВК отримали засоби індивідуального захисту, що свідчить про недостатню підготовку деяких центральних та місцевих органів влади до належного вжиття заходів з метою запобігання поширення коронавірусної хвороби під час виборів.

## Нормативно-правова база та адміністрування виборів

Місцеві вибори 25 жовтня проводились за новою виборчою системою та в умовах нового адміністративно-територіального устрою країни, запровадженого у результаті реформи децентралізації, що триває впродовж декількох років, та передання політичних, фінансових та адміністративних повноважень місцевим громадам. Українці обирали 43 122 депутатів обласних,

<sup>3</sup> Заява ОПОРИ за попередніми результатами спостереження на місцевих виборах, 26 жовтня 2020 року. Посилання: [https://www.oporaua.org/report/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi\\_2020/21970-zaiava-opori-za-poperednimi-rezultatami-sposterezhennia-na-mistsevikh-viborakh-2020](https://www.oporaua.org/report/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi_2020/21970-zaiava-opori-za-poperednimi-rezultatami-sposterezhennia-na-mistsevikh-viborakh-2020)

<sup>4</sup> Повідомлення Міністерства внутрішніх справ, 26 жовтня 2020 року. Посилання: [https://mvs.gov.ua/ua/news/35567-Zagalom\\_za\\_den\\_golosuvannya\\_policeyski\\_vidkrili\\_159\\_kriminalnih\\_provadzhen\\_za\\_faktami\\_porushen\\_pid\\_chas\\_vibori\\_v.htm](https://mvs.gov.ua/ua/news/35567-Zagalom_za_den_golosuvannya_policeyski_vidkrili_159_kriminalnih_provadzhen_za_faktami_porushen_pid_chas_vibori_v.htm)

<sup>5</sup> Дані щодо явки виборців, оприлюднені ЦВК, 26 жовтня 2020 року. Посилання: <https://www.cvk.gov.ua/novini/yavka-vibortsiv-na-mistsevih-viborah-25-zhovtnya-2020-roku-sklala-3688.html>

районних, міських, районних у місті, сільських та селищних рад, а також 1421 міських, сільських та селищних голів. У виборчих округах, де проживають до 10 000 виборців, депутати обиралися відносно більшістю голосів у багатомандатних округах, а у великих округах мандати розподілялися за пропорційною системою з відкритими списками серед партій, що подолали п'ятивідсотковий бар'єр. Переважну кількість посад голів міст, сіл та селищ отримують ті кандидати, що набрали відносно більшість голосів. Водночас, в округах, що мають понад 75 000 виборців, переможець має набрати абсолютну більшість голосів, а в іншому випадку має проводитись повторне голосування.

Нестабільність виборчого законодавства залишилась ознакою виборчого процесу. Хоча більшість співрозмовників НДІ оцінювала нормативно-правову базу як сприятливу для проведення демократичних виборів, багато хто відзначав, що внесення деяких змін в останній момент, складність нової системи та різні технічні прогалини стали викликами. На відміну від усталених кращих практик, внесення змін продовжувалося під час виборчого процесу, проте багато пропозицій не були розглянуті урядом та Верховною Радою України. Деякі з цих невирішених питань були критично важливими для процесу, зокрема питання визначення дійсності виборчих бюлетенів, а також вжиття заходів з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби.

ЦВК наполегливо працювала для забезпечення готовності до виборів в умовах пандемії та за ситуації постійного внесення змін до нормативно-правової бази. Представники партій та організацій громадянського суспільства (ОГС) відзначили відкритість, прозорість та ініціативність ЦВК. Комісія проводила онлайн трансляцію всіх своїх засідань, а також регулярно публікувала інформацію про прийняті постанови. ОПОРА надала позитивний відгук про роботу з просвіти виборців, проведену Комісією. Втім, багато хто відзначив складне завдання, що стояло перед ЦВК щодо встановлення балансу між потребою надати роз'яснення певних положень Виборчого кодексу України та необхідністю не виходити за межі своїх повноважень. Інколи виникало враження, що такий баланс було важко зберегти. У своєму суперечливому рішенні ЦВК збільшила максимальну вартість агітаційних матеріалів у порівнянні з обмеженням, встановленим Виборчим кодексом України. В інших випадках ЦВК мала надавати роз'яснення положень, які законодавець залишив без уваги, зокрема визначення дійсності бюлетенів із нестандартними відмітками виборця.

Враховуючи зростання показників інфікування covid-19 протягом виборчої кампанії, ЦВК здійснила низку кроків для зменшення ризиків для здоров'я, викликаних пандемією. В середині вересня Кабінет Міністрів України ухвалив постанову щодо вжиття заходів для запобігання поширенню covid-19 під час проведення виборів, в якому уважно дотримувався рекомендацій міжвідомчої робочої групи, створеної ЦВК.<sup>6</sup> Після цього Комісія звернулась до Верховної Ради України з проханням визначити такі заходи у законі та забезпечити їхнє належне фінансування. Крім цього, ЦВК звернулась до Кабінету Міністрів України та відповідних міністерств і місцевих органів влади з проханням вжити заходів у межах їхніх повноважень для попередження поширення covid-19, включно із забезпеченням коштів на придбання засобів індивідуального захисту для членів виборчих комісій на всій території країни. Зусилля ЦВК були посилені спільними адвокаційними діями ОПОРИ, Руху ЧЕСНО та інших громадських організацій, а також Міжнародної фундації виборчих систем (IFES). Однак, невизначеність щодо механізмів фінансування та наявності коштів залишилась невирішеною до останнього моменту, у результаті чого деякі виборчі дільниці та члени виборчих комісій не отримали належної підготовки.

Рішення не проводити вибори у 18 громадах Донецької та Луганської областей, де проживає майже 500 000 виборців, обговорювалося протягом усього виборчого процесу. ЦВК була зобов'язана виконувати рекомендації обласних військово-цивільних адміністрацій (ВЦА) щодо цих громад. Хоча виборці зазначених громад мають обрати депутатів місцевих рад одразу як будуть дотримані всі вимоги безпеки, наразі депутати районних рад були обрані без участі виборців з цих 18 громад, що

<sup>6</sup> Кабінет міністрів України: Затверджено протиепідемічні заходи під час проведення виборів, 14 вересня 2020 року. Посилання: <https://www.kmu.gov.ua/news/zatverdzheno-protiepidemichni-zahodi-pid-chas-provedennya-viboriv>



спричинило відсутність їхніх представників на рівні району до наступних місцевих виборів. Крім цього, Верховна Рада України не призначила проведення виборів депутатів обласних рад Донецької та Луганської областей, у зв'язку “неможливістю забезпечення представництва спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ і міст Донецької та Луганської областей”.<sup>7</sup>

Проведення місцевих виборів адміністрували 1642 територіальні виборчі комісії (ТВК), створені у серпні 2020 року. ТВК відповідали за встановлення меж виборчих округів, реєстрацію кандидатів, друк виборчих бюлетенів, утворення ДВК, реєстрацію довірених осіб від кандидатів/партій та спостерігачів, а також контроль фінансування виборчих кампаній на додаток до встановлення підсумків голосування та затвердження результатів виборів. Незважаючи на занепокоєння, що висловлювались у передвиборчий період щодо спроможності та неупередженості членів комісій, вони професійно виконували свої обов'язки протягом усього виборчого процесу.

