

МІСЦЕВІ ВИБОРИ:
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЛЕЖНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД
та ПРИНЦИПИ ВИЗНАЧЕННЯ
КІЛЬКІСНОГО СКЛАДУ МІСЦЕВИХ РАД

Пропозиції щодо удосконалення Виборчого Кодексу України

С. Васильченко, В.Ковтунець

Виборчий кодекс: вікно можливостей для комплексного удосконалення виборчого законодавства.

Орієнтація на завершення реформи адміністративно-територіального устрою

Право громадян на участь у виборах та потреба політичного структурування суспільства. Право самовисування.

Практичні проблеми територіальної організації виборів: поділ на виборчі округи, розподіл мандатів.

Процедура та строки визначення чисельності виборців у громадах



Вибори до районних та обласних рад: що пропонує Виборчий кодекс

Чи можливо організувати вибори з дотриманням усіх норм та обмежень кодексу та без порушення обмежень, встановлених законодавством?

Районні ради:

- Фіксований кількісний склад
- Обмеження на представництво громад

Обласні ради:

- Фіксований кількісний склад
- Прив'язка округів до АТУ
- Обмеження на кількість мандатів з округу
- Обмеження кількості депутатів в округах
- Виборча система з перерозподілом по області



Районні ради: що пропонує Виборчий кодекс

Принципи представництва громад. Визначення кількісного складу районних рад.

Кількість мандатів у районній раді фіксована, залежить до кількості виборців у районі та має бути не меншою, ніж кількість громад (рад), які входять до району.

- 100 001 - 250 000 виборців - 42 мандати (або $>$, щоб = к-ті рад, що входять до району)
- 250 001 - 500 000 виборців - 54 мандати (або $>$, щоб = к-ті рад, що входять до району)
- 500 001 - 1 000 000 виборців - 64 мандати (або $>$, щоб = к-ті рад, що входять до району)
- 1 000 001 - 2 000 000 виборців - 84 мандати (або $>$, щоб = к-ті рад, що входять до району)
- більше 2 000 000 виборців – 120 мандатів (або $>$, щоб = к-ті рад, що входять до району)

Кількість мандатів на 1 округ = 2-4.



Районні ради: що пропонує Виборчий кодекс

Принципи представництва громад.
Багатомандатні виборчі округи.

Межі збігаються з межами сіл, селищ, міст, територій об'єднаних сільських, селищних, міських територіальних громад, що входять до складу відповідного району.

У кожному окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів.

Рішення ТВК про утворення таких округів не передбачено



Районні ради: що пропонує Виборчий кодекс

Принципи представництва громад.
Визначення кількісного складу районних рад.

Приклади суперечливих ситуацій із представництвом громад у районних радах за нормами Виборчого кодексу:

Приклад: Народицький район Житомирської області

- 1 громада у складі району
- Відповідно до кількості виборців, у районній раді має бути 26 депутатів
- При цьому згідно з Кодексом, представництво від громади (округу) має бути 2-4 депутати

Приклад. Кіцманський район Чернівецької області

- 29 громад у складі району
- Відповідно до кількості виборців, у районній раді має бути 36 депутатів
- При цьому згідно з Кодексом, представництво від громади (округу) має бути 2-4 депутати
- Підстав для застосування приписів ч. 4 статті Виборчого кодексу немає.

Стаття 197. Визначення загального складу Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад

Ч. 4 У разі якщо кількість депутатів, передбачена частиною третьою цієї статті для районної ради, є меншою, ніж кількість сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад, територіальні громади яких розташовані в межах відповідного району, загальний склад такої районної ради дорівнює кількості відповідних сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад.



Районні ради: що пропонує Виборчий кодекс

Принципи представництва громад.
Визначення кількісного складу районних рад.

Приклади суперечливих ситуацій із представництвом громад у районних радах за нормами Виборчого кодексу:

Якщо округ = рада на території району

При максимальній кількості в 4 депутати в окрузі, кількість депутатів від округів може бути меншою від кількості, розрахованої від кількості виборців.

