

КОНЦЕПЦІЯ
удосконалення законодавства про місцеві вибори у зв'язку з реформуванням місцевого
самоврядування та адміністративно-територіального устрою

ВСТУП

Закон України «Про місцеві вибори», прийнятий у 2015 році, запровадив нові або глибоко модифіковані виборчі системи для низки виборів: виборів міських, районних та обласних рад, виборів міських голів.

З прийняттям у 2015 році Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» розпочалась реалізація політики децентралізації та посилення місцевого самоврядування, що потребує невідкладного вирішення низки питань адміністративно-територіального устрою і модернізації виборчого законодавства.

ОГЛЯД ПРОБЛЕМ

Перед черговими місцевими виборами постає шість ключових проблем, які потребують вирішення.

1. Обрання варіантів найбільш оптимальних виборчих систем для виборів районних та обласних рад.

Аналіз показує, що за нинішньою виборчою системою виборів районних та обласних рад у радах не представлені низка громад, що є недопустимим порушенням вимог частини четвертої статті 140 Конституції України.

Крім того, до обласних рад обираються депутати від міських громад міського значення та від районів. Таким чином, інтереси міських громад міст районного значення, сільських та селищних громад напряду не представлені в обласних радах. До формування об'єднаних територіальних громад такий стан виправдовувався існуванням великої кількості дрібних громад, що унеможливило їх належне представлення в обласних радах. В нових умовах таке представлення виглядає можливим.

2. Обрання варіантів найбільш оптимальної виборчої системи для виборів міських рад та міських голів.

Запровадження чинної виборчої системи для виборів міських рад суттєво посилює представництво політичних інтересів членів громади у раді і ослаблює представництво реальних інтересів членів громади у питаннях, що, відповідно до Конституції, належать до компетенції громади.

Не заперечуючи необхідності розвивати партійну структурізацію суспільства в Україні, треба визнати, що у діяльності органів місцевого самоврядування первинними мають бути питання, віднесені до компетенції місцевого самоврядування.

Виборча система, що використовується на місцевих виборах депутатів міських рад, має низку недоліків, які не дають можливості безумовно забезпечити реалізацію прав виборців та інтересів територіальної громади загалом. Нерівномірне представництво виборчих округів кандидатами, які набрали найбільшу кількість голосів виборців у відповідних виборчих округах, призвело до ситуації, коли окремі округи зовсім не представлені у складі місцевої ради. Цей недолік потребує коригування як самої виборчої системи, так й інших виборчих процедур на місцевих виборах депутатів міських рад.

Окремої дискусії потребує виборча система з виборів міських голів. Станом на сьогодні вибори міських голів проводяться за двома виборчими системами: міських голів міст, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч - за мажоритарною системою абсолютної більшості, а от в інших – менших містах - за мажоритарною системою відносної більшості. Застосування різних виборчих систем в залежності від чисельності виборців себе загалом не виправдало, зазначене питання потребує детального аналізу та уточнення.

3. Високий рівень «партизації» місцевих представницьких органів.

Питання партизації впливає з означених вище проблем виборчих систем до міських, районних та обласних рад.

Вплив політичних партій на місцеві вибори часто не відповідає їхній спроможності загалом та, зокрема, спроможності місцевих організацій партій. Не є виправданими широкі права центральних органів політичних партій у питаннях місцевих виборів. Тому питання має бути розглянуто у комплексі із виборчими системами таким чином, щоб стимулювати політичні партії до формування спроможних місцевих організацій, тим самим збільшуючи спроможність партійних організацій на національному рівні.

Партії в Україні мають лише всеукраїнський статус і об'єднують громадян навколо певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, а не навколо місцевих питань. Потрібно обмежити можливість партій висувати кандидатів у тих громадах, районах чи областях, де немає їх організацій (осередків), а також контролювати виборчий процес місцевих виборів у таких громадах та інших адміністративно-територіальних одиницях, виключити партійний імперативний мандат та повноваження центральних керівних органів партій припинити повноваження депутата місцевої ради.

4. Проблема визначення чисельності місцевих рад різного рівня.

Виборчі системи, що використовуються на місцевих виборах депутатів сільських, селищних, міських, районних та обласних рад, мають низку недоліків, які не дають можливості безумовно забезпечити реалізацію прав виборців та інтересів територіальної громади загалом. Нерівномірне представництво поселень та адміністративних одиниць в складі місцевих рад є досить складним та комплексним питанням. Адже в процесі децентралізації та укрупнення громад (створення об'єднаних територіальних громад) постає питання забезпечення не тільки рівномірного представлення виборців (утворення територіальних округів з приблизно рівною кількістю виборців), але й їх «територіальних об'єднань», які раніше мали статус територіальної громади. Неврахування цих аспектів може призвести до суттєвої диспропорції представництва в окремих територіальних громадах.

Порядок визначення чисельності місцевої ради, передбачений частиною третьою статті 16 діючого Закону, не є достатньо гнучким для забезпечення належного представництва громад у районних та обласних радах, населених пунктів у радах об'єднаних громад.

Пропонується розробити гнучкішу систему, яка забезпечить можливість належного представництва у місцевих радах і сприятиме посиленню спроможності громад.

5. Проблема невизначеності стосовно належності виборця до певної територіальної громади.

Проблема офіційно затверджених меж територіальних громад вимагає якнайшвидшого вирішення з різних причин, а не лише з точки зору визначення належності виборця до цієї громади. На жаль, несумісність меж громад (часто неофіційних) з межами районів додатково ускладнює цю проблему.

Зокрема, на виборах районної ради виникне питання критерію віднесення виборців до мешканців району (частина перша статті 141 Конституції), якщо вони належать до громади, яка лише частково охоплюється територією району. На жаль, цей аспект проблеми без зміни меж районів у таких випадках не вирішується послідовно внесеними пропозиціями щодо змін у Законі «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Навіть запропонований цією ініціативою паліативний спосіб вирішення проблеми не дає відповіді на спосіб дії у двох випадках:

- коли адміністративним центром об'єднаної громади є місто обласного значення, яке не відноситься до жодного району;
- коли до об'єднаної громади увійшли усі поселення (населені пункти) району.

6. Проблеми адміністрування виборів на місцевому рівні

Проблема адміністрування виборів на місцевому рівні має значно більше складових – питань, на які необхідно дати відповідь у законі. Причина полягає в тому, що місцеві вибори – сукупність різних виборів з власними суб'єктами виборчого процесу (виборцями, кандидатами); такі вибори можуть відбуватися усі одночасно (чергові місцеві вибори) або окремо від інших (позачергові, проміжні, перші, а тепер і додаткові). Відповіді на питання, що стосуються проблеми адміністрування місцевих виборів, можуть істотно відрізнятися для таких виборів. Крім того, істотно відрізняється правова природа різних видів виборчих комісій, що здійснюють підготовку та проведення місцевих виборів. Територіальні виборчі комісії (сільські, селищні, міські, районні, обласні) є *постійно діючими комісіями*, кожна з яких організовує *вибори* відповідного типу у відповідній громаді чи адміністративно-територіальній одиниці; тому вони існують на підставі закону, утворюються тільки перед проведенням перших виборів у новій адміністративно-територіальній одиниці, а припиняють своє існування лише у разі ліквідації відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Дільничні виборчі комісії, навпаки, є тимчасовими виборчими комісіями, які здійснюють свої повноваження стосовно усіх виборів, що відбуваються одночасно на відповідній території; вони утворюються під час виборчого процесу і з його закінченням припиняють своє існування.

Крім того, необхідно уточнити обсяг повноважень Центральної виборчої комісії стосовно організації підготовки і проведення як чергових, так і інших місцевих виборів, та спосіб здійснення нею цих повноважень.

УМОВИ РОЗРОБЛЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ

Концепція розробляється за певної невизначеності умов її реалізації.

По-перше, основні положення Концепції розробляються для умов проведення адміністративно-територіальної реформи. Треба зазначити, що без реформи адміністративно-територіального устрою залишиться низка питань, які виборче законодавство неспроможне вирішити в правових рамках Конституції України.

По-друге, невизначеною є форма реалізації концепції – через окремий закон про місцеві вибори чи новий Виборчий кодекс. Зміни можуть бути внесені одночасно і до Закону про місцеві вибори, і до проекту Виборчого кодексу.

По-третє, при розробці Концепції враховано можливість пошуку політичного компромісу при прийнятті нового законодавства. Зокрема, в питаннях виборчих систем, визначення чисельності рад пропонуються декілька альтернативних варіантів.

