

## POLITICAL INSTITUTIONS AND PROCESSES

Ярослав Католик

*Одеський національний університет ім. І.І. Мечникова*

### ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕМЕНТІВ ПОЛЬСЬКОЇ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ ЯК ФАКТОР ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УКРАЇНСЬКОЇ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ

Yaroslav Katolyk

*Odessa I.I.Mechnikov National University, Ukraine*

### IMPLEMENTATION OF THE POLISH ELECTORAL SYSTEM ELEMENTS AS FACTOR TO INCREASE EFFICIENCY OF THE UKRAINIAN ELECTORAL SYSTEM

Elections are one of the most important democratic institutes, that determines configuration of all political system. Accordingly, rules for organization and conduction of elections influence all processes of political system and development of a state in a great deal. The author considers that comparativist researches are most useful to develop strategies of modernisation of electoral system for rising of efficiency of its functioning. Choice of the electoral system of Poland as an object for research is conditioned by likeness of its political and administrative-territorial system with Ukrainian, and also by general history of these two countries, that stipulates likeness of political culture of citizens. The electoral system of Poland is analysed in the article and a number of recommendations is proposed for increasing of efficiency of functioning of Ukrainian electoral system.

**Key words:** electoral system of Ukraine, electoral system of Poland, elections, electoral legislation, recommendations on the change of electoral system.

Україна знаходиться в процесі динамічної трансформації від пострадянської до європейської країни. Український уряд для якнайшвидшої трансформації політичної системи намагається використовувати досвід країн, які вже в тій чи іншій мірі пройшли цей шлях. Але трансформація політичної системи природно не може відбуватися без зміни і виборчої системи.

В цьому контексті дослідження досвіду організації та проведення виборів країн, які пройшли шлях від пострадянської до європейської, є надзвичайно цікавим та актуальним. Зокрема, для України може бути цікавою польська виборча система, оскільки, з одного боку, Польща також є постсоціалістичною країною (що передбачає схожість політичної культури), а з іншої – є членом Європейського Союзу (а значить її виборче законодавство відповідає європейським та світовим стандартам).

Особливо звертає на себе увагу кодифікованість польського виборчого законодавства – у 2011 році був прийнятий Виборчий кодекс, який встановив уніфіковані правила проведення виборів усіх рівнів<sup>1</sup>. З тих пір виборче законодавство не зазнало кардинальних змін. Слід відмітити, що в Україні вже протягом декількох років спостерігаються спроби кодифікувати виборче законодавство, однак вони безуспішні. В той же час, майже кожного року українське виборче законодавство зазнає досить суттєвих змін, причому (що особливо небезпечно) дуже часто ці кардинальні зміни вносяться

<sup>1</sup> *Kodeks Wyborczy 2011* (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej). *Oficjal nastronainternetowa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*. <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/kodeks/kodeks.htm>> (2015, травень, 12).

раніше ніж рік до виборів.<sup>1</sup> Саме тому, на думку автора, кодифікація українського виборчого законодавства могла б вирішити цю проблему та встановити більш-менш стабільні «правила гри».

Примітно, що Виборчий Кодекс Польщі містить розділ із санкціями за порушення його норм, що, на думку автора, також позитивно, оскільки потенційно забезпечує ознайомлення з ними членів виборчих комісій та суб'єктів виборчого процесу, і, відповідно, дотримання норм законодавства.

Цікаво також, що кількість та склад виборчих округів в Польщі є стабільними та наперед визначеними (як і кількість мандатів, що «розігруються» в окрузі). Звісно, це сприяє більшій підготовленості як політичних акторів до ведення передвиборної кампанії, так і виборців, які можуть почати раніше ознайомлюватись із діяльністю політичних акторів. В стратегічному ж вимірі подібний стан речей створює передумови для системної роботи політичних акторів із виборцями і в позавиборчий період. Подібні норми були б вкрай позитивними і для української виборчої системи, однак наразі провладні політичні сили не бажають втрачати контроль над конструюванням виборчих округів, а громадський тиск є вкрай слабким.