Приклад.

Чернігівська область перспективний адмінподіл.



Районні ради: що пропонує Виборчий кодекс

Принципи представництва громад.
Визначення кількісного складу районних рад.

Приклади суперечливих ситуацій із представництвом громад у районних радах за нормами Виборчого кодексу:

Район	К-ть. н.п.	К-ть. виб.	К-ть. деп. за виб.	Мін.к-ть. деп. від округів
Бахмацький	81	34357	34	162
Бобровицький	54	24646	34	108
Борзнянський	63	25846	34	126
Варвинський	30	13195	26	60
Городнянський	76	21950	34	152
Ічнянський	76	24060	34	152
Козелецький	111	37745	34	222
Коропський	65	18154	26	130
Корюківський	66	20574	34	132
Куликівський	23	13539	26	46
Менський	56	28730	34	112
Ніжинський	69	22318	34	138
Новгород-Сіверський	83	10190	26	166
Носівський	47	24138	34	94
Прилуцький	99	28025	34	198
Ріпкинський	118	21310	34	236
Семенівський	70	13393	26	140
Сновський	57	18425	26	114
Сосницький	43	14232	26	86
Срібнянський	29	8500	26	58
Талалаївський	45	9826	26	90
Чернігівський	123	42288	34	246

Якщо округ = населений пункт

При мінімальній кількості в 2 депутати в окрузі, кількість депутатів від округів перевищує кількість, розраховану від кількості виборців.

Приклад.

Чернігівська область існуючий адмінподіл.



Районні ради: що пропонує Виборчий кодекс

Принципи представництва громад.
Визначення кількісного складу районних рад.

Приклади суперечливих ситуацій із представництвом громад у районних радах за нормами Виборчого кодексу:

Райони	Кількість рад	К-ть. виб.	К-ть. деп. за виб.	Мін. к-ть. деп. від округів
Бахмацький	21	34357	34	42
Козелецький	18	37745	34	36
Ніжинський	18	22318	34	36
Новгород-Сіверський	24	10190	26	48
Прилуцький	33	28025	34	66
Ріпкинський	27	21310	34	54
Чернігівський	19	42288	34	38

Якщо округ = рада на території району

При мінімальній кількості в 2 депутати в окрузі, кількість депутатів від округів може перевищувати кількість, розраховану від кількості виборців.

Приклад.
Чернігівська область існуючий адмінподіл.



Районні ради: що пропонує Виборчий кодекс

Принципи представництва громад.
Визначення кількісного складу районних рад.

Приклади суперечливих ситуацій із представництвом громад у районних радах за нормами Виборчого кодексу:

Район	Кількість рад	К-ть. виб.	К-ть. деп. за виб.	Макс. к-ть. деп. від округів
Бобровицький	4	24646	34	16
Ічнянський	5	24060	34	20
Куликівський	1	13539	26	4
Носівський	8	24138	34	32
Семенівський	4	13393	26	16
Сновський	1	18425	26	4
Срібнянський	2	8500	26	8

Якщо округ = рада на території району

При максимальній кількості в 4 депутати в окрузі, кількість депутатів від округів може бути меншою від кількості, розрахованої від кількості виборців.

Приклад.

Чернігівська область існуючий адмінподіл.



Пропозиції робочої групи:

Зменшити кількість обмежень на територіальну організацію виборів

Змінити спосіб визначення кількісного складу рад
(подано варіанти)

Зняти обмеження на кількість кандидатів в округах



Районні ради: пропозиції робочої групи:

Принципи представництва громад. Визначення кількісного складу районних рад.

Варіант 1 (із великими районними радами)

від громад чисельністю до 1000 виборців - 2 мандати;

- 1 000 до 3 000 виборців - 3 мандати;
- 3 000 до 6 000 виборців - 4 мандати;
- 6 000 до 10 000 виборців - 5 мандатів;
- 10 000 до 15 000 виборців - 6 мандатів;
- 15 000 до 30 000 виборців - 7 мандатів;
- понад 30 000 виборців - 8 мандатів;

Варіант 2 (спрямований на зменшення кількісного складу районних рад)

- від громад чисельністю до 10000 виборців -1 мандат;
- від громад чисельністю від 10000 до 100000 виборців - 2 мандати;
- від громад чисельністю понад 100000 виборців - 3 мандати;



Обласні ради: що пропонує Виборчий кодекс

Принципи представництва громад. Визначення кількісного складу обласних рад.

