



Міжнародна місія спостереження за виборами ENEMO

Місцеві вибори в Україні 2020

ЗАЯВА ПРО ПОПЕРЕДНІ РЕЗУЛЬТАТИ ТА ВИСНОВКИ ЩОДО ДРУГОГО ТУРУ ВИБОРІВ МЕРІВ

27 жовтня - 23 листопада

24 листопада

Загалом процес голосування 15 та 22 листопада було добре організовано, незважаючи на пандемію COVID-19 та численні виклики, з якими стикалися органи управління виборчим процесом, і які впливали на ефективність підготовки до виборів. Різні дати призначення другого туру через затримки із оголошенням результатів першого туру перешкоджали в питанні обізнаності громадськості про ці вибори, водночас випадки зловживання посадовими повноваженнями та негативної агітації серед кандидатів продовжували псувати виборчу кампанію.

Європейська мережа організацій із моніторингу виборів офіційно розпочала Міжнародну місію спостереження за виборами (ІЕОМ) в Україні 7 жовтня 2020 року з метою спостереження за місцевими виборами 2020 року.

Загалом ENEMO акредитувала дев'ять експертів із основної команди, троє з яких перебувають у Києві, а також шість членів основної команди, які працюють з-за кордону через пандемію COVID-19 та пов'язані з нею ризики. Місію очолює доктор Златко Вуйович. ENEMO також залучила 48 віртуальних довгострокових спостерігачів (LTO) у 24 команди для дистанційного проведення віртуального спостереження за всіма регіонами країни. Через ситуацію з пандемією COVID-19 місія не залучала короткотермінових спостерігачів та не спостерігала всебічно за процесом на дільницях у день виборів.

Після першого туру, що відбувся 25 жовтня, ENEMO продовжувала спостерігати за ключовими аспектами виборчого процесу напередодні другого туру виборів. Додатково до віддаленого спостереження за агітаційною діяльністю члени основної команди та довгострокові спостерігачі ENEMO проводили онлайн зустрічі з органами управління виборчим процесом, політичними партіями та кандидатами, державними службовцями, представниками ЗМІ та місцевими організаціями громадянського суспільства.

Ця заява є попередньою, зробленою у процесі очікування остаточного підрахунку голосів та підсумовування результатів і базується на висновках ENEMO в усіх регіонах України, де проводилися спостереження у період з 27 жовтня до 23 листопада. Після цієї попередньої заяви про висновки та результати місія продовжить свою роботу зі спостереження за другим туром виборів мерів та повторними виборами, які призначені на 29 листопада та 6 грудня, додатково також буде відбуватися процес моніторингу потенційних скарг та апеляцій після дня виборів. Цю заяву варто розглядати разом із заявою ENEMO про попередні висновки та результати щодо першого туру виборів. Остаточний звіт, що включатиме потенційні рекомендації, буде видано протягом шістдесяти днів після підтвердження результатів.

Міжнародна місія ENEMO зі спостереження за місцевими виборами в Україні 2020 року фінансується USAID через Національний демократичний інститут (NDI). Зміст документа є виключною відповідальністю ENEMO і не обов'язково відображає позицію донорів.



Попередні висновки

Після першого туру місцевих виборів, що відбувся 25 жовтня, було організовано другий тур виборів мерів у містах із кількістю виборців понад 75 000, де жоден кандидат не набрав абсолютної більшості голосів у першому турі. У цих муніципалітетах було використано мажоритарну двотурову систему голосування для обрання міських голів. Відповідно до Виборчого кодексу, другий тур повинен був бути призначений протягом трьох тижнів після оголошення результатів першого туру.

Із 37 українських міст, де кількість виборців становить понад 75 000, 20 міст провели або проведуть другий тур, організований у чотири різні дати (15 листопада, 22 листопада, 29 листопада або 6 грудня 2020). Повторні вибори також було призначено у кількох громадах. Загальна явка 15 листопада становила 24 відсотки¹, тоді як попередня загальна явка, оголошена ЦВК 22 листопада, становила приблизно 29,5 відсотків². Загалом кандидати, що представляли 17 партій, брали участь у цих повторних виборах.

Другі тури проводилися у контексті загострення пандемії COVID-19 по всій країні. Станом на 14 листопада 2020 року уряд запровадив загальнодержавний режим карантину вихідного дня, намагаючись контролювати пандемію.

За оцінкою ENEMO, Центральна виборча комісія (ЦВК) продемонструвала свою професійність і діяла в основному старанно й прозоро у період між двома турами виборів. Однак ЦВК зіткнулася зі значними труднощами, пов'язаними із забезпеченням засобів індивідуального захисту (ЗІЗ) та застосуванням заходів запобігання COVID-19 у день виборів.

Деякі ТВК не змогли оголосити результати першого туру до встановленого законом терміну через низку факторів, включаючи велику кількість запитів про перерахунок голосів та складність нової виборчої системи для підрахунку результатів виборів депутатів місцевих рад. ENEMO оцінює, що проведення повторних виборів у різні дати у різних областях є надзвичайно проблематичним, оскільки це могло спричинити плутанину серед виборців та учасників виборів, зниження явки, підриваючи послідовність процесу та впливаючи на правову визначеність.

Під час першого туру виборів ENEMO спостерігала численні заміни членів ТВК, що вплинули на загальну ефективність процесу, а також спричинили затримку проведення другого туру. Незважаючи на раніше сформульовані рекомендації, питання частого заміни членів виборчих комісій, включаючи період між двома турами та у день виборів, досі не розглядалося ні на законодавчому рівні, ні на рівні ЦВК у процесі цих виборів.

Голосування під час другого туру, яке було проведено 15 та 22 листопада, було оцінено як

¹ <https://www.cvk.gov.ua/novini/stanom-na-20-godinu-serednya-yavka-na-viborah-miskih-goliv-stanovila-24.html>

² <https://www.cvk.gov.ua/novini/stanom-na-20-godinu-serednya-yavka-na-viborah-miskih-goliv-stanovila-mayzhe-30.html>

спокійне, лише з незначними процедурними порушеннями. Виборчі дільниці, здавалося, не стикалися із великими труднощами під час процедури підрахунку голосів, і їм вдалося доставити виборчі матеріали до ТВК без жодних затримок. Однак, як повідомляють спостерігачі ENEMO, необхідне матеріально-технічне забезпечення у багатьох випадках було неналежного рівня, що негативно впливало на роботу ДВК, і багато ДВК мали труднощі із доступом до Інтернету, особливо у сільській місцевості. Надання необхідних засобів захисту населення для боротьби з розповсюдженням COVID-19 значно різнилось на виборчих дільницях, і заходи запобігання COVID-19 було впроваджено на них у день виборів нерівномірно.

Через пізні оголошення результатів першого туру деякими ТВК, тривалість агітаційної кампанії перед другим туром в деяких випадках була скорочена, що залишило дуже мало часу для кандидатів на просування своїх програм. Загалом кампанія для другого туру залишалася надзвичайно стриманою, головним чином через погіршення ситуації з пандемією COVID-19 по всій країні, що обмежило публічні заходи та збори. У результаті цього, кандидати проводили агітацію переважно у соціальних мережах (Facebook, Instagram, YouTube). Окрім того, ENEMO зазначає, що період тиші перед голосуванням було порушено у кількох містах, коли кандидати продовжували відкрито агітувати або проводили агітацію через соціальні мережі.

Місія ENEMO спостерігала, що тон кампанії під час другого туру значно погіршився порівняно із першим туром. Спостерігачі повідомляли про випадки агітаційних матеріалів, що поширюють неправдиву інформацію про кандидатів. “Чорний піар” був доволі поширеним у соціальних мережах, повідомлялося про численні особисті нападки між кандидатами та кілька випадків поширення дезінформації про кандидатів.

