



Міжнародна фундація виборчих систем (IFES)

Звіт про місцеві вибори в Україні 2015 року

9 грудня 2015 року

Цей звіт був підготовлений IFES за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та уряду Канади і не обов'язково відображає погляди USAID та уряду Канади.

Звіт про місцеві вибори в Україні 2015 року

Вступ

25 жовтня 2015 року виборці прийшли на майже 30000 виборчих дільниць по всій країні, щоб на місцевих виборах в Україні обрати 172 219 представників. Минуло п'ять років від попередніх місцевих виборів в Україні. За цей час революція на Майдані, дострокові парламентські та президентські вибори призвели до значних змін у політичному представництві України на загальнодержавному рівні. Місцеві вибори надали українським виборцям стратегічно важливу можливість обрати лідерів, котрі стануть підтримувати зрушення у політичній сфері країни та забезпечать новий імпульс для тих реформ, за які виступав рух Майдану. Рекордна кількість міжнародних спостерігачів (1554 особи) здійснювали моніторинг цих місцевих виборів, що підтверджує значимість цих виборів для нинішнього демократичного розвитку країни.

15 листопада відбувся другий тур виборів голів і депутатів міських рад, як це передбачено відповідно до нового Закону про місцеві вибори, у містах, селах і селищах, де лідери виборчих перегонів отримали однакову кількість голосів в одномандатних мажоритарних округах, або у великих містах з кількістю виборців щонайменше 90 тисяч, де жодний з кандидатів у першому турі не отримав більше половини голосів. Загалом у 29 великих містах було проведено два тури виборів міських голів – ця система була вперше застосована в Україні. Крім того, 29 листопада були проведені раніше відкладені вибори у містах Маріуполь та Красноармійськ, а також на 27 грудня заплановані вибори у Сватовому.

Ці вибори були проведені на основі нового Закону про місцеві вибори, прийнятого у липні 2015 року. Новий закон запровадив три виборчі системи для місцевих виборів, у тому числі рідкісний тип доволі складної пропорційної системи обрання за партійними списками. Ще більш спірним, ніж складність цієї системи, був той непрозорий спосіб, у який закон був розроблений та прийнятий. Ще одним додатковим питанням цих протиріч є той факт, що контроль за місцевими виборами здійснювала Центральна виборча комісія (ЦВК), новий склад якої мав бути затверджений дуже давно. Повноваження 12 з 15 членів Центральної виборчої комісії закінчилися в середині 2014 року, але Президент і парламент не змогли вжити необхідних заходів, щоб призначити нову комісію.

Як і під час дострокових виборів 2014 року, Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) надавала підтримку у проведенні місцевих виборів на декількох фронтах. IFES співпрацював з ЦВК з метою організації великомасштабного навчання для членів виборчих комісій та просвіти виборців. 216 тренерів, відібраних і підготовлених IFES, провели каскадні тренінги для членів комісій, охопивши таким чином 100% територіальних виборчих комісій вищого рівня (ТБК) (область, район, місто) та 94% територіальних виборчих комісій нижчого рівня (село, селище). Загалом було проведено 1133 тренінги для 34 164 членів територіальних виборчих комісій. Крім того, за тиждень до другого туру було проведено 79 тренінгів для 4000 новостворених дільничних виборчих комісій, а також 592 члени дільничних виборчих комісій у Красноармійську та в Маріуполі отримали навчання безпосередньо від представників ЦВК/IFES. У співпраці з ЦВК IFES також підготував соціальну рекламу, що висвітлює вимогу застосування [гендерних квот](#) до нових партійних списків, а також особливості [нової виборчої системи](#) для виборів рад; окрім того, були підготовані також листівки з інформацією для виборців, які поширювалися через бібліотеки по всій країні. На довершення до цього, IFES співпрацював зі своїми партнерами – громадянськими організаціями з метою надати допомогу у проведенні тренінгів для працівників поліції з питань безпеки на виборах та провести моніторинг витрат на фінансування виборчої кампанії на виборах міських голів в окремих містах в регіонах.

У день виборів Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) направила невелику групу спостерігачів для проведення інтерв'ю з членами виборчих комісій та представниками поліції з приводу навчання, яке вони отримали. Додатково були організовані фокус-групи з членам ТБК та ДБК з метою отримати краще уявлення про навчання, яке вони отримали, та їхній досвід дня виборів. Висновки, отримані в результаті проведення цих заходів, детально представлені тут і будуть використані для зворотнього зв'язку з ЦВК та відпрацювання пропозицій для розробки програмних ініціатив IFES.

У цьому звіті висвітлюються основні теми і результати спостережень, що постали у зв'язку з проведенням місцевих виборів 2015 року, з точки зору IFES як організації, що надає технічну підтримку, а також з точки зору спостерігачів за виборами. На підставі цих висновків і світового досвіду IFES Міжнародна фундація виборчих систем зможе надалі запропонувати цілу низку рекомендацій (правових, процедурних, інституційних) задля зміцнення виборчого процесу в Україні.

Контекст і виклики проведення виборів

Із контексту проведення місцевих виборів 2015 року постало декілька тем. Деякі з них були передбачувані, зокрема складність нового закону про місцеві вибори, як з точки зору адміністрування, так і з точки зору залучення виборців. Інші питання, як, наприклад, дії, вжиті деякими ТВК, що повністю суперечили розпорядженням ЦВК, були більш дивними. Групи спостереження за виборами відзначили ряд проблемних питань, пов'язаних із підготовкою до виборів. Серед цих питань - неоднозначність у тлумаченні правових вимог виборчими комісіями і судами; ранній початок агітації за партії і кандидатів, ще до офіційного початку кампанії; а також незаконний підкуп виборців. Незважаючи на ці проблемні питання, випадки зловживання адміністративними ресурсами, що було досить частим явищем у виборчих кампаніях до Майдану, не були поширеними, а власне середовище проведення виборів загалом оцінювалося як таке, що сприяло проведенню конкурентних виборів.

