

**ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ  
ОРГАНІЗАЦІЇ ВИБОРІВ ТА УТВОРЕННЯ  
ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ В УКРАЇНІ**

У статті розглянуто проблемні аспекти територіальної організації виборів та утворення виборчих комісій в Україні. Проаналізовано теоретичні та практичні недоліки процесу утворення виборчих округів та формування персонального складу виборчих комісій, засновуючись на досвіді попередніх виборчих кампаній в Україні. Установлено основні критерії їх утворення відповідно до міжнародних стандартів. Виокремлено завдання для усунення

вказаних недоліків, а також висловлено практичні пропозиції для оптимального їх розв'язання на стадії утворення виборчих округів та виборчих дільниць, утворення виборчих комісій.

Ключові слова: *територіальна організація виборів, парламентські вибори, виборчі округи, виборчі комісії, електронний менеджмент.*

**Постановка проблеми.** Позачергові парламентські та президентські вибори 2014 р., які проводилися в складний переламний період для держави, вказали на існування проблем не лише із забезпечення безпеки виборців на певних територіях, але й у законодавчому регулюванні загалом процесу організації виборів в Україні. Відповідно до положень ст. 77 Конституції України чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень Верховної Ради України й положень ст. 103 чергові вибори Президента України проводяться в останню неділю березня п'ятого року повноважень Президента України. Ураховуючи також і той факт, що Конституційний Суд України у своєму рішенні від 15.05.2014 у справі про строк, на який обирається Президент України дав офіційне тлумачення положень ч. 1, 5 ст. 103 Конституції України в системному зв'язку з п. 16 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України стосовно визначення строку повноважень Президента України, обраного на позачергових виборах. У ньому орган конституційної юрисдикції вирішив, що положення ч. 1, 5 ст. 103 Конституції України потрібно розуміти так, що Президент України обирається громадянами України на позачергових, як і на чергових виборах строком на п'ять років [1]. Це означає, що наступні чергові вибори як до Верховної Ради України, так і Президента України відбудуться вже у 2019 р., якщо не виникне ситуацій, що стануть підставою для застосування інших норм Основного Закону. Тож часу для підготовки до наступних чергових виборів вищих органів державної влади залишається небагато. Водночас досвід минулих років та передвиборних кампаній укотре доводить потребу уніфікованого та раціонального підходу до організації та проведення голосування. Діється передовсім про те, що виборче законодавство в частині територіальної організації, системи виборчих комісій, порядку голосування на виборчих дільницях, підрахунку голосів та встановлення результатів голосування повинне бути максимально націленим на виконання основного завдання – реалізацію активного виборчого права громадянами України. На жаль, інколи практика свідчить про створення усіляких перепон на шляху його реалізації і, як не дивно, самим же законом. І поки законодавці намагаються висписати процедурні норми реалізації виборчого права, час не стоїть на місці, – прогресивна спільнота рухається в напрямі забезпечення демократичних принципів виборчого права через застосування новітніх технологій та впровадженням так званого електронного менеджменту. Для України ці можливості поки що використовуються мало.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання, пов'язані з територіальною організацією проведення виборів, системи виборчих комісій, порядку голосування на виборчих дільницях, підрахунку голосів та

встановлення результатів голосування, зокрема із залученням технологічних новацій неодноразово розглядали та досліджували вітчизняні науковці. Особливої актуальності зазвичай ці питання набувають у період до та після проведення виборів у державі. Аналітичні дослідження в цій сфері проводили Ю.Г. Барабаш, О.А. Богашов, М.В. Буроменський, Ф.В. Веніславський, В.П. Колісник, Ю.Б. Ключковський та багато інших. Однак організація проведення позачергових парламентських та президентських виборів 2014 р., місцевих виборів 2015 р. висвітлювала конкретні проблеми, водночас спонукаючи науковців до їх аналізу під іншим кутом зору й вироблення альтернативних шляхів їх подолання для більш успішного проведення наступних виборів. Це стосується утворення виборчих округів та виборчих дільниць відповідно до вимог сьогодення, ротації членів виборчих комісій та основні напрями їх підготовки та діяльності.