Негативна практика зловживання посадовими повноваженнями та адміністративним ресурсом, широко розповсюджена під час першого туру, також була поширена перед другими турами, підриваючи принцип рівних можливостей. Посадовці використовували муніципальний веб-сайт або сторінки в соціальних мережах для просування своєї кандидатури та базували свою кампанію на досягненнях місцевої адміністрації. Повідомлялося про низку заяв про тиск на державних службовців, щоб вони відкрито підтримали чи проголосували за чинних посадових осіб.

Обов’язкове оприлюднення фінансових звітів учасників виборів є позитивною реформою і одним із помітних удосконалень у новому Виборчому кодексі. Однак публікація фінансових звітів в Інтернеті залишалася обмеженою через неприсутність більшості ТВК в Інтернеті та відсутність централізованої платформи для публікації всіх фінансових документів. ENEMO зазначає, що політичні партії не виконували у повному обсязі зобов’язання щодо фінансової звітності, водночас декілька ТВК не бажали уважно вивчати звіти. Це значно знизило прозорість політичних фінансів та підзвітність учасників.

Повідомлення ЗМІ про вибори, як на національному, так і на регіональному рівні, між двома турами були обмеженими. ENEMO оцінює, що виборцям не було надано достатньо інформації про важливість цих виборів у контексті вирішального процесу

децентралізації. Технічна інформація про те, як голосувати, і чи було вжито всі заходи охорони здоров'я, щоб захистити громадян у день виборів на тлі пандемії COVID-19, була повідомлена виборцям через ЗМІ на недостатньому рівні. Ці фактори могли додатково сприяти меншій явці та обмеженим можливостям виборців зробити справді обґрунтований вибір під час голосування.

Позитивно, що кількість жінок, обраних у першому турі членами місцевих рад, суттєво збільшилася і зросла до 35,9%. Однак жодна кандидатка не брала участі у другому турі, і жодну жінку не було обрано мером великого міста.

Передумови

Перший тур місцевих виборів відбувся 25 жовтня 2020 року для обрання мерів та членів місцевих рад (на рівні області, району, громади, міста, району міста, села та селища). Загалом було обрано³ 1400 мерів та 43 492 члени місцевих рад, які представляють 110 політичних сил. Явка виборців склала 36.88%.

Другий тур було організовано для обрання міських голів у містах із понад 75 000 виборців, де жоден кандидат не отримав абсолютної більшості голосів у першому турі виборів. Відповідно до Виборчого кодексу, другий тур повинен був бути проведеним протягом трьох тижнів після оголошення результатів першого туру, після прийняття рішення про проведення другого туру відповідними ТВК. Із 37 міст, у яких проголосувало понад 75 000 виборців, у 20 містах було проведено другий тур, організований у чотири різні дати (15 листопада⁴, 22 листопада⁵, 29 листопада⁶ чи 6 грудня⁷ 2020). Повторні вибори також були організовані у декількох громадах, де два провідні кандидати отримали однаково кількість голосів 25 жовтня⁸.

У кінці грудня 2020 року та в січні 2021 року з різних причин відбудуться декілька повторних виборів. Троє новообраних мерів померли від COVID-19 через кілька днів після обрання в м.Бориспіль, м.Новгород-Сіверський та м.Конотоп⁹. У Броварах другий тур, який було заплановано на 22 листопада, було скасовано рішенням суду через серйозні порушення, виявлені під час процесу. Повторні вибори повинні відбутися у січні 2021 р. Подібна ситуація склалася у Кароліно-Бугазькій ОТГ (Одеська область) та у м.Новоград-Волинський.

³ https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2020/pvm003pt001f01=695pt00_t001f01=695.html#

⁴ Шість міст із понад 75000 виборців організували другий тур 15 листопада: Краматорськ, Кам'янець-Подільський, Луцьк, Одеса, Суми та Херсон. Повторні вибори також відбулись в Україні, де два провідні кандидати отримали однаково кількість голосів у першому турі.

⁵Одинадцять міст організували другий тур 22 листопада: Бердянськ, Черкаси, Дніпро, Дрогобич, Львів, Миколаїв, Нікополь, Полтава, Рівне, Слов'янськ та Ужгород.

⁶ У місті Чернівці.

⁷ У місті Кривий Ріг.

⁸ Нові вибори відбулись в Україні (Київська область) 15 листопада.

⁹ Нові вибори призначені на 27 грудня 2020 року в Борисполі та 17 січня 2021 року в Новгороді-Сіверському.

Декілька тижнів між двома турами виборів ознаменувалися значними політичними труднощами, викликаними суперечливим рішенням Конституційного суду від 27 жовтня 2020 року. Суд визнав неконституційними деякі положення Закону України “Про запобігання корупції”¹⁰ та скасував вимогу щодо подання державними службовцями електронних декларацій про свої активи. Президент Зеленський відреагував досить швидко, подавши законопроект про відставку всіх 15 суддів Конституційного суду, залишивши країну на межі конституційної кризи.

Другий тур виборів проводився на фоні посилення пандемії COVID-19 по всій країні, при цьому всі області входили або в "помаранчеву", або "червону" зони, згідно з класифікацією, розробленою державними органами України¹¹. Станом на 14 листопада 2020 року уряд запровадив загальнодержавний режим карантину у вихідні дні, намагаючись взяти пандемію під контроль.

Нормативно-правова база та виборча система

А. Нормативно-правова база

Місцеві вибори в Україні проводяться раз на п'ять років і насамперед регулюються Конституцією та Виборчим кодексом¹². ЕНМО зазначає, що нещодавно прийнята законодавча база недостатньо регулює важливі частини, що стосуються другого туру, включаючи часові рамки передвиборчої агітації та звітування про фінансування виборчих кампаній.

Згідно з Виборчим кодексом, усі другі тури мають бути заплановані на неділю протягом трьох тижнів після дати рішення про необхідність повторного голосування. ТВК відповідають за інформування ЦВК, відповідної місцевої ради та органу ведення Державного реєстру виборців та повідомляють громадськість про рішення провести другий тур не пізніше наступного дня після його прийняття. Оскільки немає закріпленої дати другого туру, дата залежить від встановлення результатів ТВК. Незважаючи на те, що є закріплений законом граничний термін встановлення результатів (12 днів), час оголошення повторного голосування визначається на розсуд ТВК.

Нормативно-правова база не передбачає чітких положень щодо офіційного оголошення результатів виборів. Значний проміжок часу пройшов між офіційним встановленням результатів виборів ТВК та їх опублікуванням ЦВК. Остаточні результати першого туру виборів мали бути встановлені до 6 листопада (або не пізніше 7 листопада) з метою

¹⁰ Закон про запобігання корупції вважається одним із головних досягнень після “Револуції гідності”. Рішення Конституційного суду спричинило численні протести у столиці.

¹¹ Із 1 серпня 2020 року країна поділена на різні зони (зелену, жовту, помаранчеву, червону) залежно від епідеміологічної ситуації та ризику поширення COVID-19. “Помаранчева” та “червона” зони означають заборону публічних зібрань.

¹² Окрім того, певні аспекти виборів регулюються іншими законами, такими як: Закон про Центральну виборчу комісію, Закон про Державний реєстр виборців, Закон про політичні партії, Кодекс адміністративного судочинства; Кодекс про адміністративні правопорушення; Кримінальний кодекс України. Додатково, ЦВК прийняла низку постанов, що регулюють процес.

подальшого визначення дати призначення другого туру виборів. Таким чином, другий тур було призначено на такі дати: 15 листопада, 22 листопада, 29 листопада та 6 грудня. Різні дати другого туру могли спричинити плутанину серед виборців, підриваючи послідовність процесу та правову визначеність.

Затяжний та складний процес підрахунку та встановлення результатів деякими ТВК призвели до невідповідностей, які можуть створити недовіру, а також нерівність серед кандидатів щодо тривалості виборчих кампаній в різних округах. Більшість законодавчих положень Виборчого кодексу мають застосовуватися так само, як і під час першого туру виборів, хоча існують певні відмінності щодо оформлення виборчих бюлетенів, реєстрації виборців та фінансування учасників виборів.

