

# Президентські та парламентські вибори 2019 року в Україні: *Підсумковий післявиборчий звіт*

Листопад 2019 року





# Президентські та парламентські вибори 2019 року в Україні: Підсумковий післявиборчий звіт

Листопад 2019 року



Canada



*Ця публікація була підготовлена Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), Міністерства міжнародних справ Канади та британської допомоги (UK aid) від уряду Великої Британії. Будь-які думки, викладені в цьому документі, належать авторам і не обов'язково відображають погляди USAID, уряду США, Посольства Великої Британії в Україні або уряду Великої Британії.*



Президентські та парламентські вибори 2019 року в Україні: Підсумковий післявиборчий звіт  
Авторське право © 2019 Міжнародна фундація виборчих систем.  
Усі права застережено.

Заява про дозвіл: жодна частина цієї публікації не може бути відтворена в будь-якій формі і будь-якими засобами, електронними, механічними, в тому числі шляхом фотокопіювання, запису або за допомогою будь-якої інформаційно-пошукової системи без письмового дозволу IFES.

Прохання про надання дозволу повинні містити таку інформацію:

- Опис матеріалу, дозвіл на копіювання якого є предметом прохання.
- Мета, з якою використовуватиметься скопійований матеріал, і спосіб його використання.
- Ім'я, посада, назва компанії чи організації, номер телефону, номер факсу, електронна адреса та поштова адреса

Будь ласка, надсилайте всі прохання про надання дозволу на адресу:

International Foundation for Electoral Systems  
2011 Crystal Drive, 10th Floor  
Arlington, VA 22202  
Електронна адреса: [editor@ifes.org](mailto:editor@ifes.org)  
Факс: 202.350.6701

Автор фото на обкладинці: Нікіта Юренєв

## **Зміст**

<b>Вступ .....</b>	<b>3</b>
<b>Передісторія та результати виборів 2019 року.....</b>	<b>3</b>
<b>Загальна оцінка виборів спостерігачами.....</b>	<b>4</b>
<b>Законодавство та виборчі системи.....</b>	<b>5</b>
<b>Виборчі округи.....</b>	<b>6</b>
<b>Центральна виборча комісія (ЦВК).....</b>	<b>7</b>
<b>Окружні та дільничні виборчі комісії (ОВК та ДВК) .....</b>	<b>8</b>
<b>Реєстрація виборців .....</b>	<b>9</b>
<b>Реєстрація кандидатів.....</b>	<b>12</b>
<b>Передвиборна агітація.....</b>	<b>14</b>
<b>ЗМІ.....</b>	<b>15</b>
<b>Інтернет та соціальні медіа.....</b>	<b>16</b>
<b>Фінансування передвиборної агітації .....</b>	<b>17</b>
<b>Врегулювання виборчих спорів.....</b>	<b>19</b>
<b>Голосування, підрахунок голосів та встановлення результатів виборів .....</b>	<b>20</b>
<b>Доступність та інклюзивність.....</b>	<b>22</b>
<b>Національні меншини .....</b>	<b>23</b>
<b>Спостереження за виборами.....</b>	<b>23</b>
<b>Кібербезпека .....</b>	<b>25</b>
<b>Нові технології голосування .....</b>	<b>25</b>
<b>Висновок .....</b>	<b>27</b>



## **Вступ**

Цей звіт є результатом аналізу досвіду проведення президентських виборів і позачергових парламентських виборів 2019 року. У ньому також наведено основні рекомендації за результатами проведення двох важливих виборчих кампаній. Його слід розглядати у контексті заяв міжнародних та національних спостерігачів за виборами та підсумкових звітів спостереження за результатами виборів 2019 року.

## **Передісторія та результати виборів 2019 року**

Після Євромайдану 2014 року перед Україною постали серйозні виклики – від економічної рецесії до незаконної анексії Кримського півострова Російською Федерацією та фактичної втрати контролю над частинами Донецької та Луганської областей, які перейшли під контроль підтримуваних Росією сепаратистів. Натхненні Євромайданом очікування швидких реформ значною мірою не були втілені в життя. Кілька реформаторських ініціатив, розпочатих з 2014 року, серед яких - децентралізація, боротьба з корупцією та реформа судоустрою - так і не були повністю або належним чином реалізовані. ЦВК, яка організувала сумнозвісні парламентські вибори 2012 року, в ході яких була зафіксована значна кількість порушень, продовжувала здійснювати свої повноваження до 2018 року, попри те, що строк повноважень більшості її членів сплив ще у 2014 році.

Члени ЦВК, термін повноважень яких закінчився, були звільнені з посад і замінені новими членами ЦВК лише у вересні 2018 року. Проведенню позачергових виборів 2019 року передували масова втрата довіри суспільства до Верховної Ради і невдалі спроби докорінно змінити виборчу систему та виборче законодавство. Неспроможність провести реформи, побороти корупцію та припинити збройний конфлікт на сході України призвела до широкого невдоволення старими політичними елітами і відкрила шлях до великої політики новим силам.

Президентські вибори 2019 року проводились у два тури – 31 березня та 21 квітня – і закінчились перемогою з великою перевагою кандидата у Президенти Володимира Зеленського (“Слуга народу”) над його опонентом, на той час чинним Президентом Петром Порошенком (незалежний кандидат, підтриманий Блоком Петра Порошенка / “Європейською солідарністю”). Ці вибори ознаменували мирний перехід влади та стали важливим сигналом міжнародному співтовариству про готовність України до продовження демократичних перетворень і євроатлантичної інтеграції.

20 травня 2019 року під час своєї інавгураційної промови Президент В. Зеленський заявив про свій намір достроково припинити повноваження Верховної Ради України (планувалось, що чергові парламентські вибори мали бути проведені у жовтні 2019 року). Через декілька днів після цієї заяви Президент розпустив парламент і призначив позачергові вибори народних депутатів на 21 липня того ж року. Наступного дня розпочався виборчий процес з цих виборів, тоді як рішення Конституційного Суду про конституційність указу Президента про призначення виборів було винесене лише 20 червня 2019 року.

Парламентські вибори проводились у 199 одномандатних виборчих округах (ОВО) та у загальнодержавному виборчому окрузі, де за 225 з 450 місць у парламенті конкурували 22 політичні партії. У 26 одномандатних округах в невідконтрольних уряду районах Донецької та Луганської областей (ОРДЛО) та в Криму вибори не проводились. Центральна виборча комісія

(ЦВК) оголосила результати виборів за пропорційною складовою виборчої системи 3 серпня, а переможців виборчих перегонів у 198 зі 199 виборчих округів - у серпні. 11 листопада ЦВК оголосила переможця в останньому з одномандатних округів, завершивши таким чином встановлення результатів парламентських виборів 2019 року.

Новообрані народні депутати України Верховної Ради дев'ятого скликання склали присягу 29 вересня. Від “Слуги народу” до парламенту було обрано 254 депутати, “Опозиційної платформи – За життя” – 43, “Батьківщини” – 26, “Європейської солідарності” – 25, “Голосу” – 20; ще 6 політичних партій отримали загалом 10 місць, а самовисуванці – 46. Одне місце тривалий час залишалось вакантним через неможливість визначення переможця в одномандатному виборчому окрузі № 198. Останній переможець був визначений лише новим складом ЦВК за рішенням суду, після повторного підрахунку голосів в окрузі та встановлення результатів виборів у ньому 5 листопада. За результатами виборів “Слуга народу” отримала більшість місць у парламенті і можливість самостійно ухвалювати закони 226 голосами. Однак «Слугам народу» не вистачило місць для одержання конституційної більшості в 300 голосів. Близько 77 % народних депутатів не мали попереднього парламентського досвіду, включаючи всіх депутатів правлячої партії “Слуга народу” і, за кількома винятками, “Голосу”.

## Загальна оцінка виборів спостерігачами

Спостерігачі від міжнародних<sup>1</sup> та вітчизняних<sup>2</sup> моніторингових організацій відзначали окремі випадки маніпуляцій і фальсифікацій як на президентських, так і на парламентських виборах. Кандидати користались прогалинами в законодавстві, використовували адмінресурс, а деякі - систематично порушували правила фінансування передвиборної агітації. Разом з тим, усі спостерігачі наголосили на тому, що голосування на виборах загалом було проведено без суттєвих порушень, члени комісій адміністрували перебіг голосування доволі професійно, а проведення виборів у відповідності до міжнародних стандартів стало досягненням всіх, хто брав участь у виборчому процесі. Дехто навіть назвав українські вибори 2019 року зразковими для регіону.

За загальним висновком спостерігачів, впродовж усього виборчого процесу були дотримані основні права і свободи. Наголошувалось також на високій ролі поліції у підтримці та охороні громадського порядку в день голосування. Місії довгострокового спостереження на місцях позитивно оцінили проведену за технічної допомоги IFES високоякісну широкомасштабну підготовку членів виборчих комісій з питань виборів. Ефективність проведених навчальних

---

<sup>1</sup> МСВ ОБСЄ/БДІПЛ видає проміжні звіти та – спільно з Парламентською Асамблеєю Ради Європи, Парламентською Асамблеєю ОБСЄ, Парламентською Асамблеєю НАТО і Європейським Парламентом – оприлюднює попередні заяви; CANADEM оприлюднювала попередні заяви; ENEMO – проміжні звіти, попередні заяви та заключні звіти; UWC – попередні заяви та заключні звіти. Зі звітами можна ознайомитись [ТУТ](#) (президентські вибори) і [ТУТ](#) (парламентські вибори). Підсумкові звіти МСВ ОБСЄ/БДІПЛ про президентські вибори 31 березня та парламентські вибори 21 липня з висновками та рекомендаціями від багатосторонньої МСВ ОБСЄ/БДІПЛ, оприлюднені 20 листопада 2019 року, доступні за [посиланням](#) (англійською мовою).

<sup>2</sup> Громадянська мережа ОПОРА регулярно публікувала проміжні звіти, спостереження, аналітичні звіти, а також попередні заяви після кожного дня голосування на відповідних виборах. Заключний звіт мережі ОПОРА було оприлюднено 2 грудня 2019 року. Комітет виборців України оприлюднював проміжні звіти, заяви після дня голосування та підсумкові звіти. Зі звітами можна ознайомитись [ТУТ](#).



тренінгів була суттєво зменшена частими замінами у складі виборчих комісій, які часто-густо проводились в останній момент перед голосуванням.