Процес реєстрації кандидатів почався 15 вересня та закінчився за декілька днів до голосування через оскарження в суді та невиконання деякими ТВК судових рішень. Загалом, за даними ЦВК, було зареєстровано понад 280 000 кандидатів. В цілому, процес реєстрації кандидатів проходив належним чином. Основні причини відмови у реєстрації стосувались технічних помилок у реєстраційних заявах кандидатів, недотримання гендерних квот та сплати грошової застави неуповноваженими партійними структурами. Рішення ТВК та судів щодо відмови у реєстрації через технічні помилки були загалом послідовними. Однак, рішення ТВК та судів щодо сплати грошової застави були менш уніфіковані.

## Рекомендації

Необхідно докласти всіх зусиль для того, щоб у майбутньому суттєві зміни вносились до нормативно-правової бази, яка регламентує порядок проведення виборів, принаймні за рік до дня голосування. Це відповідало б найкращим міжнародним практикам та дозволило би представникам органів адміністрування виборів, політичним партіям, кандидатам, спостерігачам та громадянам сформуванню чіткі очікування щодо виборчого процесу.

За результатами всебічного аналізу застосування чинного законодавства та рекомендацій національних та міжнародних спостерігачів, Верховна Рада України разом із ЦВК має визначити недоліки та невідповідності у виборчому законодавстві та внести відповідні зміни до Виборчого кодексу України задля забезпечення уніфікованого тлумачення його положень.

Верховна Рада України має визначити та оприлюднити чіткі об'єктивні критерії для ВЦА стосовно визначення можливості проведення майбутніх виборів у відповідних громадах, а також передбачити належний процес перегляду та оскарження рішень ВЦА.

<sup>7</sup> Постанова ВРУ “Про призначення чергових місцевих виборів у 2020 році”, 7 липня, 2020. Посилання: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/795-20#n7>

## Середовище проведення виборчої кампанії

Триваюча пандемія covid-19 вплинула на всі аспекти виборчої кампанії. Незважаючи на обмеження щодо зібрань та масових партійних заходів, передвиборна агітація була активною, а партії швидко адаптували свої кампанії до використання онлайн платформ. Політичний ландшафт складався з вже сформованих партій, новостворених партій, які тільки почали свою діяльність приблизно рік тому та не мали місцевих партійних осередків нижче обласного рівня, а також із кандидатів-самовисуванців. Багато мерів великих міст створили власні регіональні партії, а партії з меншою кількістю чинних депутатів та мерів реєстрували кандидатами своїх народних депутатів для привернення уваги виборців.<sup>8</sup> Хоча виборча кампанія була динамічною, вона характеризувалась помітним браком змісту у програмах партій та кандидатів. Виборчі програми партій в цілому були загальними та мало висвітлювали місцеві проблеми, обмежуючи можливість виборців зробити інформований вибір.

Кандидати могли офіційно розпочати агітаційну діяльність після завершення процесу їх реєстрації у вересні. Втім, деякі політичні партії почали роботу з виборцями вже у травні. За інформацією, наданою спостерігачами ОПОРИ, приблизно 70 політичних партій почали агітувати неофіційно у липні-серпні під виглядом інформування виборців.<sup>9</sup> Рух ЧЕСНО, ОПОРА та засоби масової інформації повідомляли, що політичні партії та їхні потенційні кандидати роздавали товари (продукти, шкільне приладдя, іграшки), вважаючи, що така практика не кваліфікується законом як підкуп виборців, оскільки виборчий процес ще не розпочався. Крім цього, багато партій мають афілійовані громадські організації, через які вони могли збирати кошти та проводити неофіційні агітаційні заходи. Хоча така діяльність не заборонена, вона дозволяє обійти положення про фінансування виборчої кампанії.

Учасники виборчих перегонів використовували різні методи ведення кампанії, спілкуючись з виборцями як онлайн, так і за допомогою більш традиційних форм, зокрема білбордів, листівок, вуличних наметів, зустрічей та агітації від дверей до дверей. Через covid-19 партії частіше обирали формат зустрічей на відкритому повітрі та утримувались від проведення масових мітингів. Протягом усього виборчого періоду в Україні діяв поділ на зелену/жовту/помаранчеву/червону зони, який передбачав різний рівень обмежень щодо масових зібрань. Представники партій повідомляли, що було складно проводити агітацію у зонах з червоним рівнем обмежень внаслідок поширення covid-19.

Попри те, що виборці могли обрати з-поміж широкого кола кандидатів, їхні програми не були доступними, а партії та кандидати більше зосереджувались на слоганах, ніж на конкретних пропозиціях. Наявні програми переважно нагадували передвиборчі програми президентських та парламентських виборів 2019 року або, у разі їхньої адаптації до місцевого рівня, зосереджувалися в першу чергу на інфраструктурних проектах та соціальній політиці. Порівняльний аналіз передвиборчих програм провідних кандидатів, проведений «Центром спільних дій», продемонстрував, що політичні партії часто не зосереджували увагу на сферах, що належать до компетенції місцевої влади. Обсяг програм варіювався в залежності від регіону, при чому більш комплексні програми розроблялися в регіонах, де партії мають найбільшу підтримку.<sup>10</sup>

У середині жовтня президент Володимир Зеленський оголосив, що він проведе загальнонаціональне опитування у день голосування та поставить п'ять запитань виборцям поза межами виборчих

<sup>8</sup> Чесно: Імітація балотування – навіщо депутати Верховної Ради йдуть до місцевих рад? 22 жовтня 2020 року. Посилання: <https://www.chesno.org/post/4278/>

