

РЕТРОСПЕКТИВНИЙ АНАЛІЗ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ

RETROSPECTIVE ANALYSIS OF LEGAL SECURITY OF LOCAL ELECTIONS IN UKRAINE

Костенко С.О., к.ю.н.,
доцент кафедри правознавства
Поліський національний університет

Зелінський Д.В., студент IV курсу
факультету права, публічного управління та національної безпеки
Поліський національний університет

Стаття присвячена особливостям становлення та розвитку муніципальної виборчої системи в Україні. Місцеві вибори є однією з форм безпосередньої демократії, однак найбільш дієвою, адже органи місцевого самоврядування можуть швидше донести інтереси українського народу і стати «локомотивом» реформ на шляху нашої держави до європейського майбутнього. Вибори активізують участь громадян в управлінні місцевими справами, сприяють формуванню колективних інтересів територіальних громад. У зв'язку із запровадженням реформи децентралізації органам місцевого самоврядування та їх посадовим особам надано більше повноважень, у тому числі бюджетних надходжень, задля забезпечення самостійної їх спроможності вирішувати питання місцевого значення, тому місцеві вибори відіграють ключову роль у системі народовладдя та є стрижнем, від якого залежить подальший розвиток відповідної територіальної громади.

З огляду на високий ціннісний вимір місцевих виборів автором здійснено ретроспективний аналіз їх правового регулювання, адже, як говорить народна мудрість, «без знання минулого немає майбутнього». Власне, зазначений ретроспективний аналіз дає змогу виявити та проаналізувати недоліки правового забезпечення різних виборчих систем, які використовувались в Україні на місцевих виборах, що, зрештою, дає змогу сформулювати пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення правового забезпечення місцевих виборів.

У статті встановлено, що за часів незалежної України виборча система зазнала еволюційних змін: від мажоритарної виборчої системи до пропорційної, яка, зрештою, трансформувалась у змішану виборчу систему. В історії України місцеві вибори проводилися у 1994 р., 1998 р., 2002 р., 2006 р., 2010 р., 2015 р. та 2020 р. Кожним місцевим виборам та відповідному законодавству надано коротку характеристику. Також проаналізовано ключові досягнення та недоліки прийнятого 19 грудня 2019 р. Виборчого кодексу України.

Ключові слова: місцеві вибори, Виборчий кодекс України, виборча система, мажоритарна система, пропорційна система.

The article is devoted to the peculiarities of the formation and development of the municipal electoral system in Ukraine. Although local elections are a form of direct democracy, they are the most effective. After all, local governments can more quickly convey the interests of the Ukrainian people and become a "locomotive" of reforms on the path of our state to the European future. Elections intensify the participation of citizens in the management of local affairs; promote the formation of collective interests of territorial communities. With the introduction of decentralization reform, local governments and their officials have been given more powers, including budget revenues, to ensure their ability to deal with local issues on their own. That is why local elections play a key role in the system of democracy and are the core on which the further development of the respective territorial community depends.

Given the high value dimension of local elections, the author conducted a retrospective analysis of their legal regulation. After all, as folk wisdom says, "without knowledge of the past there is no future". In fact, this retrospective analysis makes it possible to identify and analyze the shortcomings of the legal support of various electoral systems used in Ukraine in local elections. This ultimately allows forming proposals and recommendations for improving the legal support of local elections.

The article establishes that during the times of independent Ukraine the electoral system underwent evolutionary changes: from the majority electoral system to the proportional one, which eventually transformed into a mixed electoral system. In the history of Ukraine, local elections were held in the following years: in 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2015 and 2020. Each of these local elections and relevant legislation is given a brief description. The key achievements and shortcomings of the December 19, 2019 Electoral Code of Ukraine were also analyzed.

Key words: local elections, Electoral Code of Ukraine, electoral system, majority system, proportional system.