За результатами спостереження за виборами спостерігачі виокремили декілька ключових проблем:

- централізований характер адміністрування виборів і недостатня прозорість діяльності ЦВК;
- складна процедура тимчасової зміни місця голосування;
- реєстрація кандидатів-клонів та зловживання, пов'язані з використанням назв відомих партій;»
- акредитація для спостереження на виборах значної кількості «фейкових» організацій;
- відсутність єдиного підходу до встановлення фактів дотримання/порушення строків проживання на території України як передумови реєстрації кандидатів для участі у виборах;
- відсутність ефективних, пропорційних і дієвих санкцій за порушення виборчого законодавства; стислі строки оскарження та розгляду певних типів скарг/позовів;
- чорний піар та використання мови ворожнечі;
- використання адмінресурсу та упереджене висвітлення виборчого процесу у ЗМІ;
- непрозорість фінансування передвиборної агітації та потенційно значна роль олігархів і тіньового фінансування в кампанії та у ЗМІ;
- відсутність ефективних та дієвих механізмів забезпечення кращого рівня представленості жінок і національних меншин на виборних посадах, у тому числі в парламенті.

В контексті захисту основних прав, деякі спостерігачі відзначили, що вибори в Україні могли б бути і більш інклюзивними, якби були усунуті існуючі правові та практичні бар'єри для участі у виборах внутрішньо переміщених осіб та мобільних всередині країни груп виборців, таких як трудові мігранти, та якби було забезпечено вищий рівень доступності виборів для людей з інвалідністю, в тому числі шляхом часткового зняття заборони на участь у виборах особам з психосоціальними порушеннями, що перебувають під опікою.

## **Законодавство та виборчі системи**

Нормативно-правова база президентських та парламентських виборів включає Закон «Про вибори Президента України» 1999 року та Закон «Про вибори народних депутатів України» 2011 року (далі – Закон про парламентські вибори). Інші аспекти виборів регулюються Законом «Про політичні партії в Україні» 2001 року, Законом «Про Центральну виборчу комісію» 2004 року та Законом «Про Державний реєстр виборців» 2007 року. Санкції за пов'язані з виборами правопорушення передбачені в Кримінальному кодексі 2001 року та Кодексі України про адміністративні правопорушення 1984 року. Виборчі спори вирішуються судами відповідно до Кодексу адміністративного судочинства 2005 року.

Положення законів про вибори також конкретизуються в постановах ЦВК. Інші контролюючі органи, такі як Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), мають подібні до ЦВК функції, але у сфері фінансування партій.

Загалом, виборче законодавство залишається фрагментарним – часто це закони, ухвалені в різні часи, які нерідко суперечать один одному. БДІПЛ та Венеціанська комісія неодноразово рекомендували гармонізувати виборче законодавство шляхом прийняття Виборчого кодексу, який регулюватиме всі типи виборів.

Виборчий кодекс був ухвалений попереднім складом парламенту наприкінці його каденції, 11 липня 2019 року. Він мав набрати чинності лише в грудні 2023 року, тобто вже після наступних чергових парламентських виборів, які відбудуться в жовтні 2023 року, і після місцевих виборів 2020 року, які мали б проводитись на всій території України одночасно. Через наявність у новоприйнятому Кодексі низки серйозних недоліків, він був ветований Президентом Зеленським і направлений до Верховної Ради для повторного розгляду із зауваженнями глави держави. Очікується, що Кодекс, у разі його прийняття парламентом і підписання Президентом, замінить три базових закони з питань організації і проведення виборів.

*При доопрацюванні Виборчого кодексу з урахуванням пропозицій Президента слід врахувати всі наявні вітчизняні та міжнародні рекомендації, у тому числі БДІПЛ та Венеціанської комісії, щодо удосконалення виборчого законодавства. Виборчий кодекс має бути прийнятий задовго до проведення виборів, проведення яких регламентуватиметься його положеннями. В ідеалі, дія Кодексу має поширюватись на чергові місцеві вибори 2020 року, порядок проведення яких нині визначено недосконалим Законом «Про місцеві вибори» 2015 року.*

*Верховна Рада має відмовитись від проведення виборів за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, замінивши відповідний компонент паралельної виборчої системи пропорційною виборчою системою, за якою мають проводитись наступні парламентські вибори. Важливо належним чином оцінити всі переваги та недоліки будь-якої вибраної нової виборчої системи – як для парламентських, так і для місцевих виборів – і уважно вивчити потенційні наслідки застосування відповідної системи/систем.*

## Виборчі округи

Вибори Президента України проводяться у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі, який включає всю територію України та закордонні виборчі дільниці. В межах території України загальнодержавний виборчий округ включає 225 територіальних виборчих округів, які є територіальною основою для функціонування окружних виборчих комісій. Вибори народних депутатів України проводяться у єдиному загальнодержавному виборчому окрузі (в якому за пропорційною системою із закритими партійними списками розподіляється 225 мандатів) та 225 одномандатних виборчих округах (ОВО), в яких депутати обираються за мажоритарною системою відносної більшості. Отримати два бюлетені для голосування (за мажоритарною та пропорційною складовими виборчої системи) мають право лише ті виборці, виборча адреса (і, відповідно, місце проживання яких) віднесена до відповідного одномандатного виборчого округу. Виборці, які у день голосування перебувають за кордоном, або не можуть проголосувати на дільниці, до якої віднесено їхню виборчу адресу, мають право проголосувати лише за пропорційною системою за відповідний виборчий список партії.

Межі ОВО на парламентських виборах підлягають перегляду, але закон не встановлює періодичності перегляду цих меж. Крім того, закон не передбачає чітких вимог до встановлення меж округів. Функції органу, який здійснює перегляд меж округів, здійснює ЦВК. Останній раз межі виборчих округів визначались ЦВК ще у 2012 році. При визначенні меж виборчих округів

мають враховуватись межі областей, а гранична кількість виборців в кожному з округів від середньої загальної кількості виборців в усіх округах не повинна перевищувати (по можливості) 12%. При утворенні виборчих округів ЦВК по можливості також має враховувати межі адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня, а також інтереси місцевих громад. Чи не єдиною обов'язковою вимогою до округів є те, що при визначенні їхніх меж мають враховуватись місця компактного проживання національних меншин.

*Межі одномандатних виборчих округів для парламентських і президентських виборів мають визначатись на основі чітких вимог Закону і переглядати періодичному перегляду. Вимоги до меж виборчих округів мають встановлюватись відповідно до кращих міжнародних практик і базуватись на кількості виборців, зареєстрованих у таких округах. Перед кожними виборами ЦВК має проводити оцінку відповідності округів встановленим вимогам (у тому числі в частині дотримання вимог щодо граничних відхилень кількостей виборців в округах) та оприлюднювати після виборів аналіз округів, який буде частиною загального поствиборчого звіту ЦВК. Такий аналіз показав би, чи необхідно провести перегляд меж перед наступними виборами.*

## **Центральна виборча комісія (ЦВК)**

На думку більшості місій спостереження за виборами, під час обох виборів ЦВК здійснювала свої повноваження професійно та з дотриманням принципу колегіальності, загалом дотримуючись усіх дедлайнів для прийняття відповідних рішень. Хоча роботу ЦВК було оцінено як прозору, спостерігачі піддали критиці практику проведення попередніх закритих засідань/нарад, на яких узгоджувались позиції ЦВК щодо проектів рішень, які мали розглядатись на засіданнях Комісії. ЦВК не проводила публічні консультації з метою обговорення проектів ключових рішень із зацікавленими сторонами. Під час президентських виборів ЦВК відмовляла у наданні інформації за запитами щодо здійснених кандидатами на пост Президента витрат на проведення передвиборної агітації до подання розпорядниками виборчих фондів звітів про надходження і використання коштів виборчих фондів, посилаючись при цьому на банківську таємницю – попри те, що відповідна фінансова інформація підлягає офіційному оприлюдненню. Підвищення прозорості ЦВК є критично важливим для підвищення суспільної довіри до ЦВК, зміцнення її суспільного авторитету та забезпечення підзвітності ЦВК перед суспільством. Цільова комунікація для різних цільових груп та реагування ЦВК на дезінформацію щодо її діяльності та є важливими складовими забезпечення її прозорості.

*ЦВК варто розглянути можливість утворення експертно-консультативного дорадчого органу, який би здійснював попередній аналіз проектів ключових постанов регулятора у сфері виборів, проведення публічних консультацій з громадськістю та утримуватись від практики проведення попередніх засідань і нарад, на яких у закритому режимі Комісія проводитиме обговорення проектів рішень, які формально затверджуватимуться на «офіційних» засіданнях. ЦВК також має більш активно забезпечувати доступ до публічної інформації, прийняти власну чітку комунікаційну стратегію, зокрема щодо поведінки у соціальних мережах та Інтернет-ЗМІ, яка б враховувала потреби різних цільових аудиторій, належним чином планувати та впроваджувати кампанії інформування виборців на усіх видах виборів.*

Коротка тривалість різних етапів виборчого процесу не дозволяла провести публічні закупівлі під час виборів у строки, визначені Законом «Про публічні закупівлі». Після невдалих спроб внести зміни до Закону «Про публічні закупівлі», Міністерство економіки прийняло ухвалило

тимчасове роз'яснення процедур проведення «виборчих» закупівель, яке дозволяло вивести відповідні закупівлі з-під тендерних процедур. За порушення правил закупівель проти членів виборчих комісій було відкрито кілька проваджень.

*Законодавство про публічні закупівлі має передбачати спрощену, ефективну та прозору процедуру закупівель робіт, товарів і послуг, пов'язаних з виборами, ЦВК та виборчими комісіями нижчих рівнів.*

*Закон «Про Центральну виборчу комісію» передбачає можливість утворення територіальних відділень Секретаріату ЦВК. Їх утворення дозволить Комісії спростити процес адміністрування виборів та зменшити функціональне навантаження на окремих членів Комісії, повноваження між якими розподілені за предметним або територіальним критеріями. Такий підхід до розподілу повноважень між членами комісії ставить під сумнів колегіальність природи ЦВК. Утворення регіональних представництв ЦВК дозволило б ЦВК та Центру управління навчанням учасників виборчого процесу спростити процес навчання членів комісій та їх атестацію (у разі її запровадження).*

## **Окружні та дільничні виборчі комісії (ОВК та ДВК)**

За своєю природою посади членів ОVK і ДVK належать до категорії політичних, оскільки право висунення кандидатур до складу комісій закріплено за партіями та відповідними суб'єктами виборчого процесу. На парламентських виборах максимальний склад комісії становить 18 членів, на президентських виборах взагалі відсутні будь-які обмеження максимального складу виборчих комісій. У разі проведення повторного голосування на виборах Президента, виборчі комісії формуються заново перед другим туром, при цьому - в короткі строки, що часто призводить до несвоєчасного формування їх складу, яке, у свою чергу, може поставити під загрозу зриву другий тур голосування, якщо комісії не буде сформовано своєчасно. Перед повторним голосуванням ОVK формуються у складі 14 членів, а ДVK – у складі від 12 до 16 членів. На парламентських виборах представлені у парламенті партії мають переваги у формуванні комісій – кожна з них отримує гарантоване представництво у складі комісій і, крім того, може отримати ще одного представника за результатами жеребкування щодо кандидатур до складу комісій.

