



ЗАПОРІЗЬКА ОБЛАСНА
УНІВЕРСАЛЬНА НАУКОВА
БІБЛІОТЕКА

**УКРАЇНСЬКИЙ ВИБІР:
ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

Місцеві вибори в Україні: нові правила

**ПРЕС – ДАЙДЖЕСТ
II квартал 2020 р.**



КОМУНАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«ЗАПОРІЗЬКА ОБЛАСНА УНІВЕРСАЛЬНА
НАУКОВА БІБЛІОТЕКА»
ЗАПОРІЗЬКОЇ ОБЛАСНОЇ РАДИ

Відділ наукової інформації та бібліографії

*Український вибір:
виклики та перспективи*

Місцеві вибори в Україні: нові правила

ПРЕС – ДАЙДЖЕСТ
II квартал 2020 р.

Запоріжжя
2020

УДК 342.8(477)(048)
М-65

М-65 **Місцеві вибори в Україні: нові правила** : прес-дайджест. II кв. 2020 р. / КЗ «ЗОУНБ» ЗОР, Від. наук. інформації та бібліографії ; [підгот. Ю. Щеглова ; ред. Т. Пішванова]. – Запоріжжя : [ЗОУНБ], 2020. – 24 с. – (Український вибір: виклики та перспективи).

© Запорізька обласна універсальна наукова бібліотека, 2020.

Вибори є ефективним механізмом забезпечення політичної відповідальності. Від того, за якою системою будуть проходити вибори та як добре виборці будуть поінформовані про деталі виборчого процесу, напряду залежить ефективність цього механізму.

З огляду на це другий випуск прес-дайджеста допоможе розібратися у ключових змінах до правил місцевих виборів 2020.

Дейдей Д. М.

Світовий досвід правового регулювання місцевих виборів

Демократичні вибори - це складний і багатовимірний процес, який включає широкий спектр компонентів, функцій, інструментів, принципів і властивостей. Деякі з них - сталість та рівність правил гри для всіх, конкурентність, верховенство права, громадянське суспільство, свобода слова, незалежний суд тощо. Ці та багато інших компонентів у своїй взаємодії забезпечують відносну ефективність виборів як інституту. Майже два десятиріччя кожні вибори в Україні проводяться за новим законом. У Законах України «Про вибори народних депутатів України» і «Про місцеві вибори» зазначено, що участь громадян України у виборах депутатів є добровільною. Ніхто не може бути примушений до участі чи неучасті у виборах.

Питання обов'язкового голосування не є новим в історії організації та проведення виборів в країнах світу. У 1893 р. обов'язкове голосування було запроваджено в Бельгії. У 1997 р. обов'язкове голосування впровадили в Таїланді. В Австрії за ухилення від виконання цього «обов'язку» громадяни караються значним грошовим штрафом, а в разі його несплати - арештом на термін до двох тижнів. У 2016 р. парламент Болгарії прийняв відповідні зміни до законодавства про вибори щодо обов'язкового голосування, що стало причиною вуличних протестів.

У державах, де законом передбачено обов'язковість голосування, участь у виборах трактується як обов'язок громадян, за невиконання якого встановлені певні санкції: обов'язок надання пояснення; виключення зі списку виборців; обмеження на проведенню фінансових операцій; штрафи та обмеження волі. Це питання було предметом дослідження Європейським судом з прав людини, який в своєму рішенні зазначив, що обов'язкове голосування не можна вважати порушенням

фундаментальних свобод людини тому, що обов'язком є явка на виборах, а не саме голосування.

21.03.2017 р. Виборча рада Нідерландів оприлюднила результати парламентських виборів, у голосуванні взяло участь 81,9% виборців. Цей показник став рекордним за останні 30 років. Список виборців у Нідерландах формується автоматично з бази мешканців муніципалітету. За два тижні до виборів кожен виборець отримує поштою сертифікат для голосування, який має кілька рівнів захисту від підробки - містить особисті дані виборця, а також унікальний номер. У випадку втрати сертифікату, виборець може звернутись до муніципалітету за новим. Кожен виборець має право проголосувати за себе, а також ще за максимум двох осіб за дорученням.

11.09.2017 р. у Норвегії відбулись парламентські вибори, незважаючи на пережиті масштабні соціальні зміни, різноманітні виклики і загрози, "двоблокова" політична система країни зберігає традиційний вигляд. Для Норвегії характерний дуже високий рівень довіри громадян до інституту виборів, про що свідчить незмінно висока виборча активність протягом більше століття. Участь у виборах 2017 р. взяли майже 3 млн виборців (78,2 %). В чому ж секрет колосальної довіри норвежців до інституту виборів?

1) стабільність правил, ефективність будь якого інституту - не тільки виборів - проявляється не окремим епізодом його застосування, а сукупністю застосувань протягом тривалого часу. Коли виборчі правила стабільні, то громадянам легше відслідковувати ефекти свого вибору, а партіям - будувати довгострокові стратегії.;

2) «дружність» і відкритість виборчого процесу до виборця. Державні органи, муніципалітети, виборчі комісії створюють усі можливості для того, щоб наблизити виборчу скриньку до громадян, а виборці охоче цим користуються (раннє і дострокове голосування, додатковий день виборів, розміщення й облаштування пунктів голосування, експерименти з інтернет голосуванням у 2011 і 2013 роках тощо);

3) децентралізація адміністрування виборів практично унеможливило незаконне адміністративне або стороннє втручання у виборчий процес (розподіл функцій, подвійний перерахунок голосів, встановлення результатів безпосередньо в окрузі, можливість апеляції до найвищої інстанції - парламенту - в разі порушення виборчих прав тощо);

4) виборець розуміє і відчуває на своєму добробуті результат власного вибору.

