

УДК 342.82:352+342.84:352

Батан Юрій Дмитрович –

*асистент кафедри конституційного права,
молодший науковий співробітник науково-дослідної частини
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Yurii D. Batan –

*assistant of constitutional law department,
junior research fellow of Scientific and Research Unit,
National University “Odesa Law Academy”
(23 Fontanska Doroha, Odesa, 65009, Ukraine)*

Стаднік Олександра Ігорівна –

*студентка судово-адміністративного факультету
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Oleksandra I. Stadnik –

*student of
Judicial and Administrative Faculty,
National University “Odesa Law Academy”
(23 Fontanska Doroha, Odesa, 65009, Ukraine)*

Реформування систем місцевих виборів в Україні в контексті європейського досвіду

Цю статтю присвячено виборчим системам на виборах до муніципалітетів в Україні й інших державах Європи. З огляду на потенційне проведення у 2020 р. місцевих виборів, актуальним є дослідження виборчих систем з урахуванням запровадження у Виборчому кодексі абсолютно нових для України виборчих систем в окремих видах виборів. Автори статті аналізують наявні у державах Європи і наведені у Виборчому кодексі України та Законі України «Про місцеві вибори» системи місцевих виборів і наводять окремі пропозиції щодо їхнього вдосконалення.

Ключові слова: виборче право, Виборчий кодекс України, місцеві вибори, виборча система, порівняльне конституційне право, європейське виборче право.

Эта статья посвящена избирательным системам на выборах в муниципалитеты в Украине и иных государствах Европы. Учитывая потенциальное проведение в октябре 2020 г. местных выборов, актуальным является исследование избирательных систем с учетом введения в Избирательном кодексе совершенно новых для Украины избирательных систем в отдельных видах выборов. Авторы статьи анализируют имеющиеся в государствах Европы и приведенные в Избирательном кодексе Украины и Законе Украины «О местных выборах» системы местных выборов и приводят отдельные предложения по их совершенствованию.

Ключевые слова: избирательное право, Избирательный кодекс Украины, местные выборы, избирательная система, сравнительное конституционное право, европейское избирательное право.

Yu.D. Batan, O.I. Stadnik Reforming Local Election Systems in Ukraine in the Context of European Experience

This article is devoted to electoral systems in elections to local self-government bodies in Ukraine and other European states.

In December 2019, the Electoral Code of Ukraine was adopted, signed and published, the draft of which was submitted as early as October 2, 2015. The Electoral Code of Ukraine is the first codified act in the history of independent Ukraine regulating the holding of various types of elections in Ukraine. At the same time, two laws

remain in force: “On Central Election Commission” and “On the State Register of Voters”, and two other laws – “On local elections” and “On elections of people’s deputies of Ukraine” – remain in force until the holding of regular or extraordinary elections of the corresponding type. With this in mind, it is relevant to study electoral systems taking into account the introduction of completely new electoral systems for Ukraine in certain types of elections in the Electoral Code.

This issue is particularly important in the context of the potential holding of regular local elections in October 2020, which have unfairly less attention to changing electoral systems than to changing the system of elections of people’s deputies of Ukraine.

The authors of the article analyze the systems of local elections available in the European states and set out in the Electoral Code of Ukraine and the Law of Ukraine “On Local Elections” and give some proposals for their improvement.

After analysing the application of electoral systems in Western Europe, the authors found some common trends for local elections: the transition from a majority system to proportional ones or mixed systems with proportional component; updating the problem of representation of national minorities and women in municipal bodies; the predominantly personalized nature of voting during the application of proportional electoral systems. These features should be taken into account in the process of reforming the electoral institution in Ukraine, which has chosen a course of “synchronization” with the European Union.

Keywords: *electoral law, Electoral Code of Ukraine, local elections, electoral system, comparative constitutional law, European Electoral Law.*

Постановка проблеми. У грудні 2019 року було ухвалено, підписано й оприлюднено Виборчий кодекс України (далі – *ВК України*), проєкт якого подано ще 2 жовтня 2015 року. Виборчий кодекс України є першим кодифікованим актом в історії незалежної України, що регулює питання проведення різних типів і видів виборів в Україні. Водночас чинними залишаються два закони: «Про Центральну виборчу комісію» та «Про Державний реєстр виборців», а ще два закони – «Про місцеві вибори» та «Про вибори народних депутатів України» – є чинними до проведення чергових або позачергових виборів відповідного виду. З огляду на це актуальним є дослідження виборчих систем з урахуванням запровадження у ВК України нових для вітчизняного права виборчих систем на окремих видах виборів.

Особливо значущою ця проблематика є в контексті потенційного проведення в жовтні 2020 року чергових місцевих виборів, до зміни виборчих систем на яких прикуто несправедливо меншу увагу ніж до зміни системи виборів народних депутатів України.

Слід вітати набрання чинності законом, що регулює проведення місцевих виборів, майже за десять місяців до дня голосування на чергових місцевих виборах, що цілком відповідає меті пропозиції одного з авторів статті щодо вимоги набрання чинності змінами до законодавства про вибори, які стосуються правил перетворення