Разом з тим Мінрегіон вважає, що для досягнення пропорційного представництва громадян у радах громад та громад у районних та обласних радах найбільш оптимальною є мажоритарна виборча система для виборів депутатів місцевих рад усіх рівнів.

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ

1. Обрання варіантів найбільш оптимальних виборчих систем для виборів районних та обласних

рад. Врахування інтересів громад та сприяння розбудові місцевих організацій політичних партій.

Виходячи із приписів частини четвертої статті 140 Конституції України слід визнати, що мета, яку має задовольняти виборча система до районних та обласних рад, - це представлення спільних інтересів відповідних громад.

Обрані депутати районних та обласних рад мають представляти інтереси відповідної громади у відповідній раді.

Пропозиції

1.1. Мажоритарна система з багатомандатними округами в межах громади.

Поставленій меті найкраще відповідає мажоритарна система з багатомандатними округами в межах громади.

Право висування кандидатів мають обласні (районні) організації політичних партій, виборці шляхом самовисування.

Кількість кандидатів, за яких може подати свій голос виборець, можна регулювати. При незмінних технологіях підрахунку голосів рекомендовано надати виборцю право голосувати за одного кандидата. Це забезпечує чесність підрахунку голосів.

При удосконаленні технологій підрахунку голосів можливо дати право виборцю голосувати за:

- довільну кількість кандидатів;
- кількість кандидатів, що не перевищує кількості мандатів для округу.

В другому випадку зростає ймовірність помилкового голосування виборців і зростає відповідно кількість недійсних виборчих бюлетенів. У першому випадку мінімізується кількість недійсних бюлетенів. Однак тут необхідна чітка процедура підрахунку голосів. Бажано застосовувати цифрові технології.

Зазначена виборча система передбачатиме такі основні елементи.

Територіальна організація виборів. Багатомандатні виборчі округи (1-5 мандатів) утворюються в межах громади округи з дотриманням приблизної пропорційності між кількістю виборців і кількістю мандатів в окрузі. Для виборів обласної ради невеликі (переважно nereформовані) громади об'єднуються в один округ для забезпечення пропорційності між кількістю виборців і кількістю мандатів в окрузі.

Висування кандидатів. Висування кандидатів може здійснюватися зареєстрованими місцевими організаціями партій відповідного рівня (до районної ради – районними, до обласної ради – обласними) або індивідуально шляхом самовисування. Партійна організація може висунути у кожному виборчому окрузі на відповідних виборах кандидатів у кількості, яка *не перевищує* кількість мандатів у цьому окрузі.

Адміністрування виборів. Основним суб'єктом організації підготовки і проведення виборів є відповідна територіальна комісія, яка вважається головною комісією відповідних виборів. В організації виборів районної чи обласної ради беруть участь територіальні виборчі комісії відповідних громад, які виконують повноваження окружних комісій відповідних округів.

Голосування виборців. Виборці отримують виборчий бюлетень, до якого включені усі кандидати, зареєстровані у відповідному окрузі, із зазначенням суб'єкта висування. Голосування виборців здійснюється персонально – кожен виборець відзначає у виборчому бюлетені одного кандидата, якого він підтримує.

Підрахунок голосів та встановлення результатів. Ці процедури є традиційними для мажоритарних систем. Підраховуються голоси виборців, подані на підтримку кожного кандидата. Обраними в окрузі вважаються кандидати, які набрали більше порівняно з іншими кандидатами голосів виборців; кількість обраних кандидатів дорівнює кількості мандатів в окрузі.

1.2 Удосконалення виборчої системи, запровадженої у 2015 році.

Пропонується суттєве удосконалення виборчої системи, запровадженої у 2015 році.

Треба збільшити кількість мандатів на один округ - не менше ніж у два рази. Право висування мають відповідні обласні чи районні організації політичних партій із закріпленням кандидатів за округами. Виборці мають право самовисування у відповідних округах.

Виборець в окрузі голосує за одного кандидата.

Кандидати (один або більше), які в окрузі отримали найбільшу кількість голосів, отримують мандати незалежно від способу висування.

Голоси, подані за кандидатів від партій, зараховуються також як подані за партійний список.

Решта мандатів розподіляються між партійними списками. При цьому:

- порядок кандидатів у списку встановлюється відповідно до відсотка голосів, здобутих кандидатом в окрузі (в порядку спадання);
- мандат, здобутий кандидатом від партії в окрузі, виключається з розподілу за партійним списком.

Поруч із списками кандидатів від політичних партій можна дозволити участь у виборах виборчим спискам груп виборців.

Зазначена виборча система передбачатиме такі основні елементи.

Територіальна організація виборів. Багатомандатні виборчі округи (2-3 мандати) утворюються в межах громади округи з дотриманням приблизної пропорційності між кількістю виборців і кількістю мандатів в окрузі. Для виборів обласної ради невеликі (переважно nereформовані) громади об'єднуються в один округ для забезпечення пропорційності між кількістю виборців і кількістю мандатів в окрузі.

Висування та реєстрація кандидатів. В основі зазначеної виборчої системи лежить пропорційна основа, тому першочерговим має бути все ж партійне висування, однак поруч з партійним висуванням доцільно допустити самовисування групи кандидатів у вигляді виборчого списку кандидатів. При висуванні виборчих списків кожен із кандидатів, включених до виборчого списку, одночасно закріплюється за одним з територіальних виборчих округів. Загалом, кількість кандидатів у виборчому списку не перевищує кількісний склад відповідної ради. При цьому за кожним з територіальних виборчих округів може бути закріплено не більше як по 3 кандидати з одного списку. У виборчому списку при його висуванні також визначається черговість кандидатів.

Допускається також самовисування кандидатів в територіальних виборчих округах. Такі кандидати самостійно заявляють про висування шляхом подання відповідної заяви та необхідних документів до відповідної територіальної виборчої комісії.

Реєстрацію усіх кандидатів здійснює одна територіальна виборча комісія відповідного рівня проведення виборів.

Голосування. Виборець на відповідних виборах отримає тільки один виборчий бюлетень, до якого будуть включені усі кандидати, що були висунуті за списками та закріплені за відповідним територіальним виборчим округом, а також усі кандидати самовисуванці. Виборець може проголосувати лише за одного кандидата. Голосування за певного кандидата означає голосування також за відповідний виборчий список, до якого він включений, у цілому.

Підрахунок голосів та встановлення результатів. Голоси виборців на кожній виборчій дільниці підраховуються щодо усіх кандидатів, включених до виборчого бюлетеня. Результатом встановлення підсумків в межах територіального виборчого округу буде визначена кількість голосів виборців, поданих за кожного з кандидатів, в межах цього округу.

Результати виборів встановлюються в два етапи.

На першому етапі в кожному територіальному виборчому окрузі визначається кандидат, який набрав найбільшу кількість голосів виборців. Такий кандидат визнається обраним депутатом ради на першому етапі встановлення результатів виборів. Таким чином, у кожному територіальному виборчому окрузі буде переможець, який стане депутатом. Відповідно, принаймні цей один депутат представлятиме територіальний виборчий округ у складі ради.

На другому етапі територіальна виборча комісія встановлює кількість голосів, що були подані за списки кандидатів. Результатом голосування щодо списку кандидатів у цілому на відповідних виборах буде сума усіх голосів, поданих за кандидатів, що були висунуті у складі списку.

Виборчий бар'єр пропонуємо на цьому виді виборів не застосовувати. Таким чином, між усіма зареєстрованими виборчими списками кандидатів на відповідних виборах мандати розподіляються пропорційно кількості отриманих голосів. При цьому до уваги не беруться мандати, що вже були розподілені на першому етапі встановлення результатів виборів. Розподіл мандатів, не розподілених на першому етапі, між списками кандидатів здійснюється за тим же методом виборчої квоти, що застосовується на парламентських виборах у пропорційній частині.

Після встановлення кількості мандатів, що отримує кожен виборчий список кандидатів, здійснюється визначення конкретних кандидатів у виборчому списку, які будуть визнані обраними. Для цього, за результатами виборів та голосування щодо кожного з кандидатів у його територіальному виборчому окрузі відбувається визначення черговості кандидатів у цьому виборчому списку.