З 1994 р. у Швеції парламентські та місцеві вибори проходять раз на чотири роки за пропорційною системою. З 1998 р. було впроваджено голосування за відкритими списками. Вибори в Швеції можна охарактеризувати як відкриті і ця відкритість системи виборчого процесу виражається у всьому: від декларативної реєстрації кандидатів у депутати, закінчуючи тим, що кожен має право без акредитації спостерігати за процесом підрахунку голосів. Право голосу мають громадяни Швеції віком від 18 років, але на місцевих виборах голосують і не громадяни. Проте необхідною умовою є проживання у місцевій громаді не менш ніж три роки. Особливістю шведських виборів є також можливість проголосувати без документа, який ідентифікує особу, але за обов'язкової умови, що інший виборець підтвердить, що знає цю людину.

Вибори до органів місцевого самоврядування є тим політичним актом, від результатів якого значною мірою залежить подальший розвиток територіальної громади та на основі якого формуватимуться відносини між виборними (представницькими) органами та мешканцями територіальних громад в процесі здійснення місцевого самоврядування. Місцеві вибори мають свої особливості залежно від певних критеріїв:

— за сутністю - локальні (місцеві) вибори, що проводяться в межах відповідних адміністративно територіальних одиниць;

— за змістом - вибори, у ході яких формується система органів місцевого самоврядування, до якої входять ради різних рівнів: базового, в окремих країнах -проміжного, національного (регіонального) рівнів.

Основні принципи виборчого права, зокрема й місцевих виборів, втілені в міжнародно правових документах. Зокрема, у ст. 21 Загальної декларації прав людини, яка була прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р., проголошено, що «воля народу має бути основою влади уряду: ця воля повинна знаходити своє відбиття в періодичних і не сфальсифікованих виборах, які мають проводитися за загального, рівного виборчого права шляхом таємного голосування або за допомогою інших рівнозначних форм, що забезпечують свободу голосування». Європейська Комісія за демократію через право, більш відома як Венеціанська Комісія (заснована в 1990 р.), є дорадчим органом Ради Європи з конституційних справ. У 2002 р. спільно з Парламентською Асамблеєю та Конгресом місцевих і регіональних влад Ради Європи вона заснувала Раду за демократичні вибори. Кодекс належної практики у виборчих справах звів разом і кодифікував основні європейські принципи організації вільних і демократичних виборів. Ці норми європейського

виборчого доробку є стандартними конституційними принципами виборчого права: загальне, рівне, вільне, таємне і пряме виборче право разом з регулярним проведенням виборів. Нормативні акти щодо місцевих виборів та практика їх застосування в кожній країні є частиною її виборчої системи в цілому.

Західноєвропейський досвід місцевих виборів спирається на глибокі традиції місцевого самоврядування, застосування на місцевих виборах досить різноманітних виборчих систем: мажоритарну, пропорційну, змішану. У кожних конкретних умовах обраний тип виборчої системи може забезпечувати вплив політичних партій на формування та реалізацію муніципальної політики, ефективне функціонування системи органів місцевого самоврядування, представництво національних меншин та жінок в органах публічної влади, зв'язок між виборцями та обраними депутатами, зміцнення кадрових ресурсів партій тощо.

На підставі аналізу місцевих виборів у зарубіжних країнах можна зробити висновок про те, що Україна прагне наблизитись до європейських стандартів у сфері виборчого права. Водночас пропорційна виборча система на місцевих виборах потребує подальшого вдосконалення. Під час формування органів місцевого самоврядування в Україні, запозичивши зарубіжний досвід, необхідно: завершити реформу адміністративно територіального устрою, прийнявши ряд законодавчих і нормативно правових актів, сформувати самодостатні органи місцевого самоврядування, провівши чергові місцеві вибори на новій законодавчій основі.

Інвестиції: практика та досвід. – 2019. - № 22. – С. 121-125.

Павшук К. О., Дзюба Я. А.

Виборча реформа 2020 в Україні

19 грудня 2019 року Верховна Рада України ухвалила історичне рішення, прийнявши Виборчий Кодекс України (ВКУ), який набув чинності 1 січня 2020 р.

Виборчим Кодексом України запроваджено зміни, які стосуються підготовки й проведення президентських, парламентських і місцевих виборів.

Зміни в системі місцевих виборів стосуються виборчих округів, оскільки ВКУ скасовано одномандатні і запроваджено багатомандатні

виборчі округи для виборів депутатів сільської, селищної, міської ради (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб), районної у місті ради. Так ст. 192 ВКУ передбачає, що вибори депутатів сільської, селищної ради, міської ради (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб), районної у місті ради проводяться за системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, а вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, міських (міста з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб) рад проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками кандидатів у депутати.

Що стосується виборів голів місцевих рад, то, як і раніше, вибори сільського, селищного, міського (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб) голови проводяться за виборчою системою відносної більшості в єдиному сільському, селищному, міському виборчому окрузі, а вибори міського голови з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному міському виборчому окрузі.

Зміни торкнулися і системи виборів старости – виборної посадової особи, яка представляє інтереси жителів територіальної громади перед владою. Виборчим Кодексом України передбачено, що вибори старости села, селища проводяться за виборчою системою відносної більшості в межах території села, селища у складі об'єднаної територіальної громади. Вибори старости села, селища проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія одного або декількох населених пунктів (сіл, селищ), визначених сільською, селищною, міською радою об'єднаної територіальної громади з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою.

