

виборчих округів згідно зі статтею 113 Конституції України, тобто на підставі адміністративно-територіального устрою. Кількість таких округів становитиме 27. Очолити ці округи зможуть люди, які працюватимуть на постійній основі не тільки під час проведення виборів, а й у міжвиборчій період. На цей час за ними треба законодавчо закріпити питання контролю щодо складання списку виборців, організації навчання майбутніх членів територіальних та дільничних виборчих комісій від політичних партій, взаємодії з органами місцевого самоврядування з надання консультативної та методичної допомоги в проведенні місцевих виборів, контролю за зберіганням матеріальних цінностей (виборчих скриньок, комп'ютерів тощо). Крім того, стаття 35 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» дозволяє мати регіональні представництва на місцях, і їх треба створити з розширеними повноваженнями, зокрема й керівництвом територіальних виборчих округів.

Голови таких територіальних виборчих округів залежно від кількості виборців в області додатково матимуть одного-двох помічників.

Сьогодні таке нововведення може мати більше критики, ніж підтримки, але не забуваймо, що кожна область проводить і обирає обласну раду, і всі організаційні заходи щодо їх проведення мають практичне випробування і в багатьох випадках набули позитивного досвіду.

Зрештою, це – ідея, яку я пропоную розглянути учасниками конференції і дати їй належну оцінку.

Дякую за увагу.

Ю. Б. КЛЮЧКОВСЬКИЙ,
народний депутат України

Еволюція територіальної організації загальнонаціональних виборів

Шановні колеги!

Мені дуже приємно привітати цю конференцію, і насамперед Центральну виборчу комісію, з її проведенням. Це дійсно – можливість обговорити на професійному рівні достатньо багато проблем, які завжди виникатимуть при будь-якому застосуванні таких складних законів, як виборчі. І мені хотілося б побажати всім учасникам плідної дискусії, результати якої призвели б до дальшого вдосконалення виборчого законодавства.

Я не хотів би вступати в жодні політичні дискусії, тому пропо-

ною замість того, щоб зачіпати гострі політичні проблеми, подумати над такою досить аполітизованою проблемою, як територіальна організація виборів, оскільки вона, мені здається, відіграє певну роль у тих труднощах, які виникали на виборах. Проблема територіальної організації виборів властива представницькій демократії за її суттю. Як тільки чисельність громадян стає такою, що вони не можуть зібратися в одному місці, як це було в грецьких полісах чи сьогодні практикується в певних швейцарських кантонах, виникає питання, як організувати голосування в різних місцях, щоб забезпечити можливість участі у виборах кожного громадянина, незалежно від місця його перебування.

Отже, територіальна організація виборів покликана насамперед забезпечити «прив'язку» до відповідної виборчої дільниці кожного виборця, де б він не перебував. Тим самим вона забезпечує кілька основних принципів виборчого права – загальності виборів, рівності виборців та їх особистого і однократного голосування у їх неподільній єдності. Таким чином, у центрі уваги проблеми територіальної організації виборів стоїть не власне територія, а виборець і його місце голосування. З тим пов'язані певні особливості розуміння територіальності в сенсі організації та проведення виборів. Первинними тут є територіальні утворення, призначені для безпосереднього голосування виборців, які прийнято називати виборчими дільницями. Як зазначено в законі 2005 року про вибори, виборчі дільниці утворюються з метою організації і проведення голосування та підрахунку голосів виборців.

Прошу звернути увагу: в цьому визначенні, по суті, акцент робиться не на територію, а на виборців, які поєднуються спільним голосуванням. Для цього на кожній виборчій дільниці організується одне, я підкреслюю, одне місце для голосування, оскільки саме в цьому полягає основне призначення виборчої дільниці. У виборчому праві зарубіжних країн їх дуже часто називають пунктами голосування – «point», «station».

