

**РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ В
КОНТЕКСТІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ**

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ I. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВИБОРЧИХ СИСТЕМ	7
1.1. Підходи до визначення поняття «виборча система»	7
1.2. Складові виборчої системи	10
1.3. Типологія виборчих систем	12
РОЗДІЛ II. ВИБОРЧІ СИСТЕМИ НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ ЄВРОПИ	17
РОЗДІЛ III. ВИБОРЧІ СИСТЕМИ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ ТА ПРОГНОСТИЧНИЙ АСПЕКТИ	22
3.1. Характеристика виборчих систем шляхом аналізу законодавства про місцеві вибори.....	22
3.2. Кодифікація виборчого законодавства в Україні в контексті реформування виборчої системи.....	24
ВИСНОВКИ.....	29
ДОДАТКИ ДО РОЗДІЛУ III	31
Таблиця 1. Системи виборів депутатів місцевих рад за законами різних років ..	31
Таблиця 2. Системи прямих виборів місцевих голів за законами різних років ...	32
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	33
АНОТАЦІЯ.....	37

ВСТУП

Актуальність теми. У грудні 2019 року було ухвалено, підписано й оприлюднено Виборчий кодекс України (далі – ВК України), проєкт якого подано ще 2 жовтня 2015 року. Виборчий кодекс України є першим кодифікованим актом в історії незалежної України, що регулює питання проведення різних типів і видів виборів в Україні. Водночас чинними залишаються два закони: «Про Центральну виборчу комісію» та «Про Державний реєстр виборців», а ще два закони – «Про місцеві вибори» та «Про вибори народних депутатів України» – є чинними до проведення чергових або позачергових виборів відповідного виду. З огляду на це актуальним є дослідження виборчих систем з урахуванням запровадження у ВК України нових для вітчизняного права виборчих систем на окремих видах виборів.

Особливо значущою ця проблематика є в контексті потенційного проведення в жовтні 2020 року чергових місцевих виборів, до зміни виборчих систем на яких прикуто несправедливо меншу увагу ніж до зміни системи виборів народних депутатів України.

Аналізуючи наявний часовий проміжок між датою прийняття Кодексу і датою проведення місцевих виборів, проведення яких заплановане на жовтень 2020 року, варто відзначити, що набрання чинності законом, який регулює проведення місцевих виборів, майже за десять місяців до дня голосування на чергових місцевих виборах, є цілком відповідним критерію його реальної застосовності, а також пропозиції [1, с. 410] про набрання чинності змінами до законодавства про вибори, які стосуються правил перетворення голосів у мандати, проведення меж округів і порядку формування виборчих комісій, не раніше ніж через двісті сорок днів після їхнього оприлюднення.

Стан наукового дослідження теми. Наукове осмислення проблематики систем місцевих виборів не є новим для вітчизняної науки. Передусім, слід відзначити дисертаційні дослідження, монографії та низку наукових статей

Афанасьєвої М., Ключковського Ю., Мохончука Б., Нестеровича В., Шведа Ю., які досліджують поняття і види виборчих систем, принципи виборчого права тощо [2–9]. Крім того, Афанасьєва М., Ключковський Ю. і Марцеляк О. досліджували критерії вибору виборчої системи [2–5; 10], Нестерович В. – особливості місцевих виборів [7] і кодифікації виборчого законодавства [8], Ворона П., Каплан Ю., Ковальова Т., Николаїшин Б., Ганан Е. (*E. Hanan*) – системи місцевих виборів у європейських державах [11–14]. Також окремі аспекти цієї тематики розглядали Вольський В., Геррон Е. (*E. Herron*), Пекканен Р. (*R. Pekkanen*), Тагепера Р. (*R. Taagepera*), Шугарт М. (*M. Shugart*) тощо [15–17].

Об’єкт дослідження. Об’єктом дослідження є виборча система як конституційно-правове явище.

Предмет дослідження. Предметом дослідження є реформування систем місцевих виборів в Україні.

Мета та завдання дослідження. Метою дослідження є формулювання пропозицій з метою покращення регулювання систем місцевих виборів у Виборчому кодексі України на основі зарубіжного досвіду.

Для досягнення мети дослідження було поставлено такі завдання:

- 1) виокремити підходи до визначення поняття «виборча система» та визначити найдоцільніший підхід;
- 2) продемонструвати складові виборчої системи;
- 3) типологізувати виборчі системи;
- 4) на основі характеристики виборчих систем європейських держав на місцевих виборах виявити спільні риси та тенденції реформування;
- 5) простежити детермінанти та тенденції змін виборчого законодавства щодо систем місцевих виборів за часів незалежної України;

б) на основі виконання попередніх завдань, а також аналізу Виборчого кодексу України сформулювати пропозиції щодо покращення регулювання систем місцевих виборів в Україні.