голосів у мандати, проведення меж округів і порядку формування виборчих комісій, не раніше ніж через двісті сорок днів після їхнього оприлюднення [3, с. 410]. Для порівняння: 2015 року такі зміни набрали чинності менш ніж за сімдесят вісім днів до дня голосування, 2010 року – за дев’яносто один день, 2005 року – за сто сімдесят п’ять днів, 1998 року – за шістдесят три дні, 1994 року – за п’ятнадцять днів до дня голосування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукове осмислення проблематики систем місцевих виборів не є новим для вітчизняної науки. Передусім, слід відзначити дисертаційні дослідження, монографії та низку наукових статей М. В. Афанасьєвої, Ю. Б. Ключковського, Б. С. Мохончука, В. Ф. Нестеровича, які досліджують поняття і види виборчих систем, принципи виборчого права тощо [1–2; 11; 13–15]. Крім того, М. В. Афанасьєва, Ю. Б. Ключковський і О. В. Марцеляк досліджували критерії вибору виборчої системи [1; 11; 25], В. Ф. Нестерович – особливості місцевих виборів [14] і кодифікації виборчого законодавства [15], П. В. Ворона, Ю. Каплан, Т. Ковальова, Б. Николаїшин, Е. Нанан (Е. Ганан) – системи місцевих виборів у європейських державах [9; 12; 16; 24]. Також окремі аспекти цієї тематики розглядали В. І. Вольський, Р. Тагепера (R. Taagepera),

Ю. Р. Шведа, М. С. Шугарт (M. S. Shugart) тощо [8; 23; 26].

Невирішені раніше проблеми. У науковій літературі бракує уваги аналізу таких проблем, як подолання двох підходів до розуміння виборчої системи, класифікація систем місцевих виборів у європейських державах, ефективність систем місцевих виборів, наслідки ухвалення Виборчого кодексу України для систем місцевих виборів, компаративно-правове зіставлення Виборчого кодексу України та Закону України «Про місцеві вибори».

Метою статті є висвітлення недоліків регулювання систем місцевих виборів та пропозицій щодо його нормативно-правового вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Передусім, з метою запобігання «різничитанню, колізіям, неоднозначності» сприйняття [5, с. 11], слід визначитися з розумінням виборчої системи.

Слід погодитися з Б. С. Мохончуком у тому, що тлумачення виборчої системи у широкому значенні є необґрунтованим, адже призводить до надмірного термінологічного навантаження через ототожнення понять «виборча система» та «виборче право»; не виправдовує дослідник і вузького тлумачення [13, с. 14–18]. Не вбачаючи за доцільне розмежування широкого та вузького підходів до визначення поняття «виборча система» з причин нівелювання принципових відмінностей між виборчим правом, виборчим процесом та виборчої системою або ж занадто звуження змісту, який не розкриває правової природи поняття, у цій статті використано тлумачення поняття «виборча система», надане М. В. Афанасьєвою: «політико-правовий інститут, який забезпечує реалізацію виборчих прав громадян, формування владних виборчих органів та певний тип організації публічної влади через сукупність відносно самостійних, але взаємообумовлених та взаємодіючих у межах виборчого процесу, конституційно-правових технологій балотування кандидатів на виборні посади, голосування виборців, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів» [2, с. 28]. За такого розуміння повною мірою враховано всі правові явища, які становлять зміст цього поняття, акцентовано увагу на критерії системності, а також на правовій регламентації нормами виборчого права.

Ю. Б. Ключковський, вважаючи більш конструктивним звужений підхід, наголошує на неприпустимості обмеження лише виборчою формулою, тобто способом перетворення голосів на мандати. Науковець вважає достатньо обґрунтованою структуру виборчої системи, запропоновану А. Лійпгартом, який виокремлює три основні її складники: виборчу формулу (спосіб перетворення голосів на мандати), магнітуду виборчого округу (кількість мандатів на округ), виборчий бар'єр (мінімальний рівень підтримки виборців, необхідний для участі у розподілі мандатів); однак доповнює її ще одним важливим елементом – структурою виборчого бюлетеня, яка визначає спосіб подання голосу виборцем [11, с. 20].

Для порівняння, Ю. Шведа сформував два варіанти складників виборчої системи. Відповідно до першого, дослідник уналежнює до основних елементів виборчої системи виборчу формулу, магнітуду виборчого округу, форму та характеристику виборчого округу, характер голосування, структуру виборчого бюлетеня. Згідно з другим варіантом такими елементами є виборчий округ, виборчий бюлетень, виборчий (партійний) список, способи голосування, виборча формула та виборчий бар'єр [23, с. 264–275]. Перший варіант не передбачає виборчий бар'єр як обов'язкову умову участі кандидата в розподілі представницьких мандатів, натомість зайвим є характер голосування, який, вважаємо, детерміновано структурою виборчого бюлетеня. У другому запропонованому варіанті не передбачено магнітуду виборчого округу, яка має принципове значення, адже зумовлює спосіб голосування. Спосіб голосування – спосіб визначення вибору одного варіанта з певного набору опцій [11, с. 26]. Для визначення способу голосування слід виходити з розміру виборчого округу (кількості виборців), кількості опцій (варіантів вибору) та магнітуди виборчого округу (кількості мандатів).

Виборчі системи поділяються на три основні групи: мажоритарні (більшості голосів), пропорційного представництва та змішані.

За мажоритарної системи переможцем визнається кандидат, який здобув встановлену законом більшість голосів виборців (абсолютну, відносну, кваліфіковану). Історично цей тип найдавніший, зокрема система відносно більшості, і тривалий час був найбільш

поширеним. Хоча в одномандатних округах практично можливою є лише мажоритарна система, голосування за нею відбувається також у поліномінальних (багатомандатних) округах, де вибори проводяться здебільшого за принципом обмеженого голосування (*limited vote*), за яким виборці мають кількість голосів, меншу, ніж кількість мандатів на округ. Цю систему втілено на виборах сенату Іспанії, де кількість senatorів, які можуть бути обрані від провінцій – 4, а виборцям надано лише 3 голоси для обрання трьох різних кандидатів [26].

