

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ І ПРОВЕДЕННЯ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ ЗА ВИБОРЧИМ КОДЕКСОМ УКРАЇНИ

SOME ISSUES OF ORGANIZATION AND CONDUCT OF LOCAL ELECTIONS UNDER THE ELECTORAL CODE OF UKRAINE

Нікітенко Л.О., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри конституційного, міжнародного і кримінального права
Донецький національний університет імені Василя Стуса

Ковальчук Л.В., студентка II курсу
юридичного факультету
Донецький національний університет імені Василя Стуса

Стаття присвячена висвітленню одного з найважливіших питань конституційного права – місцевим виборам як основному способу формування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. Дане питання сьогодні є вкрай актуальним у зв'язку із проведенням 25 жовтня 2020 року місцевих виборів за новим Виборчим кодексом України.

З'ясовано, що в науковій літературі по-різному визначається поняття «місцеві вибори». На підставі аналізу думок учених уточнено, що місцеві вибори є формою безпосередньої демократії, зміст якої полягає у формуванні представницьких органів місцевого самоврядування шляхом застосування процедур, чітко визначених конституцією та законами, за яких відбувається голосування осіб, наділених виборчим правом.

Встановлено, що виборче право в Україні та закордонних країнах прямо пов'язане з різними аспектами, основним з яких є інститут громадянства.

Досліджено особливості виборчої системи, яка застосовувалась на останніх місцевих виборах згідно з положеннями Виборчого кодексу України: пропорційна система з відкритими списками, за якою кандидат має можливість проголосувати за партію та за конкретного представника від цієї партії.

Виявлено, що місцеві вибори в Україні за Виборчим кодексом пройшли у складних умовах: нова, більш складна, виборча система з відкритими списками, проблеми, спричинені конфліктом на Сході України, що триває, та ризики для громадського здоров'я, пов'язані з пандемією COVID-19. Як результат – низька явка виборців (становить 36,88%), плутанина в бюлетенях, затягування часу у встановленні результатів виборів.

Визначено основні плюси та мінуси Виборчого кодексу. До плюсів віднесено: запровадження гендерної квоти для партійних списків (не менше 40% представників однієї статті у списку партії); цифровізація виборчого процесу (можливість онлайн-подавання документів, реєстрації кандидатів, довірених осіб та спостерігачів); надання права голосувати внутрішньо переміщеним особам і трудовим мігрантам (їм полегшили процедуру зміни адреси голосування). До мінусів включено: форму виборчого бюлетеня, яка є досить складною для неозбізнаної частини населення; відкриті списки виявилися напівзакритими – партії залишили за собою вплив на розподіл мандатів; суттєве викривлення представництва тощо.

Запропоновано напрями вдосконалення положень Виборчого кодексу України з питань організації і проведення місцевих виборів.

Ключові слова: місцеве самоврядування, місцеві вибори, виборча система, Виборчий кодекс України, голосування, виборчий процес, виборче право.

The article is devoted to the coverage of one of the most important issues of constitutional law – local elections as the main way of forming representative bodies of local self-government in Ukraine. This issue is extremely relevant today in connection with the October 25, 2020 local elections under the new Electoral Code of Ukraine.

It has been found that the concept of "local elections" is defined differently in the scientific literature. Based on the analysis of scholars, it was clarified that local elections are a form of direct democracy, the content of which is the formation of representative local governments through the application of procedures clearly defined by the constitution and laws under which voting persons have the right to vote.

It is established that the right to vote in Ukraine and abroad is directly related to various aspects, the main of which is the institution of citizenship.

The peculiarities of the electoral system used in the last local elections in accordance with the provisions of the Electoral Code of Ukraine are studied: the proportional system with open lists, according to which the candidate has the opportunity to vote for a party and a specific representative of this party.

It was revealed that local elections in Ukraine under the Electoral Code took place in difficult conditions: a new, more complex, open-list electoral system, problems caused by the ongoing conflict in eastern Ukraine, and public health risks associated with the COVID-19 pandemic. As a result – low voter turnout (36,88%), high confusion in the ballots, delays in determining the election results.

The main pros and cons of the Electoral Code are identified. The advantages include: introduction of a gender quota for party lists (at least 40% of representatives of one article in the party list); digitalization of the election process (possibility of online submission of documents, registration of candidates, proxies and observers); granting the right to vote to internally displaced persons and labor migrants (they facilitated the procedure of changing the voting address). The disadvantages include: the form of the ballot, which is quite complex for the uninformed part of the population; open lists turned out to be semi-closed – parties retained influence over the distribution of seats; significant distortion of representation, etc.

The directions of improvement of provisions of the Electoral code of Ukraine concerning the organization and carrying out of local elections are offered.

Key words: local self-government, local elections, electoral system, Electoral Code of Ukraine, voting, electoral process, suffrage.