Методологічна основа дослідження. Методологію дослідження склали загальнонаукові та спеціальні методи та прийоми наукового пізнання. *Діалектичний метод*, зокрема, був застосований під час аналізу базових теоретичних даних про досліджуваний інститут. Застосування прийомів *формально-логічного методу* виражається в узагальненні позицій вчених щодо виборчих систем (прийом синтезу, підрозділ 1.1), виявленні та дослідженні елементів виборчої системи (прийом аналізу, підрозділ 1.2), виробленні практично можливих і паритетних пропозицій удосконалення виборчого процесу (прийоми моделювання та абстрагування, розділ 2, підрозділ 3.2) тощо. *Системний метод* пізнання дозволив виокремити декілька підходів до визначення виборчих систем (підрозділ 1.1), типологізувати виборчі системи (підрозділ 1.3). *Структурно-функціональний метод* дозволив дослідити складові виборчої системи (підрозділ 1.2). Основу спеціальної методології дослідження становить *порівняльно-правовий метод*, що забезпечив належний порівняльно-критичний аналіз виборчих систем на муніципальних виборах зарубіжних країн (розділ 2) та систем, що застосовуються в Україні (розділ 3). За допомогою *формально-юридичного методу* проаналізовано норми чинного виборчого законодавства України та інших країн. Крім того, за допомогою *історично-правового методу* належним чином була відображена динаміка закріплення з певних видів виборчих систем на муніципальних виборах українським законодавством про місцеві вибори (підрозділ 3.1). Їхнє використання дозволило вивчити проблему комплексно, а також досягти поставленої мети, вирішити поставлені в роботі завдання.

Наукова новизна дослідження. Уперше на час закінчення дослідження здійснено аналіз регулювання систем місцевих виборів, закріплених Виборчим

кодексом України, та на основі порівняння чинних і попередніх норм національного виборчого законодавства України та спорідненого законодавства держав Європейського Союзу та Західної Європи запропоновано можливі шляхи удосконалення правової регламентації досліджуваного інституту. Крім того, набуло подальшого розвитку теоретичне осмислення концепту «виборча система» (його розуміння, складники та типологія).

Практичне значення здобутих результатів. Результати наукового дослідження можуть бути використані для удосконалення норм виборчого законодавства України. Крім цього, положення роботи можуть використовуватися під час викладання дисциплін «Виборче право», «Порівняльне конституційне право», «Конституційне право зарубіжних країн», «Конституційне право України» тощо.

Апробація результатів дослідження. Результати наукового дослідження опубліковано у фаховому виданні «Журнал східноєвропейського права» (№ 73, 2020 р.). Положення й висновки, наведені в дослідженні, також обговорено на Всеукраїнській науковій конференції студентів та аспірантів «Верховенство права очима правників-початківців» (2019 р.), де автор виступив із доповіддю (*сканкопії статті та тез додаються*). **Впровадження результатів** наукової роботи здійснюється у діяльності громадської організації «ГРОМАДЯНСЬКИЙ ЦЕНТР ПРАВОВИХ ІНІЦІАТИВ» з огляду на те, що результати вказаного дослідження містять низку наукових та практичних положень, які є суттєвими у діяльності громадської організації як суб'єкта правових відносин, а також суб'єкта правотворчості.

Структура наукової роботи зумовлена метою та завданнями дослідження та складається зі вступу, трьох розділів, які містять шість підрозділів, висновків, додатків та списку використаних джерел (37 найменувань).

РОЗДІЛ І. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВИБОРЧИХ СИСТЕМ

1.1. Підходи до визначення поняття «виборча система»

Передусім, з метою запобігання «різночитанню, колізіям, неоднозначності» сприйняття [18, с. 11], слід визначитися з розумінням виборчої системи.

У конституційно-правовій доктрині історично сформувались декілька підходів до визначення змісту категорії «виборча система». В основному застосовуються широке та вузьке тлумачення, а деякі вчені виділяють т. зв. альтернативне.

Широкий та вузький підходи, розроблені за радянських часів та прийняті українською правовою доктриною, наразі підлягають критичному аналізу з мотивів їхньої недостатньої обґрунтованості та невідповідності конституційно-правовим реаліям. Уперше в радянському законодавстві категорія «виборча система» була використана в Конституції СРСР 1936 року, де було виокремлено главу XI, а в Конституції 1977 року – главу XIII «Виборча система», що призвело до розуміння виборчої системи як виборчого права, тобто у широкому розумінні, яке не розкриває системності, а тлумачить вказану категорію як просту сукупність конституційно-правових норм.

