

## Основні характеристики нового Закону України «Про місцеві вибори»

Зважаючи на реформу місцевого самоврядування та процес децентралізації влади, що зараз проходять в Україні, дослідження місцевого виборчого законодавства є актуальним завданням, що стоїть перед політичною наукою. У статті проаналізовано основні положення Закону України «Про місцеві вибори» та схарактеризовано його позитивні та негативні аспекти. Застосовано такі методи, як спостереження, порівняння, аналіз і синтез, прогнозування. Результати дослідження становлять аналітичний матеріал для політичних партій, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, який можна використати під час виборчих кампаній та вироблення відповідних висновків щодо подальшої діяльності місцевих організацій політичних партій та представницьких органів місцевого самоврядування. Наукова новизна полягає в тому, що це одна з перших наукових статей, у якій здійснено аналітичний аналіз нового місцевого виборчого законодавства.

**Ключові слова:** місцеві вибори, партії, виборча система, місцеве самоврядування, місцева рада, депутат, виборці.

**Постановка наукової проблеми та її значення.** Дослідження механізмів формування представницьких органів місцевого самоврядування – каналу реалізації народного суверенітету та основи демократичного ладу держави та суспільства – особливо важливе зараз, коли в Україні проходить реформа децентралізації влади з розширенням повноважень муніципальної влади та триває робота над внесенням відповідних змін до Конституції України. У зв'язку з цим наукове дослідження виборчих систем, на основі яких формуються місцеві ради, є актуальним завданням вітчизняної політичної науки у контексті необхідності вироблення пропозицій щодо вдосконалення Закону України «Про місцеві вибори».

**Аналіз досліджень цієї проблеми.** До теми місцевого виборчого законодавства періодично зверталися науковці і практики державного будівництва, однак вона все ще залишається недостатньо дослідженою, а тому, безумовно, потребує більш серйозної уваги. Зазначеній проблематиці присвячені лише окремі дослідження [1].

У контексті вироблення концептуальних засад формування представницьких органів місцевого та регіонального самоврядування важливе місце займає вивчення місцевого виборчого законодавства, яке безпосередньо впливає на якість депутатського корпусу та керівний склад органів місцевого самоврядування. Однак дослідження Закону України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 р. № 595 (далі – Закон) та результатів місцевих виборів 25 жовтня 2015 р. у політичній науці лише започатковується. Саме цій проблемі присвячена наша стаття.

**Мета статті** – проаналізувати основні положення Закону України «Про місцеві вибори» та охарактеризувати його позитивні та негативні аспекти.

**Виклад основного матеріалу й обґрунтування результатів дослідження.** За роки незалежності в Україні апробовано основні види виборчих систем від мажоритарної до пропорційної, однак вони так і не забезпечили адекватного суспільним запитам політичного представництва в органах місцевого й регіонального самоврядування та професійного, відповідального депутатського корпусу. Запроваджена Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 р. № 2487-VI змішана (мажоритарно-пропорційна) виборча система щодо виборів до міських, районних та обласних рад була викликана недосконалістю попередньої пропорційної системи із закритими партійними списками, що не виправдала суспільних очікувань. Однак і змішана система не стала кроком уперед у розвитку муніципальної влади, про що детальніше у статті автора [3]. Зважаючи на це та одну з основних вимог Революції гідності щодо «перезавантаження» органів місцевого самоврядування, український парламент змушений був вдатися до чергової зміни місцевого виборчого законодавства. Черговий пошук оптимальної виборчої системи завершився прийняттям Верховною Радою 14 липня 2015 р. Закону України «Про місцеві вибори». Зважаючи на те, що він приймався у нестабільній політичній обстановці, нашвидкоруч, спричинив гарячі дискусії та викликав бурхливу критику з усіх боків: політиків, політологів, експертів, журналістів, громадськості. Зокрема, заступник голови Центральної виборчої комісії А. Магера назвав цей закон «імпортованим з Росії секонд-хендом» і калькою із закону, що застосовувався на виборах до законодавчих зборів Санкт-Петербурга 2011 р. [2].

Прийняття зазначеного Закону фактично за місяць до початку виборчого процесу та призначення парламентом 17 липня місцевих виборів на 25 жовтня [6] створило додаткові труднощі для проведення цих виборів. Найперше це стосувалося підготовки членів виборчих комісій та роз'яснення основних положень закону виборцям. Провести якісну роботу з цих питань у короткий термін було майже неможливо. У результаті значна частина членів виборчих комісій не була належним чином підготовлена до організації голосування. З іншого боку, непоінформованість громадян щодо особливостей складної виборчої системи стала однією з причин низької явки виборців.

