

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
КАФЕДРА РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ
КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

**«МОДЕЛІ ВИБОРЧИХ СИСТЕМ
НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ В УКРАЇНІ»**

Студентки 2 курсу магістратури
заочної форми навчання спеціальності
281 «Публічне управління та
адміністрування» освітньо-професійної
програми «Місьцеве самоврядування»
Вишневської Наталії Станіславівни

Науковий керівник
к.н.держ.упр., доц.кафедри
Титаренко Олександр Михайлович

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній
роботі немає запозичень із праць інших
авторів без відповідних посилань
Студент _____

(підпис)

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри
регіональної політики від « 02 » _____ 2023 р., протокол № _____

Зав. кафедрою регіональної політики, доктор наук з державного управління,
професор Колтун Вікторія Семенівна _____

(підпис)

Київ – 2023

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ ОПИС ТА АНОТАЦІЯ

ВИШНЕВСЬКА Н.С. Моделі виборчих систем на місцевих виборах в Україні: магістер. робота: спец. 281 “Публічне управління та адміністрування” / Бабидорич Василь Васильович; ННІ ПУДС КНУ імені Тараса Шевченка; каф. регіонального політики; наук. керівник О. М. Титаренко, к.н.держ.упр., доцент кафедри - Київ, 2023 - 83 с.

Зміст роботи. Узагальнено і розвинуто теоритичні засади проведення та правове регулювання місцевих виборів. Проаналізовано сучасні моделі виборчих систем. Розглянуто ретроспективу трансформації виборчої системи та підходи до організації місцевих виборів в Україні. Виявлено особливості досвіду зарубіжних країн із впровадження виборчих систем. Запропоновано напрями удосконалення виборчих систем на місцевих виборах в Україні, зокрема в умовах повномасштабного вторгнення.

Ключові слова: місцеве самоврядування, виборчий кодекс, виборча система, моделі виборчих систем, мажоритарна виборча система, пропорційна виборча система, змішана виборча система, виборчі технології, європейський досвід, нова модель виборчої системи, вибори в умовах воєнного стану.

ANNOTATION

Vyshnevskya N.S. Models of electoral systems in local elections in Ukraine - Qualification scientific work as a manuscript. Qualifying scientific work for obtaining an educational degree at the second level of higher education (Master's degree), field of study: 28 “Public Management and Administration”, specialty: 281 “Public Management and Administration”. – Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine, 2023.

The concept of election systems based on scientific approaches is outlined. The main types of models of election systems according to certain criteria have been determined. The regulatory regulation of election systems in Ukraine is analyzed. The peculiarities of the evolutionary stages of the transformation of the electoral system in Ukraine are characterized. The foreign experience of using various models of election systems in the organization and conduct of local elections was studied. The peculiarity of the election system models proposed for use during local elections in Ukraine is highlighted. Ways to improve the model of organizing and conducting local elections in Ukraine are proposed, taking into account the consequences of a full-scale invasion and martial law.

Key words: local self-government, election code, election system, models of election systems, majoritarian election system, proportional election system, mixed election system, election technologies, European experience, new model of the election system, elections under martial law.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ.....	8
1.1. Теоретичні засади сучасних моделей виборчих систем.....	8
1.2. Правове регулювання запровадження виборчих систем на місцевих виборах в Україні	18
РОЗДІЛ 2 ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ПРОВЕДЕННЯ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД.....	25
2.1. Зарубіжний досвід впровадження виборчих систем	25
2.2. Еволюція виборчої системи та підходів до організації місцевих виборів в Україні.....	30
РОЗДІЛ 3 ЗАПРОВАДЖЕННЯ НОВИХ МОДЕЛЕЙ ВИБОРЧИХ СИСТЕМ НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ В УКРАЇНІ.....	49
3.1. Нові моделі використання виборчих систем на місцевих виборах...49	49
3.2. Напрями удосконалення регулювання виборчої системи на місцевих виборах.....	58
ВИСНОВКИ.....	72
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	77

ВСТУП

Актуальність теми. Інститут політичних виборів є важливим системотворчим елементом демократичного політичного процесу. Формування цього інституту відтворює історичний шлях довгого й суперечливого пошуку суспільством кращої моделі державного управління. У нашій країні, умови проведеної і майже завершеної реформи децентралізації, обставини воєнного стану, вимагають формування відповідної для демократичної системи політичної культури суспільства, що шляхом виборів формуватиме представницькі органи через призму яких функціонують політичні режими. Для цього необхідним є наукове осмислення національних особливостей виборчого процесу в Україні в комбінації з нормами й принципами виборчого права інших демократичних держав з урахуванням культурно-історичних та специфічних особливостей нашої держави.

Виборчі системи в цілому і моделі їх застосування, дизайн виборчої системи, що застосовується на конкретних виборах, традиційно були і залишаються однією з найбільш динамічних складових політичної системи. Гнучкість виборчого законодавства із оновленням моделі виборчої системи на визначених виборах неодноразово ставала запорукою розв'язання або і попередження конфліктів у суспільстві. Дослідження існуючих моделей виборчих систем було і залишається як у теоретичному, так і в політико-практичному значенні важливим і актуальним з огляду на те, що від типу виборчої системи значною мірою залежить представництво політичних сил в органах державної влади, можливість їх ротації, стабільність політичної системи, визначення курсу державної політики, збереження демократичних цінностей суспільства тощо.

У більшості випадків дослідники обходять увагою питання про систему формування місцевих представницьких органів на локальному та регіональному рівнях, систему обрання мерів. Тому аналітичне дослідження систем, які застосовуються на місцевих виборах в країнах ЄС, а також дослідження взаємозв'язків між ними, можуть стати орієнтиром для українського законодавця в процесі подальшої роботи над удосконаленням

виборчого законодавства, пошуків оптимальної моделі виборчої системи для різних видів місцевих виборів, зокрема з акцентами на виклики військового та повоєнного стану в державі.

Питанням типології виборчих систем, особливостей їх функціонування в конкретних умовах, аналізу виборчої системи України присвячена значна кількість публікацій таких науковців, як О. Абрамова, В. Бебик, В. Копейчиков, Л. Кочубей, О. Ковальчук, І. Козюра, А. Колодій, В. Куйбида, В. Погорілко, А. Романюк, С. Рябов, М. Ставнічук, Ю. Шемшученко та інші. Б. Мохончук, В. Нестеровича, Ю. Швед - досліджували поняття і види виборчих систем, принципи виборчого права тощо. М. Афанасьєва, Ю. Ключковський і О. Марцеляк досліджували критерії вибору виборчої системи. Аналіз виборів як інституту та виборчих систем, їх застосування в зарубіжних країнах і можливостей перенесення позитивного досвіду на український ґрунт здійснено у працях Ю. Шведа та В. Шаповала.

Мета і завдання дослідження. Метою магістерської роботи є визначення теоретичних засад, узагальнення міжнародного та вітчизняного досвіду проведення місцевих виборів та вироблення пропозицій застосування моделей різних виборчих систем на місцевих виборах в Україні.

Для досягнення мети визначені наступні завдання:

- визначити основні типи моделей виборчих систем;
- проаналізувати основні етапи трансформації виборчої системи в Україні;
- дослідити зарубіжний досвід використання різних моделей виборчих систем в організації та проведенні місцевих виборів;
- з'ясувати особливості моделей виборчих систем, що пропонується для застосування під час місцевих виборів в Україні;
- запропонувати шляхи удосконалення моделі організації та проведення місцевих виборів.

Об'єкт дослідження - місцеві вибори в Україні.

Предмет дослідження - моделі застосування виборчих систем на місцевих виборах в Україні.

Методи дослідження. Теоретико-методологічною базою магістерського

дослідження слугували наукові праці українських і зарубіжних вчених з питань місцевих виборів.

У дослідженні використано такі наукові методи: на основі системного аналізу зроблено узагальнення наукових розробок провідних вітчизняних і зарубіжних вчених з обраної проблематики; на основі формально-юридичного та проблемного аналізу узагальнено недоліки нормативно-правової бази, що регулює питання місцевих виборів та розглянуто зарубіжний досвід у сфері виборів; на основі порівняльного аналізу досліджено вітчизняний досвід місцевих виборів в їх ретроспективі; прогностичний та проблемно-орієнтований метод використаний для розробки нової моделі організації та проведення місцевих виборів,

Інформаційну базу дослідження склали норми міжнародного права, законодавчі акти України, інші нормативно-правові документи загальнодержавного та місцевого рівнів, аналітичні матеріали щодо організації та проведення місцевих виборів.

Практичне значення отриманих результатів. Основні положення та висновки магістерської роботи дозволяють розширити наукові уявлення щодо розуміння історії, теорії і практики політичних виборів, технологій їх проведення, взаємного впливу на державну владу й державне управління, розвитку демократичного суспільства, у навчальному процесі – для підготовки та у викладанні навчального курсу «Місцеві вибори».

Структура та обсяг магістерської роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел (61 найменування). Загальний обсяг роботи становить 83 с.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИБОРЧОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

1.1. Теоретичні засади сучасних моделей виборчих систем

Концепція «виборчого процесу» трактується сучасними науковцями не як одномоментний акт, а розтягнутий у часі, складний за наповненням процес. У такому вигляді він постає як комплекс змістовно та структурно пов'язаних взаємодій, об'єднаних у відповідні процедури та стадії, як організаційно-правова форма реалізації суб'єктивного виборчого права. Разом з тим, даний процес є відображенням технологій та послідовності залучення виборців до процесу формування складу органів влади на різних рівнях.

В умовах демократії вибори виконують функцію реального механізму формування органів влади, що проводяться у суворій відповідності до закону, гласно й неупереджено з боку органів влади. «Вибори — встановлена законодавством державно-правова процедура, під час якої громадяни віддають свої голоси за партію чи кандидата, в результаті чого формується виборний (представницький) орган влади або обирається (обіймає посаду) певна особа — президент, мер, суддя тощо»[20, с. 5]. Тобто, це сукупність процедур, за якими відбувається трансформація волі виборців у представницькі мандати, єдиний юридично гарантований і легітимний спосіб формування державних і муніципальних органів в демократичній правовій державі. Саме тому вони повинні проводитись ґрунтуючись на певних принципах: *загально-правових*: принцип верховенства права, який включає, серед інших, засадничі вимоги поваги до основних прав і свобод людини і громадянина, а також принципи законності та правової визначеності; *конституційно-правових*: принцип суверенітету народу, принцип поділу влади, принцип політичного плюралізму, принцип народного представництва, принцип прямих виборів, принцип періодичних виборів; *галузевих*: принцип загального виборчого права, принцип рівного виборчого права, принцип вільних виборів, принцип чесних виборів, принцип справжніх (альтернативних) виборів; *інституційних*: принцип

таємного голосування, принцип особистого голосування, принцип одноразового голосування, принцип факультативного (добровільного) голосування»[21, с. 83-84]. У зв'язку з цим, важлива роль інституту виборів в демократичних державах не викликає сумніву. Навіть недемократичні режими не відмовляються від проведення виборів, хоча й перетворюють їх на просту формальність. При відсутності демократії, але з наміром зберегти видимість виборів, на виборчі органи чиниться певний тиск, для того щоб вони забезпечили потрібні керівникам держави підсумки голосування. Проте спроби імітації виборів свідчать про те, що значимість інституту виборів визнана всіма державами. Таким чином, інститут виборів стоїть на високому рівні в ієрархії цінностей політичної культури в сучасному світі.

«У ході зміни політичного ландшафту та системи України, різні політичні сили, науковці та представники громадянського суспільства часто звертають увагу на виборчий процес як політико-правове та політико-соціальне явище. Величезний масив праць, присвячених традиції виборності влади узагальнено в науковому доробку І. М. Панкевича»[37]. Сьогодні для України актуальним питанням залишається пошук оптимальної моделі виборчої системи для формування різних представницьких органів. Виборче законодавство України зазнає постійного удосконалення в напрямі врахування негативних уроків попередніх виборчих кампаній і наближення його до міжнародних стандартів демократичних виборів. Зокрема, і політизація цього питання призвела до частой її зміни із застосуванням різних типів виборчої системи, що негативно вплинуло на проведення, результати виборів та соціальне сприйняття інституту виборів загалом.

Щодо визначення виборчої системи, то її можна розглядати в широкому та вузькому розумінні. «Виборча система у широкому значенні — це «весь організм формування виборчих органів державної влади і органів місцевого самоврядування, включаючи організацію і проведення виборів, а також визначення їхніх результатів і відповідний розподіл депутатських мандатів. Поняття «виборча система» у вузькому значенні охоплює лише частину змісту поняття «виборчої системи» у широкому розумінні й означає певний спосіб

підбиття підсумків голосування та їхньої оцінки»[31, с. 61], «розподілення депутатських мандатів між кандидатами залежно від результатів голосування виборців чи інших уповноважених осіб»[20, с. 61].

Ця система є сукупністю встановлених законом правил організації та проведення виборів, критеріїв і способів визначення їхніх результатів: «1) закріплює принципи, на основі яких відбуваються вибори, а також права громадян обирати та бути обраними; 2) регулює суспільні відносини, які виникають у процесі організації і проведення виборів в органи державної влади і місцевого самоуправління; 3) встановлює гарантії виборчих прав громадян і відповідальність депутатів та інших обраних осіб перед виборцями»[28, с. 268].

Для країн з різними політичними культурами різними мають бути й системи організації державної влади, а відтак і виборчі системи. Згідно принципів міжнародного публічного права «керуючись принципом рівноправності і права народів розпоряджатися своєю долею, всі народи завжди мають право в умовах цілковитої свободи визначати, коли і як вони бажають, свій внутрішній і зовнішній політичний статус без втручання ззовні і здійснювати на власний розсуд свій політичний, економічний, соціальний і культурний розвиток»[55].

Окремі дослідники, обговорюючи переваги та недоліки різних виборчих систем в науковій літературі, дійшли висновку, що «ідеальної демократичної процедури проведення виборів не існує. На жаль, математично доведено, що жоден з варіантів голосування не забезпечує точного врахування волі населення, особливо коли йдеться про вибір з більшої кількості ніж «два». Тому очевидно, що переваги і вади будь-якої системи не є „абсолютними”, а слідує з конкретних обставин, у яких система застосовується»[51, с.46].

Класифікація виборчих систем відбувається на основі різних підходів та за різними критеріями. Деякі вчені вказують, що для визначення оптимальної виборчої системи необхідно звернути увагу на три аспекти (або змінні) у них: 1) зміст голосу; 2) величина округу (або порядок підрахунку голосів); 3) правило переведення отриманих голосів у мандати. А також вважають за необхідне враховувати ще один, четвертий аспект (змінну): 4) голосування за

конкретного кандидата або за партію (список кандидатів)»[51, с.47].

В розвиток такої класифікації у «порівняльному дослідженні світового досвіду Міжпарламентського Союзу виборчі системи структуризуються на такі групи: перша — система більшості голосів (мажоритарна), яка складається з підгруп: а) простої більшості; б) абсолютної більшості; в) альтернативного або пільгового голосування. До другої групи виборчих систем зазначене дослідження відносить систему пропорційного представництва, що поділяється на: а) повне пропорційне представництво; б) обмежене пропорційне представництво. Третя група — змішана виборча система, до якої належать: а) система простого голосування без права передачі голосу; б) система обмеженого голосування; в) система кумулятивного голосування; г) система простого голосування з правом передачі голосу. Цей варіант класифікації виборчих систем характеризується тим, що в його основу покладено критерій не способу розподілу мандатів, а систему голосування»[28, с. 269].

Розглянемо як функціонує мажоритарна система детальніше. Зазвичай виокремлюють два типи такої системи - абсолютної і відносної більшості.

«У системах абсолютної більшості вибори відбуваються в одномандатних округах. Кандидат повинен здобути підтримку більш ніж 50% виборців. Якщо за мандат депутата ведуть боротьбу декілька кандидатів, то часто трапляється, що жоден з них не набирає необхідної кількості голосів. З огляду на спосіб функціонування такої системи розрізняють два варіанти абсолютної більшості: повторного голосування та альтернативного голосування. Система повторного голосування полягає в тому, що якщо кожен із кандидатів не набирає абсолютної більшості голосів у першому турі, то відбувається другий тур голосування, в якому за мандат змагаються лише два кандидати, які в першому турі здобули найбільшу кількість голосів»[28, с.270-271].

Спосіб голосування є найважливішою характеристикою при виборах за одномандатним округом, особливо з точки зору виборців. «Використання першого типу голосування – категоричного, передбачає класичну мажоритарну систему (абсолютної більшості з можливістю повторного голосування чи відносної більшості), а другого - ординального (преференційне) - систему

мажоритарно-преференційну (альтернативного голосування). Остання застосовується досить рідко (приміром, на загальнодержавному рівні лише на виборах до нижньої палати австралійського парламенту й на виборах до Президії Боснії і Герцеговини), однак вона має певні переваги при обранні посадових осіб місцевого самоврядування. У випадку багатомандатного округу з голосуванням за конкретних кандидатів можливі чотири способи голосування. При категоричному голосуванні одержуємо систему єдиного голосу, що не передається, при кумулятивному - кумулятивний вотум, при ординальному (преференційному) - систему єдиного переданого голосу. При схвальному голосуванні діє одна з двох версій „блокової” системи: обмеженого (виборець має менше голосів, ніж розігрується мандатів) або необмеженого вотуму (число голосів у виборця відповідає числу мандатів)»[51, с.48].

Існує ще третій вид - мажоритарна система кваліфікованої більшості. Вона використовується рідко, «коли потрібна підтримка двох третин або трьох чвертей від загальної кількості поданих голосів (використовується в Чилі при обранні членів парламенту)»[24, с. 250].

Мажоритарна система відносної більшості має низку переваг. «Насамперед, вона результативна (кожне депутатське місце заміщається відразу, в результаті лише одного голосування). По-друге, вона зрозуміла виборцям (на відміну від змішаних і нетрадиційних систем). По-третє, ця система „економна”, оскільки немає необхідності організувати повторне голосування в округах. І ще вона дозволяє масовим партіям здобувати «тверду» більшість і сформувати стійкий уряд. Ще однією позитивною стороною мажоритарної виборчої системи є те, що вона забезпечує пряме представництво для жителів конкретного виборчого округу. Виборці краще знають свого депутата. Він може представляти їх інтереси і в представницьких органах.

Однак мажоритарна система має ряд істотних (щодо представництва) вад. Ця виборча система на рівні виборчого округу призводить до втрати голосів виборців, іноді досить значної. Відтак інтереси значної кількості виборців не можуть бути представленими в законодавчому органі. Наприклад, дослідники механізму дії виборчої системи відносної більшості в Англії, Е. Лейкман і Дж.