Афанасьєва М. пропонує погляди щодо визначення виборчої системи у широкому значенні узагальнити залежно від елементів, які виокремлюються авторами як її складові [3, с. 22-23]:

- виборча система як сукупність принципів виборчого права (Мазуренко Г., Денісов А., Кіріченко М.). Вважаємо, що такий підхід зводить зміст поняття «виборча система» до змісту загальної частини підгалузі виборчого права;
- як сукупність правових норм (Баглай М., Зінов'єв О., Тодика Ю., Журавський В.). Досить цікавим є погляд Зінов'єва О., який ототожнює

об'єктивне виборче право та виборчу систему і, більш того, виборче право та порядок визначення результатів виборів вважає складовими виборчої системи [19, с. 98–102]. Вищевикладене дає підстави вважати виборчу систему поняттям ширшим, ніж виборче право, що не є припустимим, адже виборча система не володіє усіма ознаками виборчого права. Через різну правову природу ці поняття взагалі неможливо порівнювати за обсягом;

- як сукупність суспільних відносин (Кім О., Плієва М., Іванченко О.). Бондарь Н. та Джагарян А. не допускають ототожнення виборчої системи із суспільними відносинами, вважаючи останні лише її матеріальним виявом. Натомість виборча система – система засобів, створених державою для організації влади [20, с. 23-24];

- як сукупність усіх видів виборів (Ставніччук М., Сунцов О.). Як справедливо зазначає Афанасьєва М., таке розуміння не розкриває системності, а швидше є класифікацією;

- як сукупність суб'єктів, які беруть участь у виборах, та правовідносин, що між ними виникають (Георгіца А., Шукліна Н.).

В українській «Юридичній енциклопедії» міститься визначення виборчої системи у широкому розумінні як «порядку організації і проведення виборів до представницьких органів державної влади, місцевого самоврядування і здійснення громадянами своїх виборчих прав, який ґрунтується на принципах виборчого права» [21, с. 362].

Втрачає актуальність і вузький підхід до визначення виборчої системи, зокрема через відсутність єдності науковців з цього приводу. Традиційно, у вузькому сенсі виборча система розкривається як спосіб (порядок) визначення результатів голосування. Однак існують і такі тлумачення: встановлені правила визначення результатів голосування, які значно впливають на результати виборів (Лапаєва В., Лисцов В.); спосіб розподілу мандатів між народними обранцями

(Постніков О., Страшун Б.); спосіб розподілу мандатів, який гарантує багатопартійність (Рижков В.). Зазначені трактування містять суттєві недоліки – фактичне зведення до «методу підрахунку голосів» [3, с. 24]. Тоді як виборчій системі притаманні не лише методи підрахунку голосів, а й висування кандидатів, організація та проведення голосування, встановлення результатів виборів.

Мохончук Б., погоджуючись із думкою Скакун О., вважає виборчу систему процедурно-регламентаційним інститутом демократії, що є одним із механізмів реалізації народовладдя, обумовлюючи це функціональним призначенням складного інституту виборів. Виборча система – це обумовлений необхідністю утвердження ідеї народовладдя процедурно-регламентаційний інститут демократії, який забезпечує трансформацію голосів виборців у місця кандидатів у представницькому органі. Науковець вважає необґрунтованим тлумачення виборчої системи у широкому значенні, адже це призводить до надмірного термінологічного навантаження через ототожнення понять «виборча система» та «виборче право», проте не виправдовує і вузького тлумачення [6, с. 14-18].

Ураховуючи вищезазначене, вважаємо недоцільним розмежування широкого та вузького підходів до визначення поняття «виборча система» з причин нівелювання принципових відмінностей між виборчим правом, виборчим процесом та виборчою системою або ж занадто звуження змісту, який не розкриває правової природи поняття. Погоджуємося з позицією Афанасьєвої М., згідно з якою, виборча система – політико-правовий інститут, який забезпечує реалізацію виборчих прав громадян, формування владних виборних органів та певний тип організації публічної влади через сукупність порівняно самостійних, але взаємозумовлених і взаємодійних у межах виборчого процесу конституційно-правових технологій балотування кандидатів на виборні посади, голосування виборців, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів [3, с. 28]. За такого розуміння повною мірою враховуються всі правові явища, які становлять

зміст вказаного поняття, акцентується увага на критерії системності, а також на правовій регламентації нормами виборчого права.

1.2. Складові виборчої системи

Звертаючи увагу на недосконалість широкого тлумачення виборчої системи, Ключковський Ю. вважає більш конструктивним звужений підхід, однак наголошує на його неповності у т. зв. традиційному розумінні, і неприпустимості обмеження лише виборчою формулою, тобто способом перетворення голосів на мандати. Науковець вважає достатньо обґрунтованою структуру виборчої системи, запропоновану Лійпгартом А., який виділяє три основні її складові: виборчу формулу (спосіб перетворення голосів на мандати), магнітуду виборчого округу (кількість мандатів на округ), виборчий бар'єр (мінімальний рівень підтримки виборців, необхідний для участі у розподілі мандатів); однак доповнює її ще одним важливим елементом – структурою виборчого бюлетеня, яка визначає спосіб подання голосу виборцем [4, с. 20–21].

Для порівняння, Шведа Ю. сформував два варіанти щодо складових виборчої системи. Відповідно до першого, дослідник відносить до основних елементів виборчої системи виборчу формулу, магнітуду виборчого округу, форму та характеристику виборчого округу, характер голосування, структуру виборчого бюлетеня. Згідно з другим варіантом такими елементами є виборчий округ, виборчий бюлетень, виборчий (партійний) список, способи голосування, виборча формула та виборчий бар'єр [9, с. 264-275]. Перший із варіантів не передбачає виборчого бар'єру як обов'язкової умови участі кандидата в розподілі представницьких мандатів, натомість зайвим є характер голосування, який, вважаємо, детермінується структурою виборчого бюлетеня. У другому

запропонованому варіанті не передбачено магнітуду виборчого округу, яка має принципове значення, адже зумовлює спосіб голосування.

