

УДК 342

*М. А. Наход,**к.держ.упр.,**голова Центру політичного аналізу та виборчого консалтингу,**м. Луцьк;**Ю. О. Хромова,**к.держ.упр.,**м. Одеса*

## **ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРОВЕДЕННЯ ЯКІСНИХ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ ЗА НОВИМ ВИБОРЧИМ ЗАКОНОМ: НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТ**

*У статті надана характеристика особливостей організації місцевих виборів 2015 р. за умови проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні. Встановлено науково-практичні аспекти здійснення фальсифікацій та порушень виборчого законодавства за сучасних реалій. Запропоновано заходи, що сприятимуть вирішенню визначених проблемних питань, та наближенню національного виборчого законодавства до стандартів країн Європейського Союзу.*

**Ключові слова:** місцеві вибори, пропорційна виборча система, мажоритарна виборча система, змішана виборча система, підкуп виборців.

**Постановка проблеми.** За роки незалежності Україна значно просунулася в побудові правової, демократичної держави. Проте в суспільстві спостерігається низький рівень довіри до державних інституцій, які є, з багатьох причин, ще недостатньо ефективними. Оскільки вибори до представницьких органів влади становлять основу побудови демократичної держави, тому принциповим питанням стає забезпечення європейських стандартів організації виборчого процесу, а питання підготовки виборчого законодавства є одним з ключових питань в організації майбутніх виборів, довіри до їх організаторів, зі сторони учасників та виборців і суспільства в цілому.

Вже понад 15 років фахівці в галузі виборчого процесу наголошують на необхідності прийняття єдиного Виборчого кодексу, але кожні вибори у нашій державі проводяться за новим виборчим законом. Це свідчить про те, що ці питання не узгоджені між інтересами партій, що представлені у Верховній Раді

України, які за час знаходження при владі (у провладній парламентській коаліції або в опозиції) виписують правові норми для забезпечення власної перемоги на відповідних наступних виборах. Зараз на часі проведення чергових місцевих виборів і знову за новим законом.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** свідчать про те, що проблемі організації та проведення місцевих виборів в Україні, реформуванню виборчого процесу присвячено ряд досліджень вітчизняних учених та практиків, таких як: І. Галіахметов, М. Головатий, Б. Калиновський, Ю. Ключковський, О. Ковальчук, І. Козюра, А. Колодій, В. Куйбида, М. Пухтинський, С. Серьогіна, Т. Стешенко, О. Стогова, О. Ярощук та ін. Більшість з науковців переконані у необхідності удосконалення виборчого законодавства та прийнятті Виборчого кодексу з метою встановлення не тільки єдиних і чітких правил ведення виборчого процесу, а й уникнення умов для фальсифікацій та порушень під час виборів. Проте в умовах стрімкого проведення децентралізації (зміни адміністративно-територіального устрою держави та повноважень органів публічної влади на низовому рівні), варто наголосити, що питанням проведення місцевих виборів в аспекті змін законодавства приділено недостатньо уваги.

Частіше всього дослідження з цієї тематики зводяться до аналізу виборчих систем та подальшого удосконалення управління виборчим процесом, а саме відповідності правових норм Конституції України, європейським демократичним нормам і дотриманню прав людини, проте проблемні питання проведення якісних місцевих виборів в умовах децентралізації та оновленого законодавства *не досліджені належним чином*.

Тема наукової статті є актуальною, теоретично і практично значимою на сучасному етапі проведення адміністративно-територіальної реформи.

**Метою статті** є визначення проблемних питань правового регулювання організації та проведення місцевих виборів за оновленим виборчим законодавством про місцеві вибори та вироблення шляхів їх удосконалення. Для досягнення мети необхідно вирішити наступні *завдання*: 1) проаналізувати

сучасне правове підґрунтя організації та проведення місцевих виборів; 2) виявити проблемні питання виборчого процесу за новим законом про місцеві вибори; 3) запропонувати шляхи їх вирішення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Відповідно до положень Коаліційної угоди проведення місцевих виборів має відбуватися з урахуванням особливостей децентралізації системи органів державної влади і місцевого самоврядування та з метою забезпечення справедливого представництва виборців у місцевих радах, при цьому має бути змінено виборчу систему для проведення місцевих виборів: на рівні сільських, селищних рад – мажоритарна виборча система відносної більшості, інші рівні – пропорційна виборча система з відкритими списками [8].