Через рекордно велику кількість кандидатур на виборах, відсутність граничних обмежень щодо максимального складу комісій, до складу ОVK на виборах Президента в середньому входило 37 членів – від 29 до 41. У свою чергу, ДVK у середньому складалися з 14 членів. Значний кількісний склад комісій не сприяв їх ефективній роботі, ускладнював адміністрування виборів/голосування, призводив до надмірного скупчення людей у відповідних приміщеннях та знижував прозорість проведення виборів, особливо на рівні ОVK.

*Виборче законодавство має передбачати обмеження максимального складу виборчих комісій, який повинен визначатись з урахуванням обсягу покладених на комісію завдань. Рівень представництва партій в комісіях – незалежно від того, мають вони свої фракції в парламенті – повинен бути рівним (одна особа на одну комісію, а не від одної до двох). Слід переглянути положення законодавства, якими передбачено повне оновлення складу комісій перед другим туром голосування на виборах.*

Процедура внесення кандидатур до ОVK на позачергових парламентських виборах фактично виключала нові партії, зокрема “Слугу народу” та “Голос” з участі у процесі формування

відповідних комісій. Однак аналіз, проведений мережею ОПОРА, свідчить про те, що ці партії насправді отримали неофіційне представництво через інших суб'єктів висування кандидатур. Підозри у продажі місць у комісіях на користь певних суб'єктів виборчого процесу на практиці підриває принцип незалежності ОВК, які формуються за політичним/партійним принципом, і створює потенційну можливість недоброчесних практик, у тому числі й виплат винагороди членам комісій «у конвертах», яка є складовою прихованого фінансування виборів та політичних процесів загалом. Ще одна суміжна проблема – реєстрація на виборах «технічних кандидатів», які де-факто пов'язані з провідними кандидатами, що має на меті підвищити представництво останніх у виборчих комісіях.

Перед обома виборчими кампаніями ЦВК, за технічної допомоги IFES та через Тренінговий центр ЦВК, організувала широкомасштабні тренінги для членів ОВК та ДВК по всій Україні з метою забезпечення ефективного виконання ними своїх обов'язків та підвищення обізнаності щодо ключових виборчих процедур. Однак кандидати та політичні партії можуть у будь-який час замінити призначених за їх поданнями членів виборчих комісій, у тому числі до, під час та після голосування. Відповідні положення законодавства критикувалися ОБСЄ/БДІПЛ та Венеціанською комісією. На рівні ОВК на президентських виборах було замінено 39 відсотків членів, а на дострокових парламентських виборах – 46 відсотків. Такі масштабні заміни суттєво знизили ефективність навчання членів ОВК і ДВК. Деякі члени комісій склали повноваження відразу після свого призначення, заявляючи, що не знали про своє висування до складу комісії партією або кандидатом.

*Виборче законодавство має значно обмежити роль “технічних кандидатів” та “технічних партій” у висуванні кандидатур до складу ОВК та ДВК, а також встановити більш жорсткі санкції за здійснення політичними партіями та кандидатами неофіційних виплат членам виборчих комісій. За висування кандидатів до складу комісій без їхньої згоди або на підставі сфальсифікованих документів слід передбачити санкції до відповідних суб'єктів висування. Закон має виключити можливість призначення членів ОВК та ДВК, які не пройшли навчання з виборчих процедур, та передбачити їх обов'язкову сертифікацію Тренінговим центром ЦВК до їх призначення.*

На виборах 2019 року жінки були належно представлені у складі ОВК та ДВК, у тому числі на керівних посадах. Прозорість функціонування ОВК та ДВК і далі залишається проблемним питанням. Ряд комісій всупереч закону продовжують практику непередачі документів та інформації (копій рішень ОВК тощо) до ЦВК для оприлюднення на веб-сайті Комісії.

*Виборче законодавство має передбачити дієві механізми забезпечення своєчасного оприлюднення всіх рішень ОВК на веб-сайті ЦВК. ОВК мають бути надані достатні ресурси для забезпечення виконання цих завдань.*

## **Реєстрація виборців**

Національні та міжнародні спостерігачі за виборами не фіксували особливих проблем, пов'язаних з якістю списків виборців та процесом реєстрації виборців.

Олінею з проблем в контексті реєстрації виборців є реєстрація одружених жінок, які змінили прізвище внаслідок шлюбу. Оскільки безпосередню реєстрацію громадян за місцем проживання і ведення реєстрів територіальних громад здійснюють органи місцевого

самоврядування, вони далеко не завжди вчасно та в повному обсязі передають до ДРВ та інших державних реєстрів (Державного демографічного реєстру) інформацію про зміну реєстраційних даних громадян. Зокрема, далеко не завжди до ДРВ своєчасно передається інформація про громадян, яким на день виборів виповнилось або виповниться 18 років. Наразі, точність і повнота даних ДРВ залежить від даних інших реєстрів, які передаються в реєстр багатьма органами влади, а не отримуються адміністратором Реєстру безпосередньо.

*Органи місцевого самоврядування і територіальні громади повинні бути забезпечені достатніми ресурсами для забезпечення своєчасної передачі реєстраційних даних про місце проживання громадян до ДРВ. На законодавчому рівні має бути передбачено, що Державна міграційна служба забезпечує автоматизовану передачу даних про громадян, які досягли 18-річного віку, до ДРВ. Варто передбачити закріплення в законодавстві санкцій за порушення органами державної влади та місцевого самоврядування вимог законодавства щодо передачі реєстраційних даних про виборців до ДРВ та забезпечити застосування таких санкцій на практиці.*

Виборці можуть отримати онлайн-доступ до ДРВ і перевірити своє включення до списку виборців, але не можуть уточнювати відомості про себе чи оскаржувати відповідні неточності в електронному режимі. Виборці з числа внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та інших мобільних всередині країни груп громадян можуть тимчасово змінити місце свого голосування без зміни виборчої адреси. Ця процедура дає можливість виборцям проголосувати на виборчій дільниці за фактичним місцем проживання/перебування. Разом з тим, зміна місця голосування на парламентських виборах обмежує право голосу голосуванням лише за партійний список, а не за кандидата в одномандатному окрузі. На місцевих виборах можливість зміни місця голосування без зміни виборчої адреси не передбачена взагалі, що позбавляє права голосу за місцем фактичного проживання внутрішньо переміщених з Криму та окремих районів Донецької і Луганської областей виборців, а також трудових мігрантів. Усе більша кількість громадян, які не мають виборчої адреси взагалі, позбавлена права тимчасово змінити місце голосування (станом на 2019 рік - близько 900 000 осіб). Особливо актуальною ця проблема є для громадян, які залишили тимчасово окуповані території до досягнення ними 18-річного віку.

Якщо в майбутньому парламентські вибори проводитимуться у регіональних виборчих округах, існуючий підхід до визначення виборчої адреси і зміни місця голосування може позбавити права голосу всіх ВПО, якщо не буде вжито заходів, які дозволять їм змінити свою виборчу адресу або місце голосування та голосувати за фактичним місцем проживання. Стикаються з проблемами реалізації права обирати і військовослужбовці, які проходять у день голосування військову службу за межами військових частин, у тому числі поблизу лінії зіткнення на сході України.

Під час другого туру президентських виборів 21 квітня місце голосування тимчасово змінили 325 604 виборці, а на парламентських виборах 21 липня – 280 922 виборці. ЦВК внесла зміни до власних актів і скасувала вимогу, відповідно до якої виборці мали подавати документи, які б підтверджували необхідність зміни місця голосування. Було піддано критиці й інше положення виборчого законодавства – положення, за яким зміна місця голосування мала здійснюватись перед кожним туром президентських виборів. На думку БДІПЛ це “...є зайвим адміністративним бар’єром, особливо для ВПО, виборців за кордоном та осіб з інвалідністю”. Зміна місця голосування супроводжувалась довгими чергами виборців поблизу приміщень органів ведення Державного реєстру виборців, особливо – під час виборів Президента України. Ці черги цілком

могли відбити бажання багатьох виборців змінювати місце голосування. Зміна місця голосування у ряді випадків була неможливою для молодих виборців з числа внутрішньо переміщених осіб, які мали проголосувати вперше, та осіб без визначеної виборчої адреси. Цим категоріям виборців часто відмовляли у зміні місця голосування або ж пропонували звернутись до суду для встановлення виборчої адреси. Багато громадян позбавлені можливості змінити місце реєстрації на фактичне місце проживання через те, що існуюча система реєстрації громадян за місцем проживання має дозвільний характер і була успадкована Україною з радянських часів.

*Слід розглянути доцільність проведення реформи дозвільної системи реєстрації місця проживання та/або спростити процедуру зміни виборчої адреси, що дозволить громадянам отримати право голосу на всіх виборах за місцем фактичного проживання та набутти членство у територіальних громадах.*

ЦВК у співпраці з ОГС та міжнародними партнерами проводила просвітницьку роботу серед виборців шляхом розміщення соціальної реклами на теле- та радіоканалах і в Інтернет-ЗМІ, та інформаційних плакатів (у тому числі у доступних форматах). Разом з тим місії спостереження за виборами закликали до більш помітних і широкомасштабних ініціатив. Особливої важливості кампанії громадського інформування набудуть в контексті потенційних змін правил реєстрації виборців.

На президентських та парламентських виборах граничні строки внесення змін до уточнених списків виборців різняться. Так, на президентських виборах зміни в уточнені списки виборців можуть вноситись до дня голосування, тоді як на парламентських – також у день голосування, на підставі судових рішень. Відсутність єдиного підходу до регулювання цих питань може мати негативний вплив на реалізацію виборцями права голосу на виборах.