В. Виборча система

Відповідно до результатів виборів, ТВК має оголосити особу, яка була обрана, призначити другий тур з виборів мерів, якщо жоден кандидат не отримав абсолютну більшість у випадку міста з населенням 75 000 або більше виборців, або оголосити вибори такими, що не відбулися і в такому разі призначити повторне голосування. У разі призначення другого туру для обрання мерів використовується мажоритарна система голосування у два тури.

Виборча адміністрація

А. Центральна виборча комісія (ЦВК)

Враховуючи всі виклики, які виникали у період між першим та другим туром голосування, ЦВК продовжувала виконувати свої обов'язки професійно та прозоро у межах своїх повноважень та відповідно до встановлених законодавством термінів.

Законом вказано, що результати голосування мають бути встановлені до 6 листопада включно. Однак, через численні труднощі, цей термін не всюди було дотримано. ЦВК перебувала під пильним наглядом громадськості і навіть певним тиском Ради національної безпеки і оборони України¹³, яка висловила занепокоєння з приводу затримки встановлення остаточних результатів голосування і заявила, що це може призвести до громадських заворушень, але жодних не було зафіксовано.

Хоча ЦВК критикували за затримку оголошення остаточних результатів, згідно з Виборчим кодексом, ЦВК не уповноважена отримувати ані оперативну інформацію про явку виборців на місцевих виборах протягом дня голосування, ані остаточні результати. Така інформація збирається і надається ДВК та передається до кожної відповідної ТВК.

¹³ 11 листопада секретар Ради національної безпеки і оборони України звернув увагу Центральної виборчої комісії на необхідність негайного вжиття заходів для встановлення результатів місцевих виборів 25 жовтня 2020 року та негайного опублікування їх на веб-сайті ЦВК.

ЕНЕМО зазначає, що у Виборчому кодексі не вказані умови та строки надання ЦВК інформації про остаточні результати.

Єдина інформаційно-аналітична система "Вибори", яка могла би автоматично передавати всі дані відразу до ЦВК, не була створена на рівні ТВК. Через обмежене фінансування, спричинене пандемією, кошти для цього не виділялись.

ЦВК знову була обтяжена частими поданнями про заміну членів ТВК¹⁴ із різних причин: за ініціативою політичної партії, через хворобу членів комісії або припинення повноважень членів ТВК¹⁵ за серйозні порушення положень Виборчого кодексу. Незважаючи на раніше надані рекомендації, ЕНЕМО зазначає, що питання частотої заміни членів виборчих комісій, включаючи проміжок між двома турами та в день голосування¹⁶, не розглядалося ні на законодавчому рівні, ні на рівні ЦВК у процесі цих виборів.

Щоб забезпечити проведення виборів у безпечному середовищі в розпал пандемії, 6 листопада ЦВК звернулася¹⁷ із терміновим запитом до державних органів та органів місцевого самоврядування щодо підготовки до другого туру. Через збільшення захворюваності на COVID-19 в Україні, ЦВК звернулася до Кабінету Міністрів, щоб забезпечити та затвердити стандарти забезпечення виборчих комісій засобами індивідуального захисту та дезінфікуючими засобами. За даними місцевих спостерігачів та спостерігачів ЕНЕМО, Міністерство охорони здоров'я не доклало зусиль для оприлюднення додаткових інструкцій щодо заходів безпеки під час другого туру, що, можливо, додатково вплинуло на явку виборців, розгублених рішенням про карантин вихідного дня. ЦВК також попередила ТВК, ДВК та всіх учасників виборчого процесу про необхідність суворого дотримання протиепідемічних заходів під час проведення голосування.

Враховуючи складні умови роботи під час пандемії, ЦВК доклала більше зусиль для надання додаткової підтримки та боротьби з недостатньою підготовкою членів ДВК та ТВК шляхом організації подальших сесій "підвищення кваліфікації"¹⁸ та складання роз'яснень та інструкцій щодо процедур підрахунку, передачі матеріалів та встановлення підсумків голосування.

В. Територіальні виборчі комісії (ТВК)

¹⁴ Станом на 20 листопада 2020 року Комісія припинила повноваження 5 444 членів територіальних виборчих комісій. Із них – 381 голови ТВК, 317 заступників голів ТВК, 379 секретарів ТВК, 4 367 членів ТВК.

¹⁵ Постанови ЦВК від 6 листопада: Одеська область - Кароліно-Бугаз, Дніпропетровська область - Марганець, Київська область - Васильків; Херсон - 12 Постанова ЦВК від 12 листопада 2020 року.

¹⁶ Одеса, Черкаси, Херсон - Постанова ЦВК про внесення до складу територіальних виборчих комісій, які готують та проводять місцеві вибори, - Постанова №484 від 15 листопада 2020 року.

¹⁷ Постанова ЦВК № 364 від 10 жовтня 2020 року; Постанова ЦВК № 450 від 6 листопада 2020 року «Про невідкладні заходи щодо створення належних умов для безпечної організації та проведення повторного голосування з місцевих виборів 25 жовтня 2020 року та окремі питання реалізації протиепідемічних заходів під час його організації підготовки та проведення».

¹⁸ Тренінги були організовані ЦВК у співпраці з Міжнародним фондом виборчих систем в Україні (IFES Україна) та Центром управління учасниками виборчого процесу при ЦВК (Навчальний центр).

Було зазначено, що після першого туру виборів 25 жовтня, процесу встановлення підсумків голосування та оголошення остаточних результатів заважали численні заміни членів ТВК, відсутність кворуму через хворобу членів та постійні переривання засідань ТВК.

Окрім того, процесу встановлення результатів голосування під час першого туру також заважали помилки в протоколах та неправильно упаковані матеріали, що вимагало додаткових зусиль для вирішення цих питань. Проблеми з інформаційною системою та перевантажені даними сервери, а іноді й погане підключення до Інтернету, також затримали оголошення результатів.

Кількість скарг та оскаржень, поданих до апеляційних судів після першого туру виборів, можна оцінити як певний показник хорошого розуміння суб'єктами виборчого процесу засобів правового захисту, але це також відкриває простір для зловживання, оскільки скарги не завжди надходили юридично обґрунтованими і, як стверджується, в деяких випадках використовувались з метою затримки оголошення остаточних результатів.

Затримки оприлюднення результатів першого туру призвели до поширених звинувачень у фальсифікації виборів з боку декількох основних політичних партій¹⁹. Тоді як лише обмежена кількість випадків маніпуляцій з виборчим бюлетенем та фальсифікації протоколів були фактично задокументовані представниками політичних партій або місцевими спостерігачами, атмосфера напередодні повторних турів була відзначена гострою критикою щодо роботи виборчих органів та сумнівом щодо їхньої неупередженості з боку деяких сторін.

За даними спостерігачів ENEMO, другий тур, що відбувся 15 листопада у семи містах²⁰, і другий тур 22 листопада²¹ пройшли спокійно, з низькою явкою виборців та без жодних серйозних проблем стосовно процедур підрахунку голосів та встановлення підсумків голосування. Найбільше занепокоєння викликала проблема ТВК щодо забезпечення кворуму через хвороби та часті заміни членів ТВК.

Місцеві спостерігачі наголосили на відсутності ЗІЗ під час другого туру, що відбувся 15 листопада. Однак під час другого туру, що відбувся 22 листопада, спостерігачі ENEMO відзначили значне покращення щодо ЗІЗ, які було надано вчасно та відповідно до епідеміологічних рекомендацій у більшості ТВК.

С. Дільничні виборчі комісії (ДВК)

Під час першого туру, який відбувся 25 жовтня, було відзначено низку проблем, що вплинули і затягнули процес підрахунку голосів. Кількість виборчих бюлетенів, які потрібно було підрахувати, складність заповнення протоколів та деяке втручання

¹⁹ «Європейська солідарність» неодноразово різко критикувала процес в цілому, не надаючи жодних доказів, що обґрунтовують їхні твердження. «Батьківщина», "Голос" та Опозиційна платформа - "За життя" засудила деякі передбачувані випадки обману та маніпуляцій, що трапляються в окремих областях (Київ, Запоріжжя, Харків, Рівне, Маріуполь), про обмежену кількість яких також повідомляли громадські спостерігачі

²⁰ Одеса, Луцьк, Краматорськ, Херсон, Суми, Кам'янець-Подільський та Українка (Київська область).