у обласній раді представлені райони та міста обласного значення (а не громади). Прямої вимоги до представлення кожної громади у обласній раді немає.

Кількісний склад обласної ради фіксований та залежить від загальної кількості виборців у області. Кількісний склад ради:

- від 500 001 до 1 000 000 виборців - 64 мандати
- від 1 000 001 до 2 000 000 виборців - 84 мандати
- більше 2 000 000 виборців – 120 мандатів

Територія району, міста обласного значення не може бути поділена між двома округами. На території міста обласного значення може бути утворено більше ніж один округ.



Обласні ради: що пропонує Виборчий кодекс. Моделювання.

Практичні проблеми територіальної організації виборів: поділ на виборчі округи, розподіл мандатів.

Приклад. Моделювання розподілу мандатів у Чернігівській обласній раді за нормами Виборчого кодексу (з використанням даних щодо результатів виборів 25.20.2015)



Кількість виборців: 801076
(за даними ДРВ на 29.02.2020)

Кількість мандатів у обласній раді: 64
(від 500 000 до 1 000 000 виборців - 64 деп.)

Кількість багатомандатних округів: від 4 до 8
(кількість мандатів/10) \pm 2

Поділ області на райони

За існуючим АТУ

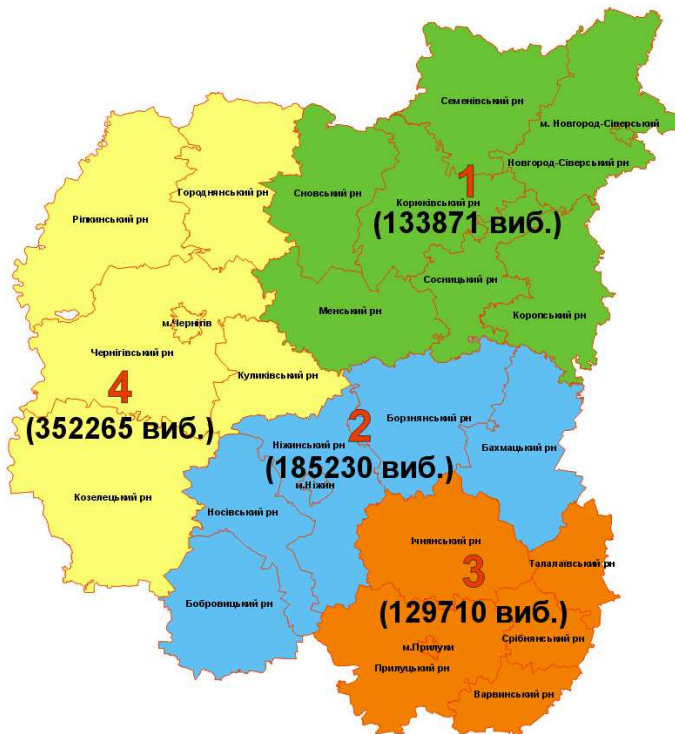


За перспективним планом

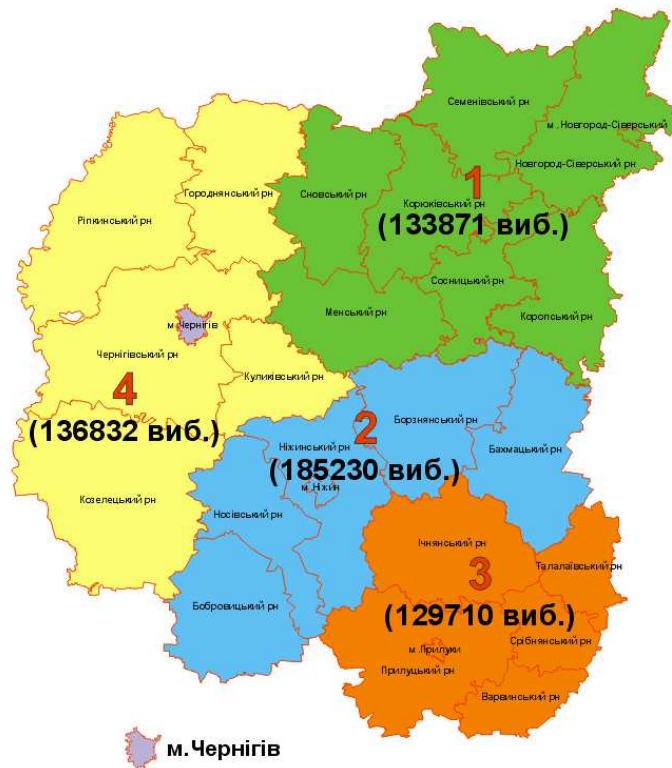


Можливий поділ на округи

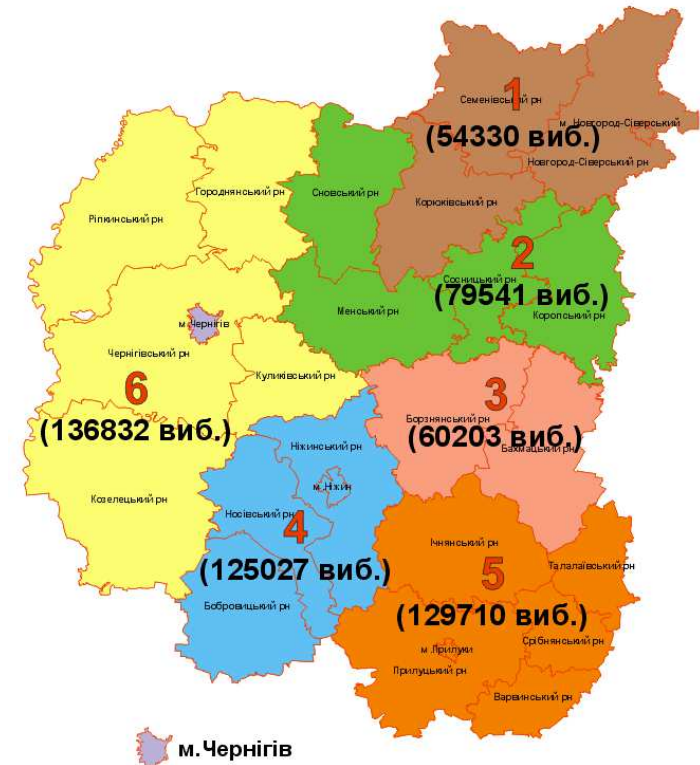
4 округи



6 округів



8 округів



Деснянський р-н **5**
 (130442 виб.)
 Новозаводський р-н **6**
 (84991 виб.)

Деснянський р-н **7**
 (130442 виб.)
 Новозаводський р-н **8**
 (84991 виб.)

Розподіл мандатів при 4-х округах



Партії	Кількість мандатів по списках					
	1 рег.	2 рег.	3 рег.	4 рег.	Єдиний	Загалом
ПАРТІЯ 1	3	2	1	5	1	12
ПАРТІЯ 2	2	2	2	4	2	12
ПАРТІЯ 3	1	2	2	4	2	11
ПАРТІЯ 4	1	2	1	4	3	11
ПАРТІЯ 5	1	2	1	2	3	9
ПАРТІЯ 6	0	0	0	2	3	5
ПАРТІЯ 7	1	0	0	2	1	4
ЗАГАЛОМ	9	10	7	23	15	64