Ламберт, писали: „Очевидно, ніхто не заперечуватиме (незалежно від того, має так бути чи ні), що англійська Палата громад не „віддзеркалює почуттів нації”... Майже кожні вибори виявляють приголомшливу невідповідність між нацією, яка голосує, і Палатою громад, що утворюється в результаті цього голосування. Мажоритарна система відносної більшості не виконує також умову рівного представництва від округів»[51, с.49].

Ще одним недоліком цієї системи є також те, що вона не завжди результативна в умовах багатопартійності. «Один зі способів удосконалення цієї системи є запровадження другого туру голосування, до участі в якому допускаються два кандидати, що набрали найбільше голосів виборців у першому турі (перебалотування). Чи застосування системи «альтернативного голосування (alternative vote)». Ця система, відома також під назвою мажоритарно-преференційної, є ще одним варіантом мажоритарної системи в одномандатних округах)»[51, с.51].

Сутнісна відмінність між мажоритарними та пропорційними системами відображена навіть у їхніх назвах. Зокрема, ключовою концептуальною ідеєю пропорційної виборчої системи є теорія пропорційного представництва політичних сил у парламенті, за якого громадяни віддають свої голоси політичним силам, унаслідок чого розподіл голосів між партіями і блоками екстраполюється на розподіл місць у парламенті «[28, с. 273].

Пропорційна система ж відповідніше відображає громадську думку. В цьому сенсі вона більш справедлива, порівняно з іншими системами. Серед пропорційних систем виокремлюють два різновиди. «Перший — система партійного списку, другий — система єдиного голосу, що передається. Система партійного списку полягає в тому, що партії, а не виборці здійснюють контроль над розміщенням кандидатів у списку для голосування. Є декілька форм, що відрізняються за рівнем, на якому здійснюється розподіл мандатів у списку, або за обсягом вибору, який може здійснювати виборець у межах списку»[28, с. 271]. Система єдиного голосу, що передається (single transferable vote), функціонує в Ірландії, Австралії, низці індійських штатів. Вона «дозволяє виборцеві висловити свою підтримку кандидатам не лише одного партійного

списку, а й від різних партій. Її застосовують лише в багатомандатних округах. Маючи один голос і голосуючи за одного кандидата, виборець може разом з тим вказати кілька преференцій — причому, будь-яким кандидатам, незалежно від їхнього партійного статусу»[51, с. 46-47].

Чимало спеціалістів витлумачують цю систему як особливу, не відносячи її ані до мажоритарної, ані до пропорційної системи (вона суміщає риси однієї та іншої). Згідно з нею, виборець може вказати, кого з кандидатів він хотів би бачити в першу чергу в представницькому органі, кого — в другу чергу і т. д. Іншими словами, голосування відбувається за преференціями. У разі непроходження кандидата, за якого заявлена перша преференція, або, навпаки, якщо він має надлишок голосів відповідно до визначеної виборчої квоти, голоси розподіляються за другими, третіми і т. д. преференціями. Таким складним математичним способом розподіляються всі мандати від виборчого округу. Голоси виборців не пропадають, а передаються за ланцюговим принципом від одного кандидата до іншого. «Пропорційна система була запроваджена у Швейцарії наприкінці XIX століття за умов, коли національні та релігійні розбіжності серйозно загрожували національній єдності й цілісності держави. Застосування мажоритарної виборчої системи призводило до того, що етнічні та релігійні меншості не мали свого представництва, бо партії, які не набрали відносної більшості голосів, не були представлені в парламенті, а партія переможець здобула більшість місць у представницькому органі й ігнорувала інтереси меншості. Аби вирішити проблему кровопролитних протистоянь була застосована пропорційна систем представництва»[28, с. 272].

Ключовою концептуальною ідеєю пропорційної виборчої системи є теорія пропорційного представництва політичних сил у парламенті, за якого громадяни віддають свої голоси політичним силам, унаслідок чого розподіл голосів між партіями і блоками екстраполюється на розподіл місць у парламенті: депутатські мандати розподіляються пропорційно кількості голосів, поданих на виборах за список кандидатів певної партії або блоку партій чи інших виборчих об'єднань. Вона може бути застосована лише у багатомандатних і загальнодержавних (національних) округах. Науковці

виділяють «пропорційну виборчу систему з повним пропорційним представництвом (єдиним загальнонаціональним виборчим округом); з обмеженим пропорційним представництвом, пропорційну система із закритими списками; пропорційну систему із преференціями; виборчу система панашаж; систему єдиного перехідного голосу»[59, с. 322]. Традиційно вирізняють два різновиди пропорційної системи. «Перший — пропорційна система на загальнодержавному рівні (у цьому випадку виборці голосують за політичні партії у масштабах усієї країни, а виборчі округи не виділяються); другий — пропорційна виборча система на основі багатомандатних округів (депутатські мандати розподіляються на основі впливу політичних партій у виборчих округах). Для пропорційного розподілу мандатів здебільшого використовують метод виборчої квоти та метод дільників. Квота — це найменше число голосів, яке необхідне для обрання одного депутата. Вона може визначатись як для округу окремо, так і для країни в цілому. Найпростіший і найбільш поширений спосіб визначення квоти пролягає в поділі загального числа поданих у зазначеному окрузі голосів на кількість мандатів, які підлягають розподілу. Розподіл мандатів між партіями провадиться поділом набраних ними голосів на квоту. За такою квотою обираються парламенти Великобританії, Швеції, Швейцарії, Австрії та деяких інших європейських країн»[28, с. 275]. Відзначимо, що в межах пропорційної виборчої системи виборці голосують за партії та блоки, а не за конкретних кандидатів; з іншого боку — внаслідок виборів найчастіше утворюється представницький орган, в якому жодна партія не має стабільної більшості. За таких обставин для формування уряду, а на місцевому рівні – виконавчого органу, виникає необхідність міжпартійної коаліції, узгодження інтересів у межах якої — завдання досить складне.

Переваги пропорційної виборчої системи можна структурувати в такий спосіб: «сформовані органи влади адекватно віддзеркалюють політичне життя суспільства, реальну розстановку політичних сил; відбувається органічний розвиток політичного плюралізму і багатопартійності; генерується система зворотного зв'язку між державою та інститутами громадянського суспільства. Водночас є недоліки пропорційної виборчої системи: внаслідок того, що

виборці голосують не за конкретних кандидатів, а за партії, безпосередній зв'язок між депутатами та виборцями є слабким; оскільки за пропорційної системи голосують за політичні партії, то ця особливість зумовлює гіпертрофовану залежність депутатів від партійного керівництва, нівелює особистісний фактор у роботі парламентаря»[28, с. 276-277].

Ці ж недоліки та переваги мажоритарної чи пропорційної систем ми можемо прослідкувати при аналізі застосування даних виборчих систем як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях.

Дослідивши теоретичні засади сучасних моделей виборчих систем можна виділити такі їх чотири типи: «представницьку (куріальну), мажоритарну, пропорційну, змішану. 1. Куріальні виборчі системи створюються в суспільствах, де гостро постає проблема забезпечення представництва в парламенті нечисленних етнічних або соціальних груп. 2. Мажоритарна виборча система — це така система, коли переможцем на виборах визнається кандидат, який набрав більшість (відносну, абсолютну, кваліфіковану) голосів виборців, що взяли участь у голосуванні (у деяких випадках — від загальної кількості виборців). За мажоритарної системи виникають і встановлюються безпосередні зв'язки між кандидатом і виборцями. Кандидати добре знають стан справ у своєму виборчому окрузі, інтереси виборців, особисто знайомі з найактивнішими представниками. Відповідно і виборці мають уявлення про те, кому вони довіряють захищати свої інтереси в органах влади; на виборах перемагають представники сильнішої політичної течії. Це сприяє витісненню з парламенту та інших органів влади представників малих і середніх за своїм впливом партій; мажоритарна система сприяє виникненню і зміцненню тенденції до становлення у країнах, де вона застосовується, дво- або трипартійних систем. 3. Пропорційна система допускає голосування за партійними списками, поділ відповідних депутатських мандатів пропорційно числу голосів, набраних тією чи іншою партією на виборах. При цьому майже у всіх законодавствах існує бар'єр (часто це 4 — 5% голосів виборців), який необхідно перебороти партії для того, щоб бути представленою в законодавчому органі. Різновиди: а) пропорційна виборча система на

загальнодержавному рівні. У цьому випадку виборці голосують за політичні партії у масштабах усієї країни, виборчі округи не виокремлюються; б) пропорційна виборча система на основі багатомандатних округів. При цьому депутатські мандати розподіляються на основі впливу політичних партій у виборчих округах. 4. Змішана виборча система має елементи обох систем — мажоритарної та пропорційної. Суть змішаної системи полягає в тому, що певна частина депутатських мандатів (одна з палат парламенту або визначена його частина) розподіляється відповідно до принципів мажоритарної системи. Інша частина мандатів розподіляється відповідно до принципів пропорційної виборчої системи»[20, с. 66-68].

Перевагами мажоритарної системи є те, що закладено можливість формування ефективно працюючого і стабільного уряду; вона дозволяє значним, добре організованим політичним партіям легко перемагати на виборах і створювати однопартійні уряди. Недоліками є те, що для розподілу парламентських мандатів має значення тільки факт одержання кандидатом відносної більшості голосів; голоси, віддані всім іншим кандидатам, до уваги не беруться і пропадають; значна частина виборців країни залишається непередставленою в органах влади; партія, що одержала на виборах менше голосів, ніж її суперники, може бути представленою в представницькому органі більшістю депутатських місць; дві партії, що набрали однакову або приблизну кількість голосів, проведуть в органи влади неоднакове число кандидатів.

Сформовані за допомогою пропорційної системи органи влади відбивають реальну картину політичного життя суспільства, розстановку політичних сил; сприяють розвитку політичного плюралізму і багатопартійності; забезпечують систему зворотного зв'язку між державою і організаціями громадянського суспільства. Проте, за пропорційної виборчої системи виникають труднощі з формуванням виконавчих органів. Причинами цього явища є те, що не вистачає домінуючої партії з чіткою і твердою програмою; створюються багатопартійні коаліції, що включають партії з різними цілями і завданнями. Уряди, виконавчі комітети, створені на такій основі, відзначаються нестабільністю; пропорційна виборча система

призводить до того, що політичні сили, які не користуються підтримкою в межах усїєї країни чи регіону, можуть отримати представництво в органах влади; внаслідок того, що голосування відбувається не за конкретних кандидатів, а за партії, безпосередній зв'язок між депутатами і виборцями дуже слабкий; оскільки за пропорційної системи голосування йде за політичні партії, ця обставина встановлює жорстку залежність депутатів від своїх партій та її керівництва, що може негативно позначитися на процесі обговорення і прийняття важливих нормативних актів.

Отож, ефективне застосування тієї чи іншої виборчої системи покликані стати засобом розв'язання трьох класів макропроблем: а) представництва в органах влади інтересів різних соціальних груп (економічних, етнокультурних, вікових, статевих та інших); б) підготовки фундаменту ефективного управління справами держави і суспільства; в) зняття протиріч інтересів держави і громадянського суспільства, особистості і держави.

1.2. Правове забезпечення запровадження виборчих систем на місцевих виборах в Україні

У ХХІ столітті тенденція до запровадження єдиних стандартів щодо організації та проведення виборів у європейському просторі отримала новий поштовх. Більшість держав запровадили до законодавства основоположні принципи правових систем, водночас інтенсивно гармонізуючи існуючі права. Серед них верховенство права, право громадян на участь в управлінні державою, право на рівний доступ до інформації, право обирати та бути обраним та ін. Ідеться зокрема, про загальноєвропейські виборчі стандарти, оскільки ці правила є спільними для всіх європейських країн, які уніфікували своє законодавство та привели його у відповідність до єдиних і загально визнаних норм. Такими документами щодо прав і свобод людини, якими зокрема керуються і стосовно виборчого права є: Загальна декларація прав людини, яка була затверджена Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 року, а згодом, у 1973 році,

ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII (2148-08), Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 21 грудня 1965 року, прийнята Генеральною Асамблеєю ООН та ін. Також, важливий вплив відіграють деякі документи Ради Міжпарламентського Союзу, та окремі міжнародно-правові акти, прийняті у межах Ради Європи та НБСЄ (ОБСЄ), зокрема Кодекс належної практики у виборчих справах [23], Конвенція про захист прав людини та основних свобод, Європейська хартія місцевого самоврядування [45], а також звіти та висновки Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДПЛ. Даний список існуючих в законодавчій площині міжнародних нормативно-правових актів не є повним, проте водночас ці правові документи є правовим підґрунтям для розвитку національного виборчого законодавства України у відповідності до міжнародних стандартів та цінностей, задля захисту прав людини під час виборчого процесу, дотримання принципів демократії в ході виборчої кампанії.

Зокрема, право громадянина на участь у веденні державних справ вперше чітко сформульовано у ст. 21 Загальної декларації прав людини: «Кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників. Воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля має знаходити своє відображення у періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні проводитися при загальному і рівному виборчому праві шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування»[29, с. 60]. В свою чергу «Кодекс належної практики у виборчих справах» є «найважливішим еталонним документом Ради Європи для оцінки виборів та спрямований на гармонізацію виборчих стандартів. Цей документ містить виклад загальновизнаних принципів виборчого права: загальне, рівне, вільне та пряме виборче право, таємне голосування та періодичність виборів, встановлює рамкові умови для їх застосування, а також зазначає найкращі виборчі практики»[1, с. 87].

Основу всієї правової системи нашої держави та системи виборчого законодавства зокрема, становить Конституція України. Всі закони та будь-які нормативні акти повинні відповідати встановленим Конституцією нормам,

впливати з неї та не суперечити їй. Відповідно до статті 92 Конституції України «організація і порядок проведення виборів, у тому числі місцевих, визначаються виключно законами України»[18]. Також, згідно з Конституцією України (частина третя статті 136) «повноваження, порядок формування і діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим, крім Конституції України, визначається законами України, нормативно-правовими актами Верховної Ради Автономної Республіки Крим з питань, віднесених до її компетенції»[18].

Законодавчими актами, що визначають основні засади, особливості та порядок організації і проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних, Київської та Севастопольської міських рад та сільських, селищних, міських голів є «Виборчий кодекс» прийнятий в 2019 р. [4] та окремі положення Закону України "Про місцеві вибори" від 2015 року [44].

Окрім названих, до системи законодавчих актів, якими визначаються засади організації підготовки та проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад та сільських, селищних, міських голів, тобто системи актів спеціального законодавства, які регламентують питання місцевих виборів, слід віднести й інші акти, а саме відповідні положення Законів України "Про Центральну виборчу комісію", що регулює її статус та діяльність, "Про Державний реєстр виборців», "Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим", "Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим", "Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про статус депутатів місцевих рад", "Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України" [40; 41; 42; 43; 44; 46] .

Правову основу місцевих виборів складають також інші закони України, акти галузевого законодавства (адміністративного, трудового, кримінального, кримінально-процесуального, фінансового, цивільного, інформаційного, податкового, адміністративно-процесуального законодавства, а також

законодавства про освіту, зв'язок та інші), постанови Верховної Ради України, акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України та інших органів влади, рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також правові акти Центральної виборчої комісії.

Систему правового регулювання місцевих виборів становлять також акти центральних органів виконавчої влади, інших державних органів, які як правило, приймаються на виконання положень законодавчих актів чи з метою їх реалізації.

У своїх звітах, численні європейські організації, які здійснювали в різні періоди спостереження за виборами в Україні неодноразово відмічали вибори «чесними, прозорими й такими, що відбулися на засадах поваги до головних принципів демократії». Разом з тим, критиці з боку депутатів ПАРЄ, наприклад, піддавалися норми діючого на момент проведення виборів законодавства. В своїй доповіді Парламентська Асамблея Ради Європи (ПАРЄ) зазначила, що «...в Україні існує занадто багато законів, які регулюють вибори і які невмотивовано складні та заплутані»[38]. Саме тому, в рекомендаціях європейських експертів зазначалось запровадження єдиного уніфікованого кодексу.

Після прийняття в 2020-му році «Виборчого кодексу», який об'єднав у собі одразу декілька діючих до моменту його прийняття законів, що регулювали окремі види виборів та виборчий процес загалом, а також запровадив ще більшу кількість змін до дотичних до виборчої діяльності законів, відбувся цілком логічний перехід країни на новий етап розбудови політичних інститутів, що сприятиме поліпшенню рівня демократизації країни. Така кодифікація виборчого процесу стала важливим кроком у поліпшенні рівня прозорості процесу та, власне, якості державного управління, оскільки часті зміни українського виборчого законодавства, що відбувалися за часів незалежності, призводили до зміни виборчих процедур, заплутували виборців, відповідно, знижуючи легітимність виборів та закладали фундамент політичної нестабільності. Додатковим фактором, що вплинув на останній виборчий процес – місцеві вибори – стала завершена реформа адміністративно-

територіального устрою, в результаті якої виборчий процес - вибори до територіальних громад - вперше відбувся за новими засадами.

Виборчий кодекс складається з чотирьох книг і прикінцевих та перехідних положень: Загальна частина, Вибори Президента України, Вибори народних депутатів України та Місцеві вибори. Нове законодавство закріплює положення про особливості процедури проведення усіх видів виборів в Україні. Передбачено одночасне проведення загальнодержавних, президентських парламентських виборів, із місцевим референдумом, позачерговими, повторними, проміжними, першими, додатковими місцевими виборами. Виборчий кодекс закріпив, що офіційними спостерігачами на виборах в Україні не можуть бути громадяни або піддані держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом.

Виборчий кодекс «розширив можливості доступу до виборів для людей з інвалідністю, а також закріпив гендерні квоти в рамках усіх передбачених Кодексом виборчих систем (у тому числі й мажоритарної системи відносної більшості з голосуванням у багатомандатних округах). Завдяки спрощенню процедури зміни місця голосування внутрішньо переміщені особи та внутрішні трудові мігранти нарешті отримали можливість легко реалізувати своє виборче право, голосуючи за місцем свого перебування, а не фактичної реєстрації»[3].

Виборчий процес, який є важливою рисою прямого народовладдя в демократичній державі, сприяє розвитку демократії за певних умов. Такими умовами є: верховенство права, високий рівень розвитку громадянського суспільства, наявність дієвих та незалежних політичних інституцій, дотримання прав людини, рівновіддаленність судової влади від зацікавлених сторін виборчого процесу тощо. Щоб стати атрибутом демократичного політичного режиму, українські вибори, повинні проводитись у відповідності з міжнародними та європейськими нормами і стандартами дотримання прав людини, схваленими Радою Європи та ООН, які сьогодні є пріоритетними у порівнянні із законодавством України.