Спосіб голосування – спосіб визначення вибору одного варіанта з певного набору опцій [4, с. 26]. Для визначення способу голосування слід виходити із розміру виборчого округу (кількості виборців), кількості опцій (варіантів вибору) та магнітуду виборчого округу (кількості мандатів).

У теорії голосування існують такі способи (методи) голосування:

- метод Кондорсе. Полягає у здійсненні виборцем попарного порівняння кандидатів. Варіант, визнаний при порівнянні найгіршим, відкидається, а порівняння продовжується з рештою кандидатів допоки порівняння не здійснюватиметься між двома з них із застосуванням методу абсолютної більшості [15, с. 152]. Такий метод недоліком має громіздкість процесу визначення результату, а також т. зв. «парадокс Кондорсе», тобто неможливість визначення найгіршого варіанта;

- метод Борда. Став своєрідною відповіддю на роботу маркіза де Кондорсе, акцентуючи «розумність, але не практичність» методу останнього. На думку Борда, існує дві процедури голосування: кожен виборець у власному рейтингу присвоює кожному кандидату числову оцінку; попарне порівняння кандидатів [15, с. 150]. Фактично обидві процедури дають однакові результати, але друга – громіздка та незручна за умови існування більше двох-трьох кандидатів;

- мажоритарний метод полягає у визначенні найкращого варіанта кожним із виборців та підрахунку кількості голосів, якими надається перевага одному з кандидатів. Важливо уточнити, що переможець може виявитись насправді абсолютно програшним за методом Кондорсе;

- апробаційний метод (метод схвалення або прийнятного вибору). Кожен із виборців має довільну кількість голосів та підтримує довільну кількість

опцій. Переможцем є кандидат, який здобуває найбільшу кількість балів (голосів). Особливість – визначення переможця за підсумком спільного волевиявлення. Застосування цього методу призводить до фактичної нерівності, хоча юридично виборці наділені однаковими виборчими можливостями [4, с. 30];

- багатотуровий метод. Фактично – мажоритарний метод абсолютної більшості, що передбачає вимогу здобуття переможцем 50%+1 голосів. Такий метод не дозволяє врахувати політичні позиції решти виборців;

- метод Гейра (перехідного голосу) поєднує підходи Кондорсе, Борда та багатотуровий метод. Передбачає рейтингування опцій (аналогічно з методом Борда). При встановленні підсумку голосування варіант, який здобув абсолютну більшість «перших номерів», стає переможцем (як у багатотуровому методі). Якщо ж такого варіанта не визначено, то опція, що здобула найменшу кількість перших місць, відкидається (згідно з методом Кондорсе), а відповідний голос виборця переходить до опції, позначеної виборцем номером «2». Такий спосіб підходить найбільше у разі проведення виборів в одномандатних округах (на виборах Президента, міського голови великого міста).

1.3. Типологія виборчих систем

Виборчі системи зарубіжних держав поділяються на три основні групи: мажоритарні (більшості голосів), пропорційного представництва та змішані. Така класифікація зумовлена вищезазначеними методами голосування. Рибачук М. та Райковський Б. виділяють як основні типи виборчих систем: мажоритарну, пропорційну, змішану (мажоритарна та пропорційна), напівпропорційну (мажоритарна з поліномінальним округом) та преференційну [22].

Виникнення сучасних виборчих систем пов'язане з появою представницьких установ Англії (Парламент) та Франції (Генеральних Штатів) та

проблеми їхнього формування методами, які б найбільшою мірою дозволили забезпечити реалізацію народовладдя. Саме виборчою практикою цих двох держав були закладені підвалини двох основних виборчих систем – мажоритарної та пропорційної – баз для подальших комбінувань.

Для англійського типу виборчої системи був характерний консерватизм. Така система достатньо персоналізована, виборці знають, за кого вони віддають голос та представником якої партії є кандидат. Результати визначали за шкалою відносної більшості, незалежно від того, скільки відсотків виборців проголосували за кандидата. Так, під впливом англійських демократичних цінностей сформувався найдавніший тип – мажоритарна виборча система.

Другий тип заснований на цінностях французького виборчого досвіду. Йому притаманні такі риси, як: систематизація, уніфікація та впорядкування виборчих правил, одноманітність виборчих процедур в округах, ретельний підрахунок голосів. Кількість депутатів у виборному органі має бути пропорційною кількості голосів виборців. Результатом практичного втілення цих засад стало формування класичної пропорційної системи [23, с. 212].

Мажоритарна виборча система (*далі – МВС*) – така система, за якої переможцем визнається кандидат, який здобув встановлену законом більшість голосів виборців (абсолютну, відносну, кваліфіковану). Історично, цей тип найдавніший, зокрема система відносної більшості, і тривалий час був найбільш поширеним. Станом на 2011 рік, різні модифікації МВС застосовувались близько 83 державами на виборах загального і місцевого рівнів, зокрема система відносної більшості – у 43 із них.