На жаль, парламенту не вдалося вирішити ще одну вкрай болючу для вітчизняного виборчого процесу проблему – обмеження політичної реклами. Особливості здійснення передвиборної агітації у формі політичної реклами мали бути визначені змінами до закону, який встановлює питання реклами [5, с. 24]. Однак Верховна Рада так і не спромоглася їх прийняти, що зберегло нерівні умови для учасників виборів.

Уперше за весь період незалежності вибори відбулися не на всій території держави. Зважаючи на військові дії в Донецькій і Луганській областях та наявність тимчасово окупованої території Криму, що унеможливило забезпечення стандартів проведення виборів Організації з безпеки і співробітництва в Європі, провести вибори на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, а також на окремих територіях Донецької та Луганської областей було неможливо. Це передбачалося п. 4 Прикінцевих та перехідних положень Закону [5, с. 24].

Основні новації Закону такі:

- пропорційна виборча система з відкритими списками для виборів до міських, районних та обласних рад;
- проведення виборів старост;
- мажоритарна система абсолютної більшості виборів міських голів у містах, кількість виборців у яких дорівнює або понад 90 тис.;

- відновлення інституту самовисування на посади сільських, селищних, міських голів, кандидатів у мажоритарних округах;
- підвищення виборчого бар'єру до 5 %;
- установлення гендерної квоти не менше 30 % представників однієї статі;
- установлення механізму відкликання депутатів місцевих рад та місцевих голів за народною ініціативою (табл. 1).

Таблиця 1

## Основні характеристики Закону України «Про місцеві вибори»

| Основний параметр                               | Основні положення   |
|---|---|
| 1   | 2   |
| <b>Виборча система</b>                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>– вибори депутатів сільських, селищних рад та сільських, селищних, міських (у містах з кількістю виборців до 90 тис.) голів та старост – за мажоритарною системою відносної більшості;</li> <li>– вибори міських голів у містах з кількістю виборців не менш ніж 90 тис. осіб – за мажоритарною системою абсолютної більшості;</li> <li>– вибори депутатів районних, міських, обласних рад – пропорційна система</li> </ul>  |
| <b>Визнання виборів такими, що не відбулися</b> | <p>Вибори визнаються такими, що не відбулися, якщо:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– у відповідному окрузі не залишилося жодного кандидата, жодного виборчого списку місцевих організацій партій;</li> <li>– більше ніж у третині одномандатних округів на виборах депутатів сільської, селищної ради не залишилося жодного кандидата;</li> <li>– залишився один виборчий список місцевої організації партії, який містить кандидатів у депутати відповідної ради менш ніж дві третини її складу</li> </ul>   |
| <b>Обмеження пасивного виборчого права</b>      | <p>Особа не може бути висунута кандидатом у депутати в багатомандатному виборчому окрузі більше ніж до однієї місцевої ради відповідного рівня (більше ніж до однієї обласної, однієї районної, однієї міської). У разі обрання депутатом у двох або більше багатомандатних округах такий кандидат має право звернутися для його реєстрації депутатом лише однієї місцевої ради.</p> <p>Особа, яка висунута кандидатом у депутати в одномандатному виборчому окрузі, кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови або старости, не може одночасно бути висунута в будь-яких інших одномандатних виборчих округах.</p> <p>Особа може одночасно бути висунута кандидатом у депутати місцевих рад, кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови або старости шляхом висування місцевою організацією лише однієї політичної партії або лише через самовисування.</p>                                    |
| <b>Кількісний склад рад</b>                     | Загальний склад (кількість депутатів) місцевих рад залежить від кількості виборців, які належать до територіальних громад сіл, селищ, міст, проживають на території району, області: від 12 депутатів (до 1 тис. виборців) до 120 депутатів (понад 2 млн виборців).   |
| <b>Право на висування кандидатів</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>– місцеві організації політичних партій;</li> <li>– самовисування.</li> </ul> <p>Місцева організація партії може висунути особу, яка є членом цієї політичної партії, або безпартійного громадянина.</p>   |
| <b>Особливості</b>                              | <p>Закріплення за територіальними округами не більше одного кандидата в депутати від партії.</p> <p>Представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати у багатомандатних округах має становити не менше 30 % загальної кількості кандидатів у виборчому списку.</p> <p>Повторне голосування проводиться в неділю, не пізніше як у триденний строк після дня голосування.</p> <p>В останні шість місяців повноважень депутатів, сільських, селищних, міських голів, старост позачергові вибори не проводяться.</p> <p>Чергові місцеві вибори на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, а також окремих територіях Донецької та Луганської областей не проводяться у зв'язку із здійсненням Російською Федерацією тимчасової окупації та збройної агресії проти України та неможливістю забезпечення стандартів проведення виборів Організації з безпеки і співробітництва у Європі.</p> |