Черговість кандидатів у депутати у виборчому списку встановлюється територіальною виборчою комісією за підсумками голосування виборців. У зазначеному виборчому списку кандидати у депутати розташовуються в порядку зменшення відсотку голосів виборців, поданих за відповідний список у територіальних виборчих округах, за якими були закріплені кандидати, від загальної кількості голосів виборців, поданих за всі виборчі списки кандидатів у відповідних територіальних виборчих округах (*варіант*: поданих за цей список у всіх територіальних виборчих округах).

Таким чином, за результатами встановлення результатів на першому та другому етапах на виборах до міської ради (ради громади) понад одну третину мандатів буде заповнено в територіальних виборчих округах (безумовне представництво), а дві третини мандатів буде розподілено за пропорційною частиною серед списків кандидатів, висунутих місцевими організаціями політичних партій або шляхом самовисування.

Запропонована виборча система дає можливість поєднати необхідність забезпечення належного представництва виборців та, водночас, стимулювання розвитку місцевих організацій політичних партій. При цьому, залежно від потреб, окремі з її компонентів можна модифікувати для врахування особливостей різних міст (громад) залежно від кількості виборців, статусу чи спеціальних повноважень.

Переваги системи:

- забезпечується справедлива конкуренція між кандидатами від партій і незалежними кандидатами;
- мінімізуються можливості купівлі прохідного місця у партійному списку;
- партії зацікавлені в залученні спроможних кандидатів;
- забезпечене представництво кожної громади;
- плавний перехід від нинішньої виборчої системи.

Недоліки системи:

- при впорядкуванні списку кандидатів від політичної партії порівнюються результати, отримані в різних умовах.
(детальніше систему описано в п.2.2)

2. Обрання варіантів найбільш оптимальної виборчої системи для виборів рад громад та міських голів.

Виборча система для виборів депутатів рад громад має гарантувати забезпечення представництва округів та право самовисування кандидатів.

Пропозиції

2.1 Мажоритарна виборча система у багатомандатних (або одномандатних) виборчих округах.

Для виборів депутатів рад громад (у тому числі міст обласного значення, міста Києва) пропонується застосувати мажоритарні виборчу систему у багатомандатних округах.

Зазначена виборча система передбачатиме такі основні елементи.

Територіальна організація виборів. На виборах *ради громади* територія громади поділяється на кількамандатні округи (2-5 мандатів) з дотриманням приблизної пропорційності між кількістю виборців і кількістю мандатів в окрузі. Поділ на округи може враховувати наявність на території громади окремих поселень.

Висування кандидатів. Висування кандидатів може здійснюватися зареєстрованими місцевими (міськими) організаціями партій у відповідних громадах або індивідуально шляхом самовисування. Партійна організація може висунути у кожному виборчому окрузі на відповідних виборах кандидатів у кількості, яка *не перевищує* кількість мандатів у цьому окрузі.

Адміністрування виборів. Основним суб'єктом організації підготовки і проведення виборів є відповідна територіальна комісія, яка вважається головною комісією відповідних виборів. **Голосування виборців.** Виборці отримують виборчий бюлетень, до якого включені усі кандидати, зареєстровані у відповідному окрузі, із зазначенням суб'єкта висування. Голосування виборців здійснюється персонально – кожен виборець відзначає у виборчому бюлетені одного кандидата, якого він підтримує.

Підрахунок голосів та встановлення результатів. Ці процедури є традиційними для мажоритарних систем. Підраховуються голоси виборців, подані на підтримку кожного кандидата. Обраними в окрузі вважаються кандидати, які набрали більше порівняно з іншими кандидатами голосів виборців; кількість обраних кандидатів дорівнює кількості мандатів в окрузі.

2.2 Модифікація діючої виборчої системи, запровадженої у 2015 році.

Пропонується суттєве удосконалення виборчої системи, запровадженої у 2015 році.

Для виборів депутатів міської ради (ради великої громади) пропонується використати модифіковану пропорційну виборчу систему з преференціями (можливістю виборця проголосувати безпосередньо за кандидата) та одночасним забезпеченням індивідуального самовисування.

Зазначена виборча система передбачатиме такі основні елементи.

Територіальна організація виборів. Територію міста (міської великої громади) пропонується розділити на кількість територіальних виборчих округів, що є втричі меншою від кількості депутатів у складі відповідної міської ради. Наприклад, якщо склад міської ради становить 45 депутатів, то кількість територіальних виборчих округів становитиме 15. Кожен з таких округів умовно можна вважати «тримандатним». Така кількість округів видається оптимальною для забезпечення приблизно рівного представництва виборців у складі міської ради та ефективної роботи депутатів. Разом з тим, за потреби більш детального представництва кількість округів може бути збільшеною (до двох мандатів на один округ) або ж зменшеною (але не більше п'яти мандатів на один округ).

Висування та реєстрація кандидатів. В основі зазначеної виборчої системи лежить пропорційна основа, тому першочерговим має бути все ж партійне висування, однак поруч з партійним висуванням доцільно допустити самовисування групи кандидатів у вигляді виборчого списку кандидатів. При висуванні виборчих списків кожен із кандидатів, включених до виборчого списку, одночасно закріплюється за одним з територіальних виборчих округів. Загалом, кількість кандидатів у виборчому списку не перевищує кількісний склад відповідної ради. При цьому за кожним з територіальних виборчих округів може бути закріплено не більше як по 3 кандидати (або ж інша максимальна кількість, залежно від кількості територіальних виборчих округів) з одного списку. У виборчому списку при його висуванні також визначається черговість кандидатів.

Допускається також самовисування кандидатів в територіальних виборчих округах. Такі кандидати самостійно заявляють про висування шляхом подання відповідної заяви та необхідних документів до відповідної територіальної виборчої комісії.

Реєстрацію усіх кандидатів здійснює міська територіальна виборча комісія.

Голосування. Виборець на відповідних виборах отримає тільки один виборчий бюлетень, до якого будуть включені усі кандидати, що були висунуті за списками та закріплені за відповідним територіальним виборчим округом, а також усі кандидати самовисуванці. Виборець може проголосувати лише за одного кандидата. Голосування за певного кандидата означає голосування також за відповідний виборчий список, до якого він включений, у цілому.

Підрахунок голосів та встановлення результатів. Голоси виборців на кожній виборчій ділянці підраховуються щодо усіх кандидатів, включених до виборчого бюлетеня. Результатом встановлення підсумків в межах територіального виборчого округу буде визначена кількість голосів виборців, поданих за кожного з кандидатів, в межах цього округу.

Результати виборів встановлюються в два етапи.

На першому етапі в кожному територіальному виборчому окрузі визначається кандидат, який набрав найбільшу кількість голосів виборців. Такий кандидат визнається обраним депутатом місцевої ради на першому етапі встановлення результатів виборів. Таким чином, у кожному територіальному виборчому окрузі буде переможець, який стане депутатом. Відповідно, принаймні цей один депутат представлятиме територіальний виборчий округ у складі міської ради (ради громади).

На другому етапі територіальна виборча комісія встановлює кількість голосів, що були подані за списки кандидатів. Результатом голосування щодо списку кандидатів у цілому на відповідних виборах буде сума усіх голосів, поданих за кандидатів, що були висунуті у складі списку.

Виборчий бар'єр пропонуємо не застосовувати. Таким чином, між усіма зареєстрованими виборчими списками кандидатів на відповідних виборах мандати розподіляються пропорційно кількості отриманих голосів. При цьому до уваги не беруться мандати, що вже були розподілені на першому етапі встановлення результатів виборів. Розподіл мандатів, не розподілених на першому етапі, між списками кандидатів здійснюється за тим же методом виборчої квоти, що застосовується на парламентських виборах у пропорційній частині.

Після встановлення кількості мандатів, що отримує кожен виборчий список кандидатів, здійснюється визначення конкретних кандидатів у виборчому списку, які будуть визнані обраними. Для цього, за результатами виборів та голосування щодо кожного з кандидатів у його територіальному виборчому окрузі відбувається визначення черговості кандидатів у цьому виборчому списку.

Черговість кандидатів у депутати у виборчому списку встановлюється територіальною виборчою комісією за підсумками голосування виборців. У зазначеному виборчому списку кандидати у депутати розташовуються в порядку зменшення відсотку голосів виборців, поданих за відповідний список у територіальних виборчих округах, за якими були закріплені кандидати, від загальної кількості голосів виборців, поданих за всі виборчі списки кандидатів у відповідних територіальних виборчих округах (*варіант*: поданих за цей список у всіх територіальних виборчих округах).