**Формування цілей.** Слід пам'ятати й те, що з процедурної точки зору вибори – складний багатоетапний процес, який вимагає залучення значних ресурсів. Ураховуючи цей факт, основною метою цієї статті є виокремлення теоретичних та практичних завдань, які є надзвичайно важливими в період організації проведення чергових виборів 2019 р. та спроба знайти оптимальне їх розв'язання на стадії утворення виборчих округів та виборчих дільниць, утворення виборчих комісій.

**Виклад основного матеріалу.** З точки зору територіальної організації вибори депутатів здійснюються за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою: 225 депутатів обираються за пропорційною системою в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій; 225 депутатів обираються за мажоритарною системою відносною більшістю в одномандатних виборчих округах. Вибори депутатів проводяться в загальнодержавному окрузі, який включає в себе всю територію України й закордонний виборчий округ, та у 225 одномандатних округах, що утворюються Центральною виборчою комісією та існують на постійній основі. У коло завдань цього дослідження не входить аналіз позитивних та негативних аспектів нинішньої виборчої системи, але зазначимо, що змішана виборча система при проведенні позачергових виборів народних депутатів приховала в собі безліч проблем, вирішення яких було покладено на ЦВК. Через те, що позачергові вибори народних депутатів України 2014 р. проводилися не в звичайні строки (протягом 90 днів), а в скорочені (протягом 60 днів), організація підготовки та проведення потребувала внесення низки змін. Така необхідність стосується й реєстрації кандидатів, і строків формування окружних виборчих комісій, й інших виборчих процедур. Наприклад, реєстрація кандидатів у народні депутати на позачергових виборах починається з першого дня виборчого процесу й закінчується за 25 днів до дня голосування. Друк виборчих бюлетенів – для голосування і в багатомандатному виборчому окрузі (за партійними списками), і в кожному одномандатному виборчому окрузі – потрібно закінчити за сім днів до дня голосування. Таким чином, на весь процес друку відводилося всього 17 днів. При підготовці чергових виборів народних депутатів на це відводиться 46 днів [2, с. 12-13].

Усім відомо, що проведення виборів 2014 року було обтяжене додатковим фактором – появою тимчасово окупованих територій. Це, звичайно, вплинуло і на територіальну організацію виборів і збільшило навантаження на виборчі комісії. Однак це не призвело до усвідомлення потреби внесення до виборчого законодавства змін, пов'язаних із тимчасовою зміною місця голосування виборця. Судячи з положень Закону України «Про вибори народних депутатів України» та Закону України «Про Державний реєстр виборців», реалізувати право голосу громадянам з тимчасово окупованих територій є доволі складною процедурою, пов'язаною з особистим зверненням до органу ведення Державного реєстру виборців. Таке звернення подається до органу ведення Реєстру за місцезнаходженням зазначеної виборцем виборчої дільниці або за виборчою адресою не пізніше ніж за п'ять днів до дня голосування на відповідних виборах чи референдумі. Тимчасова зміна місця голосування виборця (виборчої дільниці) підтверджується посвідченням за формою, установленною Центральною виборчою комісією, яке видається виборцю [3]. Повертаючись до пропозицій оптимізації виборчого процесу, які сьогодні лунають звідусіль, слід підтримати позиції практиків залучати електронні можливості щодо надсилання до органу ведення Державного реєстру виборців електронного документа, засвідченого електронним цифровим підписом з питання тимчасової зміни місця голосування без зміни виборчої адреси [2, с. 13].