²¹ Львів, Бердянськ, Дніпро, Дрогобич, Полтава, Миколаїв, Слов'янськ, Нікополь, Рівне, Ужгород, Черкаси.

спостерігачів від політичних партій, особливо щодо визначення недійсних виборчих бюлетенів, - все це надмірно вплинуло на своєчасне завершення процесу. Рівень втоми членів ДВК під час тривалих процедур спричинив багато помилок та упущень під час процедур підрахунку голосів. Крім того, деякі ДВК були заплутані щодо транспортування та процесу передачі матеріалів до ТВК.

Недостатня підготовка, нечіткі керівні положення та відсутність досвіду членів ДВК вплинули на процедури та роботу ДВК загалом під час першого туру виборів, що відбувся 25 жовтня. Як повідомляли спостерігачі ENEMO, необхідне логістичне забезпечення у багатьох випадках було недостатнім і вплинуло на роботу ДВК. Члени виборчих органів повідомили про відсутність довідників, друкованих копій Виборчого кодексу, що змусило звертатися до матеріалів та додаткових інструкцій, доступних в Інтернеті, хоча багато ДВК не мали доступу до Інтернету, особливо у сільській місцевості.

Другий тур виборів, що відбувся 15 та 22 листопада, було оцінено як спокійний і лише з незначними процедурними порушеннями при видачі виборчого бюлетеня без демонстрації виборцем паспорту як посвідчення особи, деякі виборці фотографували свої виборчі бюлетені. Під час другого туру ДВК не мали проблем із процедурами підрахунку голосів, оскільки вони мали справу лише з повторним голосуванням та зуміли доставити виборчі матеріали до ТВК без будь-яких затримок.

Реєстрація виборців

Співрозмовники ENEMO оцінили роботу Державного реєстру виборців як прозору та професійну; загалом, скарг щодо роботи ДРВ не надходило.

Введення спрощеної процедури для виборців щодо зміни виборчої адреси, в цілому вітається, хоча повідомлялося про деякі випадки зловживання цією процедурою²². Наприклад, в деяких округах виборців збирали та перевозили для підтримки конкретних кандидатів, також повідомлялося про випадки багаторазової реєстрації виборців за однією адресою²³. Поліція реагувала на випадки таких недобросовісних дій, і станом на зараз кримінальні провадження досі тривають.

Виборці, які зареєструвались для зміни виборчої адреси до 10 вересня, змогли реалізувати своє право голосу у другому турі без необхідності додаткової подачі заяви. Змінена адреса виборця залишається постійно фіксованою у списку виборців, доки виборець не подасть новий запит на зміну адреси до наступних виборів.

²² Одеса, Закарпаття, Хмельницький, Київ, Житомир, Запоріжжя, Тернопіль, Кіровоград, Дніпропетровськ, Львів.

²³ Суми, Одеса, Кіровоград.

Виборці, яким виповнилося 18 років між двома турами, були включені до списку виборців автоматично²⁴.

Виборча кампанія та фінансування кампанії

А. Виборча кампанія

Виборча кампанія у другому турі розпочалася після оголошення офіційних результатів першого туру виборів відповідними ТВК та прийняття рішення про проведення другого туру. Кілька випадків ранньої агітації спостерігались як на місцях, так і в соціальних мережах²⁵. Однак кількість таких випадків була незначна і атмосфера після першого туру виборів була переважно спокійною і тихою.

Через пізнє оголошення результатів деякими ТВК, тривалість кампанії для другого туру було скорочено - у деяких випадках²⁶ вона була обмежена тижнем, що залишало дуже мало часу кандидатам для того, щоб представити свої програми виборцям. В цілому, кампанія для другого туру залишалася надзвичайно стриманою, головним чином через погіршення ситуації з пандемією COVID-19 по всій країні, що не давало змоги кандидатам проводити будь-які публічні заходи чи збори. Як наслідок, кандидати переважно проводили пасивну агітацію через білборди та рекламні постери, а також в соціальних мережах (Facebook, Instagram, YouTube).

Тон кампанії значно погіршився порівняно з першим туром. Спостерігачі ЕНМО відзначили розповсюдження агітаційних матеріалів, що поширюють неправдиву інформацію про кандидатів²⁷. Так званий "чорний піар" був широко поширений у соціальних мережах, разом із численними особистими нападами серед кандидатів²⁸.

²⁴ За даними ДРВ, 1 600 000 громадян могли скористатися своїм виборчим правом 15 листопада і були включені до списків виборців, 22 листопада 2 754 100 виборців могли скористатися своїм виборчим правом. Загальна кількість зареєстрованих виборців станом на 31 жовтня становила 35 237 938.

²⁵ В Рівному політична партія «Рівне Разом» розпочала встановлення білбордів, передвиборчих наметів та розповсюдження агітаційних матеріалів 1 листопада, до оголошення результатів ТВК. В Херсоні та Ужгороді обидва кандидати розпочали активну агітацію в соціальних мережах лише через кілька днів після першого туру.

²⁶ Рішення про проведення другого туру 15 листопада було прийнято 2 листопада в Сумах, 3 листопада в Кам'янці-Подільському та 5 листопада в Керсоні та Одесі, залишивши кандидатам обмежений час для проведення агітації.

²⁷ У Львові інформаційні бюлетені розповсюджувались анонімно, вказуючи на те, що чинний мер Андрій Садовий планував створити в місті ромське поселення, навмисно імітуючи офіційну кампанію кандидата. У Луцьку широко розповсюджувався бюлетень, що містив майже лише "чорний піар" та особисті напади на самовисуванця Шибу; подібні практики були відзначені у Черкасах та Рівному.

²⁸ Особливо у Львові, Херсоні та Слов'янську вітчизняні спостерігачі повідомляли про суттєву кількість публікацій у Facebook, що зневажають кандидатів та поширюють неправдиві чутки. Подейкують, що кандидати планують знищити важливі міські визначні пам'ятки (Херсон), скасувати всі програми соціального захисту або нібито топлять цуценят (Слов'янськ).

Повідомлялося²⁹ про кілька випадків поширення дезінформації та ворожнечі на каналах Telegram або Viber. Однак не повідомлялося про інциденти або фізичні атаки серед агітаційних груп.

Загалом кампанії не вистачало смислового наповнення і жодної суттєвої дискусії щодо програм кандидатів не відбулося. Виготовлені агітаційні матеріали (листівки та газети), як правило, зосереджувались на особистості або попередніх досягненнях кандидата, фактично не маючи (або в досить обмеженій кількості) конкретних політичних пропозицій. Ряд кандидатів відмовились брати участь у публічних дебатах зі своїми опонентами (див. Розділ Медіа). Нечисленні дебати, що були організовані перед виборами, зосереджувались головним чином на минулих досягненнях кандидатів, а не на майбутніх політичних ініціативах.

Зловживання службовими повноваженнями та адміністративним ресурсом, широко розповсюджене під час першого туру, також було зафіксоване перед другими турами. Чинні посадові особи використовували муніципальний веб-сайт або сторінки в соціальних мережах для просування своєї кампанії³⁰; базували свою кампанію на досягненнях місцевої адміністрації; мери оголосили про значне зниження тарифів на комунальні послуги за тиждень до другого туру (Одеса); або попросили адміністрацію запропонувати безкоштовну юридичну консультацію громадянам, яких карають за неповагу до правил та заходів захисту від COVID-19 (Черкаси); широко розрекламоване відкриття нових громадських об'єктів відбулося у кількох містах³¹. Повідомлялося про низку заяв щодо тиску на державних службовців, щоб вони відкрито підтримали чи проголосували за чинних посадових осіб³².