Таким чином, за результатами встановлення результатів на першому та другому етапах на виборах до міської ради (ради громади) одну третину мандатів буде заповнено в територіальних виборчих округах (безумовне представництво), а дві третини мандатів буде розподілено за пропорційною частиною серед списків кандидатів, висунутих місцевими організаціями політичних партій або шляхом самовисування.

Запропонована виборча система дає можливість поєднати необхідність забезпечення належного представництва виборців та, водночас, стимулювання розвитку місцевих організацій політичних партій. При цьому, залежно від потреб, окремі з її компонентів можна модифікувати для врахування особливостей різних міст (громад) залежно від кількості виборців, статусу чи спеціальних повноважень.

2.3 Виборча система для виборів міських голів.

Застосування на виборах міських голів різних мажоритарних виборчих систем в залежності від чисельності виборців себе загалом не виправдало.

З огляду на це, є декілька пропозицій для вдосконалення виборчої системи міських голів:

Слід змінити підхід до визначення виборчої системи (мажоритарної системи абсолютної більшості чи мажоритарної системи відносної більшості) для виборів міських голів одним з альтернативних шляхів:

- зовсім відмовитися від використання різних виборчих систем на виборах міських голів, залишивши тільки мажоритарну систему абсолютної більшості для усіх міст;
- суттєво зменшити кількісний критерій (вибору виборчої системи) мажоритарної системи абсолютної більшості чи мажоритарної системи відносної більшості з 90 тисяч виборців до, наприклад, 30 тисяч виборців (або іншої обґрунтованої кількості);
- запровадити однакову для всіх територіальних громад **мажоритарну систему вирішальної переваги** - систему, яка передбачає повторне голосування лише у випадках незначної різниці у кількості голосів, поданих за кандидатів, що зайняли перше та друге місця, однак не отримали більше половини голосів виборців.

Пропозиція

Запровадження однакової системи для виборів голів громад незалежно від виду громади – мажоритарної системи вирішальної переваги.

Кандидат на посаду голови вважається обраним, якщо він отримав найбільшу кількість голосів виборців і виконується одна із двох умов:

- за нього подано більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні;

- різниця між кількістю голосів, поданих за нього, та і кількістю голосів, поданих за кандидата, який зайняв друге місце, перевищує певний відсоток (орієнтовно, різниця не менш як у десять-двадцять відсотків голосів виборців, які взяли участь у голосуванні).

У такій ситуації ймовірність перемоги іншого кандидата крім того, що вже отримав найбільшу підтримку, буде вкрай низькою, відповідно, відмова від проведення повторного голосування (другого туру) дасть можливість не тільки зекономити бюджетні кошти на організацію та проведення виборів, але й сприятиме консолідації громади.

Бар'єр для призначення повторного голосування підлягає економічному обґрунтуванню для уникнення суттєвого зростання бюджетних витрат на повторне голосування. Для уникнення спроб маніпуляцій чисельність виборців у громаді слід встановлювати у визначені календарні строки без прив'язки до дати виборів. Доцільно визначати чисельність виборців щорічно станом на 01 грудня за умови, що рішення діє з початку наступного календарного року.

3. Високий рівень «партизації» місцевих представницьких органів

Необхідно понизити рівень «партизації» місцевих представницьких органів та зняти «вертикальний контроль» політичних партій за процесами на місцевому рівні (в тому числі, імперативний мандат). Проте повністю відмовлятися від діяльності та участі політичних партій на місцевому рівні не варто.

Пропозиції

3.1. Посилити «децентралізацію» політичних партій та сприяти розвитку активних місцевих організацій політичних партій та їх участі у вирішенні питань місцевого значення.

Діяльність політичних партій повинна ґрунтуватися на демократичних засадах та бути спрямованою на захист своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів громадян. При цьому, місцеві організації політичних партій окрім здійснення функцій, спрямованих на досягнення загальнопартійної мети, повинні бути активними учасниками процесу прийняття рішень на місцевому рівні, а саме – в діяльності органів місцевого самоврядування.

Держава не може втручатися в питання внутрішньої організації роботи політичної партії та її місцевих організацій. Разом з тим, держава повинна сприяти розвитку місцевих організацій партій непрямыми методами - через створення демократичних процедур, які б стимулювали активний розвиток політичних партій на місцевому рівні. Такі механізми є предметом регулювання окремого (не виборчого) законодавства, але й у частині організації та проведення виборів видається доцільним використати окремі інструменти для досягнення цієї мети.

Важливим є **забезпечення актуальності передвиборних програм** партій та кандидатів на місцевих виборах для відповідної громади чи території. Передвиборні програми місцевих організацій партій та окремих кандидатів не передбачені чинною редакцією Закону України «Про місцеві вибори» як обов'язковий елемент виборчого процесу. Більше того, зміст передвиборних програм досить часто нівелюється самими місцевими організаціями політичних партій та їх кандидатами. Законом повинні бути передбачені умови та процедури, які стимулювали б місцеві організації політичних партій не тільки напрацьовувати реальні положення передвиборних програм, використовувати і виконувати їх, але й включати їх до планування своєї стратегічної діяльності. Відсутність такого програмного характеру діяльності місцевих організацій політичних партій тільки сприяє надмірній політизованості та «партизації» органів місцевого самоврядування – дискусії щодо загальних гасел, але не щодо конкретних ініціатив та передвиборних зобов'язань. Таким чином, видається доцільним напрацювання інструментів стимулювання місцевих організацій політичних партій щодо планування розвитку своєї діяльності. Це потребуватиме зміни підходів до регулювання цієї сфери й у законодавстві про політичні партії.

Виборчим компонентом становлення та розвитку такого планування може стати використання інституту передвиборної програми місцевої організації політичної партії, чи кандидата/кандидатів, висунутих нею.

Законодавством має бути встановлено **обмеження непропорційного здійснення передвиборчої агітації** суб'єктами, які не беруть безпосередньої участі у виборчому процесі. Станом на сьогодні слід наголосити на великих диспропорціях у питанні агітації, що виникають, зокрема, на позачергових та перших місцевих виборах, у зв'язку з проведенням інформаційних кампаній в загальнодержавних засобах масової інформації політичними партіями, які представлені в парламенті депутатськими фракціями та отримують фінансування з Державного бюджету України. Цей фактор дуже допомагає місцевим організаціям таких політичних партій у веденні агітації на місцевих виборах та ставить у нерівні з ними умови організації політичних партій, які не мають такої підтримки на загальнодержавному рівні. З огляду на це видається доцільним встановлення вимоги здійснення передвиборчої агітації (як прямої, так і опосередкованої) саме суб'єктами відповідних виборів.

Варто також обмежити використання загальнодержавних засобів масової інформації на місцевих виборах. Місцеві організації політичних партій повинні бути самостійними суб'єктами розміщення агітаційної продукції та політичної реклами, особливо у засобах місцевої інформації. При цьому, тут йдеться саме про місцеві організації політичних партій на тому ж рівні, що й проводяться вибори. Адже участь місцевих організацій вищого рівня для одних політичних партій та відсутність такої можливості в інших створить нерівні умови участі у виборчому процесі.

Місцеві організації політичних партій повинні отримати **адекватні механізми фінансової звітності та контролю** їх діяльності та політичної партії загалом. Частина третя статті 17 Закону України «Про політичні партії в Україні» передбачає обов'язок політичної партії, місцеві організації яких візьмуть участь навіть у позачергових чи перших виборах, пройти зовнішній незалежний фінансовий аудит звітності про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру в рік, наступний за роком проведення таких виборів. Очевидно, що зовнішній аудит є недешевою процедурою. Ці ускладнення нерідко призводять до того, що кандидати в одномандатних округах висувуються шляхом самовисування, і партія долучається до підтримки своїх кандидатів тільки на етапі передвиборної агітації. Попри необхідність забезпечення фінансового контролю за діяльністю політичних партій та їх місцевих організацій, такий контроль не повинен бути інструментом «покарання» за участь у виборах. Відповідно, цей компонент має бути відкоригованим.

3.2. Забезпечити повноцінну участь місцевих організацій політичних партій у виборчому процесі місцевих виборів.

