|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| http://www.cvk.gov.ua/img/gerb_cvk.gif | **IFES 25 JPG** | C:\Users\Пользователь\AppData\Local\Microsoft\Windows\INetCache\Content.Outlook\143MXJE7\08_Ukr_OSCE_RGB (2).jpg | |  |
|  | |  |  |  |

**Конференція**

**«Місцеві вибори 2015: висновки та рекомендації»**

**Рекомендації**

16-17 грудня 2015 року Міжнародна фундація виборчих систем (IFES), Координатор проектів ОБСЄ в Україні та Рада Європи спільно з Центральною виборчою комісією провели конференцію «Місцеві вибори 2015: висновки та рекомендації».

Метою цієї конференції стало обговорення результатів місцевих виборів, проблем, які виникали під час виборчого процесу, а також можливих шляхів їх вирішення. Участь у заході взяли представники органів адміністрування виборів, органів законодавчої, виконавчої та судової влади, місій міжнародних та громадських організацій, які здійснювали спостереження за виборчим процесом, експерти з виборчого права та представники наукової спільноти (список учасників конференції додається).

Учасники конференції працювали у форматі пленарних засідань та в чотирьох робочих групах:

1. Виборча система на місцевих виборах та досвід її впровадження;
2. Політичні актори та спостерігачі: статус та роль;
3. Адміністрування виборчого процесу: виборчі комісії на місцевих виборах, їх структура та склад;
4. Участь виборців у виборчому процесі: виборчі права, обізнаність виборців та усвідомлений вибір.

Модерація дискусій у кожній робочій групі здійснювалася місцевими експертами з питань виборів. Цей документ містить висновки та рекомендації конференції, які складені на основі підсумків обговорень, отриманих від кожного з експертів.

**Ключові висновки та рекомендації**

1. Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII «Про місцеві вибори» (далі – «Закон про місцеві вибори» або «Закон») був прийнятий надто пізно, лише за 2 місяці до початку виборчого процесу. Це не дозволило партіям та потенційним кандидатам належним чином підготуватися до місцевих виборів, а також суттєво ускладнило роботу виборчих комісій. Учасники конференції вкотре наголошують на необхідності дотримання міжнародних стандартів виборів, зокрема, в частині внесення змін до виборчого законодавства не менш як за рік до дня виборів. Найбільш оптимальним шляхом вирішення цієї проблеми могло б стати прийняття Виборчого кодексу, який уніфікував би виборчі процеси на парламентських, президентських та місцевих виборах. Це, безумовно, дозволило б усім учасникам виборчого процесу завчасно знати “правила гри” та належним чином підготуватися до участі у виборах, значною мірою покращило б організацію виборчого процесу, сприяло б його чесності та прозорості, підвищенню рівня довіри виборців до результатів виборів.

**Рекомендація 1:** переконати представників законодавчої гілки влади ухвалити виборчий кодекс.

1. Виборча система, яка застосовувалась на виборах депутатів обласних, районних, міських та районних в містах рад, була складною та недостатньо зрозумілою (з точки зору наслідків її застосування) як для партій і кандидатів на виборах, так і для виборчої адміністрації та виборців. При впровадженні цієї системи не було враховано вимоги Конституції щодо представництва спільних інтересів територіальних громад у районних та обласних радах. Хоча ця виборча система і забезпечила пропорційний розподіл мандатів у представницьких органах між відповідними місцевими організаціями партій, які взяли участь у виборах, результати її застосування на практиці далеко не завжди були логічними. В окремих територіальних виборчих округах взагалі не було обрано жодного депутата (на рівні областей – у середньому 20% округів); в деяких округах – було обрано по 2 і більше депутати (на рівні областей – у середньому 15% округів), а в деяких округах обраними стали не кандидати від партій, які підтримувались більшістю виборців, а, навпаки, кандидати, підтримані меншістю виборців. Більше того, в окремих випадках обрані депутати взагалі не отримали жодного голосу на свою підтримку.

**Рекомендація 2**: Утриматися від застосування аналогічної виборчої системи на будь-яких майбутніх виборах та закликати представників влади до обов’язкового громадського обговорення виборчих систем, які пропонуються або можуть бути запропоновані для впровадження на загальнодержавних або місцевих виборах.