Непрозора і неінклюзивна реформа закону про вибори. Процес, за яким новий Закон про місцеві вибори був розроблений і прийнятий, був досить проблематичним. Процес реформи всерйоз розпочався у квітні 2015 року, коли спікер парламенту створив робочу групу, завданням якої було розробити проект нового закону про місцеві вибори до травня 2015 року. Робоча група складалася із депутатів парламенту - членів парламентської коаліції, експертів з організації громадянського суспільства, представників ЦВК та IFES. Робоча група досягла консенсусу щодо ключових положень та до середини травня 2015 завершила написання законопроекту. 28 травня цей законопроект (№ 2831-2) був зареєстрований у парламенті 19 депутатами, що представляли ключові фракції з коаліції, серед яких - Блок Петра Порошенка, Народний Фронт і Самопоміч. Однак у той же день група, що складалася з п'яти депутатів, зареєструвала альтернативний законопроект, - законодавство, яке ніколи до цього публічно не обговорювалося і було розроблено за закритими дверима. Показово, що два з п'яти авторів цього альтернативного законопроекту були членами робочої групи, яка розробила проект закону №2831-2. Врешті-решт, парламент проголосував за альтернативний законопроект. Цей закон, який був прийнятий, заклав ряд нових положень, які не були представлені у законодавстві, що регулює загальнонаціональні вибори. Він також запровадив пропорційну виборчу систему, котра була проблематичною у багатьох смислах. Остаточний варіант Закону, з поправками, представленими на пленарному засіданні парламенту, не був доступний для громадськості майже місяць після його затвердження, і був опублікований тільки лише тоді, коли Президент Порошенко підписав цей закон у серпні 2015 року, за два місяці до місцевих виборів.

Такий неінклюзивний підхід до реформи зазнав різкої критики з боку громадянського суспільства та міжнародних організацій. Заклики до поновлення зусиль з реформування виборчого законодавства почали лунати ще до закінчення виборів у жовтні.

Закінчення строку повноважень членів ЦВК. У червні 2014 року строк перебування на посаді 12 з 15 членів ЦВК закінчився. Відповідно до Конституції, можливі кандидатури потенційних членів ЦВК подаються до парламенту Президентом, на основі консультацій з політичними партіями; далі їх має затвердити законодавчий орган. Однак Президент не запропонував нових членів ЦВК, всупереч вимогам. Терміновість виборів 2014 і 2015 року називалася найчастіше як причина затримки. Незважаючи на те, що ЦВК провела місцеві вибори практично повністю (попри деякі проблематичні рішення на зразок скасування другого туру виборів міського голови у Павлограді,¹ сумнівної

¹ 27 жовтня 2015 року ЦВК ухвалила рішення, згідно з яким другий тур виборів міського голови не буде проводитися, якщо кількість виборців у місті зменшилася до менше ніж 90 000 виборців. Це рішення вплинуло на місто Павлоград, де станом на 1 серпня 2015 року було зареєстровано 90 295 виборців. Однак за даними ЦВК, ця кількість виборців зменшилася до рівня менше 90 000 після першого туру виборів, що означає, що

інтерпретації вимог щодо гендерних квот і т.п.), той факт, що так багато членів ЦВК працювали попри закінчення строку їх повноважень, може викликати питання про незалежність і легітимність ЦВК. З позитивної сторони, відразу ж після виборів партії, представлені в парламенті, почали пропонувати кандидатури потенційних членів ЦВК Президентіві, який погодився, що члени комісії, термін повноважень яких сплинув, будуть замінені в короткі терміни.

Дезорієнтація громадськості щодо нової запровадженої виборчої системи.

За новою системою, запровадженою Законом про місцеві вибори 2015 року, виборці маневрують між трьома різними виборчими системами:

1. Система простої більшості для обрання сільських і селищних рад, а також голів сіл, селищ та міст з кількістю виборців менше ніж 90 000 осіб;
2. Система двох турів для виборів міських голів у містах з кількістю виборців не менше 90 000 осіб, а також
3. Пропорційна система для виборів рад в областях, районах та містах будь-якого розміру.

У декількох опитуваннях і фокус-групах, проведених IFES, громадяни України зазначили, що вони не розуміють новий закон. Така дезорієнтація могла позначитися на явці виборців і може вплинути на прийняття громадськістю (і кандидатами) результатів виборів.

Новий закон про місцеві вибори є останнім прикладом того, як українська влада експериментує з різними правилами і системами від одних виборів до інших. Це підкреслює необхідність об'єднання і гармонізації несумірних законів країни про вибори.



Нераціональні результати виборів за пропорційною системою, запровадженою Законом про місцеві вибори. До виборів 2015 року IFES та інші передбачали, що нова пропорційна виборча система² забезпечить математично пропорційний розподіл місць між політичними партіями, які беруть участь у перегонах у виборчому окрузі, але вона також може призвести до вельми нераціональних результатів. Наприклад, можуть бути суб-округи, в яких не буде обрано жодного кандидата, і суб-округи, в яких обрано декілька кандидатів, а також суб-округи, в яких кандидат, що здобув найбільшу кількість голосів, не отримує місця, попри те, що кандидат, який знаходиться на другому або третьому місці, проходить до ради.

Результати місцевих виборів для обрання депутатів обласних і деяких міських рад загалом підтверджують це припущення (див. Таблицю 1 в Додатку I). На рівні областей по всій країні принаймні 20% суб-округів залишилися без обраних депутатів, при цьому Чернігівська, Чернівецька, Кіровоградська, Київська, Полтавська, Сумська, Тернопільська і Житомирська області мають 30% порожніх суб-округів. При цьому приблизно 15% суб-округів на виборах обласних рад мають принаймні по два обрані депутати, а ціла низка суб-округів на виборах обласних рад має трьох обраних депутатів. Вибори до міських рад загалом дали подібні результати (див. Таблицю 2 у Додатку I).

Незважаючи на те, що ці результати можуть видатися дуже нелогічними для виборців з виборчого округу, які звикли до системи одномандатних округів, вони є законним результатом виборчої системи, застосованої до виборів місцевих рад. Однією з ключових особливостей цієї системи є те, що одне місце у списку кожної партії, яка долає виборчий поріг, резервується для кандидата (першого кандидата у партійному списку), який не закріплений за жодним суб-округом і хто має пріоритетне

Павлоградська міська ТВК повинна визнати кандидата, який отримав більшість голосів у першому турі, обраним головою міста. Закон не пропонує варіантів дій за таким сценарієм. У кінцевому рахунку рішення було прийнято в суді і другий тур виборів відбувся у Павлограді.