Роль у виборчому процесі місцевих організацій політичних партій чинною редакцією Закону України «Про місцеві вибори» суттєво обмежена та зведена до функціонального забезпечення окремих виборчих процедур на місцевому рівні. При цьому роль та значення центральних загальнопартійних керівних органів є суттєво перебільшеною. З огляду на мету та завдання, визначені першою пропозицією з цього блоку, видається доцільним збільшити міру залученості місцевих організацій політичних партій у таких блоках повноважень:

Формування виборчих комісій. Відповідно до частини третьої статті 20 Закону України «Про місцеві вибори» територіальні виборчі комісії є постійно діючими колегіальними органами, а їх члени здійснюють свої повноваження до сформування на чергових місцевих виборах нових складів відповідних територіальних виборчих комісій. Склад територіальних виборчих комісій формується за поданнями зареєстрованих у встановленому законом порядку місцевих організацій партій (частина перша статті 22 Закону України «Про місцеві вибори»).

Важливим є визначення суб'єкта внесення відповідного подання – яка саме місцева організація політичної партії має вносити подання. Закон має передбачати можливість внесення кандидатур до складу територіальної виборчої комісії лише місцевими організаціями (зареєстрованими відповідно до закону) того ж рівня, що відповідає рівню проведення виборів. Відсутність місцевої організації

політичної партії не має давати права внесення відповідної кандидатури місцевій організації вищого рівня. Це сприятиме стабільності та інституціоналізації територіальних виборчих комісій, за умови збереження існуючої моделі їх роботи. На рівні обласних територіальних виборчих комісій видається доцільним надавати право внесення кандидатур тільки тим місцевим організаціям політичних партій, які мають статус юридичної особи.

Щодо технічного оформлення подань – закон не може вимагати їх погодження у місцевих організаціях політичних партій вищого рівня. Наприклад, таке погодження зараз існує через вимогу обов'язкового проставлення на такому поданні печатки місцевої організації вищого рівня, а щодо подань, які вносяться до Центральної виборчої комісії – додаткового проставлення печатки партії (абзац другий частини десятої статті 22 Закону України «Про місцеві вибори»). Це питання внутрішньої організації діяльності партії та має регулюватися статутом.

Рішення про участь у виборах та висування кандидатів. Місцеві організації політичних партій мають отримати достатньо повноважень для самостійної участі в місцевих виборах відповідного рівня. Закон не може забезпечувати внутрішньопартійну дисципліну шляхом встановлення жорстких процедур погоджень та обмежень - такі обмеження, якщо вони і є потрібними для певної партії, мають застосовуватися через політичні норми та внутрішньо партійні механізми прийняття рішень. Місцеві організації політичних партій зонайменше повинні отримати передбачені нижче можливості.

- Самостійно приймати рішення про участь у місцевих виборах на відповідному рівні. Станом на сьогодні Законом України «Про місцеві вибори» чітко передбачено, що така участь у місцевих виборах може здійснюватися лише за рішенням вищого керівного органу партії про участь її місцевих організацій у відповідних чергових та/або позачергових, перших, додаткових виборах, прийнятого після початку виборчого процесу відповідних чергових та/або позачергових, перших, додаткових виборів (абзац перший частини першої статті 36 Закону України «Про місцеві вибори»). Це положення закону є не тільки дискримінуючим щодо місцевих організацій політичних партій, але й досить складним з огляду на специфіку його здійснення – досить складно приймати рішення вищим керівним органом партії щодо участі у проміжних виборах до сільської ради. Саме тому, місцеві організації політичних партій мають отримати відповідні повноваження вільно визначатися щодо участі у місцевих виборах самостійно.
- Самостійно приймати рішення про висування кандидата (кандидатів) на місцевих виборах відповідного рівня. Чинна сьогодні редакція статті 36 Закону України «Про місцеві вибори» встановлює жорсткі механізми погодження рішення місцевої організації політичної партії про висування кандидата (кандидатів) на місцевих виборах. Наприклад, рішення зборів (конференції) місцевої організації партії про висування кандидатів у депутати від цієї місцевої організації партії, яке подається до територіальної виборчої комісії для реєстрації відповідних кандидатів, повинне бути обов'язково погоджене центральним керівним органом партії, що засвідчується підписом керівника та печаткою цієї партії (із зазначенням найменування центрального керівного органу партії, номера та дати прийняття відповідного рішення, яке не додається) (пункт 4 частини першої статті 38 Закону України «Про місцеві вибори»). Це та інші аналогічні положення зазначеного Закону повинні бути виключені, а процедура погодження рішень місцевих організацій політичних партій центральними керівними органами партії не може встановлюватися законом.

3.3. Розвинути демократичні засади діяльності виборних осіб в органах місцевого самоврядування – виключити можливість застосування імперативного мандата.

Під час внесення змін до законодавства про місцеві вибори у 2015 році було суттєво відкориговано й положення Закону України "Про статус депутатів місцевих рад" та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині посилення партійного контролю за діяльністю депутатів місцевих

рад та сільських, селищних та міських голів. Йдеться про запровадження імперативного мандата – надання можливості виборцям відкликати виборну особу місцевого самоврядування із займаної посади.

Зазначеними змінами запроваджено інститут «відкликання за народною ініціативою». Передбачені механізми та процедури прийняття рішення про відкликання депутата місцевої ради, сільського, селищного чи міського голови дійсно передбачають участь виборців через створення і діяльність ініціативної групи та збір підписів. Ці механізми є доволі недосконалими та суб'єктивізованими, відповідно, уможливають зловживання ініціюванням відкликання виборної особи та низку інших можливих порушень. Попри це, остаточне рішення щодо відкликання все ж приймається політичними партійними структурами. Більше того, таке рішення приймається не на рівні місцевої організації політичної партії, а лише вищим керівним органом партії.

В теорії конституційного права прийнято вважати інститут відкликання депутата недемократичним та таким, що перешкоджає належному функціонуванню представницького мандата. Цей підхід закріплено в низці міжнародних стандартів, а також відображено в практиці більшості країн з розвиненими демократичними традиціями. Недосконалий законодавчий механізм реалізації цього інституту в українську національну практику тільки підтверджує його неефективність та недоцільність застосування. З огляду на це, вважаємо за доцільне безумовно відмовитися від використання інституту відкликання депутатів місцевих рад.

3.4. Необхідність існування місцевої організації політичної партії для участі у відповідних виборах.

Умовою участі політичної партії у місцевих виборах має стати наявність відповідної місцевої організації партії (для сільських та селищних рад – наявність осередку партії, який налічує не менше 5 осіб). Для цього потрібні зміни до Закону України «Про політичні партії в Україні».

4. Проблема визначення чисельності місцевих рад різного рівня.

Для виборів депутатів місцевих рад пропонується запровадити комплексний підхід до визначення складу відповідного рівня місцевої ради та критеріїв територіальної організації відповідних виборів, аби територіальна організація виборів спиралася не тільки на особливості виборчої системи, але й забезпечувала приблизно рівномірне представництво у складі місцевої ради.

Пропозиція 1

Склад місцевої ради повинен визначатися виходячи з таких основних ознак:

- вид місцевої ради;
- кількість виборців, що проживають на відповідній території.

Пропонується визначати чисельність місцевої ради за такими правилами:

- 1) Для кожної категорії рад встановлюється чисельність виборців на один мандат; чисельність ради обчислюється як ціла частина від ділення чисельності виборців на вказаний норматив;
- 2) Для невеликих громад встановлюється мінімальна чисельність ради, яка може бути більшою від отриманої за п. 1);
- 3) За наявності в районі чи області невеликих громад, чисельність виборців у яких менша від квоти на один мандат, передбачається об'єднання таких громад в один округ на виборах до відповідної районної чи обласної ради;

- 4) За наявності в об'єднаній громаді населених пунктів, чисельність виборців у яких менша від квоти на один мандат, але більша від мінімальної межі (яку потрібно визначити законом), передбачається створення округів, які дозволять врахувати інтереси таких громад.

Орієнтовні нормативи (для подальшого обговорення).

При формуванні об'єднаних територіальних громад складаються ситуації, коли чисельність громади не корелює з її типом (міська, селищна, сільська). Тому пропонується загальна шкала для визначення чисельності рад територіальних громад.

- Ради громад з чисельністю виборців до 1 000 – 100 виборців на мандат, але не менше 5 мандатів;
- Ради громад з чисельністю виборців від 1 001 до 5 000 – 1000 виборців на мандат плюс десять мандатів;
- Ради громад з чисельністю виборців від 5 001 до 15 000 – 5000 виборців на мандат 15 плюс мандатів;
- Ради громад з чисельністю виборців від 15 001 до 30 000 – 15000 виборців на мандат плюс 18 мандатів;
- Ради громад з чисельністю виборців від 30 001 до 120 000 – 30000 виборців на мандат плюс 20 мандатів;
- Ради міських громад з чисельністю виборців понад 120 001 – 120 000 виборців на мандат плюс 24 мандати.

