

## УТВОРЕННЯ ОДНОМАНДАТНИХ ОКРУГІВ ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ ЧЕРГОВИХ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ ВИБОРІВ 2012 РОКУ: ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ТА МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

### Аналітична записка

Ковриженко Д.С.,

*Директор правових програм Лабораторії законодавчих ініціатив*

---

#### **1. Вимоги до утворення виборчих округів, встановлені Законом „Про вибори народних депутатів України”**

---

Порядок і строки утворення одномандатних округів визначено Законом „Про вибори народних депутатів України” від 17 листопада 2011 р. Відповідно до статті 18 цього Закону, вибори народних депутатів України проводитимуться у загальнодержавному виборчому окрузі, який включатиме всю територію України та закордонні виборчі дільниці, та у 225 одномандатних округах, що утворюватимуться ЦВК на постійній основі. Цією ж статтею, а також п. 6 Прикінцевих та перехідних положень Закону встановлено ряд інших вимог до утворення виборчих округів:

- округи повинні утворюватись виключно в межах 27 регіонів – областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя;
- відхилення кількості виборців у кожному одномандатному окрузі не повинно перевищувати 12% орієнтовної середньої кількості виборців в одномандатних округах, яка визначатиметься ЦВК на підставі відомостей Державного реєстру виборців;
- кількість округів у кожному з 27 регіонів має бути встановлена не пізніше ніж за 200 днів до дня голосування;
- ЦВК має утворити одномандатні виборчі округи за 180 днів до дня голосування;
- рішення про утворення округів повинно бути оприлюднене за 175 днів до дня голосування.

---

#### **2. Оцінка регулювання утворення виборчих округів Венеціанською комісією та Міжнародною фундацією виборчих систем**

---

Положення нового виборчого Закону та покладеного в його основу законопроекту були предметом аналізу Венеціанської комісії та Міжнародної фундації виборчих систем. Зауваження експертів цих інституцій в частині регулювання порядку утворення округів загалом зводились до наступного:

- у законі необхідно чітко закріпити принцип неперервності меж виборчих округів та вимоги до визначення меж виборчих округів;
- варто визначити перелік випадків, за яких допускається відхилення у кількості виборців в округах у межах 12% граничної величини відхилення (наприклад, у випадку необхідності врахування інтересів національних меншин);
- при утворенні округів мають враховуватись місця компактного проживання національних меншин;
- закон повинен визначати критерії, за якими виборці на закордонних дільницях мають розподілятися між одномандатними округами, утвореними в межах м. Києва;

- закон повинен передбачати періодичний перегляд меж одномандатних виборчих округів;
- утворення округів та перегляд їхніх меж мають здійснюватись за результатами публічних консультацій<sup>1</sup>;
- при утворенні виборчих округів необхідно враховувати адміністративно-територіальний устрій країни<sup>2</sup>.

Через відсутність закону щодо територіальної організації виборів виконання цих рекомендацій, а також вирішення інших проблем, пов'язаних з утворенням виборчих округів, залежатиме від Центральної виборчої комісії.

### 3. Основні проблеми, пов'язані з утворенням виборчих округів

#### 3.1. Відсутність чітких критеріїв визначення кількості виборчих округів у регіонах

Критерії встановлення кількості виборчих округів у кожному з 27 регіонів новим Законом „Про вибори народних депутатів України” визначено нечітко. У його Прикінцевих та перехідних положеннях йдеться лише про те, що ця кількість має визначатись ЦВК з урахуванням кількості виборців на момент прийняття відповідного рішення за даними Державного реєстру виборців. Однак при цьому залишається незрозумілим, як і в яких межах має враховуватись кількість виборців при визначенні кількості округів в регіонах. Оскільки Законом передбачена можливість утворення округів з відхиленням у 12% від середньої кількості виборців в округах, існує висока імовірність того, що кількість округів в регіонах

#### Вставка 1

##### Основні підходи до визначення кількості округів у регіонах та кількості мандатів для округів: досвід окремих європейських країн

1. Перелік округів та кількість відведених для кожного округу мандатів визначено безпосередньо в законі про вибори чи іншому законі. Такий підхід застосовується в Ісландії, Люксембурзі, Македонії, Мальті, Німеччині, Польщі, Угорщині, Хорватії.
2. Законом прямо або опосередковано (шляхом прив'язки до адміністративно-територіального устрою) визначено перелік і межі округів, однак при цьому не визначено кількість мандатів, яка розподіляється у кожному з них. Для визначення кількості мандатів для кожного округу кількість виборців у ньому ділиться на кількість виборців в усіх округах і множиться на кількість місць, які розподіляються в усіх округах; нерозподілені між округами мандати розподіляються за методом найбільших залишків. Цей спосіб визначення кількості мандатів для округів застосовується на парламентських виборах (виборах до нижніх палат парламентів) в Австрії, Албанії, Болгарії, Данії, Естонії, Іспанії, Італії, Латвії, Фінляндії.
3. Законом опосередковано визначено перелік і межі округів (ці межі збігаються з межами регіонів), однак не визначено кількість мандатів, відведених кожному округу. Ця кількість визначається за методом д'Ондта: кількість виборців у кожному окрузі послідовно ділиться на цілі числа (1, 2, 3, 4, 5) – найбільші частки у кількості, що відповідає кількості мандатів, які підлягають розподілу в округах, визначають кількість мандатів, які відводяться кожному округу. Цей метод застосовується у Португалії.
4. Законом опосередковано визначено межі округів (ці межі збігаються з межами регіонів), однак не визначено кількість мандатів, які розподіляються у кожному з них. Ця кількість визначається за складною формулою з використанням метода Сен-Лаю. Такий підхід застосовується для визначення кількості мандатів у багатомандатних округах в Норвегії: 1) до кількості виборців в окрузі станом на кінець року, що передє року проведення виборів, додається площа округу у квадратних кілометрах, помножена на 1.8; 2) отримані для кожного округу числа послідовно діляться на непарні числа (1, 3, 5, 7, 9, 11...); 3) розподіл між округами 169 найбільших залишків, отриманих в результаті ділення, визначає кількість мандатів, отриманим кожним з округів; 4) від кількості мандатів для кожного округу віднімається 1 компенсаційний мандат, отриманий залишок дорівнює кількості мандатів, які розподіляються в окрузі безпосередньо (всього в округах розподіляється 150 мандатів; 19 мандатів - компенсаційні).
5. Перелік та межі округів законом не визначено, однак Законом встановлено загальні принципи утворення виборчих округів. Такий підхід застосовується у Грузії, Мальті, Словенії.

