

*Сінкевич О. В.,**доктор юридичних наук, доцент,**професор кафедри конституційного права**Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

## МІСЦЕВІ ВИБОРИ В УКРАЇНІ: ДО ПИТАННЯ ОБРАННЯ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ

**Анотація.** У статті аргументується передчасність введення в Україні пропорційної виборчої системи для формування низки представницьких колегіальних органів місцевого самоврядування, надається аналіз переваг та недоліків застосування пропорційної виборчої системи для формування більшої частини місцевих рад в Україні.

Відзначається, що в аналітичних оглядах Виборчого кодексу України у частині місцевих виборів акцент доречно робити не стільки на тому, що відбулася партизація місцевих рад (вона була наявна і при застосуванні мажоритарної виборчої системи, та й зараз ті місцеві ради, які формуються з її застосуванням, також мають у своєму складі партійні фракції), скільки на тому, що більшість місцевих рад відповідно до Виборчого кодексу України формуються вже не за мажоритарною, а за пропорційною виборчою системою.

Зазначається, що застосування пропорційної виборчої системи при формуванні місцевих рад було б більш логічним та обґрунтованим, якби існувала можливість утворення політичних партій з місцевим статусом. Місцеві політичні партії враховували б муніципальні інтереси, особливості більш повно, ніж зараз це роблять політичні партії з загальнодержавним статусом. Також лідери місцевих політичних партій очевидно були б більш активними заради «власної» політичної партії, ніж заради «чужої», членство в якій вони можуть розглядати як тимчасовий компроміс для того, щоб бути обраними до тієї чи іншої місцевої ради. Крім того, це вирішило б проблему з такими, що існують на сучасному етапі в Україні, «регіональними» політичними партіями. Такі партії мають високу популярність в окремій області чи кількох сусідніх областях, але для підтримки загальнодержавного статусу мають витрачати багато ресурсів на це. Наявність місцевого статусу для політичних партій стала б у нагоді, особливо в умовах пандемії коронавірусної хвороби, коли важко або взагалі неможливо проводити збори членів партії, та в умовах економічної кризи.

**Ключові слова:** місцеві вибори, пропорційна виборча система, мажоритарна виборча система, політичні партії, партизація місцевих рад.

**Постановка проблеми.** Доволі нещодавно в Україні було кодифіковано виборче законодавство як про загальнодержавні, так і про місцеві вибори. При цьому автори наукових досліджень, у яких йдеться про Виборчий кодекс України, доволі часто звертають увагу на те, що він не є досконалим, виваженим в усіх своїх положеннях тощо. З цієї точки зору доволі показовою є назва одної з публікацій відомого фахівця з виборчого права Ю.Б. Ключковського – «Виборчий кодекс: блиск та злиденність кодифікації». Він звертає увагу на численні недоліки Кодексу, зокрема, зазначаючи, що «за блиском

фасаду Виборчого кодексу, на жаль, криється безпрецедентно низька якість нормативного тексту. Численні істотні недоліки різної природи ... різко знижують цінність здійсненої кодифікації виборчого законодавства, а на практиці ускладнюють належне застосування положень Виборчого кодексу. Його доопрацювання у цьому відношенні слід визнати нагальним завданням законодавця» [1, с. 48]. Варто погодитись з тим, як автор визначає та аргументує недоліки юридично-технічного характеру. Однак у цій статті аналізується більш істотний недолік Кодексу змістовного характеру – те, що у ньому закріплено застосування пропорційної виборчої системи при формуванні низки представницьких колегіальних органів місцевого самоврядування (на думку автора статті, на сучасному етапі розвитку українського муніципального права це є саме недоліком).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика аналізу положень Виборчого кодексу України привертає увагу фахівців з конституційного права та фахівців з інших наук (державного управління, політології тощо), мабуть, ще з часів проектування цього кодифікованого нормативно-правового акту. В роботі використано праці таких дослідників, як Антонова Л.В., Антонов А.В., Задорожня Г.В., Ключковський Ю.Б., Осауленко С.В. У цій статті їхні ідеї є підґрунтям для аргументації авторської тези, що й є метою статті.