Для районних та обласних встановлюються такі нормативи представництва громад.

Районні ради:

- від громад чисельністю до 1000 виборців -1 мандат;
- від громад чисельністю від 1000 до 3000 виборців - 2 мандати;
- від громад чисельністю від 3000 до 6000 виборців - 3 мандати;
- від громад чисельністю від 6000 до 10000 виборців - 4 мандати;
- від громад чисельністю від 10000 до 30000 виборців 5 мандатів;
- від громад чисельністю понад 30000 виборців - 6 мандатів;

- Обласні ради:

- від громад чисельністю до 3000 виборців – 1 мандат;
- від громад чисельністю від 3000 до 50000 виборців - 2 мандати;
- від громад чисельністю від 50000 до 100000 виборців - 3 мандати;
- від громад чисельністю від 100000 до 200000 виборців - 4 мандати;
- від громад чисельністю від 200000 до 400000 виборців - 5 мандатів;
- від громад чисельністю від 400000 до 600000 виборців - 6 мандатів;
- від громад чисельністю від 600000 до 800000 виборців - 7 мандатів;
- від громад чисельністю від 800000 до 1000000 виборців - 8 мандатів;
- від громад чисельністю понад 1000000 виборців - 9 мандатів.

За наявності в районі чи області громад, чисельність виборців у яких суттєво більша від середньої чисельності інших громад, для таких громад значення нормативу збільшується з метою уникнення монопольного представництва інтересів однієї громади.

Відповідні показники представництва є доволі орієнтовними та мають обчислюватися, виходячи з детального аналізу відомостей Державного реєстру виборців щодо більшості конкретних адміністративно-територіальних одиниць.

Основні правила:

- Чисельність виборців встановлюється ЦВК станом на 01 грудня і діє упродовж наступного календарного року (з 1 січня до 31 грудня).

- Зміна чисельності виборців між виборами не є підставою для дострокових виборів.

Пропозиція 2

Ради громад.

Кількісний склад ради визначається за кількістю повноважень (функцій), по 5 мандатів на 1 функцію. Орієнтовно – 45 мандатів.

Обласні ради.

Кількісний склад обласної ради = кількість громад, помножена на два. Кожна громада, що входить до складу області, має принаймні по одному представнику у раді (половина мандатів).

$$\text{Кількість мандатів від кожної громади} = 1 + \frac{\text{к - ть виборців у даній громаді}}{\text{к - ть виборців у всіх громадах області}} \times \text{к-ть громад області}$$

Районні ради.

Кількісний склад районної ради = кількість громад помножена на 2. Кожна громада, що входить до складу району, має принаймні по одному представнику у раді (половина мандатів).

$$\text{Кількість мандатів від кожної громади} = 1 + \frac{\text{к - ть виборців у даній громаді}}{\text{к - ть виборців у всіх громадах району}} \times \text{к-ть громад району}$$

4.1. Проблеми уточнення представництва поселень у радах громад та громад у радах вищого рівня

Дуже важливо, аби **визначення складу місцевої ради здійснювалося автоматично** та не залежало від самої місцевої ради чи органів місцевого самоврядування іншого рівня. Як один з можливих варіантів - визначення складу місцевих рад усіх рівнів може здійснюватися автоматично станом на перше жовтня кожного року на підставі відомостей Державного реєстру виборців на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії (з прийняттям нею відповідного рішення, або й без такого). У разі, якщо протягом відповідного року відбуватимуться позачергові чи чергові вибори місцевої ради (почнеться виборчий процес), тоді цей показник буде врахований при їх проведенні. Якщо ж ні – він матиме виключно інформативне значення.

Територіальна організація виборів до місцевої ради повинна забезпечувати не тільки зручний та оперативний механізм реалізації виборчих процедур, але й, що набагато важливіше, забезпечувати пропорційне представництво виборців та їх інтересів, в тому числі, обумовлених їх належністю до певної території (поселення).

В однорідних населених пунктах проблем з визначенням представництва та розподілом територіальних округів практично немає. Разом з тим, в селах, селищах та містах, до складу яких входять/входили інші села, селища, міста доцільним є забезпечення представництва таких складових частин у відповідній місцевій раді.

У такій ситуації, якщо у складі територіальної громади, наприклад, сільської, є (або було до об'єднання в одну об'єднану територіальну громаду) інше село і кількість виборців у ньому є більшою від «квоти

представництва», то у такому селі обов'язково має бути утворено територіальний виборчий округ та, відповідно, забезпечено представництва у місцевій раді.

Складнішою є ситуація з верхнім порогом представництва. Адже, при організації територіальної організації виборів важливо врахувати також особливості кожного виду місцевої ради, особливо, якщо у її складі є поселення, що мають суттєву диспропорцію кількості виборців на різних територіях. Наприклад, при визначенні представництва територіальних громад у складі обласної ради слід враховувати, що міста – обласні центри, як правило, мають суттєву кількість жителів, відповідно застосування механічного розподілу кількості територіальних виборчих округів тільки через застосування «квоти представництва» недоцільне. Аналогічна проблема з великими поселеннями у складі об'єднаних територіальних громад чи самостійними адміністративно-територіальними одиницями у складі територіальних громад («матрьошки»)¹. З огляду на це, пропонується застосувати такі підходи до формування представництва у складі місцевих рад та відповідної територіальної організації виборів – визначення територіальних виборчих округів. Ці пропозиції враховано у попередніх розділах при описі виборчих систем.

Для обласних рад. Основним критерієм представництва мають стати не райони, а територіальні громади. Відповідно, територіальні виборчі округи повинні визначатися, виходячи із адміністративно-територіального поділу та кількості територіальних громад. Це звісно, залежно від виду виборчої системи, створюватиме певні складнощі у адмініструванні виборів, тим не менше, це забезпечить більш справедливе та реальне представництво обласною радою інтересів виборців усієї області. Відповідно, пропонується встановити максимальну кількість мандатів, що можуть бути розподілені в межах однієї територіальної громади на виборах до обласної ради. Кількість мандатів, що розподілятимуться в межах однієї територіальної громади, не може бути більш ніж на 10 % більшою, аніж в будь-якій іншій територіальній громаді на відповідних виборах обласної ради. За наявності невеликих громад (як правило, необ'єднаних), де чисельність виборців менша від квот представництва, їх доцільно об'єднувати у виборчі округи

Для районних рад. Можна використати аналогічний підхід. При цьому, навіть якщо на території району всього декілька об'єднаних територіальних громад (наприклад, всього 3) вимога, щоб кількість мандатів, що розподілятимуться в межах однієї територіальної громади не може бути більш ніж на 10 % більшою, аніж в будь-якій іншій територіальній громаді на відповідних виборах районної ради, забезпечить певну міру пропорційності та збалансованості представництва.

Для об'єднаних територіальних громад та територіальних громад, у складі яких є/були самостійні адміністративно-територіальні одиниці, утворення територіальних виборчих округів здійснюється з урахуванням можливості забезпечення належного представництва жителів відповідних адміністративно-територіальних одиниць (поселень).

Зазначений підхід та механічне обмеження кількості округів обумовить певне «вирівнювання» представництва у складі місцевої ради та, загалом, дасть змогу більш справедливо визначити представництво виборців та територіальних громад (поселень) у місцевих радах.

5 Проблема невизначеності стосовно належності виборця до певної територіальної громади.

Розв'язати цю проблему можна через запровадження *на рівні закону* (без внесення змін до Конституції) категорії *громад обласного значення* (як узагальнення категорії міст обласного значення) з віднесенням до неї об'єднаних громад з центром у теперішньому місті обласного значення, громад, які об'єднують усі поселення району, а також (за деякими критеріями) громад, віднесених до цієї категорії постановою Верховної Ради України. Мешканці такої громади та її територія автоматично виходять зі складу усіх

¹ Цю проблему зможе усунути реформа адміністративно-територіального устрою

районів; оформлення зміни меж відбувається після того (і, можливо, після проведення виборів 2020 року) у встановленому порядку.²

Таке розв'язання, по-перше, вирішує проблему конституційного суб'єкта виборів депутатів районної ради, і, по-друге, частково вирішує конституційну проблему представництва територіальних громад в обласній раді.