<sup>1</sup> Див.: Енніс Д., Вайзе Г. Огляд та аналіз проекту Закону „Про вибори народних депутатів України”, Міжнародна фундація виборчих систем, 2011 р., с. 11-15; Коментарі до Закону „Про вибори народних депутатів України”, прийнятого Верховною Радою України 17 листопада 2011 р., підготовлені Міжнародною фундацією виборчих систем спільно з Лабораторією законодавчих ініціатив, 2011 р., с. 2-4.

<sup>2</sup> CDL-AD(2011)037. Venice Commission and OSCE/ODIHR. Joint Opinion on the Draft Law on Election of the People's Deputies of Ukraine, adopted by the Council for Democratic Elections at its 38<sup>th</sup> meeting (Venice, 13 October 2011) and by the Venice Commission at its 88<sup>th</sup> Plenary Session (Venice, 14-15 October 2011), pp. 8-9.

вираховуватиметься саме на основі 12% відхилення. За цим критерієм в окремих регіонах може бути утворено більшу кількість округів, ніж було б утворено при суворому дотриманні принципу пропорційного представництва регіонів в парламенті, а в інших – меншу (див. Таблицю 1 нижче).

Як свідчить досвід країн Європи, кількість виборчих округів у регіонах та кількість мандатів в округах зазвичай визначається на підставі чітких та обґрунтованих критеріїв, що суттєво зменшує імовірність політичних впливів на процес „нарізки” округів (див. Вставку 1).

Громадський консорціум виборчих ініціатив у Заяві від 27.02.2012 р. щодо процедури утворення виборчих округів для проведення чергових виборів народних депутатів України наголошував на тому, що кількість одномандатних виборчих округів у кожному з регіонів має визначатись з обов’язковим дотриманням принципу пропорційності кількості виборців у відповідному регіоні до загальної кількості зареєстрованих виборців у загальнодержавному окрузі за формулою  $N=225*(Q_R/Q_T)$ , де  $N$  – кількість округів у регіоні,  $Q_R$  – кількість виборців у відповідному регіоні, а  $Q_T$  – загальна кількість зареєстрованих виборців у загальнодержавному виборчому окрузі. При цьому ті регіони, які отримують найбільші залишки від зазначеного поділу, мають отримати по одному додатковому округу (метод найбільших залишків). Основними аргументами саме на користь такого підходу до визначення кількості округів в регіонах є те, що він:

- забезпечує приблизно рівну „вагу” голосів виборців та пропорційне представництво регіонів у парламенті;
- є зрозумілим та простим у застосуванні – т.зв. „проста квота” (квота Т.Хейра) та метод найбільших залишків використовувались при визначенні кількості мандатів, отриманих кожною партією або блоком на виборах за пропорційною системою та пропорційною складовою змішаної системи;
- є чи не найбільш поширеним в країнах Європи з-поміж інших підходів до визначення кількості округів у регіонах чи кількості мандатів в округах (якщо не брати до уваги фіксацію переліку, меж округів та кількості мандатів, які в них розподіляються, безпосередньо в Законі);
- має очевидні переваги порівняно з методом округлення до цілих чисел найбільших дробових залишків, отриманих в результаті ділення кількості виборців в окрузі на кількість зареєстрованих виборців, помножену на 225, – адже у ряді випадків після округлення дробових залишків до цілих чисел (і це видно з Таблиці 1) частина округів все одно не була б розподілена між регіонами, і розподіляти її доводилося б шляхом жеребкування чи в інший спосіб;
- усуває ризики зловживань при утворенні округів з 12% відхиленням від середньої кількості виборців в округах – у випадку застосування методу найбільших залишків утворити в певному регіоні значну кількість округів за рахунок зменшення кількості виборців у них до 88% від середньої кількості виборців в округах, було б практично неможливо.

З Таблиці 1 випливає, що застосування методу найбільших залишків при визначенні кількості виборчих округів у регіонах призведе до збільшення кількості округів в одних регіонах (у порівнянні з кількістю округів, утворених для проведення парламентських виборів 2002 р.) та зменшення цієї кількості в інших регіонах. Наприклад, в Автономній Республіці Крим, Луганській, Полтавській та Черкаській областях має бути утворено на 1 округ менше, в Донецькій області – на 2 округи менше, тоді як в Івано-Франківській,

Київській областях – на 1 округ більше, в м. Києві – на 4 округи більше (за рахунок прикріплення до округів у м. Києві закордонних виборчих дільниць). В решті регіонів кількість округів у порівнянні з 2002 р. не зміниться взагалі.