*Існує потреба в усуненні правових перешкод для реалізації ВПО та іншими мобільними всередині країни групами громадян права голосу у повному обсязі, в тому числі на місцевих виборах, з урахуванням положень, відображених у проекті Закону № 6240, зареєстрованому в парламенті попереднього скликання. Відповідно, слід або перереєструвати цей законопроект у парламенті, або включити відображені у ньому положення до законодавчого акту (актів), якими встановлено порядок проведення виборів в Україні. Можливість реєстрації виборчої адреси/використання процедури зміни місця голосування без зміни виборчої адреси має передбачатись і для громадян, які не мають зареєстрованої виборчої адреси. У разі кардинальної зміни виборчої системи на парламентських виборах, слід розглянути можливість закріплення механізмів, спрямованих на максимальне забезпечення виборчих прав ВПО, виборців, які проживають за межами України, а також військовослужбовців (під час виконання ними своїх обов'язків), у тому числі шляхом створення додаткових виборчих дільниць та запровадження «голосування наперед».*

*Для реєстрації в базі даних Реєстру, зміни реєстраційних даних та зміни місця голосування без зміни виборчої адреси виборцям слід дозволити використовувати онлайн-платформи. Виборці, які не можуть подати відповідні документи у зв'язку з інвалідністю, повинні мати можливість подати їх без відвідування органу ведення Державного реєстру. ЦВК повинна бути забезпечена належними ресурсами для проведення комплексних інформаційних кампаній для виборців, у тому числі у доступних форматах для людей. Інформація в рамках таких кампаній також повинна враховувати потреби ВПО та мобільних груп громадян. Строки внесення змін до уточнених списків виборців на підставі судових рішень повинні бути*

гармонізовані у всіх видах виборів. Вони повинні давати виборцям можливість оперативної оскаржити неточності у списках виборців і забезпечувати своєчасність надходження судових рішень у відповідній категорії справ до виборчих комісій для внесення змін до уточнених списків виборців перед голосуванням.

## Реєстрація кандидатів

Право бути обраним Президентом України має кожен громадянин України, який має право голосу на виборах народних депутатів України, досяг 35-річного віку, проживав в Україні впродовж останніх 10 років перед проведенням виборів та володіє державною мовою. Обраним народним депутатом України може бути громадянин України, який має право голосу на виборах, досяг 21 року та проживав в Україні упродовж останніх 5 років. Законом «Про політичні партії в Україні» передбачено, що статuti політичних партій повинні включати положення, відповідно до яких частка представників однієї статі у виборчих списках на парламентських та місцевих виборах не повинна бути меншою 30 відсотків. Щоправда, при цьому не передбачено дієвих механізмів втілення відповідних положень в життя. На парламентських виборах цю вимогу виконали 13 з 22 партій. В ОВО лише 16 відсотків кандидатів належали до жіночої статі.

Кандидат у президенти повинен внести на рахунок ЦВК грошову заставу в розмірі 2,5 мільйонів гривень (100 000 доларів США). Міжнародні спостерігачі висловлювали критичні зауваження щодо великого розміру цієї застави. Цей розмір є непідйомним тягарем для кандидатів з помірними фінансовими можливостями, представників історично дискримінованих або недостатньо представлених груп, таких як жінки, меншини тощо. З-поміж 44 зареєстрованих кандидатів у президенти було лише чотири жінки.

Права балотуватись позбавлені особи, які мають непогашену судимість за вчинення умисного злочину, незалежно від його тяжкості, та особи, які не проживали на території України впродовж п'яти років до дня виборів. Обидва обмеження були піддані критиці Венеціанською комісією та БДІПЛ, оскільки вони суперечать зобов'язанням у рамках ОБСЄ та іншим міжнародним зобов'язанням. Кодекс належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії також не рекомендує встановлювати будь-які вимоги щодо цензу осідлості для національних виборів. Практика засвідчила відсутність єдиного підходу до застосування на практиці вимог законів щодо цензу осідлості через відсутність чітких положень стосовно порядку обчислення відповідних строків, умов, за яких особа може вважатись такою, що проживала в Україні, а також перевірки відповідних відомостей. Правова невизначеність у цих питаннях негативно вплинула на послідовність ухвалених ЦВК рішень щодо реєстрації кандидатів і призвела до численних судових спорів.

Громадянська мережа ОПОРА відзначила, що на парламентських виборах ЦВК відмовила у реєстрації 128 кандидатам у народні депутати України. Найпоширенішими підставами для відмови кандидатаві були порушення п'ятирічного терміну проживання в Україні, невнесення грошової застави чи її внесення з порушенням встановленого порядку, відсутність автобіографії чи заяви про припинення всіх видів діяльності, несумісних з мандатом народного депутата. Наразі законодавча база дозволяє ЦВК застосовувати досить формальний підхід і розглядати відсутню в поданому для реєстрації кандидата документі інформацію як відсутність документа як такого і, відповідно, - відмовляти у реєстрації кандидата лише через технічні помилки у реєстраційних документах.



На парламентських виборах ЦВК мала протягом 5 днів опрацювати реєстраційні документи від 6 300 кандидатів, більшість з яких була подана за три дні до завершення кінцевого строку їх подачі, та прийняти рішення про реєстрацію або відмову у реєстрації відповідного кандидата. Відсутність чітких процедур розгляду таких документів породжувала ризики упередженого ставлення до тих чи інших кандидатів, більш або менш прискіпливої уваги до наведених у реєстраційних документах даних. В одному випадку кінцевий термін проведення жеребкування для визначення номерів партій у виборчому бюлетені спливав ще до завершення процесу розгляду виборчого спору, пов'язаного з відмовою у реєстрації одній з партій і постановлення апеляційним судом рішення, за яким ЦВК мала повторно розглянути реєстраційні документи відповідної партії.

*Конституційна норма щодо позбавлення права бути обраним до парламенту особи з непогашеною судимістю має бути уточнена і стосуватись лише судимості за вчинення тяжких злочинів з тим, щоб позбавлення виборчих прав відповідало б принципу пропорційності. Цензи осідлості на парламентських та президентських виборах слід або взагалі скасувати або ж чітко визначити порядок обчислення відповідних строків та саме поняття «проживання на території України», що дозволило б забезпечити уніфіковане тлумачення і правозастосування. Органи, які володіють інформацією про перетин державного кордону і про відсутність громадянина на території України, повинні у визначений законом строк та у повному обсязі передавати до ЦВК інформацію про відсутність/присутність кандидата в Україні упродовж строку дії цензу осідлості.*

*Загальний строк реєстрації кандидатів на виборах має встановлюватись таким чином, щоб кандидати мали достатньо часу для виправлення технічних помилок у поданих реєстраційних документах, а ЦВК могла своєчасно і обґрунтовано розглянути подані документи та визначити кроки у напрямі усунення виправлених недоліків. Необхідно розглянути можливість подання заяв про реєстрацію кандидатів та доданих до них документів в режимі онлайн всіма кандидатами у депутати. Розмір грошової застави для кандидата на пост Президента України необхідно знизити до рівня, який би враховував економічні реалії держави. Застава також має повністю або частково повертатись тим кандидатам, які не були обрані, однак отримали певну визначену законом кількість голосів на свою підтримку.*

На виборах досить поширеною була технологія «клонів», тобто реєстрації кандидатів з іменами, ідентичними або подібними до імен відомих політиків а також посилення на зв'язок з партією, чи інституцією, назва якої була подібною до назви популярної партії. Така практика могла легко вводити в обман виборців і «відтягувати» голоси за відомі партії та кандидатів на користь «клонів». ЦВК вжила певних заходів у напрямі вирішення цієї проблема, зокрема, зобов'язавши кандидатів повідомляти про зміни прізвищ та скасовуючи реєстрацію «клонів» (до 21 липня ЦВК загалом скасувала реєстрацію 27 кандидатів-«клонів», а Національна поліція відкрила 88 кримінальних проваджень проти «клонів» у зв'язку з перешкоджанням виборчого права та незаконним використанням назви зареєстрованої партії або її варіацій. У деяких виборчих перегонах «клони» відібрали у популярних кандидатів достатню кількість голосів для того, щоб популярний кандидат не зміг перемогти на виборах.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> ОПОРА повідомляла, що участь «клонів» вплинули на результати виборів в ОВО №№ 37, 64, 78, 119, 146, 198 та 210. Див. Висновки мережі ОПОРА (01.07.2019) та Чи спрацювала схема клонування кандидатів? (25.07.2019).

*Закон має закріпити за ЦВК повноваження, необхідні для належного реагування на випадки використання «технології клонів» та забезпечення відповідного інформування виборців.*

## **Передвиборна агітація**

Виборче законодавство загалом забезпечує рівні умови ведення передвиборної агітації. Міжнародні місії спостереження за виборами відзначили, що партії та кандидати мали змогу вільно доносити інформацію про себе електорату. Також вони відзначили, що передвиборна агітація була різноманітною за формами її здійснення та конкурентною. В ході інформування виборців про перебіг виборчого процесу та при здійсненні передвиборної агітації загалом були дотримані основоположні права та свободи - вираження поглядів, асоціацій та зборів. Однак спостерігачі фіксували і випадки порушень - учасники обох виборчих процесів розпочинали здійснення агітації до їх реєстрації на виборах і навіть до початку виборчого процесу; в ході обох кампаній ігнорувалась/обходилась заборона здійснення передвиборної агітації у переддень та день голосування (зовнішня реклама з прихованою агітацією, поширення недостовірної інформації про конкурентів, агітація в соціальних мережах, поширення агітаційних матеріалів без вихідних даних тощо).

Національні місії спостереження повідомляли про випадки зловживання адміністративними ресурсами, однак такі випадки не носили широкомасштабного характеру, як це мало місце на попередніх парламентських виборах. Посадовці-кандидати використовували публічні заходи для популяризації своїх досягнень на державних посадах, агітації за певні партії; кандидати у депутати залучали підлеглих /держслужбовців до розповсюдження агітаційних матеріалів у приміщеннях державних органів/органів місцевого самоврядування.