<sup>9</sup> Опора Проміжний звіт за вересень, 2 жовтня 2020 року. Посилання: [https://www.oporaua.org/report/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi\\_2020/21113-promizhnyi-zvit-gromadianskoyi-merezhi-opora-za-rezultatami-pozapartiinogo-sposterezhennia-na-mistsevikh-viborakh-za-veresen-2020-roku](https://www.oporaua.org/report/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi_2020/21113-promizhnyi-zvit-gromadianskoyi-merezhi-opora-za-rezultatami-pozapartiinogo-sposterezhennia-na-mistsevikh-viborakh-za-veresen-2020-roku)

<sup>10</sup> Центр UA Інструмент для аналізу передвиборчих програм. Посилання: <https://www.centreua.org/vybory2020/>

дільниць.<sup>11</sup> Політичні партії та громадські організації активно критикували це опитування, висловлюючи занепокоєння щодо безпеки виборчого процесу, додаткових ризиків поширення covid-19, а також відсутності законодавчого підґрунтя для такої ініціативи. Проведення опитування профінансувала партія «Слуга народу», що також викликало деякі занепокоєння, пов'язані із потенційними додатковими можливостями для агітації у день голосування.

Міністерство внутрішніх справ (МВС) послідовно та публічно закликало всі зацікавлені сторони виборчого процесу дотримуватись законодавства. Міністерство публікувало щоденну оновлену інформацію про кількість та види порушень виборчого законодавства протягом усього періоду виборчої кампанії, а також виділило 75 000 працівників поліції для забезпечення порядку у день голосування.<sup>12</sup> Серед зафіксованих порушень – випадки підкупу виборців, агітація у державних установах та навчальних закладах, а також фізичні напади на кандидатів, активістів та майно партій.

Політиків на національному та місцевому рівнях звинувачували у зловживанні своїм посадовим становищем та використанні адмінресурсу під час виборчої кампанії. За інформацією спостерігачів ОПОРИ, провладні політичні партії у різних регіонах розпочали реалізацію інфраструктурних проєктів та соціальних програм незадовго до початку виборчого процесу. Представники ОГС наголошували на тому, що деякі місцеві обрані посадовці використовували бюджетні кошти для забезпечення політичної підтримки електорату.<sup>13</sup>

## Фінансування виборчих кампаній

У 2015 році Верховна Рада прийняла нове законодавство щодо регулювання фінансування партій та виборчих кампаній, що підвищило прозорість. Водночас, деякі недоліки законодавства, які відмічали міжнародні та українські спостерігачі, залишились невирішеними: занадто обтяжливий порядок здійснення грошових внесків громадян; неналежне регулювання витрат до початку офіційної кампанії; брак ресурсів органів адміністрування виборів для ефективного моніторингу та забезпечення дотримання законодавства та процедур. Кампанії фінансувались переважно самими кандидатами, але прозорість походження коштів була обмеженою. Положення щодо розпорядження виборчими рахунками виявились занадто вимогливими для менших політичних партій, а громадський контроль фінансових звітів був обмежений внаслідок затримок їх опублікування. Покарання, передбачені за недотримання вимог, є надто незначними, щоб слугувати ефективним запобіжником порушень.

Заходи агітаційного характеру, які проводяться до офіційної реєстрації кандидата, юридично тлумачаться як інформування виборців партією. У зв'язку з цим, будь-які витрати на таку діяльність мають бути включені до квартальної звітності політичної партії, що подається до Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), замість включення до звітів про фінансування передвиборчої кампанії. У березні, з огляду на пандемію covid-19, Верховна Рада України внесла зміни до законодавства, що дозволяли відкласти кінцевий термін подання фінансових звітів партій (не

<sup>11</sup> Президент Зеленський анонсував проведення загальнонаціонального опитування у день виборів. 13 жовтня 2020 року. Посилання: <https://www.facebook.com/100007211555008/posts/2656165557967137/?extid=o&d=n>

<sup>12</sup> Міністерство внутрішніх справ залучить мобільні групи та авіацію для реагування на протиправні дії на місцевих виборах, 7 жовтня 2020 року. Посилання: [https://mvs.gov.ua/ua/news/34865\\_Miscevi\\_vibori\\_2020\\_MVS\\_zalucha\\_mobilni\\_grupi\\_ta\\_aviaciju\\_dlya\\_reaguvannya\\_na\\_vsi\\_protipravni\\_dii.htm](https://mvs.gov.ua/ua/news/34865_Miscevi_vibori_2020_MVS_zalucha_mobilni_grupi_ta_aviaciju_dlya_reaguvannya_na_vsi_protipravni_dii.htm)

<sup>13</sup> ОПОРА Як депутати обласних рад витрачають кошти місцевих бюджетів, 22 січня 2020 року. Посилання : <https://www.oporaua.org/en/report/vybory/19616-iak-deputati-oblasnikh-rad-vitrachaiut-koshti-deputatskikh-fondiv>

пізніше 40 днів після скасування карантинних обмежень Кабінетом Міністрів України).<sup>14</sup> На практиці це означає, що інформація про надходження та витрати партій не буде оприлюднена у 2020 році. Водночас, аналіз, проведений ОГС, свідчить про те, що на кампанію були витрачені значні кошти. Програма журналістських розслідувань Bihus.Info повідомляє, що партії «Слуга народу» та «За майбутнє» витратили щонайменше \$565 000 та \$512 000 відповідно на зовнішню агітацію. Крім цього, у звіті також зазначається, що партія «Європейська солідарність» витратила на зовнішню рекламу протягом передвиборчого періоду \$230 000, а партія «Перемога Пальчевського» – \$170 000.<sup>15</sup> Фінансування загальнонаціонального опитування партією «Слуга народу» ще раз підкреслює недостатню прозорість фінансування політичних партій. Згідно з останнім оприлюдненим фінансовим звітом партії, «Слуга народу» мала трохи більше, ніж \$1 000 грошових коштів на рахунок партії станом на кінець 2019 року. ОПОРА та інші ОГС закликали партію «Слуга Народу» добровільно надати інформацію про джерело фінансування опитування, вартість якого оцінюється у \$3 000 000.<sup>16</sup>

Прозорість витрат на агітацію в мережі Інтернет наразі не регулюється Виборчим кодексом України. Дані від більшості платформ відсутні, за винятком витрат на політичну рекламу у Фейсбуці. За даними моніторингу ОПОРИ щодо витрат учасників виборчих перегонів на рекламу у Фейсбуці, найбільше витратила партія «За майбутнє» – понад \$385 000, за якою йдуть «Наш край» та «Слуга народу», які витратили відповідно \$173 235 USD та \$164 333. Витрати політичних партій на рекламу онлайн стрімко зростають, і за висновками ОПОРИ, кількість політичної реклами подвоїлась у порівнянні з 2019 роком, а отже потрібне змістовне регулювання, щоб забезпечити доступ виборців до такої інформації.<sup>17</sup>