**Метою статті** є аналіз переваг та недоліків застосування пропорційної виборчої системи для формування більшої частини місцевих рад в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Ще при підготовці до місцевих виборів 2020 року на Офіційному веб-порталі, присвяченому децентралізації публічної влади в Україні, <https://decentralization.gov.ua>, було розміщено аналітичну записку «Місцеві вибори 2020: місія здійснена? Тези експертів». З точки зору сформульованої мети цієї статті, найбільший інтерес представляє таке узагальнення думки експертів з виборчого права: «Новий Виборчий кодекс частково вирішує питання округів без депутатів та партизації місцевих рад, але "відкритість виборчих партійних списків" експерти ставлять під сумнів» [2]. Варто погодитись з тим, що ці новели дійсно є основними, коли йдеться про оновлене, кодифіковане законодавство про місцеві вибори. Однак акцент варто зробити не стільки на тому, що відбулася партизація місцевих рад (вона була наявна і при застосуванні мажоритарної виборчої системи, та й зараз ті місцеві ради, які формуються з її застосуванням, також мають у своєму складі партійні фракції), скільки на тому, що більшість місцевих рад відповідно до Виборчого кодексу України формуються вже не за мажоритарною, а за пропорційною виборчою системою.

Г.В. Задорожня з цього питання сформулювала, що «застосування пропорційної виборчої системи на рівні села, селища

і міста, де навіть налічується понад 10 тисяч виборців, є надуманим, невиправданим і недоцільним. Чому? Відповідь очевидна: а) в Україні немає класичних політичних партій із загартованими політичними і національно орієнтованими традиціями, які б мали підтримку національно свідомого суспільства; б) в Україні політичні «протопартії» мають ситуативний характер, вони створюються під конкретних осіб і не мають розгалуженої мережі своїх політичних осередків на місцях, що нівелює необхідність застосування пропорційної виборчої системи на рівні міських, сільських, селищних рад та їх голів» [3, с. 43]. Слід погодитись з тезою авторки щодо вад пропорційної системи для формування більшості місцевих рад на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні, але її аргументація може бути удосконалена.

По-перше, слід звернутися до положень Виборчого кодексу України щодо того, які ж саме місцеві ради обираються за пропорційною системою, а які – за мажоритарною. Ці питання вирішуються на кілька років за певний час до чергових виборів відповідно до Статті 192 «Основні засади місцевих виборів» Виборчого кодексу України.

Так, частина 5 цієї статті передбачає, що «виборча система, за якою проводяться вибори депутатів міської, сільської, селищної ради та міського голови, визначається, виходячи із кількості виборців, які мають право голосу на відповідних місцевих виборах, станом на перший день місяця, що передує місяцю, в якому розпочинається виборчий процес з відповідних місцевих виборів» [4]. Відповідно до наступних абзаців цієї частини аналізованої статті, Центральна виборча комісія на своєму веб-сайті щонайменше за 5 днів до дня початку виборчого процесу розміщує дані щодо кількості виборців, що мають право голосу на таких, що будуть відбуватися, місцевих виборах, та відповідно – одразу й про виборчу систему, що буде застосовуватися на цих виборах.

Важливою є вказівка на те, що «виборча система, за якою проводяться вибори депутатів міської, сільської, селищної ради та/або міського голови, визначена відповідно до цієї частини, не може бути змінена у зв'язку із зміною кількості виборців, які мають право голосу на відповідних місцевих виборах, до призначення наступних чергових або позачергових виборів у такому місті, селі, селищі або відповідній територіальній громаді» [4].

Якщо аналізувати порядок формування місцевих рад, то за мажоритарною системою обираються лише ті місцеві ради, які є колегіальними представницькими органами місцевого самоврядування невеликих за кількістю виборців територіальних громад. Відповідно до частини першої статті 192, «вибори депутатів сільської, селищної, міської ради (територіальних громад з кількістю виборців до 10 тисяч) проводяться за мажоритарною системою відносно більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідної територіальної громади. У кожному такому окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів» [4]. В усіх інших випадках місцеві ради формуються за пропорційною виборчою системою.

