



КОНЦЕПЦІЯ

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



Ключові проблеми і завдання

Вибір оптимальних виборчих систем для виборів районних та обласних рад

Вибір оптимальної виборчої системи для виборів міських рад
та міських голів

Зниження рівня «партизації» місцевих представницьких органів без завдання
шкоди партійному будівництву



Ключові проблеми і завдання (продовження)

Проблема визначення кількісного складу місцевих рад різного рівня

Проблема невизначеності стосовно належності виборця до певної територіальної громади

Проблеми адміністрування виборів на місцевому рівні



Умови розробки Концепції

Основні положення Концепції розроблені для умов проведення адміністративно-територіальної реформи. Без цієї реформи залишиться низка питань, які виборче законодавство неспроможне вирішити в правових рамках Конституції України.

Невизначеність форми реалізації Концепції – через окремий закон про місцеві вибори чи новий Виборчий кодекс. Зміни можуть бути одночасно внесені і до Закону про місцеві вибори, і до проєкту Виборчого Кодексу.

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



Виборча система для обласних та районних рад

Забезпечення представництва безпосередньо **громад**

Гарантоване представництво **кожної** громади в районній раді

Гарантоване представництво **кожної** громади
(або групи малих громад, об'єднаних в округ) в обласній раді



Вибір оптимальної виборчої системи для виборів обласних та районних рад Пропозиція 1

Мажоритарна система з багатомандатними округами в межах громади

- Багатомандатні виборчі округи (до 5 мандатів) в межах громади з дотриманням приблизної пропорційності між кількістю виборців та кількістю мандатів у окрузі. Для виборів обласної ради невеликі громади для такого дотримання об'єднуються в один округ.
- Висування кандидатів можуть здійснювати зареєстровані місцеві організації політичних партій у відповідних громадах, а також виборці шляхом самовисування. Партійна організація може висунути в кожному окрузі кількість кандидатів, яка *не перевищує* кількість мандатів у цьому окрузі.



Вибір оптимальної виборчої системи для виборів обласних та районних рад Пропозиція 1 (продовження)

Мажоритарна система з багатомандатними округами в межах громади

- Виборець отримує один бюлетень, до якого включені всі кандидати, зареєстровані у відповідному окрузі, із зазначенням суб'єкта висування. Кожен виборець відзначає у бюлетені одного* кандидата, якого підтримує.

**Кількість кандидатів, за яких може подати свій голос виборець, можна регулювати: при удосконаленні технологій підрахунку голосів можливо дати право виборцю голосувати за:*

- *довільну кількість кандидатів (мінімізується кількість недійсних бюлетенів, однак необхідна чітка процедура підрахунку голосів та бажано - залучення цифрових технологій);*
 - *кількість кандидатів, що не перевищує кількості мандатів для округу (зростає кількість недійсних бюлетенів через помилкове голосування).*
- Підрахунок голосів - традиційний для мажоритарних систем. Підраховуються голоси виборців, подані на підтримку кожного кандидата. Обраними вважаються кандидати, які набрали більше порівняно з іншими кандидатами голосів виборців.
 - Кількість обраних кандидатів дорівнює кількості мандатів у окрузі.



Вибір оптимальної виборчої системи для виборів обласних та районних рад

Пропозиція 2

Удосконалення виборчої системи, запровадженої у 2015 році

- Збільшення кількості 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:
 - 1) порядок кандидатів у списку встановлюється відповідно до відсотка голосів, здобутих кандидатом в окрузі (в порядку спадання);
 - 2) 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.



Вибір оптимальної виборчої системи для виборів міських рад

Пропозиція 1

Мажоритарна виборча система у багатомандатних виборчих округах

- 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 може здійснюватися зареєстрованими місцевими організаціями партій у відповідних громадах або індивідуально шляхом самовисування. Партійна організація може висунути кандидатів у кожному виборчому окрузі на відповідних виборах у кількості, яка *не перевищує* кількість мандатів у цьому окрузі
- Процедури підрахунку голосів та встановлення результатів 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.



