

## **СИСТЕМА МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

Цимбалістий Т. О.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного,  
адміністративного і міжнародного права Юридичного факультету  
Тернопільського національного економічного університету*

Шумляк О. П.,

*викладач кафедри загально правових дисциплін  
Галицького інституту ім. В. Чорновола*

Одним з основних принципів розбудови української державності за умов сьогодення є реалізація засад безпосередньої демократії. На теперішній час теорія прямого народовладдя в Україні, як і суспільно-політична практика, знаходяться лише в стадії становлення. Відбувається пошук системи раціональних форм реалізації прямого волевиявлення, відшліфовуються загальні засади і принципи його здійснення, вдосконалюється система гарантування реалізації прямого народовладдя.

Серед найбільш дискусійних питань теорії та практики виборчого права України була і залишається проблема найбільш оптимальної виборчої системи як для місцевих, так і для парламентських виборів. Це зумовлено в першу чергу тим, що в саме поняття „оптимальності” виборчої системи політичними силами, пересічними виборцями та експертами вкладається далеко не однозначний зміст. Найбільш потужні політичні партії прагнуть до розширення власного впливу на діяльність представницьких органів влади, що, у свою чергу, дозволяє впливати на прийняття рішень на загальнодержавному та місцевому рівнях. Забезпечити такий вплив дозволяє система пропорційного представництва, причому в силу „технологічної” складності окремих різновидів такої системи, представники впливових політичних сил виступають за збереження одного з найпростіших її варіантів – з голосуванням за закриті списки політичних партій і блоків в єдиному багатомандатному виборчому окрузі. Очевидно, що відповідна система, хоча і є звичною та зрозумілою для пересічного виборця (оскільки була апробована в ході виборів народних депутатів України 1998, 2002, 2006 та 2007 рр.), навряд чи в повній мірі відповідає його інтересам – хоча б в силу то-

го, що обмежує право самовисування на виборах до рад майже всіх рівнів, позбавляє виборця звичного для нього зв'язку з обраним в одномандатному окрузі депутатом.

Відповідно до Закону „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” [1] (далі - Закон) вибори депутатів районних в містах, міських, районних, обласних рад, Верховної Ради Автономної Республіки Крим проводяться за пропорційною виборчою системою з голосуванням за виборчі списки від місцевих організацій партій (блоків) у багатомандатних виборчих округах, межі яких збігаються з межами відповідно району в місті, міста, району, області, Автономної Республіки Крим. Статтею 74 Закону передбачається, що право на участь у розподілі депутатських мандатів отримують місцеві організації партій (блоки), які подолали 3 % виборчий бар'єр (за умови, що кількість голосів виборців дорівнює виборчій квоті або перевищує її), а нерозподілені мандати розподіляються між партіями і блоками, які подолали виборчий бар'єр, за методом найбільших залишків. Право висування кандидатів у депутати в єдиному багатомандатному виборчому окрузі Законом надано лише місцевим організаціям партій (блокам).

Таким чином, громадяни, які мають право голосу і бажають бути обраними депутатами обласних, районних та міських рад, можуть реалізувати свої наміри, тільки увійшовши до виборчих списків місцевих організацій політичних партій, а це, на наш погляд, призводить до звуження або фактичного позбавлення (для осіб, які не є прихильниками жодної з політичних партій) конституційного права громадянина бути обраним до органів місцевого самоврядування, гарантованого частиною першою статті 38 Конституції України [2], оскільки його реалізація ставиться в залежність від рішень з'їздів місцевих організацій партій (блоків).

Вітчизняні фахівці виборчого права обґрунтовують різні шляхи виходу із наведеної ситуації. Зокрема, член Центральної виборчої комісії О. Шелестов бачить його у наданні права виборцям об'єднуватися поза межами місцевих організацій партій (блоків) і, відповідно, висувати свій незалежний список кандидатів у депутати [3, 32-33]. Він також пропонує розглядати як певну демонопо-

лізацію права висування списку кандидатів виключно місцевими організаціями партій (блоків) надання такого права громадським організаціям.

Свої позиції з даного питання формулюють і політичні сили. Зокрема лунають пропозиції запровадження в Україні виборчої системи за британським принципом: мажоритарні округи, в яких партії пропонують своїх кандидатів [4].