Слід зазначити, що відповідно до державної політики, що задекларована Президентом України П. Порошенком у «Стратегії 2020», зараз запущено процес децентралізації влади, що має надати більше повноважень органам місцевого самоврядування і територіальним громадам, у зв'язку з чим було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [3]. Так, стаття 8 зазначеного закону передбачає, що після об'єднання територіальних громад обласна рада автоматично призначає вибори об'єднаних територіальних громад. Проте у новому законі про місцеві вибори вже закріплено порядок проведення виборів на території об'єднаних територіальних громад, а отже, маємо розуміти, що у жовтні цього року вибори проходять і в об'єднаних територіальних громадах, і там, де громади ще не об'єдналися. В громадах, де об'єднання не відбудеться до початку виборчого процесу, а таких громад практично 99 %, нас може чекати безперервний процес місцевих виборів у 2015-2017 рр., якщо норми обох законів не будуть узгоджені.

Перехідними положеннями проекту закону про внесення змін до Конституції України, що прийнятий у першому читанні, визначено, що наступні місцеві вибори відбудуться в жовтні 2017 р. [2]. Очевидно, що до того часу, за задумом керівництва держави, має закінчитись процес об'єднання територіальних громад.

Місцеві вибори, як одна з найважливіших форм безпосередньої участі громадян в управлінні місцевими справами, виступають з'єднувальним ланцюжком між органами місцевого самоврядування і членами територіальних громад, та є «пріоритетним способом легітимації цих органів та їх посадовців і водночас формою демократичного контролю за місцевою владою, юридичним віддзеркаленням суспільно-політичної ситуації на місцях» [7].

Отже, незважаючи на окремі складові виборчого процесу, виборча система, що застосовуватиметься на конкретних виборах, має бути зрозумілою для громадян. У цьому аспекті зазначимо, що новим Законом України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 г. №2831-3 [5] передбачається, що місцеві вибори будуть проходити за такими виборчими системами:

1) депутатів сільських, селищних рад, а також сільських, селищних, міських голів (міст, кількість виборців у яких є меншою 90 тис.) обиратимуть за мажоритарною системою відносної більшості у одномандатних округах;

2) депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад – за пропорційною виборчою системою у багатомандатному виборчому окрузі. Багатомандатний виборчий округ співпадає з територією Автономної Республіки Крим, відповідної області, району, міста, району в місті, а у виборчих списках місцевих організацій партій кандидати закріплюються за територіальними округами, на які поділяється багатомандатний округ;

3) міських голів (міст, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тис.) – за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі (50 %+1 голос).

Крім того, висування кандидатів у депутати міських, районних та обласних рад здійснюватиметься лише місцевими організаціями політичних партій. На цьому рівні виключається можливість самовисування кандидатів у депутати. Цим знову порушується право громадян бути обраними, право брати участь в управлінні державою не тільки як виборець, яке закріплене статтею 9 закону про місцеві вибори.

Партія може висунути кандидатів на кожному окрузі, при цьому вона має подолати 5-відсотковий бар'єр, тоді кількість кандидатів від неї які пройшли визначаються пропорційно до кількості голосів, поданих безпосередньо за депутата у відповідному окрузі (внутрішнє ранжування списку кандидатів). При цьому слід зазначити, що перший кандидат у списку партії, яка подолає встановлений бар'єр, проходить за будь-яких умов (автоматично), навіть не обов'язково щоб виборці за нього віддали свої голоси.

Жодна виборча система місцевих виборів (мажоритарна система відносної більшості, мажоритарна система абсолютної більшості, пропорційна система, змішана) в Україні ще не виправдала себе.

Як вважає більшість науковців пропорційна виборча система із закритими партійними списками призводить до втрати зв'язку між виборцями і депутатами, створює передумови для «торгівлі» місцями у списках. За таких умов вибори до місцевих рад вже не забезпечують належної конкуренції між політичними партіями, а зводяться до змагання ресурсів, які можуть бути витрачені на різні форми агітації. Водночас мажоритарна система відносної більшості передбачає можливість участі у виборчих перегонах представників невеликих партій, окремих позапартійних кандидатів і самовисуванців.

З нашої точки зору, на місцевому рівні мають бути створені умови розвитку вільної політичної конкуренції, для досягнення політичної рівноваги у депутатському корпусі. Але для цього знову потрібно переглянути виборчу систему, яка змінюється перед кожними виборами. Найбільш авторитетні позапартійні кандидати, які обізнані з проблемами громади, повинні мати можливість бути обраними до відповідної ради.

Сьогодні більшість політичних партій не має ідеології, яка б дійсно відображала інтереси основних соціальних груп. Зокрема, слід зауважити, що деякі з них значною мірою підпорядковують власну діяльність під політичне обслуговування потреб партійних лідерів, партійного апарату, фінансово-промислових груп тощо.