Навколо виборчого законодавства в Україні завжди точаться гарячі дискусії. Більш того, майже кожен вибори в Україні, у тому числі місцеві, проходять якщо не за зміненним виборчим законодавством, то за оновленим. Все це свідчить про пошуки «ідеальної» виборчої системи в нашій державі, отже, про актуальність теми дослідження. З огляду на високий ціннісний вимір місцевих виборів як однієї з форм безпосередньої демократії доцільно здійснити ретроспективний аналіз її правового регулювання, адже, як говорить народна мудрість, «без знання минулого немає майбутнього». Власне, зазначений ретроспективний аналіз дасть змогу виявити та проаналізувати недоліки правового забезпечення різних виборчих систем, які використовувались в Україні на місцевих виборах, що, зрештою, дасть змогу сформулювати пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення правового забезпечення місцевих виборів.

Виборча система в Україні зазнала значних еволюційних змін: від мажоритарної виборчої системи, яка утвердилася після проголошення незалежності України, до утвердження у 2004 р. пропорційної виборчої системи (за

певними винятками, такими як вибори голів та сільських, селищних рад) [1, с. 332], яка трансформувалась у змішану виборчу систему.

Перші місцеві вибори в історії незалежної України проходили у 1994 р. і здійснювались на основі Закону України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» від 24 лютого 1994 р. Вони характеризувались такими ознаками:

1) голови місцевих Рад (крім голів районних у містах Рад) обиралися безпосередньо виборцями;

2) висування кандидатів реалізовувалося виборцями як безпосередньо на зборах (сходах) громадян, так і через політичні партії, рухи, їх виборчі блоки, громадські організації, зареєстровані відповідно до законодавства, і трудові колективи;

3) обраним вважався кандидат у депутати, який одержав на виборах найбільшу порівняно з іншими кандидатами кількість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, але не менше 10% зареєстрованих виборців;

4) кандидат на посаду голови Ради вважався обраним за додержання вимог, передбачених для кандидата у депу-

тати, за умови, якщо за нього проголосувало не менше 25% зареєстрованих виборців;

5) вибори визнавалися такими, що відбулися, якщо в них взяло участь більше 50% від загальної кількості зареєстрованих виборців [2, с. 125].

Другі місцеві вибори в історії України проводились у 1998 р. та відбувались уже на основі Законів України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14 січня 1998 р. та «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим» від 12 лютого 1998 р. Вперше на виборах місцевого рівня була застосована мажоритарна система відносної більшості. При цьому депутати міських, районних у містах, селищних, сільських рад, міські, сільські, селищні голови, а також депутати Верховної Ради АР Крим обиралися в одномандатних виборчих округах, натомість майбутні депутати районних і обласних рад – у багатомандатних виборчих округах. Треті місцеві вибори в Україні проводились у 2002 р. та здійснювались на тій же правовій основі, що й попередні.

На місцевих виборах в Україні 2006 р. вперше було застосовано пропорційну виборчу систему на основі Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 р. Ще задовго до виборів цей Закон став предметом суперечливих дискусій та викликав багато критичних зауважень як з боку народних депутатів України, так і особливо з боку муніципальної громадськості, сутність якої вона розцінила як прагнення «партійною «ерозією» знищити місцеве самоврядування в країні». Пропорційна виборча система в результаті виборів не змогла забезпечити адекватного представництва різних соціальних груп населення у виборних органах місцевого самоврядування; спотворила конституційну природу районних та обласних рад, адже з органів, що мали представляти спільні інтереси територіальних громад, вони трансформувались в органи, що захищали вузькопартійні чи корпоративні інтереси регіональних еліт (наприклад, у Полтавській обласній раді з 90 депутатів 44 представляли м. Полтаву, 10 – м. Кременчук, а 10 районів області взагалі не представляли були жодним депутатом, хоча були представники м. Києва та м. Одеси); призвела до розбалансування систем муніципального управління в тих громадах, де партійна орієнтація міського голови не збігалась з орієнтацією більшості відповідної ради, що значно ускладнило процедуру формування виконавчих органів міської ради [1, с. 332–333].

Наступні місцеві вибори в Україні відбулися у 2010 р. З урахуванням помилок попередніх виборів ці вибори здійснювались на підставі нового Закону України, а саме Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 р. Внаслідок цього було застосовано змішану (мажоритарно-пропорційну) виборчу систему, за якої половина депутатів від загального складу відповідної ради обирається за виборчими списками від місцевих організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, а інша половина депутатів – за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах; вибори депутатів сільських, селищних рад, а також сільських, селищних, міських голів залишилися без змін та проводилися за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в єдиному одномандатному окрузі [2, с. 133–134].