Своє бачення подальшого розвитку виборчої системи до органів місцевого самоврядування запропонували автори проекту Закону „Про внесення змін до Закону України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” (реєстр. № 8096) [5] Ю. Б. Ключковський, В. Л. Мусяка та М. В. Оніщук, які є прихильниками надання громадянам України права на самовисування на всіх видах виборів, що проводяться в одномандатних та багатомандатних виборчих округах за мажоритарною виборчою системою, а також у багатомандатних виборчих округах, де вибори проводяться за пропорційною виборчою системою – у формі виборчого списку незалежних кандидатів.

Ми вважаємо за необхідне підтримати саме останні пропозиції, адже можливість самовисування незалежних кандидатів забезпечує всім без винятку громадянам України, які володіють активним виборчим правом, можливість участі в конкурентній і справедливій боротьбі за владу найбільшою мірою відповідає не лише вимогам статті 38 Конституції, але і загальноєвропейським підходам щодо врегулювання відповідного питання (аналогічні норми містяться у законодавстві Австрії, Бельгії, Великобританії, Данії, Естонії, Ірландії, Литви, Норвегії, Польщі, Словаччини, Швеції та ряду інших країн [6]). Водночас застосування даних пропозицій дозволить значною мірою вирішити й іншу проблему, яка виявилася в Україні внаслідок застосування пропорційної виборчої системи на місцевих виборах: порушення принципу представництва територіальних громад у місцевих радах, закріпленого статтею 140 Конституції України та статтею 1 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” [7].

За результатами місцевих виборів в Україні 2006 року у більшості областей сформувались ради, що репрезентували лише незначну кількість своїх ра-

йонів та районні ради, які, відповідно представляли тільки частину населених пунктів (як яскравий приклад, дослідники наводять Харківську та Рівненську області [6; 8, 3]). І дійсно, навіть поверхневий теоретичний аналіз системи формування районних та обласних рад за пропорційною виборчою системою з голосуванням в єдиному багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з межами відповідно району та області, свідчить, що вона суперечить конституційній природі таких рад – вони представлятимуть інтереси насамперед тих категорій виборців, які проживають у більш населених адміністративно-територіальних одиницях, але аж ніяк не спільні інтереси територіальних громад. Цілком імовірно, до прикладу, Харківська обласна рада представлятиме інтереси не сільськогосподарських районів Харківської області, а інтереси лише м. Харкова, в якому проживає більшість жителів області, і на підтримку виборців якого орієнтуватимуться місцеві організації партій (блоки). У „сільськогосподарських” регіонах ситуація буде протилежною – представлені в районних та обласних радах місцеві організації партій орієнтуватимуться на забезпечення інтересів більш густонаселених сільських районів, сіл та селищ за рахунок інтересів міст районного та обласного значення.

Пропорційна виборча система в Україні, за свідченнями її прихильників [9, 21], повинна була політично структурувати суспільство, сприяти консолідації партійного спектру України, а застосування найпростішого варіанту цієї системи із закритими списками мало на меті насамперед полегшити її розуміння та сприйняття виборцями. Однак, вважаємо, що на даний момент поставлена колись вітчизняними законодавцями ціль, насамперед щодо загальнодержавного рівня, вже досягнута, і тепер громадян цікавить не тільки партійна спрямованість, структурованість парламенту, але і його персональний склад.

Стосовно місцевих виборів, впроваджена виборча система не тільки вичерпала себе, але і, як свідчить досвід, зовсім не виправдала свого існування. Вона сприяла реалізації інтересів не громади, а вузькопартійних, навіть вузькокланових, корпоративних інтересів, створила умови для партійної диктатури, посиленої впровадженням імперативного мандату, та зростання корупції у політичних колах. Саме пропорційна виборча система, особливо щодо місцевих

виборів, „розірвала” зв’язок депутата з виборцями, позбавивши їх дієвих важелів впливу на своїх же представників.

Наведені аргументи зумовлюють необхідність перегляду системи формування місцевих рад на користь преференційного голосування або повернення до мажоритарної системи виборів, які здатні забезпечити отой нерозривний безпосередній зв’язок виборця і депутата, створити конкуренцію не тільки між політичними силами та їх програмами, але і між самими кандидатами, які у боротьбі за кожен голос змушені будуть відстоювати й реалізовувати інтереси електорату.