Цікаво також, що Президент Польщі та депутати Європейського Парламенту обираються на 5 років, а всі інші виборні особи обираються строком на 4 роки. Автор вважає, що в Україні також варто було б встановити строк каденції у 4 роки, оскільки за п'ять років соціально-політичні умови (і, як наслідок, політичні вподобання виборців) суттєво змінюються, що призводить до зменшення легітимності обраних осіб. Особливо ж це проявляється під час динамічного трансформаційного процесу. Та й взагалі, українські реалії наглядно продемонстрували – з 2010 року обрані особи не допрацювали п'ятирічний строк каденції, оскільки в силу різноманітних причин відбувались дострокові вибори. Єдиний виняток – місцеве самоврядування (хоча й на цьому рівні в багатьох населених пунктах відбулись дострокові вибори), що, на думку автора, швидше, обумовлено недосконаліми нормами закону про місцеві вибори, яке не дозволяє скористатися правом дострокового припинення повноважень обраних осіб, аніж відсутністю такої необхідності в громадах.

Заслужують на увагу також частини 2 і 3 статті 4 Виборчого Кодексу Польщі, які встановлюють, що голосування може проводитись на протязі двох днів. В такому разі вибори проводяться з таким розрахунком аби перший з них припадав на робочий день, а другий – на неробочий. При цьому на спеціальних дільницях та суднях голосування може достроково припинятись, якщо всі включені до списків виборців особи вже проголосували (однак не пізніше 18:00, а якщо голосування відбувається протягом 2-х днів, то не пізніше 18:00 другого дня). Можливо, Україні слід також запозичити цей досвід хоча б для місцевих виборів, оскільки члени виборчих комісій в день голосування фізично втомлюються, а попереду їх чекає тривала процедура підрахунку виборчих бюлетенів по декількох виборах, що потребує тривалої уважної роботи членів комісії. Звичайно ж, впровадження такої норми потребуватиме надійної системи зберігання всієї виборчої документації на виборчій дільниці.

Не менш цікаво і те, що виборча система Польщі передбачає випадки, коли вибори до органів місцевого самоврядування можуть не проводитись, а також механізми забезпечення здійснення адміністративного управління у випадку необрання службових осіб. Зокрема, якщо на місцевих виборах не було зареєстровано жодного виборчого списку і після продовження строку реєстрації ситуація не змінилася, то вибори не проводяться. Якщо ж кількість зареєстрованих кандидатів дорівнює або менша за кількість мандатів, то кандидати автоматично отримують мандати, а інші мандати залишаються нерозподіленими. Аналогічна ситуація передбачена в Польщі і для виборів вїйта. Якщо навіть після продовження строку реєстрації не зареєстровано жодного кандидата, то вибирати вїйта буде рада зі свого складу шляхом таємного голосування (кандидат має отримати не менш як 1/3 голосів депутатів від складу ради). Якщо ж рада гміни не обере вїйта протягом двох місяців, то Голова Ради Міністрів визначає за пропозицією відповідного міністра у справах публічної адміністрації особу, яка буде виконувати обов'язки вїйта до кінця каденції. А якщо на посаду вїйта зареєстрована лише одна кандидатура, то вона обіймає посаду вїйта, якщо за неї буде віддано більше половини дійсних голосів виборців (якщо ні, то рада обирає вїйта зі свого складу шляхом таємного голосування). В українському законодавстві не передбачено підстав для непроведення виборів, хоча їхнє впровадження виглядає логічним та доцільним, а також потенційно

<sup>1</sup> Католик, Я.Б. (2011). Виборча система України в контексті трансформації політичної системи: проблеми та напрямки реформування. *Вісник Одеського національного університету: Науки: соціологія і політичні науки, том 16, вип. 10*, 807-814.

могло б вирішувати такі ситуації. Разом з тим, запровадження таких норм вимагає одночасного унеможливлення умисного створення підстав для виникнення цих наслідків.

Окремо слід сказати і про структури, що відповідають за організацію та проведення виборів. В Польщі в залежності від виду виборів виборчий процес організують та проводять Державна Виборча Комісія, окружні, районні, територіальні та дільничні виборчі комісії. Вони працюють на постійній основі, а їхні члени отримують за свою роботу гідну зарплатню. Це забезпечує належний рівень знань та підготовки членів виборчих комісій. Крім того, формування виборчих комісій в Польщі переважно є прерогативою судової влади – лише комісії нижчого рівня (дільничні та територіальні) формуються виборчими комітетами, які, в свою чергу, можуть створюватись партією, коаліцією партій або ж виборцями. Це забезпечує як незалежність роботи виборчих комісій від суб'єктів виборчого процесу, так і їхню компетентність у виборчих питаннях. На думку автора, якщо включення суддів до складу виборчих комісій є доволі дискусійним, то перетворення виборчих комісій на постійно діючі органи однозначно сприятиме підвищенню рівня їхньої роботи та підвищить їхню ефективність.