| 1                                    | 2  |
|--------------------------------------|--|
| <b>Грошова застава</b>               | <p>Вноситься місцевою організацією партії, яка висунула виборчий список кандидатів у депутати в багатомандатному виборчому окрузі, кандидата на посаду міського голови у розмірі, пропорційному до кількості виборців відповідних області, району, міста та визначається:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– для кандидатів на посаду міського голови з розрахунку чотири розміри місячної мінімальної заробітної плати на кожні 100 тис. виборців відповідного одномандатного виборчого округу;</li> <li>– для виборчого списку кандидатів у депутати обласної, районної, міської рад, висунутого у багатомандатному виборчому окрузі, з розрахунку чотири розміри місячної мінімальної заробітної плати на кожні 100 тис. виборців відповідного багатомандатного виборчого округу.</li> </ul> <p>Грошова застава повертається відповідному суб'єкту внесення, якщо за результатами виборів кандидат визнаний обраним міським головою або місцева організація партії, що висунула список кандидатів у депутати, отримала право на участь у розподілі депутатських мандатів.</p>   |
| <b>Визначення переможців виборів</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– перший кандидат-лідер списку автоматично стає депутатом, якщо його партія пододала 5-відсотковий бар'єр;</li> <li>– обраним в одномандатному виборчому окрузі сільським, селищним, міським (якщо кількість виборців є меншою ніж 90 тис.) головою, старостою, депутатом вважається кандидат, за якого подано більше голосів виборців порівняно з іншими кандидатами, які балотувалися у відповідному виборчому окрузі;</li> <li>– у містах, де кількість виборців дорівнює або більша ніж 90 тис. виборців, обраним вважається кандидат на посаду міського голови, за якого подано більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні; у повторному голосуванні обраним вважається кандидат на посаду міського голови, за якого подано більше голосів виборців порівняно з іншим кандидатом;</li> <li>– право на участь розподілі депутатських мандатів у багатомандатному виборчому окрузі набувають кандидати в депутати, включені до виборчих списків від місцевих організацій партії, що отримали 5 і більше відсотків голосів виборців, відповідно до сумарної кількості голосів виборців, поданих за місцеві організації партій;</li> <li>– у разі обрання одного з кандидатів депутатом у багатомандатному окрузі та депутатом в одномандатному окрузі, сільським, селищним, міським головою або старостою, то такий кандидат вважається обраним відповідно депутатом в одномандатному виборчому окрузі, сільським, селищним, міським головою</li> </ul> |
| <b>Відкликання</b>                   | <p>Сільський, селищний, міський голова, депутат місцевої ради може бути відкликаний з посади за народною ініціативою не раніше як через рік з моменту набуття ним повноважень.</p> <p>Рішення про відкликання депутата місцевої ради або про відмову в задоволенні цієї ініціативи приймає вищий керівний орган партії відповідно до партійного статуту.</p>   |

Таблиця складена за Законом [5].

Вибори, що відбулися 25 жовтня 2015 р., показали позитивні й негативні аспекти Закону. До *недоліків* слід віднести:

1. Уперше в практиці проведення місцевих виборів в Україні Закон не передбачав подання партіями та кандидатами в депутати передвиборних програм. У результаті цього при виборі свого кандидата чи політичної сили виборці змушені були орієнтуватися не на пропонувані місцеві політики, а на інші, менш важливі чинники, переважно утилітарного характеру.

2. Закон не передбачав публічних виступів кандидатів у депутати за рахунок бюджетних коштів у ЗМІ, що негативно вплинуло на обізнаність електорату та його свідомий вибір, адже можливістю виступів на телебаченні та публікаціями в друкованій пресі скористалися лише платоспроможні кандидати та заможні партії. Це також поставило кандидатів у нерівні умови.

3. Закон не передбачив розміщення друкованих відомостей про кандидатів у депутати на виборчих дільницях, що також негативно вплинуло на свідомий вибір громадян.