Саме тому ефективною виборча система може бути якщо

забезпечуватиме врахування інтересів суспільства, а не лише партійних та бізнесових груп. Сьогодні ж, представники місцевої еліти, обрані від політичних партій на хвилі децентралізації отримують досить широку повноваження, а власне інтереси територіальних громад їх можуть взагалі не цікавити. Місцеві висуванці політичних партій, що мають представництво у Верховній Раді України, очевидно виконуватимуть вказівки «зверху», а не вирішуватимуть актуальні проблеми громади. Таким тобто ми отримаємо монополізацію місцевих рад парламентськими партіями.

Проаналізувавши прийнятий закон, можна пересвідчитись, що ним прямо передбачена можливість за якої один виборчий округ не матиме свого представника у відповідній раді, а інший буде представлений кількома депутатами. Такі «особливості» пропорційної виборчої системи передбачають голосування за кандидатів від партій, які в свою чергу мають подолати 5-ти відсотковий бар'єр. В результаті виборці можуть отримати депутата, який буде обраний завдяки високому результату партії, хоча більшість у відповідному окрузі його не підтримає.

Загалом, районі та обласні ради відповідно до Конституції України створені для представництва спільних інтересів територіальної громади. Це означає, що кожна обласна та районна рада має включати до свого складу щонайменше одного представника від адміністративної одиниці нижчого рівня.

Запропонована пропорційна виборча система «з особливостями» нездатна забезпечити представництва усіх адміністративно-територіальних одиниць у відповідних виборних органах. Слід розуміти, що депутат місцевої ради, фактично, виступає уповноваженим представником інтересів територіальної громади у відповідному органі місцевого самоврядування та у взаємовідносинах з іншими суб'єктами. В Україні є сільські, селищні, міські громади з дуже різною кількістю населення від 1 до 25 тис. виборців, які мають право бути представлені у відповідній раді, але законом про місцеві вибори це право не гарантовано.

Вже зараз можна говорити, що майбутня виборча кампанія буде зведена

до «монологу» кандидатів з виборцями, загальних тем, штучних проблем, змагання партій. Імовірно, що темами обговорення будуть питання, які мало або ж взагалі не стосуються компетенції органів місцевого самоврядування: підвищення тарифів на комунальні послуги, корупція, війна.

З огляду на це, вважаємо, що через пропорційну систему «з особливостями», на рівні району та області, у разі відсутності гідного представника інтересів громади у місцевих радах, буде лише зростати недовіра та незадоволення серед громадян до інститутів влади та до виборчого процесу у цілому.

Пригадаємо, що на місцевих виборах 2006 р. законодавці вже ігнорували положення Основного закону щодо представництва, однак на місцевих виборах у 2010 р. це було виправлено. Проте сьогодні депутати Верховної Ради України знов ігнорують право територіальних громад бути представленими у відповідних радах.

У новому законі про місцеві вибори є низка інших ризиків. Одним із ключових елементів виборчого процесу є виборчі комісії, оскільки саме від них значною мірою залежить належна організація і проведення голосування. При цьому особлива роль має відводитися організації навчання їх членів і належному інформаційно-методичному забезпеченню їх роботи.

Відомо, що результати виборів цілком залежать від професійності роботи виборчих комісій, тому що вони виконують найважливіші функції у виборчому процесі – організація і проведення виборів, забезпечення достовірності та легітимності встановленого результатів голосування. Як показали усі попередні вибори, у багатьох нетипових ситуаціях ефективна організація роботи виборчої комісії залежить від професійного досвіду і компетенції її складу. Досить часто до складу цих комісій потрапляють особи, які не мають відповідної підготовки, достатнього рівня кваліфікації, досвіду роботи, а отже неспроможні виконувати свої обов'язки на належному рівні, що спричиняє численні порушення закону, скарги, судові процеси.

Також слід звернути увагу на задекларований у новому законі принцип

формування складу виборчих комісій за поданням політичних партій, які не несуть практичної відповідальності за якісний склад цих комісій, а також за роботу своїх представників. Занепокоєння щодо ефективної роботи виборчих комісій викликає відсутність норм закону щодо граничного строку направлення подання про зміну членів у складі виборчих комісій. Отже це як і раніше призведе до численних змін у їх складі до самого дня голосування, а це, звісно, негативно вплине на їх роботу.