Передбачає польська виборча система й інститут виборчих комісарів, які є уповноваженими Державної Виборчої Комісії на території воєводства чи частини воєводства. У кожному воєводстві може бути від двох до шести комісарів, які призначаються з числа суддів на 5-річний строк. Виборчий комісар скликає територіальні виборчі комісії і розглядає скарги на їхню діяльність та діяльність дільничних виборчих комісій на місцевих виборах (причому може скасувати рішення цих комісій і направляти їм його на повторний розгляд або ж самостійно вирішувати питання по суті).

Допомагає Державній Виборчій Комісії та виборчим комісарам Державний Виборчий Офіс (Krajowe Biuro Wyborcze), яке має свої територіальні підрозділи. Всім працівникам Державного Виборчого Офісу забороняється належати до політичних партій чи займатися політичною діяльністю. Фактично Державний Виборчий Офіс, є виконавчим органом Державної Виборчої Комісії. На думку автора, Україні не вистачає інституту виборчих комісарів та регіональних представництв ЦВК, які працювали б на постійній основі і контролювали б ситуацію «на місцях».

Слід більш детально зупинитися на формуванні польських виборчих комісій. Державна Виборча Комісія (комісія вищого рівня в Польщі), окружні та районні виборчі комісії створюються з числа суддів, і до їхнього складу може входити також суддя на пенсії, який не досяг 70 років. Причому, Державна Виборча Комісія складається з 3 суддів Конституційного Трибуналу, 3 суддів Верховного Суду та 3 суддів Вищого Адміністративного Суду, які призначаються відповідною постановою Президента. Функцію ж секретаря Державної Виборчої Комісії виконує Шеф Державного Виборчого Офісу, який бере участь в її засіданнях з дорадчим голосом.

Цікаво, що Державна Виборча Комісія, виборчий комісар, окружна і районна виборча комісія можуть утворити на час виборів свої інспекції з метою реалізації завдань, передбачених у Виборчому Кодексі.

Територіальні виборчі комісії утворюються в складі від 7 до 9 осіб виборчим комісаром. Кандидатури до цих комісій заявляються виборчими комітетами з числа мешканців відповідної території. При цьому до складу воєводської і повітової виборчої комісії, а також виборчої комісії в місті на правах повіту входить також суддя місцевого окружного суду.

До складу ж дільничної виборчої комісії включається від 6 до 8 членів комісії, поданих від виборчих комітетів, та делегується один представник органу місцевого самоврядування. При цьому дільнична виборча комісія, що знаходиться в медичній чи пенітенціарній установі, утворюються в складі 4-6 осіб від виборчих комітетів та одного працівника цієї установи. Цікаво, що в Україні до складу дільничних виборчих комісій спеціальних дільниць не можуть входити працівники відповідних закладів. Та й взагалі включення до складу дільничних виборчих комісій працівників органів місцевого самоврядування, на думку автора, в Україні однозначно сприйматиметься як використання адміністративного ресурсу, а тому запроваджувати ці механізми в Україні наразі недоцільно.

Цікавий момент стосовно роботи виборчих комісій – якщо член виборчої комісії пропустив засідання комісії, то його зарплатня пропорційно знижується. На думку автора, ця норма сприяє належному виконанню членами комісії своїх обов'язків, а тому її варто запровадити і в Україні.

Необхідно зазначити, що в Польщі впроваджена пропорційна система голосування з відкритими списками. Таким чином, за голоси виборців змагаються не лише різні кандидати чи виборчі комітети, але й кандидати одного виборчого списку. Варто зазначити, що в Україні вже

досить давно обговорюють ідею впровадження пропорційної системи голосування з відкритими списками, і навіть намагаються впровадити на місцевих виборах, які мають відбутися восени 2015 року.<sup>1</sup> На думку автора, впровадження цієї системи голосування більш ніж доцільно, і може вирішити багато традиційних проблем української політичної системи.