Може бути розглянута можливість застосування мажоритарної виборчої системи у багатомандатних округах (т.зв. “системи єдиного неперехідного голосу”) на виборах обласних, районних, сільських та селищних рад, а також на виборах рад об‘єднаних громад. Окрім цього, право висування кандидатів у депутати місцевих рад має бути надано місцевим організованим групам виборців.

1. Мажоритарна виборча система абсолютної більшості, яка застосувалась на виборах міських голів в містах з 90 000 і більше виборців, продемонструвала свою ефективність.

**Рекомендація 3:** Розглянути можливість подальшого застосування мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості на виборах міських голів усіх міст.

1. Багато проблем, що виникали під час виборчого процесу, були наслідком ненавмисних людських помилок, зокрема при затвердженні текстів виборчих бюлетенів та заповненні протоколів про підрахунок голосів виборців на виборчих дільницях. Таких проблем можна було б уникнути або, принаймні, значною мірою їх мінімізувати, розширивши використання інформаційних технологій на рівні територіальних та дільничних виборчих комісій.

**Рекомендація 4:** Розглянути можливість використання ІАС «Вибори» (або створити спеціальну систему «Місцеві вибори») для виготовлення електронних примірників виборчих бюлетенів, посвідчень спостерігачів, протоколів про результати підрахунку голосів на виборчій дільниці. Такий підхід дозволив би покроково вносити дані підрахунку голосів в систему у послідовності, визначеній Законом, а також проводити перевірку правильності введення таких даних в автоматичному режимі. Це унеможливить математичні помилки і запобігатиме внесенню несанкціонованих змін до протоколів. Такий підхід також дозволить покращити якість протоколів про підрахунок голосів виборців і мінімізує потребу в їх подальшому уточненні. Інші можливості застосування інформаційних технологій також можуть бути розглянуті, зокрема, використання спеціальних сканерів для підрахунку голосів. Тому це питання могло б стати темою подальшого експертного обговорення.

1. Відповідно до Закону України «Про місцеві вибори» територіальні виборчі комісії (ТВК) є постійно діючими колегіальними органами. Проте, фактично фінансування діяльності ТВК припиняється після офіційного оприлюднення результатів виборів, хоча ТВК зобов’язана здійснювати свої повноваження й після цього, зокрема, здійснити підготовку до відкриття першої сесії ради відповідного рівня, подати звіт про використання коштів, передати до архівної установи виборчі документи, тощо. Окрім цього ТВК відповідають за організацію та проведення проміжних виборів, але, зазвичай, не отримують на це відповідного фінансування.

**Рекомендація 5:** Розглянути можливість фінансування ТВК на постійній основі. Зокрема, варто було б передбачити надання ТВК приміщення у постійне користування, а також передбачити оплату праці на постійній основі принаймні для одного члена ТВК.

1. Виборчий процес під час місцевих виборів організовують більш ніж 10 000 ТВК та близько 30 000 дільничних виборчих комісій (ДВК). Зважаючи на те, що виборче законодавство України змінюється дуже часто, щоразу у членів виборчих комісій виникають нові проблеми, вирішення яких потребує організаційно-методичної допомоги Центральної виборчої комісії (ЦВК). Водночас кількість працівників Секретаріату ЦВК є недостатньою для надання кваліфікованої, а головне оперативної допомоги, що набуває особливого значення з урахуванням коротких строків виборчого процесу.

**Рекомендація 6:** Розглянути можливість створення в обласних центрах представництв Центральної виборчої комісії, уповноважених на здійснення повного комплексу організаційно-методичної та консультативної підтримки територіальних виборчих комісій в межах області. Не дивлячись на те, що можливість існування таких регіональних представництв прямо передбачена Законом “Про Центральну виборчу комісію”, вони так і не були створені.

1. Учасники наголосили на необхідності покращення рівня підготовки членів виборчих комісій з питань виборів. На жаль, політичні партії та кандидати недостатньо відповідально підходять до процесу відбору кандидатур до складу виборчих комісій. У той же час, через короткі строки виборчого процесу ЦВК за допомогою міжнародних організацій не завжди може забезпечити достатню підготовку всіх членів комісій. Більше того, часті заміни членів виборчих комісій після проведення навчання певною мірою нівелюють зусилля щодо покращення рівня підготовки членів комісій з питань виборів, адже до дня виборів у складі комісій залишається лише частина членів виборчих комісій, які попередньо пройшли навчання (що, звичайно, негативно впливає на якість організації виборчого процесу).