Принцип народовладдя є найхарактернішою ознакою будь-якої демократичної, соціальної та правової держави, невід'ємною складовою частиною системи загальноустановлених конституційних цінностей. Саме воля народу має бути змістом влади і політичних відносин. Народ здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи

державної влади й органи місцевого самоврядування. Тому завдяки вільним виборам, що є формою безпосереднього народовладдя, органи представницької демократії отримують можливість працювати в інтересах держави та суспільства. Виходячи із загальноприйнятої класифікації виборів, за суб'єктами обрання вибори поділяють на

загальнодержавні і місцеві. У світлі проведення 25 жовтня цього року в Україні місцевих виборів україн актуальним є питання законодавчого врегулювання їх організації. Особливої гостроти це питання набуває через застосування на цих виборах оновленого виборчого законодавства. Виборчий кодекс України ухвалений 19 грудня 2019 р., але із цього часу до нього внесено зміни і доповнення, що свідчить про деяку недосконалість його приписів. Практика втілення цих приписів на місцевих виборах 2020 р. також вказує на наявність недоліків.

Проблеми становлення та розвитку інституту місцевих виборів досліджували такі вітчизняні та закордонні вчені, як: О. Бойко, В. Грובה, Ю. Ключковський, М. Козюбра, В. Погорілко, О. Радченко, В. Руденко, М. Ставнійчук, О. Титаренко, О. Тодика, В. Шаповал, О. Чернецька й інші. Проте є потреба в дослідженні нових тенденцій розвитку інституту місцевих виборів за сучасних реалій.

Метою статті є з'ясування проблемних питань організації та проведення місцевих виборів за Виборчим кодексом України.

У науковій закордонній та вітчизняній конституційно-правовій літературі існує розмаїття думок щодо розуміння та визначення поняття виборів. Так, О. Тодика своєю монографією дала визначення поняттю «вибори» як «способу формування органів державної влади і місцевого самоврядування згідно із процедурами, чітко визначеними законодавством, при яких відповідна група людей висуває зі свого середовища одну або кілька осіб для виконання державних або громадських функцій» [1, с. 31]. З позиції науки державотворення О. Радченко визначає вибори як державотворчу функцію суспільства й інститут безпосередньої демократії (народовладдя), джерело легітимізації влади, за допомогою якого відбувається інституціонування органів державної влади та місцевого самоврядування; механізм делегування владних повноважень від народу до обраних ним представників та контролю за органами державної влади; інститут виявлення та формування політичних лідерів [2, с. 44]. Якщо узагальнити наявні визначення, можна запропонувати таке тлумачення місцевих виборів – це інститут народовладдя (форма безпосередньої демократії), зміст якого полягає у формуванні представницьких органів місцевого самоврядування шляхом застосування процедур, чітко визначених конституцією та законами, за яких відбувається голосування осіб, наділених виборчим правом.

Виборче право прямо пов'язане з інститутом громадянства. Більшість закордонних країн встановлюють право голосу лише для громадян держави. Але існують окремі винятки. Так, у деяких країнах розширено право голосу та надано можливість обирати негромадянам (зазвичай лише тим, які мають громадянство країни, що є членом Європейського Союзу). У Конституції України встановлено вичерпний перелік суб'єктів, які можуть реалізувати своє право голосу на виборах. Згідно зі ст. 70 Конституції, даним правом володіють тільки громадяни України, якщо вони досягли 18-річного віку і є дієздатними [3]. Отже, лише громадяни володіють пасивним (бути обраним) і активним (правом обирати) виборчим правом.

У багатьох закордонних країнах участь у виборчому процесі є не правом, а обов'язком. Наприклад, у Бельгії дана система була впроваджена в 1893 р., а в Таїланді – у 1997 р. У деяких державах вибори можуть визнаватися такими, що не відбулися, у зв'язку зі зниженням порога кількості виборців. Обов'язкове голосування передбачає накладення деяких санкцій за відсутність на виборах, що включають в себе: пояснення; штраф; вилучення зі списку виборців на певний строк; обмеження волі тощо [4, с. 122]. Отже, на відміну від багатьох закордонних країн, в Україні вибори є правом народу, а не обов'язком, що відіграє важливу роль у наданні саме громадянам можливості за бажанням та самостійно обирати органи влади.

В аспекті організації місцевих виборів важливим є питання виборчих систем. Відповідно до ст. 192 Виборчого кодексу України, на виборах депутатів сільської, селищної ради, міської ради (міста з кількістю виборців до 10 тисяч осіб), сільського, селищного, міського голови застосовується мажоритарна виборча система. А вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, районних у місті рад, а також депутатів міських, сільських, селищних рад (територіальних громад із кількістю виборців 10 тисяч і більше) проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками [5]. Ідея застосування в Україні пропорційної виборчої системи на місцевих виборах не нова, але новацією є можливість кандидата проголосувати не лише за партію, тобто за список кандидатів, яких висунув партійний з'їзд, а й за конкретного представника від цієї партії. Класичний приклад застосування пропорційної системи з відкритими списками демонструє досвід виборів у Польщі до рад гмін [6, с. 10]. Упровадження пропорційної системи з відкритими списками варто розглядати як досягнення оновленого виборчого законодавства, оскільки це сприятиме зменшенню ймовірності потрапляння до рад «випадкових» депутатів. Однак поправки ввели виборчу квоту у 25% та складний дизайн бюлетеня. Ця комбінація робить відкриті списки схожими на закриті.