Отже, як бачимо, що у порівнянні із Законом України «Про місцеві вибори», ВКУ одномандатні округи не передбачені для жодних місцевих виборів. З одного боку така новела має вирішити проблему підкупу виборців в одномандатних виборчих округах, а з іншого - породжує питання, наскільки ефективно й результативно працюватиме запроваджена для всіх місцевих виборів мажоритарна система у багатомандатних виборчих округах, оскільки вона може спричинити непропорційність розподілу результатів у ході конкуренції за голоси виборців.

Слід додати і про врегулювання цензу осілості для кандидатів. Так, порівняно із Законом України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 р., яким до набрання чинності Виборчим Кодексом України регулювалася підготовка і проведення парламентських виборів, стало уточнення у ст. 134 останнього вимоги до проживання в Україні протягом п'яти останніх років перед днем виборів кандидатів у народні депутати. Тепер ЦВК зобов'язана перевіряти відповідність кандидата вимогам щодо проживання на території України протягом певного періоду часу, направляючи запити в окремі державні органи, серед яких Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ та Державна прикордонна служба.

Ценз осілості у поєднанні із цензом громадянства, унеможливорює реєстрацію кандидатів у народні депутати громадян України, які періодично працюють за кордоном. Натомість іноземець чи особа без громадянства, які проживають в Україні протягом останніх 5 років і отримують громадянство України у переддень виборів таке право набувають.

Задля забезпечення гендерного балансу ВКУ було запроваджено 40-відсоткову гендерну квоту для партійних списків на парламентських виборах та окремих видах місцевих виборів. У ч. 12 ст. 154 ВКУ зазначено, що під час формування загальнодержавного та регіональних виборчих списків партія повинна забезпечити присутність у кожній п'ятірці (місцях з першого по п'яте, з шостого по десяте і так далі) кожного виборчого списку чоловіків і жінок (не менше двох кандидатів кожної статі). У разі недодержання цієї вимоги за ЦВК закріплено право відмовити в реєстрації списку партії.

Запровадження гендерних квот обумовлено необхідністю унеможливити виникнення прецеденту стосовно порушення принципу рівності виборів, закріпленого у ст.71 Конституції України (КУ) та закріпленої у ст. 24 КУ ідеї про те, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками статі; рівність прав жінки і чоловіка забезпечується наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-політичній і культурній діяльності. Покладання такого юридичного обов'язку на політичні партії, має сприяти зростанню представництва та участі жінок у політичному житті й дотриманню основних конституційних принципів.

Вісник пенітенціарної асоціації України. – 2020. - № 1. – С. 145-151.

Білоус К. С.

Сучасна виборча система як інструмент формування політичної відповідальності (на прикладі Харківської області)

З набранням чинності Виборчого кодексу в Україні запроваджена пропорційна система з відкритими списками. Чи насправді вказані списки є відкритими та для кого саме – спробуємо з'ясувати на прикладі Харківської області.

Виборчим кодексом встановлено розмежування виборчих систем за кількістю виборців: у містах з кількістю виборців понад 90 тис. вибори проводять за пропорційною системою, а у містах з чисельністю виборців менше 90 тис. – за мажоритарною. Таким чином, за пропорційною системою вибори будуть проведені лише до Харківської міської та Харківської обласної рад. За мажоритарною системою вибори будуть проведені до всіх інших рад області.

Якщо Ради складають більше 90 тис. виборців, то партія складає два списки – єдиний виборчий список на всю область/місто та регіональні списки на кожен округ, в яких розподіляє кандидатів з єдиного списку. У кожному регіональному списку має бути від 5 до 12 кандидатів з обов'язковим дотриманням 40 % гендерної квоти, тобто у кожній п'ятірці має бути не менше 2 осіб кожної статі. Номери кандидатів можуть бути різними у єдиному та регіональних списках. Грошова застава для реєстрації партійного списку в облраду становить 3,84 млн, для реєстрації списку в Харківську міськраду – 1,965 млн. Самовисування до таких рад не передбачається.

До **Харківської обласної ради** входить 120 депутатів. Територія області ділиться на певну кількість округів, яка вираховується за наступною формулою: $120 / 10 \pm 2$. Відтак територія Харківської області буде поділена скоріш за все на 14 округів (7 у місті Харкові та 7 в області).

До розподілу мандатів будуть допущені партії, які в цілому по області наберуть не менше 5 % голосів виборців. Для розподілу мандатів розраховується так звана «виборча квота», яка являє собою кількість голосів виборців необхідних для отримання одного мандату. Виборча квота вираховується за наступною формулою: сума всіх голосів виборців по області, відданих за підтримку партій, які подолали 5 % бар'єр / 120 (кількість мандатів обласної ради). Потім на підставі виборчої квоти

розраховується кількість мандатів по регіональним спискам партій. Мандати розподілятимуться у два етапи:

1 етап – розподіл мандатів серед регіональних списків партій. Для цього кількість голосів виборців відданих за регіональний список партії ділиться на виборчу квоту. Всі заокруглення робляться у найближче менше ціле число.

2 етап – всі залишкові голоси, які утворюються в результаті округлень, розподілятимуться в рамках єдиного обласного списку партії у форматі закритих списків.

За залишковим принципом від кожної партії проходитиме приблизно така кількість мандатів, яка вираховується за формулою: кількість багатомандатних округів $\times 0,5$. Тобто, якщо кількість округів буде 14, то кількість нерозподілених мандатів на першому етапі у кожної партії буде приблизно 7.

Якщо взяти відомості про кількість виборців з Державного реєстру виборців, то можемо вирахувати ідеальну “виборчу квоту”, для цього потрібно кількість виборців області поділити на кількість мандатів обласної ради.