Наступним історичним етапом у становленні муніципальної системи виборів в Україні став Закон України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. Цей Закон був прийнятий у нестабільній політичній обстановці, під час гострої фази війни на Донбасі. Закон мав на меті забезпечити організацію та проведення місцевих виборів з урахуванням особливостей реформи децентралізації. Інновацій-

ним у цьому Законі було обрання старост (хоча у 2015 р. їх обрання так і не відбулось); присутність у списку партії не менше 30% представників однієї статі; у селах і селищах з населенням до 90 тис. вибори відбувалися за мажоритарною системою; вибори до райрад, міськрад та облрад проходили за пропорційною системою; мери міст, населення яких більше 90 тис., обиралися абсолютною більшістю (50% + 1 голос) [3].

Знаковою подією в історії розвитку муніципальної виборчої системи стало прийняття 19 грудня 2019 р. Виборчого кодексу України, яким уніфіковано загальні правила щодо виборів загалом та присвячено четверту книгу місцевим виборам зокрема. Новий Виборчий кодекс став здебільшого революційним, адже він вніс докорінні зміни у виборчу систему України, проте чимало правових норм стали предметом гарячих дискусій.

Безумовним досягненням Виборчого кодексу є запровадження так званих гендерних квот, тобто залучення партіями до своїх списків більшої кількості жінок, що забезпечує їм активну участь у політиці та можливість представляти свої інтереси у владі. Також однією з переваг є встановлення спрощеної процедури щодо зміни адреси голосування внутрішньо переміщеним особам, яка дає їм змогу не вибувати з виборчого процесу. Окрім цього, у Виборчому кодексі вперше закріпили положення щодо архітектурної доступності виборчих приміщень для виборців з інвалідністю.

Водночас чимало норм Виборчого кодексу потребують удосконалення. Так, наприклад, пропорційна система з відкритими списками спочатку планувалась для громад, де 90 тисяч виборців, однак цю цифру змінили, і у фінальному варіанті Кодексу вона знизилась до 10 тисяч виборців. Це означає, що навіть у невеликих громадах (де більше 10 тисяч виборців) висуватися на кандидата можна виключно за партійними списками. Проблема тут полягає в тому, що партійні осередки у невеликих громадах відсутні, а особа, яка «відома за справами» у певній територіальній громаді, є сильним лідером, знає місцеві проблеми та має бачення того, як їх вирішити, проте не хоче себе прив'язувати до жодної партії, позбавлена можливості бути самовисунутою. Як влучно відзначив О. Кошель, «Кодекс заганяє місцевих політиків під партійні знамена. В майбутньому партії зможуть їх контролювати, тому що з'явилася можливість відкликати депутатів міськрад» [4].

Більш того, задекларована пропорційна система з відкритими списками виявилась насправді з «напівзакритими списками», адже партії залишили за собою вплив на розподіл мандатів. Депутати забронювали перше місце для лідера на місцевих. У разі подолання партією проходного бар'єру (5%) кандидат проходить у раду відповідного рівня незалежно від того, кого з цієї партії більше підтримали виборці. Крім того, щоби просунути до верхньої частини регіонального списку, кандидатам необхідно набрати високу підтримку виборців, а саме 25% від виборчої квоти. Це надмірна вимога, яка обмежує конкуренцію між кандидатами й ослаблює вплив виборців на їхнє просування у списку. Пропозицію зменшити квоту до 5% депутатів успішно провалили. Тепер, якщо кандидати на виборах не добирають майже недосяжні 25%, мандати розподіляє партія, тому ця система дуже нагадує стару добру пропорційну [5].

Також дискусійною є норма Кодексу, яка забороняє юридичним особам фінансувати виборчі кампанії та обмежує фінансування приватними особами. Щоб обійти ці норми, політичні партії часто використовують норми Закону «Про політичні партії», де таке не заборонено. Це ставить партійних кандидатів та незалежних кандидатів у нерівні умови й прямо суперечить дотриманню принципу рівності усіх учасників виборчого процесу [6].

