

11. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / Під заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва. — К.: Укр. акад. внутр. справ, 1995. — 177 с.
12. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 1996. — 472 с.
13. Лукашева Е. А. Право, мораль, личность. — М.: Паука, 1986. — 264 с.
14. Словарь иностранных слов. — 19-е изд., стереотип. — М.: Рус. яз., 1990. — 624 с.

УДК 342.26+342.84

*М. В. Афанасьєва*

### РЕФОРМА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВИБОРІВ

Організація адміністративно-територіального устрою є значимим питанням для кожної незалежної держави, адже від того, яка географія адміністративних центрів і меж, які відносини центру і територій, залежить рівень консолідації суспільства.

У своєму сучасному вигляді система територіальної організації влади успадкована Україною від УРСР, яка переважно сформована протягом 1917–1959 рр. і за своєю суттю відповідала потребам партійно-господарського управління тих років.

Проблема організації і функціонування адміністративно-територіального устрою є багатоаспектною, то логічно, що її аналізують з різних поглядів — географічного, політичного, правового, соціально-економічного. Одним з таких аспектів є співвідношення територіального устрою та територіальної організації виборчого процесу, що визначається як розподіл території, на якій проводяться вибори, на виборчі округи та ділянки.

Особливості «нарізки» виборчих округів, розподілу виборців, їхня виборча активність, політичні переваги є предметом вивчення особливого напрямку в науці — виборчої географії. Одним із головних завдань виборчої географії є порівняння, пояснення та прогнозування результатів виборів на різних територіях на основі базових знань про особливості соціальної та економічної ситуації на місцях [1]. На основі закономірностей, виявлених виборчою географією, розробляються специфічні виборчі технології, які використовуються на стадії формування виборчих округів та ділянок. Знаючи орієнтації виборців, можна сформувати територіальні виборчі одиниці таким чином, що прихильники певного політичного напрямку одержать значну перевагу на виборах. Вперше виборча технологія на основі виборчої географії була застосована у США та отримала назву «джеррімендерінг». Принцип джеррімендерінга простий: або зібрати всіх виборців потенційного супротивника в межах одного округу, щоб він переміг там з явною перевагою, але придбав всього один мандат, або, навпаки, розосередити його виборців по численних округах, щоб він ніде не набрав потрібної для перемоги кількості голосів.

Однією з підстав для застосування такої виборчої технології є, як не дивно, норми законодавства, як виборчого, так і законодавства, що встановлює засади територіального устрою. Тому дослідження правових принципів організації території країни з точки зору організації виборчого процесу, більш того на передодні парламентських виборів, є вельми актуальним.

По проблемі вдосконалення існуючого адміністративного поділу висловлювались різні думки українськими вченими і правознавцями, зокрема І. Горленком, М. Дністрянським, Л. Корецьким, С. Мохначуком, В. Медведчуком, М. Орзіхом, В. Поповкіним, В. Суперсоном. Питання вдосконалення правового регулювання утворення виборчих округів та дільниць досліджували Ю. О. Волошин, В. А. Данилюк, М. І. Ставнійчук.

Крім теоретичних досліджень, питання вдосконалення територіального устрою стало предметом законопроектної роботи: проект Закону «Про територіально-адміністративний устрій» (реєстр. № 0907, 1998), проект Закону «Про стимулювання розвитку регіонів» (реєстр. № 3384 від 14.04.2003), урядовий проект Закону «Про територіальний устрій України» (2005 /www.kmu.gov.ua), розроблена Державної комісією з проведення в Україні адміністративної реформи та затверджена Указом президента України № 810/98 від 22.07.1998 р. «Концепція адміністративної реформи в Україні» та інші.

Одиницями територіальної організації виборів є виборчі округи та виборчі дільниці. У світовій практиці в залежності від характеру представництва можуть утворюватися територіальні, національно-територіальні, виробничі та інші округи.

Згідно з виборчим законодавством виборчі округи, виборчі дільниці утворюються у встановлені законом строки і являють собою певні території в межах адміністративних одиниць України з визначеними центрами та численністю виборців.

У конституційному праві виборчі округи, наприклад, визначають як «територіальні виборчі одиниці» [2] чи певні «частини адміністративно-територіального устрою держави» [3], в межах яких виборці обирають Президента України, представників в органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Виборчі округи за своєю територією та кількістю виборців є досить значними утвореннями. З огляду на це встановлюється необхідність розподілу території кожного виборчого округу на виборчі дільниці. Виборчі дільниці створюються таким чином, щоб забезпечити виборцям найкращі можливості для участі у голосуванні.