Звіти про фінансування виборчої кампанії мають подаватись за п'ять днів до та через сім днів після дня виборів та мають бути проаналізовані територіальними виборчими комісіями. Змінами до Виборчого кодексу України передбачається обов'язок ТВК оприлюднити отримані звіти протягом двох днів, проте, згідно з аналізом Руху ЧЕСНО, це було реалізовано доволі хаотично. Також було важко визначити кількість учасників виборчих перегонів, які не дотримались вимоги щодо подання звітності. Хоча за неподання звіту передбачається накладання штрафу у розмірі від \$180 до \$240, ця сума є занадто низькою для попередження порушень. Політичні партії та організації громадянського суспільства відмічають, що електронна система звітування покращила б дотриманням вимог щодо подання звітності, дозволила б покращити аналіз та громадський контроль.

Територіальні виборчі комісії є органами контролю за фінансуванням виборчих кампаній, які уповноважені перевіряти точність поданих звітів та передавати до НАЗК інформацію про будь-які неточності та порушення. IFES проводила масштабні навчання для членів ТВК, відповідальних за контроль щодо фінансування виборчих кампаній. Проте, враховуючи, що члени ТВК представляють партії та виконують значний обсяг обов'язків, крім аналізу фінансових звітів, більшість представників партій та ОГС висловили сумніви щодо волі та спроможності членів ТВК забезпечити виконання відповідних положень.

---

<sup>14</sup> Проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби. Посилання: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68479](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68479)

<sup>15</sup> Звіт Bihus.Info про політичну рекламу, 29 жовтня 2020 року. Посилання: <https://bihus.info/sluga-rozvisyly-v-kyievi-bordivna-ponad-16-miljoniv-palchevskiy-vidstav-majzhe-v-4-razy/>

<sup>16</sup> Третій проміжний звіт ОПОРИ, 23 жовтня 2020 року. Посилання: [https://www.oporaua.org/report/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi\\_2020/21618-tretii-promizhnii-zvit-za-rezultatami-pozapartiinogo-sposterezhennia-opora-na-mistsevikh-viborakh-zhovten-2020-roku#\\_Toc54340546](https://www.oporaua.org/report/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi_2020/21618-tretii-promizhnii-zvit-za-rezultatami-pozapartiinogo-sposterezhennia-opora-na-mistsevikh-viborakh-zhovten-2020-roku#_Toc54340546); Фінансовий звіт партії «Слуга народу» за 4-й квартал 2019 року. Посилання: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/PDF-356.pdf>

<sup>17</sup> ОПОРА: Особливості політичної реклами у соціальній мережі Фейсбук на місцевих виборах 2020 року (5 вересня – 20 жовтня). Посилання: [https://www.oporaua.org/report/vybory/polit\\_ad/21640-osoblivosti-politichnoyi-reklami-u-sotsialnii-merezhi-facebook-na-mistsevikh-viborakh-2020-5-veresnia-20-zhovtnia?fbclid=IwARoonSHKL2Z23pdGdDZiLy0RqrgRjMLqTQCLKVYCBQv9jyoVtfpJNpjzbsI](https://www.oporaua.org/report/vybory/polit_ad/21640-osoblivosti-politichnoyi-reklami-u-sotsialnii-merezhi-facebook-na-mistsevikh-viborakh-2020-5-veresnia-20-zhovtnia?fbclid=IwARoonSHKL2Z23pdGdDZiLy0RqrgRjMLqTQCLKVYCBQv9jyoVtfpJNpjzbsI)



## Рекомендації

*Верховна Рада України має:*

Законодавчо врегулювати роль третіх осіб, зокрема афілійованих громадських організацій, у політичній та агітаційній діяльності для забезпечення належної прозорості фінансування політичних партій та виборчих кампаній.

Вирішити проблему зловживання адміністративним ресурсом шляхом внесення відповідних змін до законодавства, включно із заборонаю діяльності посадових осіб, яка створює нечесну політичну перевагу для певної партії.

Внести такі зміни до термінів подання фінансової звітності політичних партій, щоб забезпечити повноцінне інформування виборців перед днем голосування про надходження та витрати партій до та під час виборчого періоду.

Надати повноваження ЦВК чи іншим відповідним органам державної влади регулювати витрати на політичну рекламу онлайн.

Внести зміни до положень законодавчої бази про фінансування виборчих кампаній, які забезпечать санкції за недотримання вимог, які є пропорційними до порушення та достатніми для їх запобігання.

Оцінити доцільність контролю за фінансуванням виборчих кампаній територіальними виборчими комісіями та розглянути можливість запровадження більш інституціоналізованого підходу до контролю за фінансуванням виборчих кампаній.

*ЦВК та НАЗК мають розробити електронну систему подання звітності про фінансування виборчих кампаній для підвищення прозорості та покращення контролю.*

## Гендерні питання та інклюзивність

Жінки становлять 53 відсотки населення України; дослідження громадської думки, проведені НДІ, неодноразово демонстрували, що громадяни підтримують кращий баланс між чоловіками та жінками в політиці. Відповідно до обов'язкових гендерних квот, передбачених у новому Виборчому кодексі України, для громад, де проживають 10 000 або більше виборців, «у виборчих списках у кожній п'ятірці кандидатів має бути не менше двох кандидатів кожної статі», чи 40 відсотків. У громадах, де проживає до 10 000 виборців у виборчих списках має бути представлено не менше 30 відсотків осіб однієї статі. Хоча організації, що опікуються правами жінок, кандидати та політичні партії вважають, що новий механізм 40-відсоткової квоти сприяє підвищенню політичної участі жінок, представники багатьох партій повідомили про складнощі із пошуком та висуванням кандидаток за пропорційною системою, особливо у сільській місцевості та в маленьких містах. За даними ЦВК, було зареєстровано 102 263 кандидаток (приблизно 45 відсотків) у виборчих списках партій, де вибори проводилися за пропорційною системою. Цей показник істотно більший у порівнянні з 35 відсотками на місцевих

виборах 2015 року.<sup>18</sup> Водночас, за інформацією від ОПОРИ, жінки очолювали тільки 22 відсотки єдиних списків кандидатів за пропорційною системою та 30,5 відсотків територіальних виборчих списків за пропорційною системою, що могло вплинути на їхні шанси бути обраними.<sup>19</sup> Станом на момент підготовки цього аналізу кількість обраних жінок невідома.