² Див. роз'яснення щодо нової виборчої системи у розділі [Питання-відповіді](#) IFES про місцеві вибори.

право на отримання місця у раді. У результаті застосування цього положення голоси, віддані за партію (що нібито є голосом за кандидата у суб-окрузі), поглинаються цим першим кандидатом.

Незважаючи на вищезазначене, результати виборів місцевих рад є в цілому пропорційними. Аналіз, проведений Комітетом виборців України (КВУ), показав, що Блок Петра Порошенка/ «Солідарність» буде представлений у 23 обласних радах, так само як і «Батьківщина», за якою йде «УКРОП» з представництвом у 18 обласних радах. Депутати місцевих рад від «Радикальної партії» Олега Ляшка матимуть місця у 17 обласних радах, при цьому Опозиційний блок, «Свобода» і «Самопоміч» матимуть представництво у 15 областях. Також представництво у радах отримали «Наш край» (10 рад) та Партія «Відродження» (8 рад).

Проблематичне розмежування округів. Законом про місцеві вибори не встановлені чіткі вимоги до розмежування виборчих округів для проведення місцевих виборів. Незважаючи на те, що закон визначає, що виборчі округи повинні бути утворені з приблизно однаковою кількістю виборців, жодних обмежень не було встановлено щодо максимального відхилення від кількості виборців в округах. Окрім того, закон не вимагає, щоб суб-округи, утворені для проведення виборів за пропорційною системою, були суміжними. Внаслідок цього у багатьох випадках суб-округи були утворені з несуміжними межами, при цьому відхилення у кількості виборців у багатьох випадках були надзвичайно високими. За даними громадянської мережі ОПОРА, майже в половині суб-округів, які використовувалися на виборах до обласних рад, відхилення становили 15%, що є максимальним відхиленням, рекомендованим Кодексом належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії. У деяких суб-округах кількість виборців у сім разів перевищувала ту саму кількість в інших суб-округах на тих же виборах.

Політизований характер виборчих комісій. Вибори в Україні проводяться органами адміністрування виборів, які складаються з осіб, призначених політичними партіями. Цей підхід спрямований на те, щоб збалансувати партійні інтереси і запобігти тому, щоб якась одна сторона контролювала виборчий процес. Однак це може також перешкоджати діяльності виборчої адміністрації, коли політичні партії намагаються маніпулювати системою і коли члени комісії виявляються неспроможними діяти неупереджено та професійно. Та традиція, коли партії і далі повторно призначають членів комісій протягом усього виборчого періоду, є добре відомою (хоча, насправді, ОПОРА зазначила, що кількість випадків заміни членів ТВК та ДВК була не такою високою цього разу у порівнянні з загальнонаціональними виборами 2014 року). На місцевих виборах політизований характер виборчих комісій стає більш значущим, ніж зазвичай, враховуючи, що вибори адмініструються головним чином досить незалежними ТВК, а не ЦВК.

Під час проведення місцевих виборів 2015 року більшість ТВК виконували свої обов'язки професійно і відповідно до закону, однак деякі ТВК продемонстрували бунтарську поведінку, що в деяких випадках зірвало вибори у їхніх громадах. Наприклад, протягом усього процесу реєстрації кандидатів були численні випадки, коли ТВК порушували Закон про місцеві вибори, відмовляючись зареєструвати кандидата, що відповідав вимогам (наприклад, в місті Черкаси, в Харківській області і т.п.), незважаючи на той факт, що ЦВК намагалася вирішити ці проблеми, навіть розформовуючи ТВК за порушення закону. Деякі ТВК не змогли вчасно надрукувати виборчі бюлетені, по суті, ставлячи вибори під загрозу з політичних причин.

Вибори міської ради та міських голів були врешті-решт відкладені у містах Маріуполь і Красноармійськ, де міські ТВК не змогли доставити виборчі бюлетені для проведення міських виборів до ДВК завчасно до дня виборів, а так само у Сватовому, де бюлетені були доставлені до ДВК, однак вони містили суттєві помилки в тексті. Вибори у Маріуполі та в Красноармійську були проведені 29 листопада 2015 року відповідно до рішення парламенту, яке було підтримане Блоком Петра Порошенка, «Народним Фронтом» та Опозиційним блоком. Вибори у двох містах були проведені спокійно та відповідно до закону, з відносно невеликою кількістю скарг та повідомлень про порушення. У цьому випадку ЦВК безпосередньо виготовила та передала до ДВК виборчі бюлетені, що допомогло розв'язати проблему, яка виникла раніше.

Відсутні виборці. За даними УВКБ ООН станом на вересень 2015 року, кількість внутрішньо переміщених осіб в Україні (ВПО) досягає 1,43 мільйона осіб. Багато ВПО не могли голосувати в день

виборів з огляду на юридичні положення, які вимагають, щоб особи голосували за місцем свого постійного проживання. Це також стосується мільйонів робітників-мігрантів, багато хто з яких не отримав статус постійного проживання за місцем свого фактичного проживання. Окрім того, за даними ЦВК, Державна міграційна служба України не змогла надати дані про деяких 18-літніх громадян України, які нещодавно отримали право голосувати. У результаті цього ці громадяни не були включені до списку виборців і, таким чином, не змогли проголосувати.

Як виявилось, явка виборців була значно нижчою на виборах. За даними ЦВК, явка виборців становила 46,6%, перевищуючи при цьому 50% тільки у західному регіоні.³ Під час другого туру 15 листопада на вибори прийшли 34,08% зареєстрованих виборців. Незважаючи на те, що це була найнижча явка, зафіксована на будь-яких виборах, проведених в Україні з часу проголошення незалежності, IFES зазначає, що явка виборців на місцевих виборах є загалом низькою у всьому світі і що цифру 46,6% можна порівняти з якою виборців на місцевих виборах в Україні у 2010 році, що складала 48,7%. Незважаючи на це, деякі були розчаровані тим, що вони вважають низькою явкою. Спікер парламенту Гройсман заявив, що така явка виборців стала результатом неспроможності лідерів політичних партій визначити пріоритети серед питань місцевого значення, при цьому інші припускають, що у виборців зникло бажання йти на виборчі дільниці через складний Закон про місцеві вибори та відсутність «нових обличь» серед кандидатів.