Детальніше розглядаючи процедуру утворення виборчих округів, варто звернути увагу на її вдавану простоту й лінійність, закладену в положеннях ст. 18 Закону України «Про вибори народних депутатів України». Критеріями для утворення Закон визначає: приблизно рівну кількість виборців, (відхилення в кількості виборців в окрузі не повинно перевищувати 12 % орієнтовної середньої кількості виборців в одномандатних округах); територією, у межах якої знаходяться виборчі дільниці, що входять до його складу; межі одномандатних округів визначаються з урахуванням меж адміністративно-територіальних одиниць, інтересів членів територіальних громад та проживання на відповідній території національних меншин (адміністративно-територіальні одиниці, на території яких компактно проживають окремі національні меншини та які межують між собою, повинні входити до одного виборчого округу). У цій ситуації тип виборчої системи диктує алгоритм утворення виборчих округів. Але ж міжнародний принцип рівності виборчих повноважень потребує реалізації незалежно від застосування тієї чи іншої виборчої системи. Без сумніву, це означає, що має існувати рівноправність голосів, за якої місця в парламенті повинні рівномірно розподілятися між усіма виборчими округами. У Кодексі належної виборчої практики Венеціанська комісія вказує, що в рамках систем, у яких принцип пропорційного представництва втілено не цілком, а надто в рамках мажоритарних (чи плюралістичних) виборчих систем, не виключена можливість передвиборних махінацій («джеррімандерінг»), коли внаслідок штучного «перекроювання» меж виборчих округів переваги отримує одна з партій [4, с. 16-17].

Саме одномандатні виборчі округи є найбільш зручними для джерримандерінгу, оскільки вони не передбачають пропорційного розподілу додаткових мандатів серед невеликих партій. Відповідно, з погляду М.В.Афанасьєвої, використання пропорційних та напівпропорційних виборчих систем нівелює негативні прояви джерримандерінгу. Зокрема дослідниця звертає увагу на систему єдиного голосу, що передбачає багатомандатні виборчі округи та пропорційність при встановленні результатів голосування, та на систему єдиного голосу, що не підлягає передачі, або кумулятивне голосування, звертаючись до практики більшості європейських країн, де діють виборчі системи з пропорційним представництвом. Це дає можливість представити широкий спектр політичних поглядів та забезпечує невелику кількість утрачених голосів виборців [5, с. 260-261].

Ще у 2012 р. Центральна виборча комісія сформувала 225 постійних виборчих округів, які було використано й на позачергових парламентських виборах 2014 р. Спостерігачі Громадянської мережі ОПОРА проаналізували межі кожного, у результаті чого констатують сумнівну ефективність утворення 52 виборчих округів (20%). Частина округів сформовано з необґрунтованим поділом територіальних громад між різними одиницями (27 округів, 12% випадків). Тобто раніше місто чи район повністю входили до складу округу, а тепер: місто поділено між декількома, до кожного округу зараховано мешканців ближніх сіл та селищ. Така конфігурація є нетрадиційною для ряду громад і завідомо розбиває електоральні групи за ознакою місця проживання. Інша категорія – утворення анклавів, територій, які належать до одного округу, але оточені громадами, що перебувають у складі іншого. Такі ситуації ОПОРА прослідкувала в семи новоутворених округах (3,1% від загальної кількості). У результаті транспортування виборчої документації та іншого роду логістика буде пролягати через територію іншого округу. Вісімнадцять округів (8%) утворено невдало з географічної точки зору. За рахунок переформатування вони втратили компактність, а їхню територію розтягнуто до незручних для організації виборів масштабів [6].

Принагідно зазначимо, що проект Закону України «Про територіальну організацію виборів і референдумів в Україні» було прийнято в першому читанні ще в лютому 2009 року, але з того часу так і готується до другого читання [7]. Натомість численні закони про вибори народних депутатів в Україні, які приймалися в 1991, 1997, 2001 та 2011 роках, по-різному регламентували утворення виборчих округів. Це добре показано в порівняльній таблиці одного з аналітиків виборчих програм Громадянської мережі ОПОРА [8].