**Таблиця 1.** Можливі варіанти визначення кількості виборчих округів у кожному з 27 регіонів на основі положень Закону „Про вибори народних депутатів України”

Регіон	Кількість виборців станом на 31.03.2002 р.	Кількість виборців станом на 31.01.2012	Кількість округів у кожному регіоні на виборах народних депутатів України 2002 р.	Кількість округів у регіоні, визначена пропорційно до кількості виборців в окрузі (кількість виборців в окрузі, поділена на загальну кількість виборців у загальнодержавному окрузі, помножена на 225)	Кількість округів у регіоні, визначена на основі методу найбільших залишків	Можлива мінімальна та максимальна кількість округів, визначена з урахуванням 12% відхилення
Автономна Республіка Крим	1 551 410	1 543 565	10	<u>9</u> ,44696184	9	9-10
Вінницька область	1 381 801	1 299 675	8	<u>7</u> ,95430068	8	8-9
Волинська область	777 857	785 485	5	<u>4</u> ,80734327	5	5
Дніпропетровська область	2 824 467	2 717 617	17	<u>16</u> ,6324218	17	15-18
Донецька область	3 696 887	3 421 939	23	<u>20</u> ,9430294	21	19-23
Житомирська область	1 076 806	1 016 980	6	<u>6</u> ,22414427	6	6-7
Закарпатська область	905 573	961 108	6	<u>5</u> ,88219518	6	6
Запорізька область	1 522 256	1 475 401	9	<u>9</u> ,02978296	9	9-10
Івано-Франківська область	1 053 110	1 081 359	6	<u>6</u> ,6181581	7	6-7
Київська область	1 443 912	1 464 400	8	<u>8</u> ,96245439	9	9-10
Кіровоградська область	870 678	793 819	5	<u>4</u> ,85834921	5	5
Луганська область	1 959 922	1 835 834	12	<u>11</u> ,2357133	11	11-12
Львівська область	2 015 185	1 987 873	12	<u>12</u> ,1662258	12	11-13
Миколаївська область	952 383	940 981	6	<u>5</u> ,75901345	6	6
Одеська область	1 837 578	1 835 019	11	<u>11</u> ,2307253	11	11-12
Полтавська область	1 285 334	1 211 744	8	<u>7</u> ,41614336	7	7-8
Рівненська область	854 559	871 786	5	<u>5</u> ,33552463	5	5-6
Сумська область	1 015 296	947 833	6	<u>5</u> ,80094922	6	6
Тернопільська область	859 352	864 644	5	<u>5</u> ,291814	5	5-6
Харківська область	2 313 259	2 204 888	14	<u>13</u> ,494406	14	13-15
Херсонська область	911 942	873 741	5	<u>5</u> ,34748966	5	5-6
Хмельницька область	1 112 986	1 062 407	7	<u>6</u> ,50216763	7	6-7
Черкаська область	1 112 453	1 054 183	7	<u>6</u> ,45183492	6	6-7
Чернівецька область	698 760	704 856	4	<u>4</u> ,31387582	4	4
Чернігівська область	992 313	897 703	6	<u>5</u> ,49414244	6	5-6
м. Київ + закордонні виборчі дільниці	—	2 599 387	12	<u>15</u> ,9088278	16	15-18

Region	Кількість виборців станом на 31.03.2002 р.	Кількість виборців станом на 31.01.2012	Кількість округів у кожному регіоні на виборах народних депутатів України 2002 р.	Кількість округів у регіоні, визначена пропорційно до кількості виборців в окрузі (кількість виборців в окрузі, поділена на загальну кількість виборців у загальнодержавному окрузі, помножена на 225)	Кількість округів у регіоні, визначена на основі методу найбільших залишків	Можлива мінімальна та максимальна кількість округів, визначена з урахуванням 12% відхилення
м. Київ без закордонних дільниць	2 078 744	2 160 962	_____	<u>13,2255691</u> (якби закордонні дільниці не приєднувались до м. Києва)	_____	_____
м. Севастополь	298 838	309 140	2	<u>1,8920057</u>	2	2
Закордонний виборчий округ (враховано у м. Києві)	_____	438 425	_____	<u>2,68325872</u> (якби для закордонних дільниць створювався окремий округ)	_____	_____
<b>Всього</b>		<b>36 763 367</b>	225	<b>210**</b>	225	225

Сірим кольором позначено округи, що отримали найбільші залишки від поділу кількості виборців в них на загальну кількість зареєстрованих виборців, помножену на 225.

\* Підкреслено кількість мандатів, які отримує регіон при суто пропорційному розподілі мандатів, тобто без округлень у більший чи менший бік.

\*\* Загальна кількість мандатів визначена шляхом сумування кількості мандатів (враховано лише цілі числа без округлення) у кожному з регіонів. У цій кількості мандатів враховано кількість мандатів у місті Києві (15) з урахуванням того, що до округів у ньому будуть прикріплені закордонні виборчі дільниці, до списків виборців на яких буде включено 438 425 виборців. Таким чином, при пропорційному розподілі мандатів між 27 регіонами на основі кількості виборців у таких регіонах всього не буде розподілено 15 мандатів. Розподіл таких мандатів може здійснюватись різними методами – шляхом жеребкування, методу найбільших залишків тощо.

### 3.2. Відсутність вимог щодо неперервності меж округів та врахування при їх визначенні меж районів і міст обласного значення

Законодавством більшості європейських країн прямо закріплено принципи неперервності меж округів та „прив'язку” цих меж до існуючого адміністративно-територіального устрою. Відповідні вимоги закріплено, зокрема, законами про вибори (виборчими кодексами) Албанії, Болгарії, Грузії, Данії, Іспанії, Італії (за винятком густонаселених регіонів – Ломбардії, П'ємонт, Венето, Лаціо, Кампанії та Сицилії, у кожному з яких утворюється 2 округи, а в Ломбардії - 3), Люксембургу, Мальти, Німеччини (межі муніципалітетів, округів та міських районів повинні враховуватись при утворенні одномандатних округів там, де це є можливим), Норвегії, Польщі (межі округів не повинні порушувати меж повятів та міст на правах повіту), Португалії, Румунії та Словенії.