Водночас не слід забувати і про деякі небезпеки, що можуть виявлятися у разі застосування преференційного голосування або мажоритарної системи виборів. Так, фахівці Лабораторії законодавчих ініціатив твердять, що їх запровадження в умовах політичної неструктурованості суспільства лише додатково посилює партійну нестабільність, сприятиме зростанню кількості партій: популярний серед виборців кандидат, обраний за партійним списком, навряд чи узгоджуватиме власну позицію з партійною ідеологією, оскільки на наступних виборах він зможе висунути свою кандидатуру за списком іншої партії, збільшивши рівень її підтримки за рахунок особистих преференцій [6].

Такої ж позиції дотримується й О.А. Фісун, який на підставі аналізу виборчої системи Польщі зазначав наступне. „За існуючої системи відбувається голосування за конкретного партійного кандидата, але загалом виборець вибирає окрему партію. Кандидат може виграти в індивідуальному окрузі, але якщо його партія не перевищить поріг 5 %, то він не зможе стати депутатом. І навпаки, кандидат від партії може стати депутатом, набираючи у своєму окрузі незначну кількість голосів. Так, у 2001 р. Я. Лончни («Самооборона») став депутатом Сейму, отримавши всього 498 голосів. На виборах 2005 р. А. Адамчику (PiS) для отримання депутатського мандата вистарчило 1592 голоси. Аж десять депутатів нинішньої каденції отримали менше 0,6 % голосів у власному окрузі.” [10, 83]

Враховуючи зазначене, ми вважаємо, що застосування систем голосування за напіввідкриті та відкриті списки можливе лише за наступних умов:

- наявності стабільної партійної системи;
- розподілу в окрузі невеликої кількості мандатів;
- участі у виборах невеликої кількості суб'єктів.

Неможливо не відзначити і популярність серед фахівців виборчого права, депутатів місцевих рад та самих виборців ідеї запровадження на місцевих виборах пропорційної виборчої системи. Про доцільність такого кроку свідчать, зокрема і результати виборів 2006 року. Так, наприклад, зведені статистичні дані з усіх виборчих дільниць м. Запоріжжя про підсумки підрахунку голосів виборців за різними видами виборів на підтримку політичної партії „Народний Союз Наша Україна” свідчать про наступне. Кількість голосів виборців, поданих за кандидатів у депутати до Запорізької міської ради від Запорізької міської організації Політичної партії „Народний Союз Наша Україна”, майже по всіх дільницях м. Запоріжжя вдвічі менша, ніж кількість голосів тих же виборців, поданих за кандидатів у депутати від цієї ж політичної партії до Запорізької обласної ради та Верховної Ради України [11, 88]. Тобто, виборці голосували не за програму політичної партії, як це передбачає застосування пропорційної виборчої системи, а віддали свій голос за конкретного кандидата від представлених партій (як при застосуванні мажоритарної системи). Ці та інші подібні дані за результатами голосування за інші партії та по інших областях щоразу підтверджують пріоритетність на місцевому рівні професійних, ділових особистих якостей кандидатів, які неможливо замінити на принцип партійної належності.

Тому для вирішення питань конкуренції виборчих систем на місцевих видах виборів, на наш погляд, потрібно звернутися до загальносвітового та європейського досвіду. Порівняльний аналіз тенденцій розвитку виборчого законодавства 25 країн Європейського Союзу, проведений фахівцями Лабораторії Законодавчих ініціатив, надав їм можливість зробити висновок про те, що у більшості з таких країн застосування певного типу виборчої системи на місцевих виборах визначається кількістю виборців, зареєстрованих у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць [12]. У необхідності застосування такого ж критерію в Україні переконані й ми: у нормах виборчого законодавства слід передбачити мінімальну кількість виборців, перевищення якої зумовлюва-

тиме застосування пропорційної виборчої системи з преференціями, а недосягнення – запровадження мажоритарної виборчої системи з голосуванням у єдиному багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами села, селища, міста. Такі нововведення дозволять вирішити два основних завдання: продовжити політичну структурування суспільства, та посилити зв'язок партій і конкретних кандидатів з виборцями.