Забезпечення дотримання 40-відсоткової гендерної квоти було непослідовним. За інформацією, наданою ЦВК, приблизно 17 відсотків (1354 з 7943) виборчих списків партій, зареєстрованих до 792 місцевих рад, що обираються за пропорційною системою, не дотримались принципів про квоти. У цих випадках окремі кандидати не були зареєстровані або відкликали свої кандидатури після того, як партії подали списки на реєстрацію. Крім цього, НДІ отримував повідомлення про те, що партії включали до своїх списків «технічних кандидаток», не маючи наміру потім надати їм мандат. Виборчий кодекс України не забезпечує дотримання квоти після подання списку. Низка громадських організацій, що опікуються правами жінок, у складі ініціативи «Вибори без сексизму», занепокоєні тим, що може відбутись відкликання депутаток після офіційного оприлюднення результатів виборів.

За даними ЦВК, серед кандидатів на посади мерів приблизно 16 відсотків жінок; це незначне зростання, порівняно із показником 2015 року. Водночас, з 38 найбільших міст України, що або є обласними центрами, або налічують більше 75 тисяч зареєстрованих виборців, тільки у двох містах серед кандидатів у мери не було жінок, тоді як у 2015 році таких міст було дев'ять.

Законодавчі вимоги щодо забезпечення гендерного балансу у складі виборчих комісій відсутні. З 17 членів ЦВК лише п'ятеро – жінки. Водночас, жінки були широко представлені в ТВК, становлячи 74 відсотки серед членів ТВК та 67 відсотків серед голів комісій.<sup>20</sup> Відсутність даних про гендерний розподіл виборців не дозволяє оцінити тенденції щодо участі жінок та спроможності політичних партій та кандидатів проводити цільову агітацію.

Багато кандидаток були видимі та активно вели виборчі кампанії, як повідомляють ОПОРА та КВУ. Рівень інформованості про сексизм та дискримінацію кандидаток зріс завдяки ініціативі коаліції 77 ОГС «Вибори без сексизму». Активісти та кандидатки повідомили про близько 50 випадків сексизму під час виборчої кампанії за допомогою чат-боту та «гарячої лінії», створених у рамках ініціативи. Український Жіночий Фонд (УЖФ) повідомив, що близько однієї третини кандидаток в 10 областях, де організація проводила моніторинг, зазнали різних видів насильства, серед яких словесні погрози, цькування в соціальних мережах, чорний піар, псування агітаційних матеріалів та фізичне насильство, спрямоване на працівників виборчих штабів, на початку кампанії.<sup>21</sup> До НДІ також надходили повідомлення про схожі випадки насильства під час виборчої кампанії щодо кандидаток в інших регіонах. Міжнародна місія зі спостереження за виборами в Україні ЕНЕМО також повідомила про застосування чорного піару та мови ненависті проти кандидаток.<sup>22</sup>

Нове законодавство вперше з 2014 року надало внутрішньо переміщеним особам (ВПО) можливість балотуватись на місцевих виборах та зменшило перешкоди для них під час голосування. Це результат довготривалої адвокації громадських організацій, зокрема ОПОРИ та «Громадського холдингу «Група впливу», а також політичних партій і міжнародних організацій. Тепер громадяни можуть

---

<sup>18</sup> Дані ЦВК про кандидатів станом на 29 жовтня 2020 року

<sup>19</sup> ОПОРА: Третій проміжний звіт, 23 жовтня 2020 року. Посилання: [https://www.oporaua.org/report/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi\\_2020/21618-tretii-promizhnyi-zvit-za-rezultatami-pozapartiinogo-sposterezhennia-opora-na-mistsevikh-viborakh-zhovten-2020-roku#\\_Toc54340548](https://www.oporaua.org/report/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi_2020/21618-tretii-promizhnyi-zvit-za-rezultatami-pozapartiinogo-sposterezhennia-opora-na-mistsevikh-viborakh-zhovten-2020-roku#_Toc54340548)

<sup>20</sup> Дані надані НДІ представником ЦВК 23 жовтня 2020 року.

<sup>21</sup> Заява №2 Українського Жіночого Фонду за проміжними результатами гендерного моніторингу на місцевих виборах 25 жовтня 2020 року. Посилання: <https://www.uwf.org.ua/en/news/11934>

<sup>22</sup> Заява ЕНЕМО про попередні висновки та результати спостереження за місцевими виборами. 27 жовтня 2020 року. Посилання: [http://enemo.eu/uploads/file-manager/Preliminary\\_Statement\\_in\\_English.pdf](http://enemo.eu/uploads/file-manager/Preliminary_Statement_in_English.pdf)

zareestruvati svoju voborču adresu za місцем фактичного проживання за спрощеною процедурою онлайн, особисто або через довірену особу. Завдяки цим змінам ВПО, трудові мігранти, студенти, особи без зареєстрованого місця проживання та інші громадяни змогли проголосувати. Виборчу адресу змінили приблизно 100 000 виборців. Хоча ЦВК, орган ведення Державного реєстру виборців (ДРВ) та громадянське суспільство докладали певних зусиль з інформування виборців про порядок зміни виборчої адреси до кінцевого терміну 10 вересня, багато співрозмовників НДІ озвучували потребу в більш масштабних заходах у майбутньому, які б дозволили проінформувати майже 5,5 мільйонів виборців, на яких вплинули зазначені зміни. Крім цього, висловлювались занепокоєння щодо «виборчого туризму» або махінацій з реєстрацією виборців, здійснених політичними силами, з метою вплинути на результати виборів на певній території.

Новий Виборчий кодекс України також містить положення, спрямовані на покращення доступності виборчого процесу для людей з інвалідністю, зокрема спрощений порядок зміни статусу реєстрації виборця, а також надання інформації про вибори для виборців з вадами зору та слуху в адаптованому форматі, доступному на плакатах з QR кодами, розміщеними на всіх виборчих дільницях. Однак захисники прав людей з інвалідністю відзначили брак агітаційних матеріалів у доступних форматах. НДІ отримав інформацію про щонайменше шістьох кандидатів з інвалідністю, які балотувались до місцевих рад від різних партій, та виступали за права людей з інвалідністю у своїх агітаційних повідомленнях.