Аналогічні вимоги свого часу знайшли відображення і в українських Законах „Про вибори народних депутатів України” 1997 та 2001 років.

**Таблиця 2.** Вимоги до утворення одномандатних виборчих округів на парламентських виборах за змішаною системою 1997 - 2011 рр.

Вимоги	Закон № 541/97-ВР від 24.09.1997 р.	Закон № 2766-III від 18.10.2001 р.	Чинний Закон
Порядок прийняття рішення про утворення	Рішення приймається ЦВК за пропозиціями ВР АРК, обласних, Київської і Севастопольської міських рад	Рішення приймається ЦВК	Рішення приймається ЦВК
Гранична величина відхилення кількості виборців в округах	10% від середньої по Україні кількості виборців у виборчому окрузі	10% від орієнтовної середньої кількості виборців в округах (як правило). Орієнтовна середня кількість визначається ЦВК на	12% від орієнтовної середньої кількості виборців в одномандатних округах, яка визначається ЦВК на

Вимоги	Закон № 541/97-ВР від 24.09.1997 р.	Закон № 2766-III від 18.10.2001 р.	Чинний Закон
		підставі даних Держкомстату	підставі відомостей Державного реєстру виборців
Неперервність меж округів	+	+	-
Урахування адміністративно-територіального устрою	Закріплено принцип врахування адміністративно-територіального устрою при визначенні меж округів. Округи утворюються в межах 27 регіонів.	До складу одномандатного округу можуть бути включені один або кілька районів, міст (обласного чи республіканського значення), районів у містах або їх частин	Округи утворюються в межах 27 регіонів.
Урахування місць компактного проживання національних меншин	+	-	-
Строк оприлюднення рішення про утворення округів	120 днів до дня виборів	87 днів до дня виборів (у триденний строк після прийняття рішення)	175 днів до дня голосування

Проте новий Закон „Про вибори народних депутатів України” не містить вимог щодо неперервності меж округів, тоді як адміністративно-територіальний устрій при їх утворенні має враховуватись лише до рівня регіонів, а не районів та міст обласного/республіканського значення. Відсутність у новому Законі цих положень створює поживний ґрунт для політизації процесу утворення округів і т.зв. „джеррімендерінгу” – „нарізки” округів, покликаної забезпечити концентрацію в одних округах виборців, які підтримують певну політичну партію чи кандидата і розпорошення електорату, що підтримує політичних конкурентів, між декількома виборчими округами з тим, щоб у жодному з таких округів вони не мали підтримки більшості виборців.

З урахуванням зазначеного імовірними можуть бути такі варіанти „нарізки” округів – утворення т.зв. „анклавів” на території певних округів, поділ одного району між декількома округами, приєднання до міст частин районів і навіть невеликих сусідніх міст. Варто відзначити і те, що новий Закон (як і попередні версії виборчих законів) не містить вимог щодо приблизної рівновіддаленості центрів округів від їхніх меж. Як наслідок – центри округів можуть бути визначені таким чином, що для транспортування виборчої документації з окремих ДВК до ОВК потрібно буде долати значні відстані. Останнє може негативно вплинути на оперативність встановлення підсумків голосування в межах виборчих округів та результатів виборів в цілому. У зв’язку з цим при визначенні меж виборчих округів Центральної виборчій комісії варто дотримуватись принципу неперервності меж округів, максимально враховувати існуючий адміністративно-територіальний до рівня районів та міст обласного значення, а також визначати центри округів таким чином, щоб ці центри були приблизно рівновіддаленими від меж округів (там де це є можливим).

#### Вставка 2.

##### **Вимоги до утворення виборчих округів, перегляду їхніх меж та визначення кількості мандатів для округів в окремих країнах Європи**

**Литва.** Межі одномандатних округів визначаються з урахуванням кількості виборців в округах, поділу території держави на одномандатні округи під час останніх парламентських виборів та адміністративно-територіального устрою Литви. Кількість виборців в одномандатних округах не повинна бути меншою за 80% чи перевищувати 120% середньої кількості виборців в усіх одномандатних округах. Виборці, що постійно проживають за межами Литви, прикріплюються до виборчого округу за місцезнаходженням Сейму.

**Мальта.** В процесі здійснення перегляду меж округів ЦВК повинна враховувати наступні правила: 1) частки від поділу кількості виборців в кожному окрузі на кількість мандатів, які розподіляються в окрузі, повинні бути практично рівними; 2) кількість виборців в окрузі не повинна перевищувати або бути меншою за 5% величини виборчої квоти (яка визначається шляхом поділу кількості виборців в окрузі на кількість мандатів, закріплених за ним), помноженої на кількість мандатів в окрузі; 3) острови Мальтійського архіпелагу (за винятком о. Мальта) повинні складати єдиний округ і

не ділитись між декількома округами.

**Німеччина.** Для проведення виборів до Бундестагу одномандатні округи утворюються з дотриманням таких правил: 1) межі округів не повинні виходити за межі федеральних земель; 2) кількість округів у кожній федеральній землі має бути пропорційною кількості виборців на території цієї землі; 3) кількість виборців в окрузі не повинна перевищувати середню кількість виборців в округах на 15% або бути меншою за 85% від цієї кількості; якщо величина перевищення складає 25%, межі округів мають бути переглянуті; 4) межі округів повинні бути неперервними; 5) по можливості, при утворенні виборчих округів мають враховуватись межі муніципалітетів, округів та міських районів.