Заслугує на увагу і реалізація польськими виборцями своїх активних та пасивних виборчих прав. В Польщі, як і в Україні, для реалізації цих прав створений і функціонує державний реєстр виборців – він формує списки виборців для виборів та референдумів. При цьому в Польщі існує 2 реєстри виборців: «А» (який включає в себе громадян Польщі) та «В» (включає в себе громадян Європейського Союзу, які постійно проживають на території Польщі і мають право голосу на виборах до Європейського Парламенту та до органів місцевого самоврядування). До того ж у Виборчому Кодексі Польщі прописаний механізм інформування інших країн-членів ЄС про виключення чи включення їхніх громадян до реєстру виборців, а також про осіб, які бажають реалізувати своє активне виборче право за кордоном.

В Польщі, як і в Україні, не мають виборчих прав особи, визнані недієздатними правомочним рішенням суду. Однак в Польщі не можуть також голосувати особи, які позбавлені публічних прав правомочним рішенням суду, а також позбавлені виборчих прав правомочним рішенням Державного Трибуналу. На думку автора, українському парламенту також слід розглянути можливість позбавлення виборчих прав осіб, які вчинили умисний злочин проти виборчих прав громадян або засуджені за сепаратизм.

Передбачений механізм голосування виборців, які постійно проживають за кордоном, однак які в день виборів будуть голосувати в Польщі – для цього окружна виборча комісія в паспорті громадянина Польщі ставить свій штамп. Якщо ж виборець в день виборів буде знаходитись за кордоном (в країнах ЄС чи країнах, до яких можливий в'їзд по польському паспорту), то вони зможуть проголосувати за польським паспортом або ж відправивши голос поштою.

При цьому в Польщі створюються належні умови для голосування виборців, які з тих чи інших причин не можуть прийти на дільницю для голосування. Зокрема, польські виборці можуть голосувати за допомогою пошти, щоправда, за винятком виборів до органів місцевого самоврядування (втім, деякі категорії виборців з обмеженими можливостями можуть проголосувати навіть на цьому рівні). Для цього виборець звертається до в'їта чи консула (якщо знаходиться за кордоном), і йому не пізніше як за сім днів до дня виборів доставляється конверт з бюлетенем для голосування та інструкцію щодо його заповнення. Проголосувавши виборець запечатує свій бюлетень в пустий конверт і вкладає його в конверт із зворотною адресою, який відправляє відповідній виборчій комісії або консулу (у випадку голосування за кордоном). Виборча комісія, отримавши цей конверт (він обов'язково має надійти протягом часу голосування) фіксує відомості про виборця, виймає конверт із бюлетенем та вкидає його в скриньку для голосування. Щоправда, цим правом не можуть скористатися виборці, які голосують на спеціальних чи закордонних дільницях, на судах, а також на дільницях, утворених в особливих випадках в інших установах.

Окрім цього, особи, яким виповнилось 75 і більше років, а також деякі категорії виборців з обмеженими можливостями можуть доручити проголосувати від свого імені уповноваженій особі. Відповідне доручення оформлюється безпосередньо при в'їтові чи уповноваженому ним працівнику органу місцевого самоврядування, при цьому вказується данні того, хто уповноважує на голосування, та того, хто уповноважується (обидва повинні мати право голосу на відповідних виборах). При цьому уповноважена особа може проголосувати лише за одного виборця (можна за двох, якщо один з них належить до близьких родичів уповноваженого чи опікуваних ним осіб). Однак не можуть скористатися цим правом особи, які є членами ДВК, кандидатами чи спостерігачами.

Варто зазначити, що скористатися обома цими способами голосування не можна. Однак, на думку автора, польські виборці мають дещо зручніші умови для голосування, ніж українські. Відповідно, подібні механізми забезпечення участі громадян у виборах можуть бути ефективними і в Україні, та можуть виступати альтернативою практики забезпечення голосування «на дому», яка має ряд суттєвих недоліків. Щоправда, на думку автора, впровадження цих механізмів вбачається,

<sup>1</sup> Местные выборы должны состояться по системе открытых списков – Гройсман. *Сайт Українського національного інформаційного агентства «Укринформ».*

<[http://www.ukrinform.ua/rus/news/mestnie\\_vibori\\_dolgni\\_sostoyatsya\\_po\\_sisteme\\_otkritih\\_spiskov\\_\\_\\_groysman\\_1732259](http://www.ukrinform.ua/rus/news/mestnie_vibori_dolgni_sostoyatsya_po_sisteme_otkritih_spiskov___groysman_1732259)> (2015, травень, 12).

скоріше, справою майбутніх років, оскільки в нинішніх українських реаліях вони потенційно можуть використовуватись для різноманітних фальсифікацій, а тому цьому питанню має бути приділена серйозна увага фахівців.