**Рекомендація 7:** Утворити спеціальний навчальний центр при ЦВК для навчання членів виборчих комісій або осіб, які виявили бажання стати членами виборчих комісій, у міжвиборчий період. . Особи, які пройшли навчання, мають скласти іспит, за результатами якого їм видається відповідний сертифікат про проходження навчання. Ті, хто отримали цей сертифікат мають бути внесені до єдиної бази даних. В подальшому варто було б передбачити, що партії, їхні місцеві організації та кандидати на відповідних виборах можуть висувати кандидатури до складу комісій лише з числа осіб, включених до цієї бази.

1. За результатами декількох опитувань і фокус-груп, проведених Координатором проектів ОБСЄ в Україні та Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES), було з’ясовано, що громадяни України не достатньо розуміють особливості нового виборчого законодавства, насамперед – нову виборчу систему для місцевих виборів. Така дезорієнтація могла позначитися на явці виборців і вплинути на прийняття громадськістю (і кандидатами) результатів виборів. Щоб запобігти цьому, ЦВК за підтримки Координатора проектів ОБСЄ в Україні та IFES було виготовлено низку просвітницьких матеріалів, які отримали статус матеріалів соціальної реклами. Проте, відповідно до чинного законодавства приватні телеканали не зобов’язані розміщувати соціальні ролики, які є найбільш ефективним інструментом просвіти виборців. Як наслідок, більша частина виборців так і не змогла побачити просвітницькі ролики, і, відповідно, підвищити рівень своєї обізнаності.

**Рекомендація 8:** Внести зміни до законодавства з тим, щоб передбачити обов’язок приватних телерадіокомпаній безоплатно розміщувати в період виборчого процесу матеріали просвіти виборців, виготовлені або погоджені ЦВК.

**Інші висновки та рекомендації**

1. Серйозні дискусії викликало питання визначення меж виборчих округів, зокрема, проблема джеррімендерингу, тобто маніпуляцій із межами виборчих округів, що мають за мету сконцентрувати електоральну базу одного кандидата/партії в одному окрузі або розпорошити електорат політичних конкурентів між декількома округами так, щоб у жодному з них вони не мали достатньої підтримки виборців. Законом про місцеві вибори не встановлені чіткі вимоги до визначення меж виборчих округів для проведення місцевих виборів. Хоча за Законом виборчі округи повинні бути утворені з приблизно однаковою кількістю виборців, він не передбачив максимального відхилення у кількості виборців між різними округами. Крім того, Закон не передбачив принципу нерозривності (зв’язності) меж округів при проведенні виборів за пропорційною системою. В результаті округи у ряді випадків було утворено з порушенням принципу нерозривності їхніх меж, а відхилення між кількістю виборців в округах в деяких випадках були надзвичайно високими і сягали 700% від середньої кількості виборців в округах на відповідних виборах. За даними громадянської мережі ОПОРА, майже в половині територіальних виборчих округів, утворених на виборах до обласних рад, відхилення у кількостях виборців становили 15%, тобто досягли максимальної величини, передбаченої Кодексом належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії.

**Рекомендація 9:** Законодавчо має бути передбачено необхідність дотримання принципу нерозривності меж округів з обов`язковим урахуванням адміністративно-територіального устрою при утворенні округів і з відхиленням у кількості виборців між округами у межах не більше 15% від середньої кількості виборців. З метою запобігання джеррімендерінгу рекомендовано передбачити обов’язковість утворення округів задовго до початку виборчого процесу чергових виборів, наприклад, за 180 днів до дня голосування. Також пропонується використання геоінформаційних систем для покращення якості і підвищення прозорості процесу утворення виборчих округів.

1. Відповідно до Закону України «Про місцеві вибори» технічні описки та неточності у протоколі про підрахунок голосів/про підсумки голосування є підставою для складання уточненого протоколу. На практиці, складання протоколів із позначкою “Уточнений” у ряді випадків супроводжувалось внесенням змін до т.зв. змістовної частини протоколів, тобто частини, в якій фіксувалась кількість голосів на підтримку певних кандидатів і партій. Такі зміни до протоколів у деяких випадках призводили до спотворення змісту волевиявлення виборців.