Традиційно в Україні виборчі дільниці є тимчасовими утвореннями, які існують тільки під час виборчого процесу. Суб'єкт їх утворення змінювався: від місцевих рад або їх президій в 1990–1991 роках – до окружних чи територіальних виборчих комісій, починаючи з 1994 року, а в окремих випадках – до Центральної виборчої комісії. Українське виборче законодавство поділяло виборчі дільниці на типи за їх специфікою і на види – за розміром. Починаючи з 1994 року, законодавство прямо вказує на три типи виборчих дільниць: звичайні, спеціальні та закордонні. Ці типи розрізняються насамперед відповідними категоріями виборців, для голосування яких вони призначені. Знову зверніть увагу: не

територією, а типами виборців, ступенем пов'язання з відповідною територією, лише через це. Звичайні виборчі дільниці утворюються для організації голосування виборців за місцем їх проживання. До території звичайної виборчої дільниці відносять житлові будинки, гуртожитки, будинки для осіб похилого віку тощо, тобто ті приміщення, які служать місцем проживання громадян у сенсі статті 29 Цивільного кодексу України. Інакше кажучи, критерієм віднесення виборця до звичайної дільниці є адреса житла в сенсі закону України про свободу пересування і вільний вибір місця проживання в Україні. Ось ці розходження в понятійному апараті двох фундаментальних законодавчих актів, а також конфіденційний характер інформації про місце проживання чи адресу житла особи створюють низку принципових труднощів щодо такого віднесення виборця до дільниці. З цим пов'язана і проблема списків виборців, запровадження Державного реєстру виборців. До території звичайної виборчої дільниці не включаються, і це теж обмежує сенс територіальності для них, місця перебування виборців, можливості пересування яких тимчасово, хоча, можливо, і на тривалий час, обмежені внаслідок їх фізичного або юридичного стану чи умов перебування. У таких місцях утворюються спеціальні виборчі дільниці. Таким чином, утворення спеціальних виборчих дільниць є засобом забезпечення виборчих прав громадян, зокрема дотримання принципу загального виборчого права, хоча містить загрозу щодо дотримання інших принципів – засади однакості голосування.

Водночас дуже умовно можна говорити про територіальність спеціальних виборчих дільниць. Кожна з них охоплює скоріше заклад чи установу або його частину, ніж частину території поселення. Звернімо увагу на дві проблеми, пов'язані з утворенням спеціальних виборчих дільниць. По-перше: відмінність у режимах різних підрозділів стаціонарних лікувальних закладів, а також різних дільниць установ кримінально-виконавчої системи повинна би стати підставою для утворення в такому закладі чи установі кількох виборчих дільниць. Проте подібна практика, по суті, відсутня, що мимоволі створює перешкоди в реалізації виборчих прав певним категоріям виборців. По-друге: звернімо увагу на те, що з метою уникнення зловживань закон у редакції 2005 року встановив підстави для утворення спеціальної виборчої дільниці у винятковому випадку, тобто в строки, які відрізняються від загальних.

Така вимога закону покладає особливу відповідальність на місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які уповноважені вносити пропозиції про утворення спеціальних

виборчих дільниць. Щодо віднесення до них закладів чи установ, де перебувають виборці з обмеженими можливостями пересування, практика виборів 2006 року знає кілька випадків, коли виявляли забуті стаціонарні лікувальні заклади, в яких у загальному порядку через недогляд місцевої влади виборчі дільниці не були утворені.

Спроби звернутися з поданням до Центральної виборчої комісії щодо утворення таких дільниць у винятковому порядку були безуспішними через відсутність передбачених законом підстав. Це стосувалося міста Києва, Луганської та Волинської областей.

Закордонні виборчі дільниці призначені для підготовки організації та проведення голосування двох категорій виборців. По-перше, це ті громадяни, які перебувають з різних підстав або проживають на день виборів на території іншої держави. І, по-друге, це спеціальна категорія виборців – військовослужбовці України, які на день виборів проходять службу у військовій частині, дислокованій за межами України. Закордонні виборчі дільниці утворюються не в кожній іноземній державі і, тим більше, не в кожному місці, де перебувають громадяни України. Відсутність українського суверенітету на відповідній території спричиняє суттєве звуження можливостей Української держави створити належні умови для участі виборців, що перебувають за кордоном, у голосуванні. Не кажучи вже про інші форми участі у виборах, зокрема у проведенні передвиборної агітації.

Закордонні виборчі дільниці найбільше засвідчили умовність поняття територіальності, оскільки охоплюють не стільки територію іншої держави, скільки виборців – громадян України, які перебувають за кордоном. Фактично, вони тільки визначають місце голосування для таких виборців.