Висновки до розділу 1.

Таким чином, можна виділити чотири виборчі системи: «представницьку (куріальну), мажоритарну, пропорційну, змішану. 1. Куріальні виборчі системи спрямовані на забезпечення представництва в парламенті нечисленних етнічних та соціальних груп. 2. Мажоритарна виборча система - переможцем на виборах визнається кандидат, який набрав більшість (відносну, абсолютну, кваліфіковану) голосів виборців, що брали участь у голосуванні (у деяких випадках — від загальної кількості виборців). 3. Пропорційна система передбачає голосування за партійними списками, розподіл відповідних депутатських мандатів відбувається пропорційно числу голосів, набраних тією чи іншою партією на виборах. Дана система поділяється на 2 види: на основі одномандатних та багатомандатних округів. 4. Змішана виборча система яка містить елементи обох систем — мажоритарної та пропорційної.

При виборі виборчої системи вирішальну роль відіграє співвідношення пріоритетів: якщо головною метою є формування стабільної виконавчої влади, то перевага віддається мажоритарній системі; якщо ж робиться акцент на адекватному представництві в виборному органі інтересів різних груп населення - то пропорційній. Значною мірою це залежить від характеру взаємин представницької і виконавчої влади.

Перевагами мажоритарної виборчої системи є тісний зв'язок виборців з депутатами. Недоліком - витіснення з органів влади представників малих і середніх за своїм впливом партій, корупційні ризики.

Пропорційна виборча система найточніше репрезентує громадську думку. Тобто, більш справедлива, порівняно з іншими системами. Водночас, слід враховувати, що її застосування пов'язане з труднощами під час формування виконавчого органу, а це негативно впливає на ефективність цієї системи, зокрема на місцевому рівні.

Правове регулювання виборчої системи України складають ряд міжнародних та національних нормативно-правових актів. Одним із визначальних актів на сьогоднішній день є Виборчий кодекс. Його новелами стало наступне: кодифікація виборчого законодавства та гармонізація

процедур; забезпечення більшої інклюзивності та реалізації принципу рівних виборчих прав; відмова від мажоритарної виборчої системи; намагання встановити евідворотність покарань за виборчі злочини. До недоліків, що потребують вдосконалення можна віднести: обмежену відкритість виборчої системи; встановлення недемократичної процедури відкликання депутатів; непрозорість виборчого фінансування; недосконале регулювання передвиборчої агітації.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ПРОВЕДЕННЯ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ: ЗАРУБІЖНИЙ ТА УКРАЇНСЬКИЙ ДОСВІД

2.1. Зарубіжний досвід впровадження виборчих систем

Незважаючи на глибоке підґрунтя і широкий політичний вплив, виборча система регулюється нормами права (конституційного, виборчого), а відтак повинна відповідати його принципам. В цьому аспекті важливо звернути увагу на міжнародно-правові стандарти та джерела «м'якого права», що регулюють у сфері виборчих відносин.

Законодавство про місцеві вибори більшості європейських держав не дозволяє виявити певний різновид виборчої системи, який є найбільш поширеним та може бути застосований в українських умовах. «В світі немає ідеальних виборчих систем, які можуть стати панацеєю для всіх часів і народів. Кожна виборча система містить деякі особливості, що виявляються перевагами за одних обставин і недоліками за інших. Отже, коректно вести мову про пошуки не ідеальної моделі виборчої системи, а про оптимальну модель для конкретно-історичних умов»[17, с. 17]. В Європі, як і в Україні, питання вибору системи формування представницьких органів є питанням політичної доцільності, іншими словами – виборча система має досягати цілей, які ставляться розробниками. Серед таких цілей: забезпечення впливу на формування та реалізацію державної політики, ефективного функціонування системи органів публічної влади, перемоги суб'єктів, „під яких” впроваджена виборча система, на наступних виборах. Другорядними чинниками, які визначають різновид виборчої системи, є забезпечення представництва національних меншин в органах влади, зв'язку між виборцями та обраними депутатами, зміцнення кадрових ресурсів партій тощо. «Виборчі системи в різних країнах відрізнятимуться за багатьма параметрами. Ця різноманітність визначається історичними, культурними особливостями, а також політичними завданнями»[24, с. 249].

Саме визначені пріоритетні цілі визначають особливості тієї чи іншої системи формування представницьких органів місцевого самоврядування. «В

Італії, наприклад, законодавець прагне забезпечити не лише вплив партій на формування муніципальної, регіональної та загальнодержавної політики, але й ефективність функціонування системи місцевого самоврядування в цілому. 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. В країнах, де партійна система є слабкою (Румунія, Болгарія, Хорватія та деякі інші постсоціалістичні країни), законодавець насамперед прагне стабілізувати партійну систему. Звідси – поширена в цих країнах практика голосування в єдиному багатомандатному виборчому окрузі за закриті списки з виборчими бар'єрами в 4 або 5 відсотків»[26].

Незважаючи на різноманітність систем, за якими формуються представницькі органи на базовому, проміжному та регіональному рівнях в країнах Європи, можна виділити певні їх спільні риси. «По-перше, у переважній більшості країн Європи передбачена можливість висунування не лише партійних, але і позапартійних (незалежних) кандидатів. Можливість участі незалежних кандидатів у виборах забезпечується через самовисування списками, висунування через виборчі комітети, громадські організації, об'єднання виборців та інші тимчасові утворення. Ця тенденція спостерігається не лише в країнах Західної Європи, які мають усталені демократичні традиції, але і у постсоціалістичних державах. У більшості випадків, щоправда, лише при формуванні представницьких органів самоврядування на базовому рівні, однак в деяких країнах (наприклад, в Польщі, Словаччині, Естонії) – на всіх виборах до органів місцевого самоврядування. По-друге, у більшості європейських держав на місцевих виборах застосовуються пропорційні або змішані виборчі системи з пропорційною складовою. Навіть в країнах, де вибори традиційно

проводилися за мажоритарною системою відносної більшості (Великобританія), сьогодні активно обговорюється питання перегляду виборчих систем для місцевих виборів, і формування окремих рад (муніципалітету Великого Лондона, Парламенту Шотландії, Асамблеї Уельсу) вже здійснюється за змішаною виборчою системою, за якою частина депутатів обирається на основі пропорційного представництва політичних партій. По-третє, на місцевих виборах в Європі не є поширеною практика „блокування” партій. Іншими словами, партії висувають кандидатів на виборах самостійно, а не у складі блоків. Виняток з цього правила становлять лише окремі країни. По-четверте, аналіз висновків Венеціанської комісії щодо виборчих законів, інших джерел дозволяє простежити ще одну загальноєвропейську тенденцію – «тенденцію до забезпечення представництва національних меншин та жінок у органах місцевого самоврядування». На місцевих виборах у Франції партії, які не забезпечують квоту представництва жінок у списках з розрахунку 51% жінок до 49% чоловіків, отримують менший обсяг державного фінансування. На виборах в окремих землях Німеччини для партій меншин не застосовуються виборчі бар’єри. Нові виборчі Закони Румунії та Хорватії стали предметом критики Європейської комісії за демократію через право та інших експертів саме через відсутність належних механізмів забезпечення представництва в органах самоврядування національних меншин. По-п’яте, у більшості європейських держав пропорційні виборчі системи на місцевих виборах є переважно персоніфікованими (голосування за „напівзакриті” та „відкриті списки”). Голосування за закриті списки передбачене лише в окремих країнах (деякі землі в Австрії, Кіпр, Португалія, Румунія, Хорватія). Проте навіть і в них пропорційна виборча система не застосовується в округах, де розподіляється 120 – 150 мандатів (як це має місце, наприклад, в Україні)»[6].

Зрештою, виборчі системи у європейських країнах на базовому рівні „прив’язані” до кількості виборців, які проживають на відповідній території, а не до виду органу, що формується (тоді як в Україні вибори до ради села, селища і міста районного значення, які суттєво не відрізняються за кількістю виборців, що в них проживають, в одному випадку формуються за двома

системами – мажоритарною відносною більшістю та пропорційною).

Система органів місцевого управління та самоврядування будується відповідно до системи адміністративно-територіального поділу, але представницькі органи створюються не в кожній адміністративно-територіальній одиниці. Наприклад, подібних органів немає у французьких кантонах і округах, в округах німецьких земель, у польських воєводствах. Відсутні представницькі органи на департаментському рівні у ряді країн Латинської Америки (Болівії, Коста-Риці, Гондурасі).

В унітарних державах порядок утворення місцевих представницьких органів регулюється конституцією та спеціальними виборчими законами, а у федеративних державах їхнє видання покладено на законодавчі органи суб'єктів федерації.

У більшості країн світу органи місцевого самоврядування формуються на основі загальних, рівних і прямих виборів населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці шляхом таємного голосування. Саме такий спосіб формування місцевих органів самоврядування зафіксований практично в усіх конституціях країн світу. Наприклад, у «ч. 2 ст. 119 Конституції Литовської Республіки 1992 р. визначено, що "члени Рад самоврядування... обираються населенням адміністративної одиниці - громадянами Литовської Республіки на основі загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування"»[55].

Щодо виборчих систем, які застосовуються, то ми бачимо певні відмінності. Наприклад «система виборів до органів муніципалітету у Чеській республіці є аналогічною пропорційній виборчій системі, що застосовується на виборах до представницьких органів країв та Палати депутатів Парламенту ЧР. Виборець може проголосувати у виборчому бюлетені за таку кількість кандидатів, скільки їх налічує представницький орган місцевого самоврядування»[39, с. 117]. А у виборах до рад гмін у Польщі Виборчий кодекс 2011 року ввів суттєву зміну: «одномандатні виборчі округи з системою більшої більшості були впроваджені на місцевих виборах у всіх гмінах, незважаючи на кількість жителів, за винятком міст з правами повітів, де застосовуються

пропорційні вибори»[39, с. 118].

Для кандидатів у виборні органи місцевого самоврядування встановлюється ціла низка цензових вимог - наявність пасивного виборчого права, яке зазвичай встановлюється у межах 18-25 років, ценз осілості, несумісність заняття інших посад на державній службі або у виборних органах, у суді тощо. Наприклад, «у ч. 2 ст. 156 Конституції Естонської Республіки 1992 р. встановлено, що "на виборах до Рад місцевого самоврядування на умовах, передбачених законом, правом голосу володіють постійно проживаючі на території цього самоврядування особи, які досягли 18-річного віку", у ряді країн Латинської Америки для того, щоб бути обраним алькальдом необхідно володіти виборчим правом, бути народженим у відповідному муніципалітеті або проживати там не менше двох років, що передують виборам, бути внесеним у виборчий реєстр громадян або у виборчий реєстр для іноземців (Перу), не бути засудженим кримінальним судом»[59].

Необхідно відзначити таку особливість: низка зарубіжних країн надають право участі у виборах органів місцевого самоврядування іноземцям, що постійно проживають на території даного муніципалітету (Перу).

Місцеві представницькі органи регіонального рівня можуть формуватися непрямым шляхом. «Наприклад, у ст. 140 Конституції Королівства Іспанія 1978 р. зазначено, що "радники обираються жителями муніципії. Алькальди обираються радниками або жителями муніципії", а в Угорщині члени обласних рад обираються на зборах делегатів селищних і міських представницьких органів, за принципом: один член обласної ради від 10 тисяч мешканців»[59].

Отже, інститут виборів належить до невід'ємних ознак демократії, а його прозорість та захищеність необхідні для встановлення легітимної державної влади. Адже, якщо в державі не створено чіткого та якісного механізму впливу волі та голосів виборців на характер та структуру як представництва загалом, так і представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування зокрема, то втрачаються необхідні теоретико-методологічні підстави для того, щоби характеризувати цю державу як правову або демократичну.

2.2. Еволюція виборчої системи та підходів до організації місцевих виборів в Україні

Визначаючи найбільш прийнятну для України модель виборчої системи, необхідно виходити з того, що в будь-якому випадку вибори мають ґрунтуватись на загальнодемократичних принципах. Серед них особливого значення, враховуючи політичні реалії нашої країни, набувають такі, як систематичність проведення виборів, рівність виборчого права, змагальність політичних сил та кандидатів, чесність та прозорість виборчого процесу, забезпечення вільного волевиявлення громадян. Лише за умови їх дотримання вибори здатні виконати покладені на них функції, в тому числі забезпечення стабільності та поступальності політичного розвитку суспільства.

Підкреслюючи провідну роль виборів у цьому процесі, Г.П. Щедрова зазначає, що «інститут виборів, що функціонує в суспільстві в певних історичних умовах, є механізмом формування більшості інших політичних інститутів. Крім того, саме через вибори здійснюється регулювання діяльності останніх, вибори виступають як засіб легітимації владних інститутів, що є вирішальним чинником політичної стабільності. Зрозуміло, що стійкість самого інституту виборів прямо і безпосередньо впливає на політичну стабільність. Тому, часто змінюваний порядок проведення виборчих процедур може знизити легітимність самих виборів»[60].

На жаль, за ще досить коротку історію суверенної України відбувались неодноразові зміни правового регулювання її виборчої системи, обумовлені політичною доцільністю, прагненням політичних сил, що перебували при владі, гарантувати собі отримання переваг над конкурентами на наступних виборах. У нашій країні були випробувані всі класичні моделі виборчих систем, однак жодна з них не змогла повною мірою задовольнити державні та суспільні потреби.

В даному контексті заслуговує на увагу дослідження еволюції виборчого законодавства в Україні. Так, якщо узагальнити напрацювання різних науковців з цього питання, то можна виділити такі етапи в процесі еволюції нормативного регулювання виборчої системи України до органів місцевого самоврядування.

«Перший етап (1994 р.) – встановлення мажоритарної системи у виборах як депутатів, так і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад.

Другий етап (1996 р.) - ухвалена Конституція України, де вперше зафіксували правовий статус громадянина як суб'єкта виборчого процесу.

Третій етап (1998 р.) – встановлення змішаної мажоритарно-пропорційної виборчої системи на вищому місцевому рівні та мажоритарної виборчої системи відносної більшості на нижчому місцевому рівні та на рівні обрання голів.

Четвертий етап (2004 р.) – запроваджено вибори сільських та селищних рад, а також сільських, селищних та міських голів за мажоритарною системою відносної більшості; міських, районних у містах, районних, обласних рад, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рад міст Києва та Севастополя – за пропорційною виборчою системою із закритими списками.

П'ятий етап (2010 р.) - вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад мали відбуватися за змішаною мажоритарно-пропорційною системою.

Шостий етап (2015 р.) – встановлення виборів міського голови в містах із кількістю виборців 90 тисяч і більше проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості, вибори міського голови решти міст, а також старости, сільського та селищного голів, депутатів сільських та селищних рад – за мажоритарною системою відносної більшості; виборів депутатів Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за пропорційною виборчою системою в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій із закріпленням кандидатів у територіальних округах.

Сьомий етап (2020 р.) - вибори міських голів у громадах із кількістю виборців 75 тисяч і більше відбуваються за мажоритарною системою абсолютної більшості, вибори у сільські, селищні та міські ради, якщо кількість виборців у відповідній громаді становить 10 тисяч і більше, районні та обласні ради та Верховну Раду Автономної Республіки Крим – за пропорційною

виборчою системою із відкритими списками, у той же час на виборах сільського, селищного та міського голови в містах із кількістю виборців до 75 тисяч передбачена мажоритарна виборча система відносної більшості в єдиному одномандатному окрузі»[13].

Розглянемо особливості кожного з наведених етапів.

Етап 1. За відправну точку можна взяти виборчу систему, що сформувалася в Україні на момент здобуття незалежності (1991 р). У цей період в Україні, як і на всій території Радянського Союзу, під час виборів до місцевих рад була прийнята мажоритарна система відносної більшості. Слід зазначити, що модель виборчої системи в сфері місцевого самоврядування і саме місцеве самоврядування в цей період можна розцінювати виключно як декоративну діяльність тоталітарної влади, спрямовану на створення видимості «фасадної демократії». «При збереженні більшості атрибутів прямих вільних загальних демократичних виборів, система повністю зводила нанівець саму ідею представництва за рахунок застосування у виборчій системі наступних неформалізованих принципів: як правило, в якості кандидата в депутати місцевих рад розглядалася єдина кандидатура; висування кандидатів здійснювалося під жорстким контролем правлячої партії, при цьому сам кандидат в переважній більшості випадків мав бути членом цієї партії, в разі рідкісних винятків – формально був безпартійним, але підкорявся партійній дисципліні; вибори проводилися під жорстким контролем правлячої партії і її каральних органів, передвиборна агітація дозволялася тільки на користь єдиного узгодженого кандидата; існувала і технологічно підтримувалася громадською думкою теза про те, що особи, які не прийняли участь у голосуванні, або проголосували «проти» узгодженого кандидата, можуть зазнати репресій; здійснювалася прихована форма підкупу виборців з метою підвищення явки виборців на дільниці за рахунок продажу дефіцитних товарів безпосередньо на виборчих дільницях тощо; існувала система взаємної доноси, яка в значній мірі ставила під сумнів принцип таємного голосування. Будь-які особи, які висловили свої несанкціоновані переваги в приватній бесіді, могли побоюватися, що їх позиція може бути донесена до каральних органів»[36, с.

69-70].

У результаті застосування таких неформальних методів правлячим структурам вдавалося забезпечити відсоток тих, хто проголосував за узгодженого єдиного кандидата, близько 98–99 % усіх виборців. У свою чергу, обраний в систему місцевого самоврядування депутат ставав посередником між населенням і партійно-чиновницькими структурами, повністю підкоряючись партійній дисципліні та рішенням вищестоящих партійних органів. У компетенції такого депутата входило збирати, узагальнювати і транслювати вузький перелік локальних питань своєї виборчої дільниці.

Саме тому еволюція виборчого законодавства в сфері місцевого самоврядування в Україні від початку базувалася на мажоритарному принципі формування місцевих рад. Однак, широкомасштабні демократичні перетворення, що охопили суспільство на початку 90-х років, наклали свій відбиток. Фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні почалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР і місцевих Рад народних депутатів у березні 1990 року. Саме цей склад Верховної Ради розробив перший варіант закону про місцеве самоврядування, прийняття якого 7 грудня 1990 року відкрило в Україні, вперше серед республік тодішнього СРСР, шлях до створення системи місцевого самоврядування. Відразу ж виникла необхідність правового регулювання формування органів місцевого самоврядування в контексті нових реалій.