По-друге, щодо політичних партій. Дійсно, політичні партії в Україні викликають численні критичні зауваження дослідників з різних точок зору, особливо якщо їх порівнюють з тими політичними партіями у зарубіжних країнах, які формувалися протягом століть. Але навряд чи справедливо порівнювати з будь-якою українською політичною партією Республіканську

партію США, засновану у 1854 році, чи Консервативну партію Великої Британії, засновану у 1834 році.

Очевидно, що на етапі розбудови демократичної держави в Україні відбувається розбудова і такого важливого інституту як конституційного права, так і громадянського суспільства, як політичні партії. А отже варто зосередитись на тому, чи є прогрес у порівнянні з тим, яку політичну систему мала саме Україна ще 10–15 років тому (слід підкреслити, що автор такий прогрес вбачає).

Українські дослідники пропонують різні концепції, ідеї, інновації для того, щоб поживити політичне життя у цілому, та на місцевому рівні зокрема. З цієї точки зору привертає увагу пропозиція науковця та водночас депутата одної з українських міських рад протягом кількох каденцій С.В. Осауленко. У її дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук на тему «Конституційне право на свободу об'єднання у політичні партії», захищеної у 2020 році, «сформульовано пропозицію внести зміни та доповнення до чинного законодавства України для надання дозволу створювати місцеві політичні партії з метою утворення сприятливих умов для реалізації досліджуваного права. Доцільність цього аргументується відсутністю протиріч з положеннями Конституції 1996 р. та посиланням на європейський досвід (див., наприклад, п. 1.4. мотивувальної частини рішення Європейського суду з прав людини у справі «Республіканська партія Росії проти Росії»)» [5, с. 3]. Слід звернути увагу на цю пропозицію. По-перше, вона сформульована дослідницею, яка поєднує у повсякденній діяльності практичну і наукову роботу. По-друге, вона ґрунтується на європейському досвіді (в дисертаційній роботі С.В. Осауленко надавала перевагу аналізу та опрацюванню досвіду здебільшого країн – членів Європейського Союзу). У такому випадку на місцевому рівні застосування пропорційної виборчої системи при формуванні місцевих рад було б більш логічним та обґрунтованим.

Місцеві політичні партії враховували б муніципальні інтереси та особливості більш повно, ніж зараз це роблять політичні партії з загальнодержавним статусом.

На сучасному етапі в Україні є «регіональні» політичні партії, які мають високу популярність в окремій області чи кількох сусідніх областях, але для підтримки загальнодержавного статусу мають витратити багато ресурсів на це. Наявність місцевого статусу для політичних партій стала б у нагоді, особливо в умовах пандемії коронавірусної хвороби, коли важко або взагалі неможливо проводити збори членів партії, та в умовах економічної кризи.

Також лідери місцевих політичних партій очевидно були б більш активними заради «власної» політичної партії, ніж заради «чужої», членство в якій вони можуть розглядати як тимчасовий компроміс для того, щоб бути обраними до тієї чи іншої місцевої ради.

Також попри зазначене вище, Україна зазнає таких самих проблем у політичному житті, як і демократії «зі стажем». Наприклад, дослідники констатують: «використання політичними партіями та діячами брудних технологій є актуальною проблемою не лише для України, а й для багатьох інших країн. Вирішення цього є доволі складним, однак в деякій мірі його вплив можна нівелювати завдяки організації систематичного інформування громадян щодо виборчого процесу, тонкощів законодавства у даній сфері тощо. Досвідчені з політичної

та правової точки зору громадяни звертають менше уваги на популістські гасла, а також критично ставляться до позитивної або негативної інформації про політичних діячів та партії» [6]. Варто повністю погодитись з цією позицією.

На підставі цієї тези слід зазначити: деполітизація місцевих виборів істотно б знизил вказану проблему на рівні територіальних громад. А тому на сучасному етапі слід уважати оптимальною виборчою системою на місцевих виборах саме мажоритарну. Також вона сама по собі є більш простою та зрозумілою для членів територіальних громад, коли йдеться про усі етапи виборчого процесу, а особливо – про етап визначення тих, хто увійде до складу місцевої ради.