Тобто, як бачимо, для партій, які отримують 5-10 % підтримки на виборах, система відкритих списків не така вже й актуальна, бо буде діяти скоріш за все система закритих списків. Пояснення: партія може висунути від 5 до 12 кандидатів на кожному окрузі, їх розташування у списку визначається саме партією. Для того, щоб список відкрився, кандидату потрібно, як зазначає стаття 259 Виборчого кодексу, набрати не менше ніж 25 % виборчої квоти. Формула: $25 \% \times \text{виборчу квоту} = \text{кількість голосів виборців, необхідних для відкриття списку}$. Тут постає ще й інше питання, наскільки будуть поінформовані виборці про форму бюлетеня та що саме потрібно позначати в них, оскільки виборець має право проголосувати як за партію, так і має право (але не зобов'язаний!) проголосувати за кандидата із регіонального списку, якого він підтримує, шляхом вписування його номеру в регіональному списку партії у відповідну графу. Проте графа для голосування за конкретного кандидата знаходиться на відстані 3 см від назви останньої партії, тому в кращому випадку за конкретного кандидата проголосує кожен четвертий виборець, а якщо ще додати можливі фальсифікації у комісіях, оскільки номер легко підробити, то шансів на те, що якийсь кандидат «відкриє» список і зможе підвищити свої шанси на отримання мандату в раді зовсім

сумнівні. Проте такий сумнів навіюють лише партії з низьким рейтингом, у партій з високим рейтингом дана система працюватиме.

Але чи може такий розклад визнаватися відкритим – питання, бо по суті система відкритих списків діятиме лише на декілька партій.

До **Харківської міської ради** входитимуть 84 депутати. Територія міста ділиться на певну кількість багатомандатних округів, яка вираховується за наступною формулою: $84 / 10 \pm 2$. За Виборчим кодексом пропонується зробити 1 округ = 1 район, тобто 9 районів = 9 округів.

Подальша процедура обрахування виборчої квоти аналогічна обласній, з тією різницею, що в даному випадку у формулу підставляється кількість мандатів міської ради – 84.

Вибори депутатів сільської, селищної, міської (міста з кількістю виборців до 90 тис. осіб), районної ради проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, міста, територія утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади (далі – 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.

Гендерна квота становить 30 %. Самовисування можливе.

Спочатку розглянемо більш детально розподіл мандатів на прикладі міст обласного підпорядкування Харківської області. Кількість депутатів ради у містах з кількістю виборців від 20 до 50 тис. становить 34, у містах з кількістю виборців від 50 до 100 тис. становить 36. У містах Ізюм, Куп'янськ, Люботин, Первомайський та Чугуїв склад ради становитиме 34 депутати, а у м. Лозова – 36.

Територія відповідної громади ділиться на певну кількість багатомандатних округів, яка вираховується за формулою: кількісний склад ради / 3 = ціла частка отриманого числа (відхилення може становити не більше ніж на один округ). Ці округи потрібно поділити так, щоб у них була приблизно однакова кількість виборців! Відхилення може бути не більш ніж 15 % орієнтовної середньої кількості виборців в окрузі, яка вираховується за формулою: загальна кількість виборців / кількість округів.

Кількість округів у м. Ізюм, Куп'янськ, Люботин, Первомайський, Чугуїв = 34 депутати / 3 = 11,3 (тобто скоріш за все буде 10 трьохмандатних округи та один чотирьохмандатний. Кількість округів у м. Лозова = 36 депутатів / 3 = 12 трьохмандатних округів.

Тепер розглянемо більш детально процедуру на прикладі **виборів депутатів сіл, селищ та районних рад.**

Нагадаємо, що територія відповідної громади поділяється на багатомандатні виборчі округи (БВО). Середня орієнтовна кількість БВО визначається як ціла частка від ділення кількісного складу відповідної ради на три (відхилення від середньої кількості не може становити більше ніж один округ). Приклад: громада з кількістю виборців 3 тис. Такій кількості виборців відповідає загальна кількість депутатів – 14. Територія громади буде поділена орієнтовно на 4 БВО, оскільки діє формула $14 / 3 = 4,66$. Проте допустиме відхилення один округ, тому може бути як три так і п'ять. Отримуємо три мандати на один округ, але, на відмінну від територіальної організації виборів до Харківської міської та обласної рад, для вказаної категорії рад Виборчий кодекс чітко визначає допустиме відхилення по кількості виборців на окрузі. Тобто, 3 тис. (кількість виборців громади) / на 4 (кількість БВО) = 750. Законодавець дозволяє відхилення від цієї цифри не більше ніж на 15 %, тобто така кількість виборців не може бути меншою ніж 637 та більше ніж 862 виборці. Виборча квота вираховується наступним чином: 3 тис. (кількість виборців громади) / 14 (кількість мандатів) = 214. Можливе відхилення від цієї цифри на 15 %, тобто або 246 або 182 виборці на один мандат. Проте отримана виборча квота є «ідеальною», тобто при 100 % явці виборців, для більш реального обчислення необхідної кількості голосів виборців (НКГВ) для отримання одного мандату у раді з кількістю виборців менше ніж 90 тис. слід використовувати формулу 1:

$$\text{НКГВ} = (A \times 60\%) \times C(1)$$

де А– кількість виборців на окрузі;

С– відсоток голосів, що необхідний для отримання одного мандату

Як бачимо у підсумку, «відкритість» списків запровадженої Виборчим кодексом пропорційної системи, доволі відносна і не дає всім учасникам перегонів однакових переваг, оскільки кандидатам від партій, які наберуть менше 10 % голосів виборців буде надзвичайно важко набрати ту кількість голосів виборців, яка дозволить їм змінювати своє положення у регіональному списку.