Розроблений трохи пізніше «Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» передбачив вибори депутатів місцевих рад всіх рівнів, міських голів, голів районних, селищних і сільських рад за мажоритарною системою, передбачалася можливість самовисування»[47].

Вибори, що проводилися за цим законом, охарактеризувалися наявністю реальної конкуренції між кандидатами, активної агітацією кожного з кандидатів, великим відсотком кандидатів-самовисуванців і реальною дискусією в суспільстві, яка відбулася перед виборчим процесом. У той же час слід зазначити, що, незважаючи на перехід до багатопартійної системи,

політичні партії перебували на початку свого формування і не чинили визначального впливу на місцеві вибори.

Однак, «місцеві ради I–IV скликань не цілком задовольняли вимогам, що пред'являються сучасною європейською парадигмою щодо місцевого самоврядування. На практиці депутати цих рад часто нехтували інтересами територіальної громади заради участі в приватизації землі і власності громади, лобювання власних бізнес-проектів»[51].

Період первинного накопичення капіталу, незрілість суспільства, відсутність реальних механізмів контролю над діяльністю представницьких органів, недосконалість українського законодавства – всі ці фактори сприяли тому, щоб органи місцевого самоврядування усвідомили себе привілейованою кастою, окремою від територіальної громади, яка сформувала їх. Почався процес формування «регіональних еліт», які представляли собою тісно спаяний конгломерат місцевих бізнесменів, державних чиновників регіонального рівня і місцевого самоврядування.

Система місцевого самоврядування потребувала вдосконалення механізму відкликання депутатів територіальною громадою, в розвитку і вдосконаленні методів контролю і прямої демократії. Політична свідомість і громадська активність громадян перебували на вкрай низькому рівні і не давали можливості громадянам ефективно і грамотно застосовувати стимули і санкції щодо сформованих ними місцевих рад.

У результаті склалася ситуація, при якій рівень довіри територіальної громади до органів місцевого самоврядування був вкрай низьким. З іншого боку, державна влада бачила в «регіональних елітах» загрозу повноті своїх повноважень, потенційних конкурентів і обгрунтовано побоювалася ослаблення свого впливу в регіонах.

«Така система формування органів влади на місцевому рівні відповідала тому, які відбувалося визначення представницьких органів влади на рівні держави. Протягом 1991-1997 років діяла мажоритарна система абсолютної більшості, яка дісталась Україні в спадок від Радянського Союзу. Передбачені цією системою визначення абсолютного переможця в окрузі (50% + 1 голос) та

50-відсотковий «пори́г» явки виборців призвели до необхідності проведення великої кількості не лише повторних голосувань, але й повторних виборів. Це було не тільки економічно не виправдано, але й породжувало в суспільстві політичну апатію й зневіру. У зв'язку із цим на виборах до Верховної Ради України 1994 року в багатьох округах депутати так і не були обрані, що не дозволило сформувати конституційний склад українського парламенту. За умов відсутності в країні політичного плюралізму (монополія КПРС була ліквідована тільки за кілька тижнів до виборів 1990 р.) та незалежних засобів масової інформації, застосування цієї системи не сприяло формуванню багатопартійності та політичному структуруванню законодавчого органу. Досвід використання мажоритарної системи підтвердив й інші її слабкі сторони, до яких слід віднести неврахування голосів значної частини виборців, диспропорцію між кількістю отриманих політичною силою голосів і кількістю депутатських мандатів»[50]. Крім того, ця система надавала широкі можливості для порушення принципу вільного волевиявлення громадян через адміністративне втручання, маніпулювання виборчими округами, тиску на виборців, їх підкупу і навіть відвертого фальшування результатів виборів.

Етап 2. 28 червня 1996 р. була ухвалена Конституція України, де вперше зафіксували правовий статус громадянина як суб'єкта виборчого процесу. На нашу думку, з цього моменту в основу виборчої системи України було покладено людиноцентриський підхід.

Етап 3. Прийняття ЗУ “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, 1998 р., який передбачав змішану мажоритарно-пропорційну виборчу систему для обрання депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад, а також мажоритарну виборчу систему відносної більшості для обрання сільських, селищних, міських, районних та обласних рад, а також сільського, селищного, міського голови. Вона достатньо широко використовується і зараз у світовій виборчій практиці з метою поєднання переваг як мажоритарної, так і пропорційної систем. До таких переваг, слід віднести «більш адекватне представництво різних політичних сил, а з іншого, - збереження зв'язку між

виборцями і депутатами та створення умов для формування ефективної правлячої більшості. Стосовно ж України, запровадження змішаної виборчої системи стало результатом компромісу між фінансовими й регіональними кланами, що прагнули лобіювати свої інтереси, та владою»[60].

Змішана система цього періоду хоча і відіграла певну позитивну роль щодо розвитку партій на загальнонаціональному та місцевому рівні, однак через суто механічне поєднання мажоритарної та пропорційної систем так і не змогла унеможливити такі негативні явища, як підкуп виборців, використання адміністративного ресурсу, політично структурувати суспільство і парламент. Показовим є той факт, що на виборах до Верховної Ради України у 2002 р. за партійними списками «переможцем виявився ліберально-демократичний політичний напрям, у мажоритарних округах більшість голосів виборців була віддана за представників провладних сил. Тим самим результати виборів за мажоритарною складовою кардинально деформували підсумки голосування за партії та партійні блоки»[3].

Етап 4. Прийняття ЗУ “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, який передбачав «вибори сільських та селищних рад, а також сільських, селищних та міських голів за мажоритарною системою відносної більшості; міських, районних у містах, районних, обласних рад, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рад міст Києва та Севастополя – за пропорційною виборчою системою із закритими списками»[36, с. 72].

«У процесі політичних торгів, що передували політреформі 2006 року, недоліки системи місцевого самоврядування послужили приводом для реформування виборчого законодавства, що регламентує порядок виборів до місцевих рад. Мажоритарна система відносної більшості поступилася місцем пропорційній системі з жорсткими (закритими) списками. При цьому всі недоліки функціонування системи місцевого самоврядування залишилися без зміни. Проведена політреформа 2006 року, що мала на меті вдосконалення місцевого самоврядування, на практиці була обумовлена прагненням великих політичних партій посилити свій вплив на місцях, отримати більший доступ до

ресурсів територіальних громад, створити на місцях зацікавленість регіональних еліт структуруватися в ієрархічні партійні системи, отримати вплив на «адмінресурс» територіальних громад. Політреформа 2006 року дозволила великим політичним партіям України звузити електоральне поле дрібніших партій – конкурентів, уповільнити процес створення нових політичних партій та громадських об'єднань»[13].

Поставлені цілі були досягнуті за рахунок урізання конституційного права всіх громадян України бути обраними до органів місцевого самоврядування, за рахунок зниження відповідальності депутатів місцевих рад перед територіальними громадами, а також за рахунок спотворення принципу представництва в місцевих радах. Таким чином, місцеві ради, сформовані за принципом пропорційного представництва з жорсткими (закритими) списками, успадкували всі недоліки попередньої мажоритарної системи відносної більшості і посилили ці недоліки власними специфічними негативними властивостями.

Система «закритих» списків на протязі періоду 2006-2010 років піддавалася аргументованій критиці з боку вітчизняних і зарубіжних політологів, публіцистів і громадських діячів. На думку науковців, «утворилася складна, багатокомпонентна система чинників, що включає в себе політико-правову, економічну, соціальну, соціопсихологічну та інформаційну складові, що перешкоджає впливу територіальної громади на інституції місцевої влади.

Місцеві ради як колегіальні органи в існуючому правовому полі не несли практично ніякої юридичної відповідальності, а пропорційний принцип представництва фактично зняв з них моральну і політичну відповідальність перед територіальною громадою. Для депутатів місцевих рад вищестояще партійне керівництво виступало більш значущим джерелом мотивації в їх діяльності, тому що включення у виборчі «закриті» списки було виключною компетенцією партійних органів. За дослідженнями соціологів, з 2006 по 2013 рр. рівень схвалення діяльності місцевих рад, обраних за цією системою, опускався до рівня 6,2 %»[29].

І, знову ж таки, зміни також стосувалася виборів народних депутатів.

Було здійснено перехід до партійно-пропорційної системи, яка передбачала проведення виборів в єдиному загальнонаціональному багатомандатному окрузі, формування партіями та партійними блоками «жорстких» списків кандидатів у народні депутати, зниження до 3% прохідного виборчого бар'єру.

Запровадження пропорційної системи визнавалось довгоочікуваним кроком на шляху розвитку країни та еволюції системи виборів від радянської мажоритарної системи через феномен пострадянського простору

- змішану модель - до найбільш поширеної у світі пропорційної виборчої системи. На думку багатьох науковців, «ця система мала подолати стихію у формуванні парламенту, усунути недоліки його складу, такі як незначна чисельність жінок-депутатів, молоді, фахівців із гуманітарною освітою, попередити таку загрозу мажоритарної системи, як підкуп виборців. І загалом сприяти політичній структуризації суспільства»[59].

При цьому саме світовий досвід використання пропорційної системи виявив ряд її недоліків. Так, у зв'язку з розширенням представництва в парламенті різних політичних сил значно ускладнюється механізм ухвалення рішень, виникає необхідність створювати багатопартійну більшість та коаліційний уряд, що не сприяє стабільності влади.

Зазначені вади пропорційної системи з особливою силою проявились під час виборів до Верховної Ради України у 2006 та 2007 роках. Головним чином це пов'язано з тим, що українським законодавцем було обрано її крайній варіант, за яким виборці позбавляються можливості впливати на формування партійних списків та висловлювати свої преференції під час голосування за них. «Це обернулось остаточною втратою безпосередніх зв'язків між депутатами і виборцями, посиленням залежності депутатів від фракцій та партій, а скоріше, від їх керівництва, зростанням внутрішньо- партійної корупції, коли місця в «прохідній» частині списків у прямому розумінні продавались. Після виборів 2006 року якісний склад Верховної Ради викликав як ніколи багато нарікань. Народними депутатами стали невідомі виборцям охоронці, менеджери, водії, прес-секретарі та просто віддані соратники тих осіб, які мали вплив на формування партійних списків. Отже, надії суспільства

на те, що завдяки пропорційній системі на всіх рівнях буде сформована дієва, політично відповідальна влада - виявились марними»[36].

Етап 5. Прийняття ЗУ “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, 10 липня 2010 р. Згідно з ним вибори сільських та селищних рад, а також сільських, селищних та міських голів залишалися за мажоритарною системою відносної більшості, проте вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад тепер знову мали відбуватись за змішаною мажоритарно-пропорційною системою.

Однак, повторне запровадження змішаної виборчої системи на практиці виявилось ще більш невиправданим, враховуючи те, що повернення відбулось до того ж самого варіанту механічного поєднання крайніх форм мажоритарної та пропорційної систем. Саме ця модель вже продемонструвала свої суттєві вади. Окрім цього, введення нових положень про заборону участі у виборчому процесі партійним блокам та підняття прохідного бар'єру до 5% пригальмувало еволюцію партійної системи України та створило умови для формування імітаційної демократії з однією правлячою партією.

Необхідність реформування принципів формування місцевих рад стала очевидною для українського суспільства. Практично всі політичні партії були змушені публічно проголосити свою прихильність до повернення мажоритарної системи виборів до місцевих рад.

Змішана система, як свідчить аналітики, «значною мірою зберегла недоліки існуючого порядку формування представницьких органів місцевого самоврядування, оскільки половина складу відповідних рад обиралася за «закритими» списками місцевих партійних організацій. Застосування змішаної системи виборів до місцевих рад в тому варіанті, який передбачав закон 2010 року, не здатний був забезпечити реалізацію положень Конституції, за якими ці посади повинні представляти спільні, інтегральні інтереси територіальних громад»[36].

Відповідно до норм закону 2010 року, всі глави районних і міських рад повинні були обиратися за мажоритарною системою відносної більшості, з тієї

новацією, що висувати їх кандидатури мають право виключно політичні партії. Це посилювало «ризик обрання мерами великих міст осіб, які користуються підтримкою меншості виборців, а також виникненням політичного протистояння між новообраними міськими головами та відповідними радами»[13], що і відбулося на практиці в багатьох містах України.

Закон зберігав за політичними партіями провідну роль у формуванні складу майже всіх рад, крім сільських і селищних – право висування кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських і районних у містах рад було закріплено виключно за політичними партіями. При цьому можливість висунення кандидатів тієї чи іншою партією поставлена в залежність від наявності у неї місцевих організацій відповідного рівня, зареєстрованих більш ніж за 365 днів до дня виборів.

Таким чином, прийнятий в той час Закон суттєво звужував перелік партій, які могли претендувати на представництво у складі місцевих рад, а отже – створював передумови для монополізації влади на місцевому рівні в руках декількох найбільш потужних партій. До того ж терміни підготовки і проведення виборів були надмірно короткі.

Це не дозволяло ефективно організувати виборчий процес, забезпечити надійний захист і відновлення порушених прав суб'єктів виборчого процесу.

Закон лише рамково окреслював процедуру утворення територіальних та дільничних виборчих комісій. Це створювало сприятливий ґрунт для формування складу цих комісій на власний розсуд виборчих комісій вищого рівня. Як наслідок – існувала реальна загроза того, що членами виборчих комісій могли призначатися для виконання обов'язків лише представники окремих партій. Зберігалася можливість ситуації, при якій на керівні посади у виборчих комісіях призначалися представники одних і тих же партій.

Закон України про місцеві вибори 2010 року дозволяв не розміщувати на інформаційних плакатах фотографії кандидатів, включених до відповідних виборчих списків, а також не зобов'язував публікувати передвиборні програми місцевих партійних організацій. Для кандидатів в депутати сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад інформаційні плакати взагалі

не передбачалися. Слід підкреслити, що місцеві партійні організації і кандидати не зобов'язані були подавати при реєстрації відповідними виборчими комісіями свої передвиборні програми, а отже, і мати такі програми. Таким чином, закон суттєво звужував доступ виборців до інформації про кандидатів на виборах і ускладнював контроль громадян за діяльністю обраних депутатів місцевих рад, сільських, селищних і міських голів.

Більшість критиків зійшлися на думці, що «версія закону про місцеві вибори 2010 року істотно урізала конституційне право громадян України бути обраними до органів влади, суперечить Європейській хартії місцевого самоврядування, принципам демократії, принципам місцевого самоврядування, а також сприяє поверненню до монопольного здійснення влади і реставрації адміністративно-командної системи управління»[60].

Етап 6. Прийняття ЗУ “Про місцеві вибори” 2015 р., який кардинально змінив попередню практику. Визначалось, що вибори міського голови в містах із кількістю виборців 90 тисяч і більше проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості, вибори міського голови решти міст, а також старости, сільського та селищного голів, депутатів сільських та селищних рад – за мажоритарною системою відносної більшості, а от вибори депутатів Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за пропорційною виборчою системою в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій із закріпленням кандидатів у територіальних округах.

Закон передбачав:

- «вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, територія утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної сільської, селищної територіальної громади;
- вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за пропорційною

- виборчою системою в багатомандатному виборчому окрузі а виборчими списками місцевих організацій політичних партій з закріпленням кандидатів в територіальних виборчих округах, на які поділяється багатомандатний виборчий округ, що співпадає з територією відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, територією міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм або територією, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної міської територіальної громади;
- вибори міського (міст, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч) голови проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, що співпадає відповідно з територією міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної міської громади;
 - вибори сільського, селищного, міського (міст, кількість виборців у яких є меншою ніж 90 тисяч) голови проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія відповідного села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, територія об'єднаної сільської, селищної громади, територія міста»[44].

Процес децентралізації та побудови ефективної системи місцевих виборів в Україні на тому етапі ще був не завершений. Ефективність реалізації регіональної політики залежала частково від місцевих виборів та через обрані в їх результаті ефективні органи місцевого самоврядування, їхню взаємодію з державними структурами на регіональному рівні. Це було вагомою складовою сталого економічного розвитку не тільки регіонів, а й України в цілому.

Етап 7. Набуття чинності 1 січня 2020 р. «Виборчим кодексом», який регулює на сьогоднішній день всі три типи виборів. Відповідно до Кодексу, «вибори Президента та міських голів у громадах із кількістю виборців 75 тисяч і більше відбуваються за мажоритарною системою абсолютної більшості, вибори народних депутатів, а також у сільські, селищні та міські ради, якщо кількість виборців у відповідній громаді становить 10 тисяч і більше, районні та

обласні ради та Верховну Раду Автономної Республіки Крим – за пропорційною виборчою системою із відкритими списками, у той же час на виборах сільського, селищного та міського голови в містах із кількістю виборців до 75 тисяч передбачена мажоритарна виборча система відносної більшості в єдиному одномандатному окрузі»[4].

Положення даного кодексу вже були апробовані на практиці при проведенні місцевих виборів в жовтні 2020 року. Згідно висновку Національного інституту стратегічних досліджень, були виявлені певні недоліки та сформовані пропозиції щодо внесення змін до законодавства. «Перш за все, відповідно до Кодексу належної практики у виборчих справах, ухваленого Венеціанською комісією за демократію через право, стабільність виборчого законодавства, зокрема норм, що регулюють саму виборчу систему, має вкрай важливе значення, тому їх не можна міняти часто й напередодні (менш як за рік до виборів), що було допущено в нашому випадку, оскільки останні зміни були внесені Верховною радою України майже напередодні виборів - 16.07.2020 року, тобто лише за півтора місяця до початку виборчого процесу. Запровадження пропорційної виборчої системи на виборах до рад базового рівня (міських, селищних, сільських) в усіх територіальних громадах, кількість виборців у яких становить від 10 тис., виявилось малоефективним з огляду на нерозвиненість на території невеликих громад організаційної структури політичних партій. Вибірковий аналіз дозволяє зробити висновок, що серед кандидатів, включених до виборчих списків партій на рівні громад, абсолютну більшість (у списках до сільських рад – понад 90%) становили позапартійні громадяни. На практиці виявилася відносна складність використання нових модифікацій пропорційної та мажоритарної виборчих систем, зокрема: - одночасне застосування різних модифікацій виборчих систем (а отже – різних способів голосування) на виборах різних категорій представницьких органів, поєднаних при цьому із виборами міських, селищних, сільських голів. На частині територій виборці голосували за двома виборчими системами – пропорційною (обласні, районні ради та ради громад, подекуди – районні в містах ради) та мажоритарною в одномандатному виборчому окрузі

(міські, селищні, сільські голови), а на території громад із кількістю виборців до 10 тис. людей (а таких в Україні 785) – навіть за трьома (депутати міських, селищних, сільських рад обиралися за мажоритарною системою з багатомандатними виборчими округами); - ускладнилась пропорційна виборча система, оскільки виборці віддавали голоси не лише за списки політичних партій, але й за включених до них конкретних кандидатів»[35, С. 2-3].