Гендерні квоти. Законом про місцеві вибори запроваджені гендерні квоти, згідно з якими представництво кожної статі у списку кандидатів за пропорційною системою повинно складати не менше 30%. Однак у нормативно-правовій базі не було передбачено жодних санкцій за недотримання цієї вимоги щодо квот. 23 вересня 2015 року ЦВК заявила, що відмова дотримуватися гендерних квот не є підставою для відхилення партійного списку територіальною виборчою комісією, яка несе відповідальність за реєстрацію кандидатів. Хоча резолюція ЦВК була оскаржена в суді, суд залишив в силі рішення ЦВК. Зрештою, незважаючи на те, що деякі політичні партії забезпечили, що жінки становили 30% у їхніх партійних списках кандидатів, більшість проігнорували положення про гендерні квоти. За даними Комітету виборців України, жінки в середньому отримали на місцевих виборах 18% місць у міських радах в регіональних центрах і 15% місць в обласних радах.

Порушення правил передвиборчої агітації. Як і під час загальнонаціональних виборів 2014 року, дотримання правових положень, які регулюють передвиборчу агітацію, практично не було забезпечено з боку системи примусового правозастосування. Незважаючи на те, що Закон про місцеві вибори чітко забороняє проведення передвиборчої агітації до реєстрації кандидатів, багато партій і майбутні кандидати на місцевих виборах 2015 року фактично розпочали передвиборчу агітацію відразу після початку виборчого процесу, до реєстрації кандидатів ТВК. Закон про місцеві вибори також забороняє передвиборчу агітацію в останню суботу перед днем виборів та в день виборів. Однак в ряді випадків, особливо на виборах міських голів, кандидати проігнорували «день тиші». Внутрішні та міжнародні спостерігачі також відзначили ряд інших порушень, у тому числі розміщення агітаційних матеріалів у заборонених місцях, участь державних посадовців у передвиборній агітації за деяких кандидатів, прихована (тобто, не позначена) політична реклама у засобах масової інформації, численні випадки розподілу товарів і послуг виборцям кандидатами, а також розповсюдження агітаційних матеріалів без відповідного маркування (тобто, без зазначення інформації про друкарню, наклад і т.п.).

Слабке регулювання фінансування виборчої кампанії. ОПОРА відзначила у своїх висновках, що витрати на виборчу кампанію політичних партій і кандидатів зросли у порівнянні з минулим. Провівши моніторинг витрат під час перегонів на виборах мера у Львові і Дрогобичі, за підтримки IFES, місцева неурядова організація «Центр суспільних інновацій» (ЦСІ) висвітлила основні недоліки в чинному законодавстві. Зокрема форма фінансової звітності, затверджена ЦВК, є нечіткою і не відображує усі витрати, понесені кандидатами і партіями. Провівши Паралельне відстежування витрат (ПВВ), ЦСІ виявили, що кандидати у Львові декларували витрати на 12-53% менше, ніж фактичні витрати за оцінкою спостерігачів. ЦСІ стверджує, що кандидати не включили витрати на виробництво аудіо- та відеореклами кампанії. Низка місцевих ОГС закликають до збільшення

³ Детальну інформацію про явку виборців у розрізі регіонів див. [ТУ1](#).

обмежень, навіть до повної заборони, політичної реклами з метою зменшити вартість виборчих кампаній.

Ці висновки підкреслюють важливість нового законодавства, яке регулює фінансування виборчих кампаній, нещодавно прийнятого парламентом і підписаного Президентом Порошенком 21 листопада 2015 року, що охоплює державне фінансування політичних партій, обмеження на приватні пожертви (у тому числі і в натуральній формі) політичним партіям, докладні правила розкриття фінансової інформації партіями і кандидатами і повна публікація цих звітів. Незважаючи на це, внесені зміни до нормативно-правової бази не стосуються фінансування кампанії на місцевих виборах, що вказує на потребу проведення гармонізації законодавства про місцеві вибори з новим законодавством про фінансування політичної діяльності.

Попередні висновки спостерігачів

Вибори 2015 року привернули увагу найбільшій кількості міжнародних спостерігачів за всю історію проведення місцевих виборів в Україні. Загалом місії спостереження за виборами зробили висновок, що вибори були проведені спокійно та відповідно до закону, при цьому мали місце деякі поодинокі випадки порушень правових положень, що регулюють місцеві вибори.

Місія спостереження за виборами ОБСЄ/БДІПЛ зазначила, що кандидати в цілому мали можливість вільно агітувати в спокійній обстановці. Більшість проблем, що виникли під час виборів, були через недоліки правової системи, а також через відсутність впевненості у виборчій адміністрації. БДІПЛ підкреслили необхідність проведення інклюзивної реформи закону про вибори у майбутньому.

ОПОРА прийшла до висновку, що в день голосування в обох турах виборів ДВК в цілому виконали всі процедури задовільним чином. До найбільш поширених порушень входили ранній початок ранкових підготовчих засідань ДВК (тобто, до 07.15 ранку, раніше, ніж це передбачено законом) на деяких виборчих дільницях, пізні відкриття виборчих дільниць, відмова деяких членів ДВК підписати протоколи про підрахунок голосів виборців, затримки із підрахунком голосів, присутність сторонніх осіб під час підрахунку голосів, поодинокі випадки відмови надати протоколи про підрахунок голосів виборців спостерігачам, а також окремі випадки шахрайства при голосуванні (тобто, голосування особами, яких немає у списках виборців, порушення таємниці голосування). Однак такі порушення були виявлені на невеликій кількості виборчих дільниць і не вплинули на результати виборів.

За даними Комітету виборців України (КВУ), підготовка до виборів відповідала міжнародним стандартам (проведення) вільних і демократичних виборів. У день виборів КВУ зафіксував різні порушення, включаючи проведення агітації у день виборів, різноманітні дрібні процедурні порушення, здійснені членами ДВК, фотографування виборчих бюлетенів у кабінках для голосування, можливі схеми купівлі голосів та порушення закону про вибори під час транспортування виборчої документації до комісій вищого рівня. Як ОПОРА, так і КВУ відзначили зміни в останню хвилину у ТВК та в ДВК як фактор, який може мати негативний вплив на загальну ефективність адміністрування виборів.