Слід зазначити, що проекти законів про територіальний устрій не оперують такими поняттями, як «територіальний округ», «виборчий округ», залишаючи їх осторонь, хоча ці терміни мають пряме відношення до територіального устрою країни, тому що вони являють собою частину адміністративно-територіальної одиниці. Закони про вибори також не містять легального визначення поняття «виборчий округ», тому його закріплення у спеціалізованому нормативному акті про територіальний устрій було б доцільним і не створювало б дублювання.

Утворення виборчих округів — це один з первинних етапів виборчого процесу, у якому задіяні і беруть активну участь виборчі комісії, органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, громадсько-політичні організації, виборці. Він повинен відбуватися шляхом забезпечення проведення виборів на справедливій основі, не створюючи переваг окремим політичним партіям, групам населення за рахунок інших. Це означає, що визначена кількість виборців у відповідному виборчому окрузі має бути приблизно рівною стосовно інших виборчих округів.

З цієї причини законодавством повинні встановлюватися принципи формування виборчих округів: а) принцип рівності числа виборців у виборчих округах із припустимим відхиленням б) принцип єдності території; в) принцип періодичного перегляду меж. Ці принципи створюють нормативну основу для існування демократичного контролю за правильністю утворення округів та ділянок у ході виборів.

Поки що в Україні не виникало юридичних прецедентів джеррімендерінга, але контури деяких виборчих округів на виборах дуже схожі на класичний американський приклад. З огляду на різкі розходження в поведінці міських та сільських виборців, а також наявність компактних груп етнічного населення в ряді областей, проблема коректної «нарізки» виборчих округів дуже актуальна при проведенні виборів в Україні. Результати проведених в Україні виборів показали, що в країні існують території зі стійкими політичними перевагами — такі, де на кожних виборах визначені політичні сили одержують більше (чи менше) голосів, ніж у середньому по країні.

Практика парламентських виборів 2002 р. дає нам кілька прикладів використання нелегітимних виборчих технологій на стадії формування виборчих округів. Зміни меж виборчих округів, як правило, оформляються як спроби вирівняти кількість виборців, але вони також свідчать про спроби місцевої влади вплинути на виборчий процес у виборчих округах. Наведемо найбільш поширені приклади подібного роду впливу: по-перше, це перешкоджання кандидатам, які не підтримуються місцевою владою, шляхом вилучення з виборчого округу тієї його частини, де кандидат користується найбільшою підтримкою, чи приєднання до округу місцевості, яка має низькі соціально-економічні показники; по-друге, сприяння кандидату, який підтримується владою, за допомогою названих вище методів, використаних навпаки; по-третє, перенос центрів виборчих округів у населені пункти, де влада має найбільший адміністративний вплив.

Існує точка зору, згідно з якою виборчі округи повинні утворюватися з рівною чисельністю виборців та враховувати при цьому адміністративно-територіальний розподіл країни. Як свідчить практика, ці дві умови суперечать одна одній, оскільки адміністративно-територіальні одиниці різко відрізняються одна від одної за чисельністю виборців і майже в жодну з них не укладається ціле число округів. Так за радянського періоду Закон Верховної Ради СРСР «Про вибори народних депутатів СРСР» [4] передбачав утворення округів саме за таким принципом та у ході практичної роботи з утворення територіальних та

національно-територіальних виборчих округів відразу ж позначилися недоліки законодавства, низка з яких прямо торкалася інтересів виборців окремих регіонів. Зокрема, при розподілі округів усередині областей прагнення до жорсткого дотримання адміністративно-територіального розподілу призвело до значних диспропорцій. Зокрема, у Саратовській області різниця між максимальним розміром округу склала майже 35% (відповідно 326 і 216 тисяч виборців) [5]. Тому такий підхід навряд чи є вірним і його не слід закріплювати у нормативних актах з питань територіального устрою або виборів.

Закони України про вибори не містять єдиного уніфікованого принципу формування виборчих округів за критерієм чисельності виборців. Так Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України» № 1630-IV від 18 березня 2004 р. [6] у п. 4 ст. 19 закріплює, що територіальні виборчі округи утворюються з приблизно рівним числом виборців. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» № 1667-IV від 6 квітня 2004 р. [7] у п. 1 ст. 17 встановлює, що відхилення орієнтовної середньої чисельності виборців у виборчому окрузі в межах адміністративно-територіальної одиниці повинно бути не більш п'яти відсотків. Закон України «Про вибори народних депутатів» № 1665-IV від 25 березня 2004 р. [8] зовсім не містить якихось подібних критеріїв.