ENEMO та місцеві спостерігачі повідомляють про низку потенційних схем підкупу виборців. Спостерігачі ENEMO задокументували випадок масштабної спроби підкупу голосів у місті Дніпро, організованої за допомогою мобільного додатку обміном повідомленнями³³; у Полтаві обидві агітаційні групи звинуватили одна одну у здійсненні підкупу голосів через пірамідальні структури. Наразі всі ці справи перебувають під слідством поліції. Місцеві спостерігачі також висловили серйозні занепокоєння в Черкасах, Слов'янську та Ужгороді, проте не змогли зібрати достатню кількість підтверджуючих доказів.

²⁹ Наприклад, у Полтаві спостерігачі ENEMO повідомили про приклад каналу Viber "Гречка без аптечки", який дуже образливо критикував чинного мера Мамає. У Слов'янську було створено канал [YouTube](#) з єдиною метою - наклепом на одного з кандидатів.

³⁰ Зафіксовано в містах Бердянськ, Черкаси, Дрогобич

³¹ напр. чинний мер Сум відкрив лікарню; у Рівному за кілька днів до другого туру відкрили реконструйовану дорогу загального користування.

³² Про тиск на цивільних службовців, вчителів та / або працівників лікарень, щоб голосували за чинних посадових осіб, було повідомлено спостерігачам ENEMO у Черкасах, Дніпрі, Дрогобичі, Луцьку та Сумах. У Черкасах та Одесі працівників державного сектору попросили на своїх персональних сторінках у соціальній мережі повідомити про свою підтримку чинного керівника.

³³ У Дніпрі спостерігачі ENEMO повідомили про існування групи Viber з понад 16 000 підписників, які пропонують 1500 гривень за голосування за одного з кандидатів. Місцеві спостерігачі та ЗМІ підтвердили існування або додаткові групи щодо обміну повідомленнями, спрямованих на купівлю голосів.

День тиші передвиборчої кампанії було порушено в кількох містах, коли кандидати продовжували відкриту агітацію (Херсон), або агітували через використання соціальних мереж. У більшості міст, подібно до першого туру, напередодні дня виборів³⁴ було встановлено нові білборди "передвиборчої тиші", що кваліфікується як прихована агітація.

Б. Фінансування кампанії

Проміжні фінансові звіти мали бути подані до відповідних ТВК до 20 жовтня, а остаточні фінансові звіти - до 1 листопада. Однак значна кількість політичних партій та кандидатів не виконали своїх зобов'язань щодо звітування і, зрештою, лише невелику кількість звітів було подано до встановлених термінів³⁵. Окрім того, низка з поданих звітів не містила жодної фінансової інформації, нібито тому що кандидати не понесли ніяких фінансових витрат під час кампанії, або тому, що всі витрати оплачувала їх політична партія (на рівні міста, області або навіть центральному). Недотримання зобов'язань щодо звітування обмежує прозорість та викликає занепокоєння щодо „тіньового фінансування” політичних партій та кандидатів.

Декілька співрозмовників з ТВК та громадських організацій підкреслили, що нинішні санкції за невиконання зобов'язань щодо звітності є недостатніми та не служать ефективним стримуючим інструментом³⁶.

Більшість ТВК наголошували, що вони почнуть перевіряти фінансові звіти лише після завершення всіх інших процедур дня виборів. Позитивним є той факт, що спостерігачі ЕНМО відзначили, що деякі ТВК були дуже проактивними протягом усього процесу, створюючи спеціальні комітети для ретельного вивчення всіх фінансових звітів та організовуючи консультації з політичними партіями та кандидатами, щоб допомогти їм у процесі складання звітів³⁷. Однак значна частина ТВК заявили, що вони взагалі не будуть розглядати звіти, зважаючи на нестачу часу та ресурсів, і підкреслили, що вони не мають можливості перевірити точність витрат, про які повідомляють кандидати та політичні партії. Місцеві спостерігачі повідомляли про декілька випадків складання фінансових

³⁴ тобто білборди без імен партії чи кандидатів, але які легко можна асоціювати з кандидатами завдяки використаному кольору, символу або повідомленням. Такі білборди спостерігали у Дніпрі, Херсоні, Луцьку, Львові та Слов'янську.

³⁵ Наприклад, Київська міська ТВК повідомила, що з 2400 зареєстрованих кандидатів понад 1400 не подали жодної інформації. З 20 кандидатів, які балотуються на посаду мера міста, лише 8 подали фінансові звіти. OPORA вивчала подання фінансової звітності у 15 найбільших містах України та зазначила, що лише 13 відсотків зареєстрованих організацій у Кам'янці-Подільському подали фінансову звітність до міської ТВК; лише 21% подали фінансову звітність у Львові, 30% у Полтаві та 37% у Миколаєві.

³⁶ Санкції за невиконання зобов'язань щодо звітності становлять від 5100 до 6800 гривень (приблизно від 180 до 250 доларів)

³⁷ напр. ТВК «Кам'янка», Черкаська область

звітів з неправильною інформацією (наприклад, ціни на білборди явно занижені) і, незважаючи на це, були схвалені ТВК, які провели лише поверхневий аналіз.

Обов'язкове оприлюднення фінансових звітів було одним із суттєвих покращень, введених у новий Виборчий кодекс. Однак публікація фінансових звітів онлайн залишалась досить обмеженою³⁸ через відсутність вебсайтів більшості ТВК та через відсутність централізованої платформи для публікації всіх фінансових документів, що значно знизило прозорість та підзвітність.

Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) відповідає за моніторинг своєчасного подання звітів, повноти та точності інформації, наданої у звітах. Однак агентство залишалося пасивним під час виборчого процесу; обмежені людські та фінансові можливості не дозволили інституції відіграти суттєву роль.

Медіа

Нормативно-правова база забезпечує загальні передумови для свободи медіа та вільного та чесного висвітлення інформації. Поведінка засобів масової інформації під час виборчих кампаній регулюється Виборчим кодексом, який передбачає обов'язок збалансованого висвітлення для всіх учасників³⁹. Однак медіа сфері, незважаючи на розповсюдження засобів масової інформації, бракує справжнього плюралізму, і вона продовжує залишатися в основному упередженою. Враховуючи короткий проміжок часу між двома турами, висвітлення в ЗМІ, як на національному, так і на регіональному рівнях, було дуже обмеженим; бракувало загальної інформації щодо виборів, учасників та їх програм. Помітною була відсутність аналітичних та розслідувальних матеріалів, і, як зазначали кілька співрозмовників ENEMO, ЗМІ не виконували свою інформаційну та освітню роль. ENEMO оцінює, що виборцям не було надано достатньої інформації про важливість цих місцевих виборів, адекватної технічної інформації про те, як голосувати, або інформації про заходи захисту громадян у день виборів в умовах кризи COVID-19. Ці фактори могли сприяти меншій явці та обмежувати можливості виборців зробити по-справжньому обґрунтований вибір.

Соціальні медіа продовжують домінувати як комунікаційна платформа між кандидатами та виборцями, вони широко використовувались для агітації більшістю кандидатів. Під час кампанії другого туру учасники переважно використовували Facebook, YouTube та закриті групи обміну повідомленнями в Telegram та Viber для таргетування та охоплення своїх виборців. Понад 8500⁴⁰ рекламних повідомлень було оплачено та розміщено лише у Facebook. Із іншого боку, Facebook оголосив⁴¹, що видалив 46 профілів, 44 сторінки, одну групу, а також три акаунти Instagram в рамках щомісячного звіту щодо «скоординованої

³⁸ Спостерігачі з “OPORA” проаналізували публікацію проміжних та підсумкових фінансових звітів, поданих політичними партіями в 15 великих містах України, та зазначили, що лише 55% проміжних звітів та 45% підсумкових фінансових звітів були оприлюднені (в Інтернеті або в приміщеннях ТВК), що значно обмежує прозорість.

³⁹ Стаття 49, параграф 2 Виборчого кодексу України.