Виникла МВС у XV ст. у зв'язку з поняттям територіального представництва у Великій Британії як засіб забезпечення політичного впливу на колонії та провінції. Спочатку в основу виборчої традиції було покладено двомандатний виборчий округ, при якому конкуренція була відсутня через

висування лише двох кандидатів, але на початку XVII ст. відбувалось поступове впровадження запозиченого з Канади, США та Австралії одномандатного, так званого уніномінального округу, який став підвалиною представництва в Об'єднаному королівстві тільки у 1885 році [24, с. 69].

Існує три основних модифікації МВС: абсолютної більшості (французька модель), відносної більшості (англійська модель), кваліфікованої більшості, а також система подвійного одночасного голосу (партія висуває одразу кількох кандидатів).

За системи абсолютної більшості обраним вважають кандидата, який здобув 50%+1 голосів. Якщо ж жоден із кандидатів не набрав зазначеної кількості голосів, то проводять 2 тур, до якого потрапляють два претенденти, які здобули більше голосів, ніж інші.

За системи відносної більшості, як уже зазначалось, кандидату достатньо просто здобути більше голосів, ніж опонент. Цей тип притаманний країнам англосаксонської правової сім'ї. У США його називають таким, за якого first past the post – «переможець здобуває все».

Система кваліфікованої більшості встановлює правило, за яким переможцем вважається претендент, що здобув визначену законом (кваліфіковану) більшість голосів, яка при цьому перевищує абсолютну більшість.

Хоча в одномандатних округах практично можливою є лише МВС, голосування за нею відбувається також у поліномінальних (багатомандатних) округах. Теліпко В. зазначає, що метою такого підтипу МВС є пом'якшення ступеня непропорційності представництва [25]. Проведення виборів за МВС у багатомандатних округах здійснюється в основному за принципом limited vote (обмежене голосування), за яким виборці мають кількість голосів, меншу, ніж кількість мандатів на округ. Практичного втілення ця система набула на виборах

до Сенату Іспанії, де кількість сенаторів, які можуть бути обрані від провінцій – 4, а виборцям надано лише 3 голоси для обрання трьох різних кандидатів [16].

У XIX ст. почалися пошуки найбільш ефективної виборчої системи, спричинені недоліками МВС. Як наслідок, виникає пропорційна виборча система (далі – ПВС). Її суть полягає в тому, що розподіл представницьких мандатів здійснюється пропорційно до кількості голосів, поданих за кожну із партій та, на відміну від МВС, застосовується лише в багатомандатних (поліномінальних) округах. Традиційно вважається, що саме ПВС є найбільш демократичною і здатна більшою мірою, ніж МВС, забезпечувати реалізацію демократичного принципу політичного представництва.

Здебільшого ПВС існує в трьох варіаціях:

а) із жорсткими або закритими списками, за якої електор, маючи один голос, віддає його за партійний список, ніяк не впливаючи на розподіл кандидатів у рейтингу;

б) із напівжорсткими або напівзакритими списками, де виборець має один голос і може віддати його як за партійний список в цілому, так і конкретному кандидатові з цього списку;

в) з гнучкими або відкритими списками, яка надає можливість виборцеві, маючи один голос, підтримати лише окремого кандидата зі списку, а голосування за список загалом не є допустимим.

Климкова І. та Остапенко М. виділяють також вільні партійні списки, згідно з якими мандати розподіляються між кандидатами незалежно від порядкового номера у списку, за преференціями виборців [24, с. 86].

Досить незвичним варіантом ПВС є «панашаж» (з французької «суміш»). При цьому виборці мають право змінювати виборчі списки, вписувати кандидатів з інших партій, а також віддати одразу кілька голосів бажаним кандидатам,

впорядковуюючи таким чином пропозиції за ступенем переваги. Панашаж може застосовуватись і за МВС, але тільки в багатомандатних округах.

З метою максимізації ефективності голосу кожного виборця була розроблена конструкція «голосування з індивідуальною передачею голосу», або т.зв. квотно-преференційне голосування [11]. Результат при цьому досягається завдяки ранжуванню цифрами напроти прізвищ кандидатів, а голоси за кандидатів, які перевищили квоту, розподіляються в подальшому між нижчестоящими у сформованому виборцем списку, що запобігає втраті голосів та забезпечує максимальну легітимність депутатів.

Відповідно до змішаного типу виборчої системи, частину представників обирають за мажоритарним принципом, а частину – за принципом пропорційного голосування. Станом на 2010 рік, за такою системою відбувались вибори у близько 20 державах [25]. За загальним правилом, комбінування мажоритарного та пропорційного методів передбачає обрання однієї половини складу органу за першим методом, іншої половини – за другим. Однак існують інші варіанти. Так, за системою єдиного голосу, виборець у багатомандатному окрузі голосує лише за одного кандидата, а не за список. За системою обмеженого голосування обирають кількох кандидатів, але кількість голосів є меншою ніж кількість пропозицій. Кумулятивна система взагалі надає право виборцеві, який має стільки ж голосів, скільки й кандидатів, або розподілити їх між усіма, або віддати усі одному кандидату.