**Польща.** Вибори до Сейму проводяться у 41 багатомандатному виборчому окрузі, у кожному з яких розподіляється не менше 7 мандатів. Межі округів можуть збігатись з межами воєводств або їх частин, при цьому межами виборчих округів не можуть порушуватись межі повітів, що входять до їх складу, та міст на правах повіту. Державна виборча комісія повинна внести Сейму подання про зміну меж виборчих округів у випадку зміни адміністративно-територіального устрою держави, зміни кількості виборців у виборчому окрузі чи державі в цілому (кількість виборців встановлюється станом на кінець третього кварталу року, що передує року закінчення повноважень Сейму). При цьому перегляд меж повітів, що тягне перегляд меж виборчих округів, не допускається, якщо до закінчення строку повноважень Сейму залишилось менше 12 місяців, а також у період після призначення позачергових виборів до Сейму та до дня офіційного визнання результатів виборів. Рішення Сейму про зміну меж виборчих округів та про зміну кількості закріплених за ними мандатів може бути прийняте не пізніше ніж за 3 місяці до дня, в який закінчується строк призначення виборів до Сейму, а у разі дострокового припинення повноважень Сейму - таке рішення не може бути прийняте взагалі.

**Румунія.** Відповідно до Закону про вибори до Палати депутатів і Сенату, кожні 70 000 жителів мають бути представлені у нижній палаті парламенту одним депутатом. Кількість жителів визначається на основі даних останнього загального перепису населення. Вибори до Палати депутатів проводяться у 43 багатомандатних виборчих округах, межі 41 з яких мають збігатись з межами провінцій, 1 – з межами муніципалітету Бухарест. Для голосування виборців, які постійно проживають за межами Румунії, утворюється окремий виборчий округ. Назви та перелік виборчих округів затверджено окремим Додатком до Закону про вибори до Палати депутатів і Сенату. В межах кожного з виборчих округів утворюються територіальні виборчі округи. Кількість територіальних округів а межах кожного виборчого округу визначається шляхом ділення кількості виборців у ньому на 70 000 (норма представництва виборців у нижній палаті парламенту). Якщо в результаті поділу отримано залишок, більший за 0,5, в межах виборчого округу утворюється ще один додатковий округ. При цьому кількість територіальних округів у багатомандатному окрузі не повинна бути меншою за 4. При визначенні меж територіальних округів у кожному виборчому окрузі мають враховуватись наступні принципи: 1) виборчий округ може бути сформований з цілих територіальних округів, а не їх частин; 2) територія територіального округу повинна розташовуватись виключно в межах провінції або м. Бухарест; 3) територіальні округи повинні включати одну або декілька адміністративно-територіальних одиниць; 4) для голосування виборців, що постійно проживають за межами Румунії, утворюється 4 територіальних округи. Територіальні виборчі округи вперше утворюються на підставі рішення Уряду, прийнятого у відповідності до рішення спеціального парламентського комітету, утвореного з урахуванням принципу пропорційного представництва у його складі всіх парламентських фракцій. В подальшому межі територіальних виборчих округів переглядаються органом адміністрування виборчого процесу (Permanent Electoral Authority). Такий перегляд повинен проводитись щорічно у випадку зміни в структурі, назвах, рівнях адміністративно-територіального устрою, а також після кожного перепису населення (рішення про зміну меж і номерів територіальних округів має прийматись не пізніше як за 12 днів до дня виборів). Перегляд меж територіальних округів також повинен проводитись у випадку, якщо після останніх виборів до парламенту кількість виборців у територіальному окрузі змінилась на 10% і більше.

**Словенія.** Для проведення виборів до Державних Зборів утворюється 8 багатомандатних виборчих округів, у кожному з яких обирається 11 депутатів. Для голосування виборців, які належать до угорської та італійської національних меншин утворюється 2 окремих округи. Межі виборчих та територіальних округів визначаються з урахуванням таких принципів: 1) голоси виборців в багатомандатних округах повинні мати приблизно рівну вагу; 2) при утворенні виборчих і територіальних округів враховуються їх географічні, культурні та інші особливості; 3) територіальний округ може включати територію одного чи більше муніципалітетів або частину муніципалітету (громади); 4) територія кожного виборчого округу поділяється на 11 територіальних виборчих округів, які утворюються так, щоб в межах кожного територіального округу було зареєстровано приблизно однакову кількість виборців

**Угорщина.** Вибори до парламенту проводяться за змішаною („зв'язаною“) виборчою системою: 106 депутатів обираються в одномандатних виборчих округах, 93 – за загальнонаціональними списками. Одномандатні округи утворюються з дотриманням наступних вимог: 1) округи утворюються виключно в межах регіонів та міста Будапешт; 2) межі округів повинні бути неперервними; 3) кількість виборців в округах має бути приблизно однаковою, при цьому кількість виборців в окрузі може відхилитись від середньої кількості виборців в округах лише у разі необхідності врахування географічних, етнічних, історичних, релігійних особливостей округу, міграції населення та з метою виконання вимог до утворення округів, встановлених законом (щодо неперервності меж і т.д.); 4) райони міста Будапешт, інші міста та села можуть бути поділені між двома і більше округами лише у випадку, якщо кількість виборців в них перевищує середню кількість виборців в одномандатних округах. Кількість округів у кожному з регіонів та Будапешті затверджена Додатком 1 до Закону ССІІІ 2011 р. про вибори членів парламенту, а їх номери, центри та межі – Додатком № 2 до цього ж Закону. Якщо відхилення кількості виборців в окрузі від середньої кількості виборців в одномандатних округах складає 20% і більше виборців, парламент зобов'язаний внести зміни до Додатку 2 до Закону про парламентські вибори. Величина відхилення вираховується станом на день проведення попередніх парламентських виборів. При цьому зміни до цього Додатка не можуть вноситись у період з першого дня року, що передує року проведення виборів, до дня проведення чергових парламентських виборів включно. Межі виборчих округів також підлягають обов'язковому перегляду у випадку перегляду меж регіонів та міста Будапешт.