Уявляється доцільним встановлення єдиного уніфікованого підходу до кількісного складу виборчих округів стосовно всіх видів виборів з зазначенням певного дозволеного відсоткового відхилення. Тому що зменшення або збільшення встановленої орієнтовної середньої кількості виборців у виборчому окрузі ніж встановлений відсоток може мити негативні наслідки при підведенні підсумків виборів у виборчому окрузі.

Також слід мати на увазі, що відповідна виборча комісія встановлює орієнтовну кількість виборців у кожному виборчому окрузі на момент їхнього створення. Ця кількість може змінюватися, уточнюватися при складанні загальних списків виборців, а також при складанні списків виборців по кожній виборчій дільниці. Так, наприклад, на парламентських виборах 2002 року в одномандатному виборчому окрузі № 25 (Дніпропетровська область) на час утворення виборчого округу орієнтовна середня кількість виборців становила 184 600 осіб, а після уточнення дільничними виборчими комісіями — вже 146 463 особи [9].

Зазначені вище закони про вибори, на відміну від попередніх редакцій, не передбачають заборони на утворення виборчих округів, до складу яких входять декілька не пов'язаних між собою територій, що не межують одна з одною. Як свідчить практика, утворення таких виборчих округів є не виправданим, тому що це ускладнює роботу територіальних виборчих комісій та є правовим підґрунтям для застосування нелегальних та нелегітимних виборчих технологій. Згаданий демократичний критерій утворення виборчих округів повинен знайти своє місце в нормативно-правовому акті про територіальний устрій.

Ще одним актуальним питанням в межах обраного предмета дослідження є питання забезпечення колективних прав національних меншин, зокрема реа-

лізація права участі в управлінні державними та місцевими справами та забезпечення пропорційного представництва в органах влади.

Згідно зі ст. 9 «Конвенції про стандарти виборів, виборчих прав і свобод», «при проведенні голосування в територіальних виборчих округах та виборчих дільницях ці округи та дільниці повинні утворюватися на справедливій основі з тим, щоб результати голосування максимально точно і повно відображали волю виборців ... у тому числі з урахуванням компактності проживання національних меншин та етнічних груп».

Як один з ймовірних шляхів вирішення цієї проблеми пропонується створення у місцевостях компактного проживання національних меншин національних виборчих округів. Слід погодитися з Ю. О. Волошиним, що ця пропозиція є доцільною тільки для виборів до органів місцевого самоврядування [10].

Приступати до практичної реалізації територіальної реформи слід лише після ґрунтовного вивчення наукових підходів щодо визначення адміністративно-територіального устрою країни та його співвідношення з процесом територіальної організації виборів. При цьому потрібно врахувати всі можливі негативні наслідки цього процесу, які пов'язані із застосуванням нелегальних та нелегітимних виборчих технологій, заснованих на надбаннях виборчої географії.

#### Література

1. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. А. В. Иваченко. — М.: ЮРМА, 1999. — С. 632–633.
2. Закон України «Про вибори Президента України»: Коментарій / Под общ. ред. С. В. Кивалова и М. А. Баймуратова. — О.: Юрид. л-ра, 2004. — С. 115.
3. Закон України «Про вибори народних депутатів України»: Наук.-практ. коментар / Під заг. ред. М. М. Рябця. — К.: Укр. інформ.-правовий центр, 2002. — С. 46.
4. Про вибори народних депутатів СРСР: Закон Союзу Радянських Соціалістичних Республік № 9855-ХІ від 1 грудня 1988 р. // Відомості Верховної Ради СРСР. — 1988. — № 49. — Ст. 729.
5. Дипс В., Николаев А. Выборы: десять лет спустя // Власть. — 1999. — № 10. — С. 20–21.
6. Про внесення змін до Закону України «Про вибори Президента України»: Закон України № 1630-IV від 18 березня 2004 р. // Голос України. — 2004. — 16 квіт.
7. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України № 1667-IV від 6 квітня 2004 р. // Голос України. — 2004. — 29 квіт.
8. Про вибори народних депутатів: Закон України № 1665-IV від 25 березня 2004 р. // Голос України. — 2004. — 20 квіт.
9. Данилюк В. А. Практика утворення виборчих округів і виборчих дільниць та окремі питання її вдосконалення // Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми, реалізація. — К., 2002. — С. 198.
10. Волошин Ю. О. До проблеми впровадження національних виборчих округів на територіях компактного проживання національних меншин в Україні // Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми, реалізація. — К., 2002. — С. 208.