Вже традиційно на виборах у мажоритарних округах фіксувалась значно більша кількість зловживань, аніж у загальнодержавному окрузі. Спостерігачі відзначали широке застосування схеми купівлі голосів: пропозиції надання благодійної роботи, роздачі безкоштовних продуктів харчування або наборів ліків, лотерейних квитків та призів, проведення концертів, одноденних поїздок, обідів, а також роздачі грошей виборцям. Поліція відкрила 125 кримінальних проваджень щодо купівлі голосів та порушила 100 справ щодо хуліганства під час парламентських виборів. На президентських виборах до поліції надійшло 3 000 скарг/заяв та було порушено 90 кримінальних справ. Кандидатам та партіям слід надати можливість укладати договори підряду з активістами та здійснювати оплату їх праці у легальний спосіб. При цьому мають передбачатись механізми запобігання використанню таких оплат в якості легалізованої схеми підкупу виборців.

*На законодавчому рівні необхідно більш чітко визначити поняття та форми інформаційного забезпечення виборів, конкретизувати визначення і форми здійснення передвиборної агітації та відмежувати агітацію від висвітлення діяльності кандидатів, які обіймають посади публічної служби. Слід розглянути можливість закріплення у виборчому законодавстві положень, які дозволятимуть потенційним кандидатам відкривати рахунки виборчих фондів і здійснювати передвиборну агітацію ще до їх реєстрації кандидатами (наприклад, на підставі заяв про намір балотуватись), що дозволить включати внески до виборчих фондів та видатки на агітацію у виборчій фінансовій звітності. Органи публічної влади мають ухвалювати інструкції щодо правил поведінки посадовців під час виборчого процесу. З метою забезпечення неупередженості публічних службовців, їм має бути законодавчо заборонено брати участь у*

*здійсненні передвиборної агітації та бути присутніми на відповідних заходах у робочий час. Варто передбачити ефективні, пропорційні та дієві санкції за недотримання вимог законодавства щодо здійснення передвиборної агітації, у тому числі в Інтернет. Усі зафіксовані випадки порушення правил здійснення передвиборної агітації, насамперед – підкуп виборців – мають бути належним чином розслідувані, а винні особи - притягнуті до відповідальності.*

## **ЗМІ**

ЗМІ відігравали важливу роль під час парламентських виборів, оскільки суб'єкти виборчого процесу для здійснення агітації використовували саме їх (телебачення, Інтернет-ЗМІ, соціальні мережі та додатки для обміну повідомленнями). У середньому понад 2/3 витрат коштів виборчих фондів припадало саме на передвиборну агітацію в ЗМІ – виготовлення і розміщення телевізійних рекламних роликів, оплату розміщення політичної реклами в соціальних мережах тощо .

Медіа-ринок в Україні – достатньо різноманітний, і зазвичай виборці мають можливість отримати всю необхідну інформацію про учасників перегонів та їхні передвиборні програми. Однак ЗМІ не є незалежними від впливу політичних та фінансових інтересів на їхню діяльність. П'ять основних приватних медіа-груп, що належать впливовим олігархам, спільно контролюють 70 відсотків глядацької аудиторії. Ці ЗМІ обслуговують переважно економічні та політичні інтереси своїх власників. Регулятор ЗМІ – Національна рада з питань телебачення і радіомовлення – під час кампанії здійснювала медіа-моніторинг, результати якого підтвердили тенденційність та упередженість ЗМІ.

Державне фінансування Національної суспільної телерадіокомпанії України (НСТУ) залишається недостатнім, що не дозволяє їй ефективно конкурувати з приватними ЗМІ та виконувати свою функцію суспільного мовника на національному та місцевому рівні відповідно до вимог законодавства. Хоча у НСТУ є якісні програми, чисельність її глядацької аудиторії залишається обмеженою. Під час виборів НСТУ транслювала низку політичних телевізійних шоу, але не забезпечувала достатнього висвітлення виборів у своїх новинних програмах. У зв'язку з цим вона так і не спромоглася збалансувати упереджене висвітлення перебігу виборчого процесу у приватних ЗМІ. Посилення суспільного мовника також дозволило б визначити обсяг поширення фейкових новин та дезінформації.

*Для запобігання подальшій концентрації ЗМІ та сприяння розбудові більш диверсифікованого медіа-середовища до чинних законів про вибори, ЗМІ та захист економічної конкуренції варто внести ряд змін, спрямованих на деконцентрацію медіа. Приватні друковані та аудіовізуальні ЗМІ мають відмежовувати свою редакційну політику від бізнес-інтересів їхніх власників, у тому числі шляхом саморегулювання та запровадження внутрішніх стандартів висвітлення виборів. Суспільний мовник повинен своєчасно та у повному обсязі отримувати бюджетне фінансування та ресурси відповідно до національного законодавства та належної міжнародної практики; він має відігравати активнішу роль у забезпеченні збалансованого та неупередженого висвітлення виборів і продовжувати практику проведення дебатів між кандидатами.*

Ступінь дотримання ЗМІ вимог законодавства загалом залишається низьким. До числа порушень/недобросовісних практик з боку ЗМІ належать практика розміщення та поширення

---

прихованої політичної реклами, тобто реклами, не позначеної як така (“джинса”), розміщення результатів опитування громадської думки щодо електоральних уподобань виборців без вихідних даних, включення до випусків новин та інформаційних програм політичної реклами, упереджене висвітлення діяльності окремих партій/кандидатів. Національна рада з питань телерадіомовлення і Міністерство юстиції як регулятори аудіовізуальних та друкованих ЗМІ не використовували надані їм повноваження в частині контролю за діяльністю ЗМІ і реагування на порушення виборчого законодавства у період виборчого процесу. Загальна система санкцій за порушення з боку ЗМІ залишається неефективною, оскільки санкції не є пропорційними, ефективними та дієвими.

Питання безпеки журналістів все ще залишається актуальним для України, хоча під час цих виборів випадки застосування насильства щодо журналістів носили поодинокий характер. Серед основних інцидентів у цьому контексті - обстріл з гранатомета 112 телеканалу, а також випадки нападів на журналістів, про які повідомляла місія спостереження NDI. Всі ці випадки необхідно ретельно розслідувати та забезпечити притягнення винних осіб до відповідальності. За даними NDI, 43 відсотки опитаних Центром інформації про права людини журналістів повідомили про випадки отримання погроз, пов'язаних зі своєю професійною діяльністю.

*У законах про вибори необхідно закріпити чітке визначення поняття прихованої політичної реклами. Верховна Рада має вжити заходів у напрямі посилення незалежності Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення для підвищення її ефективності як регулятора, розширити її контрольні повноваження та запровадити ефективні, пропорційні та дієві санкції за вчинені ЗМІ порушення.*

## **Інтернет та соціальні медіа**

Здійснення передвиборної агітації в Інтернеті, соціальних мережах та додатках для обміну повідомленнями належним чином не врегульовано у чинному виборчому законодавстві. Це відкрило шлях для порушень учасниками виборів вимог щодо здійснення передвиборної агітації, для широкої дезінформації та тіньового фінансування агітаційної діяльності. Партії та кандидати в основному використовували Інтернет-платформи та соціальні медіа для реалізації кампаній з дискредитації своїх опонентів, застосування тактики чорного онлайн-піару та розміщення коментарів так званих “ботоферм”.

NDI відзначало що, “хоча на офіційних екаунтах кандидатів і партій публікуються в основному позитивні повідомлення, у публікаціях на приватних екаунтах зустрічається велика кількість негативної реклами та агресивних висловлювань на адерсу певних суб'єктів виборчого процесу”. Facebook та Instagram вимагають від рекламодавців маркувати політичну рекламу як таку, але вони не є послідовними у реалізації цієї політики. Неурядові організації відзначали, що далеко не вся політична реклама, розміщена на цих платформах, була позначена як така. Можливість повного пошуку в бібліотеці політичних повідомлень з'явилась лише за 10 днів до дня голосування на парламентських виборах. Інші платформи, такі як YouTube, є ще менш прозорими в плані ідентифікації політичної реклами. Жодна з провідних платформ не має представництва в Україні, яке могло б займатись питаннями протидії дезінформації виборців на місцевому рівні. Згідно з повідомленнями місії спостереження за виборами, суб'єкти виборчого процесу активно проводили агітацію на соціальних платформах і у період тиші.

З огляду на дедалі ширше використання нових технологій у громадському житті та на виборах, парламент має вивчити питання доцільності регулювання передвиборної агітації в онлайн-ЗМІ, соціальних мережах та додатках для обміну повідомленнями, а також визначитись із механізмами такого регулювання та їх практичної реалізації. Політичні партії та кандидати мають використовувати офіційні сторінки для здійснення агітації, а не використовувати для відповідних цілей приватні профілі або власні екаунти в соціальних мережах.

## Фінансування передвиборної агітації

Вибори 2019 року були першими національними виборами, які відбулися згідно з новими правилами фінансування передвиборчої агітації, запровадженими Законом про реформу політичного фінансування 2015 року. IFES опублікувала детальні звіти як після [президентських](#), так і після [парламентських](#) виборів. ЦВК та НАЗК наділені повноваженнями щодо здійснення контролю за фінансуванням передвиборної агітації, надходженням і використанням коштів виборчих фондів. Закони про вибори зобов'язують розпорядників виборчих фондів подавати до відповідних виборчих комісій (ЦВК або ОВК залежно від виборів) проміжні та фінальні фінансові звіти про надходження і використання коштів виборчих фондів, а комісії – проводити їх аналіз та оприлюднювати результати проведеного аналізу до та після виборів.

Під час виборів 2019 року ЦВК внесла ряд змін до власних актів, які встановлювали форми фінансової звітності по надходженню і використанню коштів виборчих фондів та визначали процедури здійснення фінансового контролю за надходженням і витрачанням відповідних коштів. Проте учасники виборів мали у своєму розпорядженні надто мало часу, щоб ознайомитися з новими вимогами та адаптуватися до змін. Чинні процедури контролю за фінансуванням передвиборної агітації, на жаль, звужені лише до контролю за обігом коштів на рахунках виборчих фондів, тоді як тіньове фінансування (як в натуральній формі, так і у формі фінансування готівкою та фінансування через «третіх осіб»), яке проводиться за межами відповідних рахунків, залишається поза межами контролю регуляторів.