Вибір оптимальної виборчої системи для виборів міських рад

Пропозиція 2

Модифікація виборчої системи, запровадженої у 2015 році

- **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.
- 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).
- При висуванні виборчих списків кожен із кандидатів, включених до виборчого списку, одночасно закріплюється за одним з територіальних виборчих округів. 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.
- Результатом встановлення підсумків в межах територіального виборчого округу буде визначена кількість голосів виборців, поданих за кожного з кандидатів в межах округу.



Вибір оптимальної виборчої системи для виборів міських рад

Пропозиція 2 (продовження)

Модифікація виборчої системи, запровадженої у 2015 році

- 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.
- 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.
- Після встановлення кількості мандатів, що отримує кожен виборчий список кандидатів, здійснюється визначення конкретних кандидатів у виборчому списку, які будуть визнані обраними.
- 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).



Пропозиція виборчої системи для виборів міських голів

Мажоритарна система 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 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).

Якщо жодна з цих умов не виконується, - призначається повторне голосування

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.



Зниження рівня «партизації» місцевих представницьких органів без завдання шкоди партійному будівництву

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

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

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

Необхідність існування місцевої організації політичної партії для участі у відповідних виборах



Проблема визначення кількісного складу місцевих рад різного рівня (пропонуються дві альтернативні пропозиції до обговорення)

Пропозиція 1 (числові показники пропонуються до обговорення)

Ради громад

- Ради громад з чисельністю виборців **до 1 000 – 100** виборців на мандат, але не менше **5** мандатів;
- від **1 001 до 5 000 –1 000** виборців на мандат **плюс 10** мандатів;
- від **5 001 до 15 000 – 5 000** виборців на мандат **плюс 15** мандатів;
- від **15 001 до 30 000 – 15 000** виборців на мандат **плюс 18** мандатів;
- від **30 001 до 120 000 – 30 000** виборців на мандат **плюс 20** мандатів;
- від **120 001 – 120 000** виборців на мандат **плюс 24** мандати



Пропозиція 1- продовження (числові показники пропонуються до обговорення)

Районні ради

- від громад чисельністю **до 1000** виборців - **1** мандат;
- від **1 000 до 3 000** виборців - **2** мандати;
- від **3 000 до 6 000** виборців - **3** мандати;
- від **6 000 до 10 000** виборців – **4** мандати;
- від **10 000 до 30 000** виборців - **5** мандатів;
- від громад чисельністю **понад 30 000** виборців - **6** мандатів;

Обласні ради

- від громад чисельністю **до 3 000** виборців – **1** мандат;
- від **3 000 до 50 000** виборців - **2** мандати;
- від **50 000 до 100 000** виборців - **3** мандати;
- від **100 000 до 200 000** виборців - **4** мандати;
- від **200 000 до 400 000** виборців - **5** мандатів;
- від **400 000 до 600 000** виборців – **6** мандатів;
- від громад чисельністю від **600 000 до 800 000** виборців - **7** мандатів;
- від громад чисельністю від **800 000 до 1 000 000** виборців - **8** мандатів;
- від громад чисельністю **понад 1 000 000** виборців - **9** мандатів;



Пропозиція 2 щодо визначення кількісного складу місцевих рад різного рівня

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).

Кількість мандатів від даної 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).

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



Моделювання Пропозицій 1 та 2 щодо кількісного складу РАД ГРОМАД на прикладі рад громад

Чернігівської, Дніпропетровської, Харківської областей
(таблиця для підбору оптимальних показників доступна у Excel)

	ПРОПОЗИЦІЯ 1	ПРОПОЗИЦІЯ 2
Моделювання на прикладі рад громад Чернігівської області	Від 11 до 25 мандатів у радах ОТГ: у найменшій сільській ОТГ із 1122 виборців - 11 мандатів, у Чернігівській міській ОТГ - 25 мандатів	По 45 депутатів у раді будь-якої громади
Моделювання на прикладі рад громад Харківської області	Від 12 до 32 мандатів у радах ОТГ: у найменшій сільській ОТГ із 2317 виборців - 12 мандатів, у Харківській міській ОТГ - 32 мандати	По 45 депутатів у раді будь-якої громади
Моделювання на прикладі рад громад Дніпропетровської області	Від 11 до 30 мандатів у радах ОТГ: у найменшій сільській ОТГ із 1575 виборців - 11 мандатів, у Дніпровській міській ОТГ - 30 мандатів	По 45 депутатів у раді будь-якої громади