**Рекомендація 10:** Внести зміни до законодавства, у яких передбачити, що зміст всіх неточностей та описок встановлюється безпосередньо на засіданні ТВК та фіксується у протоколі засідання ТВК. Це дозволило б усунути необхідність складання уточнених протоколів загалом.

1. Досить часто для маніпуляцій з результатами волевиявлення виборців використовувалась можливість повторного підрахунку голосів виборців.

**Рекомендація 11:** Чітко визначити у виборчому законодавстві підстави для повторного підрахунку голосів виборців та порядок його проведення.

1. Через неоднозначне тлумачення положень Закону України «Про місцеві вибори» в частині реєстрації офіційних спостерігачів, ТВК іноді неправомірно відмовляли у реєстрації спостерігачів. Також актуальною була і проблема допуску спостерігачів до спостереження за всіма етапами виборчого процесу, а не лише тими, що відбуваються під час засідання виборчої комісії.

**Рекомендація 12:** Уточнити процедуру реєстрації офіційних спостерігачів та усунути недоліки в регулюванні їх статусу, зокрема, надавши спостерігачам можливість бути присутніми у приміщенні виборчих комісій не лише під час засідань, але й під час прийому документів від суб’єктів виборчого процесу, чергування у приміщенні виборчої комісії тощо.

1. Запровадження гендерних квот без механізму забезпечення їх застосування виглядало скоріше гарним наміром, аніж реальними діями. Рівні права та можливості жінок і чоловіків на виборах закріплено у трьох Законах: «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», «Про політичні партії в Україні», «Про місцеві вибори». Жоден з цих законів не передбачає ефективних механізмів застосування гендерної квоти на загальнодержавних або місцевих виборах. Зокрема, невнесення до статуту партії положення про квоту, так само як і порушення цього положення у випадку його закріплення у статуті, не є підставою для відмови в реєстрації списку кандидатів. Недотримання квоти не є підставою для відмови у реєстрації списків кандидатів і на місцевих виборах.

**Рекомендація 13**: Незалежно від того, які саме виборчі системи застосовуватимуться на парламентських або місцевих виборах, законодавство має сприяти підвищенню представництва жінок у виборних органах (як на національному, так і на місцевому рівні), а також передбачати механізми забезпечення виконання відповідних положень законодавства.

1. Законом «Про місцеві вибори» підстави для відмови у реєстрації кандидатів у депутати та кандидатів на посади сільських, селищних, міських голів визначено нечітко. На практиці це призвело до неоднозначного застосування відповідних норм Закону.

**Рекомендація 14:** У Законі необхідно визначити чіткий і виключний перелік підстав для відмови в реєстрації кандидатів. Цей перелік не повинен містити оціночних понять та нечітких формулювань, що дозволить зменшити ризики неправомірних відмов у реєстрації кандидатів на виборах.

1. Через недосконалість визначення понять “політична реклама” та “передвиборна агітація” партії та кандидати досить часто зловживають своїми правами, зокрема, проводять передвиборну агітацію поза межами виборчого процесу та/або з використанням коштів, інших ніж кошти їхніх виборчих фондів.

**Рекомендація 15:** Відповідальність партій та кандидатів за порушення строків ведення агітації та розміщення агітації без зазначення вихідних даних, які вимагаються Законом (відомості про тираж, установу, яка здійснила друк тощо), має бути більш суворою. Має бути передбачена обов’язковість незалежного аудиту виборчої фінансової звітності. Мають бути встановлені пропорційні, ефективні та превентивні санкції за розміщення матеріалів, які мають ознаки прихованої політичної реклами.

1. Через відсутність ефективного механізму контролю за фінансуванням передвиборної агітації політичні партії та кандидати активно фінансують свою передвиборну агітацію за рахунок інших, ніж кошти виборчих фондів, коштів.

**Рекомендація 16**: Передбачити дієві механізми незалежного державного контролю за фінансуванням передвиборної агітації. Це дозволить, серед іншого, вчасно виявляти порушення та оперативно реагувати на них.