4. Незважаючи на те, що відповідно до ч. 3 ст. 4 Закону представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах мало

становити не менше 30 % загальної кількості кандидатів у виборчому списку, окремі місцеві організації партій не виконали цю норму закону. Відповідно питання дотримання «гендерної квоти» зумовило численні конфлікти під час реєстрації кандидатів у депутати.

5. Зважаючи на особливості Закону, окремі виборчі округи залишилися без обраних депутатів, натомість, інші представлені двома депутатами. Це пов'язано з тим, що кількість кандидатів, які отримують депутатські мандати, визначається згідно з кількістю голосів, поданих безпосередньо за конкретного кандидата в окрузі. До рад проходять лише ті кандидати від партії (що пододала виборчий бар'єр), котрі отримали найбільшу підтримку у відсотковому вимірі у своєму окрузі, порівняно зі своїми однопартійцями в інших округах. Це призвело до того, що окремі кандидати, які зайняли перше місце у своєму виборчому окрузі, не стали депутатами, адже отриманий ними відсоток голосів був меншим, ніж у їхніх колег по партії в інших округах. Натомість, окремі кандидати з інших партій, які не перемогли на своїх округах, отримали депутатські мандати, оскільки набраний ними відсоток голосів був вищим, ніж в однопартійців з інших округів.

6. Вибори вчергове підтвердили недоцільність виключного права висування кандидатів у депутати лише від політичних партій до міських рад незалежно від кількості виборців. У результаті цього положення у малих містах, де відсутні розвинені партійні осередки, виникли проблеми з кандидатами у депутати. На нашу думку, пропорційну виборчу систему з партійними списками доцільно застосовувати у містах, а також селищах міського типу з кількістю виборців більше 10 тис.

7. Невиправданим, на нашу думку, є гарантоване право кандидата під першим номером у партійному списку на депутатський мандат у разі подолання цією партією виборчого бар'єру. Доцільно, щоб усі кандидати були поставлені в рівні умови, а керівники місцевих партійних організацій доводили свої лідерські компетентності у боротьбі. Такий підхід став би додатковим механізмом оновлення партійної номенклатури та стимулював внутрішньопартійну конкуренцію на місцевому рівні.

8. Зважаючи на те, що остаточне рішення про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою приймає вищий керівний орган партії відповідно до партійного статуту, передбачений Законом механізм не забезпечить реального відкликання депутатів за ініціативою громадян.

До *позитивних* аспектів Закону можна віднести:

1. Завдяки пропорційній системі з відкритими партійними списками кардинально зменшилася політична корупція під час формування партійних списків, адже, окрім першого номера у списку, зникли будь-які гарантії щодо здобуття депутатського мандата.

2. Нарешті виборці отримали право вибору не лише партії, а й конкретного кандидата, чого раніше вони були позбавлені за пропорційною виборчою системою із закритими партійними списками.

3. Пропорційна система усунула болючу проблему перманентних проміжних виборів у мажоритарних округах через дострокове припинення повноважень депутатами.

4. Значно зменшилися порушення виборчого законодавства, зокрема практика підкупу виборців. Позитивну роль у цьому відіграли внесені Верховною Радою України у жовтні 2014 р. зміни до ст. 160 «Підкуп виборця, учасника референдуму» Кримінального кодексу. Адже кримінальну відповідальність за підкуп несе не лише кандидат чи його представник, а й виборець, який прийняв пропозицію, обіцянку неправомірної винагороди чи її одержав [4].

5. Кардинально оновився депутатський корпус місцевих рад. Наприклад, у новому складі Волинської обласної ради залишилося лише 22 депутати або 34,3 % минулого скликання, у Луцькій міській раді – лише вісім депутатів (19 %) шостого скликання.

6. Суттєво зменшився кількісний склад місцевих рад. Зокрема, Волинська обласна рада з 80 депутатів зменшилася до 64, у містах обласного значення замість 162 депутатів працюватиме 146, але особливе зменшення депутатського корпусу відбулося у районних радах, в яких замість 832 депутатів у новому скликанні працюватиме 534. Для прикладу, Горохівська районна рада з 80 депутатів зменшилася удвічі.