У XIX ст. почалися пошуки найбільш ефективної виборчої системи, спричинені недоліками мажоритарної. Як наслідок, виникає пропорційна виборча система (*далі – ПВС*). Її суть полягає в тому, що розподіл представницьких мандатів здійснюється пропорційно до кількості голосів, поданих за кожну партію та, на відміну від мажоритарної системи, застосовується лише в багатомандатних (поліномінальних) округах. Традиційно вважається, що саме ПВС є найбільш демократичною і здатна більшою мірою, ніж мажоритарна, забезпечувати реалізацію демократичного принципу політичного представництва. Здебільшого існує три варіації ПВС:

а) із жорсткими або закритими списками, за якої електор, маючи один голос, віддає його за партійний список, ніяк не впливаючи на розподіл кандидатів у рейтингу;

б) із напівжорсткими або напівзакритими списками, де виборець має один голос і може віддати його як партійному списку загалом, так і конкретному кандидату з цього списку;

в) з гнучкими або відкритими списками, яка надає можливість виборцеві, маючи один голос, підтримати лише окремого кандидата зі списку, а голосування за список загалом не є допустимим.

Також виокремлюють декілька інших конструкцій ПВС:

а) вільні партійні списки, згідно з якими мандати розподіляються між кандидатами незалежно від порядкового номера у списку, за перевагами виборців [10, с. 86];

б) «панашаж» (з французької «суміш») – виборці мають право змінювати виборчі списки, вписувати кандидатів з інших партій, а також віддати одразу кілька голосів бажаним

кандидатам, впорядковуючи таким чином пропозиції за ступенем переваги. Панашаж може застосовуватись і за мажоритарної системи, але тільки в багатомандатних округах;

в) конструкція «голосування з індивідуальною передачею голосу», або т.зв. квотно-преференційне голосування, розроблена з метою максимізації ефективності голосу кожного виборця [9]. Результат досягається завдяки ранжуванню цифрами напроти прізвищ кандидатів, а голоси за кандидатів, які перевищили квоту, розподіляються в подальшому між нижчестоящими у сформованому виборцем списку, що запобігає втраті голосів та забезпечує максимальну легітимність депутатів.

Відповідно до змішаного типу виборчої системи, частину представників обирають за мажоритарним принципом, а частину – за принципом пропорційного голосування. За загальним правилом, комбінування мажоритарного та пропорційного методів передбачає обрання однієї половини складу органу за першим методом, іншої половини – за другим. Однак існують інші варіанти. Так, за системою єдиного голосу виборець у багатомандатному окрузі голосує лише за одного кандидата, а не за список. За системою обмеженого голосування обирають кількох кандидатів, але кількість голосів є меншою ніж, кількість пропозицій. Кумулятивна система взагалі надає право виборцеві, який має стільки ж голосів, скільки й кандидатів, або розподілити їх між усіма, або віддати усі одному кандидату.

Характеризуючи виборчі системи на виборах до органів місцевого самоврядування, слід згрупувати держави, у яких вони застосовуються відповідно до загальноновизнаної типології. Першу групу становлять держави, у яких застосовується система більшості в різних модифікаціях. Варто зазначити, що за мажоритарною виборчою системою можуть обиратися як індивідуальні кандидати, так і політичні партії. Загалом, ця система не має значного поширення на європейських теренах. Зокрема, система відносної більшості або «англійська модель» використовується у Великій Британії на виборах рад базового та проміжного рівнів уніомінальних та поліномінальних округів, Словаччині, в Іспанії до муніципалітетів з кількістю виборців 100-250, а у двох останніх

голосування відбувається за відкриті списки в поліномінальних округах. Аналогічною є ситуація в Польщі на виборах до рад гмін із населенням менше, ніж 20 000 жителів: виборець має стільки голосів, скільки мандатів виділяється в окрузі, та може голосувати за кандидатів із різних списків [16, с. 221].

Мажоритарна виборча система абсолютної більшості (французька модель) знайшла втілення на місцевих виборах Франції, де на рівні провінцій проводять двотурові вибори в багатомандатних округах, решта ж мандатів розподіляється між партіями, які подолали виборчий бар'єр у 5% за принципом пропорційності здобутих ними голосів [12, с. 168].

Механізми мажоритарної системи спрямовані на підтримку найбільших, потужних партій і «відсіювання» дрібних, що в деяких випадках призводить до двопартійності, але забезпечує стабільність уряду.

До другої групи належать держави, у яких процес виборів здійснюється за ПВС. У такому випадку представницькі мандати розподіляються між партіями пропорційно до кількості голосів, здобутих кожним партійним списком.

У більшості держав Європи ПВС мають персоніфікований характер, тобто голосування здійснюється за відкриті або напіввідкриті списки. Серед них перевагу надають “closed but non-blocked lists” – відкритим спискам та обмеженим преференціям (преференції здобувають від одного до кількох кандидатів). Місцеві вибори в Нідерландах, скажімо, організовані за ПВС із відкритими списками, де виборці мають право голосувати виключно за конкретного кандидата в списку, а голосування за партійним списком загалом не допускається [12, с. 169]. Мешканці Бельгії, приміром, голосують за виборчі списки в одному (на базовому рівні) чи декількох (на регіональному рівні) багатомандатних округах або ж за окремого кандидата у списку [9, с. 164]. У Данії підтримка одного кандидата зараховується водночас за весь список загалом, а у разі, якщо два кандидати з одного списку здобули однакову кількість голосів, то мандат отримує кандидат, який обіймав вищу позицію у списку. У Фінляндії вибори проводять за ПВС із голосуванням за одного кандидата в поліномінальному окрузі; голос за конкретного

претендента вважається голосом за весь список, а мандати розподіляються з урахуванням преференцій електорату. Преференція одного голосу діє ще у Швеції на виборах до окружної ради, в Естонії, а також Нідерландах [24].