Європейська мережа організацій зі спостереження за виборами (ENEMO) прийшла до висновку, що вибори 25 жовтня були проведені в основному спокійно та відповідно до більшості міжнародних стандартів. Відповідно до ENEMO, більшість порушень у ході виборчої кампанії стосувалися раннього початку агітації, розміщення плакатів у заборонених місцях, негативного піару та зловживання адміністративними ресурсами. Серед інших питань місія спостерігачів ENEMO відзначила політизований склад ТВК, велику кількість виборців на виборчих дільницях, а також відсутність державного фінансування виборчих кампаній. ENEMO високо оцінила велику участь і професіоналізм ЦВК у наданні роз'яснень щодо Закону про місцеві вибори учасникам виборчих перегонів та адміністраторам виборів.

Оцінка дня виборів за даними IFES

IFES провів ряд візитів на виборчі дільниці та інтерв'ю на виборчих дільницях у місті Києві, Київській області, Чернігівській, Житомирській та Черкаській областях у день виборів 25 жовтня. Загалом було

оцінено роботу 24 виборчих дільниць. Ці візити та інтерв'ю мали декілька цілей, зокрема: 1) оцінити готовність виборчих дільниць; 2) оцінити загальну користь та якість навчальних матеріалів і програм, розроблених IFES; а також 3) виявити і визначити пріоритетність потреб у навчанні для організаторів виборів на майбутніх виборах. Результати цієї оцінки були використані для того, щоб надати низку рекомендацій для органів місцевої влади, а також для розробки програм на період після виборів.



На кожній виборчій дільниці командам IFES дали відповіді на перелік контрольних запитань. Команди IFES заповнили коротку анкету на основі опитування члена виборчої комісії, а також представників поліції, які перебували на виборчій дільниці.

Результати оцінки

Підготовка виборчих дільниць

Виборчі дільниці в Україні створюються на постійній основі і, таким чином, не змінюються залежно від типу виборів. Специфічне фізичне розташування виборчої дільниці встановлюється органом місцевої влади. Зазвичай виборчі дільниці розташовуються в школах, будівлях органів державної влади або фінансованих державою культурних і соціальних об'єктах. Незважаючи на те, що приміщення для голосування може мінятися від виборів до виборів, зазвичай вони не міняються, тому швидше за все, виборці вже знайомі з існуючою виборчою дільницею.

Вимогою для кожної виборчої дільниці є підготувати матеріали для просвіти виборців з питань процедур голосування; незважаючи на це, на шести виборчих дільницях, які відвідали працівники IFES, такі матеріали не були розміщені всередині чи зовні. З виборчих дільниць, які розмістили плакати про процедури голосування відповідно до обов'язкової вимоги закону, 15 виборчих дільниць розмістили ці плакати відносно непогано, при цьому на трьох виборчих дільницях такі плакати були розміщені в поганому місці таким чином, що виборці практично не могли скористатися інформацією, поданою на них, перед голосуванням.

Малюнок 1: "Наскільки добре були розміщені офіційні матеріали просвіти виборців з питань виборчих процедур, щоб виборці могли їх побачити і використати?"



Малюнок 2: "Наскільки/Як би Ви оцінили доступність виборчої дільниці для осіб з інвалідністю?"



Доступність виборчих дільниць залишається проблемою в Україні; з 19 виборчих дільниць, які були відвідані, (79%) або не дуже доступні (15), або зовсім недоступні (4) для осіб з обмеженою рухливістю. І це незважаючи на те, що як у навчальному відео, так і в навчальних матеріалах, виготовлених ЦБК за підтримки IFES, містилися інструкції з надання доступу до виборчих дільниць. Як

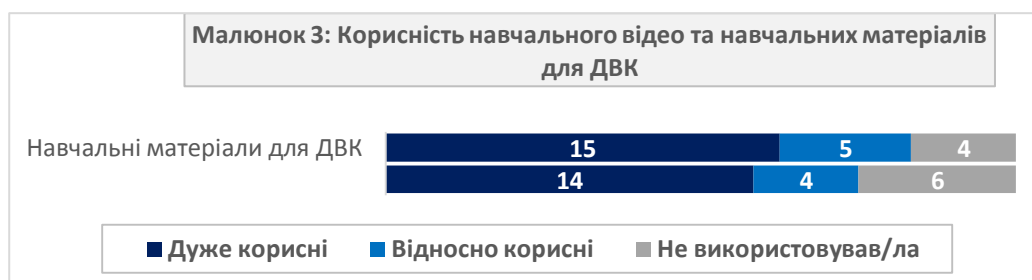
це стало звичною практикою, голосування за місцем перебування виборця було використано на кожній виборчій дільниці, щоб надати можливість проголосувати виборцям, котрі не змогли прийти на виборчу дільницю. Незважаючи на те, що це фактично забезпечує можливість проголосувати для людей з інвалідністю, котрі інакше не змогли б проголосувати, це не є ідеальним замінником голосування на виборчій дільниці, нарівні з іншими громадянами.

Відгуки про якість навчання та навчальних матеріалів

Окрім проведення спостереження на виборчих дільницях, спостерігачі IFES провели інтерв'ю з членом ДВК, що працює на виборчій дільниці. Незважаючи на те, що метою було провести інтерв'ю з однаковою кількістю чоловіків і жінок, що є членами ДВК, беручи до уваги, що зазвичай жінки складають більшість працівників ДВК, 19 із 24 респондентів були жінками. Опитані займали різні посади в ДВК, при цьому 10 були головами ДВК, 7 були секретарями або заступниками голів і 7 – членами ДВК. Для багатьох працівників ДВК (15 із 24) ці вибори були принаймні четвертими, на яких вони виступали у якості членів ДВК.