⁴⁰ https://www.oporaua.org/en/report/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi_2020/22441-promizhnyi-zvit-za-rezultatami-sposterezhennia-opori-za-povtornim-golosuvanniam-na-viborakh-miskikh-goliv-22-listopada-2020-roku

⁴¹ <https://www.reuters.com/article/us-facebook-misinformation/facebook-removes-inauthentic-networks-spanning-eight-nations-idUSKBN27M0XW>

недостовірної поведінки». Загалом 800 000 людей підписалися на ці профілі, і на них було витрачено понад 2 мільйони доларів.

Ці платформи продовжують трансформувати традиційне проведення політичних кампаній в Україні, в той час як зусилля щодо забезпечення прозорості джерел платної реклами досі були недостатніми для запобігання дезінформації. Багато співрозмовників Місії висловлювали занепокоєння тим, що такі форми політичної агітації можуть мати значний вплив на виборців і створювати тим самим переваги для певних кандидатів, які використовують платні та таргетовані тактики чорних PR-кампаній, такі як "ботоферми" (платні учасники кампанії) для поширення недостовірної інформації щодо конкурентів. Однак, у порівнянні з першим туром, рівень активності політичних партій та кандидатів у соціальних мережах значно знизився.

Окрім того, спостерігачі ENEMO повідомляли про активну агітацію на платформах соціальних мереж протягом періоду тиші. ENEMO із занепокоєнням зазначає, що відсутність регулювання дозволяє учасникам проводити пряму, або непряму агітацію поза встановленими законом термінами.

Національна рада з питань телебачення і радіомовлення (НРУТР) як регуляторний орган для мовників, якому доручено наглядати за дотриманням мовниками законодавчої бази у виборчі періоди, продовжувала стежити за поведінкою засобів масової інформації після першого туру. НРУТР була проактивною і своєчасно використовувала всі передбачені законом механізми щодо зафіксованих порушень з боку медіа.

НРУТР провела позапланові перевірки п'яти ліцензіатів та склала протоколи про адміністративні порушення для чотирьох мовників⁴² в основному щодо порушень, пов'язаних з неналежно позначеною та прихованою агітацією. Регулятор взяв до відома результати перевірки та оголосив, що направив протоколи про адміністративне правопорушення до суду, а інформацію про порушення - до ЦВК.

Суспільний мовник організував дебати кандидатів у мери, хоча певна кількість кандидатів відмовилася від участі⁴³. Дебати з присутністю обох кандидатів проводились лише у Львові, Луцьку, Черкасах, Ужгороді та Рівному⁴⁴. ENEMO зазначає про важливість дебатів як демократичної практики та вагомої платформи для надання виборцям можливості почути обговорення кандидатами ключових питань перед виборами, водночас це підвищує ступінь прозорості та підзвітності кандидатів.

Спостерігачі ENEMO повідомили про декілька випадків брудних кампаній у регіональних друкованих ЗМІ⁴⁵. Повідомлялося про суттєві порушення статті 50 Виборчого кодексу або неправильного маркування результатів опитування громадської думки, пов'язаного з

⁴² «ІНТЕР» (ПрАТ «Телеканал «ІНТЕР», м. Київ), «Z ZIK» (ТОВ «Телерадіокомпанія «НОВІ КОМУНІКАЦІЇ», м. Львів), телеканал «ВТВ плюс» (ПП «ТРК ВТВ ПЛЮС», м. Херсон, дві ліцензії) та «Z радіо 106,1 FM» (ТОВ «Житомирська радіокомпанія», м. Житомир).

⁴³ Дрогобич, Полтава, Чернівці, Одеса, Суми, Херсон та Кам'янець-Подільський.

⁴⁴ <https://susplne.media/81469-minuvanna-vidmovi-oponentiv-i-covid-19-ak-v-ukraini-prohodili-debati-pered-drugim-turom-viboriv/>

⁴⁵ За декілька днів до виборів мера Луцька невідомі люди поширювали газету від НГО "Молодіжна агенція з прав людини", яка закликала громадян не голосувати за кандидата в мери самовисуванця Богдана Шибу. Неурядова організація, від імені якої поширювали газету, заявляє, що їхні дані були використані без дозволу.

виборами. Інститут масової інформації (ІМІ)⁴⁶ повідомив, що лише 1,7% національних ЗМІ, які публікували опитування громадської думки, дотримувалися закону. ENEMO зазначає, що ці порушення могли ввести виборців в оману.

Гендерне представництво

Позитивним досягненням стало те, що нове положення про гендерні квоти призвело до значного збільшення кількості жінок у міських радах. Частка жінок зросла до 35,9%⁴⁷, що є суттєвим збільшенням. Згідно з підрахунками ОПОРИ, більшість жінок обирались у громадах, де виборців було менше 10 000 (41,9%). Лише 28,2% жінок були обрані до обласних рад, і лише 16,8% новообраних мерів - жінки. У жодному великому місті в Україні жінка не була обрана міським головою, а кандидатки не брали участь у другому турі.

ENEMO зазначає, що в цілому під час кампанії гендерні питання не обговорювались.

Інклюзія людей з інвалідністю

ENEMO зазначає, що, як і в першому турі, рівень доступності виборчих дільниць для людей з інвалідністю був поганим. Це також стосується приміщень ТВК та відділів органів ведення ДРВ.

Хоча Виборчий кодекс передбачає для людей з інвалідністю чіткі вказівки, наприклад, щодо звернення до голови виборчої комісії з попереднім запитом про голосування на виборчій дільниці, у багатьох випадках люди з інвалідністю стикалися з труднощами доступності виборчих дільниць, щоб проголосувати. На деяких виборчих дільницях погана інфраструктура та умови для людей з інвалідністю були недостатніми і їх часто доводилося заносити на візку сходами до виборчої дільниці деяким перехожим людям, які випадково опинилися там, що було вкрай прикро. За словами співрозмовників місії, часові рамки були обмежені для цілісної реалізації рішення Кабінету Міністрів України та ЦВК щодо повного забезпечення права голосу людей з інвалідністю.

Вищезазначене продовжує суперечити міжнародним зобов'язанням України, зокрема Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю, що була ратифікована Україною у 2010 році⁴⁸.

Скарги та звернення

⁴⁶<https://imi.org.ua/en/monitorings/palchevsky-kivalov-and-other-pseudo-ratings-mass-media-totally-violated-the-election-law-i36099>

⁴⁷ Згідно [підрахункам ОПОРИ](#), оснований на аналізі даних із 90% новообраних місцевих рад.

⁴⁸ <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>

Відповідно до виборчого законодавства, рішення, дії чи бездіяльність, що стосуються виборчого процесу, можуть бути оскаржені шляхом подання скарги до відповідного органу⁴⁹.

Між двома турами виборів ЦВК опублікувала на своїй офіційній веб-сторінці рекомендації з описом процедур заповнення скарг та звернень, пов'язаних з місцевими виборами⁵⁰.

Перед першим туром до ЦВК надійшло близько 297 скарг, пов'язаних з виборчим процесом, тоді як з 23 жовтня та після дня виборів надійшло 173 скарги. Є 17 рішень, прийнятих ЦВК як колегіальним органом стосовно скарг після дня виборів. Серед них одна скарга була задоволена, три - не задовольнили, 13 скарг залишились без розгляду, здебільшого через пропущені строки, або скарга була подана не уповноваженою особою, або ЦВК не була відповідним органом для розгляду скарги по суті. Велика кількість відхилених скарг, в яких пропущені терміни або інші процесуальні підстави, свідчать про складність системи скарг, що впливає на розуміння процесу вирішення спору заявниками.

Більше того, спостерігачі ENEMO були проінформовані про те, що ТВК отримували письмові скарги, однак процес реєстрації офіційних скарг в ТВК є недостатньо прозорим, оскільки загальнодоступний реєстр скарг відсутній на будь-якому рівні виборчої адміністрації.