Ще один варіант ПВС – «*single transferable vote*», тобто система єдиного голосу, що передається, застосовується на виборах до асамблеї Північної Ірландії, а також Ірландії та Мальти. Механізм голосування передбачає, що виборець напроти прізвищ кандидатів у списку проставляє цифри від «1» до «N», залежно від кількості пропозицій, водночас «1» позначає найбільш пріоритетну позицію. Щойно кандидат під першим номером набирає потрібну кількість голосів, наступні голоси переадресовуються кандидату під номером «2», що дозволяє, як вже зазначалось, мінімізувати втрати голосів [6, с. 68].

У більшості держав Європи ПВС мають персоніфікований характер, що забезпечується двома шляхами: через мажоритарні вибори та преференційне голосування – за відкриті або напіввідкриті списки. Персоніфікація за рахунок мажоритарної системи, змішаної системи та системи єдиного голосу, що передається, здійснюється у Великій Британії, Ірландії, Мальті, Греції, Німеччині, Угорщині. Місцеві вибори в Нідерландах, скажімо, організовані за ПВС із відкритими списками, де виборці мають право голосувати виключно за конкретного кандидата в списку, а голосування за партійним списком загалом не допускається. Преференційне голосування використовують на місцевих виборах в Австрії, Данії, Бельгії, Люксембурзі, Чехії, Швеції, Латвії, Нідерландах, Словенії, Естонії.

У деяких державах, навпаки, практикують ПВС із закритими списками (*closed and blocked*). Наприклад, в Іспанії, Португалії, Румунії, Хорватії та на Кіпрі виборець не може вливати на розподіл кандидатів у партійному рейтингу. В Австрії вибори відбуваються за ПВС із закритими або напіввідкритими виборчими списками в одному чи кількох багатомандатних округах, що зумовлено федеративним устроєм держави [12, с. 168-171]. У Німеччині в усіх місцевих та регіональних виборах голосування здійснюється за закритими списками в одному або декількох багатомандатних округах із 5% виборчим бар'єром, а на окружних та

муніципальних виборах Баварії, Берліну, Баденбургу, Тюрингії, Верхньої Саксонії та кількох інших земель застосовується комбінація голосування в одномандатних та багатомандатних округах за закриті списки або напівзакриті. У Північному Рейні-Вестфалії виборець має лише один голос і може підтримати кандидата, а не список [6, с. 69-70].

Певну форму ПВС наразі законодавчо закріплено у багатьох демократичних державах: Бельгії, Німеччині, Данії, Фінляндії, Нідерландах, Люксембурзі, Греції, Ірландії, Італії, Норвегії, Португалії, Швеції, Швейцарії, Австрії, а держави із системами більшості поступово перебудовують законодавство під системи пропорційного представництва.

Проаналізувавши застосування виборчих систем у державах Європи, можна виявити деякі спільні в контексті місцевих виборів риси: перехід від мажоритарної відносної більшості до ПВС або змішаних із пропорційною складовою систем; актуалізація проблеми представництва національних меншин та жінок в органах муніципалітету; переважно персоніфікований характер голосування під час застосування ПВС. Зазначені особливості варто враховувати в процесі реформування інституту виборів і в Україні, яка досить давно обрала курс «синхронізації» з Європейським Союзом.

Як зазначено на початку статті, в Україні наразі порядок проведення місцевих виборів врегульовано Виборчим кодексом України (надалі – *ВК України*), паралельно з яким поки що діє й Закон України «Про місцеві вибори».

У пресі, виступах народних депутатів і навіть в окремих наукових публікаціях трапляється думка про те, що основною метою кодифікації виборчого законодавства є його стабілізація, тобто потенційне зменшення кількості змін до нього. Ця позиція є хибною, оскільки процедура внесення змін до кодексу є такою самою, як і до іншого закону. Натомість цінність виборчого кодексу полягає в іншому:

1) запобігти неоднаковим процедурам у різних видах виборів. Наприклад, ч. 2 ст. 42 Закону України «Про вибори народних депутатів України» (далі – *ЗУВНДУ*) закріплює: «У день голосування зміни до уточненого списку виборців вносяться виключно на підставі рішення суду». Натомість, ч. 2 ст. 33 Закону України «Про місцеві вибори» (далі – *ЗУМВ*) та

ч. 3 ст. 35 Закону України «Про вибори Президента України» (далі – *ЗУВПУ*) встановлювали: «У день голосування зміни до уточненого списку виборців не вносяться», ця ж норма тепер діятиме для всіх видів виборів (крім виборів народних депутатів до наступних чергових або позачергових парламентських виборів), оскільки це питання врегульовано в книзі 1 «Загальна частина» ВК України;

2) запобігти неоднаковій термінології. Тут наведено зворотній приклад, спричинений, передусім, тим, що питання видачі виборцю бюлетеня замість помилково заповненого, на жаль, розміщено у книгах 2–4 ВК України. У книзі 2, що стосується президентських виборів, помилково заповнений виборцем бюлетень названо «зіпсованим» (ч. 8 ст. 118), а в наступних книгах – «неправильно заповненим» (ч. 11 ст. 173, ч. 12 ст. 248 ВК України). Раніше було інакше: у ЗУВНДУ – «невірно заповнений» (ч. 11 ст. 85), а у ЗУМВ і ЗУВПУ – «зіпсований» (ч. 13 ст. 77 і ч. 9 ст. 76 відповідно);

3) запобігти штучному збільшенню нормативної маси. Це означає, по-перше, ощадність тексту (іншими словами, у разі однакового змісту кількість статей кодексу є меншою ніж сумарна кількість статей окремих законів), по-друге, відсутність потреби під час внесення змін до одного закону (кодексу), які стосуються виборчих процедур, вносити зміни до кількох різних законів та повторювати ідентичний текст.