Також слід зазначити, що обрання пропорційної виборчої системи для місцевих виборів в Україні часто обґрунтовується посиланням на зарубіжних досвід, найчастіше на досвід країн – членів Європейського Союзу. Однак при цьому припускається певна вибірковість. По-перше, далеко не усі країни – члени ЄС застосовують для виборів колегіальних представницьких органів місцевого самоврядування пропорційну систему, або – як в Україні – і пропорційну, і мажоритарну систему. По-друге, вище наводились приклади країн – демократій «зі стажем», у яких досі функціонують найстаріші політичні партії у світі – США, Велика Британія. І як раз у цих державах на місцевому рівні застосовується лише мажоритарна виборча система.

**Висновки.** Резюмуючи, варто зазначити, що, попри наведені вище міркування, впровадження пропорційної системи для формування персонального складу більшості з органів місцевого самоврядування представницького та водночас колегіального характеру у сучасній Україні вбачається передчасним. Проте воно має не тільки недоліки, але й переваги. Системне дослідження таких переваг представляє собою перспективи подальших творчих розробок у цьому напрямі, але слід відмітити основну позитивну рису – впровадження так званої «гендерної квоти» за формулою «3 + 2», що застосовується не тільки до першої «п'ятірки» кандидатів у партійному списку, але й до усього списку. Можливість впровадження такої підтримки для жінок-політиків та громадських діячів обумовлена самою природою пропорційної виборчої системи, а також тим, що природа мажоритарної виборчої системи у її «класичному» застосуванні не дає можливості для впровадження такої квоти.

#### *Література:*

1. Ключковський Ю. Виборчий кодекс: блиск та злиденність кодифікації. Захист виборчих прав адміністративними судами в Україні: Збірник тез доповідей IV Міжнародної науково-практичної конференції «Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії та практики» (м. Київ, 1–2 липня 2021 року). Київ: «Компанія “Вайте”», 2021. С. 45–49.
2. Місцеві вибори 2020: місія здійснена? Тези експертів. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12459?page=4>

3. Задорожня Г. Виборчі системи в Україні: до питання законодавчого регулювання. Захист виборчих прав адміністративними судами в Україні: Збірник тез доповідей IV Міжнародної науково-практичної конференції «Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії та практики» (м. Київ, 1–2 липня 2021 року). Київ: «Компанія “Вайте”», 2021. С. 41–43.
4. Виборчий кодекс України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>
5. Осауленко С.В. Конституційне право на свободу об'єднання у політичні партії: дис. ... д-ра юрид.наук. Одеса, 2019. 457 с.
6. Антонова Л. В., Антонов А. В. Удосконалення виборчого процесу в Україні: організаційно-правовий аспект. *Електронне видання «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. 2020. № 12. URL: [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/12\\_2020/4.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/12_2020/4.pdf)

#### **Sinkevych O. Local Elections in Ukraine: Choosing the Electoral System**

**Summary.** In the article the author argues the premature introduction of a proportional electoral system in Ukraine for the formation of a number of representative collegial local bodies, provides an analysis of the advantages and disadvantages of using a proportional electoral system to form most local councils in Ukraine.

The author argues, that in the analytical reviews of the Electoral Code of Ukraine in the local elections it is appropriate to emphasize not so much that the partisanship of local councils (it was present in the majority electoral system, and now those local councils that are formed using it, are also composed of party factions), as much as the fact that most local councils in accordance with the Electoral Code of Ukraine are no longer formed by majority, but by proportional electoral system.

The article states that the application of a proportional electoral system in the formation of local councils would be more logical and reasonable if there was a possibility of forming political parties with local status. Local political parties would take into account municipal interests, more fully than political parties with national status do now. Also, leaders of local political parties would obviously be more active for the sake of "their own" political party than for the sake of "another" party, membership of which they may see as a temporary compromise in order to be elected to a local council. In addition, it would solve the problem of existing of the "regional" political parties in Ukraine. Such parties are very popular in a single oblast or several neighboring oblasts, but they have to spend a lot of resources to maintain their national status. Having local status for political parties would be useful, especially in the context of a coronavirus pandemic, when it is difficult or impossible to hold meetings of party members, and in times of economic crisis.

**Key words:** local elections, proportional electoral system, majority electoral system, political parties, partisanship of local councils.