*ЦВК та НАЗК варто взяти заходів, спрямованих на підвищення своєї ролі у здійсненні контролю за фінансуванням передвиборної агітації на виборах. Основна увага має приділятися не технічним помилкам у звітності, а значним порушенням – тіньовому фінансуванню агітації, приховуванню реальних витрат на агітаційну діяльність тощо, оскільки саме ці порушення можуть поставити під сумнів доброчесність виборів. Процедури застосування санкцій за порушення правил фінансування передвиборної агітації слід спростити. ЦВК та ОВК повинні мати можливість документувати виявлені порушення без обов'язкової присутності особи, яка вчинила порушення (нині без присутності порушника скласти протокол про адміністративне правопорушення неможливо); процедура і строки притягнення порушників до відповідальності мають забезпечувати невідворотність покарань; необхідно також посилити спроможність поліції розслідувати порушення правил фінансування передвиборної агітації на виборах.*

*Підвищити ефективність контролю за фінансуванням передвиборної агітації можна було б шляхом ухвалення ЦВК окремої процедури моніторингу фінансування передвиборної агітації, яка б конкретизувала межі такого контролю та порядок його здійснення, а також шляхом забезпечення належної підготовки співробітників, відповідальних за здійснення контролю за*

фінансуванням агітації/аналіз звітів та виявлення порушень правил агітації. Прозорість фінансування передвиборної агітації можна було б шляхом оприлюднення інформації про рух коштів на рахунках виборчих фондів до офіційного опублікування проміжних та остаточних фінансових звітів. В контексті останнього завдання найбільш ефективним інструментом могло б стати запровадження обов'язкової системи електронної звітності для політичних партій та кандидатів на виборах.

У звіті IFES про фінансування передвиборної агітації на парламентських виборах головна увага приділялась необхідності усунення прогалин у законодавчому регулюванні та удосконалення законодавства у відповідній сфері. У цьому звіті парламенту рекомендувалось врахувати рекомендації щодо удосконалення правового регулювання політичних фінансів, запропоновані GRECO, Венеціанською комісією та ОБСЄ / БДІПЛ.<sup>4</sup>

В ході виборів 2019 року донори повинні були здійснювати внески до виборчих фондів/на підтримку партій виключно через банки і особисто. IFES вважає, що було б доцільно дозволити здійснення внесків на користь партій та кандидатів через Інтернет або електронні платіжні системи за умови забезпечення належної ідентифікації донора. Окрім того:

*Парламент має розглянути можливість удосконалення правового регулювання фінансування передвиборної агітації, яке здійснюється в обхід виборчих фондів – це дозволило б забезпечити ефективний державний контроль за коштами, які спрямовуються на фінансування передвиборної агітації. Закон також має дати чітку відповідь на питання про те, чи може передвиборна агітація фінансуватись за рахунок внесків у натуральній формі та третіми особами і, якщо так – то яким саме чином. НАЗК слід затвердити методологію оцінки внесків у натуральній формі. Власні внески кандидатів до своїх виборчих фондів мають бути приведені у відповідність до граничного розміру внеску фізичної особи на підтримку партії. Відсутність будь-яких обмежень щодо розміру внесків кандидатів до власних виборчих фондів дозволяє обходити встановлені законом обмеження щодо розміру внеску однієї фізичної/юридичної особи на підтримку партії/кандидата на виборах та необґрунтовано сприяє кандидатам з кращими фінансовими можливостями.*

*В ході виборів 2019 року суб'єкти виборчого процесу часто розпочинали здійснення передвиборної агітації ще до їх до реєстрації для участі у виборах та утворення виборчих фондів. Варто розглянути можливість закріплення у законодавстві положень, які дозволятимуть потенційним суб'єктам виборчого процесу розпочинати збір та витрачання коштів на фінансування передвиборної агітації до їх реєстрації для участі у виборах і набуття ними статусу суб'єктів виборчого процесу, з подальшим відображенням відповідних надходжень і витрат у фінансових звітах про надходження і використання коштів виборчих фондів. На законодавчому рівні варто передбачити створення електронної системи фінансової звітності для партій і кандидатів, у якій відображатиметься фінансова інформація як за період виборчого процесу, так і за міжвиборчий період. Ця система має бути інтегрована з відповідними державними реєстрами та базами даних з тим, щоб перевірка інформації в системі здійснювалась в автоматизованому режимі.*

---

<sup>4</sup> Venice Commission, [Joint opinion](#) on Draft Amendments to Some Legislative Acts Concerning Prevention and Fight Against Political Corruption of Ukraine; Group of States Against Corruption, Third Evaluation Round. Second Compliance [Report](#) on Ukraine.

На обох виборах витрати на радіо-/телевізійну політичну рекламу та, меншою мірою, на зовнішню рекламу становили левову частку витрат партій і кандидатів на передвиборну агітацію. Витрати на рекламу в соціальних мережах, згідно з наведеними у фінансових звітах даними, не були значними, однак відповідно до інформації неурядових організацій показники відповідних видатків були занижені.

*Забезпечення рівних умов ведення політичної боротьби потребує встановлення парламентом обмежень на витратні види передвиборної агітації, наприклад – обмежень на телевізійну та радіо рекламу. Верховна Рада України має визначити у законодавстві загальні правила використання соціальних мереж та інших інструментів агітації в Інтернет.*

## **Врегулювання виборчих спорів**

Згідно з чинним законодавством оскарження порушень вимог законів про вибори оскаржується до відповідних виборчих комісій або судів. Венеціанська комісія та БДІПЛ неодноразово критикували можливість звернення суб'єкта звернення зі скаргою до декількох органів одночасно за його вибором. Однак на практиці ця проблема не є особливою актуальною з огляду на те, що суди і виборчі комісії зобов'язані інформувати один одного про початок розгляду скарг. За загальним правилом, скарга/позов щодо порушення має бути подана до суду або виборчої комісії протягом 5 днів з дня його вчинення, тоді як виборча комісія/суд повинен розглянути справу протягом 2 днів. Дводенний термін вирішення спорів є недостатнім і може породжувати певні труднощі, пов'язані з всебічним і повним дослідженням обставин справи.

Протягом виборів 2019 року до ЦВК надійшло більш ніж 130 скарг у першому турі виборів та 43 у другому турі виборів Президента України, більшість із яких було залишено без розгляду за формальними ознаками – у зв'язку з порушенням встановлених вимог до оформлення скарг. Протягом багатьох років БДІПЛ критикує практику відхилення скарг за формальними ознаками, оскільки вона позбавляє суб'єкта звернення із скаргами ефективних засобів захисту і поновлення порушених прав та суперечить зобов'язанням у рамках ОБСЄ.

Строки звернення із позовними заявами, їх розгляду та оскарження рішень судів першої інстанції в апеляційному порядку варто переглянути, оскільки суди мали досить часу для вирішення складних справ в умовах стислих строків перебігу виборчого процесу та його окремих етапів. Недотримання суб'єктами звернення зі скаргами технічних вимог до оформлення скарг не повинно автоматично ставати підставою для відхилення скарги, якщо у скарзі вказано фактичні дані, необхідні для виявлення, перевірки та розслідування порушення, на яке подано скаргу. Для підвищення ефективності захисту виборчих прав виборців, ЦВК та Верховному Суду варто було б розглянути можливість розроблення рекомендованих шаблонів скарг/позовних заяв та інструкцій щодо їх правильного заповнення. ЦВК також варто запровадити електронну систему адміністрування розгляду скарг та періодично оприлюднювати статистичні дані щодо їх розгляду та врегулювання виборчих спорів загалом.

Чинне законодавство з питань відповідальності за порушення виборчого законодавства містить ряд серйозних недоліків. Деякі порушення, наприклад, надання виборцям товарів та послуг у в процесі здійснення передвиборної агітації формально заборонені, але їх вчинення тягне «покарання» у формі попередження. Низка адміністративних штрафів та кримінальних покарань за виборчі порушення є непропорційними ступеню суспільної небезпеки діянь і не можуть бути ефективно, превентивно та дієво застосовуватись на практиці.

Під час президентських виборів 2019 року поліція отримала понад 3 000 скарг та відкрила 90 кримінальних проваджень у справах, пов'язаних з посяганням на виборчі права громадян. Перед першим туром ОПОРА та IFES провели ряд регіональних тренінгів для співробітників поліції щодо ролі та завдань поліції у день виборів та видали кишеньковий посібник для поліцейських щодо належного реагування на конкретні ситуації/порушення.

*Парламенту варто повернутись до розгляду та прийняття законопроекту № 8270, зареєстрованого у парламенті минуло скликання. Цим проектом передбачено посилення системи санкцій за порушення виборчого законодавства. Національна поліція повинна й надалі докладати зусиль для підвищення професіоналізму поліції у сфері виборів. Генеральній прокуратурі слід розглянути можливість проведення тренінгів з питань виборів для прокурорів. Національна школа суддів має розглянути можливість підготовки суддів місцевих судів стосовно кримінальної та адміністративної відповідальності за порушення виборчого законодавства. Усі пов'язані з виборами злочини мають бути ретельно розслідувані, а результати розслідувань – доведені до відома широкого загалу.*

## **Голосування, підрахунок голосів та встановлення результатів виборів**

Функціонування системи виборчих комісій в частині організації голосування у дні проведення першого та другого турів президентських виборів загалом було оцінено позитивно. Голосування в обох випадках пройшло без значних порушень. ОПОРА та міжнародні МСВ зафіксували лише поодинокі інциденти, у тому числі випадки видачі виборцям бюлетенів без пред'явлення документів, що підтверджують особу, або пред'явлення неналежних документів, фотографування бюлетенів у кабіні для таємного голосування (що може свідчити про підкуп виборців), початку проведення підготовчого засідання ДВК раніше встановленого терміну - до 7:15 ранку, перешкоджання спостерігачам здійснювати спостереження/бути присутніми на підготовчому засіданні тощо. Голосування на виборах народних депутатів також відбувалось спокійно. Повідомлень про випадки порушення таємниці голосування/фотографування бюлетенів надходило значно менше, що може свідчити ефективність заходів інформування громадян про незаконність цієї практики. Окремі випадки виборчих порушень не стали критичною перешкодою для громадян у реалізації їхніх виборчих прав.

Проблема таємності голосування набула актуальності у другому турі президентських виборів, коли виборчий бюлетень мав невеликий розмір. Оскільки виборці не отримували будь-яких рекомендацій щодо складання бюлетенів перед опусканням їх до виборчих скриньок, а самі скриньки були виготовлені з прозорого матеріалу, сторонній особі досить легко можна було встановити результати волевиявлення конкретного виборця. Право на заміну виборчого бюлетеня в обмін на помилково заповнений мають лише виборці, які голосують у приміщенні для голосування, тоді як виборці, які голосують за місцем свого перебування такої можливості не мають. Розподіл обов'язків серед членів дільничних виборчих комісій не передбачає здійснення функцій з адміністрування черг виборців у приміщенні для голосування; у деяких випадках спостерігачі помічали, що цю функцію виконували поліцейські, хоча їх реалізація, очевидно, мала б забезпечуватись безпосередньо ДВК.