Таким чином, аналіз тих змін правового регулювання, які зазнала за роки незалежності виборча система України, вказує на те, що українське суспільство досі напрацьовує її оптимальну модель. Важливо відмітити, що спочатку ці зміни відбувалися з ініціативи представників правлячих політичних сил, які прагнули за допомогою відповідної виборчої системи якнайдовше залишатись при владі. І лише останні зміни свідчать про певну якість політичної культури політичних партій та їх лідерів. Тут можна погодитися із думкою В.М. Шаповала, «..значення виборчих систем не треба абсолютизувати, вони мають сприйматись як способи визначення представництва, котре не може бути ідеальним хоча б з огляду на відмінності у голосуванні різних виборців»[58].

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що еволюція виборчого законодавства в сфері місцевого самоврядування не привела поки до створення моделі, яка б забезпечила дотримання основних демократичних принципів при формуванні органів місцевого самоврядування.

Проте це не означає, що в сучасних умовах пошук моделі виборчої системи, яка б відповідала потребам розвитку українського суспільства і формування ефективної влади, взагалі не потрібний. На нашу думку, не варто вдаватись до використання вже випробуваних крайніх варіантів виборчих систем (мажоритарна, пропорційна із «закритими» списками та голосування в єдиному багатомандатному окрузі) із тих причин, що саме з ними пов'язані широке застосування адміністративного ресурсу, «скуповування електорату», неможливість впливати на формування партійних списків, відсутність відповідальності депутатів перед виборцями, поширення практики торгівлі місцями у виборчих списках тощо.

Найбільш прийнятними для нашого суспільства видаються два варіанти

зміни виборчої системи, що здебільшого враховані у прийнятому виборчому кодексі. Це може бути повернення до партійно-пропорційної системи, але з утворенням декількох багатомандатних округів, враховуючи досить значні розміри України та її регіональні особливості, та голосуванням за «відкритими» партійними списками. В якості альтернативи може розглядатись змішана система з домінуванням пропорційного принципу розподілу голосів. Результати мажоритарних виборів у цьому випадку мають враховуватись під час встановлення підсумків пропорційного голосування.

Отже, потреба переходу до преференційного голосування за регіональними партійними списками є очевидною, оскільки це дозволить громадянам обирати не лише партії, а й надавати переваги тим чи іншим кандидатам безпосередньо. Такий підхід стане ефективним інструментом як формування політично відповідальної влади, так і подолання відчуженості між виборцями та політичними партіями, суспільством і державою.

Висновки до розділу 2

В Європі, як і в Україні, питання вибору системи формування представницьких органів є питанням політичної доцільності, іншими словами – виборча система має досягати тих цілей, які ставляться її розробниками. Серед таких цілей – забезпечення впливу на формування та реалізацію політики, ефективного функціонування системи органів публічної влади, перемоги суб'єктів, „під яких” впроваджена виборча система, на наступних виборах. Другорядними чинниками, які визначають різновид виборчої системи, є забезпечення представництва національних меншин в органах влади, зв'язку між виборцями та обраними депутатами, зміцнення кадрових ресурсів партій.

За історію суверенної України її виборча система змінювалась неодноразово, що обумовлено політичною доцільністю, прагненням політичних сил, що перебували при владі, гарантувати собі отримання переваг над конкурентами на наступних виборах. У нашій країні були випробувані всі класичні моделі виборчих систем, однак жодна з них не змогла повною мірою

задовольнити державні та суспільні потреби.

В процесі еволюції виборчої системи України, яка застосовувалася до формування органів місцевого самоврядування та її правового регулювання, можна виділити такі етапи.

Перший етап (1994 р.) – встановлення мажоритарної системи у виборах як депутатів, так і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад.

Другий етап (1996 р.) - ухвалення Конституції України, де вперше зафіксовано правовий статус громадянина як суб'єкта виборчого процесу.

Третій етап (1998 р.) – прийняття ЗУ “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, який передбачав змішану мажоритарно-пропорційну виборчу систему для обрання депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад, а також мажоритарну виборчу систему відносної більшості для обрання сільських, селищних, міських, районних та обласних рад, а також сільського, селищного, міського голови.

Четвертий етап (2004 р.) – прийняття ЗУ “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, який передбачав вибори сільських та селищних рад, а також сільських, селищних та міських голів за мажоритарною системою відносної більшості; міських, районних у містах, районних, обласних рад, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рад міст Києва та Севастополя – за пропорційною виборчою системою із закритими списками.

П'ятий етап (2010 р.) - внесення змін до ЗУ “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”. Вибори сільських та селищних рад, а також сільських, селищних та міських голів залишалися за мажоритарною системою відносної більшості, проте вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад тепер знову мали відбуватись за змішаною мажоритарно-пропорційною системою.

Шостий етап (2015 р.) - прийняття ЗУ “Про місцеві вибори”, який

кардинально змінив попередню практику. Визначалось, що вибори міського голови в містах із кількістю виборців 90 тисяч і більше проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості, вибори міського голови решти міст, а також старости, сільського та селищного голів, депутатів сільських та селищних рад – за мажоритарною системою відносної більшості, а от вибори депутатів Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за пропорційною виборчою системою в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій із закріпленням кандидатів у територіальних округах.

Сьомий етап (2020 р.) - набуття чинності Виборчим кодексом, який регулює на сьогоднішній день всі три типи виборів. Відповідно до Кодексу, вибори Президента та міських голів у громадах із кількістю виборців 75 тисяч і більше відбуваються за мажоритарною системою абсолютної більшості, вибори народних депутатів, а також у сільські, селищні та міські ради, якщо кількість виборців у відповідній громаді становить 10 тисяч і більше, районні та обласні ради та Верховну Раду Автономної Республіки Крим – за пропорційною виборчою системою із відкритими списками, у той же час на виборах сільського, селищного та міського голови в містах із кількістю виборців до 75 тисяч передбачена мажоритарна виборча система відносної більшості в єдиному одномандатному окрузі.

Отже, еволюція виборчого законодавства в сфері місцевого самоврядування не привела поки до створення оптимальної моделі, яка б забезпечила дотримання основних демократичних принципів при формуванні органів місцевого самоврядування. На нинішньому етапі трансформаційного процесу оптимальним видається запровадження виборчої системи з наступними основними характеристиками: пропорційна; обрання частини депутатів у регіональних багатомандатних округах; однорівнева; відкриті списки; преференційна (обрання кандидатів усередині списку); ординальний бюлетень (преференції кількох кандидатів); середній виборчий бар'єр.

Наявність досконалого виборчого законодавства в Україні має

надзвичайно важливе значення для розвитку та зміцнення демократичних засад організації інститутів публічної влади, принципів народовладдя та безпосередньої участі громадян в управлінні суспільними та державними справами, запобіганню кризам.

Сьогодні Україна докладає достатньо зусиль для впровадження європейських стандартів демократичних виборів у вітчизняне виборче законодавство, однак цей процес далекий від завершення. Цілком очевидно, що вибори є одним з основних суспільних інститутів, фундаментом демократичної політичної системи, гарантом представництва інтересів різних суспільних груп і прошарків населення в органах державної влади, хоча залежно від політичного режиму, конкретних суспільнополітичних умов, рівня правової культури, національних традицій вони можуть бути інструментом політичної боротьби за владу та засобом своєрідного відбору політичних лідерів. Разом з тим, виборчий процес залишається одним з найбільш легітимних та ефективних механізмів розв'язання криз.

Щоб виборчий процес був захищеним від будь-якого втручання, незалежним від будь-яких політичних процесів у країні, виконував передбачену законодавством функцію, потрібно передбачити на рівні закону та впровадити інструменти управління виборчим процесом.

РОЗДІЛ 3 ЗАПРОВАДЖЕННЯ НОВИХ МОДЕЛЕЙ ВИБОРЧИХ СИСТЕМ НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ В УКРАЇНІ

3.1. Нові моделі використання виборчих систем на місцевих виборах

Як підкреслює Венеційська комісія, «будь-яка реформа виборчого законодавства, яке має застосовуватися на виборах, повинна бути проведена достатньо завчасно, щоб бути дійсно застосовною під час виборів»[23]. Щодо Виборчого кодексу, то на місцевих виборах у жовтні 2020 року ситуація була зовсім інакшою. Як слушно зазначали дослідники, «не можна назвати «проведеною завчасно» реформу, яка полягала в набранні чинності змін до кодексу менше ніж за сімдесят днів до дня голосування»[35].

Загалом потреба в модернізації виборчого законодавства гостро постала ще з прийняттям у 2015 році Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»[41]. Адже саме тоді розпочалась реалізація політики децентралізації та посилення місцевого самоврядування, що потребувало невідкладного вирішення низки питань адміністративно-територіального устрою та виборів на місцевому рівні.

Важливим було обрати варіант найбільш оптимальних виборчих систем для виборів районних та обласних рад. Адже згідно аналізу, за попередньою виборчою системою виборів районних та обласних рад у радах була не представлена низка громад, що було недопустимим порушенням вимог частини четвертої статті 140 Конституції України. Також, важливо щоб інтереси міських громад міст районного значення, сільських та селищних громад напряду були представлені в обласних радах. Найбільш оптимальна виборча система для виборів міських рад та міських голів має бути такою, яка б формувала паритетне представництво політичних інтересів членів громади у раді та реальних інтересів членів громади у питаннях, що, відповідно до Конституції, належать до компетенції громади. Водночас потрібно розвивати партійну структуризацію суспільства в Україні, разом з розумінням того, що у діяльності органів місцевого самоврядування первинними мають бути

питання, віднесені до компетенції місцевого самоврядування.

Зокрема для досягнення даних цілей, та за рекомендацією міжнародних інституцій, виборче законодавство було модернізовано і відповідно знову оновлена виборча система за якою мали відбуватися місцеві вибори.

1 січня 2020 року вступив у дію Виборчий кодекс України (Закон № 396-ІХ від 19.12. 2019 р.), який передбачав низку новацій щодо проведення місцевих виборів. Таким чином вибори місцевих рад та голів громад у жовтні 2020 р. відбулися за новими правилами.

Раніше законодавчі нововведення стосувалися в першу чергу міст, областей та районів. Цього ж разу вперше зміни торкнулися також сільських та селищних рад. На думку експертів, це добре, «адже концепція сутності місцевого самоврядування, що закладена у конституції України, полягає у тому, що кожна місцева громада повинна мати свою раду і вона має однакові права, незалежно від того, вона сільська, селищна чи міська»[29].

Виборчий кодекс, «департизував усі місцеві ради, крім 30 міських і 22 обласних. Тобто, в переважній більшості існуючих місцевих рад вибори мали пройти за специфічною багатомандатною мажоритарною системою. З точки зору того, що більшість громад зараз в Україні об'єднуються, розширюються, і вони включають в себе різні населені пункти, саме така система набагато краще дозволить представити кожне село, селище, кожний закуточок у складі місцевої ради. Адже територія буде розподілятися на округи, які між собою більш-менш рівні, за винятком 15 % за кількістю виборців, де населені пункти є нерозподільними. Тобто, якщо населені пункти є маленькими (хутори, станції або дуже маленькі села), то вони «збиваються» в один округ, і цей округ матиме більше ніж одного місцевого депутата. Це набагато краща система, ніж система партійних списків»[35].

На виборах депутатів місцевих рад будуть застосовуватися дві різні виборчі системи, залежно від типу виборів та величини адміністративно-територіальних одиниць:

– «в містах з кількістю виборців до 75 тисяч осіб: мажоритарна система відносної більшості з голосуванням у багатомандатних виборчих округах – для

виборів депутатів сільських, селищних, міських і районних в містах рад, рад відповідних ОТГ, а також районних рад;

– в містах з кількістю виборців 75 тисяч і більше осіб: пропорційна система з відкритими партійними списками – для виборів депутатів обласних, міських рад і міських ОТГ, а також Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Право на участь у розподілі депутатських мандатів матимуть лише ті місцеві організації партій, які подолають 5-відсотковий виборчий бар'єр у межах єдиного багатомандатного округу»[4].

На виборах сільських, селищних, міських голів також будуть застосовуватися дві різні виборчі системи, залежно від величини адміністративно-територіальних одиниць:

«–для виборів сільських, селищних, міських голів, а також старост: мажоритарна система відносної більшості з голосуванням в єдиному одномандатному окрузі;

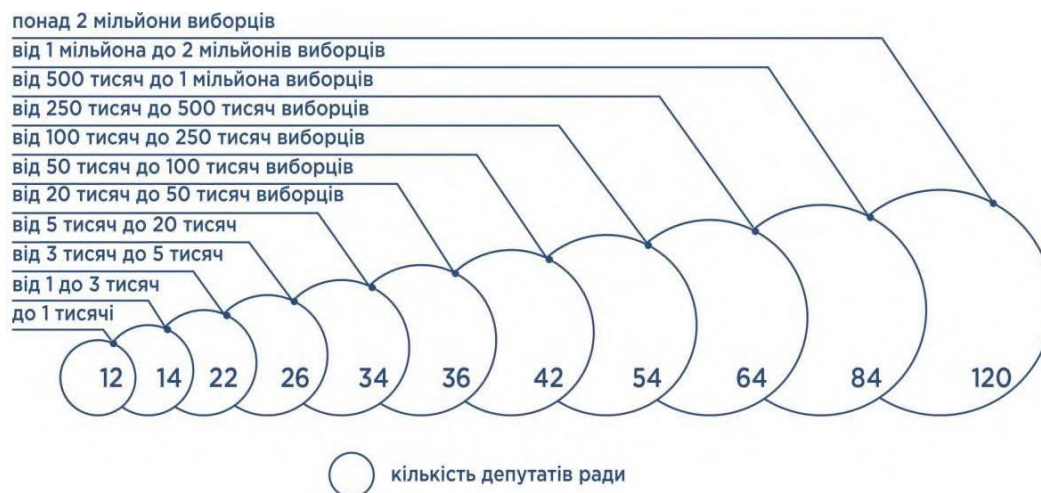
–для виборів міських голів у містах з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб мажоритарна система абсолютної більшості»[36].

Обидві системи є добре знайомими виборцям і використовувалися на останніх чергових місцевих виборах в Україні. «Місцеві вибори можуть бути черговими, позачерговими, повторними, проміжними, додатковими або першими згідно Ст. 194 Виборчого кодексу. Чергові місцеві вибори призначаються не пізніше ніж за дев'яносто днів до дня виборів, позачергові місцеві вибори - не пізніше ніж за шістдесят днів до дня виборів»[4].

Кожна місцева організація партії формує два типи списків: 1) єдиний виборчий список (обласний, міський чи республіканський в АРК), який не повинен перевищувати кількісний склад депутатів відповідної ради; 2) регіональні виборчі списки у кожному багатомандатному виборчому окрузі (повинен включати не менше п'яти і не більше дванадцяти кандидатів у депутати). Кожен кандидат, включений до єдиного списку партії, обов'язково має бути віднесений до одного з регіональних виборчих списків. При цьому кандидат не може бути включений до єдиного виборчого списку партії більше ніж один раз, а також – одночасно до двох чи більше різних регіональних

виборчих списків.

Рис. 1 Кількісний склад депутатів місцевих рад



Черговість усіх кандидатів в єдиному виборчому списку і в регіональних списках визначається місцевою організацією партії на своїх зборах. При формуванні списків партії зобов'язані дотримуватися гендерного балансу – у кожній п'ятірці кандидатів не менше двох осіб кожної статі.

«Грошова застава застосовується виключно на місцевих виборах до обласних рад, а також міських рад та міських голів у містах з кількістю виборців більше 75 тис. Для місцевих організацій партій, які висунули виборчий список кандидатів у депутати обласної чи міської ради та кандидата на посаду міського голови, а також для особи, яка висувається кандидатом на посаду міського голови (з кількістю виборців більше 75 тис.), грошова застава розраховується як результат множення чотирьох розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на день початку виборчого процесу, на кожні 10 тисяч виборців.

Область чи місто являє собою єдиний виборчий округ, територія якого поділяється на багатомандатні виборчі округи. Орієнтовна кількість багатомандатних округів визначається як ціла частка від ділення кількісного складу відповідної ради на 10. Разом з тим, Кодекс допускає відхилення від середньої орієнтовної кількості багатомандатних округів – не більше ніж на два округи. Орієнтовна кількість депутатських мандатів у регіональних округах - від 5 до 12 мандатів»[29].

При формуванні «багатомандатних виборчих округів з виборів депутатів

обласної ради територія району, міста обласного значення не може бути поділена між двома такими округами. Однак на території міста обласного значення може бути утворено більше ніж один багатомандатний округ. Так само при утворенні багатомандатних виборчих округів з виборів депутатів міської ради міста з районним поділом територія району в місті не може бути поділена між двома такими округами. В межах району в місті може бути утворено більше ніж один багатомандатний округ. Отже, багатомандатні округи можуть об'єднувати в собі декілька цілих адміністративно-територіальних одиниць (районів, міст обласного значення, районів міста), але не їх окремі частини. При цьому важливим критерієм є дотримання принципу неперервності їх меж (зв'язності територій)»[57].

Отже, за нововведеної системи суб'єктами висування кандидатів у депутати могли бути лише місцеві організації політичних партій, які подавали єдиний список, а також декілька окружних списків до відповідної ради. Кожен кандидат, занесений до єдиного списку партії (окрім першого номера), одночасно закріплювався за одним з округів і входив до відповідного окружного списку. Виборці повинні були проголосувати за одну партію, а також мали можливість (але не були зобов'язані) вписати в бюлетень номер одного кандидата з окружного списку обраної партії. Таку систему можна назвати дворівневою тому, що розподіл мандатів серед партій, які подолали 5-відсотковий бар'єр, відбувався у два етапи — спочатку серед окружних списків таких партій, а потім серед єдиних списків. Число мандатів, здобутих окружним списком, обчислювалася шляхом ділення кількості голосів, поданих за цей окружний список, на виборчу квоту. Всі округлення відбувалися в бік найближчого меншого цілого числа, а залишки переходили на другий компенсаційний рівень та розподілялися вже між єдиними списками партій. Єдині списки були повністю закритими з фіксованою черговістю, визначеною партіями. «Стартову черговість в окружних списках також визначали партійні з'їзди, однак вона могла бути змінена: вгору підіймалися ті кандидати, які долали бар'єр персональних голосів за себе у розмірі 25% від виборчої квоти — такі кандидати розміщалися у рейтинговому порядку нагорі окружного списку.