Моделювання Пропозицій 1 та 2 щодо кількісного складу РАЙОННИХ рад на прикладі рад громад Чернігівської, Дніпропетровської, Харківської областей (таблиця для підбору оптимальних показників доступна у Excel)

	ПРОПОЗИЦІЯ 1	ПРОПОЗИЦІЯ 2
Моделювання на прикладі районної ради Чернігівського району Чернігівської області	Всього 68 мандатів у районній раді Чернігівського району, у найменшій ОТГ району із 2 221 виборців – 2 мандати, у Чернігівській міській громаді – 6 мандатів	Всього 34 мандати у районній раді Чернігівського району, у найменшій ОТГ району з 2 221 виборців – 1 мандат, у Чернігівській міській громаді – 11 мандатів
Моделювання на прикладі районної ради Харківського району Харківської області	Всього 152 мандати у районній раді Харківського району, у найменшій ОТГ району із 5 717 виборців – 3 мандати, у Харківській міській громаді – 6 мандатів	Всього 62 мандати у районній раді Харківського району; у найменшій ОТГ району із 5 717 виборців – 1 мандат, у Харківській міській громаді – 22 мандати
Моделювання на прикладі районної ради Дніпровського району Дніпропетровської області	Всього 99 мандатів у районній раді Дніпровського району, у найменшій ОТГ району із 2 883 виборців – 2 мандати, у Дніпровській міській громаді – 6 мандатів	Всього 48 мандатів у районній раді Дніпровського району, у найменшій ОТГ району із 2 883 виборців – 1 мандат, у Дніпровській міській громаді – 19 мандатів



Моделювання Пропозицій 1 та 2 щодо кількісного складу ОБЛАСНИХ рад на прикладі рад громад Чернігівської, Дніпропетровської, Харківської областей (таблиця для підбору оптимальних показників доступна у Excel)

	ПРОПОЗИЦІЯ 1	ПРОПОЗИЦІЯ 2
Моделювання на прикладі обласної ради Чернігівської області	Всього 105 мандатів у Чернігівській обласній раді, у найменшій ОТГ області із 1 122 виборців – 1 мандат, у Чернігівській міській ОТГ – 5 мандатів	Всього 104 мандати у Чернігівській обласній раді, у найменшій ОТГ області – 1 мандат, у Чернігівській міській ОТГ – 15 мандатів
Моделювання на прикладі обласної ради Харківської області	Всього 126 мандатів у Харківській обласній раді, у найменшій ОТГ області із 2 317 виборців – 1 мандат, у Харківській міській громаді – 9 мандатів	Всього 118 мандатів у Харківській обласній раді, у найменшій ОТГ області із 2 317 виборців – 1 мандат, у Харківській міській громаді – 31 мандат
Моделювання на прикладі обласної ради Дніпропетровської області	Всього 186 мандатів у Дніпропетровській обласній раді, у найменшій ОТГ області із 1 575 виборців – 1 мандат, у Дніпропетровській міській громаді – 7 мандатів	Всього 186 мандатів у Дніпропетровській обласній раді, у найменшій ОТГ області із 1 575 виборців – 1 мандат, у Дніпропетровській міській громаді – 29 мандатів



Проблема невизначеності стосовно належності виборця до певної територіальної громади

Створити і вести публічно доступний реєстр територіальних громад із зазначенням усіх поселень, що входять до території кожної громади

До визнання громади адміністративно-територіальною одиницею (концепція пропонує, зокрема, як опцію, 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



Проблема невизначеності стосовно належності виборця до певної територіальної громади

Скасувати ототожнення виборчої адреси з адресою місця проживання особи

Дозволити виборцю визначати свою виборчу адресу, відмінну від адреси місця проживання, за вичерпним переліком підстав



Проблеми адміністрування місцевих виборів

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



Проблеми адміністрування виборів на місцевому рівні

Встановлення строку повноважень окремого члена територіальної виборчої комісії і припинення його членства в комісії у зв'язку з закінченням строку повноважень.

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



Проблема призначення місцевих виборів

Потрібно внести зміни до Конституції України, передбачивши, що:

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