Отже, сучасна виборча система «відкритих» списків діятиме лише на декілька партій, які мають високі рейтинги, проте виборці чують це так, як подають засоби масової інформації, і з повною впевненістю говорять про те, що можуть рухати у списку кандидата, якого самі підтримають. Це вимагає від партій, які бажають здобути більшу підтримку, відповідально формувати регіональні списки та вести інформаційну роботу для виборців, щоб добре познайомити їх зі своїми кандидатами.

Політична відповідальність в умовах застосування виборчого кодексу зростає не лише у партій, але й у виборців – вони повинні більше знати про кандидатів, бути готовими до позначення конкретного прізвища у бюлетені – це потребує від партій спеціальних зусиль саме в регіонах.

Актуальні проблеми держ. управління . – 2020. - № 1. – С. 196-204.

Брусенцова Яна

Виборчий кодекс: місцеві вибори – 2020

Виборчий кодекс України (ВК) почав діяти з 01.01.2020, за винятком деяких його положень, які перелічені в розділі XXXXII «Прикінцеві та перехідні положення».

ВК складеться з трьох книг:

Книга перша. Загальна частина.

У ній закріплені положення, які стосуються загальних принципів виборчого права; розкривається поняття виборів (типи, види тощо); висвітлюються питання виборчого процесу, територіальної організації влади, діяльності виборчих комісій, формування списків виборців, інформаційного забезпечення виборів, ведення передвиборчої агітації, статусу офіційних спостерігачів; регламентуються питання підготовки та проведення голосування, а також закріплюються основні моменти в частині оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються виборчого процесу, ну і, власне, містяться положення щодо зберігання виборчої та іншої документації та матеріальних цінностей.

Книга Друга.

Містить положення, які регламентують виборчий процес у частині виборів Президента України.

Книга Третя.

Відповідно регламентує питання підготовки, організації та проведення виборів народних депутатів, і в цій статті ми залишимо її поза увагою.

Книга Четверта.

Це та частина ВК, яка стосується місцевих виборів, і саме на ній ми з вами акцентуємо увагу.

Почнемо з ***виборчої системи***, за якою будуть здійснюватися вибори депутатів всіх рівнів та сільських, селищних, міських голів. Це питання закріплено в ст. 192 ВК.

Вибори депутатів сільської, селищної ради, міської ради (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб), районної у місті ради: проводяться за системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, міста, територія утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» 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, межі яких збігаються з межами сіл, селищ, міст, територій об'єднаних сільських, селищних, міських територіальних громад, що входять до складу відповідного району. 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 90 тисяч і більше осіб) рад проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками кандидатів у депутати у багатомандатних виборчих округах, на які поділяється багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно Автономної Республіки Крим, області, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної міської територіальної громади, від регіональних (республіканських в Автономній Республіці Крим, обласних, міських) організацій політичних партій

Вибори сільського, селищного, міського (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб) голови проводяться за виборчою системою відносної більшості в єдиному сільському, селищному, міському виборчому окрузі, що збігається відповідно з територією села, селища,

міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади.

Вибори міського (міста з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб) голови проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному міському виборчому окрузі, що збігається з територією міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної міської територіальної громади.

Вибори старости села, селища: проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія одного або декількох населених пунктів (сіл, селищ), визначених сільською, селищною, міською радою об'єднаної територіальної громади з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою.

Про види місцевих виборів. (ст. 194 ВК).

Відзначимо, що вони залишилися незмінними: чергові, позачергові, повторні, проміжні, додаткові та перші.

Про загальний склад рад (кількість депутатів)

Далі, є сенс сказати декілька слів про ст. 197 ВК, яка регламентує питання визначення загального складу Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад. Зокрема, в частині другій цієї статті зазначається, що загальний склад (кількість депутатів) сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради визначається відповідно до частин третьої та четвертої цієї статті залежно від кількості виборців, які належать до територіальних громад сіл, селищ, міст, проживають на території району в місті, району, області.

І тут у нас нічого не змінилося: законодавець у частині третій ст. 197 ВК залишив ту ж градацію, яка була й раніше. Загальний склад (кількість депутатів) місцевої ради становить при чисельності виборців:

- 1) до 1 тисячі виборців — 12 депутатів;
- 2) від 1 до 3 тисяч виборців — 14 депутатів;
- 3) від 3 до 5 тисяч виборців — 22 депутати;
- 4) від 5 до 20 тисяч виборців — 26 депутатів;
- 5) від 20 до 50 тисяч виборців — 34 депутати;
- 6) від 50 до 100 тисяч виборців — 36 депутатів;
- 7) від 100 до 250 тисяч виборців — 42 депутати;
- 8) від 250 до 500 тисяч виборців — 54 депутати;
- 9) від 500 тисяч до 1 мільйона виборців — 64 депутати;

10) від 1 до 2 мільйонів виборців — 84 депутати;

11) понад 2 мільйони виборців — 120 депутатів.

Як і раніше, залишена норма, яка передбачає, що у разі якщо кількість депутатів, передбачена частиною третьою цієї статті для районної ради, є меншою, ніж кількість сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад, територіальні громади яких розташовані в межах відповідного району, загальний склад такої районної ради дорівнює кількості відповідних сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад.

Частину п'яту вказаної статті, яка визначає загальний склад сільської, селищної ради об'єднаної територіальної громади у разі приєднання до неї інших громад також залишено без змін: законодавець передбачає, що загальний склад ОТГ збільшується понад визначений частиною третьою цієї статті внаслідок проведення додаткових виборів депутатів сільської, селищної ради на кількість новоутворених одномандатних виборчих округів, яка визначається як відношення кількості виборців територіальних громад, що приєдналися, до суми кількості виборців територіальної громади, до якої приєдналися, та кількості виборців територіальних громад, що приєдналися, помноженої на загальний склад ради, визначений частиною третьою цієї статті, але не менше кількості територіальних громад, що приєдналися.