За результатами дослідження, проведеного громадською організацією «Боротьба за права», що опікується правами виборців з інвалідністю, 74 відсотки людей з інвалідністю, які взяли участь у дослідженні, хотіли проголосувати на виборчій дільниці, і тільки 7 відсотків бажали проголосувати вдома.<sup>23</sup> Однак лише 3 відсотки виборчих дільниць були повністю доступними, у той час як решта приміщень для голосування, що оцінювались, були або частково доступними (56,2%), або зовсім недоступними (40,8%) для людей з інвалідністю або обмеженою мобільністю, як повідомляє ОПОРА.<sup>24</sup> Хоча ЦВК та Міністерство розвитку громад та територій України прийняли постанови про покращення доступу до виборчих дільниць та до виборчої інформації, що допомогло б виборцям зробити поінформований вибір, ці постанови прийняли занадто пізно для забезпечення їхнього виконання у день голосування.

Лесбійки, геї, бісексуали, транс та інтерсекс люди (ЛГБТІ) все ще зазнають переслідувань та залякувань в Україні, водночас, місцеві вибори 2020 року продемонстрували значний прогрес у напрямку їхньої політичної участі: до місцевих рад балотувались принаймні 12 кандидатів, що належать до ЛГБТІ спільноти. Вони балотувались від різних політичних партій у великих містах, таких як Київ та Харків. Лідери та кандидати, які належать до ЛГБТІ спільноти, робили публічні заяви на підтримку прав ЛГБТІ у відповідь на скасування Маршу рівності в Києві внаслідок тиску з боку радикальних груп у жовтні. До НДІ не надходило повідомлень про випадки мови ненависті на адресу кандидатів, що належать до ЛГБТІ спільноти.

Як і під час попередніх виборів, багато представників ромської спільноти не змогли зареєструватись як виборці, оскільки деякі члени громади – переважно жінки – не мають дійсного документу, що посвідчує особу, а також не мають зареєстрованого місця проживання, необхідного для внесення до списків виборців. Позитивним фактором стало те, що понад 20 кандидатів, що належать до ромської спільноти, зокрема 6 жінок, балотувались на посади депутатів місцевих рад. Цей показник набагато вищий у порівнянні з усіма попередніми виборами в Україні за інформацією, наданою ромськими правозахисними громадськими організаціями. Слід зазначити, що кандидати з-поміж представників

<sup>23</sup> Звіт НУО «Боротьба за права», опублікований 25 жовтня 2020 року. Посилання: <https://www.facebook.com/fightforright.ua/posts/3431655686950652>

<sup>24</sup> Звіт ОПОРИ про стан доступності приміщень для голосування в Україні. 13 жовтня 2020 року. Посилання: <https://www.oporaua.org/report/vybory/vyborchi-ombudsmeni/dostupnist>

ромської спільноти не належали до однієї партії або руху, а входили до виборчих списків кількох партій.

НДІ проаналізував наявні програми обласного рівня п'яти партій, представлених у парламенті. Програми були доступні не для всіх областей та не всі партії висували своїх кандидатів у кожній області. З 91 програм обласного рівня від п'яти партій, представлених у парламенті, лише в одній згадується гендерна рівність, ще в одній є згадка про підтримку прав людини, а в двох йдеться про рівні права. Підтримка ВПО згадується у дев'ятох наявних програмах обласного рівня від п'яти партій, представлених у парламенті, а підтримка або програми для людей з інвалідністю, дітей та соціально вразливих груп, згадані у 24 програмах. Права ЛГБТІ не згадуються у жодній з проаналізованих програм.

## Рекомендації

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

ОГС мають продовжувати підвищувати рівень обізнаності громадськості про сексизм та насильство проти жінок на виборах.

ЦВК, політичні партії та ОГС мають докласти значних зусиль з інформування громадськості про нові заходи із забезпечення доступності для виборців з інвалідністю та про нові процедури зміни виборчої адреси для ВПО та інших людей, що проживають не за місцем їхньої реєстрації.

Кабінет Міністрів України має узгоджувати дії з місцевими органами влади для посилення існуючих заходів із забезпечення інклюзивності, щоб зробити всі етапи виборчого процесу доступними для людей з інвалідністю.

## Інформаційне середовище

Засоби масової інформації в Україні не контролюються урядом, і громадяни мають можливість отримувати інформацію в цілому безперешкодно. Медіа, як правило, можуть виконувати свою роботу без втручання, хоча протягом останнього року відбувались резонансні напади на журналістів. Більш серйозний виклик з погляду можливості виборців отримувати достовірну інформацію про вибори постає у першу чергу через систему концентрації власності ЗМІ. За інформацією Українського інституту медіа та комунікації, більшість видань упереджено висвітлюють в новинах діяльність окремих політичних партій та кандидатів на посаду мерів.<sup>25</sup> Як наслідок, виборці мають обмежений доступ до об'єктивної політичної інформації.

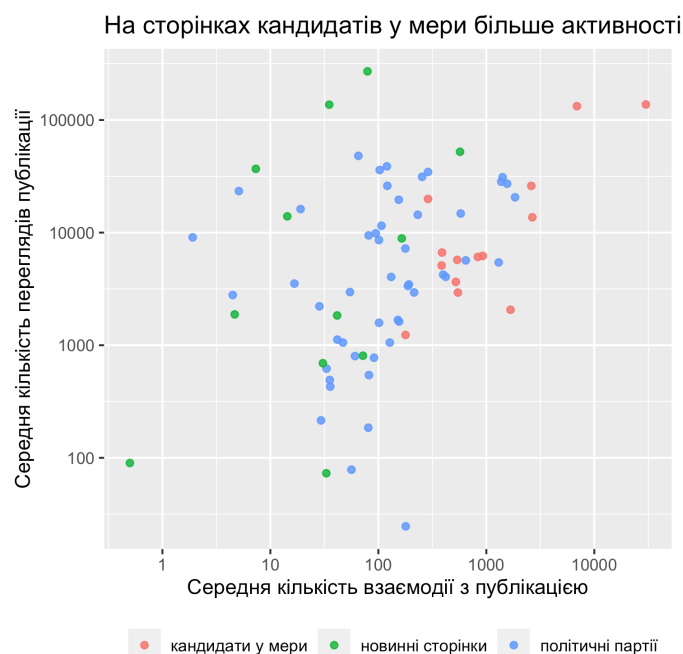
<sup>25</sup> Перший проміжний звіт Ради Європи за результатами моніторингу онлайн видань та Фейсбуку протягом виборчої кампанії. 5-25 вересня 2020 року. Посилання: <https://rm.coe.int/zvit-oct-2020/16809fdf52>