**Хорватія.** Для проведення виборів до парламенту територія Хорватії ділиться на 10 багатомандатних округів, у кожному з яких розподіляється 14 мандатів. Для голосування виборців, які постійно проживають за кордоном, утворюється окремий виборчий округ (округ № 11). Для голосування представників національних меншин також утворюється окремий виборчий округ, межі якого збігаються з межами території Хорватії (округ № 12). Право на представництво в парламенті мають такі меншини: угорська (1 депутат), італійська (1 депутат), чеська та словацька (1 депутат), австрійська,

болгарська, німецька, польська, ромська, румунська, русинська, російська, турецька, українська, молдавська та єврейська (1 депутат), албанська, боснійська, чорногорська, македонська та словенська (1 депутат). Перелік та межі округів визначаються окремим Законом про виборчі округи для проведення виборів до парламенту 1999 р. Згідно із законом про парламентські вибори, при перегляді меж виборчих округів мають враховуватись такі вимоги: 1) відхилення у кількості виборців між округами не повинно перевищувати 5%; 2) при визначенні меж виборчих округів повинні максимально враховуватись межі муніципалітетів, районів та міст.

### **3.3. Розподіл закордонних виборчих дільниць між одномандатними округами, утвореними у м. Києві**

Згідно із статтею 22 чинного Закону „Про вибори народних депутатів України”, закордонні виборчі дільниці повинні утворюватись ЦВК при закордонних дипломатичних установах України, у військових частинах (формуваннях), дислокованих за межами України, з рівномірним віднесенням до всіх одномандатних округів, які утворюються на території міста Києва.

Як зазначалось вище (див. Таблицю 1), залежно від обраних ЦВК критеріїв визначення кількості одномандатних округів у регіонах, у м. Києві може бути утворено від 15 до 18 виборчих округів. Якщо кількість округів у місті Києві визначатиметься шляхом поділу суми загальної кількості виборців у столиці України та кількості виборців на закордонних дільницях на загальну кількість зареєстрованих виборців, помножену на 225, то з урахуванням методу найбільших залишків у Києві мало б бути утворено 16 виборчих округів. Загальна кількість закордонних дільниць при дипломатичних установах і у військових частинах, дислокованих за межами України (в Ліберії та Сербії), згідно з даними ЦВК станом на 3 березня 2012 року, може становити 120 дільниць.

В контексті розподілу закордонних дільниць між округами у м. Києві виникає два основних запитання: 1) Що саме мається на увазі в Законі під „рівномірним віднесенням” закордонних дільниць до одномандатних округів у м. Києві? 2) За якими саме критеріями і в який спосіб закордонні виборчі дільниці мали б ділитись між округами в столиці України?

Поняття „рівномірного віднесення” закордонних дільниць до округів у м. Києві можна тлумачити двояко: як відносно рівномірний розподіл *виборців* на закордонних дільницях між 16 можливими округами у м. Києві та як відносно рівномірний розподіл *виборчих дільниць* між округами у м. Києві. Від цього тлумачення значною мірою залежатиме співвідношення між кількістю „закордонних” виборців та виборцями м. Києва у кожному з округів на території столиці України.

Наприклад, при рівномірному розподілі дільниць між округами в Києві, до кожного з 15 округів необхідно було б віднести приблизно 8 закордонних дільниць. Кількість виборців на закордонних дільницях є різною і коливається від 44 виборців (виборча дільниця № 55 при Посольстві України в Малайзії) до 55 851 виборця (виборча дільниця № 58 при Посольстві України в Республіці Молдова)<sup>3</sup>. Віднесення декількох великих закордонних дільниць до одного з округів у м. Києві за рахунок відповідного зменшення кількості виборців м. Києва у такому окрузі, з урахуванням наведеного вище підходу до розуміння „рівномірного віднесення” дільниць до округів, не вважатиметься порушенням Закону „Про вибори народних депутатів України”. Проте за певних умов приєднання великих закордонних дільниць до одномандатного округу в Києві може бути досить вигідним для певних

<sup>3</sup> Дані щодо кількості виборців на закордонних дільницях наведено станом на день проведення повторного голосування з виборів Президента України 2010 р.



кандидатів і не вигідним для інших. Наприклад, маловідомому в Києві кандидату, який висувається партією, що на останніх виборах підтримувалася на певних закордонних дільницях з високою явкою виборців, було б дуже вигідно отримати округ з невеликою кількістю столичних виборців та значною кількістю виборців на закордонних дільницях, які, як правило, активно голосують у день виборів.

Ситуація з розподілом дільниць між округами ускладнюється й тим, що Закон не дає прямої відповіді на ряд інших запитань. Зокрема, питання про те, чи повинні закордонні дільниці, утворені в одній і тій самій державі розподілятися між декількома округами, яким чином ЦВК має визначати конкретний одномандатний округ чи конкретну закордонну дільницю, яка відноситиметься до певного одномандатного округу (шляхом жеребкування, в „ручному” режимі чи в інший спосіб).