Місцеві вибори в Україні за новим Виборчим кодексом пройшли у складних умовах: нова, більш складна, виборча система з відкритими списками, проблеми, спричинені конфліктом на Сході України, що триває, та ризики для громадського здоров'я, пов'язані з пандемією COVID-19. Як результат – низька явка виборців (станомить 36,88%), плутанина в бюлетенях, затягування часу у встановленні результатів виборів. У зв'язку з поганою обізнаністю людей кількість недійсних бюлетенів цього року значно зросла і це негативно вплинуло на визначення результатів. Також масові фальсифікації підривають довіру до оприлюднених результатів, а незрозуміла система все більше заплутує виборців. Людський чинник, складна виборча система, виборчі списки затягнули процес, але це не основна проблема. Проблемою є затягнутий процес підрахунку голосів, причиною якого є судові оскарження. Відповідно до чинного законодавства, територіальні виборчі комісії фактично не можуть встановити остаточні результати виборів, поки не будуть завершені всі судові оскарження, зокрема і з апеляцією. За період із 25 жовтня по 9 листопада до Єдиного державного реєстру судових рішень було внесено 1 088 рішень судів за запитом щодо оскарження результатів виборів. Це досить велика цифра. За оцінкою Комітету виборців України, здебільшого звернення до суду є необґрунтованими і ні на чому фактично не базуються [7].

Ці недоліки є досить вагомими в оцінюванні ефективності нового Кодексу. Але переваги у Виборчому кодексі також є: позитивним кроком стало запровадження гендерної квоти для партійних списків (не менше 40% представників однієї статі у списку партії), цифровізація виборчого процесу (можливість онлайн-подавання документів, реєстрації кандидатів, довірених осіб та спостерігачів. Це передбачає усунення зайвого впливу людського чинника на виборчий процес), надання права голосувати внутрішньо переміщеним особам і трудовим мігрантам (їм полегшили процедуру зміни адреси голосування, тому вони змогли взяти участь у голосуванні).

Отже, важливим кроком для врегулювання всього виборчого процесу в Україні, зокрема і на місцевих виборах, стало ухвалення нового Виборчого кодексу, положення якого мають як плюси, так і мінуси. До плюсів варто віднести: заміну старої малоєфективної виборчої системи; відкритість у голосуванні; установа гендерних квот; можливість голосувати за бажаного кандидата; процедуру голосування для внутрішньо переміщених осіб і трудових мігрантів. Мінусами варто вважати таке: форма виборчого

бюлетеня, яка є досить складною для необізнаної частини населення; відкриті списки виявилися напівзакритими – партії залишили за собою вплив на розподіл мандатів; суттєве викривлення представництва, наприклад, село з населенням 100 осіб представлятимуть аж 2 депутатів, а місто з населенням у 50 тисяч виборців – лише 4; норма, згідно з якою кандидат може бути самовисуванцем лише в населеному пункті, де проживає менше 10 000 людей, не відповідає Кодексу належної практики у виборчих справах Венеціанської комісії Ради Європи, який встановлює рівне право балотуватися на виборах для партійних та незалежних кандидатів [8].

Тому відкритим залишається питання вдосконалення положень Виборчого кодексу України з питань організації і проведення місцевих виборів, зокрема в частині перегляду форми виборчого бюлетеня, розміру виборчої квоти, забезпечення рівних умов для балотування для партійних та незалежних кандидатів, дотримання умов гендерної квоти не тільки на етапі висування; деталізація підстав і порядку оскарження результатів виборів партіями та кандидатами з метою запобігання зловживанню ними правом звертатися до суду, що, як показує практика, суттєво гальмує завершення виборчого процесу на місцевих виборах.

ЛІТЕРАТУРА

1. Тодика О. Выборы до парламентів країн СНД : порівняльно-правовий аналіз : монографія. Харків, 2003. 245 с.
2. Радченко О. Влада і вибори: інституційна взаємодія в демократичному суспільстві : монографія. Харків, 2006. 302 с.
3. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141 (із змінами).
4. Дейдей Д. Світовий досвід правового регулювання місцевих виборів. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 22. С. 121–125.
5. Виборчий кодекс України : Закон України від 19 грудня 2019 р. № 396–ІХ. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. № 7–9. Ст. 192 (із змінами).
6. Poland. Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. *Dziennik Ustaw*. 1998. № 95. Poz. 602.
7. КВУ про проблеми гальмування підрахунку голосів на місцевих виборах. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-elections/3134117-kvu-nazvav-golovnu-problemu-galmyvannya-pidrahunku-golosiv-na-miscevih-viborah.html>.
8. Плюси та мінуси нового українського виборчого законодавства. URL: <https://voxukraine.org/uk/plyusi-ta-minusi-novogo-ukrayinskogo-viborchoho-zakonodavstva-diyavol-kriyetsya-v-detalyah/>.