Територіальна організація виборів

Почнемо з **територіальної організації виборів депутатів сільських, селищних, міських (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб), районних у містах рад** (ст. 199 ВК). Вона викликає певні запитання.

Так, частиною першою вказаної статті визначено, що систему територіальної організації виборів депутатів сільських, селищних, міських (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб), районних у містах рад складають:

- 1) багатомандатні виборчі округи;
- 2) виборчі дільниці.

З метою обрання депутатів територія відповідної громади, району в місті поділяється на багатомандатні виборчі округи. Середня орієнтовна кількість таких багатомандатних округів визначається як ціла частка від ділення кількісного складу відповідної ради на три. При утворенні багатомандатних виборчих округів відхилення від їх середньої орієнтовної кількості не може становити більше ніж один округ.

Багатомандатні виборчі округи з **виборів депутатів сільської, селищної, міської (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб), районної у місті ради** утворюються територіальною виборчою комісією відповідних виборів не пізніш як на другий день виборчого процесу з дотриманням принципу неперервності меж (зв'язності територій) таких округів.

А ось тут виникає запитання: хто та коли має утворити багатомандатні виборчі округи?

Адже відповідно до ст. 195 ВК, зокрема, передбачається, що чергові місцеві вибори призначаються не пізніше ніж за дев'яносто днів до дня виборів, позачергові місцеві вибори - не пізніше ніж за шістьдесят днів до дня виборів.

При цьому виборчий процес розпочинається за п'ятдесят днів до дня чергових, позачергових місцевих виборів.

Таким чином виходить, що багатомандатні виборчі округи мають бути утворені за сорок вісім днів до дня виборів.

Далі цікавіше. Відповідно до ч. 4 ст. 206 ВК утворення, зокрема, **багатомандатних виборчих округів для виборів депутатів до сільської, селищної ради** належить до повноважень відповідно сільської, селищної територіальної виборчої комісії. І все б непогано, але ч. 6 ст. 203 ВК передбачається, що районні виборчі комісії формують склад міських (крім міст обласного значення, міст Києва, Севастополя, міст республіканського в Автономній Республіці Крим значення, міст, до складу яких входить інше місто, селище, село), сільських, селищних виборчих комісій у відповідному районі не пізніш як за сорок два дні до дня виборів.

От і виходить, що за приписам ВК багатомандатні округи для виборів депутатів мають бути утворені раніше, ніж самі сільські, селищні територіальні виборчі комісії, які мають це робити. В нас є, звісно, припущення, що, можливо, ми неправильно трактуємо деякі норми (хочеться на це сподіватися). Інакше або мають бути внесені зміни до ВК, або...

Рухаємося далі та акцентуємо вашу увагу на нормі, яка визначає **строки повідомлення про утворення округів**. Ця інформація є важливою перш за все для кандидатів, адже вони мають розуміти, в якому окрузі вони хочуть та будуть балотуватися.

Частиною 8 ст. 199 ВК передбачається, що перелік утворених багатомандатних виборчих округів не пізніше наступного дня після

прийняття рішення про їх утворення публікується у друкованих засобах масової інформації або, у разі неможливості, оприлюднюється в інший спосіб, визначений територіальною виборчою комісією.

Щодо територіальної організації **виборів сільського, селищного, міського голови, старости села, селища**. Вона визначена в ст. 200 ВК та передбачає, що систему територіальної організації виборів голови громади, старости села, селища складають:

1) єдиний сільський, селищний, міський виборчий округ, який охоплює всю територію відповідної територіальної громади чи села, селища, що входить до складу об'єднаної територіальної громади;

2) виборчі дільниці.

Також частиною другою вказаної статті передбачається, що у містах з районним поділом територія району за рішенням міської територіальної виборчої комісії у місті вважається територіальним виборчим округом з виборів міського голови. При цьому рішення про утворення єдиного сільського, селищного, міського виборчого округу, а у випадку, зазначеному у частині другій цієї статті, - про утворення територіальних виборчих округів не приймається.

Тепер про цікавинки **щодо виборів депутатів міських (міста з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб), обласних рад та територіальної їх організації**. Відповідні положення закріплені в ст. 201 ВК.

Так, частиною першою вказаної статті визначено, що систему територіальної організації виборів депутатів міських (міста з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб), обласних рад складають:

1) єдиний міський (міста з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб) або обласний виборчий округ відповідно;

2) багатомандатні виборчі округи;

3) виборчі дільниці.

Єдиний міський (міста з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб) або обласний виборчий округ включає територію відповідного міста, області.

Все, начебто, зрозуміло. А от щодо змісту ч. 3 ст. 201 ВК починають виникати запитання. В ній, зокрема, зазначається, що:

«Багатомандатні округи з виборів депутатів, міської (міста з кількістю виборців 90 тисяч і більше осіб), обласної ради утворюються головною виборчою комісією відповідних виборів не пізніше як на другий день виборчого процесу з дотриманням принципу неперервності меж (зв'язності територій) таких округів. Головна виборча комісія

відповідних виборів тим самим рішенням присвоює номери багатомандатним виборчим округам.»

Впевнені, що ви звернули увагу на те, що в цій нормі з'являється така собі «головна виборча комісія відповідних виборів», яка до цього не фігурувала в ВК.

На наше переконання - це технічна помилка, яка залишилася після внесення багатьох правок. І тут хочемо сказати, що, дійсно, одна з редакцій ще проєкту ВК передбачала визначення - головна виборча комісія з відповідних виборів. Тому знову ж таки, на нашу власну думку, під головною виборчою комісією з відповідних виборів слід вважати відповідно міську (міст обласного значення, міст Києва, Севастополя) виборчу комісію та обласну виборчу комісію. Вкотре акцентуємо увагу - це лише припущення.