Відповідно до чинного законодавства, належність *виборця* до територіальної громади та його право голосу на відповідних місцевих виборах (ради громади, голови громади, районної ради у відповідних випадках) визначається *виборчою адресою* виборця. Відомості про виборчу адресу кожного виборця містяться у базі даних Державного реєстру виборців; така адреса визначається до Закону «Про Державний реєстр виборців» за правилами, встановленими Законом «Про свободу пересування на вільний вибір місця проживання в Україні» і підзаконними актами, прийнятими на виконання цього Закону.

Відповідно до пунктів 3, 4 частини сьомої статті 8 Закону «Про Державний реєстр виборців», виборча адреса у базі даних Реєстру зазначається з орієнтацією на «населений пункт(місто, селище, село)» (тобто, поселення), а не на територіальну громаду. Частина сьома статті 8 Закону не передбачає зазначення громади, до території якої належить відповідне поселення, а отже, і виборча адреса виборця. Таким чином, прямої вказівки про *належність* виборця до певної територіальної громади (однак не про *членство* в громаді, що передбачало б акт вступу до громади та акт виходу з громади; такі поняття Конституцією і Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» не передбачені) відомості Державного реєстру виборців не містять.

Додаткові проблеми можуть створити неточності, що містяться в інших актах. Так, стаття 11² Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» передбачає ведення у кожній територіальній громаді реєстру територіальної громади, що містить відомості «про осіб, які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці» (абзац дванадцятий статті 3 Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»). Оскільки, як відомо, територіальна громада не є адміністративно-територіальною одиницею, а, відповідно до статті 133 Конституції, такою одиницею є село, селище, місто, це означає, що реєстр територіальної громади складається за поселеннями, що входять до складу громади.

Ситуація ускладнюється тим, що взаємодія між Державним реєстром виборців та реєстрами територіальних громад законодавчо не врегульована. Стаття 11³ Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» не передбачає обміну інформацією з Державним реєстром виборців і, більше того, прямо заборонено передавати дані з реєстру територіальної громади третім особам з метою, не передбаченою цим Законом.

З іншого боку, частина 12 статті 22 Закону «Про Державний реєстр виборців» передбачає надання відомостей про зміни у реєстрації місця проживання виборців з боку «уповноваженої особи органів реєстрації» (неясно, чи це означає передання інформації з реєстру територіальної громади); однак і ця інформація надається по адмінтеродинаціях, а не по громадах.

Пропозиції

Для хоча б паліативного вирішення цих проблем необхідно:

- оперативно створити і вести публічно доступний реєстр територіальних громад із зазначенням усіх поселень, що входять до території кожної громади;

² Така пропозиція може бути корисною у випадку, якщо не буде проведена реформа адміністративно-територіального устрою

- до визнання громади адміністративно-територіальною одиницею (зокрема, через запровадження категорії громади обласного значення) передбачити у статті 8 Закону «Про Державний реєстр виборців» включення до відомостей Реєстру як складової виборчої адреси не лише населеного пункту (поселення), але й територіальної громади, до якої належить відповідний населений пункт і, відповідно, виборець;
- внести зміни до статті 113 Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» та частини дванадцятої статті 22 Закону «Про Державний реєстр виборців», а також підзаконних актів, що регулюють функціонування цих реєстрів, передбачивши можливість і порядок обміну інформацією реєстрів територіальних громад та Державного реєстру виборців;
- відповідні зміни внести також до Закону «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»;
- скасувати ототожнення виборчої адреси з адресою місця проживання особи;
- дозволити виборцю визначати свою виборчу адресу відмінну від адреси місця проживання за вичерпним переліком підстав.

6 Проблеми адміністрування місцевих виборів

Чинний Закон «Про місцеві вибори» передбачає формування складу територіальних виборчих комісій відповідно Центральною виборчою комісією (обласних, районних, міських міст обласного значення, міст Києва, районних у місті Києві), районною (міських, селищних, сільських виборчих комісій на території району), а також міською міста-«матрьошки» (до складу якого входять інші поселення – міста, селища, села, що мають власну громаду й обирають власні органи самоврядування) чи міста з районним поділом, де обираються районні у місті ради.

В рамках чинного адміністративно-територіального устрою така схема працездатна. Однак вона не враховує особливостей, пов'язаних з процесами об'єднання (приєднання) територіальних громад. Тому її необхідно модифікувати з урахуванням можелі адміністративно-територіального устрою, яка складеться на час прийняття закону.

Насамперед, слід визначитися з відповідями на основні питання стосовно кожного конкретного випадку, описаного вище:

- хто і в які строки формує склад відповідної територіальної комісії чи утворює відповідну дільничну виборчу комісію (суб'єкт формування та заміни складу відповідної виборчої комісії);
- хто може бути членом відповідної територіальної чи дільничної виборчої комісії (суб'єкт права бути членом виборчої комісії);
- хто має право вносити пропозиції щодо кандидатур до складу територіальної чи дільничної виборчої комісії (суб'єкт подання кандидатур до складу виборчої комісії).
- яким чином здійснюється контроль за дотриманням виборчого законодавства під час місцевих виборів.

Пропозиції

1. Суб'єкти формування складу територіальних виборчих комісій

У зв'язку з цим, доцільно:

- у разі запровадження категорії громад обласного значення надати повноваження Центральній виборчій комісії формування складу територіальної виборчої комісії такої громади (у тому числі, на перших виборах);
- надати повноваження формування складу територіальної виборчої комісії інших об'єднаних територіальних громад, у тому числі, при проведенні перших виборів обласній виборчій комісії (крім громад обласного значення);
- передбачити доповнення складу територіальної виборчої комісії об'єднаної громади при проведенні додаткових виборів у зв'язку з приєднанням нових громад за поданням місцевих рад громад, що приєднуються, зі складу існуючих територіальних виборчих комісій цих громад, за рішенням комісії, що уповноважена утворювати територіальну виборчу комісію об'єднаної громади.

У частині формування складу територіальних виборчих комісій Центральною виборчою комісією доцільно визначити функції регіональних представництв ЦВК. До їх повноважень можна віднести здійснення встановлених законом процедури відбору кандидатур до складу комісій, підготовку проектів рішень, контроль за підставами і строками проведення змін у складі комісій.

2. Строки формування складу територіальних виборчих комісій.

Чинний Закон «Про місцеві вибори» передбачає повну заміну складу територіальних виборчих комісій безпосередньо перед проведенням чергових виборів незалежно від часу набуття повноважень конкретними членами цих комісій.

Враховуючи постійний характер територіальних виборчих комісій, доцільно застосувати до них підхід, що діє для всіх постійних колегіальних органів – встановлення строку повноважень окремого члена територіальної виборчої комісії і припинення його членства в комісії у зв'язку з закінченням строку повноважень. Це б забезпечило спадковість у діяльності комісії та вищий рівень професіоналізму її членів.

Тим не менше, як засвідчує практика колегіальних органів, завжди існує момент закінчення строку повноважень для значної частини (більшості) членів комісії. Цей момент не повинен наступати безпосередньо перед чи під час виборчого процесу.

Внаслідок регулювання, встановленого чинним Законом «Про місцеві вибори», така заміна складу по суті перекривається з початком виборчого процесу, який розпочинається за 50 днів до дня виборів відбувається під час виборчого процесу (абзац другий частини першої статті 15 Закону). Відповідно до строків формування складу територіальних виборчих комісій, визначених частинами четвертою – восьмою статті 22 Закону, Центральна виборча комісія утворює територіальні виборчі комісії не пізніше як за 48 днів до дня виборів на підставі подань, внесених не пізніше як за 53 дні до дня виборів; районні та міські виборчі комісії утворюють відповідні виборчі комісії за 42 дні до дня виборів на підставі подань, внесених не пізніше як за 45 дні до дня виборів.

Такого суміщення початку виборчого процесу і строків формування усього чи більшості складу територіальних виборчих комісій слід уникати: щойно сформованій комісії важко відразу включитися у процес організації підготовки і проведення виборів. Тому доцільно змінити строки регулярного формування нового складу або закінчення строків повноважень більшості членів територіальних комісій, наприклад, відразу після завершення чергових виборів або не менш як за рік до наступних чергових виборів.

Зазначені міркування певною мірою стосуються також строків утворення і формування складу територіальної виборчої комісії перед першими виборами. Необхідно, щоб така комісія була сформована і розпочала свою діяльність не менше ніж за 2-4 тижні до початку виборчого процесу перших виборів. Це, зокрема, надало б можливість Центральній чи обласній виборчій комісії організувати заходи з

підготовки (підвищення кваліфікації) членів новоутвореної територіальної виборчої комісії з метою підвищення рівня професіоналізму у її роботі.