Що ж до пасивного права виборців, то громадяни Польщі можуть балотуватися до Сейму з 21 року, в Сенат – з 30 років, а на посаду Президента – з 35 років. Окремим випадком є балотування в Європейський Парламент – балотуватися можуть як громадяни Польщі, так і громадяни інших країн Європейського Союзу, які мають 21 рік і постійно проживають в Польщі (принаймні, останні 5 років прожили на території Польщі або іншої країни ЄС). Балотуватися ж на посаду в'їта може 25-річний громадянин Польщі, причому він не зобов'язаний проживати на відповідній території. Автор вважає, що в Україні також варто збільшити віковий ценз кандидатів на посаду голів територіальних громад до 21 чи 25 років, зважаючи на складність роботи на такій посаді та суттєвість її наслідків для громади.

Водночас, в Польщі заборонено балотуватись засудженим до позбавлення волі за умисний злочин в сфері цивільного права або фінансовий злочин, а також позбавленим виборчих прав правомочним рішенням суду. Крім цього, не можуть бути обрані громадяни країн Європейського Союзу, які були позбавлені права виборності в своїй державі. Автор вважає, що подібні заборонювальні механізми слід було б встановити і в Україні – це потенційно призводило б до підвищення рівня роботи обраних осіб.

Примітно, що Виборчий Кодекс Польщі не дозволяє самовисування кандидатів – вони висуваються виборчими комітетами, які створюються політичними партіями і їхніми блоками, громадськими організаціями та самими виборцями. При цьому умови балотування є вкрай необтяжливими – наприклад, для створення виборчого комітету необхідно всього 15 виборців, а тому громадяни без проблем можуть реалізувати своє пасивне виборче право. В залежності від рівня виборів передбачені й інші своєрідні цензи для балотування – наприклад, на етапі реєстрації виборчого комітету може вимагатися надання певної кількості голосів підтримки виборців. Так, наприклад, для реєстрації кандидатом на посаду Президента має бути надано не менш як 100 тисяч підписів виборців. В той же час грошових застав не практикується. На думку автора, Україні також слід відмовитись від внесення грошових застав та повернутися до практики збору підписів виборців, оскільки це стимулюватиме політичні партії до системної роботи з виборцями та підвищить рівень задоволеності інтересів виборців.

Окремо встановлені вимоги до виборчих комітетів, які висувають кандидатів на місцевих виборах лише в одному воєводстві – їм необхідно 5 виборців для утворення виборчого комітету та 20 підписів підтримки виборців. А для висування лише до ради гміни без прав повіту збирання підписів не вимагається. Щоправда, встановлено, що виборець може надати підтримку довільному числу кандидатів чи списків кандидатів, а визнання недійсності підтримки не породжує юридичних наслідків. Водночас, ця норма створює реальну загрозу фальсифікації відповідних документів, а тому для мінімізації чи нівелювання такої можливості вимагає високої політичної культури як учасників виборчих перегонів, так і суспільства.

Встановлені і механізми щодо представлення в парламенті національних меншин. Так, на виборах до Сейму національні меншини можуть не пізніше як за 5 днів до дня виборів подавати відповідну заявку Державній Виборчій Комісії аби отримувати мандати з меншим прохідним бар'єром, аніж інші виборчі комітети (для цього їм необхідно отримати 3% дійсних голосів або ж 5 % для виборчих блоків). Втім, на думку автора, доцільність запровадження подібних квот в умовах українських реалій є надзвичайно дискусійною, а тому вимагає ґрунтовного дослідження.

Заслужує на увагу і той факт, що вибори в'їта, бургомістра та президента міста відбуваються у 2 тури. Тобто для обіймання цих посад кандидати мають отримати більше половини голосів виборців у першому турі. Якщо ж кандидат не отримав більше половини дійсних голосів виборців, то проводиться повторне голосування (другий тур), в якому беруть участь 2 кандидата, що отримали найбільшу кількість голосів виборців. Якщо ж право на участь у повторному голосуванні отримують більше ніж двоє кандидатів, то до другого туру виходить кандидат, який «переміг» на більшій кількості дільниць, а якщо число цих дільниць рівне, то територіальна виборча комісія проводить жеребкування, яке і визначає хто прийме участь у повторному голосуванні. У другому турі для перемоги необхідно отримати більше голосів, аніж суперник. Автор вважає, що подібну систему слід запровадити і в Україні на «мерських» виборах до великих міст (наприклад, обласних центрів), оскільки це стимулюватиме кандидатів ретельніше ставитися до розробки плану розвитку

громади та сприятиме більш свідомому вибору очільника міста жителями громади.