Також слід зазначити, що в частині третій цієї статті спостерігаються недоречності в частині строків утворення багатомандатних округів. Як і в наведеній вище ситуації з утворенням багатомандатних округів для проведення виборів депутатів сільських, селищних рад, ця норма передбачає, що такі округи мають бути утворені не пізніше ніж на другий день виборчого процесу. При цьому формування складів міської та обласної виборчих комісій (які, власне, мають утворити багатомандатні округи) відповідно до ч. 4 ст. 206 ВК здійснюється Комісією не пізніш як за сорок вісім днів до дня виборів.

Тепер щодо кількості багатомандатних округів. З цього приводу в ч. 4 ст. 201 ВК зазначається, що орієнтовна кількість багатомандатних округів, зазначених у частині третій цієї статті, визначається як ціла частка від ділення кількісного складу відповідної ради на 10. При утворенні цих округів відхилення від їх середньої орієнтовної кількості не може становити більше ніж два округи.

Частиною 5 ст. 201 ВК уточнюється, що 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. У межах району в місті може бути утворено більше ніж один багатомандатний округ.

У свою чергу частиною шостою цієї ж статті регламентується, що при утворенні багатомандатних виборчих округів з виборів депутатів обласної ради територія району, міста обласного значення не може бути поділена між двома такими округами. На території міста обласного значення може бути утворено більше ніж один багатомандатний округ.

Таким чином, багатомандатні округи можуть об'єднувати в собі кілька цілих адміністративно-територіальних одиниць (районів, міст обласного значення, районів міста), але не їх окремі частини.

Рішення про утворення багатомандатних виборчих округів разом із зазначенням номера кожного такого округу головна виборча комісія не пізніше як на другий день після їх утворення публікує у місцевих чи регіональних друкованих засобах масової інформації (ч. 7 ст. 201 ВК).

Місцеве самоврядування. 2020. – № 2 (лют.).

Павшук К. О.

Нові підходи до проведення передвиборної агітації в Україні: аналіз Виборчого кодексу України

Передвиборна агітація та підходи до її проведення завжди вказують на добросовісну (чи навпаки) конкуренцію між кандидатами та політичними партіями – суб'єктами виборчого процесу. Нерідко прогалинами в законодавстві користуються ті з них, хто має більше ресурсів та адміністративних можливостей вплинути на волевиявлення виборців. Та й самі виборці інколи охоче стають суб'єктами агітації, виступаючи за чи проти кандидатів або політичних партій. Можливість вільно та всебічно обговорювати передвиборні програми, особисті та ділові якості кандидатів, а також відсутність будь-якого тиску, насильства, погроз з їхнього боку чи обману, що перешкоджатимуть вільному волевиявленню, – ось ознаки вільних демократичних виборів. Це, однозначно, показник відкритості та обізнаності суспільства.

Багато років в Українській державі законодавець намагався встановити чіткі та зрозумілі «правила гри» в період виборчих кампаній, закріплюючи права та обов'язки суб'єктів виборчого процесу, порядок притягнення до юридичної відповідальності за дії, які порушують виборчі принципи. Як відомо, таких спроб і поразок було достатньо багато, хоча з часом все більше і більше помилок вдавалося виправити. Еволюційним і цілком закономірним етапом стало прийняття Виборчого кодексу України 2019 р., який набув чинності з 01.01.2020 р. (далі - Кодекс) з метою внормування всіх відносин, які виникають у зв'язку із проведенням виборів у державі.

У контексті дослідження питання передвиборної агітації найбільше звертає на себе увагу принцип чесних виборів, який активно обговорювався та досліджувався в наукових колах. Так, аналізуючи ст. 19 Кодексу, можна дійти висновку, що нормотворець вкладає в поняття «чесних виборів» виборчу кампанію, під час якої виборчі права громадян України захищаються законом та забезпечуються умови для їх реалізації, винні особи притягаються до кримінальної, адміністративної або іншої відповідальності в порядку, встановленому законом, основні засади виборчого права дотримуються, належним чином здійснюються виборчі процедури і механізми, а встановлення результатів виборів є точним і достовірним.

Дотичним до цього принципу є один із аспектів принципу рівного виборчого права - рівність прав і можливостей кандидатів, партій (організацій партій) суб'єктів виборчого процесу брати участь у виборчому процесі відповідних виборів, який забезпечується забороною використання для фінансування передвиборної агітації інших коштів, крім коштів виборчого фонду партії (кандидата, організації партії) (п. 4 ч. 5 ст. 12 Кодексу).

Відповідно до ст. 14 Закону України «Про політичні партії в Україні», під час підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, місцевих виборів політичною партією, її місцевою організацією, висунутим партією чи її місцевою організацією кандидатом на відповідних виборах для фінансування своєї передвиборної агітації утворюється власний виборчий фонд. Формування виборчого фонду партії, місцевої організації партії, кандидата на виборах та використання коштів відповідних виборчих фондів здійснюються в порядку, встановленому відповідним законом про вибори. Такий порядок, дійсно, закріплено в розділі XXVII Кодексу.