Співрозмовники НДІ також згадували практику, відому як «джинса», тобто замовлення позитивного висвітлення в новинах. Моніторинг, проведений Інститутом масової інформації (ІМІ), свідчить про те, що на деяких територіях країни 4 відсотки змісту новин є «джинсою». Також це дослідження виявило, що істотна частина репортерів вважає, що їхні видання не вижили б без отримання плати за позитивне висвітлення.<sup>26</sup> Предметом подальшого занепокоєння є також низькі журналістські стандарти у деяких регіональних виданнях, що оприлюднюють неякісні або фейкові дані громадських опитувань, щоб вплинути на сприйняття виборчої кампанії виборцями. Для вирішення цієї проблеми незалежне моніторингове видання «ТЕКСТИ.org.ua» склало базу «продавців рейтингів», до якої увійшли служби та особи, які поширюють фейкові або неякісні дослідження громадської думки.<sup>27</sup>

Незважаючи на багаторічне недофінансування та політичний тиск, суспільний мовник продовжує виробляти високоякісний інформаційний продукт. Співрозмовники, з якими зустрічались експерти НДІ, говорили про зростання обсягів та якості цифрового контенту суспільного мовника за останні роки, а також – з урахуванням його національного охоплення – називали його потенційною альтернативою тим ЗМІ, які відображають політичні уподобання своїх власників. Однак, його аудиторія залишається невеликою, а політичні виклики, що перед ним постають, є серйозними, включно з нещодавною законодавчою ініціативою народного депутата від депутатської фракції «Слуга народу» про скорочення фінансування суспільного мовника. Крім цього, співрозмовники НДІ наголошували на важливості збереження незалежної наглядової ради суспільного мовника, щоб запобігти тиску щодо можливого упередженого висвітлення певних партій і кандидатів.

Починаючи з вересня, НДІ зібрав та проаналізував більше 17 000 постів у Facebook з сторінок різних новинних видань, кандидатів на посади міських голів обласних центрів та політичних партій у Донецькій, Одеській, Тернопільській та Запорізькій областях та у м. Києві. Зокрема, сторінки політичних партій у соціальній мережі Facebook значно підвищили свою активність в останні дні кампанії, хоча загалом кандидати на посади міських голів були більш успішними у взаємодії з виборцями.



<sup>26</sup> Звіт ІМІ щодо джинси в медіа, 30 вересня 2020 року. Посилання: <https://imi.org.ua/en/monitorings/37-of-jeansa-in-regional-online-media-ordered-by-local-politicians-imi-research-i34731>

<sup>27</sup> ТЕКСТИ: Напередодні виборів псевдосоціологи оприлюднюють псевдодослідження, які коментують псевдоексперти і поширюють сайти-смітярки, 16 жовтня 2020 року. Посилання: <https://texty.org.ua/articles/102089/v-ukrayini-mnozhasya-prodavci-rejtynhiv/>

В той час, як протягом виборчої кампанії спостерігалось зростання уваги до місцевих виборів, більшість цих сторінок висвітлювали на загальнонаціональні політичні питання. Президента Володимира Зеленського згадували частіше, ніж будь-кого іншого, а колишній президент Петро Порошенко був другою найбільш згадуваною особою, незважаючи на те, що жоден з них не балотувався на місцевих виборах. У таких постах у соціальній мережі Facebook регулярно критикували як Володимира Зеленського, так і Петра Порошенка. На тих сторінках, де здійснювався моніторинг, спостерігався великий гендерний дисбаланс, коли співвідношення згадок про чоловіків та жінок у Facebook становило 4 до 1. Серед десяти найбільш згадуваних осіб на сторінках, що відстежувались, була лише одна жінка – Юлія Тимошенко.

НДІ також проводив моніторинг 50 новинних Telegram-каналів протягом останніх днів виборчої кампанії. Як і на сторінках та у групах у Фейсбукі, Telegram-канали часто згадували та критикували Володимира Зеленського. Водночас, на відміну від Facebook, де спостерігалась тенденція щодо пересічної політичної критики, канали у Telegram демонстрували схильність до сарказму, непрямих натяків та чуток. Багато з них стверджували, що мають анонімні джерела в Офісі Президента.

Дезінформація залишалась загрозою для цілісності інформаційного середовища під час виборчого періоду, причому найбільш серйозною та постійною загрозою були проросійські дезінформаційні наративи. Метою цих наративів було поставити під сумнів легітимність української держави та влади, послабити зв'язки України з її партнерами на Заході та покращити імідж російської влади.

Замість того, щоб висвітлювати виборчі перегони кандидатів на посади міських голів чи питання місцевого значення, постійні дезінформаційні кампанії скоріше повторювали наративи, які могли б призвести до викривленого сприйняття політики в Україні, якщо у них повірити, і це б напряду вплинуло на те, як виборці сприймали своє волевиявлення на виборчих дільницях. Наприклад, в останні дні виборчої кампанії організація StopFake повідомила про неправдиві заяви що Міністерство освіти та науки України переслідує вчителів історії за те, як вони викладають історію Другої світової війни, фейкові новини про те, що «нацисти» контролюють український уряд, що Росію несправедливо критикують в Україні, і що американські фармацевтичні компанії завдали шкоди українцям у ході випробування вакцини проти коронавірусу.

Представники організацій «Детектор медіа» та StopFake повідомили, що провідні українські політичні партії часто поширювали проросійські наративи або примножували такі види дезінформаційних тем.<sup>28</sup> Дезінформація щодо covid-19 була дуже поширеним явищем, зокрема Інтерньюз повідомили, що 80 відсотків респондентів, які взяли участь у загальнонаціональному репрезентативному опитуванні, стикались з дезінформацією про пандемію.<sup>29</sup>

Представники політичних партій, громадських організацій та органів влади визнають, що дезінформація була серйозною проблемою. Однак, НДІ зіткнувся із різноманітним трактуванням цього явища. Зокрема, представники політичних партій «Опозиційна платформа – За життя» та «Партія Шарія» стверджували, що вони стали жертвами дезінформаційних кампаній, а те, що їх називають «проросійськими» вже саме по собі є формою дезінформації.

Громадські організації проявили ініціативу і доклали значних зусиль для моніторингу дезінформації, перевірки фактів, підвищення обізнаності громадян про небезпечний вплив дезінформації, а також для просування медіа грамотності. Це лишається істотним викликом та багато співрозмовників НДІ зазначали, що обсяги та комплексність дезінформації цього року зросли.