Розподіл мандатів при 8-ми округах



Партії	Кількість мандатів по списках								Єдиний	Загалом
	1 р.	2 р.	3 р.	4 р.	5 р.	6 р.	7 р.	8 р.		
ПАРТІЯ 1	1	1	0	1	1	2	1	1	4	12
ПАРТІЯ 2	0	1	1	1	2	1	1	0	6	12
ПАРТІЯ 3	0	1	0	1	2	1	1	1	6	11
ПАРТІЯ 4	0	1	1	1	1	2	1	0	5	11
ПАРТІЯ 5	0	0	1	1	1	2	0	0	4	9
ПАРТІЯ 6	0	0	0	0	0	0	0	0	5	5
ПАРТІЯ 7	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4
ЗАГАЛОМ	1	4	3	5	7	8	4	2	34	64

Кількість кандидатів, які могли змінити місце у регіональному списку

Партії	Кількість кандидатів які набрали від 25% виборчої квоти	
	Всі його прихильники зробили відмітку	50% його прихильників зробили відмітку
ПАРТІЯ 1	15	1
ПАРТІЯ 2	6	1
ПАРТІЯ 3	6	0
ПАРТІЯ 4	15	0
ПАРТІЯ 5	12	1
ПАРТІЯ 6	0	0
ПАРТІЯ 7	0	0

Розподіл мандатів по списках

Списки	Кількість мандатів		
	4 округи	6 округів	8 округів
Регіональні	49	40	30
Єдиний	15	24	34

Розподіл мандатів по районах за перспективним планом

Район	К-ть громад	Кількість мандатів		
		4 округи	6 округів	8 округів
Корюківський	9	9	9	5
Ніжинський	16	10	10	8
Прилуцький	11	7	7	7
Чернігівський	20	23	14	14



Висновки. Моделювання виявило такі проблеми:

- При малій чисельності округів - партія не може висунути кандидатів на повний склад ради
- При великій чисельності округів - зменшення представництва округів і збільшення перерозподілу за обласними списками
- Не забезпечено представництво громад



Обласні ради: Пропозиції робочої групи:

Принципи представництва громад. Визначення кількісного складу районних рад.

Варіант 1 (із великими обласними радами).

- від громад чисельністю до 3000 виборців – 1 мандат;
- 3 000 до 10 000 виборців - 2 мандати;
- 10 000 до 20 000 виборців - 3 мандати;
- 20 000 до 30 000 виборців - 4 мандати;
- 30 000 до 50 000 виборців - 5 мандатів;
- 50 000 до 100 000 виборців - 6 мандатів;
- 100 000 до 200 000 виборців - 7 мандатів;
- від 200 000 до 500 000 виборців - 8 мандатів;
- від 500 000 до 1 000 000 виборців - 9 мандатів;
- понад 1 000 000 виборців - 10 мандатів;

Варіант 2 (спрямований на зменшення кількісного складу обласних рад)

За наявності в області невеликих громад, чисельність виборців у яких менша від квоти на один мандат, такі громади об'єднуються в один округ для забезпечення пропорційності між кількістю виборців і кількістю мандатів в окрузі):

- від громад (округів) чисельністю до 20 000 виборців – 1 мандат;
- від громад (округів) чисельністю від 20000 до 200000 виборців - 2 мандати;
- від громад (округів) чисельністю понад 1000000 виборців - 3 мандати



Процедура та строки визначення чисельності виборців у громадах: пропозиція робочої групи.

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

Варіант 2 Визначення складу місцевих рад усіх рівнів може здійснюватися автоматично станом на 1 жовтня кожного року на підставі відомостей ДРВ на офіційному веб-сайті ЦВК (з прийняттям нею відповідного рішення, або й без такого).

Міжнародні стандарти: право на самовисування

Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (de)

Veröffentlicht von: Organization for Security and Co-operation in Europe Datum: 29 Juni 1990

The CSCE/OSCE Copenhagen Document, 1990.