З усього вищенаведеного стає зрозумілим, що не тільки законодавчому регулюванню утворення виборчих округів в Україні притаманний суб'єктивізм і ситуативна змінюваність критеріїв їх утворення, закріплених у спеціальних законах, але й процес їх «нарізки» може бути серйозно заполітизований і необ'єктивний. Для мінімізації політичних маніпуляцій Венеціанська комісія досить прагматично прописала вимогу регулярного

перегляду меж округів, причому не урядовими чи парламентськими органами, а незалежними органами або судом і не напередодні проведення виборів. І логіка тут однозначна є. Так, наприклад, у Сполучених Штатах Америки кожний штат самостійно вирішує питання про суб'єкта, уповноваженого визначати межі виборчих округів. Такими можуть бути: законодавчий орган штату, спеціальні комісії та незалежні комісії, до складу яких входять пересічні громадяни [9].

Ще однією проблемою, яка доволі гостро стоїть на порядку денному й має знайти найшвидше оптимальне вирішення, є механізм формування складу окружних та дільничних виборчих комісій. Для забезпечення належного проведення виборів або принаймні усунення серйозних підозр у порушеннях на всіх рівнях – від загальнонаціонального до рівня виборчої дільниці – слід створювати незалежні, безсторонні виборчі комісії. В Україні склалася трирівнева система виборчих комісій по виборах народних депутатів, до якої входять Центральна виборча комісія, окружні та дільничні виборчі комісії. Ці комісії за своєю природою є незалежними спеціальними колегіальними органами, які спрямовують свою діяльність на однакове застосування виборчого законодавства на всій території України.

Нині механізм формування складу окружних та дільничних виборчих комісій детально прописаний у статтях 27-29 Закону України «Про вибори народних депутатів України» та являє собою доволі громіздку процедуру. Так, підбиваючи підсумки виборчої кампанії 2014 р., М. Охендовський зазначає, що через існуючий механізм включення кандидатур до складу комісій способом жеребкування Центральної виборчої комісії довелося опрацювати подання понад 10 тисяч кандидатур, поданих політичними партіями до складу окружних виборчих комісій. Попри такий значний обсяг проведеної роботи, пов'язаної з перевіркою й опрацюванням кандидатур, тільки 40 відсотків увійшли до складу 213 утворених окружних виборчих комісій. Решта кандидатур було відхилено [2, с. 7].

Однак навіть такі обтяжливі для Центральної виборчої комісії процедури добору членів комісій не викликають крайнього занепокоєння, хоча і є недоцільними з точки зору економії часу та раціоналізації передвиборного процесу. У разі дострокового припинення повноважень усього складу виборчої комісії відповідна виборча комісія вищого рівня не пізніше як на третій день з дня припинення повноважень комісії, але не пізніше останнього дня перед днем голосування, затверджує новий склад виборчої комісії в порядку, установленому цим Законом. Це положення фактично означає, що особи, які раніше стали членами виборчих комісій (окружні комісії утворюються за 62 дні, а дільничні – за 31 день до дня голосування), відповідали певним критеріям та вже встигли за цей проміжок часу роботи відповідної комісії пройти підготовку та навчання, можуть бути замінені якраз напередодні голосування з низки об'єктивних та суб'єктивних причин. А зважаючи на те, що суб'єкт, за поданням якого кандидатуру такого члена було включено до складу виборчої комісії, може внести подання про заміну члена виборчої комісії, годі й говорити про розумні межі ротації

членів виборчих комісій та ймовірність їх високої кваліфікації, підготовки, незалежності та неупередженості. У цій ситуації принагідним буде наголосити не тільки на потребі зміни порядку формування персонального складу виборчих комісій, але й на їх підготовці до виконання основних «виборчих» завдань.

В Україні вже частково використовуються методи електронного менеджменту в процесі навчання членів виборчих комісій. Зокрема в приміщенні Центральної виборчої комісії відкрили спільний Центр управління навчанням учасників виборчих процесів (Тренінговий центр) ЦВК та Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) за підтримки Бюро в справах Європи і Євразії, Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та уряду Канади. «Ключова мета, за словами голови ЦВК М. Охендовського, – максимально якісний рівень підготовки членів виборчої комісії усіх рівнів. Функціонування центру відкриє нові можливості не лише для навчання членів виборчих комісій, а й для ефективного підвищення кваліфікації працівників Секретаріату Комісії, Служби розпорядника Державного реєстру виборців». Відкриття Центру дасть можливість запрошувати на навчання в Україну колег з виборчих органів з інших країн, проводити з ними інші спільні заходи, що розширюватиме міжнародне співробітництво Центральної виборчої комісії в питаннях адміністрування виборів [10].