Станом на 27 жовтня, до судів надійшло 1548 адміністративних позовів, пов'язаних з виборами. Серед них 42 відсотки (654) скарг стосувались уточнення списку виборців, тоді як 37 відсотків (576) стосувались висунення та реєстрації кандидатів. Інші справи стосувались формування та складу виборчих комісій; виборчої кампанії та інформаційного забезпечення; а також організації голосування та оскарження результатів виборів. Станом на 16 листопада судами було прийнято близько 446 рішень та постанов, пов'язаних з перерахунком результатів виборів, у тому числі апеляційними судами ухвалено 138 рішень. Спостерігачі ENEMO були проінформовані про велику кількість скарг, пов'язаних із перерахунками, що призвело до затримки у встановленні результатів, що відбулося на підставі рішення судів. За даними реєстру судових справ, значну кількість скарг було повернуто позивачу через пропущені строки або відсутність законних підстав. Співрозмовники ENEMO зазначили, що, незважаючи на те, що суб'єкти виборчої діяльності активно використовували ці засоби для правового захисту, деякі скарги та апеляції, подані до судів, не мали законних підстав та відповідних доказів. ОПОРА також повідомила, що кілька політичних груп поширювали неправдиву інформацію про відповідальність ЦВК за визначення результатів місцевих виборів.

⁴⁹ Пункт 1, Статті 63 Виборчого кодексу України

⁵⁰ Пояснювальна заява ЦВК: <https://cvk.gov.ua/actualna-informaciya/poryadok-oskarzhennya-porushen-na-mistsevih-viborah.html>

Слід зазначити, що в окремих випадках ТВК відмовлялися визнавати судові рішення⁵¹, а ЦВК змушена була звертатися до поліції для перевірки обставин справ, що призвело до розпуску ТВК, які не відповідали вимогам⁵².

Адміністративні та кримінальні правопорушення

Із початку виборчої кампанії до поліції надійшло 15790 скарг щодо порушення виборчого законодавства. Серед них поліція склала 2412 адміністративних протоколів та порушила 1119 кримінальних проваджень. Слід зазначити, що більшість цих справ все ще розглядається через те, що поліція не знайшла достатніх доказів, або ознак правопорушень не виявлено. Після дня виборів 25 жовтня Національна поліція склала близько 2330 протоколів про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з виборчим процесом⁵³.

Згідно з інформацією, наданою судовою адміністрацією⁵⁴, станом на 27 жовтня судами було розглянуто 524 адміністративні правопорушення, а 140 осіб визнано причетними до адміністративних правопорушень. Адміністративні санкції застосовано до 81 особи, загалом накладено 14 110 грн. штрафів, тоді як добровільно сплачено 4454 грн.

Із початку виборчої кампанії до Єдиного реєстру досудових розслідувань внесено інформацію про 1119 кримінальних проваджень⁵⁵. У 85 кримінальних провадженнях поліція визнала підозрюваними 103 особи.

Протягом днів виборів 15 та 22 листопада поліція отримала 528 повідомлень щодо порушень, пов'язаних з виборами. Серед них було складено 15 адміністративних протоколів та розпочато 19 кримінальних проваджень. Більшість із заявлених порушень стосувалися незаконного фотографування виборчих бюлетенів, незаконної агітації, підкупу виборців, пошкодження виборчих бюлетенів та іншої виборчої документації.

ЕНЕМО отримали інформацію про кримінальні справи, що розглядались судами станом на 27 жовтня, згідно з якими дві кримінальні справи були передані до судового

⁵¹ Так було, наприклад, із Кароліно-Бугазькою ТВК. В окремому рішенні П'ятого апеляційного адміністративного суду від 3 листопада 2020 р. у справі №420 / 11492/20 зазначається, що "новостворена ТВК не усунула жодного порушення виборчих прав громадян, не виконала судові рішення та вибори відбулися за відсутності судових рішень щодо наявності порушених прав позивача, який не був включений до виборчого бюлетеня. ЦВК закликала ТВК виконати рішення суду та оголосити повторні виборів. Справа № 160/13769/20 щодо Марганецької міської ТВК Нікопольського району Дніпропетровської області; Справа № 540/3489/20 стосовно Херсонської обласної ТВК

⁵² Наприклад: Постанова ЦВК: #453: <https://act.cvk.gov.ua/acts/pro-okremu-uhvalu-p-yatogo-apelyatsiyного-administrativного-sudu-vid-4-listopada-2020-roku-u-spravi-420-11465-20.html> ; Постанова ЦВК #452: <https://act.cvk.gov.ua/acts/pro-okremi-uhvali-p-yatogo-apelyatsiyного-administrativного-sudu-vid-3-listopada-2020-roku-u-spravah-420-11490-20-420-11492-20-420-11493-20-420-11495-20.html>

⁵³ Інформація Міністерства внутрішніх справ (05.09-02.11) https://mvs.gov.ua/ua/news/35795_Iz_5_veresnya_policeyski_vidkrili_997_kriminalnih_provadzhen_za_faktami_porushen_viborchoho_procusu.htm

⁵⁴ Надано судовою адміністрацією з 23.07-27.10.

⁵⁵ Серед них 180 перешкоджання здійсненню виборчого права, 173 - підкуп виборців, 105 - фальсифікація, підробка, викрадення, пошкодження або знищення виборчої документації, 87 - надання неправдивих відомостей до реєстру виборців, 67 - незаконне використання бюлетенів, 5 - порушення таємниці голосування, 4 - порушення процедури фінансування політичної партії, 2 - незаконне пошкодження виборчої документації

провадження. Обидві справи стосувалися статті 158-1 Кримінального кодексу України (незаконне використання виборчих бюлетенів, неодноразове голосування, крадіжка, пошкодження, приховування або знищення бюлетеня). Серед цих двох проваджень на одну особу було накладено штраф у розмірі 1700 грн. Одну кримінальну справу ще не розглянуто. Слід зазначити, що за даними Міністерства внутрішніх справ, станом на 2 листопада у 78 кримінальних провадженнях 95 осіб отримали статус підозрюваних.

Конституційний Суд

28 жовтня Конституційний Суд України (КСУ) опублікував рішення, яким визнав неконституційними кілька важливих положень Закону “Про запобігання корупції”. Серед них були публікації декларацій про майно державних службовців Національним агентством з питань запобігання корупції. Конституційний суд України відмовив Національному агентству з питань запобігання корупції (НАЗК) у доступі до державних реєстрів, необхідних для спеціальної перевірки декларацій кандидатів на керівні посади в органах влади. Без цієї операції жоден голова органу державної влади офіційно не може бути призначений. Тому рішення КСУ, зокрема, перешкоджало забезпеченню результатів місцевих виборів, оскільки призначення обраних кандидатів - зокрема, голів обласних та районних рад та їх заступників - можливе лише після проходження спеціальної перевірки НАЗК. 29 жовтня відбулося термінове засідання Ради національної безпеки і оборони (РНБО), на якому було прийнято рішення зобов'язати уряд вжити заходів щодо ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених здійснювати державне або місцеве самоврядування та вирішити питання доступу до державних реєстрів для НАЗК⁵⁶.

День виборів

Через ситуацію із пандемією COVID-19 місія не залучала короткотермінових спостерігачів та не спостерігала всебічно за процесом на дільницях під час повторних виборів мерів, що відбулися 15 та 22 листопада. Проте, 48 віртуальних довгострокових спостерігачів Місії проводили дистанційне спостереження за процесом голосування. Довгострокові спостерігачі слідували за інформацією у відкритих джерелах та обговорювали ситуацію онлайн із деякими співрозмовниками, залученими у виборчий процес: із представниками органів управління виборчим процесом, місцевими спостерігачами, політичними партіями та кандидатами, ЗМІ, поліцією, судами та іншими.

Із метою обмеження розповсюдження COVID-19 під час дня виборів ЦВК доклала додаткових зусиль і затвердила додатковий текст для особистих запрошень⁵⁷, надісланих виборцям під час період карантину. Особисті запрошення містили попередження та

⁵⁶ Указ #477 <https://www.president.gov.ua/documents/4772020-35469>

⁵⁷ Постанова ЦВК № 471 від 12 листопада.

рекомендації для виборців щодо їхнього обов'язку носити захисну маску під час голосування та мати особисту ручку.