**Висновки.** Незважаючи на зазначені вище недоліки, складну систему визначення переможців пропорційної системи, на нашу думку, новий Закон все ж став кроком уперед в еволюції місцевого виборчого законодавства. Адже завдяки саме цій системі вдалося суттєво оновити депутатський корпус місцевих рад, що вселяє надію на запровадження в органах місцевого самоврядування сьомого скликання нових форм і методів діяльності, проведення реформи з децентралізації влади та

розширення повноважень місцевого самоврядування. Проте варто зазначити, що Закон потребує серйозного доопрацювання в частині тих положень, котрі виявилися проблематичними в реалізації (наприклад, гендерна квота, недосконалий механізм відкликання депутатів). Також доцільно вдосконалити пропорційну виборчу систему з відкритими партійними списками. Саме на ці аспекти мають бути спрямовані подальші наукові розвідки.

*Джерела та ітература*

1. Виборча реформа для всіх і для кожного / за заг. ред. Д. Ковриженко. – К. : КВУ, 2011. – 100 с. ; Конончук С. Демократичний потенціал пропорційних виборчих систем / С. Конончук, О. Ярош, С. Горбчишина. – К. : Агентство Україна, 2009. – 80 с. ; Любченко П. Переваги і недоліки пропорційної виборчої системи при формуванні місцевих рад / П. Любченко // *Право України*. – 2005. – № 8. – С. 11–15; Малиновський В. Новий закон про місцеві вибори – важливий крок становлення громадянського суспільства / В. Малиновський // *Проблеми трансформації територіальної організації влади* : зб. матеріалів та документів. – К. : Атіка, 2005. – С. 393–396.
2. Магера А. Прийнятий закон про місцеві вибори – просто розворот в минуле [Електронний ресурс] : [розмова із заст. голови ЦВК] ; розмову вів П. Вуєць / А. Магера // *Главком*. – 2016. – 27 січ. – Режим доступу : <http://glavcom.ua/articles/30928.html> (дата звернення: 27.01.2016 р.). – Загол. з екрана.
3. Малиновський В. Я. Особливості місцевих виборів 2010 р. / В. Я. Малиновський // *Наук. вісн. Волин. нац. ун-ту ім. Лесі Українки*. – 2012. – № 20. – С. 92–97.
4. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за порушення виборчих прав громадян : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1703 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1703-18>. – Назва з екрана.
5. Про місцеві вибори : Закон України від 14 липня 2015 р. № 595-VIII // *Урядовий кур'єр*. – 2015. – 13 серп. – С. 7–24.
6. Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2015 році : Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2015 р. № 645-VIII // *Урядовий кур'єр*. – 2015. – 5 серп. – С. 9.

**Малиновский Валентин. Основные характеристики нового Закона Украины «О местных выборах».** Исходя с реформы местного самоуправления и процесса децентрализации власти, которые сейчас проходят в Украине, исследование местного избирательного законодательства является актуальной задачей, стоящей перед политической наукой. В статье анализируются основные положения Закона Украины «О местных выборах» и характеризуются его положительные и отрицательные стороны. Были использованы такие методы: наблюдения, сравнения, анализа и синтеза, прогнозирования. Результаты исследования составляют аналитический материал для политических партий, органов государственной власти и органов местного самоуправления, который можно использовать во время проведенных избирательных кампаний и выработки соответствующих выводов относительно дальнейшей деятельности местных организаций политических партий и представительных органов местного самоуправления. Научная новизна заключается в том, что это одна из первых научных статей, в которой осуществлен аналитический анализ нового местного избирательного законодательства. Практическая значимость материалов статьи заключается в возможности их использования в избирательном процессе.

**Ключевые слова:** местные выборы, партии, избирательная система, местное самоуправление, местный совет, депутат, избиратели.

**Malynovskyi Valentyn. Basic Description of the New Law of Ukraine «On local elections».** Because of the local government reform and decentralization of power that is taking place in Ukraine, the study of local election laws is an urgent task facing political science. The article aims to analyze the main provisions of the Law of Ukraine «On local elections» and the characteristics of its positive and negative aspects. In the article the methods of observation, comparison, analysis and synthesis, prediction. Results of the study are analytical material for political parties, state and local governments, which can be used during the ongoing electoral campaigns and develop appropriate conclusions on the future of local party organizations and representative bodies of local selfgovernment. Scientific innovation is that it is one of the first scientific papers, which carried out an analytical analysis of new local election law. The practical significance of article material is the ability to use them in the electoral process.

**Key words:** local elections, parties, electoral system, local government, local council, deputy, voters.

Стаття надійшла до редколегії 28.08.2016 р.