*Виборче законодавство має передбачати закріплення за ЦВК повноважень надання роз'яснень стосовно механізмів забезпечення таємниці голосування на дільницях. Члени*



*комісії перед видачею бюлетенів виборцям, могли б намічати на бюлетенях лінії перегину, а виборці – згинати їх по цих лініях перед опусканням у виборчу скриньку. Ці заходи мають супроводжуватись всебічною кампанією інформування виборців. Закон повинен надати право членам комісії, які організують голосування за місцем перебування виборців, отримувати певний надлишок бюлетенів на випадок помилкового заповнення бюлетенів виборцями, які голосують за місцем перебування. Серед обов'язків, що будуть розподілені між членами ДВК на день виборів, має бути контроль одним із членів ДВК за чергою виборців.*

Закони про вибори дозволяють ДВК визнати недійсними результати голосування на виборчій дільниці лише в тому випадку, якщо кількість випадків незаконного голосування чи інших порушень (наприклад, вкидання зайвих бюлетенів) перевищує певну межу - 5-10 відсотків залежно від порушення. Такий "поріг толерантності" до порушень неодноразово критикувався Венеціанською комісією та БДІПЛ за невідповідність міжнародним стандартам. На виборах були зафіксовані поодинокі випадки вкидання бюлетенів. У всіх випадках вкинуті бюлетені були вилучені та не були враховані. Однак ДВК зіткнулися з труднощами при фіксації кількості вилучених бюлетенів в протоколі ДВК – було не до кінця зрозуміло, якими їх вважати – "недійсними" або "такими, що не підлягають врахуванню".

*З виборчого законодавства необхідно виключити 5-відсотковий поріг толерантності до порушень і замінити його положенням, згідно з яким ДВК повинна визнати недійсним результат голосування на дільниці, якщо вчинені порушення під час голосування не дозволяють встановити справжній зміст волевиявлення виборців. ДВК, яка вилучила вкинуті бюлетені під час підрахунку голосів, повинна мати чітке розуміння того, як фіксувати їх у протоколі ДВК.*

На обох виборах встановлення підсумків голосування ОВК та встановлення результатів виборів ЦВК проводилось відповідними виборчими комісіями належним чином. Переповненість приміщень, спричинена великою кількістю членів комісії та величезною кількістю спостерігачів від кандидатів/партій у поєднанні з непристосованістю приміщень, зменшила прозорість і створила атмосферу напруги на етапі прийому протоколів ДВК. Чинні положення виборчого законодавства, які передбачають складання ДВК протоколів з позначкою «уточнений», однак не визначають межі уточнень, створюють можливості для зловживань і внесення змін до тих відомостей протоколу, які не підлягали уточненню.

*ЦВК повинна вжити заходів для надання ОВК належних приміщень та забезпечення достатньої прозорості підрахунку бюлетенів у ДВК для всіх присутніх, у тому числі й офіційних спостерігачів. Досягненню таких цілей сприяло б встановлення ефективної системи управління чергою для прийому виборчих документів та виведення результатів голосування на екран. Під час підведення підсумків підлягають виправленню лише ті цифри, які є підставою для внесення виправлень, а не весь протокол. Слід також враховувати наявні рекомендації БДІПЛ щодо спрощення змісту протоколу про підрахунок голосів/підсумки голосування ДВК. Доцільно розглянути можливість впровадження електронної перевірки даних протоколів про підсумки голосування на рівні ДВК із метою полегшення процесу підрахунку голосів та мінімізації кількості помилок та виправлень в протоколах ДВК.*

## Доступність та інклюзивність

Проблема доступності виборів в Україні все ще залишається актуальною. Ряд важливих елементів виборчого процесу, починаючи з партійних конференцій з висунення кандидатів, проведення заходів передвиборної агітації, інформаційного забезпечення виборів та закінчуючи процедурами голосування та оприлюдненням результатів, усе ще недостатньо доступні для людей з інвалідністю або не враховують їх потреби.

Організації осіб з інвалідністю (ООІ) провели оцінку нормативно-правової та адміністративної основи виборів на предмет її відповідності міжнародним зобов'язанням України як підписанта Конвенції про права людей з інвалідністю (КПЛІ). Серед ключових висновків такі: місцеві органи влади не зобов'язані виділяти приміщення для ДВК та ОВК на перших поверхах, адаптовані до потреб виборців з інвалідністю, а також інших маломобільних груп виборців; веб-сайт ЦВК не адаптований до потреб виборців з інвалідністю; положення про трафарети для бюлетенів зі шрифтом Брайля передбачені лише для парламентських, а не президентських виборів, і то - не виготовляються взагалі; у законодавстві відсутні положення, які б дозволяли членам виборчих комісій з інвалідністю користуватись допомогою помічників, які б були присутні на засіданнях комісії без попередньої згоди чи запрошення комісії тощо. Одним із підходів, що негативно впливають на тисячі українців з інвалідністю, є автоматичне присвоєння статусу "не здатний пересуватися самостійно" всім виборцям з інвалідністю, що фактично змушує їх голосувати вдома всупереч міжнародним стандартам, Конвенції Організації Об'єднаних Націй про права людей з інвалідністю (КПЛІ) та кращій практиці.

Конституція не дозволяє громадянам, яких суд визнав недієздатними, голосувати чи балотуватись на виборні посади, що не відповідає КПЛІ, згідно з якою всі особи, незалежно від типу інвалідності, мають рівні політичні права. Кілька країн скасували аналогічне обмеження та поширили виборче право на осіб з психосоціальними порушеннями, які перебувають під певними формами опіки. Україна також може вжити аналогічні заходи.

Результатом роботи ООІ стало внесення до парламенту попереднього скликання законопроекту № 5559, який містить передбачає конкретні кроки у напрямі забезпечення виборчих прав людей з інвалідністю.

*Верховна Рада має пріоритизувати положення, викладені в законопроекті № 5559, зареєстрованому в парламенті минулого скликання, та закріпити їх на законодавчому рівні після консультацій з організаціями осіб з інвалідністю (ООІ). ЦВК за результатами консультацій з ООІ, має в межах своїх повноважень вивчити можливості поліпшення доступу до виборчого процесу для людей з інвалідністю, що дозволить привести механізми забезпечення виборчих прав людей з інвалідністю у відповідність до міжнародних стандартів. ЦВК може вивчити можливість внесення додаткових уточнень до бази Державного реєстру виборців із зазначенням конкретних потреб людей з інвалідністю (наприклад, для виборців, які голосують за допомогою трафарету для бюлетеня зі шрифтом Брайля). ЦВК слід розглянути можливість сегрегації даних у відповідності до потреб цієї категорії виборців.*

## Національні меншини

Конституція України гарантує рівність усіх громадян незалежно від їх походження, раси, соціального статусу, місця проживання та інших ознак, а також гарантує політичні, громадянські та соціальні права для національних меншин та право на використання мов національних меншин. Однак законодавство, що регулює статус національних меншин, залишається фрагментованим та застарілим. У ньому значною мірою відсутні спеціальні заходи сприяння представництву національних меншин.

*Закон «Про національні меншини» 1992 року слід суттєво переглянути у напрямі приведення його у відповідність до міжнародних стандартів та кращої іноземної практики захисту прав національних меншин. Скасування заборони на створення партій національних меншин та зниження виборчого бар'єру для таких партій у відповідності до кращої європейської практики, призведе до усунення одного такого бар'єру в цій сфері.*

Однозначна заборона створення регіональних партій, закріплена в Законі «Про політичні партії в Україні», вимоги щодо необхідності збору для реєстрації політичної партії 10 000 підписів виборців у двох третинах регіонів України, а також п'ятивідсотковий виборчий бар'єр за пропорційною складовою паралельної системи на парламентських виборах виступають як бар'єри для політичного представництва національних меншин у парламенті.

Кількість кандидатів від національних меншин у партійних списках на парламентських виборах була обмежена сімома представниками кримськотатарської меншини у виборчих списках п'яти партій. Попри закріплення у виборчому законодавстві норми, за якою територія компактного проживання національної меншини не може бути розділена між кількома виборчими округами на парламентських виборах, вона на практиці не була дотримана в Закарпатській області, що могло зашкодити політичним інтересам угорської національної меншини.

*ЦВК має провести перегляд меж округів після консультацій з усіма зацікавленими сторонами, включаючи організації, що представляють інтереси національних меншин. Законодавча вимога, якою заборонено розділяти між виборчими округами місця компактного проживання національних меншин, повинна застосовуватись на практиці на всіх видах виборів, де утворюються субнаціональні округи. ЦВК повинна вжити заходів у напрямі забезпечення доступності інформації про вибори та інформації для виборців на мовах національних меншин.*

## Спостереження за виборами

Спостереження за виборами на міжнародному рівні визнано важливим інститутом демократичних виборів, який може відіграти важливу роль у забезпеченні прозорості та підзвітності, а також у підвищенні довіри громадськості до виборчого процесу. Законодавством передбачені національні та міжнародне спостереження за виборами в Україні. Національне (внутрішнє) спостереження може бути партійним (здійснюватися від імені партій, кандидатів) або позапартійним (якщо ОГС мають у своєму статуті положення щодо здійснення спостереження за виборами), а міжнародне спостереження може бути двостороннім (від іноземної держави) або багатостороннім (від міжнародної організації). Вітчизняним спостерігачам надаються широкі права, у тому числі право подавати скарги та позови щодо рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, здійснення фото- і відео-зйомки на засіданнях комісій

---

та під час голосування без порушення таємності голосування, а також право бути присутніми на засіданнях виборчих комісій без попереднього запрошення чи згоди комісії.

Для отримання права мати спостерігачів на виборах ОГС та міжнародні організації мають бути акредитовані (отримати дозвіл) в ЦВК. Офіційні спостерігачі від громадських організацій реєструються безпосередньо ОВК, а міжнародні спостерігачі – у ЦВК. Досі єдиним способом для неурядових організацій проводити спостереження на рівні ЦВК з початку виборчого процесу (до утворення ОВК) є реєстрація для спостереження в іноземному виборчому окрузі, де ЦВК здійснює повноваження ОВК.