Загалом процес голосування 15 і 22 листопада був мирним та спокійним. Члени комісії проводили виборчий процес здебільшого професійно, а також підрахунок голосів, як правило, був своєчасним та добре організованим. Однак, як і під час першого туру, спостерігачі повідомляли про нерівномірність застосування засобів індивідуального захисту (ЗІЗ) та заходів профілактики COVID-19 на дільницях.

Повідомлялося про деякі незначні технічні помилки, пов'язані з опломбуванням виборчих скриньок або відсутністю матеріалів, хоча, це не сильно вплинуло на законність процесу. Кілька скарг у день виборів було офіційно подано, і вони включали кілька випадків відсутності бюлетенів, відсутності штампів або підробки бюлетенів⁵⁸. Однак декілька випадків порушення таємниці голосування спостерігали місцеві спостерігачі, які повідомляли про випадки, коли виборці фотографували свої бюлетені⁵⁹. Окрім того, як і в першому турі, члени ДВК, здавалося, не надавали вказівок виборцям щодо складання бюлетенів перед їх вкиданням до скриньок, тобто, часом їх голос був помітний під час голосування.

Занепокоєння мають викликати деякі випадки залякування виборців і членів ДВК та ТВК, про які повідомлялося місії в день виборів⁶⁰, а також деякі випадки підкupu виборців поблизу виборчих дільниць⁶¹.

Спостерігачі

116 національних місцевих спостережних організацій, акредитованих перед першим туром виборів, залишились акредитованими для другого туру з виборів мерів та повторних виборів⁶². Так само 271 міжнародних спостерігачів з дев'яти організацій⁶³ залишились акредитованими з першого туру і у другому турі, а також 41 міжнародний спостерігач із шести країн⁶⁴. Слід зазначити, що хоча веб-сайт ЦВК вказує загальну

⁵⁸ Повідомляється в Україні (Київська область).

⁵⁹ Суми, Хмельницький, Полтава, Черкаси, Дніпропетровськ, Дніпро, Слов'янськ, Львів, Миколаїв, Черкаси

⁶⁰ Наприклад, в Одеській області 15 листопада вхід до приміщень Одеської міської ТВК була заблокована групою молоді (нібито, учасники спортивної групи). У Полтаві 22 листопада група людей перед дільницею, одягнута у залякуючі вбрання знеохочувала виборців від входу до виборчих дільниць, стверджуючи, що голосування під час COVID-19 є занадто небезпечним. Ще один випадок в Полтаві включав членів ДВК, які отримували текстові повідомлення від невідомого відправника з інструкціями їм не йти на дільницю.

⁶¹ Полтава, Дніпро

⁶² Відповідно до пункту 4 статті 58 Виборчого кодексу

⁶³ ЕНМО, ОБСС (БДПЛ), Український Конгресовий Комітет Америки, Національний демократичний інститут міжнародних відносин, Комітет "За відкриту демократію", Світовий Конгрес Українців, Громадська спілка "Міжнародне співтовариство з прав людини", Міжнародна неурядова організація "Координаційний ресурсний центр", Міжнародний фонд за краще управління (<https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2020/pvm063pt001f01=695.html>).

⁶⁴ Угорщина, Словаччина, Казахстан, Німеччина, Іспанія, Чехія

кількість міжнародних спостерігачів, акредитованих кожною організацією, інформація про кількість місцевих спостерігачів, акредитованих кожною організацією, або загальна кількість місцевих спостерігачів не вказується.

Національні місцеві спостерігачі кілька разів повідомляли про випадки перешкоджання їхній роботі, включаючи деякі перешкоджання доступу спостерігачів до виборчих дільниць у день виборів. Також повідомлялося про кілька випадків залякування спостерігачів від політичних партій⁶⁵. Занепокоєння мають викликати будь-які форми тиску на спостерігачів за виборами, оскільки це суперечить міжнародним стандартам та кращим практикам.

Довідка про ENEMO

Європейська мережа організацій із моніторингу виборів (ENEMO) – міжнародна неурядова організація, яка представляє мережу національних неурядових громадських організацій, засновану 29 вересня 2001 року в Опатії, Хорватія. Вона складається із 21 провідної моніторингової організації із 17 країн Центральної та Східної Європи і Центральної Азії, включаючи дві країни Європейського Союзу.

ENEMO прагне підтримувати зацікавленість міжнародної спільноти у просуванні демократії в регіоні, оцінюючи виборчі процеси та політичне середовище, пропонуючи точні та неупереджені звіти спостережень. Міжнародні місії зі спостереження ENEMO використовують міжнародні орієнтири та стандарти демократичних виборів для оцінки виборчого процесу та нормативно-правової бази приймаючої країни. ENEMO та всі її організації-члени схвалили Декларацію принципів міжнародного спостереження за виборами 2005 року та Декларацію глобальних принципів безпартійного спостереження та моніторингу виборів громадськими організаціями. Кожен спостерігач ENEMO підписав Кодекс поведінки для міжнародних спостерігачів за виборами.

Організації-члени ENEMO провели моніторинг більш ніж 250 національних виборів і підготували понад 240 000 спостерігачів.

На сьогодні ENEMO організувала 32 міжнародні місії спостереження за виборами у вісьмох країнах: Чорногорія 2020, парламентські вибори; Сербія 2020, парламентські вибори; Молдова 2019, місцеві вибори, Україна 2019, позачергові парламентські вибори; Україна 2019, президентські вибори; Молдова 2018-19 парламентські вибори; Вірменія 2018, позачергові парламентські вибори; Молдова 2016, президентські вибори; Україна 2015, чергові місцеві вибори; Україна 2014, парламентські вибори; Україна 2014, президентські вибори; Україна 2013 – повторні парламентські вибори 2012 у 5 територіальних виборчих комісіях; Косово 2013, місцеві вибори, перший тур; Україна 2012, парламентські вибори; Косово 2011 повторні парламентські вибори; Косово 2010, парламентські вибори; Киргизстан 2010, парламентські вибори; Україна 2010 президентські вибори, другий тур; Україна 2010 президентські вибори, перший тур; Косово 2009, місцеві вибори; Молдова 2009 парламентські вибори; Грузія 2008,

⁶⁵ Спостерігачу від політичної партії в Полтаві порізали шини біля виборчої дільниці, а деяким спостерігачам від громадянського суспільства пошкодили машину під час спостереження на виборчій дільниці (Миколаїв).

президентські вибори; Киргизстан 2007, парламентські вибори; Україна 2007, парламентські вибори; Україна 2006, місцеві вибори у Полтаві, Кіровограді та Чернігові; Україна 2006, парламентські вибори; Казахстан 2005, президентські вибори; Албанія 2005, парламентські вибори; Киргизстан 2005, президентські вибори; Киргизстан 2005, парламентські вибори; Україна 2004, президентські вибори, повторний другий тур; Україна 2004, президентські вибори.

Організації-члени ENEMO: Центр громадських ініціатив – CCI, Боснія і Герцеговина; Центр за демократичний перехід – CDT, Чорногорія; Центр моніторингу та досліджень – CeMI, Чорногорія; Центр вільних виборів і демократії – CeSID, Сербія; Рух на захист прав виборців “ГОЛОС”, Росія; GONG, Хорватія; Міжнародне товариство за чесні вибори та демократію – ISFED, Грузія; Асоціація KRIIK, Албанія; Громадська Асоціація MOST, Македонія; Promo-LEX, Молдова; ОПОРА, Україна; Товариство демократичної культури – SDC, Албанія; Антикорупційний Центр Transparency International (ТІАС), Вірменія; Центр моніторингу виборів та демократичних досліджень (EMDS), Азербайджан; Білоруський Гельсінський комітет (ВНС), Білорусь; FSCI, Казахстан; Демократичний інститут Косово (KDI), Косово; Коаліція за демократію та громадянське суспільство – Киргизстан; Центр досліджень, прозорості та підзвітності (CRTA), Сербія; Obscianske OKO (OKO), Словаччина, Комітет виборців України, Україна.