РОЗДІЛ II. ВИБОРЧІ СИСТЕМИ НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ ЗАРУБІЖНИХ ДЕРЖАВ ЄВРОПИ

Характеризуючи виборчі системи на виборах до органів місцевого самоврядування, слід згрупувати держави, у яких вони застосовуються відповідно до загальновизнаної типології. Першу групу становлять держави, у яких застосовується система більшості в різних модифікаціях. Варто зазначити, що за МВС можуть обиратися як індивідуальні кандидати, так і політичні партії. Загалом, МВС на теренах Європи не має значного поширення. Зокрема, система відносної більшості або «англійська модель» використовується у Великій Британії на виборах рад базового та проміжного рівнів уніомінальних та поліномінальних округів, Словаччині, в Іспанії до муніципалітетів з кількістю виборців 100-250, а у двох останніх голосування відбувається за відкриті списки в поліномінальних округах. Аналогічною є ситуація в Польщі на виборах до рад гмін із населенням менше, ніж 20 000 жителів: виборець має стільки голосів, скільки мандатів виділяється в окрузі та може голосувати за кандидатів із різних списків [12, с. 221].

МВС абсолютної більшості (французька модель) знайшла втілення на місцевих виборах Франції, де на рівні провінцій проводять двотурові вибори в багатомандатних округах, решта ж мандатів розподіляється між партіями, які подолали виборчий бар'єр у 5% за принципом пропорційності здобутих ними голосів [13, с. 168].

Механізми МВС спрямовані на підтримку найбільших, потужних партій і «відсіювання» дрібних, що в деяких випадках призводить до двопартійності, але забезпечує стабільність уряду.

До другої групи належать держави, у яких процес виборів здійснюється за ПВС. У такому випадку представницькі мандати розподіляються між партіями

пропорційно до кількості голосів, здобутих кожним партійним списком. ПВС в основному існує в трьох модифікаціях.

У більшості держав Європи ПВС мають персоніфікований характер, тобто голосування здійснюється за відкриті або напіввідкриті списки. Серед них перевагу надають “*closed but non-blocked lists*” – відкритим спискам та обмеженим преференціям (преференції здобувають від одного до кількох кандидатів). Місцеві вибори в Нідерландах, скажімо, організовані за ПВС із відкритими списками, де виборці мають право голосувати виключно за конкретного кандидата в списку, а голосування за партійним списком в цілому не допускається [17, р. 557-563]. Мешканці Бельгії, приміром, голосують за виборчі списки в одному (на базовому рівні) чи декількох (на регіональному рівні) багатомандатних округах, або ж за окремого кандидата у списку [11, с. 164]. У Данії підтримка одного кандидата зараховується одночасно за весь список загалом, а у разі, якщо два кандидати з одного списку здобули однакову кількість голосів, то мандат набуває кандидат, який посідав вищу позицію у списку. У Фінляндії вибори проводять за ПВС із голосуванням за одного кандидата в поліномінальному окрузі; голос за конкретного претендента вважається голосом за весь список, а мандати розподіляються з урахуванням преференцій електорату. Преференція одного голосу діє ще у Швеції на виборах до окружної ради, в Естонії [14].

Ще один варіант ПВС – “*single tranferable vote*”, тобто система єдиного голосу, що передається, застосовується на виборах до Асамблеї Північної Ірландії, а також Ірландії та Мальти. Механізм голосування передбачає, що виборець напроти прізвищ кандидатів у списку проставляє цифри від «1» до «N», залежно від кількості пропозицій, при цьому «1» позначає найбільш пріоритетну позицію. Як тільки кандидат під першим номером набирає потрібну кількість голосів, наступні голоси переадресовуються кандидату під номером «2», що дозволяє, як вже зазначалось, мінімізувати втрати голосів [26, с. 68].

У більшості держав Європи ПВС мають персоніфікований характер, яка забезпечується двома шляхами: через МВС та через преференційне голосування – за відкриті або напіввідкриті списки при ПВС. Персоніфікація за рахунок МВС, змішаної системи та системи єдиного голосу, що передається, здійснюється у Великій Британії, Ірландії, Мальті, Греції, Німеччині, Угорщині [17]. Місцеві вибори в Нідерландах, скажімо, організовані за ПВС із відкритими списками, де виборці мають право голосувати виключно за конкретного кандидата в списку, а голосування за партійним списком в цілому не допускається. Преференційне голосування використовують на місцевих виборах в Австрії, Данії, Бельгії, Люксембурзі, Чехії, Швеції, Латвії, Нідерландах, Словенії, Естонії.