**Таблиця 3.** Кількість виборців та результати повторного голосування з виборів Президента України 2010 р. на закордонних виборчих дільницях з кількістю виборців понад 5000 осіб

ВД, №	Дипломатична установа, при якій утворено дільницю	Кількість виборців	Явка виборців (% від внесених до списків виборців)	Розподіл електоральних симпатій між кандидатами у Президенти
109	Посольство України в Чеській Республіці	6149	2522 (41%)	Тимошенко: 85%, Янукович: 12%, проти всіх: 3%
81	Генеральне консульство України в Тюмені (Російська Федерація)	6569	136 (2%)	Тимошенко: 22%, Янукович: 74%, проти всіх: 4%
96	Генеральне консульство України в Чикаго (США)	6615	1372 (21%)	Тимошенко: 91%, Янукович: 3%, проти всіх: 6%
41	Генеральне консульство України в Торонто (Канада)	6777	1017 (15%)	Тимошенко: 82%, Янукович: 10%, проти всіх: 8%
7	Посольство України в Республіці Білорусь	6862	699 (10%)	Тимошенко: 32%, Янукович: 64%, проти всіх: 4%
93	Посольство України у США	7348	207 (3%)	Тимошенко: 76%, Янукович: 13%, проти всіх: 11%
94	Генеральне консульство України в Нью-Йорку	9504	1157 (12%)	Тимошенко: 89%, Янукович: 6%, проти всіх: 5%
80	Генеральне консульство України в Ростові-на-Дону (Російська Федерація)	9632	236 (2%)	Тимошенко: 13%, Янукович: 85%, проти всіх: 2%
79	Генеральне консульство України у Санкт-Петербурзі (Російська Федерація)	10166	708 (7%)	Тимошенко: 20%, Янукович: 77%, проти всіх: 3%
64	Генеральне консульство України у Франкфурті-на-Майні (ФРН)	15193	763 (5%)	Тимошенко: 59%, Янукович: 34%, проти всіх: 7%
26	Генеральне консульство України в Хайфі (Держава Ізраїль)	15751	678 (4%)	Тимошенко: 19%, Янукович: 79%, проти всіх: 2%
59	Консульство України у м. Бельці (Республіка Молдова)	15817	316 (2%)	Тимошенко: 10%, Янукович: 89%, проти всіх: 1%
66	Генеральне консульство України у Гамбурзі (ФРН)	16061	717 (4%)	Тимошенко: 54%, Янукович: 41%, проти всіх: 5%
95	Генеральне консульство України в Сан-Франциско (США)	17780	815 (5%)	Тимошенко: 93%, Янукович: 5%, проти всіх: 2%
62	Посольство України в ФРН	20441	974 (5%)	Тимошенко: 55%, Янукович: 36%, проти всіх: 9%
63	Посольство України в ФРН, відділення у Бонні	24644	437 (2%)	Тимошенко: 67%, Янукович: 30%, проти всіх: 3%
65	Генеральне консульство України в Мюнхені (ФРН)	27417	1193 (4%)	Тимошенко: 58%, Янукович: 35%, проти всіх: 7%
78	Посольство України в Російській Федерації	34663	2699 (8%)	Тимошенко: 22%, Янукович: 75%, проти всіх: 3%
25	Посольство України в Державі Ізраїль	37826	844 (2%)	Тимошенко: 35%, Янукович: 63%, проти всіх: 2%
58	Посольство України в Республіці Молдова	55851	1332 (2%)	Тимошенко: 13%, Янукович: 86%, проти всіх: 1%

Проте, „рівномірне віднесення” виборчих дільниць до одномандатних округів у м. Києві може полягати також у рівномірному розподілі виборців на закордонних дільницях між

округами в столиці України. Якщо „рівномірне віднесення” дільниць до округів розуміти саме так, то 438 425 виборців на закордонних дільницях мали б бути рівномірно розподілені між 15 виборчими округами, і в середньому на кожен округ мало б припадати близько 29 228 виборців закордонних дільниць. Однак у цьому випадку відносно рівномірно були б розподілені виборці, а не дільниці – до одних округів довелося б віднести значну кількість невеликих закордонних дільниць, а до окремих округів – включити лише одну велику закордонну дільницю з тим, щоб надмірно не зменшувати кількість виборців м. Києва у відповідному окрузі. Крім того, рівномірно розподілити виборців закордонних дільниць між округами в м. Києві все одно не вдалось би – адже на трьох з них (№№ 78, 25 та 58) кількість виборців суттєво перевищує 29 228 виборців. У будь-якому випадку, рівномірний розподіл виборців закордонних дільниць між округами відкриває куди менше можливостей для політичних маніпуляцій у порівнянні з рівномірним розподілом між округами саме виборчих дільниць.

З огляду на це при розподілі закордонних дільниць між одномандатними округами в м. Києві варто було б виходити з того, що до кожного з виборчих округів мало б відноситись, як правило, не більше 29 228 виборців закордонних дільниць. Розподіл конкретних дільниць між округами варто було б здійснювати шляхом відкритого жеребкування.

### **3.4. Відсутність вимог щодо проведення публічних консультацій стосовно визначення кількості округів в регіонах та їхніх меж**

Законодавством переважної більшості країн Європи не передбачено проведення публічних консультацій при вирішенні питань, пов'язаних з визначенням меж виборчих округів чи встановленням кількості мандатів, які в них розподіляються. Це можна пояснити декількома

причинами. У ряді держав (Ісландія, Люксембург, Македонія, Мальта, Німеччина, Польща, Угорщина, Хорватія) перелік, межі, центри округів та кількість відведених їм мандатів визначено безпосередньо у законі про вибори. Відповідно, оскільки проекти змін до законів зазвичай обговорюються як в парламенті, так і за його межами, потреби у додатковому закріпленні на законодавчому рівні обов'язковості проведення консультацій стосовно питань, пов'язаних з утворенням округів та розподілом мандатів між ними, немає. У тих європейських державах, де межі та/або кількість округів в регіонах чи кількість закріплених за округами мандатів безпосередньо законом не визначені, закон, як правило, визначає підстави і основні принципи перегляду меж округів