Але окрім наведених цілей, виборчі системи мають забезпечувати й ефективне функціонування системи публічної влади, у контексті досліджуваної теми – системи місцевого самоврядування. У зарубіжних країнах це завдання досягається різноманітними шляхами. По-перше, через обрання мера більшістю від складу ради. Така система вирішує проблему конфліктів між мером та радою, оскільки мер спирається на підтримку більшості в раді. По-друге, через проведення виборів мера за мажоритарною системою абсолютної більшості. Імовірність конфліктів між мером та радою в цій системі достатньо висока, однак і мер, і рада принаймні підтримуються більшістю виборців, що спонукає їх до пошуку компромісів. По-третє, шляхом „прив'язки” результатів виборів до представницького органу до результатів виборів мера. До прикладу, в Італії для досягнення відповідних цілей запроваджено унікальну, але, можливо, недостатньо демократичну систему формування місцевих та регіональних представницьких органів – у разі перемоги партійного кандидата на посаду мера на виборах, партія, що його висунула, обіймає 60% місць у раді навіть за умови, коли рівень її підтримки є значно меншим. Посилення ж кадрової основи партій та забезпечення зв'язків депутатів з виборцями в Італії, як і в більшості інших усталених демократій, забезпечується застосуванням преференційного голосування [6].

Натомість в Україні виборчі системи, які застосовуються для обрання сільських, селищних, міських голів та депутатів сільських, селищних, міських рад, навряд чи сприяють ефективному функціонуванню місцевого самоврядування.

Згідно із Законом „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” вибори

сільських, селищних, міських голів проводяться за мажоритарною системою відносної більшості з голосуванням за кандидатів, висунутих шляхом самовисування або місцевими організаціями партій та виборчими блоками. Проведення виборів голів за цією системою призводить до того, що обраний за результатами голова не спирається ні на підтримку місцевих організацій партій, представлених у відповідній раді, ні на підтримку виборців, адже мажоритарна виборча система відносної більшості дозволяє бути обраними кандидатам, які підтримуються меншістю виборців. Потенційним результатом цього є протистояння голови, позбавленого будь-якої підтримки з боку виборців, та місцевої ради.

Яскравою ілюстрацією всього спектру проблем функціонування органів місцевого самоврядування, які виникають внаслідок застосування мажоритарної системи відносної більшості на виборах сільських, селищних, міських голів стали результати дострокових виборів у м. Києві, за якими міським головою став кандидат Л. Черновецький, що набрав тільки 431,5 тис. голосів виборців із більш, ніж 2 млн. жителів м. Києва [13, 4]. І всім відомо, якими чином здобував свій електорат «мер усіх киян». Пенсіонери кількість, яких в силу демографічних проблем є значною, електорат довірливий та невибагливий. Останні київські, а пізніше й тернопільські вибори продемонстрували - технології купівлі голосів ефективні, і їхні автори планують поширення їх на всю Україну. Передусім, мова іде про так звані «системи маркетингової мережі». Тому задля покращення виборчої системи та попередження таких випадків варто посилити кримінальну відповідальність за перешкоджання здійснення виборчого права, тобто і підкупу виборців, передбачену ст. 157 Кримінального Кодексу, та й, нарешті, варто активізувати діяльність правоохоронних органів у цій сфері і притягнути винних до кримінальної відповідальності.

На нашу думку, підвищити ефективність функціонування місцевого самоврядування в Україні можна наступним чином:

- або через обрання сільських, селищних, міських голів за мажоритарною системою абсолютної більшості. У цьому випадку вірогідність виникнення конфліктів між місцевою радою та головою буде достатньо високою, однак



голова спиратиметься на підтримку територіальної громади, що посилюватиме його роль в системі самоврядування і збалансовуватиме відносини в системі „голова – рада”;

- або через звуження обсягу повноважень сільських, селищних, міських голів. Такий підхід дозволить зменшити вірогідність конфліктів між місцевою радою та відповідним головою і не потребує перегляду мажоритарної системи відносної більшості, за якою обираються сільські, селищні, міські голови.