Природний поділ виборчих дільниць на чотири види за розміром: великі, середні, малі і особливо малі, тягне за собою певні юридичні наслідки – це і вимоги до розміру приміщення для голосування, і межа кількісного складу дільничної виборчої комісії. У зв'язку з цим доцільно обговорити проблему верхньої межі розміру дільниці. Закон 2005 року знизив допустиму верхню межу з трьох тисяч до двох з половиною тисяч виборців, проте ця вимога далеко не скрізь була дотримана під час виборів 2006 року. Так, у місті Києві з тисячі двадцяти чотирьох виборчих дільниць двісті тринадцять (майже 21 відсоток) перевищували межу за розміром у дві з половиною тисячі, в тому числі сім дільниць мали понад три тисячі виборців. Подібна ситуація склалася в Севастополі: з 215 дільниць тридцять п'ять (або 17 відсотків) перевищували межу, а п'ять – межу в три тисячі. У Дніпропетровській області таких

дільниць було сто сімдесят, їх вистачило б на цілій окремий округ, одинадцять з них – понад три тисячі, Одеській області – сто чотирнадцять, з них п'ятнадцять – понад три тисячі, у Львівській області – сто дев'ятнадцять – понад три тисячі, у Київській області – дев'яносто вісім, з них сімнадцять – понад три тисячі, в Донецькій – дев'яносто сім, з них одна – понад три тисячі.

Водночас елементарний розрахунок показує: якщо два члени комісії витрачають на обслуговування одного виборця дві хвилини, то виборча комісія, в якій бюлетені видають 10 членів комісії, за дванадцять годин неперервної роботи може пропустити через дільницю тільки 1800 виборців. Очевидно, що утворення надто великих дільниць розраховане на неповну явку виборців. Цікаво, що тисяча вісімсот – дві тисячі виборців є статистичною верхньою межею кількості виборців, які проголосували на одній дільниці 26 березня 2006 року. Нам вдалося нарахувати тільки 139 дільниць, де кількість виборців, що взяли участь у голосуванні, перевищила 2 тисячі. Це становить 0,4 відсотка всіх дільниць, або 1,3 відсотка кількості великих дільниць. У зв'язку з цим виглядає цілком природною вимога щодо встановлення верхньої межі чисельності виборців на виборчій дільниці у 2 тисячі, як це неодноразово рекомендувалося Місією спостерігачів ОБСЄ/БДПЛ.

Інший рівень територіальної організації виборів традиційно називають в Україні виборчим округом, який зазвичай тісно пов'язаний з виборчою системою. Якщо представницький мандат (чи єдиний мандат) розподіляється з урахуванням підсумків голосування всіх виборців, говорять про так званий об'єднаний електорат, і вибори тоді відбуваються в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі. Проте часто на виборах колегіального представницького органу конкретний розподіл мандатів відбувається в окремих територіальних одиницях. У цьому випадку говорять про роз'єднаний електорат, а відповідні територіальні виборчі утворення називають виборчими округами.

Найбільш типова ситуація з роз'єднаним електоратом виникає при застосуванні мажоритарної виборчої системи з одномандатними округами, коли депутат визнається обраним за підсумками голосування лише свого округу і результати виборів у різних округах жодним чином між собою не пов'язані. Проте термін «виборчий округ» використовують також і в іншому сенсі, особливо при застосуванні виборчої системи з єдиним загальнодержавним округом. Ідеться про так звані територіальні виборчі округи.

Територіальний виборчий округ є проміжним просторовим утворенням, призначеним забезпечити управлінський та інформаційний зв'язок між виборчими органами, що утворюються на

виборчій дільниці та в єдиному загальнодержавному окрузі. Тобто, створити умови для ефективного управління підготовкою та проведенням виборів. Визначена законом кількість територіальних округів, на які поділяється територія України, є довільною. Число 225 встановлене за традицією, з часу застосування змішаної виборчої системи.

Цікаво нагадати, що на виборах Президента України 1991–1994 років у єдиному загальнонаціональному окрузі утворювалося не 225, а 27 територіальних виборчих округів, межі яких збіглися з межами областей Криму, Києва та Севастополя. У середині цих округів існувала ще одна проміжна – районна – ланка. Перехід до 225 округів, не пов'язаних безпосередньо з адміністративно-територіальним поділом держави, був мотивований зменшенням залежності виборчих комісій від адміністративного впливу і вперше запроваджений законом про вибори Президента України 1999 року.