1. Відповідно до Закону України «Про місцеві вибори» відповідальність за порушення правил здійснення передвиборної агітації у більшості випадків несуть лише партії та кандидати. Це дозволяє безперешкодно залучати до агітації сторонніх осіб, які не є учасниками виборчого процесу.

**Рекомендація 17:** Санкції щодо порушення передвиборної агітації повинні поширюватися не тільки на партії та кандидатів, а також на всіх тих, хто прямо або опосередковано залучений до розміщення матеріалів передвиборної агітації та політичної реклами, у тому числі на посередників, замовників, виконавців, рекламні агентства, тощо.

1. У Законі «Про місцеві вибори» відсутнє визначення поняття виборчого документу (наприклад, подання щодо кандидатур до складу комісії, подання про внесення кандидатур спостерігачів, заява про згоду балотуватися, заява про згоду виконувати обов’язки голови, заступника голови чи секретаря виборчої комісії, згода бути офіційним спостерігачем, постанови та рішення виборчих комісій, тощо прямо не віднесені до виборчих документів), що спричиняє неможливість притягнення до кримінальної відповідальності за фальсифікацію виборчих документів (стаття 158 Кримінального кодексу України).

**Рекомендація 18:** Поняття «виборчий документ» повинно бути чітко визначено у відповідному виборчому законодавстві.

1. Відповідно до Закону «Про місцеві вибори» не всі документи, що подаються для реєстрації кандидатів на виборах, повинні подаватись в електронному вигляді. На практиці це призводить до неможливості ефективного виконання своїх обов’язків членами ТВК, у тому числі в частині оприлюднення відповідних документів. Зокрема, через технічні та часові обмеження часто видається неможливим опублікувати декларації кандидатів про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру.

**Рекомендація 19:** Чітко закріпити у виборчому законодавстві обов’язок подання всіх документів, необхідних для реєстрації кандидатів, як у паперовому, так і в електронному вигляді.

1. Згідно із Законом «Про місцеві вибори» приміщення для голосування має бути обладнане достатньою кількістю кабін для таємного голосування. Обладнання такими кабінами приміщень для голосування забезпечується місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. При цьому, за відсутності єдиного механізму вирішення цього питання, такі кабіни, як правило, щоразу виготовляються наново, що зумовлює неефективне використання бюджетних коштів.

**Рекомендація 20:** Розглянути можливість використання одноразових картонних перегородок, які встановлюватимуться у спосіб, що забезпечуватиме зручність голосування і дотримання принципу його таємності.

1. За даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців станом на вересень 2015 року, кількість внутрішньо переміщених осіб в Україні (ВПО) досягла 1,43 мільйона осіб. Багато ВПО не могли голосувати в день виборів з огляду на неможливість голосування на місцевих виборах за місцем перебування без зміни виборчої адреси.

**Рекомендація 21:** Розглянути можливість уточнення законодавчого визначення поняття “член територіальної громади” та критеріїв визначення приналежності особи до тієї чи іншої територіальної громади (такими критеріями можуть бути, зокрема, місце сплати податків, термін проживання, місце роботи, тощо). Також необхідно розглянути конкретні заходи для забезпечення права голосу на виборах трудових мігрантів та інших громадян, які проживають на певній території упродовж тривалого періоду часу. Разом з тим, впровадження таких заходів потребує урахування ризиків т.зв. “виборчого туризму” та потенційних зловживань.

1. Під час виборчого процесу на місцевих виборах виборці з інвалідністю мали обмежені можливості щодо участі у виборах. Зокрема, більшість виборчих дільниць є недоступними для людей на інвалідних візках, в той час як виборчі документи, навчальні та просвітницькі матеріали є недостатньо доступними для людей з вадами зору.

**Рекомендація 22:** Закликати представників влади вжити заходів для підвищення рівня участі виборців з інвалідністю у виборчому процесі. Зокрема, рекомендується по можливості змінити розташування виборчих дільниць, які є недоступними для людей з обмеженими фізичними можливостями, на ті, які є більш доступними, а також адаптувати веб-сторінки, на яких розміщується інформація про вибори, відповідно до вимог встановлених постановою Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2013 р. № 730.

Зміст цього документа і рекомендації, що містяться в ньому, були розроблені на основі співпраці і не обов'язково відображають точку зору організаторів конференції або організацій, що підтримували проведення конференції.