Значним недоліком місцевих виборчих кампаній було їх проведення одночасно з парламентськими. Перехід до пропорційної виборчої системи у 2006 році обставин не змінив. Більше того, така ситуація, тільки суттєво погіршила стан справ в регіонах. Вона не сприяла зосередженості уваги на кандидатах до місцевих рад, дозволяла осередкам політичних партій маніпулювати громадською думкою, оперуючи загальнодержавними показниками. Відтак потужні партії переважно вирішили питання підтримки за рахунок рейтингу своїх лідерів, що балотувалися до парламенту.

Одночасним проведенням кількох видів виборів значною мірою обурювалися і члени дільничних виборчих комісій, які всупереч будь-яким нормам українського законодавства про працю змушені були працювати у дні голосування та підрахунку голосів по 35 годин безперервно, і самі виборці, які фізично не могли відстежити програми всіх кандидатів, що балотувалися до виборчих органів кількох рівнів (мешканці м. Тернополя для того, щоб визначитись зі своїм вибором, повинні були ознайомитись зі змістом 148 передвиборчих програм, чого, звичайно, у більшості випадків не відбувалося, і тому часто виборці робили позначки за принципом „гри в лотерею”).

Отже, результати проведеного дослідження дозволяють визначити такі основні напрями удосконалення виборчих систем для місцевих виборів:

1. На законодавчому рівні слід демонополізувати право партій на номінацію кандидатів і передбачити можливість висування незалежних кандидатів на всіх видах місцевих виборів.

2. Передбачити мінімальну кількість виборців, яка визначатиме систему проведення виборів до місцевої ради. Її перевищення повинно зумовлювати за-

стосування пропорційної виборчої системи з преференціями, а недосягнення – запровадження мажоритарної виборчої системи з голосуванням у єдиному багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами села, селища, міста.

3. Кардинальне реформування пропорційної виборчої системи варто проводити лише за умов стабілізації партійної системи, розподілу в окрузі невеликої кількості мандатів та участі у виборах невеликої кількості суб'єктів.

4. З метою створення умов для ефективного функціонування місцевого самоврядування має бути переглянута система обрання на посаду сільського, селищного та міського голови, яка повинна забезпечити підтримку останніх більшістю виборців села, селища та міста – у зв'язку з цим для виборів сільських, селищних, міських голів доцільно застосовувати мажоритарну систему не відносною, а абсолютною більшістю.

5. Для оптимізації виборчих процедур та якнайкращого забезпечення реалізації народного волевиявлення слід розмежувати у часі парламентські та місцеві вибори.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Закон України від 6 квітня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 30-31. – Ст. 382.

2. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 30. – Ст. 141.

3. Шелестов О. Вибори депутатів районних і обласних рад: сучасний стан та перспективи розвитку // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. - № 2(12). – С. 32-34.

4. Бойко Н. Даність вибору // Українська правда. – [Електронний ресурс: <http://www.pravda.com.ua/news/2007/10/30/66063.htm>].

5. Про внесення змін до Закону України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних,

міських голів”. Проект Закону України від 6 вересня 2005 року (реєстр. №8096) // [Електронний ресурс: [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=25348](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=25348)].

6. Місцеві вибори в Україні: проблеми правового регулювання // [Електронний ресурс: [http://www.parliament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar\\_id=1374&iar\\_id=721&as=2](http://www.parliament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=1374&iar_id=721&as=2)].

7. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. - №24. – Ст. 170.

8. Юркова О. А деякі райони без представництва // Голос України. – 4 травня 2006 року. - № 81. – С. 3.

9. Ключковський Ю. Стабілізація виборчого законодавства – одне з основних завдань сучасного розвитку України // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. - № 3(13). – С. 19-23.

10. Фісун О.С. Дослідження найбільш поширених у світі пропорційних виборчих систем і перспектив їх запровадження у національне державотворення та правотворення // [Електронний ресурс: <http://www.niss.gov.ua/book/Harkiv/index.htm>].

11. Максакова С. Особливості організації та проведення місцевих виборів 2006 року в Україні // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. - № 2(4). – С. 86-91.

12. Вибори в Європейському Союзі // [Електронний ресурс: [http://www.parliament.org.ua/docs/files/8/1150892468\\_ans.pdf](http://www.parliament.org.ua/docs/files/8/1150892468_ans.pdf)].

13. Ковтунець В. Політико-правовий аналіз київських виборів 2008 року // Вибори та демократія. – 2008. – № 2. – С. 4-10.