Зауважимо, що у зв'язку з природою одномандатних округів їх кількість строго визначалася кількістю депутатських мандатів, які розподілялися в межах мажоритарної виборчої системи, тому під час цих виборів закордонні виборчі дільниці включалися до складу одного з одномандатних округів у Києві, на території якого знаходилося Міністерство закордонних справ України. Зміна статусу округів та умовність їх кількості при застосуванні виборчої системи з єдиним загальнодержавним округом дає змогу відмовитися від цього підходу та об'єднати всі закордонні виборчі дільниці в додатковий закордонний виборчий округ, очевидно, зі статусом територіального. Організацію такого окремого двісті двадцять шостого закордонного виборчого округу, що дало можливість повніше врахувати специфічну природу закордонних виборчих дільниць, уперше було передбачено законом України про вибори Президента 2004 року.

Формування одномандатних виборчих округів під час виборів 1998–2002 років і раніше, в 1990–1994 роках, вимагало для забезпечення принципу матеріальної рівності виборців, тобто рівності ваги голосу кожного виборця, утворювати такі округи з приблизно однаковою кількістю виборців.

Вимогу щодо приблизної рівності вперше встановив закон 1993 року, при цьому допустиме відхилення не мало перевищувати 20 відсотків орієнтовно середньої кількості виборців в округах. Закони 1997 та 2001 років зменшили цю величину до 10 відсотків, щоправда, це все одно не вирішувало характерної для застосування розділеного електорату проблеми рівності ваги голосу, оскільки рівень участі виборців у голосуванні в різних округах був різним.

Інша вимога щодо утворення виборчих округів як одномандатних, так і територіальних, пов'язана з необхідністю забезпечення управлінських умов, зокрема, наявності інфраструктури зв'язку та доріг. Із цих міркувань традиційно передбачається, що округи утворюються з урахуванням адміністративно-територіального устрою на рівні районів і міст обласного значення. Ступінь строгості врахування цих обох вимог залежить від природи округу – одномандатного чи територіального. Одночасне дотримання цих двох вимог є внутрішньо суперечливим. Тому під час останнього застосування змішаної виборчої системи в 2002 році пріоритет було надано вимозі приблизної рівної кількості виборців, а друга вимога була послаблена, тобто одномандатні округи могли утворюватися з порушенням меж районів та міст обласного значення.

Під час виборів Президента як 1999, так і 2004 років, територіальні виборчі округи за традицією утворювалися з дотриманням обох згаданих вимог. Однак у цьому випадку перша вимога була послаблена, оскільки кількість дільниць з приблизною рівністю в окрузі відповідними законами не встановлювалася, а друга стала основною – дотримання меж адміністративно-територіальних одиниць. Враховуючи технологічний характер територіальних округів, це не мало принципового значення. Закон України 2005 року «Про вибори народних депутатів України» вперше відмовився від вимоги приблизно однакової кількості виборців у територіальних виборчих округах. Втрата округом статусу основного для встановлення результатів виборів дала можливість змінити критерій для його утворення, оскільки на передній план вийшли питання оптимізації управління виборчим процесом. Тому в основу поділу території загальнодержавного виборчого округу на територіальні виборчі округи було покладено вимогу приблизно рівної кількості виборчих дільниць у територіальному виборчому окрузі.

При попередньому застосуванні територіальних виборчих округів під час президентських виборів 2004 року і раніше кількість виборчих дільниць у різних виборчих округах значно коливалася. Так, існували виборчі округи, до складу яких входило 318 виборчих дільниць (округ № 167 у Тернопільській області), і водночас були виборчі округи, до складу яких входило лише сорок п'ять виборчих дільниць. Різниця майже у вісім разів, як це було в окрузі № 175 у Харківській області. Очевидно, що навантаження на територіальні чи окружні виборчі комісії в таких округах було суттєво відмінним, тому надалі використання старого критерію поділу на округи за кількістю виборців було нелогічним.

У зв'язку з новим підходом до утворення виборчих округів їх кількість у деяких регіонах змінилася. Кількість округів зменши-

лася переважно в урбанізованих регіонах, де більшість великих дільниць збільшилася в тих регіонах, де багато невеликих за чисельністю населення сільських поселень, у кожному з яких необхідно утворити виборчу дільницю. Попервах це викликало деякі непорозуміння політичного характеру, проте зміна критерію дала можливість ефективніше спланувати та організувати роботу округних виборчих комісій, а їх матеріально-технічне забезпечення сприяло оптимізації управління виборчим процесом.