Водночас, законом також не передбачено будь-яких професійних вимог до голови, заступника голови, та членів комісії. Винятком є секретар комісії, який має володіти державною мовою в обсязі необхідному для ведення діловодства. Новий Закон прийнятий 14 липня 2015 р., а день голосування за ним призначено на 25 жовтня 2015 р. – це недостатній строк для його вивчення суб'єктами виборчого процесу в умовах складного поєднання виборчих систем, проведення адміністративно-територіальної реформи. Відтак, стислі строки підготовки до місцевих виборів ускладнюють проведення просвітницької роботи щодо процедури голосування та підрахунку голосів як серед членів виборчих комісій, так і серед виборців.

При цьому, законом знову не закріплено вимог до здійснення навчання голів, заступників голів, секретарів, членів виборчих комісій та отримання про це відповідних сертифікатів. Але навчання знов будуть проводитись за підтримки міжнародних організацій таких як ОБСЄ та Міжнародна фундація виборчих систем.

Сьогодні постала нагальна необхідність комплектування виборчих комісій кваліфікованими кадрами. Зрозуміло, що обсяг роботи в них рік у рік зростає, отже, підвищуються й вимоги до їх членів. Відтак постає необхідність у створенні постійно діючих регіональних центрів з підготовки членів виборчих комісій [6, с. 28].

Вибори є вільними – це означає, зокрема, що участь громадянина у них є вільною і добровільною і ніхто не має права впливати на громадянина з метою примусити його до участі чи неучасті у виборах, а також на його вільне



волевиявлення; жоден суб'єкт не має право використовувати матеріальне заохочення чи примусові методи щоб стимулювати виборців проголосувати в той чи інший спосіб.

Причини підкупності виборців криються глибоко в історії проведення виборів у нашій державі. Так, сучасна соціально-економічна і політична нестабільність в країні сприяє тому, що громадяни не заперечують проти подарунків, безкоштовних концертів, отримання певної суми грошей в період проведення виборчих кампаній, продаючи тим самим свій голос тому чи іншому кандидату, допускаючи думку, що хоча б таким чином отримують від нього вигоду.

Як показує досвід, ефективними агітаційними заходами на виборах є підкуп виборців. Серед найпоширеніших його форм можна назвати вручення виборцям «продуктових наборів», що дуже активно застосовується кандидатами на виборні посади. У зв'язку з цим, слід звернути увагу на положення нового закону стосовно цієї проблеми.

Серйозною вадою місцевої виборчої кампанії є монопольне становище парламентських партій. Хоча суб'єктом виборчого процесу є місцева організація партії, проте роздача подарунків та інші форми підкупу застосовуються переважно не самими партіями, а іншими суб'єктами, наприклад благодійними фондами, що в різний спосіб можуть бути пов'язаними з партіями чи кандидатами.

При цьому, за умов порушення правил проведення передвиборної агітації будь-яких попереджень, обмежень, санкцій, які б мали застосовувати виборчі комісії до порушників, не встановлено, відтак, лише відповідно до чинного законодавства передбачена юридична відповідальність.

Для великих партій, які мають свої осередки на місцях і володіють необхідними ресурсами, запроваджена виборча система є дуже зручною. Навіть при застосуванні пропорційної виборчої системи «з особливостями», обрані депутати від партій будуть залежати від керівництва партії, що їх висунула.

Відповідно до ст. 8 Закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та

правовий режим на тимчасово окупованій території України» [4] на тимчасово окупованих територіях АР Крим і м. Севастополь місцеві вибори не проводяться. Також місцеві вибори не проводяться на території проведення антитерористичної операції на Донбасі, крім звільнених населених пунктів. У цьому аспекті слід наголосити, що переселенці також не мають право голосу на цих місцевих виборах, а це є ще одним прикладом обмеження прав громадян.

Зважаючи на окреслені недоліки нового закону, постійну критику експертного середовища та міжнародних інституцій варто систематизувати й кодифікувати виборче законодавство України. При цьому слід забезпечити чітку регламентацію процедурних аспектів виборчого процесу, що сприятиме стабілізації національного законодавства про вибори в цілому та наблизить його до загальноприйнятних міжнародних норм і стандартів. Науковці та практики давно наголошують на необхідності прийняття Виборчого кодексу, але для цього потрібна в першу чергу політична воля. Цей важливий законодавчий акт має велике значення для подальшого становлення національного виборчого законодавства.

Ухвалення Виборчого кодексу, передбачене Резолюцією Європейського Парламенту щодо ситуації в Україні від 13 грудня 2012 р. та Планом дій Ради Європи щодо України. Відповідно до Плану законодавчого забезпечення реформ, затвердженого постановою Верховної Ради України від від 04.06.2015 р. № 509-VIII [1], прийняття Виборчого кодексу заплановано на кінець 2017 р.