Зіставляючи встановлені ВК України та ЗУМВ системи місцевих виборів, виявлено відсутність значних змін щодо виборів одноосібних органів – сільських, селищних, міських голів і старост (у ВК України окремо передбачено старосту селища поряд зі старостою села): щодо міських голів міст з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб застосовано мажоритарну систему абсолютної більшості, щодо інших наведених випадків – відносної більшості.

Натомість, значні відмінності виявлено у зіставленні вказаних законів щодо регулювання ними виборів депутатів різних рад:

1) депутатів сільської, селищної ради за ЗУМВ обирають за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, у той час як за ВК України – у

багатомандатних (від двох до чотирьох мандатів в окрузі);

2) депутатів міської ради (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб), районної у місті, районної ради згідно з ВК України обирають за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, у той час як відповідно до ЗУМВ – за ПВС із закритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій;

3) депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (*надалі – ВР АРК*), обласних, міських (міста з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб) рад згідно з ВК України обирають за ПВС з напіввідкритими виборчими списками, у той час як відповідно до ЗУМВ – за ПВС із закритими виборчими списками, але прикріпленням до виборчих округів усіх учасників списку, крім першого.

Надалі пропонується проаналізувати встановлені ВК України та ЗУМВ системи виборів депутатів на предмет відповідності до визнаних критеріїв їхнього вибору.

Першим критерієм вибору виборчої системи вважається *«правовий»* (Ю. Б. Ключковський) [11, с. 122], *«конституційний»* (О. В. Марцеляк) [25, s. 179] критерій, або *«критерій легальності»* (М. В. Афанасьєва) [1, с. 158]. Він полягає у відповідності виборчої системи: 1) конституційному статусу відповідного органу; 2) основним принципам виборчого права.

(1) Відповідно до ЗУМВ, право висування кандидатів у депутати ВР АРК, обласних, районних, міських, районних у містах рад реалізується виборцями у відповідних багатомандатних виборчих округах через місцеві організації партій (ч. 2 ст. 35), а відповідно до ВК України, право висування кандидатів у депутати ВР АРК, обласних, міських (міст з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб) рад реалізується виборцями через місцеві організації партій (ч. 2 ст. 216).

Понад те, навіть право подання кандидатур до складу територіальних виборчих комісій мають лише: 1) місцева організація політичної партії, про утворення депутатської фракції якої оголошено на першій черговій сесії Верховної Ради України поточного скликання (хоча не зрозуміло, як це стосується місцевих виборів); 2) зареєстрована в установленому

законом порядку у відповідній адміністративно-територіальній одиниці місцева організація політичної партії (ч. 2 ст. 22 ЗУМВ; ч. 2 ст. 203 ВК України).

Ба більше, до кожної територіальної та кожної дільничної виборчої комісії обов'язково включаються кандидатури, належно запропоновані кожною місцевою організацією політичної партії, депутатську фракцію якої утворено на першій черговій сесії Верховної Ради України поточного скликання (ч. 3 ст. 22, ч. 1 ст. 23 ЗУМВ; ч. 3 ст. 203, ч. 1 ст. 204 ВК України).

Але ж політичною партією є об'єднання прихильників *загальнонаціональної* програми *суспільного* розвитку, вона має виключно *всеукраїнський* характер. За суб'єктною (громадяни, а не жителі певного населеного пункту), предметною (загальнонаціональність програми) та цільовою (мають цілі, більше пов'язані з державними, ніж місцевими інтересами) ознаками розмежування народу та територіальної громади політичні партії можна уналежнити саме до можливих суб'єктів державної влади, але не місцевого самоврядування. Таким чином, виборча система, яка не надає право висувати кандидатів іншим суб'єктам, крім політичних партій, не відповідає природі місцевого самоврядування, закріпленій, зокрема, у розділі XI Конституції України та Європейській хартії місцевого самоврядування.

Крім того, відповідно до статті 140 Конституції України, районні та обласні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Водночас, виборчі системи за ЗУМВ ніяк не передбачають представництва їхніх інтересів, і випадки, коли окремі територіальні громади взагалі не представлені у районних і обласних радах, є непоодинокими. Вказана ситуація не відповідає конституційному статусу районних та обласних рад.

(2) Одним із фундаментальних принципів об'єктивного виборчого права є принцип рівного виборчого права. Наявні ПВС за ЗУМВ передбачають: а) «порожні округи» – відсутність у кожній політичній партії кандидата принаймні в одному виборчому окрузі; б) наявність «першого кандидата», за якого голосують виборці усіх округів, які підтримують відповідну

партію, й інших кандидатів, за яких голосують лише виборці відповідного виборчого округу. Це призводить до того, що не є рівними й виборці, оскільки окремі виборці мають лише один (два) голоси (за політичну партію та першого кандидата водночас), не маючи можливості проголосувати за окремого кандидата, якщо партія не висунула його у відповідному виборчому окрузі. Інші ж виборці мають два (три) голоси у відповідному виді виборів; в) політичні партії, представлені парламентськими фракціями, мають значну перевагу перед непарламентськими політичними силами через те, що від перших принаймні один і максимально два члени кожної дільничної й окружної виборчих комісій може бути представлено, а від других максимальна кількість – один член комісії. У масштабах міста, області відмінність у таких числах є значущою. Названі вияви нерівності кандидатів, виборців і політичних партій є кричущими порушеннями, спровокованими застосованими виборчими системами відповідно до ЗУМВ. У ВК України відсутні перші два порушення, натомість залишено третє, про що вже вказано вище.