Підставою для занепокоєння є те, що фінансові витрати на проведення передвиборної агітації є, як правило, значними. За результатами позачергових парламентських виборів 2019 р. найбільшу компенсацію отримала партія «Слуга народу» – 114,6 млн. грн. Найменше – «Опозиційна платформа – За життя» – (60,3 млн.). Саме стільки ці партії офіційно витратили під час парламентських виборів з виборчого рахунку. Враховуючи законодавчі обмеження, жодна партія офіційно не витратила навіть третини від встановлених законом лімітів. Ще одне питання із категорії проблемних – фінансова звітність політичних партій, бо перелік витрат, які не потрапляють у фінансові звіти, довгий: прихована реклама

(джинса), соціологічні опитування, технологи, штаби партій, оплата роботи агітаторів та членів виборчих комісій тощо. Підрахувати точно, скільки партії витрачають поза офіційними фондами, практично неможливо. Досвід організації виборчих кампаній підтверджує, що на проведення передвиборної агітації політичні партії та кандидати на виборні посади витрачають колосальні грошові ресурси, порівняно з якими державне фінансування агітаційних заходів щодо окремого суб'єкта є незначним, а обмежені обсяги такої передвиборної агітації – неефективними».

Щодо проведення передвиборної агітації в засобах масової інформації, то, згідно з частиною другою ст.54 Кодексу, використання ЗМІ для агітації здійснюється на умовах рівної оплати за одиницю друкованої площі та одиницю ефірного часу й обмежується лише граничним розміром витрат виборчого фонду. У зв'язку з розвитком інформаційних технологій, використання аудіовізуальних ЗМІ задля політичної реклами набирає популярності. Більшість медіаресурсів та публічних діячів мають власні канали та використовують вебсервіси на відомих міжнародних платформах (Google, YouTube, Wikipedia, Facebook, Instagram). Законодавчо заборонено проведення передвиборної агітації в іноземних засобах масової інформації, що діють на території України. Хоча непоодинокими є випадки рекламування кандидатів чи політичних партій у згаданих ресурсах.

Порівняно з попереднім виборчим законодавством, Виборчий кодекс України застосовує поняття прихованої передвиборної агітації, яка є забороненою, але не дає тлумачення цього поняття (ч. 5 ст. 51). І хоча на практиці встановити й довести факт проведення прихованої агітації достатньо складно, але саме такою неоднозначністю користуються кандидати та політичні партії, нагадуючи про себе використанням кольорів, голосів чи музичних мотивів, що у виборців асоціюються з ними, причому в заборонений для передвиборної агітації час і спосіб.

Сенсаційною та радикальною новелою цього Кодексу є заборона проводити передвиборну агітацію, що супроводжується наданням виборцям грошових коштів чи безоплатно або на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерей. Подібний спосіб проведення передвиборної агітації вважається підкупом виборців (ч. 6 ст. 57).

На сьогодні, відповідно до ст. 160 Кримінального кодексу України, прийняття пропозиції, обіцянки або одержання виборцем, учасником

референдуму для себе чи третьої особи неправомірної вигоди за вчинення чи невчинення будь-яких дій, пов'язаних із безпосередньою реалізацією ним свого виборчого права або права голосу (відмова від участі в голосуванні, голосування на виборчій дільниці більше одного разу, голосування за окремого кандидата на виборах або відмова від такого голосування, передання виборчого бюлетеня іншій особі, незалежно від фактичного волевиявлення особи та результатів голосування, містить ознаки складу злочину. Підкупом виборця в непрямій формі (ч. 3 ст. 160) продовжує вважатися здійснення передвиборної агітації шляхом надання підприємствам, установам, організаціям неправомірної вигоди (кошти чи інше майно, переваги, пільги, послуги або нематеріальні активи, вартість яких перевищує три відсотки розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, які пропонують, обіцяють, надають чи одержують без законних на те підстав) або надання безоплатно товарів (крім товарів, що містять візуальні зображення найменування, символіки, прапора політичної партії, вартість яких не перевищує розміру, встановленого законодавством), робіт, послуг. Слід зазначити, що вартість товарів або послуг для неправомірної вигоди має становити більше трьох відсотків розміру прожиткового мінімуму. Цей відсоток явно було встановлено через існування аналогічної вимоги у виборчому законодавстві, але з прив'язкою до розміру мінімальної заробітної плати. Тож поки що ці норми суперечать одна одній. У такому разі в Кодексі може бути застосовано диференційований підхід, що за підкуп особа може бути притягнена до кримінальної відповідальності, якщо розмір неправомірної вигоди становить більше 3% розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, а якщо не перевищує його – настає інший вид юридичної відповідальності (можливо, адміністративної).

Відкритим залишається питання врегулювання правового статусу агітаторів: їх кількість, оплата послуг, максимально допустимі гонорари за їхню роботу та відрахування з виборчого фонду.

Покладаємо великі сподівання, що законодавець найближчим часом пристосує норми до вимог сучасності, ліквідувавши прогалини й колізії. Тим паче, невдовзі, на місцевих виборах новели Кодексу пройдуть апробацію, на підставі чого можна буде робити конкретні практичні висновки.

Вісник ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка. - 2020. - Вип. 1(89). – С. 13-22.

Місцеві вибори в Україні: нові правила

**Прес – дайджест
II квартал 2020 р.**

Підготувала: *Ю. Щеглова*
Редактор: *Т. Пішванова*

Наклад 40 прим.
Віддруковано у Запорізькій ОУНБ
просп. Соборний, 142, Запоріжжя, 69095

Відділ наукової інформації та бібліографії
Телефон: (061) 787-53-57
Ел. пошта: bibliograf.zounb@ukr.net, bibliograf@zounb.zp.ua



**ЗАПОРІЖЖЯ
ПР. СОБОРНИЙ, 142
061 787 53 57**

**BIBLIOGRAF.ZOUNB@UKR.NET
BIBLIOGRAF@ZOUNB.ZP.UA**

**FACEBOOK.COM/BIBLIOGRAF.ZOUNB
YOUTUBE.COM/BIBLIOGRZOUNB**

ZOUNB.ZP.UA