Отже, з урахуванням викладених особливостей прийнятого Виборчого кодексу пройшли останні місцеві вибори

в Україні у 2020 р. Варто зазначити, що, окрім наведеного, ці місцеві вибори характеризувалися ще й низкою інших проблем, які були внаслідок недосконалості Виборчого кодексу. Так, активно використовувалась така технологія, як «виборчий туризм», коли у зв'язку з тим, що громадянин міг змінити виборчу адресу й проголосувати в іншому регіоні, поліція масово зупиняла автобуси з «виборчими туристами», що, безумовно, викривило результати волевиявлення на місцях. Значно підвищився рівень підкupu виборців у різних його проявах, таких як фотографування виборчих бюлетенів задля доказу «правильного» голосування; підвезення виборців на дільниці на приватному транспорті; використання технології «карусель», коли виборець замість свого бюлетеня кидав до урни попередньо «правильно» заповнений бюлетень, який отримав за межами виборчої дільниці від іншої особи, а свій чистий бюлетень виносив задля його передачі для «правильного» заповнення іншому учаснику «каруселі». Показовим порушенням на місцевих виборах, зокрема у Дніпрі, було створення Viber-групи, у якій пропонувалося за 1,5 тис. грн. надати свої паспортні дані, щоби потім можна було їх використати задля

голосування за потрібного кандидата. На день виборів 22 листопада ця група налічувала майже 25 тис. людей [7]. Ці факти порушень виборчого законодавства свідчать про розбалансованість та недосконалість Виборчого кодексу, на основі якого проводились місцеві вибори 2020 р. Варто відзначити, що з моменту прийняття Виборчого кодексу він зазнав уже шість редакцій, однак у жодній з них не йшлося про вирішення хоча б однієї з названих проблем.

Отже, підсумовуючи наведене, доходимо висновку, що українська виборча система, зокрема муніципальна, потребує значного доопрацювання та вдосконалення. Протягом 30 років незалежності вона досі трансформується, її норми часто критикуються як всередині країни, так і визнаними у світі міжнародними інституціями, у тому числі Венеціанською комісією. Однак уніфікація виборчого законодавства дає змогу говорити про реальні кроки на шляху до утвердження та розвитку такого важливого інституту демократії, як місцеві вибори в Україні, а значний науковий інтерес у правовій площині до цієї тематики лише сприяє такому розвитку та є добрим підґрунтям для відповідних змін.

ЛІТЕРАТУРА

1. Батанов О.В. Муніципальне право України : підручник / відп. ред. М.О. Баймуратов. Харків : Одиссей, 2008. 528 с.
2. Нестерович В.Ф. Конституційно-правова характеристика хронології проведення виборів у сучасній Україні. *Експерт: Парадигми юридичних наук і державного управління*. 2019. № 2. С. 121–143.
3. Новий закон про місцеві вибори: що важливо знати. URL: https://24tv.ua/noviy_zakon_pro_mistsevi_vibori_shho_vazhливо_znati_n593338 (дата звернення 10.01.2022).
4. Правки до Виборчого кодексу – конкретно: 5 плюсів і 4 мінуси. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3065315-pravki-do-viborchogo-kodeksu-konkretно-5-plusiv-i-4-minusi.html> (дата звернення 10.01.2022).
5. «Вибори навиворіт – 3». Виборчий кодекс та його недоліки. URL: https://www.oporua.org/news/vybory/vybory_navyvorit/20207-vibori-na-vivorit-3-viborchii-kodeks-ta-yogo-nedoliki (дата звернення: 10.01.2022).
6. Плюси та мінуси нового українського виборчого законодавства: диявол криється в деталях. URL: <https://voxukraine.org/plyusi-ta-minusi-novogo-ukrayinskogo-viborchogo-zakonodavstva-diyavol-kriyetsya-v-detalyah> (дата звернення: 10.01.2022).
7. Місцеві вибори – 2020: підсумки, тенденції та що буде далі. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-elections/3142240-miscevi-vibori2020-pidsumki-tendencii-ta-so-bude-dali.html> (дата звернення: 10.01.2022).