Другим критерієм вибору ефективної виборчої системи є «*критерій легітимності*» (М. В. Афанасьєва) [1, с. 161], або «*суспільний критерій*» (Ю. Б. Ключковський) [11, с. 122]. Він виявляється в тому, що виборча система має бути зрозумілою для суспільства та сприйматися виборцями як справедлива. Навряд чи такою сприймається будь-яка з ПВС, застосованих на місцевих виборах 2015 року, коли кандидат, який посів перше місце, міг не пройти до ради, на відміну від кандидата, який посів четверте місце в цьому ж окрузі. Бували й випадки, коли деякі виборчі округи були представлені в місцевій раді чотирма кандидатами, а велика кількість округів залишилася без представників. Політичні партії переважно сприймали основні характеристики систем місцевих виборів як різновид ПВС (оскільки їхньою головною метою було набрати якнайбільшу кількість відсотків голосів, у першу чергу подолати п'ятивідсотковий бар'єр), а кандидати та виборці – як різновид мажоритарних систем (оскільки перші агітували, а другі голосували у межах виборчого округу; перші конкурували, а другі порівнювали з іншими кандидатами у відповідному окрузі передусім). Як висновок, суспільство й окремі

виборці не сприймали виборчі системи відповідних видів місцевих виборів як легітимні та справедливі. У ВК України передбачено регіональні виборчі списки в багатомандатних округах, що суттєво зменшує кількість негативних рис порівняно з описаною вище ситуацією.

Третім критерієм вибору системи виборів має бути «*телеологічний*» (М. В. Афанасьєва) [1, с. 159–160], або критерій «*політичної доцільності*» (Ю. Б. Ключковський) [11, с. 122], відповідно до якого виборча система повинна відповідати конкретним соціально-політичним умовам і бути ефективною у досягненні поставлених політико-правових загальносуспільних (а не вузькопартійних) цілей. Враховуючи, що означеною на час ухвалення ЗУМВ метою був «*перехід до системи відкритих списків*», якого насправді не відбулося, а також що зміни вносилися в непрозорий спосіб навіть після ухвалення закону в цілому з метою здобуття якнайбільшої кількості голосів провладними партіями, варто підсумувати, що і цей критерій було порушено під час конструювання муніципальних виборчих систем за ЗУМВ. Більш виваженими є виборчі системи згідно з ВК України, однак остаточно вважаємо за доцільне оцінити їх після апробації.

Нарешті останнім критерієм, який варто проаналізувати, є «*технологічність*» (М. В. Афанасьєва) [1, с. 158], яка полягає в реальній застосовності виборчої системи. Щодо ЗУМВ певним чином можна констатувати навіть його порушення у контексті стабільності виборчого законодавства, оскільки, як підкреслює Венеційська комісія, «*будь-яка реформа виборчого законодавства, яке має застосовуватися на виборах, повинна бути проведена достатньо завчасно, щоб бути дійсно застосовною під час виборів*». Не можна назвати «*проведеною завчасно*» реформу, яка полягала в набранні чинності ЗУМВ за сімдесят вісім днів до дня голосування.

Також вважаємо за доцільне навести окремі думки щодо напрямів подальшого вдосконалення регулювання досліджуваного питання:

1) потреба розподілу всіх мандатів виключно на засадах персоніфікованого голосування виборців (було вказано у зауваженнях Президента України В. Зеленського

до ветоаного ним ВК України, ухваленого у липні 2019 року) шляхом зменшення або скасування бар'єра для просування кандидатів у списках;

2) запобігання домінуванню в територіальних і дільничних виборчих комісіях парламентських партій (теж вказано у зауваженнях Президента України);

3) включення до ВК України положень про регулювання статусу Центральної виборчої комісії та Державного реєстру виборців (були у ветоаному кодексі), а також про референдуми (з можливою зміни назви кодексу), передусім місцеві;

4) включення до розділу II Конституції України [3] або принаймні до ВК України норми про стабільність виборчого законодавства та її практична реалізація;

5) запобігання зловживанням права територіальних виборчих комісій збільшувати склад дільничних виборчих комісій своїм рішенням;

6) запобігання зловживанням виборчими технологіями та використанню «брудних» виборчих технологій (наприклад, «технічних кандидатів», «кандидатів-двійників», адміністративного ресурсу);

7) запобігання непрозорості виборів, зокрема розширення переліку обов'язкових для оприлюднення виборчих даних;

8) запобігання непрофесійності виборчих комісій, зокрема проведення обов'язкової сертифікації компетентностей (знань і навичок) кандидатів до складу територіальних виборчих комісій і керівного складу дільничних виборчих комісій, наприклад кафедрами конституційного права закладів вищої освіти;

9) можливість перегляду формули розподілу голосів (в Україні застосовується метод Гейра-Немеєра, а у державах ЄС одним із найпоширеніших є метод д'Ондта. Також є методи Джефферсона, Сент-Лагю, Гагенбаха-Бішофа тощо);

10) перехід до електронного підрахунку голосів.

Висновки. Проведене дослідження дозволяє дійти таких висновків:

1) спільними в контексті місцевих виборів тенденціями застосування виборчих систем у державах Європи: перехід від мажоритарної відносної більшості до пропорційних або змішаних із пропорційною складовою систем; актуалізація проблеми представництва національних меншин та жінок в органах муніципалітету; переважно персоніфікований характер голосування під час застосування пропорційних виборчих систем. Зазначені особливості варто враховувати в процесі реформування інституту виборів і в Україні, яка досить давно обрала курс «синхронізації» з Європейським Союзом;

2) основною метою кодифікації виборчого законодавства є не його стабілізація, тобто потенційне зменшення кількості змін до нього, а запобігання неоднаковим процедурам у різних видах виборів, неоднаковій термінології і штучному збільшенню нормативної маси;

3) виборчі системи, встановлені у Виборчому кодексі України, є прийнятнішими за встановлені у Законі України «Про місцеві вибори» за ознаками відповідності критеріям вибору виборчої системи;

4) слід надати право формувати виборчі списки кандидатів у депутати обласних і міських рад іншим суб'єктам, крім політичних партій (наприклад, комітету виборців, як у Польщі);

5) необхідно відмовитись від участі в територіальних і дільничних виборчих комісіях представників парламентських партій;

6) потрібно зменшити або скасувати бар'єр для просування кандидатів у списках;

7) необхідно включити до Виборчого кодексу України положення про регулювання статусу Центральної виборчої комісії та Державного реєстру виборців, а також про референдуми (з можливою зміни назви кодексу), передусім місцеві;

8) слід внести інші вказані вище зміни до Конституції України й інших законодавчих актів.