#### **Вставка 3.**

##### **Перегляд меж виборчих округів: досвід Мальти**

Згідно із статтею 61 Конституції Мальти, межі виборчих округів переглядаються з періодичністю раз на 2-5 років у зв'язку з прийняттям парламентом рішення про зміну кількості округів, в яких обираються члени парламенту, або на підставі даних перепису населення (відразу після його проведення). В процесі здійснення перегляду меж округів ЦВК повинна враховувати наступні правила: 1) частки від поділу кількості виборців в кожному окрузі на кількість мандатів, які розподіляються в окрузі, повинні бути практично рівними; 2) кількість виборців в окрузі не повинна перевищувати або бути меншою за 5% величини виборчої квоти (яка визначається шляхом поділу кількості виборців в окрузі на кількість мандатів, закріплених за ним), помноженої на кількість мандатів в окрузі; 3) острови Мальтійського архіпелагу (за винятком Мальти) повинні складати єдиний округ і не повинні ділитись між декількома округами. У випадку схвалення ЦВК рішення про зміну меж виборчих округів, Голова ЦВК зобов'язаний письмово повідомити Прем'єр-міністра та лідера опозиції про перегляд меж округів. Не пізніше як через 2 місяці після отримання такого повідомлення, Прем'єр-міністр зобов'язаний внести до парламенту подання про зміну меж виборчих округів. Не пізніше як через 5 місяців після одержання такого подання парламент повинен або затвердити рішення ЦВК про перегляд меж округів, або зобов'язати ЦВК переглянути прийняте рішення. Через 6 місяців з дня повідомлення Прем'єр-міністра про прийняте ЦВК рішення або після затвердження такого рішення парламентом чи через 2 місяці після прийняття парламентом рішення про перегляд рішення ЦВК щодо меж округів, Голова ЦВК зобов'язаний оприлюднити рішення ЦВК щодо меж округів.

(кількості мандатів для округів). Такі підстави та принципи визначено досить чітко, що

забезпечує прогнозованість та легітимність рішень, пов'язаних з територіальною організацією виборів, а також суттєво зменшує вплив політичних чинників на їх прийняття. Більше того, в окремих країнах попередні проекти рішень стосовно меж округів та розподілу мандатів між ними проходять багатоступеневу процедуру погоджень. Наприклад, в Албанії проект рішення ЦВК щодо кількості мандатів для кожного округу підлягає затвердженню парламентом. Подібний порядок перегляду меж округів встановлено Законом про загальні вибори Мальти (див. Вставку 3), Законом про федеральні вибори Німеччини (пропозиції Комісії з питань округів щодо перегляду меж одномандатних округів та можливих варіантів їх нарізки вносяться Федеральному міністру внутрішніх справ, який оприлюднює такі пропозиції та передає їх на розгляд Бундестагу), Виборчим кодексом Польщі.

В Україні перелік, межі та центри одномандатних виборчих округів законом не визначено. Принципи, якими має керуватись ЦВК при визначенні кількості округів у кожному регіоні та їхніх меж, є нечіткими. Саме по собі ЦВК є органом, рішення якого далеко не завжди можна вважати політично нейтральними, що відзначалось і Місіями ОБСЄ/БДПЛ зі спостереження за виборами народних депутатів України 2006 та 2007 р. Деякі важливі принципи територіальної організації виборів (компактності округів, неперервності їхніх меж, врахування адміністративно-територіального устрою при визначенні меж округів тощо) взагалі не знайшли відображення у Законі про парламентські вибори. Все це посилює ризик політизації процесу утворення виборчих округів.

Хоча Закон „Про вибори народних депутатів України” не вимагає від ЦВК організувати та проводити публічні консультації щодо проектів власних рішень з питань територіальної організації виборів, з метою посилення довіри до процесу утворення округів та його прозорості, Центральній виборчій комісії варто було б винести проекти рішень із зазначених питань на публічне обговорення, розглянути одержані за його результатами рекомендації та врахувати їх при прийнятті кінцевих рішень.

---

#### 4. Рекомендації

---

Оскільки парламентом так і не було схвалено закону щодо територіальної організації виборів, заповнення існуючих прогалів у правовому регулюванні процедури утворення виборчих округів має вирішуватись Центральною виборчою комісією. Останній варто було б враховувати наступні принципи утворення виборчих округів:

- при утворенні виборчих округів обов'язково має враховуватись принцип неперервності меж виборчих округів;
- кількість одномандатних округів у кожному з регіонів має визначатись шляхом ділення кількості виборців у регіоні, помножену на 225, на загальну кількість виборців в загальнодержавному виборчому окрузі, з розподілом нерозподілених округів між регіонами за методом найбільших залишків;
- там, де це є можливим, центри виборчих округів мають бути відносно рівновіддаленими від меж округів, округи мають бути компактними і максимально враховувати межі районів і міст обласного значення;
- між одномандатними округами, утвореними в м. Києві, рівномірно мають розподілятися не 120 закордонних виборчих дільниць, а виборці на таких дільницях (виняток з цього правила варто встановити лише для декількох особливо великих дільниць з кількістю виборців, що суттєво перевищує середньозважений показник

(цей показник становить 29 228 виборців закордонних діляниць, за умови, що в Києві утворюватиметься 15 одномандатних округів);

- визначення кількості виборчих округів в регіонах, меж і центрів округів має здійснюватись відкрито за результатами публічних консультацій, організованих Центральною виборчою комісією.