Відповідно до пункту 7.5 Копенгагенського документу ОБСЄ, держави-учасниці мають «поважати право громадян добиватися політичних та державних постів індивідуально чи в якості представників партій та їх організації, без дискримінації»

Відповідно до ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права,

Кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації,

згаданої в статті 2, і без необґрунтованих обмежень право і можливість:

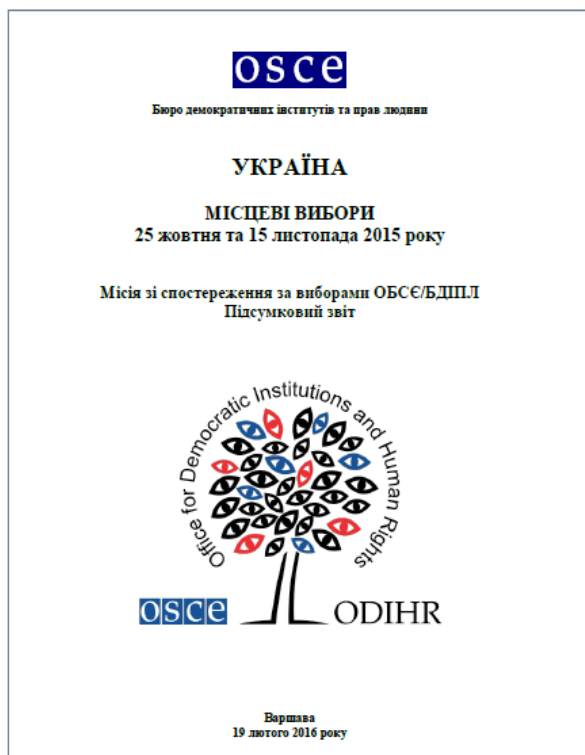
а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників;

б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців;



International Covenant on
Civil and Political Rights

Зауваження звіту ОБСЄ/БДІПЛ зі спостереження за місцевими виборами 2015 року:



Серед першочергових рекомендацій звіту за результатами спостереження за виборами 2015 року:

“Незалежні кандидати повинні отримати право брати участь у виборах на всіх рівнях місцевих рад відповідно до зобов’язань перед ОБСЄ”

Міжнародні стандарти: Формування виборчих округів:

Відповідно до пункту 1.2.2.2 Кодексу належної практики Венеціанської комісії, місця в виборному органі мають рівномірно розподілятися між виборчими округами.

Strasbourg, 30 October 2002

CDL-AD (2002) 23
Or. Fr.

Opinion no. 190/2002

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW
(VENICE COMMISSION)

CODE OF GOOD PRACTICE
IN ELECTORAL MATTERS

GUIDELINES
AND EXPLANATORY REPORT

Adopted by the Venice Commission
at its 51st and 52nd sessions
(Venice, 5-6 July and 18-19 October 2002)

Принцип рівноправності голосів

i. має поширюватися принаймні на вибори до нижніх палат законодавчих органів та стосовно до **регіональних і місцевих виборів**;

ii. має на увазі справедливий і чіткий розподіл місць між виборчими округами на підставі **одного з наступних критеріїв: чисельність населення даного округу,**

чисельність громадян, що в ньому проживають (включно з неповнолітніми), чисельність зареєстрованих виборців і, можливо, чисельність фактично голосуючих жителів. Можна передбачити відповідне поєднання цих критеріїв розподілу;

iii. Могуть бути взяті до географічній критерій та межі адміністративного поділу чи й, можливо, навіть історичні границі;

iv. **Максимально припустиме відхилення від норми 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**);

v. без зміни меж виборчих округів, які, по змозі, мають збігатися з адміністративними межами;

Міжнародні стандарти: Завчасне та інклюзивне ухвалення змін до виборчої системи:

Strasbourg, 30 October 2002

CDL-AD (2002) 23
Or. Fr.

Opinion no. 190/2002

EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW
(VENICE COMMISSION)

CODE OF GOOD PRACTICE
IN ELECTORAL MATTERS

GUIDELINES
AND EXPLANATORY REPORT

Adopted by the Venice Commission
at its 51st and 52nd sessions
(Venice, 5-6 July and 18-19 October 2002)

Кодекс належних практик у виборчих справах Венеціанської комісії: «основні елементи виборчого права, зокрема, виборча система, склад виборчих округів та визначення меж виборчих округів **не повинні переглядатись менше ніж за рік до проведення виборів**» (п. II.2.b)