---

<sup>28</sup> Рада Європи: Чи вдаються ЗМІ до маніпуляції, висвітлюючи перебіг місцевих виборів 2020 року в Україні – результати двох моніторингових сесій, 22 жовтня 2020 року. Посилання: <https://www.coe.int/en/web/kyiv/-/do-the-media-manipulate-while-covering-the-2020-local-elections-in-ukraine-results-of-two-monitori-1>

<sup>29</sup> USAID Інтерньюз: Дослідження медіа-споживання у 2020 році, серпень 2020, Посилання: <https://internews.org/sites/default/files/2020-10/2020-Media-Consumption-Survey-FULL-FIN-Eng.pdf>

Незважаючи на нещодавні заяви Президента України Володимира Зеленського про створення в Україні міжнародного офісу з протидії дезінформації, з боку уряду не було докладено скоординованих зусиль щодо пом'якшення наслідків цієї проблеми. Міністерство закордонних справ України має намір співпрацювати з іншими державними органами для впровадження заходів з протидії дезінформації, але ця діяльність поки що на етапі планування. Міністерство культури та інформаційної політики України планує проведення просвітницьких кампаній та програм з медіаграмотності, але воно все ще повертається до звичного режиму роботи після нещодавньої реорганізації. Міністерство внутрішніх справ України та його відомства мають справу з порушеннями законодавства, включно із кіберзлочинами, проте вони не займаються питаннями дезінформації. Національна рада з питань телебачення і радіомовлення не має спроможності притягувати до відповідальності мовників за порушення ними виборчого законодавства або протидіяти дезінформації. Також відсутнє змістовне регулювання агітації в мережі Інтернет, окрім нової вимоги про надання інформації щодо витрат в рамках виборчої кампанії. Положення щодо надання інформації про витрати на агітацію стали позитивним кроком, проте агітація в мережі Інтернет залишається нерегульованою, тому доводиться покладатися на онлайн платформи, які надають доступ до інформації про витрати на політичну рекламу та регулюють контент.

Наприкінці вересня Фейсбук видалив фейкові сторінки, створені в Росії, що мали ознаки скоординованої неавтентичної поведінки,<sup>30</sup> а ОПОРА повідомила, про ще одну мережу сторінок зі схожими характеристиками, яка була видалена лише за кілька днів до дня голосування.<sup>31</sup> Вдосконалення бібліотеки реклами у соціальній мережі Facebook підвищило спроможність громадянського суспільства аналізувати моделі витрат на політичну рекламу, зокрема за допомогою розширення пошукової функції. Втім, у багатьох випадках, Facebook реагував тільки після того, як фейкові сторінки демонстрували неавтентичну поведінку протягом тривалого часу, і це означає, що, скоріше за все, вже було завдано істотної шкоди. Крім цього, вимоги Facebook щодо надання інформації про витрати мають прогалини, які ускладнили визначення справжнього джерела фінансування реклами. ОПОРА також відмічала численні порушення у день тиші, протягом 24 годин напередодні дня голосування.<sup>32</sup>

## Рекомендації

Українські та міжнародні донорські організації мають забезпечувати достатнє фінансування підтримки незалежних ЗМІ, включно із суспільним мовником, які є реальною альтернативою ЗМІ, що належать олігархам. Верховна Рада України має виконати свої поточні зобов'язання щодо фінансування та відхилити законопроект, у якому пропонується зменшити або скасувати фінансування суспільного мовника.

Кабінет Міністрів України має розробити та реалізувати комплексний план

<sup>30</sup> Фейсбук: Усунення скоординованої неавтентичної поведінки, 24 вересня 2020 року. <https://about.fb.com/news/2020/09/removing-coordinated-inauthentic-behavior-russia/>

<sup>31</sup> ОПОРА: Фейсбук видалив мережу сторінок та фейкових облікових записів, які раніше ідентифікувала ОПОРА, 23 жовтня 2020 року. Посилання: <https://www.oporaua.org/en/article/vybory/disinformation/21666-facebook-vidaliv-merezhu-storinok-ta-feikovikh-oblikovikh-zapisiv-iaku-ranishe-identifikuvala-opora>

<sup>32</sup> ОПОРА: Хто з кандидатів та партій агітує в соціальних мережах у день голосування, 25 жовтня 2020 року. Посилання: [https://oporaua.org/news/vybory/polit\\_ad/21768-khto-z-kandidativ-ta-partii-agituie-v-sotsialnikh-merezhakh-v-den-golosuvannia-onovliuetsia](https://oporaua.org/news/vybory/polit_ad/21768-khto-z-kandidativ-ta-partii-agituie-v-sotsialnikh-merezhakh-v-den-golosuvannia-onovliuetsia)

■ реагування на тривалі дезінформаційні загрози.

■ ОГС, донорська спільнота та уряд мають співпрацювати задля істотного збільшення фінансування та реалізації програм з моніторингу та протидії дезінформації з одного боку та інвестування у забезпечення довгострокової медіа грамотності та освіти щодо дезінформації - з іншого.

■ Політичні партії та кандидати на виборні посади мають добровільно надавати детальну інформацію про свої витрати на політичну рекламу на всіх платформах соцмереж.

■ Компанії соціальних медіа та месенджерів мають брати приклад з соціальної мережі Facebook та створити бібліотеки політичної реклами, аби зацікавлені сторони виборчого процесу могли краще розуміти потенційний вплив витрат на рекламу на результати виборів. У свою чергу Facebook має оприлюднити точні цифри про щоденні витрати замість порогових даних, як от, наприклад «до \$100».

■ Компанії соціальних медіа та месенджерів, особливо Facebook, повинні забезпечити або збільшити свою присутність в Україні до та під час виборів, аби гарантувати швидке реагування на скарги від зацікавлених сторін виборчого процесу.

## Подяка

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 виборів у більш ніж 65 країнах, зокрема і 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](http://www.ndi.org).

**Автори та співавтори:** регіональна директорка програм НДІ у Євразії Лора Джуетт; директор НДІ в Україні Іен Т. Вудвард; заступниця директора НДІ в Україні Натія Джукія, програмний директор НДІ з питань виборів та політичних процесів Маріо Мітре, директорка програм НДІ Крістіна Джефферс; менеджерка програми Ярина Одинак; координаторка довгострокових аналітиків НДІ Наташа Ротчайльд та довгострокові аналітики Тамара Сартанія, Дарія Папроцька, Елеанор Бенца та Калвін Гарнер.