

**Аналіз представництва територіальних громад у обласних та районних радах
за результатами місцевих виборів 2015 року.**

Євген Побережний,
спеціаліст з питань виборів та врядування
Координатора проектів ОБСЄ в Україні

Предметом дослідження є питання відповідності представництва територіальних громад у обласних та районних радах, обраних на місцевих виборах 2015 року, наступним критеріям:

- вимогам ст.140 Конституції України («Органами місцевого самоврядування, що представляють **спільні інтереси територіальних громад** сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради»);
- принципу рівноправності голосів Кодексу належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії («Максимально припустиме відхилення від норми <представництва> не мало б перевищувати 10 відсотків, але в жодному разі **не може перевищувати 15 відсотків**, за винятком особливих обставин (захист інтересів компактно розселеної меншини, адміністративна одиниця з низькою щільністю населення)).

1. Обласні ради

1.1 Відповідність вимогам статті 140 Конституції України

Специфіка виборчої системи, що застосовується на виборах депутатів обласних рад відповідно до Закону «Про місцеві вибори» 2015 року, призводить до нерівномірного представництва виборчих округів у радах, що обираються.

Зокрема, через те, що кількість депутатів, що обираються, дорівнює кількості виборчих округів, але при цьому кілька мандатів отримують лідери виборчих списків (які не представляють жоден округ), то кількість депутатів, обраних в округах, є завжди меншою за кількість округів. Тобто за результатами виборів завжди є виборчі округи, які не представлені в раді, і цього ніяк не можна уникнути.

На практиці, відсутність представництва від виборчих округів часто призводить до відсутності представництва обласній раді відповідної громади (напр. міста обласного значення) або всіх територіальних громад, що входять до складу району). Найчастіше таке трапляється, коли на відповідну адмін-тер. одиницю припадає один округ, який виявився не представленим у раді. Але також поширеними є випадки, коли одразу декілька округів в межах однієї адмін-тер. одиниці є одночасно не представленими у відповідній облраді, що також має наслідком непередставлення відповідної громади (або громад) в цілому. Наприклад, жоден(!) з 12 виборчих округів м. Чернігів за результатами виборів виявився не представленим у Чернігівській обласній раді.

За результатами місцевих виборів 2015 року 450 виборчих округів з виборів до обласних рад є непередставленими у відповідних облрадах (близько 26% округів). В підсумку це призводить до того, що територіальні громади з 48 адмін-тер. одиниць (міст обласного значення та районів, включаючи всі територіальні громади, що входять до їх складу) є непередставленими в обласній

раді жодним депутатом. Ще більш поширеною (151 адмін-тер одиниці) є проблема «недопредставлення», коли в облраді представлена лише частина округів відповідної адмін-тер одиниці, наприклад лише 2 із 11 виборчих округів м.Кам'янське мають депутатів в облраді. Більш серйозні наслідки «недопредставлення» має для районів, оскільки на практиці воно означає повне неподставлення в облраді частини громад відповідного району (наприклад, із 3 округів Шаргородського р-ну у Вінницькій облраді представлений лише 1, неподставлення в облраді решти округів означає, що неподставленими є територіальна громада м.Шаргород, а також 20 сільських територіальних громад Шаргородського району)

Загалом, за рівнем представлення в обласній раді, райони та міста обласного значення («адмін-тер одиниці») розподіляються наступним чином:

Непредставлені адмін-тер одиниці (жодного депутата)	48
Адмін-тер одиниці, представлені відповідно до кількості округів (в кожному окрузі обрано 1 депутата)	182
Кількість обраних депутатів від адмін-тер одиниці менша за кількість округів (тобто частина округів неподставлена)	151
Кількість обраних депутатів від адмін-тер одиниці більша за кількість округів (тобто частина округів представлена більш ніж 1 депутатом, інші – по одному депутату)	146
Аномальне представлення – депутати обрані не від всіх округів адмін-тер одиниці, але у кількості, що дорівнює або перевищує кількість округів (тобто в деяких округах не обрано жодного депутата, а в деяких – більше, ніж 1)	45

Більше детально інформацію про представлення адмін-тер одиниць по кожній обласній раді дивіться в додатках.

З урахуванням того, що значна частина територіальних громад міст обласного значення, а також районів (і відповідно всіх територіальних громад, що входять до їх складу) є неподставленими у обласних радах, а також беручи до уваги велику кількість «недопредставлених» районів (коли необрання депутата від округу означає неподставлення частини територіальних громад, що входять до складу району), можна стверджувати, що вимоги статті 140 Конституції України не дотримуються при застосуванні Закону України «Про місцеві вибори» 2015 року.

1.2 Відповідність принципу рівноправності голосів Кодексу належної практики у виборчих справах

Оскільки специфіка виборчої системи по виборах до облрад спотворює представництво виборчих округів у раді настільки, що кількість депутатів від виборчого округу по виборам до однієї ради може коливатись від нуля і до кількох депутатів на округ, аналізувати дотримання принципу рівноправності голосів в даному випадку не має сенсу¹.

Проте можна провести аналіз утворених на виборах 2015 року виборчих округів з точки зору рівноправності голосів виборців, тобто проаналізувати, яким чином співвідноситься кількість виборців у різних округах по виборам до однієї облради. Такий аналіз може бути корисний для

¹ З математичної точки зору випадки неподставлення виборчого округу у раді є нескінченно великим відхиленням від середнього, оскільки кількість виборців округу треба ділити на нуль.