**Висновки та перспективи подальших розвідок.** Вивчивши можливі ризики проведення місцевих виборів за новим Законом України «Про місцеві вибори», який прийнято 14 липня 2015 р. слід підкреслити, по-перше, що у процесі децентралізації частина повноважень буде передано до територіальних громад, які за результатами виборів отримають надмірно заполітизовані депутатські корпуси у місцевих радах. Як результат будуть мати місце часті прояви політичної боротьби за вплив та керівні посади, а добробут людей, їх потреби щодо вирішення питань житлово-комунальної сфери, ремонту доріг,

тощо відійдуть на другий план. А з часом, коли суспільний запит на «де-юре» децентралізацію впаде, може прийде нова хвиля суспільних настроїв, які підштовхуватимуть розпочати зворотній процес – «де факто» централізацію.

По-друге, запропонована виборча система обмежує права територіальних громад мати своїх представників у відповідних радах вищого рівня. В свою чергу кандидати, за яких віддадуть свої голоси більшість виборців округу, не потраплять до складу ради, якщо партія, яку він представляє, не подолає 5-ти відсотковий бар'єр.

По-третє, порушення законодавства про вибори виникатимуть з однієї сторони через необізнаність виборців, а з іншого – некомпетентність членів виборчих комісій. Тому є потреба проводити системну інформаційно-роз'яснювальну роботу з підвищення рівня правової культури громадян.

По-четверте, суперечності та колізії у виборчому законодавстві лише збільшують можливості для підкупу та обсяги фальсифікацій. Зараз на часі здійснення цілісної та системної кодифікації національного виборчого законодавства на основі вже напрацьованих демократичних здобутків та принципів, закладених у Конституції України, а саме прийняття єдиного Виборчого кодексу України. Окрім того варто створити національний реєстр осіб причетних до фальсифікацій та підкупу, щоб в майбутньому їх не допускати до участі в організації виборчого процесу.

Системне вивчення та глибокий аналіз правових норм виборчого законодавства з місцевих виборів потребує подальшого наукового дослідження. За їх допомогою та на основі врахування соціальних, політичних та інших особливостей становлення державності можна уникнути типових помилок у реформуванні політичних інституцій у країнах де відсутні міцні демократичні традиції.

#### **Список використаних джерел:**

1. План законодавчого забезпечення реформ [Електронний ресурс] : постанова Верховної Ради України від 04.06.2015 р. № 509-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/509-19>. – Назва з екрану.

2. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [Електронний ресурс] : проект Закону України від 01.07.2015 р. № 2217а. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812). – Назва з екрану.

3. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19?test=qY4Mfbtc78fVW3kUZiL1e2a1NI47Is80msh8Ie6>. – Назва з екрану.

4. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України [Електронний ресурс] : Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>. – Назва з екрану.

5. Про місцеві вибори [Електронний ресурс] : Закон України від 14.07.2015 р. № 2831-3. – Режим доступу : <http://www.golos.com.ua/article/257767>. – Назва з екрану.

6. Проблеми організації підготовки та проведення парламентських і місцевих виборів 2006 року // Вісник ЦВК. – 2006. – № 3. – С. 24–29.

7. *Стешенко Т. В.* Актуальні проблеми вдосконалення законодавства України про місцеві вибори в інтересах жителів територіальних громад / Т. В. Стешенко // Проблеми законності : акад. зб. наук. пр. – Х., 2011. – Вип. 113. – С. 34–39.

8. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» [Електронний ресурс] : Угода Верховна Рада України від 27.11.2014 р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>. – Назва з екрану.

***Nakhod M. A., Khromova Y. O. Some issues of local elections administration quality accordind to new election law: scientific-practical aspect.***

The peculiarity of organizing local elections in 2015 with the requirements of holding the administrative and territorial reforms in Ukraine is given in this article. Theoretical and practical aspects of falsifications and irregularities of election legislation in modern realities have also been established. There are new offered methods that help solve certain problems and that will make the new election legislation close to the standards of European Union.

**Key words:** local elections, proportional representation system, majoritarian system, mixed system, bribery of voters.

***Наход М. А., Хромова Ю. А. Некоторые проблемные вопросы проведения качественных местных выборов по новому избирательному закону: научно-практический аспект.***

В статье дана характеристика особенностей организации местных выборов 2015 г. в условиях проведения административно-территориальной реформы в Украине. Установлены научно-практические аспекты осуществления фальсификаций и нарушений избирательного законодательства в современных реалиях. Предложены меры, способствующие решению определенных проблем, и которые приблизят национальное избирательное законодательство к стандартам стран Европейского Союза.

**Ключевые слова:** местные выборы, пропорциональная избирательная система, мажоритарная избирательная система, смешанная избирательная система, подкуп избирателей.