ЦВК та ОВК загалом акредитували 320 000 національних спостерігачів (122 000 у другому турі) та 2 700 міжнародних спостерігачів на президентських виборах 31 березня і 227 000 національних спостерігачів та 1 719 міжнародних спостерігачів на парламентських виборах 21 липня. У середньому виходить близько 10 спостерігачів на одну виборчу дільницю в мажах України. Зацікавленість у проведенні спостереження за виборами 2019 року на місцях привела до встановлення багатьох рекордів. Якщо у 2010 році лише 10 вітчизняних ОГС проводили спостереження на місцях по всій країні, у 2019 році ці показники зросли до 139 ОГС на президентських виборах та 163 ОГС на парламентських виборах. Однак не всі ОГС проводили спостереження на місцях – наприклад, на президентських виборах лише 82 зі 139 акредитованих громадських організацій зареєстрували спостерігачів; власне, не всі вони були й позапартійними. Аналітичний звіт мережі ОПОРА та результати якісних оцінок спостерігачів показали, що багато ОГС мали тісні зв'язки з політичними партіями чи кандидатами або були профінансовані ними, що потенційно ставить під сумнів позапартійну природу громадського спостереження за виборами. Представники ЗМІ мають право бути присутніми на виборчих дільницях, проте деякі журналісти поводитися упереджено, в інтересах певних політичних партій та кандидатів.

Ухваленими змінами до законів про вибори міжнародним спостерігачам з Російської Федерації було заборонено спостерігати за виборами, в тому числі тим, хто представляв багатосторонні організації, такі як ОБСЄ / БДІПЛ. Це потенційно суперечить Копенгагенському документу ОБСЄ 1990 року, який вимагає від України видавати запрошення на здійснення міжнародного спостереження іншим країнам-учасникам ОБСЄ. Багатосторонні спостерігачі, що мають російське громадянство, в такому випадку діяли б відповідно до Кодексу поведінки організації і представляли б не свою країну, а організацію, що їх направила.

У міжнародних організацій, які не є об'єднаннями декількох держав або урядів, часто виникають проблеми з реєстрацією спостерігачів, оскільки відсутні чіткі правові вимоги для їх реєстрації.

*Можна було б розглянути можливість надання НУО з підтвердженням досвідом проведення спостережень право на акредитацію спостерігачів при ЦВК нарівні з міжнародними спостерігачами, щоб забезпечити їхнє право спостерігати за усіма етапами виборчого процесу. Для зменшення кількості ОГС, які мають право спостерігати за виборами, виборчі закони можуть встановлювати додаткові вимоги до ОГС, як-от про обов'язкову реєстрацію щонайменше за рік до виборів. До положень законодавства про вибори в частині реєстрації міжнародних спостерігачів можна було б внести зміни, які б уточнили вимоги до реєстрації спостерігачів від міжнародних організацій. Доцільно розглянути питання запровадження централізованої процедури акредитації представників ЗМІ, які будуть присутні на виборчих дільницях, а також конкретизувати їх права і обов'язки у виборчому процесі.*

## Кібербезпека

У минулому Україна вже стикалася з кібератаками під час виборів, які в основному набували форм розподілених атак на відмову в обслуговуванні (DDoS), і спробами встановлення шкідливого програмного забезпечення. Як і під час президентських виборів 2014 року, метою ідентифікованого іноземного супротивника було поширення неправдивої інформації про результати виборів і представлення України як екстремістської країни, поглинутої внутрішнім хаосом. Таким чином, кібербезпека і заходи з протидії дезінформації стали основними елементами роботи не тільки ЦВК та Служби розпорядника ДРВ, а й цілого ряду спеціалізованих державних інституцій.

Попри існування серйозних зовнішніх й внутрішніх безпекових ризиків напередодні виборчого циклу 2019 року, ці ризики так і не матеріалізувалися в ході останніх двох виборчих кампаній. Влада запобігла кільком спробам кібератак напередодні президентських виборів. Встановлення нового обладнання для кібербезпеки ЦВК і ДРВ, придбаного за підтримки IFES, а також проведення тренінгів з кібербезпеки для співробітників Секретаріату ЦВК і окружних виборчих комісій сприяли запобіганню будь-якого серйозного зовнішнього втручання в електронні бази даних (базу даних ДРВ і ІАС «Вибори»), адміністрування яких здійснює ЦВК.

Цілодобовий моніторинг чутливих процесів і обмін інформацією, координація між інституціями й службами, які беруть участь у виявленні кібератак та протидії їм, а також внутрішня і зовнішня комунікація в разі кібератак були визначені як сфери, в яких існує потреба у вжитті додаткових зусиль. Особливо вразливими є органи адміністрування виборів на місцевих виборах, які адмініструють сотні виборчих процесів на локальному рівні. Члени ТВК далеко не завжди володіють базовими знаннями у сфері кібербезпеки.

*ЦВК слід продовжувати зусилля, спрямовані на забезпечення належного рівня кібербезпеки своїх електронних систем. Необхідно розробити політику й принципи поведінки в сфері кібербезпеки для органів адміністрування виборів усіх рівнів, а також докласти зусиль для здійснення моніторингу та навчання. Слід створити міжвідомчу робочу групу для моніторингу, обміну та аналізу інформації з метою забезпечення кібербезпеки виборчого процесу. Необхідно впровадити механізми швидкого реагування і план комунікації у кризових ситуаціях в разі кібератак; доцільно проводити імітаційні атаки для перевірки стану готовності до реальних кіберзагроз всіх зацікавлених сторін.*

Широке використання неліцензійних програмних продуктів навіть за наявності безкоштовного програмного забезпечення, сліпа довіра до всієї інформації в традиційних ЗМІ й Інтернеті та відсутність критичного ставлення до неї – ось основні перешкоди на шляху формування належної поведінки в кіберпросторі - як серед учасників виборчого процесу, так і серед пересічних громадян в цілому.

## Нові технології голосування

Ще до зміни влади питання про цифровізацію українських виборів стало предметом публічної дискусії, з ідеями на кшталт «вибори через смартфон». Хоча можливості активного застосування новітніх технологій в ході виборів в цілому повинні бути ретельно вивчені, світовий досвід підтверджує, що дорога до впровадження Інтернет голосування є доволі тернистою і належить ще багато зробити для забезпечення безпеки при впровадженні такої форми голосування. Не в

останню чергу це пов'язано з гібридною війною, що триває, і яка наразі превалує в дискусіях провідних світових експертів на цю тему.

Основні проблеми Інтернет-голосування полягають у адекватній ідентифікації користувача системи для запобігання маніпуляцій і захисту обраної системи від зовнішнього втручання. Інше завдання полягає в формуванні й зміцненні довіри громадськості до технології і точності результатів голосування. Для цього потрібні час та фінансові ресурси. Потрібен час і для проведення широких консультацій та незалежних техніко-економічних обґрунтувань, у тому числі для оцінки економічної ефективності технології. Першими кроками на шляху впровадження нових технологій у виборчому процесі могли би стати випробування оптичних сканерів бюлетенів та/або електронних машин для голосування на експериментальній основі.

*Необхідно внести зміни до законодавства, які б дозволяли ЦВК реалізовувати пілотні проекти і тестувати нові технології голосування як в безпечному середовищі, так і під час реальних виборчих подій. Впровадженню нових технологій у виборчий процес має передувати широкі консультації та інформаційні кампанії, а також незалежні техніко-економічні обґрунтування.*

## Висновок

Президентські та парламентські вибори привели до мирного переходу влади до Президента Зеленського та партії “Слуга Народу”, які визначили собі завданнями боротьбу з корупцією та проведення широкомасштабних реформ. Нова правляча партія тепер має більшість місць і достатньо голосів для ухвалення будь-яких законів. IFES Україна закликає законодавців за результатами тісних консультацій з усіма зацікавленими сторонами провести змістовну виборчу реформу задовго до наступних виборів. У цьому звіті IFES запропоновано перелік рекомендацій щодо удосконалення виборчого законодавства, який, у поєднанні з висновками та рекомендаціями національних і міжнародних спостерігачів, є надійною основою для такої реформи.

Основні висновки цього звіту:

- Необхідно усунути правові та практичні бар’єри для участі у виборах внутрішньо переміщених громадян та інших мобільних всередині країни груп виборців, а також посилити інклюзивність виборчого процесу з точки зору участі у виборах людей з інвалідністю та національних меншин;
- Слід узгодити та усунути розбіжності, суперечливі норми та прогалини у нормативно-правовому регулюванні виборів;
- Необхідно відмовитись від мажоритарної складової виборчої системи для парламентських виборів та перейти до застосування на виборах пропорційної системи, в рамках якої передбачатимуться ефективні та реалістичні заходи для покращення політичного представництва жінок;
- Необхідно посилити прозорість та підвищити професіоналізм в адмініструванні виборів, що передбачатиме менш формалістичний та більш проактивний і системний підхід до реалізації ЦВК своїх повноважень, у тому поєднанні зусиль з НАЗК у напрямі забезпечення ефективного контролю за фінансуванням передвиборної агітації за результатами перезапуску Агентства;
- Слід забезпечити ефективний контроль за здійсненням передвиборної агітації в традиційних та онлайн ЗМІ, одним з пріоритетів якого має бути виявлення випадків упередженості ЗМІ та створення рівних умов передвиборної боротьби між партіями і кандидатами на виборах; відповідні органи контролю повинні мати належне ресурсне забезпечення для ефективного здійснення своїх повноважень;
- Необхідно підвищити прозорість фінансування передвиборної агітації: всі надходження і витрати, пов’язані з фінансуванням агітації, у тому числі й так званих «третьох осіб», а також надходження та витрати, що здійснюються в обхід виборчих фондів, мають підлягати декларуванню та відображенню у відповідній звітності. Для цього необхідно посилити регулювання фінансування передвиборної агітації, контрольні повноваження регуляторів, а також ефективність контролю у цій сфері;
- Слід запровадити ефективні, пропорційні та дієві санкції за порушення виборчого законодавства, забезпечити належне й ефективне розслідування злочинів та інших порушень, а також притягнення винних до передбаченої законом відповідальності;
- Необхідно підвищувати рівень політичної культури суб’єктів виборчого процесу, з тим щоб учасники виборчих перегонів утримувались від негативної агітації та використання

мови ненависті, натомість - зосереджувались на роз'ясненні виборцям своїх передвиборних програм та на дебатах з політичними опонентами.







Global Expertise. Local Solutions.  
Sustainable Democracy.

IFES | 2011 Crystal Drive, 10th Floor | 10<sup>th</sup> Floor | Arlington, VA 22202 | [www.IFES.org](http://www.IFES.org)