моделювання ситуації застосування мажоритарної одномандатної виборчої системи в таких округах (один округ – один мандат).

Враховуючи, що обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад, а виборчі округи утворюються в межах територій районів або міст обласного значення, можна виділити два рівні порівняння представництва: 1) середня кількість виборців на округ в межах різних адмін-тер одиниць і 2) кількість виборців у виборчих округах в межах однієї адмін-тер одиниці (міста обласного значення, району).

На першому рівні можна виділити суттєві дисбаланси між середньою кількістю виборців на округ у різних адмін-тер одиницях. Прикладом одного з найбільших дисбалансів є округи по виборам до Львівської облради: в середньому 37 191 виборець припадає на виборчий округ у м. Львів, що майже вдесятеро більше, ніж 3 821 виборець у виборчому окрузі м. Моршин. В цьому конкретному випадку така велика відмінність викликана обмеженням, що встановлює закон про місцеві вибори для кількості округів в межах одного міста/району; така кількість не може перевищувати 20% від загальної кількості округів до облради. Проте не всі дисбаланси є наслідком зазначеного обмеження. Приміром у Київській області кількість виборців у 1 виборчому окрузі Фастівського району на виборах до облради становить 27 214 виборців, тоді як кількість виборців у 1 виборчому окрузі Поліського району – всього 4 605.

На другому рівні (в межах однієї адмін-тер одиниці) дисбаланси між кількостями виборців у виборчих округах є суттєво меншими. Для прикладу, в межах кожної з окремо взятих 26 адмін-тер одиниць Чернігівської області відхилення від середньої кількості виборців у виборчих округах не перевищує 15% у 23 адмін одиницях. Виключеннями є Бахмацький р-н (максимальні відхилення -16% і +25%), Чернігівський р-н (-27% і +18%) і м.Чернігів (-16% і +31%).

2. Районні ради

1.1 Відповідність вимогам статті 140 Конституції України

Для аналізу представлення територіальних громад у районних радах були відібрані 20 районів із різних областей України із різною кількістю рад в межах району: від 5 громад в Великобілозерському районі Запорізької області до 50 громад в Уманському районі Черкаської області (детальніше – дивіться в додатках).

Загалом, застосування тієї ж виборчої системи, що і на виборах до обласних рад, призводить до аналогічних проблем із представництвом громад у районних радах. Лише в 2 районних радах з 20-ти досліджуваних представлені всі територіальні громади району (прикметно, що ці райони мають найменшу кількість громад серед тих, що досліджувались, 5 і 11). Найгірша ситуація з представленням громад у тих районах, до складу яких входить велика кількість громад:

- 3 50 громад Уманського району (Черкаська обл) в райраді не представлені 9
- 3 47 громад Дрогобицького району (Львівська обл) - 11
- 3 45 громад Рогатинського району (Ів-Франківська обл) - 16
- 3 43 громад Васильківського району (Київська обл) - 12
- 3 40 громад Горохівського району (Волинська обл) - 15
- 3 37 громад Заліщинського району (Тернопільська обл) - 10

- 3 35 громад Козелецького району (Чернігівська обл) – 10

Прикметно, що у всіх зазначених районах виборчі округи до райради були сформовані за принципом «одна громада – один округ». Таким чином непередставлення будь-якого виборчого округу у райраді автоматично означає непередставлення у раді відповідної територіальної громади.

Більше детально інформацію про представлення територіальних громад у досліджуваних районних радах дивіться в додатках.

2.2 Відповідність принципу рівноправності голосів Кодексу належної практики у виборчих справах

Оскільки специфіка виборчої системи по виборах до облрад суттєво спотворює представництво виборчих округів у райраді, як і у випадку обласних рад немає сенсу досліджувати питання дотримання принципу рівноправності голосів за результатами виборів.

Що стосується виборчих округів, то в межах однієї райради в більшості випадків можна спостерігати серйозні дисбаланси. Приміром, кількість виборців округу коливається:

- від 332 до 3475 у Барському районі Вінницької області
- від 323 до 6849 у Горохівському районі Волинської області
- від 866 до 5943 у Виноградівському районі Закарпатської області
- від 237 до 6416 у Рогатинському районі Ів-Франківської області
- від 158 до 7868 у Васильківському районі Київської області
- від 242 до 4002 у Дрогобицькому районі Львівської області
- від 187 до 7773 у Заліщинському районі Тернопольської області

Найбільші дисбаланси спостерігаються в районах, до складу яких входять дуже маленькі громади.

2.3 Грубе моделювання ситуації після утворення нових громад і районів

Оскільки планується, що по завершенню реформи децентралізації в Україні буде близько 100 районів і 1600-1800 громад, в грубому наближенні можна вважати, що в середньому на новий район припадатиме 16-18 нових громад. Для того, щоб оцінити, які дисбаланси можуть виникати для такого типу громад при збереженні норм діючого закону про місцеві вибори щодо утворення виборчих округів, були проаналізовані 20 виборчих округів із кількістю громад від 12 до 22 (детальніше дивіться в додатках).

Як можна бачити, максимальні відхилення від середнього по кількості виборців на округ для такого типу районів є значно меншим ніж для діючих районів із великою кількістю громад, приміром від 156 до 1146 виборців на округ у Корюківському районі Чернігівської області. Більше того, оскільки в процесі децентралізації маленькі територіальні громади мають зникнути, можна очікувати на зменшення дисбалансів у кількості виборців на округ в межах однієї районної ради (при застосуванні діючого підходу до утворення виборчих округів).