У деяких державах, навпаки, практикують ПВС із закритими списками (*closed and blocked*). Наприклад, в Іспанії, Португалії, Румунії, Хорватії та на Кіпрі виборець не може впливати на розподіл кандидатів у партійному рейтингу. В Австрії вибори відбуваються за ПВС із закритими або напіввідкритими виборчими списками в одному чи кількох багатомандатних округах, що зумовлено федеративним устроєм держави [13, с. 168-171]. У Німеччині в усіх місцевих та регіональних виборах голосування здійснюється за закритими списками в одному або декількох багатомандатних округах із 5% виборчим бар'єром, а на окружних та муніципальних виборах Баварії, Берліну, Браденбургу, Тюрінгії, Верхньої Саксонії та кількох інших земель застосовується комбінація голосування в одномандатних та багатомандатних округах за закриті списки або напівзакриті. У Північному Рейні-Вестфалії виборець має лише один голос і може підтримати кандидата, а не список [26, с. 69-70].

Певну форму ПВС наразі законодавчо закріплено у багатьох демократичних державах: Бельгії, Німеччині, Данії, Фінляндії, Нідерландах, Люксембурзі, Греції, Ірландії, Італії, Норвегії, Португалії, Швеції, Швейцарії,

Австрії, а держави із системами більшості поступово перебудовують законодавство під системи пропорційного представництва.

Ще одним важливим питанням в аспекті застосування виборчих систем вважаємо вибори голови муніципалітету (мера). Загалом його (її) обирають шляхом непрямих виборів або безпосередньо виборцями. Із 35 досліджених країн Європи, голів органів місцевого самоврядування обирають непрямыми виборами у 22 державах, у 10 – шляхом прямих виборів, у 3 – комбінованим шляхом [27]. Це має принципове значення з погляду узгодження політико-правових позицій голів та депутатів відповідних рад. У європейських державах це завдання досягається, насамперед, через обрання мера депутатською більшістю від складу ради. Ймовірність конфліктів між головою та радою в цій системі є достатньо високою, однак їх принаймні підтримують більшість виборців, що спонукує їх до пошуку компромісів. До прикладу, у Швеції, Ірландії, Фінляндії, Чехії, Естонії, Латвії, Литві, Мальті, Ісландії, Норвегії, Швейцарії «мера» обирають депутати ради. У Бельгії голову призначає монарх за пропозицією ради, в Білорусі – президент за пропозицією ради, у Люксембурзі та Нідерландах – уряд за пропозицією ради; крім того, *mayor* (очільник муніципалітету) в Ірландії та Фінляндії володіє статусом держслужбовця. У Хорватії, Франції, Португалії, Іспанії очільником муніципалітету вважається лідер партійного списку обраної партії. На противагу, шляхом прямих виборів обирають мера в Болгарії, Кіпрі, Угорщині, Італії, Польщі, Румунії, Словаччині, Албанії, Молдові, Боснії та Герцеговині; змішаним шляхом – в Австрії, Німеччині, Великій Британії.

Непрямий спосіб обрання голів місцевих рад, вважаємо, має значні переваги завдяки нівелюванню суперечностей між радою та відповідним головою, а також ощадженню бюджетних коштів за рахунок усунення необхідності подвійного фінансування.

Проаналізувавши виборчі системи у їхньому практичному застосуванні на теренах Європи, можна виявити деякі спільні для місцевих виборів риси: перехід від МВС відносної більшості до пропорційних або змішаних із пропорційною складовою; актуалізація проблеми представництва нацменшин та жінок в органах муніципалітету; переважно персоніфікований характер голосування при застосуванні ПВС, досягнення узгодженості дій місцевих рад та їхніх очільників за рахунок обрання останніх шляхом непрямих виборів. Зазначені особливості варто враховувати в процесі реформації інституту виборів і в Україні, яка досить давно обрала курс «синхронізації» з Європейським Союзом.

РОЗДІЛ III. ВИБОРЧІ СИСТЕМИ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ ТА ПРОГНОСТИЧНИЙ АСПЕКТИ

3.1. Характеристика виборчих систем шляхом аналізу законодавства про місцеві вибори

Законодавство про місцеві вибори в Україні до прийняття Виборчого Кодексу було досить нестабільним, що свідчило про існування великої кількості недоліків. Від моменту проголошення незалежності було прийнято п'ять законів, які регулювали процес проведення виборів до органів місцевого самоврядування: Закон № 3996-XII «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» від 24 лютого 1994 року (*далі – Закон 1994 р.*) [28]; Закон №14/98-ВР «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 14 січня 1998 року (*далі – Закон 1998 р.*) [29]; Закон №1667-IV «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 06 квітня 2004 року (*далі – Закон 2004 р.*) [30]; №2487-VI «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 року (*далі – Закон 2010 р.*) [31] та Закон №595-VIII «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року (*далі – Закон 2015 р.*) [32].

За Законом 1994 р., місцеві вибори проводились за МВС відносної більшості, однак із виборчим бар'єром для депутатів місцевих рад – 10% голосів, для голів – 25%. Обрання депутатів та голів місцевих рад відбувалось шляхом прямих виборів, за винятком голів районних у містах рад, де голови обирались з числа депутатів цих рад строком на 4 роки [28].