Виборчий Кодекс та Конституція Польщі передбачають можливість дострокового припинення повноважень обраних осіб, що є однією з гарантій якісного виконання ними своїх обов'язків. Зокрема, на рівні місцевого самоврядування будуть позбавлені мандатів особи, які не подадуть у визначений строк декларації про свій майновий стан (до того ж, і вїт, і весь орган територіального самоврядування, обраний на прямих виборах, можуть бути позбавлені повноважень рішенням місцевого референдуму). На жаль, в Україні наразі немає закону про місцевий референдум<sup>1</sup>, а тому навіть недосконалі механізми дострокового припинення повноважень обраних осіб, які передбачені законодавством, неможливо реалізувати. Це, в свою чергу, порушує виборчі права громадян та підвищує градус конфліктності, а тому, на думку автора, необхідно якомога скоріше прийняти відповідний закон.

Ще одним цікавим механізмом контролю польських парламентарів є перевірка Міністерством юстиції усіх обраних осіб на предмет наявності судових рішень з позбавлення виборчих прав чи вчинення ними кримінальних злочинів. Якщо ж такі випадки мають місце, то Маршал Сейму чи Сенату має негайно звернутися до Верховного Суду щодо позбавлення такого депутата чи сенатора повноважень.

Таким чином, польська виборча система має ряд цікавих особливостей, впровадження яких у виборчу систему України потенційно могло б підвищити її ефективність. Зокрема, мова йде про кодифікацію українського виборчого законодавства, що дозволило б встановити єдині стабільні межі виборчих округів та запровадити уніфіковані правила та процедури на виборах усіх рівнів.

Варто запровадити в Україні і пропорційну систему голосування з відкритими списками, що діє в Польщі. Це дозволить вирішити багато традиційних проблем української політичної системи, зокрема, суттєво зменшити рівень чи повністю викоринити використання адміністративного ресурсу та підкуп виборців.

Заслугове на увагу можливість проведення голосування в Польщі у два дні. Автор вважає, що питання впровадження подібної практики в Україні (хоча б для місцевих виборів, адже в сільській місцевості членам дільничних виборчих комісій доводиться рахувати сім видів бюлетенів) потребує серйозного обговорення фахівців, оскільки потенційно може зменшувати навантаження на членів виборчих комісій.

Потребує реформування і система виборчих комісій – вони мають стати постійно діючими органами, члени яких будуть отримувати гідну зарплатню та постійно підвищувати свій професійний рівень. Паралельно з цим у разі неналежного виконання ними своїх обов'язків (наприклад, пропуск засідань комісії) їхня зарплата має пропорційно знижуватись. Необхідно також забезпечити в українській виборчій системі належний рівень роботи виборчих комісій «на місцях» шляхом впровадження аналогів польських виборчих комісарів чи регіональних представництв ЦВК, які вирішували б проблеми з організацією та проведенням виборів, а також надавали б консультативно-методичну допомогу виборчим комісіям. Це підвищить ефективність роботи виборчих комісій та їхню професійність.

Окремої уваги заслугове проведення виборів. На думку автора, в українську виборчу систему доцільно імплементувати процедури, за яких вибори до органів місцевого самоврядування могли б не проводитись, а також механізми здійснення адміністративного управління у випадку необрання службових осіб. Так, у виборче законодавство України потрібно внести норму, що у випадку, коли на місцевих виборах не було зареєстровано жодних претендентів, то вибори не проводяться. А якщо по завершенню реєстрації кандидатів не більше, ніж «розіграваних» мандатів, то вони отримують їх автоматично, а інші мандати залишаються вакантними. Аналогічно необхідно прописати норми щодо випадку, коли після завершення строків реєстрації немає бажаючих очолити територіальну громаду. В такому випадку варто наділити відповідну місцеву раду повноваженнями вибрати особу зі свого складу шляхом таємного голосування, яка буде здійснювати адміністративне управління, а якщо і місцева рада не зможе обрати голову громади протягом встановленого строку, то її має призначати голова ОДА за погодженням із Кабінетом Міністрів. Ці норми дозволять вдосконалити українське виборче законодавство та передбачити регулювання для складних ситуацій. Втім, одночасно мають бути запроваджені механізми унеможливлення умисного створення підстав для виникнення таких

<sup>1</sup> Закон про всеукраїнський референдум 2012 (Верховна Рада України). *Офіційний сайт Верховної Ради України*. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5475-17>> (2015, травень, 12).