До виборів IFES надав підтримку ЦВК в організації і проведенні каскадного навчання для членів виборчих комісій, під час якого тренери тренерів, надані IFES (залучені з ОГС), провели навчання для членів ТВК тривалістю повний день, а ТВК провели навчання для ДВК тривалістю півдня. Багато політичних партій також проводили навчання для своїх представників у складі комісій. Загалом жодний член ДВК з усіх опитаних не повідомив про отримання більше ніж двох днів навчання, при цьому більшість отримала навчання тривалістю півдня або менше (13). Деякі повідомили про те, що не пройшли навчання (4). Серед тих, що отримали навчання, більшість (15) отримали тільки очне навчання, поряд з тим як п'ять отримали навчання у поєднанні очного інструктажу та тренінгу онлайн. Опитані переважно відзначили, що тренінг був корисним, при цьому 15 осіб сказали, що він був дуже корисним і 5 сказали, що він був відносно корисним. Ті, що отримали навчання, сказали, що кількість матеріалів, які вони отримали, була достатньою для того, щоб допомогти їм у виконанні їхніх завдань у день виборів. Загалом 15 опитаних сказали, що вони отримали достатньо навчання, при цьому троє сказали, що їм потрібно більше навчання, а один відповів, що його задовольнило би менше навчання, ніж він отримав.

IFES, спільно з ЦВК, працювали разом, щоб розробити низку навчальних продуктів для членів ДВК. Усі опитані члени ДВК отримали копію навчальних матеріалів для ДВК, розроблених ЦВК. Окрім того, 18 членів ДВК мали можливість переглянути навчальне відео для працівників ДВК. Працівники ДВК загалом знайшли навчальні матеріали корисними, при цьому ті, хто читав посібник для ДВК або дивився навчальне відео, кажуть, що ці матеріали були дуже або відносно корисними (Малюнок 3).



Коли членів ДВК запитали, що було найбільш складною частиною їх роботи у якості організатора виборів, 22 із 24 членів ДВК сказали, що підрахунок голосів і заповнення протоколів було найскладнішою частиною їхньої роботи у день виборів. ЦВК повинна розглянути надання додаткових, зручних у використанні навчальних інструментів, щоб вирішити це питання.

Навчання поліції

На більшості виборчих дільниць була присутня поліція, при цьому 22 виборчі дільниці мали представника поліції ззовні виборчої дільниці (21) або всередині (1). На виборчих дільницях, де були присутні представники поліції, 18 виборчих дільниць мали одного або двох офіцерів, три виборчі дільниці мали трьох або чотирьох офіцерів, а на одній виборчій дільниці були присутні п'ять або більше офіцерів. На жодній з виборчих дільниць не було видимості втручання поліції у процес

голосування у будь-який спосіб. Що варто мати на увазі для проведення виборів у майбутньому - це присутність неофіційних представників, що відповідають за безпеку, або міліції, на виборчих дільницях, як це було організовано на п'яти виборчих дільницях, відвіданих працівниками IFES.

У цілому 18 із 20 офіцерів поліції, опитаних IFES, сказали, що вони пройшли навчання до виборів, при цьому 12 із 20 офіцерів поліції повідомили, що мають примірник маленької книжечки, виготовленої IFES та КВУ під вибори. Ті, що бачили невелику книжечку, сказали, що вона була або дуже корисною (5), або відносно корисною (7).

Результати опитувань і фокус-груп

З метою подальшої оцінки своїх навчальних програм для членів виборчих комісій IFES провів 8 фокус-груп у період 23-25 листопада 2015 року – 4 фокус групи з членами ДВК і 4 фокус групи з членами ТВК, кожна група складалася з 8-12 представників. Фокус-групи були проведені в Харкові, Дніпропетровську, Одесі й Івано-Франківську. Обговорення було проведено з метою відпрацювати дані за результатами опитування 2238 членів виборчих комісій, проведеного координатором проектів ОБСЄ в Україні (КПУ) у жовтні 2015 року напередодні виборів.

За даними опитування, проведеного ОБСЄ, більшість членів виборчих комісій (87,5%) взяли участь в очному навчанні. Більшість учасників фокус-груп підтвердили, що вони пройшли навчання, організоване або IFES, або політичною партією. Більшість учасників описали тренінги IFES як

надзвичайно корисні, однак вони також вказали, що вони бажали би, щоб тренінги проводилися на більш практичні теми і були менш юридично спрямованими. Вони також відзначили, що тренінги IFES містили більше інтерактивних видів діяльності, ніж тренінги, організовані партіями. Учасники фокус-груп запропонували, щоб у майбутньому проводилися окремі тренінги для звичайних членів виборчих комісій і для голів/заступників голів/секретарів, а також щоб ті, хто вперше стають членами виборчих комісій, проходили навчання окремо від досвідчених членів виборчих комісій.

Навчальні матеріали були охарактеризовані як такі, що є добре структурованими, всеосяжними і зрозумілими. Незважаючи на це, короткі матеріали з інфографікою були би навіть ще більш популярними серед членів виборчих комісій, ніж підручники, з огляду на обмежений час для навчання. За даними опитування ОБСЄ, 73,1% членів виборчих комісій переглянули навчальне відео, розроблене IFES та ЦВК; 94,0% з них заявили, що вони скористалися цим відео для роботи у виборчих комісіях.

Фокус-групи також дали IFES можливість почути думки про труднощі дня виборів безпосередньо від членів комісій. Процедура підрахунку голосів і складання протоколів була відзначена членами ДВК як основна проблема – не тому, що процедура була складною, а тому, що вона вимагала багато часу і зусиль. Багатьом членам виборчих комісій бракувало фізичної сили, щоб не спати протягом усього процесу після довгого дня на виборчій дільниці. Крім того, ТВК не надрукувала основну інформацію по протоколах, зокрема номер та місце розташування ДВК або імена кандидатів, що означає, що секретарі ДВК повинні були присвятити багато часу, щоб написати всі ці подробиці (до 18 копій протоколів), а іноді знову переписувати їх, якщо ТВК виявила помилку або помарку. Інші питання, зокрема транспортування бюлетенів до ТВК після підрахунку голосів і вручення виборцям запрошень були також названі як труднощі в роботі.

Ці дані будуть передані в ЦВК та прийняті до уваги при розробці майбутніх навчальних програм.

87,5% членів виборчих комісій нижчого рівня пройшли очне навчання завчасно до проведення місцевих виборів 2015 року. 73,1% повідомляють, що вони переглянули навчальне відео, розроблене ЦВК/IFES для членів виборчих комісій.