Саме наявність такого персонального бар'єра у 25% від квоти дозволяє класифікувати електоральну модель як пропорційну систему з „гнучкими” списками („flexible” lists) або „напіввідкритими” списками („semi-open” lists)». При цьому сам «розмір цього бар'єра є досить високим (аналогічні 25% передбачені електоральною формулою в Нідерландах, тоді як у більшості країн з пропорційною системою „гнучких” списків відсоток не перевищує 10%). Базові гіпотези на матеріалі національних кейсів подібних електоральних систем давали досить песимістичні прогнози щодо відсотка виборців, які користуються правом преференційного голосу, якщо в систему закладені вкрай високі бар'єри персональних голосів, що наближають модель „гнучких” списків до полюса „закритих” списків. Загалом, „гнучкі” списки є проміжною опцією між „закритими” та „відкритими”, відповідно, головним дослідницьким питанням для аналізу таких моделей є баланс впливу на визначення того, хто саме з кандидатів обирається до ради — пріоритетним є вплив виборців чи партійних керівництв? Окрім цього, як для першої апробації незвичної для України системи, де виборці мали змогу вписувати номер певного кандидата від обраної партії, актуалізується питання готовності самих виборців до коректного голосування за такої моделі. Для кількісної оцінки ступеня цієї готовності ми звертаємося до двох параметрів — відсотка недійсних бюлетенів, а також відсотка виборців, які скористалися правом преференційного голосу і вписали номер певного кандидата»[57].

Місцеві вибори 2020 року пройшли в умовах епідемії коронавірусу, нової виборчої системи, децентралізації та президентського опитування. Вибори відбулися, проте швидкий аналіз практики застосування основних нововведень виборчого законодавства вже показав базу для вдосконалення Виборчого кодексу і суміжних законів.

Насамперед слід відзначити позитив – «виборці повірили в систему відкритих списків, вивчали списки кандидатів і активно вписували їхні номери у виборчі бюлетені. За результатами голосування у виборчих округах досить часто бачимо, що мандати отримуватимуть не перші у списку кандидати, а найбільш активні та популярні. Зниження необхідної кількості голосів для

просування у списку з 25% виборчої квоти до, скажімо, 10% зробить роль виборця ще важливішою у визначенні прохідних кандидатів»[34].

Тобто, той проблемний аспект, на який звертали увагу після прийняття Виборчого кодексу і впровадження системи „гнучких” списків на місцевих виборах — можливість виборців скористатися правом проголосувати не тільки за партію, але й окремого кандидата з її окружного списку – не виправдав острахів. Побоювання стосувалися того, що виборці не стануть самостійно вписувати номер кандидата й обмежаться позначкою навпроти партії, яку підтримують.

Зважаючи, що в Україні не було прецедентів голосування за «моделлю „відкритих” чи „гнучких” списків, очікувані відсотки преференційного голосування за конкретних кандидатів були нижчими, ніж у країн із відповідним досвідом. Однак у підсумку відсоток використання преференційного голосу виявився несподівано високим — у середньому 80% (коливається від 75,5% до 84,3%, залежно від регіону). На рис. 2, 3 наведено відповідні відсотки в розрізі округів та регіонів»[57].

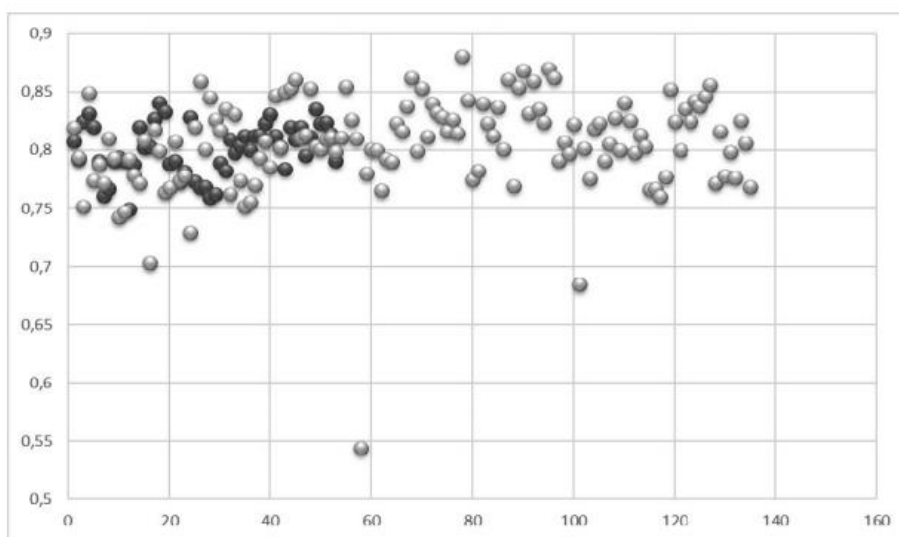


Рис. 2. Відсоток виборців, які скористалися преференційним голосом за кандидата зі списку на виборах до обласних рад (2020) у розрізі округів.

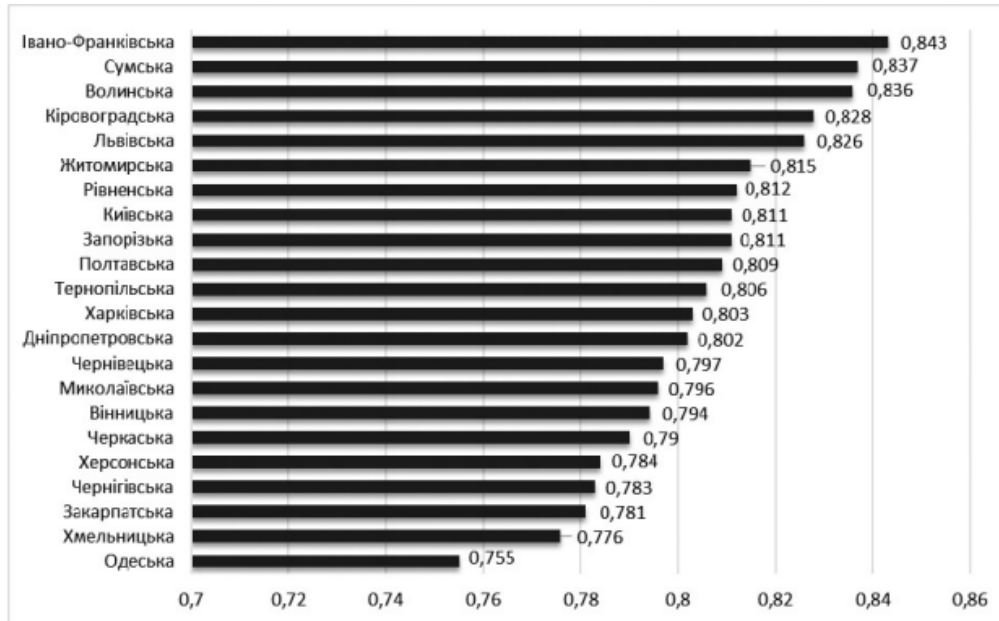


Рис. 3. Відсоток виборців, які скористалися преференційним голосом за кандидата зі списку на виборах до обласних рад (2020) у розрізі регіонів.

У Бюро з демократичних інститутів та прав людини (БДІПЛ) ОБСЄ заявляють, що «місцеві вибори в Україні 25 жовтня відбулися спокійно, з дотриманням відповідних процедур і були добре організовані. Серед понад 23 тисяч обраних кандидатів за пропорційної виборчої системою (обласні, районні ради та ради громад із кількістю виборців понад 10 тисяч), переважна більшість осіб пройшли по ЄБВО (списки партій) – 59,4% та лише 40,6% по ТВО. Якщо не брати до уваги, сільські та селищні громади, то отримаємо практично тотожний показник: по ЄБВО було обрано 58,1% депутатів, по ТВО – 41,9%. Якщо брати до уваги тип ради, до якого відбуваються вибори, то найбільший шанс бути обраним в межах округу був при балотуванні до обласної ради – 54%, в той же час до ради громади складав лише 37,9%. Іншими словами, чим більшим за кількістю виборців був виборчий округ, тим більше шансів було бути обраним в межах цього округу»[2].

Аналіз результатів виборчої кампанії 2020 року до місцевих органів влади дозволяє виокремити кілька важливих тенденцій у внутрішньополітичних процесах, що відбуваються в Україні. У тому числі, стосовно деяких особливостей розвитку партійної системи та процесів регіоналізації. Отримані дані, у свою чергу, сприятимуть більш точному визначенню основних ризиків

для системи державного і політичного управління та мають бути враховані при формуванні стратегії подальшого регіонального розвитку країни, зокрема – перспектив завершення реформи децентралізації. «Серед основних тенденцій регіонального та внутрішньополітичного розвитку країни, за підсумками виборів-2020, можна назвати концентрацію голосів виборців навколо парламентських та впливових «регіональних» політичних партій при одночасному збереженні високого рівня фрагментації місцевих рад депутатів (відносно великої кількості політичних партій, представлених у місцевих радах депутатів). Метою запровадження майже повсюдно (за виключенням населених пунктів із кількістю виборців до 10 тис. громадян) пропорційної системи виборів до місцевих рад депутатів було, у першу чергу, було прагнення сприяти чіткому визначенню суб'єктів політичної відповідальності. Або, іншими словами, створення таким умов, за якими до місцевих рад депутатів можуть потрапити лише представники політичних партій – більш-менш сталих суб'єктів політичного процесу, що нести будуть відповідальність за дії депутатів, яких ці партії привели до влади. Важливим очікуваним результатом задіяної системи виборів була концентрація голосів виборців навколо більш прохідних політичних проектів та, відповідно, зменшення кількості партій, представлених у місцевих радах депутатів»[33]. Проте ефекту зменшення числа партій, представлених у місцевих радах депутатів не відбулося, навпаки відбувся зворотній ефект – поява багатьох дрібних місцевих партійних організацій. Також можемо відмітити зростання кількості обраних жінок як депутаток місцевих рад до 30 %. Проте менший відсоток жінок було обрано на посади голів місцевих рад.

Отже, до позитивних зрушень оновленого виборчого законодавства можемо віднести встановлення: власне пропорційної виборчої системи з відкритими списками на місцевих виборах; гарантоване представництво жінок у кожній трійці виборчого списку; мажоритарної системи відносної більшості в багатомандатних виборчих округах – 24 мандати в районах і містах, там де менше 90 тис. виборців селищних і сільських рад. Важливо врахувати позитивний досвід та недоліки, що проявилися на виборах 2020-го року.

Готуючи зміни до Виборчого кодексу, потрібно також ретельно вивчити фінальні звіти місій міжнародних спостерігачів та пропозиції українських спостерігачів і суб'єктів виборчого процесу. За рекомендаціями політологів, зміни варто готувати одразу ж після виборів і ухвалювати вже на наступній сесії Верховної Ради. Щоб не вийшло як, з останніми змінами до виборчого законодавства, що були проголосовані занадто пізно, всупереч міжнародним принципам виборчого права і додали деструктиву у виборчий процес. Змінені правила гри на виборах мають бути зрозумілі всім потенційним кандидатам заздалегідь, оскільки це відповідатиме міжнародним стандартам та кращим практикам проведення виборів.

3.2. Напрями удосконалення регулювання виборчої системи на місцевих виборах

Нова виборча система породила нові проблеми і загострила старі, які були у попередніх системах. Висновки міжнародних спостерігачів, український громадських організацій, міжнародних організацій щодо виборів проведених в жовтні 2020 р. засвідчили необхідність удосконалення вже нового виборчого кодексу.

Як ми вже зазначали, Виборчий кодекс «частково вирішив питання округів без депутатів та партизації місцевих рад, але "відкритість виборчих партійних списків" експерти ставили під сумнів»[24]. Відкритим залишилося питання обрахунку округів та виборців, хоч станом на 2023 р. децентралізаційні процеси майже завершені, повномасштабне вторгнення внесло свої корективи.

Одними з найважливіших підстав прийняття Кодексу ініціатори назвали відсутність впливу виборців на персональний склад виборного органу, деперсоніфікований спосіб голосування виборців, а також відмінності у регулюванні подібних чи й ідентичних виборчих відносин різними актами законодавства. Задля виправлення таких недоліків, Кодексом запроваджується застосування нового для української виборчої практики принципу голосування – за напіввідкриті виборчі списки, що є основною новелою нормативно-правового акта та важливим кроком у забезпеченні зв'язку електорату з

обранцями. Натомість, деякі питання забезпечення адекватного та ефективного представництва виборців, їхнього взаємозв'язку з обранцями залишаються невирішеними. Так, згідно зі ст. 192 Кодексу, «на виборах депутатів міських, селищних та сільських рад з кількістю виборців менше 75 тисяч, у кожному окрузі може бути обрано від 2 до 4 депутатів. Така ж кількість депутатів від округу обирається на виборах до районних рад, де вибори проводяться в багатомандатних виборчих округах»[4].

Така ситуація призвела до суттєвої невідповідності представництва в радах. Наприклад, були ситуації, коли від села з населенням 800 осіб було представлено 2 депутати, а від міста з населенням 35 тис. осіб – 4. Відтак, на думку аналітиків, «можливим шляхом вирішення вказаної проблеми, вбачається, може бути формування територіальних виборчих округів, що входять до складу багатомандатного, відповідно до кількості виборців. Враховуючи таку вищезазначену ціль ухвалення Кодексу, як уникнення деперсоніфікованого голосування виборців, а також відповідні зауваження Президента України, наявна потреба розподілу всіх мандатів виключно на засадах персоніфікованого голосування шляхом зменшення або скасування бар'єра для просування кандидатів у списках. Також варто погодитися із зауваженням щодо потреби запобігання домінуванню в територіальних і дільничних виборчих комісіях парламентських партій. Політичні партії, представлені парламентськими фракціями, мають перевагу перед непарламентськими політичними силами через те, що від перших принаймні один і максимально два члени кожної дільничної й окружної виборчих комісії може бути представлено, а від других максимальна кількість – один член комісії (ч. 2 ст. 203 Кодексу)»[57].

У масштабах 28 міста, області відмінність у таких числах є значущою. Водночас не зрозуміло, як політичні партії, що мають всеукраїнський статус, співвідносяться з природою місцевого самоврядування, закріпленою, зокрема, у розділі XI Конституції України та Європейській хартії місцевого самоврядування. «Слід погодитися з пропозиціями про включення до Кодексу положень про регулювання статусу Центральної виборчої комісії та

Державного реєстру виборців (вони були у ветоаному кодексі) і про референдуми (з можливою зміною назви кодексу), передусім місцеві, а також про включення до розділу II Конституції України або принаймні до Кодексу норми про стабільність виборчого законодавства»[57].

Одне із запропонованих нововведень, яке, може структурувати систему державного управління та закінчити децентралізацію, – розподіл місцевого самоврядування на два рівні: громади та області, без рівня «район». На рівні громади мають розподілятися фінанси й повноваження, формуватися бюджет, надаватися державні послуги та розроблятися стратегія розвитку громади. Та сама формула пропонується також і для області – прийняття загального бачення розвитку регіону. Таким чином облрада і виконком формально стануть «бюджетним комітетом», що розподіляє ресурси на регіон.

Також одразу після прийняття виборчого кодексу в 2019 р. в профільному комітеті Верховної Ради почалася дискусія про необхідність внесення до четвертої книги, яка регулює порядок проведення місцевих виборів, змін технічного характеру, для уможливлення проведення перших та чергових виборів у жовтні 2020 року. Таким чином, «Верховна Рада України IX скликання не змогла забезпечити гарантії стабільності виборчого законодавства та уникнути попередньої неналежної практики оновлення виборчого законодавства безпосередньо перед виборами. Особливої складності ситуації додавала відсутність законодавчого регулювання нового адміністративно-територіального устрою, зумовленого процесами завершення реформи децентралізації, на базі якого мали бути проведені місцеві вибори. Парламенту не вдалося прийняти зміни до Конституції в частині адміністративно-територіальної реформи. База територіальної організації місцевих виборів на сьогодні визначена Законом України “Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад”, який закріпив визначення адміністративних центрів територіальних громад та їх територій за затвердженими Кабінетом Міністрів України перспективними планами, натомість Постановою Верховної Ради України від 17.07.2020 закріплено новий районний поділ. Проте Парламент

повинен завершити реформу децентралізації та територіального устрою, розпочавши процедуру ухвалення змін до Конституції невідкладно після проведення виборів»[33].

На жаль, відтермінування в часі нового етапу виборчої реформи призвело до поспішної підготовки та напрацювання поправок, а також до браку часу на їх належний техніко-юридичний виклад.

Аж на початку травня профільний комітет розпочав роботу над змінами, якими було запропоновано «не лише технічні зміни до книги щодо місцевих виборів, а й комплексне оновлення практично всіх розділів книг Виборчого кодексу, в тому числі зміна порогу застосування пропорційної виборчої системи на місцевих виборах, оновлення порядку проведення президентських та парламентських виборів, розширення повноважень ЦВК в частині можливості проведення виборів із застосуванням електронних технологій. Між першим та другим читанням до законопроекту було внесено велику кількість поправок, зокрема знижено поріг застосування пропорційної виборчої системи для територіальних громад з 15 до 10 тисяч виборців, включено до проєкту зміни до Кримінального кодексу та Кодексу про адміністративні правопорушення»[24].

Профільний з питань виборчого законодавства Комітет Верховної Ради та парламент у цілому продемонстрували спрямованість на уникнення монопольного впливу однієї політичної групи на остаточні правила проведення виборів. Водночас широкий парламентський компроміс включав і домовленості щодо політично вмотивованих рішень з питань виборчої системи та окремих аспектів адміністрування виборів.

На думку аналітиків, до «основних переваг оновлення виборчого законодавства в процесі реформи вересня 2019 – липня 2020 року належать:

- Врегулювання проблемних аспектів реалізації виборчого права внутрішньо переміщеними особами та іншими мобільними групами виборців (зокрема, трудовими мігрантами) та виборцями, які вибули з місця попередньої реєстрації.
- Посилення ефективності законодавства з питань протидії виборчим

злочинам, їхнього розслідування та застосування відповідних санкцій до порушників.