Коротко зауважу, що проблеми територіальної організації місцевих виборів мають дещо інший характер, часто залежний від територіального масштабу адміністративної одиниці, в якій проводяться місцеві вибори. Так, застосування мажоритарної системи одномандатних округів при виборах сільської чи селищної ради буквально перевертає співвідношення «виборчий округ – виборча дільниця». На одній виборчій дільниці можуть бути зосереджені кілька виборчих округів, а в селі, де утворено лише одну виборчу дільницю і обирається сільська рада, всі одномандатні виборчі округи на одній дільниці. Таким чином, дільниця виявляється більшим утворенням, ніж виборчий округ.

На закінчення хочу оприлюднити ідею, яка народилася в середовищі фахівців з виборчих питань, як членів Центральної виборчої комісії, так і народних депутатів. Ідеться про те, щоб системно територіальних виборчих округів та виборчих дільниць зробити постійною, а не тимчасовою, що дало б змогу розв'язати кілька проблем.

По-перше: постійні виборчі дільниці дають змогу забезпечити стабільну прив'язку виборця до місця голосування і обійти заплутану проблему місця проживання як критерію належності виборця до звичайної виборчої дільниці. Це спростить проблему запровадження Державного реєстру виборців і дасть можливість звільнити дільничну виборчу комісію в майбутньому від проблеми списків виборців.

По-друге: обмежений термін дії виборчих дільниць традиційно провокує суттєві порушення вимог законодавства щодо розміру дільниці, наявності належного приміщення для голосування. Для їх розв'язання просто немає часу. Створення і постійний моніторинг мережі дільниць дали б можливість без особливої напруги забезпечити контроль Центральної виборчої комісії за дотриманням законодавства в цій частині.

По-третє: заздалегідь відома кількість виборчих дільниць на території України дасть змогу також завчасно утворити територіальні виборчі округи з дотриманням критерію приблизної рівності кількості дільниць. При цьому можна відійти від стереотипної

цифри 225 і продумати таку кількість територіальних округів, яка б забезпечила оптимальний рівень управління організацією підготовки проведення виборів.

І нарешті, загальновідома мережа територіальних округів та виборчих дільниць дасть змогу підняти на належний організаційний рівень підготовку майбутніх членів окружних та дільничних виборчих комісій, забезпечити їх професіоналізм під контролем Центральної виборчої комісії. Такий законопроект стосовно засад територіальної організації виборів в Україні нині розробляється Інститутом виборчого права у співпраці з Центральною виборчою комісією.

Дякую за увагу.

Є. Г. КАРТАШОВ,
Запорізький міський голова

Практика та досвід роботи органів місцевого самоврядування

Я дуже щасливий з того, що можу виступити на сьогоднішній конференції, розуміючи, що порушені на ній проблеми є наслідком недосконалості виборчих законів та виборчої системи, застосованої під час останніх виборів в Україні. Я представляю потужне промислове місто України, потенціал якого настільки високий, що за виробництвом промислової продукції на душу населення Запоріжжя випереджає Донецьк, Дніпропетровськ приблизно удвічі, Харків та інші міста – більше ніж у 6 разів. Ми маємо величезне техногенне навантаження і завжди дуже вимогливо ставимось до центральної влади, щоб місцеве самоуправління визначалось як одна із провідних ланок.

Щодо виступів Президента, Прем'єра, Голови Верховної Ради України – всі вони говорять, що влада має зосереджуватися на місцях, у місцевого самоврядування. Що є критерієм цієї влади – це повага у формі бюджету. Я знаю, що проект бюджету на 2007 рік у першому читанні пройшов у Верховній Раді України, але я ще не знаю нічого про зміст того бюджету. А де ж тоді повага до місцевої влади, якщо їй невідомо, які кошти закладено у державний бюджет? Ми вивчали досвід багатьох європейських країн і знаємо, що там у містах залишається 60–70 відсотків промислового виробництва. У нас же залишається до 30 відсотків з урахуванням субвенцій – 40 відсотків від того, що виробляє місто. Як може місто далі розвиватися?

На фоні такого фінансування ми проводили вибори і з'ясували проблеми у Запоріжжі. Я думаю, що проблема була і зали-