проблемних ситуацій.

Корисним запозиченням для України з польської виборчої системи, на думку автора, було б впровадження двохтурових «мерських» виборів до великих міст. Це стимулювало б кандидатів на посаду міського голови ретельніше ставитися до розробки плану розвитку громади та сприяло більш свідомому вибору жителями територіальної громади свого очільника.

Також Україні слід відмовитись від практики внесення грошових застав для реєстрації та повернутися до практики збору підписів виборців, оскільки це стимулюватиме політичні партії до системної роботи з виборцями і в результаті підвищить рівень задоволеності інтересів останніх.

Були б корисними і зміни в частині реалізації активних виборчих прав українськими громадянами. Так, польська практика кореспонденційного голосування та голосування через уповноваження могла б замінити українське голосування «на дому», яке має ряд суттєвих недоліків. Однак цьому питанню має бути приділена серйозна увага експертів, оскільки в українських реаліях ці норми можуть використовуватись для фальсифікацій, а тому необхідно продумати яким чином ця загроза буде нівельована.

Також, на думку автора, зважаючи на досить високий рівень сепаратистських настроїв в Україні та фактичне перебування нашої держави в стані війни, українському парламенту слід розглянути можливість позбавлення виборчих прав осіб, які вчинили умисний злочин проти виборчих прав громадян або засуджені за сепаратизм чи участь у військових діях проти урядових військ.

Що ж до реалізації пасивних виборчих прав українськими громадянами, то, на думку автора, в Україні варто було б встановити строк каденції у 4 роки для всіх обраних осіб, окрім Президента (для нього залишити п'ятирічний строк каденції). Справа в тому, що п'ятирічний строк каденції в умовах динамічної трансформації політичної системи зрештою перестає відповідати настроям та соціально-політичним умовам, що негативно позначається на рівні легітимності обраних осіб.

Також в Україні варто збільшити віковий ценз кандидатів на посаду голів територіальних громад. Зважаючи на складність такої роботи та тяжкі соціальні наслідки для громади в разі помилок управління, варто збільшити віковий ценз для кандидатів на цю посаду до 21 чи 25 років.

Разом з тим, запропоновані рекомендації потребують забезпечення більшого впливу громадян на обраних ними представників та місцеву політику. І в цьому плані першочерговим завданням для Верховної Ради України автору видається прийняття закону про місцевий референдум, що дозволило б запустити ті механізми, які передбачені діючим законодавством. А в ідеалі необхідно значно підвищити залежність обраних на виборах осіб від виборців, зокрема, через забезпечення можливості відсторонення тих з них, хто неналежно виконує передбачені законом обов'язки.

Автор впевнений, що використання вказаного вище польського досвіду дозволить суттєво підвищити ефективність української виборчої системи та модернізувати її.

## References

1. Katolik, J.A. B. (2011). Viborcha sistema Ukraini v konteksti transformacii politichnoi sistemi: problemi ta naprjamki reformuvannja. *Visnik Odes'kogo nacional'nogo universitetu: Nauki: sociologija i politichni nauki, tom 16, vip. 10*, 807-814.
2. *Kodeks Wyborczy 2011* (Sejm Rzeczypospolitej Polskiej). *Oficjal nastronainternetowa Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*. <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/kodeks/kodeks.htm>> (2015, traven', 12).
3. Mestnye vybory dolzhny sostojat'sja po sisteme otkrytykh spiskov – Grojsman. *Sajt Ukrainського nacional'nogo informacionnogo agentstva «Ukrinform»*. <[http://www.ukrinform.ua/rus/news/mestnie\\_vibori\\_dolgni\\_sostoyatsya\\_po\\_sisteme\\_otkritih\\_spiskov\\_\\_\\_grojsman\\_1732259](http://www.ukrinform.ua/rus/news/mestnie_vibori_dolgni_sostoyatsya_po_sisteme_otkritih_spiskov___grojsman_1732259)> (2015, traven', 12).
4. *Zakon pro vseukrains'kij referendum 2012* (Verkhovna Rada Ukraini). *Oficijnij sajt Verkhovnoi Radi Ukraini*. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5475-17>> (2015, traven', 12).