Висновки і рекомендації

У цілому спостерігачі констатували, що місцеві вибори 2015 року були проведені мирно і відносно професійно, попри низький суспільний інтерес до них, та в той же час супроводжувалися великими баталіями між конкуруючими політичними силами, які часом продовжувалися і в роботі виборчих комісій.

Навчальна програма, розроблена ЦВК за підтримки IFES та КПУ ОБСЄ, була донесена до переважної більшості членів виборчих комісій, а також дістала високу оцінку за якість навчальних матеріалів. Однак недоліки і проблеми у виборчому процесі та в процедурах залишаються; їх потрібно вирішити заради майбутнього, щоб громадськість і спостерігачі сприйняли це як успіх.

На основі спостережень, зроблених IFES упродовж всього виборчого періоду, а також висновків спостерігачів, IFES рекомендує, щоб ЦВК, органи місцевої влади та влада України розглянули питання про встановлення у якості пріоритетних наступних дій:

1. Слід розглянути питання про проведення **комплексної реформи виборчого законодавства** з метою гармонізації законів, що регулюють проведення загальнонаціональних і місцевих виборів. Реформа повинна бути реалізована у прозорий та інклюзивний спосіб завчасно до наступних чергових виборів.
2. Президент, відповідно до вимог Конституції і положень, викладених у Законі про Центральну виборчу комісію, повинен негайно запропонувати кандидатури членів Центральної виборчої комісії, які мають **замінити тих членів ЦВК**, чий термін повноважень закінчився у 2014 році. Слід приділити увагу внесенню поправок до Закону про Центральну виборчу комісію з положенням про заборону для членів ЦВК займати посаду упродовж невизначеного періоду часу.
3. Слід розглянути заходи для запровадження **довгострокового планування** у роботі Центральної виборчої комісії і для забезпечення не лише її незалежності, неупередженості, прозорості і професіоналізму, а й також підзвітності за допомогою підготовки на постійній основі звітів про діяльність ЦВК, включаючи вибори, та реалізацію довгострокових планів та бюджетів.
4. Необхідно ретельно розглянути питання про можливість забезпечення **регіональної присутності ЦВК**, щоб переконатися, що ЦВК може надавати ефективну підтримку комісіям нижчого рівня у зв'язку з їхньою підготовкою до виборів, а також забезпечувати нагляд і інші функції, як визначено законом.
5. **Межі виборчих округів** повинні бути визначені у відкритий спосіб і не повинні бути об'єктом оскарження у суді, таким чином усі спори, пов'язані із встановленням меж виборчих округів, можуть бути вирішені до висування кандидатів на виборах. Під час встановлення меж виборчих округів слід дотримуватися принципу рівного виборчого права. Виборчі округи повинні бути суміжними і там, де це доречно, під час їх розподілу слід поважати інтереси груп національних меншин.
6. Незважаючи на можливі зміни у виборчій системі, нормативно-правова база повинна прагнути до того, щоб забезпечити фактичну **рівновагу у представництві обох статей** на виборних посадах, як на парламентському рівні, так і на місцевому рівні, і при цьому такі нові положення закону не слід обходити.
7. Органи місцевої влади, за погодженням з ЦВК та з організаціями, які представляють осіб з інвалідністю, повинні провести комплексну оцінку **доступності виборчих дільниць для людей з інвалідністю** і вжити заходи, щоб забезпечити, що всі громадяни мають безперешкодний доступ до виборчих дільниць, наскільки це можливо.
8. Порядок **призначення і звільнення членів територіальних і дільничних виборчих комісій** має бути переглянутий, щоб гарантувати, що виборчі комісії мають можливість здійснювати свої повноваження без упередженості або політичного втручання, і що професіоналізм членів виборчих комісій не підривається необмеженим правом партій та/або кандидатів замінити членів виборчих комісій у будь-який час і з будь-якої нагоди.

9. Уряд має вжити активні та ефективні заходи, щоб забезпечити, що **виборці добре обізнані з виборчою системою** та її наслідками, з партіями та кандидатами, які беруть участь у виборчих перегонах, з основними виборчими процедурами та з відповідальністю за порушення, пов'язані з виборами. Слід також передбачити виділення коштів на просвітницькі кампанії для виборців, які мають бути проведені завчасно до виборів. Додаткові заходи повинні бути розглянуті, щоб забезпечити, що виборці мають доступ до звітності про фінансування виборчої кампанії, поданої адміністраторами виборчих фондів, декларацій про майновий статус кандидата та інших документів, поданих партіями і кандидатами до відповідних виборчих комісій для реєстрації у якості виборчих суб'єктів.
10. Уряд має розглянути конкретні заходи, щоб забезпечити, що **працівники-мігранти та інші групи, які проживають на певній території упродовж певного періоду часу, можуть здійснювати своє право голосу**, якщо вони бажають це зробити, без перешкод. Проте така можливість повинна бути зважена на предмет оцінки ризиків можливого «електорального туризму» і шахрайства.
11. **Правові положення, що регулюють фінансування кампанії на місцевих виборах, повинні бути приведені у відповідність до нового законодавства**, яке нещодавно запровадило комплексну реформу фінансування політичної діяльності у країні. Режим фінансування виборчої кампанії на місцевих виборах повинен відповідати міжнародним стандартам, у тому числі Рекомендаціям Комітету міністрів Ради Європи 2003 (4) щодо Загальних правил проти корупції у фінансуванні політичних партій і виборчих кампаній. Зокрема, слід розглянути можливість вжиття заходів щодо зниження витрат на передвиборчу агітацію.
12. Уряд повинен **прискорити створення Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК)** та забезпечити, що цей орган є повністю функціональним та має достатні фінансові, людські та інші ресурси, необхідні для здійснення ефективного і **незалежного нагляду за фінансуванням політичних партій і виборчих кампаній**, а також прийняти підзаконні акти, необхідні для реалізації останніх змін у законодавстві, що стосуються реформи фінансування політичної діяльності. Працівники НАЗК повинні отримати всебічну підготовку, щоб вони могли ефективно виконувати свої обов'язки, пов'язані з наглядом за фінансуванням політичної діяльності.
13. Конкуренти, що змагаються на виборчих перегонах, повинні вжити зусиль, щоб **утриматися від використання державної посади** для отримання несправедливої переваги на виборах під час виборчої кампанії для себе або для будь-якого іншого учасника перегонів.
14. **Усі порушення виборчого законодавства, у тому числі розподіл товарів і послуг виборцям у зв'язку з проведенням передвиборної агітації, повинні бути предметом ефективних, пропорційних і стримувальних санкцій**. Кримінальні справи, порушені у зв'язку з порушеннями виборчого законодавства під час місцевих виборів 2015 року, повинні бути належним чином розслідувані, а особи, з чиєї вини сталося порушення, повинні бути притягнуті до відповідальності, як передбачено у Кримінальному кодексі України.
15. Відповідно до міжнародних стандартів, **Закон про місцеві вибори повинен передбачати скасування результатів виборів** у тих випадках, коли на ці результати вплинули серйозні порушення закону та/або унаслідок їх стало неможливим визначити справжню волю виборців.