Водночас учасники виборчого процесу розуміють потребу у впровадженні нових платформ, методик та електронних ресурсів. Ідеться про доповнення новими технічними можливостями системи онлайн-навчання членів виборчих комісій, забезпечення можливості експертної підтримки у форматі «запитання-відповідь» у режимі реального часу тощо [11, с. 33]. Це, без сумніву, потребує згодом вищої вироблення дієвої стратегії дальшого розвитку електронного менеджменту для виборчих процедур в Україні, запуск пілотних проектів у тестовому режимі, а згодом і належного фінансування для запровадження на всій території держави. На сьогодні важливо усвідомлювати кінцеву мету залучення електронних ресурсів у таких загальнодержавних масштабах. І ця мета – не тільки тренінги, конференції та експертні поради, але й перехід на якісно новий етап – електронний документообіг, управління списками виборців, реєстрація членів виборчих комісій, реєстрація офіційних спостерігачів та насамкінець – електронне голосування.

**Висновки.** Усі вищевведені факти дають змогу дійти таких висновків. Безсумнівним є те, що теоретичних та практичних проблем на стадії утворення виборчих округів та формування персонального складу виборчих комісій усіх рівнів існує чимало. Підтвердженням цьому слугують численні аналітичні дослідження фахівців та узагальнення статистичних показників у поствиборчий період. У період організації проведення чергових виборів 2019 р., на які не можна не реагувати, слід назвати нагальну потребу щодо перегляду й встановлення чітких сучасних критеріїв поділу території держави на виборчі округи, а також створення спеціальних органів, які здійснюватимуть контроль за ним. Для цього слід все-таки прийняти спеціальний закон або внести відповідні положення до проекту Виборчого

кодексу України, що зараз жваво обговорюється в суспільстві. Відповідно до міжнародних стандартів, уже найближчим часом провести перегляд існуючих виборчих округів. По-друге, виявлено проблеми у сфері утворення окружних та дільничних виборчих комісій та підбору кадрів до них. Це пов'язано головню з нераціональністю процедури формування їх персонального складу та пропозиціями спрощення утворення комісій, а також зі значною ротацією членів виборчих комісій з об'єктивних та суб'єктивних причин, що призводить до неготовності членів комісій до виконання обов'язків та їх недостатній кваліфікації. Для усунення зазначених недоліків потрібно залучати новітні технології електронного менеджменту щодо підготовки до роботи у виборчих комісіях їх членів.

#### **Використані джерела:**

1. Рішення КСУ від 15.05.2014 5-рп/2014 у справі за конституційним поданням 101 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положень частин першої, п'ятої статті 103 Конституції України в системному зв'язку з пунктом 16 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України (справа про строк, на який обирається Президент України) [Електронний ресурс] – Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України. Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/docs/674>
2. Охендовський М. Досвід президентських та парламентських виборів 2014 року в Україні : проблеми та можливі шляхи їх вирішення // Вісник Центральної виборчої комісії. – № 1(31). – 2015. – С. 8-14.
3. Про державний реєстр виборців : Закон України [Електронний ресурс] – Сайт Верховної Ради України. Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/698-16>
4. Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та пояснювальна доповідь, ухвалені Венеціанською комісією на 52-й сесії (Венеція, 18-19 жовт. 2002 р.) [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev-ukr](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev-ukr)
5. Афанасьєва М. В. Виборча інженерія в Україні : монографія / М. В. Афанасьєва ; МОН України, НУ «ОЮА». – Одеса : Юрид. л-ра, 2014. – 384 с.
6. До 52 новоутворених округів є питання [Електронний ресурс] – Сайт Громадянської мережі ОПОРА. Режим доступу : <https://www.oporaua.org/news/1378-do-52-novoutvorenih-okrugiv-je-pytannya>
7. Про територіальну організацію виборів і референдумів в Україні : Проект Закону [Електронний ресурс] – Сайт Верховної Ради України. Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=2630&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2630&skl=7)
8. Шелеп М. Критерії формування одномандатних виборчих округів: за 20 років жодних змін на краще! [Електронний ресурс] – Сайт Громадянської мережі ОПОРА. Режим доступу : <https://www.oporaua.org/articles/1382-kryteriji-formuvannja-odnomandatnyh-vyborchyh-okrugiv-za-20-rokiv-zhodnyh-zmin-na-krashche>
9. 7 Things to Know About Redistricting (Brennan Center for justice at New York University School of Law) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.brennancenter.org/analysis/7-things-know-about-redistricting-july-2017>
10. У ЦВК відкрили Центр управління навчанням учасників виборчих процесів [Електронний ресурс]. – Режим доступу:



<https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2015226-u-cvk-vidkrili-centr-upravlinna-navcannam-ucasnikiv-viborcih-procesiv.html>

11. Літнік Н. Можливість модернізації виборчого процесу через електронні механізми // Вісник Центральної виборчої комісії. – № 1(31). – 2015. – С. 32-33.

*Стаття надійшла до редколегії 05.08.2017*

### **Павшук Е. А. Проблемные аспекты территориальной организации выборов и образования избирательных комиссий в Украине**

В статье рассмотрены проблемные аспекты территориальной организации выборов и образования избирательных комиссий в Украине. Проанализированы теоретические и практические недостатки процесса образования избирательных округов и формирования персонального состава избирательных комиссий, основываясь на практике предыдущих избирательных кампаний в Украине. Установлены основные критерии их образования в соответствии с международными стандартами. Выделены задачи с целью ликвидации указанных недостатков, а также выражены практические предложения для оптимального их решения на стадии образования избирательных округов и избирательных участков, образования избирательных комиссий.

*Ключевые слова: территориальная организация выборов, парламентские выборы, избирательные округа, избирательные комиссии, электронный менеджмент.*

### **Pavshuk K. Problematic Aspects of the Territorial Organization of Elections and the Formation of Electoral Commissions in Ukraine**

The article is dedicated to the research of the problematic aspects of the territorial organization of elections and the formation of election commissions in Ukraine. The theoretical and practical disadvantages of the process of electoral districts formation in Ukraine in the parliamentary elections are analyzed. As a result of this analysis, it was found that electoral legislation, that constantly changing, set different criteria for the division of territory into electoral districts. As a result, inaccuracies in the territorial organization of the elections influence the redistribution of mandates and may become one of the factors that can violate the international principle of equality of electoral powers - the existence of equal voting, which means evenly distribution of the places in the parliament among all electoral districts. The absence of a special law that establishes clear criteria for the formation of electoral districts, identify some specialized bodies that are responsible for this and the requirements for compliance with international standards for revision of the division of territory into districts is an important problem that needs to be solved. The problems related to the formation of the personal composition of the district and local election commissions are outlined, taking into account the experience of conducting the previous parliamentary elections. Among them, an important place is given to the process of selecting members of the above-mentioned commissions. It is determined that this process is cumbersome and costly and needs improvement, even through electronic resources. Due to this, it was highlighted some tasks in the article, the optimal solution of which will help to emend these disadvantages at the stage of formation of election commissions. The main things are the elaboration of an effective strategy for further development of electronic management for electoral procedures in Ukraine, the launch of pilot projects in the test mode, and then a proper funding for implementation these innovations throughout the country. The methods of electronic management are already partially used in the process of training members of electoral commissions online

in Ukraine. At the same time, the participants of the election process understand the necessity of the introduction of new platforms, methods and electronic resources. For example, establishment of the new technical capabilities of the online training system of members of election commissions, providing expert support in the form of "question-answer" in real time, etc.

Key words: *territorial organization of elections, parliamentary elections, electoral districts, election commissions, electronic management.*