Список використаних джерел:

1. Афанасьєва М. В. Виборча інженерія в Україні: монографія. Одеса: Юридична література,

2014. 384 с.

2. Афанасьєва М. В. Виборча система: поняття та сучасне розуміння. *Юридичний вісник*. 2012. №1. С. 21–30.
3. Батан Ю. Д. Стабільність законодавства як складова верховенства права та запобіжник порушень прав людини. *Проблеми сучасної конституціоналістики: навч. посіб.* / Н. В. Анішук, М. В. Афанасьєва, Н. М. Бакаянова та ін.; за заг. ред. А. Р. Крусян та А. А. Єзерова. Київ: Юрінком Інтер, 2018. С. 397–415.
4. Батан Ю. Д. Відповідність чинних систем виборів депутатів міських, районних і обласних рад критеріям їх ефективності. *Конституційна реформа в Україні в сфері місцевого самоврядування: уроки від країн Вишеградської четвірки: тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф.* (м. Харків, 21–22 жовтня 2016). Харків: Право, 2016. С. 255–258.
5. Батан Ю. Д. Поняттєво-категорійний апарат превенції як призначення права. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2017. № 4 (80). С. 11–19.
6. Вибори в Європейському Союзі. *Лабораторія законодавчих ініціатив*. 2006. URL: <https://parlament.org.ua/2006/06/21/vibori-v-yevropejskomu-soyuzi/> (дата звернення: 11.01.2020).
7. Виборчий кодекс України: Закон України від 19.12.2019 № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/396-IX> (дата звернення: 11.01.2020).
8. Вольський В. И. Ж.-Ш. Де Борда и маркиз де Кондорсе – родоначальники теории голосования. *Полития*. 2013. № 3. С. 147–159.
9. Ворона П. В. Системи місцевих виборів в країнах Західної Європи. *Теоретичні та практичні питання державотворення*. 2016. Вип. 19. С. 155–173.
10. Климкова І. І., Остапенко М. А. Вибори і виборчі системи. Київ: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2011. 160 с.
11. Ключковський Ю. Б. Виборчі системи та українське виборче законодавство: монографія. Київ: Час друку, 2011. 132 с.
12. Ковальова Т., Каплан Ю. Особливості виборів до регіональних громад у країнах-членах Європейського Союзу. *Політичний менеджмент*. 2011. № 2. С. 167–175.
13. Мохончук Б. С. Виборча система України як конституційно-правовий інститут: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02. Харків, 2017. 216 с.
14. Нестерович В. Ф. Особливості проведення виборів до органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2019. № 2. С. 52–68.
15. Нестерович В. Ф. Проблеми та перспективи прийняття Виборчого кодексу. *Право і Суспільство*. 2017. №6. С. 24–29.
16. Николаїшин Б. Місцеві вибори як базовий механізм формування відносин між органами публічної влади і територіальними громадами: зарубіжний досвід. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. №4. С. 212–229.
17. Порядина Ж. В. Виды избирательных систем в сравнительном измерении. *Гражданское общество в эпоху глобализации*. 2017. С. 209–2016.
18. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17.11.2011 № 4061-VI (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17> (дата звернення: 11.01.2020).
19. Про вибори Президента України: Закон України від 05.03.1999 № 474-XI (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-14> (дата звернення: 11.01.2020).
20. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 р. № 595-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19> (дата звернення: 11.01.2020).
21. Рибачук М., Райковський Б. Аналіз концепцій сучасних моделей виборчих систем. *Політичний менеджмент*. 2009. № 3. С. 46–59.
22. Теліпка В. Е. Юридичний путівник виборця: навч. практич. посіб. К., 2010. 336 с.
23. Шведа Ю. Р. Вибори та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні. 2010. URL: <https://refdb.ru/look/1282386-pall.html> (дата звернення: 11.01.2020).

24. Hanan E. Audit of Institutional Structures and Electoral Systems at Local Level in six EU member states. URL: <http://www.ucd.ie/dempart/workingpapers/audit.pdf> (дата звернення: 11.01.2020).
25. Marcelak O. System wyborczy Ukrainy: problemy i sposoby ich rozwiązywania. *Problemy prawa wyborczego Polski i Ukrainy. Materiały drugiego posiedzenia Polsko-Ukraińskiego Klubu Konstytucjonalistów (Sieniawa, 29 września – 1 października 2008 r.)* / Red. W.Skrzydło, W.Szapował, K.Eckhardt. Przemysł; Rzeszów: WSPA, 2010. S. 178–192.
26. Taagepera R., Shugart M. S. Seats and votes: The effects and determinants of electoral systems. *New Haven Yale University Press*. 1989. URL: https://www.academia.edu/299575/Seats_and_votes_The_effects_and_determinants_of_electoral_systems (дата звернення: 11.01.2020).