- Покращення умови для забезпечення виборчих прав людей з інвалідністю, які досі зіштовхуються із суттєвими перешкодами із доступом до приміщень дільниць, участі у роботі виборчих комісій та під час ознайомлення із матеріалами передвиборної агітації.
- Закріплення вимог до гендерного представництва під час формування списків кандидатів та висування переліку кандидатів у багатомандатних мажоритарних округах»[35].

Ключовими недоліками виборчого законодавства на сьогодні є: «Поширення пропорційної виборчої системи на територіальні громади із кількістю 10 тис. виборців і більше, внаслідок чого кардинально скорочено можливості для самовисування, скасування виборності старост у ОТГ менше ніж за два місяці до початку виборчого процесу, що не відповідає міжнародно визнаним стандартам демократичних виборів. Встановлення мінімальної кількості голосів виборців, необхідних кандидату для просування у першу частину територіального виборчого списку (25% від виборчої квоти), що зменшує вплив голосів виборців на обрання кандидата, тобто на забезпечення справжньої відкритості виборчих списків. Неврегульованість процедури прийняття висновків обласних військово-цивільних адміністрацій про неможливість проведення перших місцевих виборів в окремих громадах Донецької та Луганської областей. Наявність у тексті Кодексу термінологічних розбіжностей, що породжують неможливість застосування норм закону, зокрема, встановлення внаслідок недоліків техніко-юридичного доопрацювання, розміру заборони розповсюдження брендіваних матеріалів передвиборної агітації, виготовленої з виборчого фонду, на рівні більше 1 грн 02 коп.»[33].

Прийняття Виборчого кодексу України стало важливим кроком на шляху уніфікації українського виборчого законодавства та приведення його у відповідність до міжнародних стандартів та кращих практик. Разом з тим, в процесі роботи над удосконаленням Виборчого кодексу за результатами

розгляду вето Президента, парламентом не було приділено належну увагу тим його положенням, які встановлюють порядок організації та проведення місцевих виборів. В результаті тривалість окремих етапів виборчого процесу (у тому числі утворення виборчих округів) за чинним Кодексом є надто короткою, що суттєво ускладнює, а то й взагалі унеможлиблює реалізацію відповідних заходів у встановлений для них строк. Загальні положення Кодексу та положення, якими встановлено порядок проведення місцевих виборів, містять і ряд інших недоліків.

Зокрема, передбачена «Виборчим кодексом пропорційна система з відкритими списками, за якою формуватимуться обласні ради та міські ради у містах з кількістю виборців не менше 75 000, є системою з відкритими списками лише «на папері» - через ряд включених до неї елементів закритості (починаючи від розподілу частини мандатів за закритими списками, особливої форми бюлетенів, яка фактично схиляє виборців голосувати за регіональні партійні списки, а не конкретних кандидатів у таких списках, і закінчуючи встановленням 25% бар'єру, який необхідно набрати кандидату для просування уверх списку, і який фактично є «непідйомним» для абсолютної більшості кандидатів), партії і далі зберігатимуть повний контроль над черговістю розподілу мандатів між своїми кандидатами»[35].

Процедура встановлення підсумків голосування та результатів виборів за Виборчим кодексом є громіздкою і дещо незрозумілою для членів комісій, які адмініструватимуть вибори.

Окремі проблеми виборчого законодавства взагалі не можуть бути вирішені змінами до Виборчого кодексу і потребують внесення системних змін до суміжних актів – Кримінального кодексу, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону «Про Центральну виборчу комісію» та Закону «Про Державний реєстр виборців».

Передбачені зміни, які необхідно внести, спрямовані на удосконалення загальних положень Виборчого кодексу, які застосовуватимуться на місцевих виборах, а також положень Книги 4 Кодексу, яка безпосередньо регламентує порядок проведення виборів. При цьому враховано переважну більшість

положень спрямованих на удосконалення, а не погіршення регулювання виборів, зокрема – в частині посилення відповідальності за порушення виборчого законодавства, підвищення доступності виборів для людей з інвалідністю, запровадження можливості подання певних документів до виборчих комісій в електронній формі, удосконалення процедур реєстрації виборців тощо.

Пропонується «посилити політичну конкуренцію, відкритість партійних списків на місцевих виборах і зменшити можливості для втручання партійних лідерів в центрі у роботу місцевих рад шляхом:

- скасування імперативного мандату для депутатів місцевих рад, який не застосовується в демократичних країнах і давно критикується Венеційською комісією з огляду на широкі можливості для політичної корупції та маніпуляції, пов'язані з відкликанням «небажаних» та «незручних» депутатів;
- посилення відкритості партійних списків на місцевих виборах шляхом закріплення положення, за яким для просування по списку кандидату необхідно отримати лише 5% від виборчої квоти, а не 25%, як передбачено чинним Кодексом;
- надання кандидатам у партійних списках можливості створювати власні виборчі фонди, що не передбачено чинним Виборчим кодексом;
- запровадження можливості одночасного балотування до рад різних рівнів, які формуються за пропорційною системою з відкритими списками, а також одночасного балотування на посаду голови та депутата ради у тій самій адміністративно-територіальній одиниці;
- запровадження можливості висування кандидатів на виборах партійними організаціями вищого рівня, якщо партією не було утворено організації на нижчому рівні, що сприятиме допуску до виборів нових партій, які не встигли розбудувати регіональні та місцеві мережі.
- встановлення чітких вимог до визначення меж виборчих округів;
- збереження кількісного складу рад на рівні, передбаченому чинним Виборчим кодексом;

- посилення прозорості в діяльності виборчих комісій у відповідності до рекомендацій неурядових організацій, які здійснюють спостереження за виборами;
- збереження існуючих вимог до протоколів про підрахунок голосів і підсумки голосування, що зменшуватиме ризики фальсифікацій і посилюватиме прозорість виборчого процесу;
- спрощення процедури надання дозволу на здійснення спостереження для громадських організацій;
- збільшення строків на подання скарг і адміністративних позовів у виборчих спорах до 5 днів;
- посилення адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення виборчого законодавства»[22].

Прийняття даних змін усуне недоліки та прогалини в регулюванні окремих виборчих процедур у чинному Виборчому кодексі України, створить належні умови для реалізаціями громадянами права на участь у місцевих виборах, посилить існуючі гарантії забезпечення та захисту виборчих прав, сприятиме більш активній політичній конкуренції на виборах, сприятиме розвитку внутрішньопартійної демократії, забезпечить приведення національного у відповідність до кращих міжнародних практик. Ці місцеві вибори стали першими, що проводились за складною виборчою системою, запровадженою новим Виборчим кодексом України, який був прийнятий у грудні 2019 року, з останніми поправками, внесеними у вересні 2020 року. Новий кодекс в цілому враховує рекомендації представників громадянського суспільства та експертів з виборчих питань щодо ширшого включення різних зацікавлених сторін до виборчого процесу. Наразі, ми бачимо потребу, і вже є напруження та конкретні кроки, які спрямовані на виправлення недоліків виборчого законодавства.

Аналізуючи перебіг виборчої кампанії 2020 року до місцевих рад депутатів, труднощі із застосуванням нової виборчої системи, що спричинені неготовність партійної системи України до настільки широкого застосування пропорційної системи виборів, можемо погодитися з висновками міжнародних

спостережних місій, які, у тому числі, спираються на позиції українських експертів (таких, як Громадянська мережа ОПОРА, Громадський рух «Чесно», КВУ, Цент політико-правових реформ) щодо потреби внесення наступних змін до виборчого законодавства.

«1. Ряд проблем, пов'язаних зі складністю застосування нових модифікацій пропорційної та мажоритарної виборчих систем, широким застосуванням пропорційної системи виборів при відсутності відповідної регіональної партійної мережі та нерівномірним представництвом виборців, на нашу думку можливо вирішити шляхом встановлення мажоритарної виборчої системи відносної більшості з використанням одномандатних виборчих округів на виборах рад громад – міських, селищних, сільських, а також районних у містах рад (у разі їх збереження).

2. Зменшити обмежувальну норму (з 25% від виборчої квоти до, наприклад 5%, що співмірно із порогом для проходження партії) для зміни черговості у виборчих списках обраних депутатів. Це необхідно для зменшення вірогідності випадків, коли кандидати, що були розміщені високо у партійних списках в єдиному багатомандатному окрузі ставали депутатами, отримавши мізерну (або взагалі – нульову) кількість голосів виборців.

3. Військово-цивільні адміністрації мають визначити чіткі критерії, відповідно до яких проведення майбутніх виборів у громадах, що межують із тимчасово окупованими районами Донецької та Луганської областей, на деокупованих територіях буде визнане можливим та безпечним.

5. Скасувати грошову заставу для кандидатів у депутати, що обираються за мажоритарною системою. Запровадження грошової застави на цьому рівні створює нерівні умови для кандидатів, оскільки ті з них, хто є самовисуванцями, не можуть розраховувати на партійну фінансову підтримку, на відміну від кандидатів, що є членами партій. Демократичним принципом більше б відповідала заміна грошової застави збором підписів на підтримку висування кандидата. Як мінімум, такі зміни могли б бути застосовані до депутатів, що обираються у невеликих територіальних громадах (до 10 тис. виборів).

6. Встановити максимальну амплітуду кількості виборців, яких представлятимуть депутати, що обиратимуться за пропорційною системою виборів у багатомандатних виборчих округах до міських рад (у разі збереження пропорційної системи виборів до них). Розміри (за кількістю виборців) територіальних виборчих округів, на які поділяється єдиний багатомандатний виборчий округ, не повинні відрізнятися у кілька разів.

7. Протидія порушенням фінансової звітності під час проведення виборів: розробка ЦВК та НАЗК електронної системи подання фінансової звітності сприяла б дотриманню вимог щодо подання звітності, дозволила б покращити аналіз та громадський контроль; позитивний вплив на зменшення кількості порушень справить збільшення розміру штрафів за неподання або несвоєчасне подання фінансових звітів партіями та кандидатами.

8. Встановити (як це передбачено на виборах народних депутатів) верхню межу виборчого фонду організації партії, кандидата у депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови з метою створення більш рівних і справедливих умов проведення виборчої кампанії.

9. В залежності від характеру порушень, право подавати скарги мають кандидати, політичні партії, акредитовані спостерігачі та виборці. При цьому виборці мають право подавати скарги тільки якщо безпосередньо їх права (на їх думку) були порушені. Як зазначається у Попередніх висновках місії БДПЛ – такий підхід суперечить належній міжнародній практиці. Необхідно розширити права виборців на оскарження.

10. Крім того, необхідно розпочати широку дискусію в політичному та експертному колі щодо вивчення можливості запровадження виборчих процедур, що передбачають застосування дистанційних способів голосування, зокрема електронного голосування, як альтернативи зміні виборчої адреси»[35].

11. Розширити коло методів, способів за допомогою яких можуть вирішуватися спори, що виникають в виборчому процесі. Оскільки, в процесі обрання на місцевих виборах депутатів, голів відповідних рад виникає багато спірних моментів, конфліктів, а судовий розгляд спорів, що виникають в процесі виборів займає часто багато часу і в зв'язку з цим є неефективним.

Пропонуємо поширити практику застосування медіації як способу вирішення спорів на сферу конфліктів, що виникають в виборчому процесі.

Ще одним важливим викликом сьогодні для виборчої системи є повномасштабне вторгнення російської федерації та порушення суверенних кордонів нашої держави. У Верховній Раді України вже працює робоча група з питань зміни виборчого законодавства разом з міжнародними експертами та громадським сектором.

«Наразі комісія працює над редакцією проєкту закону про визначення територій, де вибори не проводитимуть. Ймовірно, що рішення про особливості виборчого процесу залежно від регіону прийматиме РНБО. Для Криму та окупованих нині територій Донецької і Луганської областей планують запровадити виборний мораторій до 2030 року. Наступним викликом є актуалізація Реєстру виборців через величезну кількість ВПО, частина з яких не зареєстрована. Як організувати голосування військовослужбовців, які перебувають в умовах активних бойових дій? Додаткова проблема – мільйони українців за кордоном, організувати процес голосування для них – завдання із зірочкою. Дільниць для голосування за кордоном бракувало ще на президентських виборах 2019 року»[54].

Підготовка до виборів потребуватиме «завчасного напрацювання й ухвалення необхідних законодавчих змін у відкритий та інклюзивний спосіб, забезпечення належного та рівного доступу партій до ЗМІ, відновлення виборчої інфраструктури, повернення обов'язку фінансового звітування партій. Це далеко не повний перелік викликів, але він окреслює питання, на які необхідно буде дати відповіді ще до завершення війни»[2].

Тому і народні депутати і політологи активно обговорюють варіант запровадження електронного голосування через Дію або поштою. Хоча ця система не лише дорога (як і уточнення Реєстру виборців), а й викликає дуже багато питань щодо законності та захищеності. У світі є досвід проведення електронних виборів. «Зокрема, Пітер Ербен наводить приклад західної Австралії, де нещодавно відбулися вибори з використанням однієї з найсучасніших систем голосування в інтернеті, однак результат анулювали і

голосувати довелося повторно»[2].

Останнім часом громадянське суспільство дедалі частіше висловлює занепокоєння чутками про те, що законодавці всерйоз розглядають можливість проведення повоєнних виборів за пропорційною системою із закритими списками. Загалом, як ми зазначали, міжнародні стандарти не надають переваги жодній із виборчих систем, адже кожна з них має свої переваги та недоліки. Ідея відкритих списків бере початок із обіцянок політиків після Революції гідності та відповідних рекомендацій Ради Європи та Венеційської комісії. Скасування мажоритарної складової системи розглядалось як засіб усунення зловживань в одномандатних округах, а відкриття партійних списків — як запобіжник продажу місць у закритих списках.

Проте в нашому випадку і така виборча система має недоліки. Це, наприклад, «гарантоване проходження першої дев'ятки кандидатів у загальному партійному списку. За цей список виборці в Україні не голосують узагалі, й перші дев'ятеро кандидатів у ньому стають обраними автоматично, без жодного голосу на свою підтримку. Можна припустити, що на ці дев'ять перших місць партії у багатьох випадках поставлять свого лідера та його найближче оточення, що дасть їм змогу гарантовано потрапити до парламенту.

Наступне те, що просунутись у гору регіонального списку й стати обраним зможе лише кандидат, який здобув на свою підтримку 25% ціни мандата (ціна мандата — це кількість голосів за прохідні партії, поділена на 450, тобто склад парламенту). Подолання цього 25-відсоткового бар'єр може стати нездійсненною мрією для більшості кандидатів у регіонах, адже виборці далеко не завжди голосуватимуть за окремих кандидатів (вони можуть голосувати лише за список загалом, а не за окремих кандидатів), і останнім бракуватиме індивідуальних голосів для просування по списку»[22].

Для вдосконалення системи та запобігання зловживанням деякі політологи та науковці пропонують:

- виключити гарантоване обрання перших дев'ятерох кандидатів у загальнонаціональних списках — воно посилює ризики купівлі прохідних місць у списках;

- забезпечити представництво регіонів у парламенті пропорційно не явці в день виборів, а кількості зареєстрованих у них виборців;
- зменшити бар'єр для просування кандидатів у регіональних списках з 25% до принаймні 5%, що дасть змогу виборцям реально впливати на персональний склад парламенту;
- забезпечити дієві можливості участі у виборах внутрішньо переміщеним особам та біженцям.

Висновки до розділу 3

Верховною Радою України 11 липня 2019 року прийнято Виборчий кодекс України, який має на меті забезпечити цілісне уніфіковане законодавче регулювання організації підготовки і проведення виборів в Україні та сприяти більш повній реалізації виборчих прав громадян, стабільності виборчого законодавства, дотриманню основних засад та принципів демократичних виборів.

В той же час Кодекс, на нашу думку, містить положення, що не узгоджуються із законодавчими актами, які є базовими у сфері виборів, не забезпечують належної регламентації й організації виборчого процесу, ефективного контролю за здійсненням виборчих процедур.

Пропонуються наступні основні засади місцевих виборів щодо визначення моделі виборчої системи:

Вибори депутатів сільської, селищної ради, міської ради (міста з кількістю виборців до 75 тисяч осіб), районної у місті ради проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах на які поділяється територія, селища, міста, територія об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади, територія району в місті. У кожному окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів.

Вибори депутатів районної ради проводяться за системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах. У кожному окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів.

Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, міських (міста з кількістю виборців у яких дорівнює або є більшою 75 тисяч осіб) проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками у багатомандатних виборчих округах, від регіональних організацій політичних партій.

Вибори сільського, селищного, міського (міст, кількість виборців у яких є меншою ніж 75 тисяч) голови проводяться за виборчою системою відносної більшості в єдиному сільському, селищному, міському виборчому окрузі.

Вибори міського (міст, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 75 тисяч) голови проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному міському виборчому окрузі, що збігається відповідно з територією міста згідно з існуючим адміністративно- територіальним устроєм або територією об'єднаної міської громади.

Вибори старости села, селища проводяться за виборчою системою відносної більшості.

Або, інакше кажучи: мажоритарна система з багатомандатними округами в межах громади - для виборів районних та обласних рад; мажоритарна виборча система у багатомандатних (або одномандатних) виборчих округах - для виборів рад громад та міських голів.

Виборчий кодекс, який діє сьогодні, по суті, дає переважні права визначати, хто буде обраний, керівництву партій, а не народу України. Тому умовою подальшого значного поступу України в реалізації виборчої реформи є прозорий та інклюзивний діалог щодо цих і багатьох інших викликів. Часу для такого діалогу досі залишається більш ніж достатньо. Хоча найактуальнішим пріоритетом була і залишається перемога України у війні, виборчу реформу потрібно проводити вже зараз, адже після війни державі доведеться швидко вирішувати безліч інших, не пов'язаних із виборами, проблем. Саме проведені вже зараз необхідні демократичні реформи дадуть змогу Україні, яка переможе агресора у війні, виграти мир заради майбутнього.

ВИСНОВКИ

Виклики сучасності, коронавірусна хвороба, повномасштабне вторгнення країни агресора, воєнний стан в Україні, зміна парадигмальних цінностей - актуалізують проблему пошуку моделі виборчої системи – визначального чинника формування ефективної системи публічної влади, визначення теоретичних засад та вироблення пропозицій застосування моделей різних виборчих систем на місцевих виборах в Україні.

Відповідно до поставлених у даному дослідженні завдань зроблено наступні висновки.