3. Право бути членом територіальної виборчої комісії та кваліфікаційні вимоги

Відповідно до частин першої статті 21 Закону «Про місцеві вибори», до складу виборчої комісії, що здійснює підготовку та проведення відповідних місцевих виборів, можуть входити громадяни України, які *мають право голосу на цих місцевих виборах*. Остання вимога є надмірно обмежувальна, і часто (особливо при проведенні часткових місцевих виборів – проміжних, перших, додаткових чи повторних – ускладнює можливість формування якісного складу комісії. Враховуючи потребу регулярної участі членів постійно діючої комісії у її роботі протягом усього строку повноважень (кілька років), доцільно послабити зазначене обмеження, дозволяючи бути членом певної виборчої комісії виборцям, які проживають на території, доступній для оперативного транспортного сполучення, – відповідної області чи міста Києва, а в перспективі – АРК. Враховуючи повну відсутність цензу осідлості (обмежень, пов'язаних з місцем проживання) для кандидатів на місцевих виборах, таке часткове послаблення умов проживання не повинно викликати заперечень.

Зазначена пропозиція стосується усіх виборчих комісій місцевих виборів, у тому числі дільничних. Водночас для територіальних виборчих комісій – головних виборчих комісій відповідних місцевих виборів, уповноважених приймати юридично важливі рішення, у тому числі стосовно реєстрації кандидатів, результатів та дійсності виборів, реєстрації осіб, обраних на виборах (голів територіальних громад, депутатів місцевих рад) доцільно встановити певні додаткові вимоги.

Такі вимоги можуть мати характер кваліфікаційних стосовно права бути членом комісії чи претендувати на керівну посаду в комісії (певна освіта, досвід роботи і т. п.) або передбачати проведення спеціально створеною конкурсною комісією відкритого і публічного конкурсу серед поданих кандидатур.

4. Суб'єкти подання кандидатур до складу територіальних виборчих комісій

Доцільно послабити партійну монополію на внесення кандидатур до складу територіальних виборчих комісій. Так, наприклад, за парламентськими партіями доцільно зберегти право переважного внесення кандидатур лише у випадку, коли у відповідній адміністративно-територіальній одиниці існує легально зареєстрована місцева організація партії. Щодо інших суб'єктів, можна надати право внесення по одній кандидатурі:

- зареєстрованій місцевій організації партії;
- певній кількості депутатів місцевої ради (від трьох до десяти у залежності від кількісного складу ради);
- виборцям з урахуванням вимоги проживання у відповідній громаді (адміністративно-територіальній одиниці) шляхом збору підписів під поданням кандидатури) у кількості від десяти до тридцяти (п'ятдесяти) у залежності від кількості виборців у відповідній громаді (адміністративно-територіальній одиниці), визначеній на підставі відомостей Державного реєстру виборців.

При необхідності заміни члена комісії у разі закінчення строку (дострокового припинення) повноважень окремого члена комісії можна зберегти переважне право внесення нової кандидатури суб'єктом, від якого була внесена попередня кандидатура (у разі, якщо це місцева організація партії, що і на цей момент відповідає зазначеним вище умовам) або надати можливість внести кандидатуру усім зазначеним вище суб'єктам з проведенням жеребкування або відкритого конкурсу.

5. Суб'єкти утворення дільничних виборчих комісій і заміни членів цих комісій

При визначенні способу вирішення цієї проблеми слід брати до уваги істотну відмінність між ситуаціями проведення чергових місцевих виборів, з одного боку, позачергових, проміжних виборів, з іншого боку, і перших виборів – з третього. Особливістю є те, що при проведенні позачергових, проміжних та перших виборів до організації виборів задіяні лише окремі (відповідні) територіальні виборчі комісії. Тому чітке і беззаперечне визначення суб'єкта утворення дільничних виборчих комісій (частина перша статті 23 Закону «Про місцеві вибори») породжує проблему утворення дільничних виборчих комісій під час виборів, в організації яких так визначені комісії участі не беруть.

У зв'язку з цим, механізм формування дільничних виборчих комісій, передбачений чинним Законом «Про місцеві вибори», необхідно уважно і глибоко переглянути як щодо суб'єктів утворення, так і щодо суб'єктів подання кандидатур, щоб уникнути неузгодженостей, конфліктів та забезпечити їх надійне функціонування.

Ця особливість полягає в тому, що позачергові, проміжні та перші вибори проводяться в окремій громаді (адміністративно-територіальній одиниці), поселенні (зокрема, вибори старости) чи навіть окремому виборчому окрузі. У цьому випадку доцільно надати повноваження утворення дільничних виборчих комісій та формування складу (внесення змін до нього) головній виборчій комісії відповідних виборів.

Водночас у випадку чергових місцевих виборів, які є сукупністю усіх конкретних місцевих виборів, що проводяться одночасно, доцільно зберегти визначений рівень територіальних виборчих комісій, уповноважених на утворення дільничних виборчих комісій та формування складу (внесення змін до нього) на відповідній території.

6. Право бути членом дільничної виборчої комісії

Як і у випадку територіальних виборчих комісій, доцільно послабити вимоги осілості, допустивши проживання членів дільничної виборчої комісії на території відповідно області чи міста Києва, а в перспективі – АРК. Це, зокрема, знімає проблему тлумачення відповідної норми чинного Закону (частина перша статті 21) у випадку чергових виборів, на яких дільнична виборча комісія бере участь у проведенні усіх місцевих виборів на своїй території.

7. Суб'єкти подання кандидатур до складу дільничних виборчих комісій та механізми відбору кандидатур

Традиційно формування виборчих комісій здійснюється з числа кандидатур, внесених конкурентними суб'єктами виборчого процесу (претендентами на обрання – кандидатами чи суб'єктами висування кандидатів). Такий «партійний» спосіб формування дільничних виборчих комісій, взагалі кажучи, доцільно зберегти. Однак слід мати на увазі, що у деяких випадках (насамперед – при проведенні чергових місцевих виборів) кількість конкурентних суб'єктів може бути дуже великою, що (оскільки дільничні виборчі комісії формуються під час виборчого процесу) створює потребу швидких процедур відбору необхідної кількості членів комісій.

8. Контроль за дотриманням виборчого законодавства під час місцевих виборів

Контроль за дотриманням виборчого законодавства під час місцевих виборів, зокрема, при формуванні складу виборчих комісій, здійснює Центральна виборча комісія. Однак механізми цього контролю законодавчо не відпрацьовані. Велика кількість місцевих виборів, що проводяться одночасно, виключає можливість постійного ефективного централізованого контролю щодо дотримання та однакового застосування виборчого законодавства.

Створення регіональних представництв ЦВК, передбачених статтею 35 Закону «Про Центральну виборчу комісію», може поліпшити умови виконання цього повноваження ЦВК. Зокрема, такі представництва можуть здійснювати моніторинг перебігу виборчого процесу та здійснювати внутрішню (в рамках ЦВК) ініціативу розгляду Комісією порушень власного законодавства за власною ініціативою,

а також готувати матеріали для вирішення виборчих спорів, ініційованих скаргами до ЦВК суб'єктів виборчого процесу.

Регіональні представництва ЦВК можуть здійснювати і деякі інші повноваження, спрямовані на сприянні Комісії у здійсненні нею своїх функцій. Однак при цьому слід мати на увазі, що регіональне представництво є підрозділом Секретаріату ЦВК, який «виконує організаційну, юридичну, експертну, аналітичну, інформаційно-довідкову та матеріально-технічну роботу, спрямовану на забезпечення здійснення Комісією та її членами повноважень, передбачених цим Законом» (частина перша статті 33 Закону). Тому регіональним представництвам не можуть передаватися повноваження чи функції, що належать самій Центральній виборчій комісії чи її членам.

9. Призначення місцевих виборів

Одна із проблем - призначення місцевих виборів. Повноваження Верховної Ради України, передбачене Конституцією України, щодо призначення позачергових місцевих виборів парламент часто не реалізується вчасно. До того ж, строки проведення чергових виборів встановлено Законом і тому призначення цих виборів парламентом є суто формальним.

Пропозиції

Потрібно внести зміни до Конституції України. А саме, передбачити, що:

- строки проведення чергових виборів визначаються Законом; ЦВК у цьому випадку лише оголошує початок виборчого процесу;
- ЦВК уповноважена призначати інші види місцевих виборів.