References:

1. Afanasieva M. V. Vyborcha inzheneriia v Ukraini: monohrafiia. Odesa: Yurydychna literatura, 2014. 384 s.
2. Afanasieva M. V. Vyborcha systema: poniattia ta suchasne rozuminnia. *Yurydychnyi visnyk*. 2012. №1. S. 21–30.
3. Batan Yu. D. Stabilnist zakonodavstva yak skladova verkhovenstva prava ta zapobizhnyk porushen prav liudyny. *Problemy suchasnoi konstytutsionalistyky: navch. posib.* / N. V. Anishchuk, M. V. Afanasieva, N. M. Bakaianova ta in.; za zah. red. A. R. Krusian ta A. A. Yezerova. Kyiv: Yurinkom Inter, 2018. S. 397–415.
4. Batan Yu. D. Vidpovidnist chynnykh system vyboriv deputativ miskykh, raionnykh i oblasnykh rad kryteriiam yikh efektyvnosti. *Konstytutsiina reforma v Ukraini v sferi mistsevoho samovriaduvannia: uroky vid krain Vyshehradskoi chetvirky: tezy dop. ta nauk. povidoml. uchasn. nauk.-prakt. konf. (m. Kharkiv, 21–22 zhovtnia 2016)*. Kharkiv: Pravo, 2016. S. 255–258.
5. Batan Yu. D. Poniattievo-katehoriiniyi aparat preventsii yak pryznachennia prava. *Visnyk Luhanskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav imeni E.O. Didorenka*. 2017. № 4 (80). S. 11–19.
6. Vybory v Yevropeiskomu Soiuzi. Laboratoriia zakonodavchykh initsiatyv. 2006. URL: <https://parlament.org.ua/2006/06/21/vibori-v-yevropeiskomu-soyuzi/> (data zvernennia: 11.01.2020).
7. Vyborchi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 19.12.2019 № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/396-IX> (data zvernennia: 11.01.2020).
8. Volskyi V. Y. Zh.-Sh. De Borda y markyz de Kondorse – rodonachalnyky teoryy holosovanyia. *Polytyia*. 2013. № 3. S. 147–159.
9. Vorona P. V. Systemy mistsevykh vyboriv v krainakh Zakhidnoi Yevropy. *Teoretychni ta praktychni pytannia derzhavotvorennia*. 2016. Vyp. 19. S. 155–173.
10. Klymkova I. I., Ostapenko M. A. Vybory i vyborchi systemy. Kyiv: DP “Vydavnychiy dim “Personal”, 2011. 160 s.
11. Kliuchkovskiy Yu. B. Vyborchi systemy ta ukrainske vyborche zakonodavstvo: monohrafiia. Kyiv: Chas druku, 2011. 132 s.
12. Kovalova T., Kaplan Yu. Osoblyvosti vyboriv do rehionalnykh hromad u krainakh-chlenakh Yevropeiskoho Soiuzu. *Politychnyi menedzhment*. 2011. № 2. S. 167–175.
13. Mokhonchuk B. S. Vyborcha systema Ukrainy yak konstytutsiino-pravovyi instytut: dys. ... kand. yur. nauk: 12.00.02. Kharkiv, 2017. 216 s.
14. Nesterovych V. F. Osoblyvosti provedennia vyboriv do orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini. *Visnyk Luhanskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav imeni E.O. Didorenka*. 2019. № 2. C. 52–68.
15. Nesterovych V. F. Problemy ta perspektyvy pryiniattia Vyborchoho kodeksu. *Pravo i Suspilstvo*. 2017. №6. S. 24–29.
16. Nykolaishyn B. Mistsevi vybory yak bazovyi mekhanizm formuvannia vidnosyn mizh orhanamy publichnoi vlady i terytorialnymy hromadamy: zarubizhnyi dosvid. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*. 2014. №4. S. 212–229.

17. Poriadyna Zh. V. Vydi yzbyratelnikh system v sravnytelnom yzmerenyy. *Hrazhdanskoe obshchestvo v epokhu hlobalyzatsyy*. 2017. S. 209–2016.
18. Pro vybory narodnykh deputativ Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 17.11.2011 № 4061-VI (zi zminamy). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17> (data zvernennia: 11.01.2020).
19. Pro vybory Prezydenta Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 05.03.1999 № 474-XI (zi zminamy). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-14> (data zvernennia: 11.01.2020).
20. Pro mistsevi vybory: Zakon Ukrainy vid 14.07.2015 r. № 595-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19> (data zvernennia: 11.01.2020).
21. Rybachuk M., Raikovskiy B. Analiz kontseptsii suchasnykh modelei vyborchyykh system. *Politychnyi menedzhment*. 2009. № 3. S. 46–59.
22. Telipko V. E. Yurydychnyi putivnyk vybortsia: navch. prakt. posib. K., 2010. 336 s.
23. Shveda Yu. R. Vybory ta vyborchi systemy. Yevropeiski standarty ta dosvid dlia utverdzhennia demokratii v Ukraini. 2010. URL: <https://refdb.ru/look/1282386-pall.html> (data zvernennia: 11.01.2020).
24. Hanan E. Audit of Institutional Structures and Electoral Sysytems at Local Level in six EU member states. URL: <http://www.ucd.ie/dempart/workingpapers/audit.pdf> (data zvernennia: 11.01.2020).
25. Marcelak O. System wyborczy Ukrainy: problemy i sposoby ich rozwiazywania. Problemy prawa wyborczego Polski i Ukrainy. Materiały drugiego posiedzenia Polsko-Ukraińskiego Klubu Konstytucjonalistów (Sieniawa, 29 września – 1 października 2008 r.) / Red. W.Skrzydło, W.Szapował, K.Eckhardt. Przemysł; Rzeszów: WSPA, 2010. S. 178–192.
26. Taagepera R., Shugart M. S. Seats and votes: The effects and determinants of electoral systems. New Haven Yale University Press. 1989. URL: https://www.academia.edu/299575/Seats_and_votes_The_effects_and_determinants_of_electoral_systems (data zvernennia: 11.01.2020).