ДОДАТКИ

Таблиця 1. Нераціональні наслідки пропорційної системи: вибори до обласних рад

Обласна рада	Кількість місьць/округів	Округи без обраних	Округи з одним обраним	Округи, в яких обрано 2-ох депутатів	Округи, в яких обрано 3-ох депутатів
Вінницька	84	23 (28%)	48 (57%)	11 (13%)	2 (2%)
Волинська	64	14 (22%)	43 (67%)	7 (11%)	0
Дніпропетровська	120	25 (21%)	78 (65%)	16 (13%)	1 (1%)
Житомирська	64	21 (33%)	30 (47%)	13 (20%)	0
Закарпатська	64	14 (22%)	42 (66%)	8 (12%)	0
Запорізька	84	20 (24%)	53 (63%)	10 (12%)	1 (1%)
Івано-Франківська	84	21 (25%)	50 (60%)	11 (13%)	2 (2%)
Київська обласна	84	26 (31%)	41 (49%)	16 (19%)	1 (1%)
Кіровоградська	64	21 (33%)	33 (52%)	9 (14%)	1 (1%)
Львівська	84	22 (26%)	49 (58%)	13 (16%)	0
Миколаївська	64	17 (27%)	37 (57%)	10 (16%)	0
Одеська	84	17 (20%)	56 (67%)	11 (13%)	0
Полтавська	84	28 (33%)	39 (47%)	15 (18%)	2 (2%)
Рівненська	64	15 (23%)	40 (63%)	9 (14%)	0
Сумська	64	19 (30%)	35 (55%)	9 (14%)	1 (1%)
Тернопільська	64	19 (30%)	34 (53%)	11 (17%)	0
Харківська	120	27 (23%)	70 (58%)	23 (19%)	0
Херсонська	64	17 (27%)	38 (59%)	8 (13%)	1 (1%)
Хмельницька	84	22 (26%)	49 (58%)	11 (13%)	2 (3%)
Черкаська	84	22 (26%)	48 (57%)	14 (17%)	0
Чернівецька	64	21 (33%)	32 (50%)	11 (17%)	0
Чернігівська	64	22 (34%)	27 (42%)	15 (24%)	0

Таблиця 2. Нераціональні наслідки пропорційної системи: вибори до міських рад

Міські ради (міст з кількістю виборців 90 000 і більше)	Кількість місь/округів	Округи без обраних	Округи з одним обраним	Округи, в яких обрано 2-ох депутатів	Округи, в яких обрано 3-ох депутатів
Бердянськ	36	12 (33%)	20 (56%)	3 (8%)	1 (3%)
Біла Церква	42	12 (29%)	25 (59%)	5 (12%)	0
Вінниця	42	9 (21%)	30 (72%)	3 (7%)	0
Дніпродзержинськ	42	15 (36%)	21 (50%)	6 (14%)	0
Дніпропетровськ	64	17 (26%)	34 (55%)	12 (19%)	0
Житомир	42	12 (31%)	22 (52%)	7 (17%)	0
Запоріжжя	64	16 (30%)	34 (53%)	10 (16%)	1 (1%)
Івано-Франківськ	42	12 (29%)	24 (57%)	6 (14%)	0
Київ	120	20 (17%)	85 (71%)	15 (12%)	0
Кіровоград	42	9 (21%)	33 (79%)	0	0
Краматорськ	42	10 (24%)	26 (62%)	6 (14%)	0
Кременчук	42	13 (31%)	24 (57%)	5 (12%)	0
Кривий Ріг	64	15 (23%)	41 (64%)	8 (13%)	0
Лисичанськ	36	7 (20%)	26 (72%)	3 (8%)	0
Луцьк	42	13 (31%)	23 (55%)	6 (14%)	0
Львів	64	16 (25%)	40 (62%)	7 (11%)	1 (2%)
Мелітополь	42	9 (21%)	29 (69%)	4 (10%)	0
Миколаїв	54	11 (20%)	36 (67%)	7 (13%)	0
Нікополь	42	9 (21%)	30 (72%)	3 (7%)	0
Одеса	64	13 (20%)	43 (67%)	8 (13) %	0
Павлоград	36	7 (19%)	28 (78%)	1 (3%)	0
Полтава	42	15 (36%)	19 (45%)	8 (19%)	0
Рівне	42	15 (36%)	20 (48%)	6 (14%)	1 (2%)
Сєвєродонецьк	36	9 (25%)	24 (67%)	3 (8%)	0
Слов'янськ	36	8 (22%)	25 (70%)	3 (8%)	0
Суми	42	14 (33%)	21 (50%)	6 (14%)	1 (3%)
Тернопіль	42	12 (29%)	25 (59%)	5 (12%)	0
Харків	84	8 (9%)	71 (85%)	5 (6%)	0
Херсон	54	17 (31%)	29 (54%)	7 (13%)	1 (2%)
Хмельницький	42	9 (21%)	30 (72%)	3 (7%)	0
Черкаси	42	17 (40%)	18 (43%)	5 (12%)	2 (5%)
Чернівці	42	11 (26%)	26 (62%)	5 (12%)	0
Чернігів	42	11 (26%)	27 (64%)	4 (10%)	0