1. Визначено основні типи моделей виборчих систем за ознакою способу голосування: «представницька (куріальну), мажоритарна, пропорційна, змішана. 1. Куріальні виборчі системи спрямовані на забезпечення представництва в парламенті нечисленних етнічних та соціальних груп. 2. Мажоритарна виборча система - переможцем на виборах визнається кандидат, який набрав більшість (відносну, абсолютну, кваліфіковану) голосів виборців, що брали участь у голосуванні (у деяких випадках — від загальної кількості виборців). 3. Пропорційна система передбачає голосування за партійними списками, розподіл відповідних депутатських мандатів відбувається пропорційно числу голосів, набраних тією чи іншою партією на виборах. Дана система застосовується на основі одномандатних та багатомандатних округів. 4. Змішана виборча система яка містить елементи обох систем — мажоритарної та пропорційної.

Перевагами мажоритарної виборчої системи є тісний зв'язок виборців з депутатами і можливість ефективного представлення інтересів. Недоліком - витіснення з органів влади представників малих і середніх за своїм впливом партій, корупційні ризики. Пропорційна виборча система найточніше репрезентує громадську думку, більш справедлива, порівняно з іншими системами. Проте, її застосування пов'язане з труднощами під час формування виконавчого органу, що може негативно вплинути на ефективність цієї системи, зокрема на місцевому рівні. Від типу виборчої системи значною

мірою залежить представництво політичних сил в органах державної влади, можливість їх ротації, стабільність політичної системи, визначення курсу державної політики, збереження демократичних цінностей суспільства.

2. В еволюційному розрізі визначено наступні етапи формування виборчої системи України на місцевих виборах:

Перший етап (1994 р.) – встановлення мажоритарної системи у виборах як депутатів, так і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад. Другий етап (1996 р.) - ухвалення Конституції України, де вперше зафіксовано правовий статус громадянина як суб'єкта виборчого процесу. Третій етап (1998 р.) – прийняття ЗУ “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, який передбачав змішану мажоритарно-пропорційну виборчу систему для обрання депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад, а також мажоритарну виборчу систему відносної більшості для обрання сільських, селищних, міських, районних та обласних рад, а також сільського, селищного, міського голови. Четвертий етап (2004 р.) – прийняття ЗУ “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, який передбачав вибори сільських та селищних рад, а також сільських, селищних та міських голів за мажоритарною системою відносної більшості; міських, районних у містах, районних, обласних рад, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рад міст Києва та Севастополя – за пропорційною виборчою системою із закритими списками. П'ятий етап (2010 р.) - внесення змін до ЗУ “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”. Вибори сільських та селищних рад, а також сільських, селищних та міських голів залишалися за мажоритарною системою відносної більшості, проте вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад знову мали відбуватись за змішаною мажоритарно-пропорційною системою. Шостий етап (2015 р.) - прийняття ЗУ “Про місцеві вибори” кардинально змінило попередню практику. Вибори міського голови в містах із кількістю виборців 90

тисяч і більше мали відбуватися за мажоритарною системою абсолютної більшості, вибори міського голови решти міст, а також старости, сільського та селищного голів, депутатів сільських та селищних рад – за мажоритарною системою відносної більшості; вибори депутатів Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за пропорційною виборчою системою в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій із закріпленням кандидатів у територіальних округах. Сьомий етап (2020 р.) - набуття чинності Виборчим кодексом, який регулює на сьогоднішній день всі три типи виборів, в тому числі місцеві. Відповідно до Кодексу, вибори міських голів у громадах із кількістю виборців 75 тисяч і більше відбуваються за мажоритарною системою абсолютної більшості, вибори у сільські, селищні та міські ради, якщо кількість виборців у відповідній громаді становить 10 тисяч і більше, районні та обласні ради та Верховну Раду Автономної Республіки Крим – за пропорційною виборчою системою із відкритими списками, у той же час на виборах сільського, селищного та міського голови в містах із кількістю виборців до 75 тисяч передбачена мажоритарна виборча система відносної більшості в єдиному одномандатному окрузі.

3. Законодавство про місцеві вибори більшості європейських держав не дозволяє виявити переважаючий різновид виборчої системи, який є найбільш ефективним. У той же час, можна виділити певні спільні риси застосовуваних виборчих систем. 1) у переважній більшості країн Європи передбачена можливість висування не лише партійних, але і позапартійних (незалежних) кандидатів; 2) у більшості європейських держав на місцевих виборах застосовуються пропорційні або змішані виборчі системи з пропорційною складовою; 3) на місцевих виборах в Європі не є поширеною практика „блокування” партій. Іншими словами, партії висувають кандидатів на виборах самостійно, а не у складі блоків; 4) прослідковується тенденція до забезпечення представництва національних меншин та жінок у органах місцевого самоврядування; 5) у більшості європейських держав пропорційні виборчі системи на місцевих виборах є переважно персоніфікованими (голосування за

„напівзакриті” та „відкриті списки”). Голосування за закриті списки передбачене лише в окремих країнах; б) виборчі системи у більшості європейських країн на базовому рівні „прив’язані” до кількості виборців, які проживають на відповідній території, а не до виду органу, що формується.

4. З’ясовано особливості виборчих систем, що пропонуються для застосування під час місцевих виборів в Україні відповідно до кодифікованого акту – Виборчого кодексу: вибори депутатів сільської, селищної, міської ради (територіальних громад з кількістю виборців до 10 тисяч) проводяться за мажоритарною системою відносної 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. Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, районних у місті рад, а також депутатів міських, сільських, селищних рад (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше) проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій у територіальних виборчих округах, на які поділяється єдиний багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті, села, селища згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією міської, сільської, селищної територіальної громади. Вибори сільського, селищного, міського (міста з кількістю виборців до 75 тисяч осіб) голови проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в єдиному одномандатному сільському, селищному, міському виборчому окрузі, що збігається відповідно з територією села, селища, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією сільської, селищної, міської територіальної громади. Вибори міського (міста з кількістю виборців 75 тисяч і більше осіб) голови проводяться за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному міському виборчому окрузі, що збігається з територією міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією міської територіальної громади.

5. За результатами аналізу діючого законодавства та практики останніх місцевих виборів, пропонується наступні шляхи покращення моделі організації та проведення місцевих виборів в Україні:

- посилити політичну конкуренцію, відкритість партійних списків на місцевих виборах шляхом закріплення положення, за яким для просування по списку кандидату необхідно отримати лише 5% від виборчої квоти, а не 25%, як передбачено чинним Кодексом, що в свою чергу зменшить можливості для втручання партійних лідерів в центрі у роботу місцевих рад; скасувати імперативний мандат для депутатів місцевих рад; надати кандидатам у партійних списках можливості створювати власні виборчі фонди, що не передбачено чинним Виборчим кодексом; запровадити можливість одночасного балотування до рад різних рівнів, які формуються за пропорційною системою з відкритими списками, а також одночасного балотування на посаду голови та депутата ради у тій самій адміністративно-територіальній одиниці; посилити прозорість в діяльності виборчих комісій спростивши процедуру надання дозволу на здійснення спостереження для громадських організацій; збільшити можливості вирішення спорів, що виникають в виборчому процесі в адміністративному порядку.

Для негайного реагування на виклики сьогодення для виборчої системи, що пов'язані з повномасштабним вторгненням російської федерації та порушенням суверенних кордонів нашої держави, потрібно наступне: розробити проєкт закону про визначення територій, де вибори не проводитимуть протягом певного періоду після завершення війни; здійснити актуалізацію Реєстру виборців через величезну кількість ВПО, частина з яких не зареєстрована; організувати голосування військовослужбовців, які перебувають в умовах активних бойових дій; організувати процес голосування мільйонів українців за кордоном; здійснити відновлення виборчої інфраструктури; повернути обов'язок фінансового звітування партій; розробити нормативне регулювання запровадження електронної виборчої системи, чи голосування через «Дію».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Афанасьєва Мар'яна. Кодекс належної практики у виборчих справах в рішеннях Європейського Суду з прав людини та Верховного Суду. / 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 «Ваїте»“, 2021. С. 87-90. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/7/493111.pdf#page=86>
2. Вибори і війна: чому Україна має готуватися до виборів і чи можливо їх провести. Голос Америки. 06 листопада 2023. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/vybory-viyna-za-proty-zelenskyu-rada-yevropy/32673438.html>
3. Виборча реформа: шлях довжиною в десятиліття. 23 квітня 2021. URL: <https://www.oporaua.org/vybory/viborcha-reforma-shliakh-dovzhinoiu-v-desiatilittia-23025>
4. Виборчий кодекс України № 396-IX від 19.12.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>.
5. Виборчі системи з відкритими списками: в пошуках оптимальної моделі для України. Міжнародна фундація виборчих систем в Україні. К. 2017. URL: <https://socialdata.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/IFES-Ukraine-Kovryzhenko-et-al-Electoral-Systems-with-Open-Lists-May-2017.pdf>
6. Ворона П. В. Регіональні та республіканські аспекти функціонування виборчої системи Франції. // Актуальні проблеми державного управління. 2. 2010. С. 254-261. URL: <http://dspace.puet.edu.ua/bitstream/123456789/1684/1/05.pdf>
7. Гончаренко Н.І. Трансформація виборчої системи України: пошук оптимальної моделі. Науковий журнал «Політикус», № 3. 2016. С. 48-51. URL: http://politicus.od.ua/3_2016/12.pdf
8. Гонюкова, Лілія. "Особливості застосування змішаної виборчої системи в Україні." Вісник Національної академії державного управління при

Президентові України. 2 . 2013. С. 164-170.

9. Гранчак Т., Рудь І. Місцеві вибори 2015: попередні результати / Т. Гранчак, І. Рудь // Резонанс. 2015. № 76. С. 4–18.

10. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади: документ Ради Європи від 16 листоп. 2009 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_946/print1360689270650552

11. Давидович Я. В. Досвід застосування пропорційної виборчої системи в Україні // Вибори та демократія: наук. просвіт.-правничий журн. К. 2007. № 2 (12). С. 121–124.

12. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: наук.-практ. посіб. / Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України, Ліберальне молодіжне об'єднання (ЛІМО); упоряд.: О. В. Бейко [та ін.]; ред. М. О. Пухтинський, В. В. Толкованов. К. : Крамар, 2003. 400 с.

13. Жемчужникова Катерина. Історія виборів: виборчі системи в Україні. Опора. 22 лютого 2021. URL: <https://www.oporaua.org/vybory/istoriia-vivoriv-viborchii-sistemi-v-ukrayini-22821>

14. Законодавство про місцеві вибори: пошук балансу між конституційністю, доцільністю та реальністю // Часопис Парламент. 2005. № 7. С. 29 – 46.

15. Збірник правових позицій Верховного Суду щодо захисту виборчих прав / упоряд.: М.І. Смокович, О.А. Губська, В.М. Соколов; відпов. за вип. Н.Л. Богданюк, Ж.А. Букань, Н.В. Богашева; Верховний Суд. Київ : „Компанія «ВАІТЕ»“, 2021. 78 с. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/zbirnyk.pdf

16. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз. Пер. з фр. В. Ховхуна. К. : Основи, 1996. 420 с.

17. Ільницький М.С. Вибори в демократичних державах: порівняльно-правове дослідження. Автореферат дис. на здобуття наук. ст. д.ю.н. Харків.

2019. 42 с.

18. Конституція України: прийнята на п'ятій сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

19. Камінська Н. В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна : монографія. Нац. акад. внутр. справ, Київ. ун-т туризму, економіки і права. К. 2012. 405 с.

20. Климкова І. І. Вибори і виборчі системи : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / І. І. Климкова, М. А. Остапенко. — К. : ДП «Видавничий дім «Персонал» 2011. 160 с.

21. Ключковський Ю.Б. Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні: монографія. Київ: Ваіте, 2018. 908 с.

22. Ковриженко Д. Реформа виборчої системи в Україні: наступні кроки. Дзеркало тижня. 2 червня. 2023. URL: <https://zn.ua/ukr/reforms/reforma-vivorchoji-sistemi-v-ukrajini-nastupni-kroki.html>.

23. Кодекс належної практики у виборчих справах. Керівні принципи та пояснювальна доповідь. Висновок Венеціанської Комісії за демократію через право. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2- cor-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2- cor-ukr)

24. Кононенко П. П. Модифікації виборчих систем: порівняльний аналіз. // Вісник ХНТУ № 2(85). 2023 р. URL: https://journals.kntu.kherson.ua/index.php/visnyk_kntu/article/download/278/268

25. Лендъел М. О. Правові можливості для формування допоміжних рівнів та органів самоорганізації у країнах Європи: досвід для України. URL: <http://samoorg.com.ua/blog/2013/03/04/pravovi-mozhливosti->

26. Мельтюхова Н. М. Досвід європейських країн з організації місцевого самоврядування на базовому рівні // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. ХРІДУ НАДУ. 2010. Вип. 4 (31). URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trpu/2010_4/doc/2/02.pdf

27. Михайлишин Л. Р. Системи місцевого управління зарубіжних країн:

порівняльний аналіз: монографія; за наук. ред. О. Д. Лазор. Львів : ЛРІДУ НАДУ. 2009. 226 с.

28. Михальченко Микола, Самчук Зореслав. Порівняльний аналіз європейських виборчих систем. ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України. Наукові записки. Вип. 50. 2018. С. 267-286. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/mychalchenko_porivnialnyi.pdf

29. Мохончук Б. С. Виборчі системи: порівняльно-правове дослідження: монографія. Харків: Юрайт, 2021. 304 с. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/SENMK/Mohonchuk-21.pdf

30. Муніципальне право України: підручник / В. Ф. Погорілко [та ін.]; ред. В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький. К. : Юрінком Інтер, 2006. 592 с.

31. Мяловицька Н. Виборчі системи: досвід європейських держав // Вісник Центральної виборчої комісії. 2008. № 1 (11). С. 61-68.

32. Нестерович В.Ф. Виборча кампанія: Словник сленгових термінів та виразів. Київ: Видавництво Ліра-К, 2020. 648 с.

33. Основні напрями удосконалення законодавства з місцевих виборів у контексті кодифікації виборчого законодавства. Аналітична записка / Нац. ін-т стратегіч. дослідж. URL: <http://www.niss.gov.ua/>

34. Офіційний сайт Центральної виборчої комісії. URL: <https://www.cvk.gov.ua/>

35. Павленко І. А., Даниляк О. О., Макаров Г. В. Нормативно-правове забезпечення та управління виборчим процесом – оцінка ефективності та рекомендації (за підсумками виборчої кампанії-2020). // Національний інститут стратегічних досліджень. 2021. URL: <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2021.03>

36. Палінчак, М. М., Лешанич М. М.. Виборча система України. The Electoral system of Ukraine. / Регіональні студії (2021). С. 67-76.

37. Панкевич І.М. Традиція виборності влади в Україні: монографія. Львів: ЛНУ ім. І. Франка, 2015. 488 с.

38. Парламентська Асамблея Ради Європи: міжнародна місія зі спостереження за виборами (ММСВ) Україна — Позачергові вибори

Президента, 25 травня 2014 року – Заява про попередні висновки та результати
URL: <http://www.osce.org/uk/odihr/elections/ukraine/119080?download=true>

39. Пономарьова Г.П., Матвейчук А.В., Матвейчук А.В. Выборчі системи для проведення місцевих виборів: досвід країн вишеградської групи. Forum Prava, 2018. (2). 115–123. URL: <http://forumprava.pp.ua/files/115-123-2018-2-----,-----,-----16-.pdf>

40. Про вибори депутатів Верховної Ради АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 35–36. – Ст. 382.

41. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91.

42. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України. Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 26, ст.892.

43. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України // Голос України від 12 черв. 1997 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1997. – № 24
Зі змінами, внесеними згідно із Законом України № 997-V (997-16) від 27 квіт. 2007 р. – № 33.

44. Про місцеві вибори. Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 37-38, ст.366.

45. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування : Закон України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР // Голос України. – 1997. – 19 лип.

46. Про Центральну виборчу комісію. Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 36, ст.448.

47. Про вибори народних депутатів України. Закон України від 18.10.2001 р. N 2766-III. (втратив чинність). Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, N 51-52. RL<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2766-14#Text>

48. Пряма демократія на місцевому рівні: форми і механізми здійснення в розвинених країнах світу. URL: old.niss.gov.ua/Monitor/July2009/30.htm

49. Пухтинський М. Європейські орієнтири місцевого і регіонального

розвитку: зб. матеріалів та документів К. Вид-во Акад. муніцип. упр., 2009. 508 с.

50. Райковський Б. С. Вибори та виборчі системи: політологічний вимір / Б. С. Райковський. К. : Парламент. вид-во, 2009. С. 184.

51. Рыбачук М., Райковський Б. Аналіз концепцій сучасних моделей виборчих систем. // Політичний менеджмент. 2009. №3. С. 46-59. URL: <http://dspace.nbuiv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/59801/04-Rybachuk.pdf?sequence=1>

52. Слободян Т.З. Виборча система до органів місцевого самоврядування в Україні та Республіці Польща: порівняльний аналіз // 25 LAT POLSKIEJ SAMORZADNOSCI. - CHELM, 2016. С.313-323.

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

54. Стешенко Анна. Повоєнні вибори: коли та за якими правилами? LB.UA. 27 березня 2023. URL: https://lb.ua/news/2023/03/27/550073_povoienni_vibori_koli_yakimi.html

55. Теліпка В. Е., Овчаренко А. С. Міжнародне публічне право: Навч. посіб. / За заг. ред. Теліпка В.Е. К.: Центр учбової літератури, 2010. 608 с. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/CUL/26_2-Mizhnarodne_publichne_pravo-Telipko2010.pdf

56. Федоренко В.Л. Виборче право і виборчий процес як складники системи сучасного конституційного права України (теоретико-методологічні аспекти) // Вибори та демократія. 2007. № 4 (14). С. 18-24.

57. Фісун Олександр, Авксентьев Антон. Дворівнева пропорційна виборча система в Україні: крос-регіональний аналіз першої апробації. // Political Studies. №2. 2021. С. 62-79.

58. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн: академічний курс: підручник: затв. МОНУ /.- 2-ге вид., перероб. і доп. – Київ : Юрінком Інтер, 2011. 464 с.

59. Шведа Ю. Вибори та виборчі системи. Європейські стандарти та

досвід для утвердження демократії в Україні: монографія. Львів, 2010. 462 с.

60. Щедрова Г. П. Виборча система як чинник ефективності ротації еліт і демократичних зрушень в Україні // Вісник Дніпропетровського університету. Серія : Філософія. Соціологія. Політологія. 2015. № 4. С. 24-30. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vdufsp_2015_4_6.

61. Party List Proportional Representation. Electoral Reform Society. URL: <https://www.electoral-reform.org.uk/voting-systems/types-of-voting-system/party-list-pr/>