Законом 1998 р., фактично, виборчу систему змінено не було, а, на відміну від Закону 1994 р., було прямо вказано її вид; а вибори до районних та обласних рад проводились у багатомандатних округах [29].

Законом 2004 р., на відміну від двох попередніх, було передбачено процедуру обрання депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а на виборах до місцевих рад, крім сільських та селищних, встановлено ПВС [30].

Згодом виборчий процес в Україні було знову реформовано. Посилаючись на неспроможність ПВС на виборах до місцевих рад забезпечити відповідне представництво громадян у цих органах, і, як наслідок, належну реалізацію права територіальної громади вирішувати питання місцевого значення, законодавці вважали за необхідне прийняття нового закону, який усунув би ці недоліки. Такий нормативно-правовий акт передбачав принципово нову основу для проведення місцевих виборів – змішану виборчу систему. Відповідні зміни втілились у положеннях Закону 2010 р. Так, вибори депутатів ВР АРК, обласних, районних, міських, районних у містах рад мали проводитись за змішаною мажоритарно-пропорційною системою, де половина від кількості представників обирається за виборчими партійними списками у багатомандатних округах, а половина – за системою відносної більшості в одномандатних округах [31].

Після внесення великої кількості «косметичних» змін до Закону 2010 р., перед законодавцем постає питання пошуку ефективної моделі виборчої системи, яка б відображала електоральні настрої громади, забезпечувала зв'язок обраних депутатів з виборцями, але в той же час сприяла партійному будівництву, розвитку місцевих осередків політичних партій [33]. Наслідком цього, стало прийняття Закону 2015 р. Відповідно до нового на той час Закону, на виборах до місцевих рад, крім сільських та селищних, знову повернулись до ПВС, але вже з прив'язкою кандидатів (крім першого номера) до округів. Нововведенням стала також прив'язка до кількості виборців на виборах міських голів – на виборах до

великих міст (більше 90 тис. населення) визначено МВС абсолютної більшості, до решти рад – без змін [32]. Таке реформування мало на меті здешевлення процесу виборів для малих міст за рахунок відсутності потреби у 2 турі.

3.2. Кодифікація виборчого законодавства в Україні в контексті реформування виборчої системи

Питання кодифікації українського законодавства про вибори висвітлювалося в працях вітчизняних вчених починаючи з середини 90-х років минулого століття. Зокрема такі науковці як Волощук О., Ключковський Ю., Марчук Р., Нестерович В., Стешенко Т. неодноразово наголошували на необхідності прийняття виборчого кодексу з метою узгодження виборчого законодавства, уніфікації виборчих процедур та в порядку адаптації європейських стандартів державного управління виборчим процесом в Україні. Крім того, яскравим прикладом наявності великої кількості недоліків у таких нормативно-правових актах є виборча практика. Нагальними, незважаючи на неодноразове реформування законодавства, усе ще залишались проблеми адекватного представництва в органах державної влади та місцевого самоврядування, відсутність взаємозв'язку обранців з електоратом, спричинена неперсоніфікованістю застосовуваних виборчих систем, і, як наслідок надто низька ефективність роботи вищезазначених органів влади. Ще одним проблемним аспектом була наявність великої кількості прогалин та колізій, пов'язаних з організацією та проведенням різних видів виборів, а також недоступність та незрозумілість встановлених виборчих правил для усіх суб'єктів виборчого процесу.

Першу спробу кодифікації виборчого законодавства в Україні було зроблено 16 вересня 1997 року – тоді до Верховної Ради було внесено відповідний

законопроект, який, однак, так і не дійшов стадії розгляду. Вдруге проект виборчого кодексу було підготовлено всеукраїнською громадською організацією «Комітет виборців України» у 2000 році, проте ідея знову лишилась на стадії обговорення. Втретє законопроект щодо кодифікації виборчих законів (№2174) до Верховної Ради України був поданий нардепом Жовтяком Є. 10 вересня 2002 року. До предмета правового регулювання акту входило не лише організація й проведення виборів, а й референдумів також. Законопроект знову не було розглянуто на пленарному засіданні ВРУ [8, с. 26].

У період 2009-2010 років було розроблено та подано на розгляд парламенту два альтернативних проекти Виборчого кодексу України, перший з яких (№4234 від 19 березня 2009 р.) підготувала група народних депутатів на чолі з Крілем І. Другий законопроект (№4234-1 від 23 березня 2010 р.), підготований спеціальною робочою групою під керівництвом народного депутата Ключковського Ю., був підтриманий Висновком Венеціанської комісії № 593/2010 від 20 грудня 2010 р. [34]. Однак, і ця спроба виявилася невдалою.

Уп'яте робота над проектами Виборчого кодексу здійснювалась у період 2014-2015 рр. У листопаді 2014 року парламентом було схвалено коаліційну угоду, що передбачала модернізацію виборчих систем в Україні, а саме перехід від змішаної (мажоритарно-пропорційної) виборчої системи до ПВС із гнучкими (відкритими) партійними списками, що надасть змогу виборцеві впливати на формування персонального складу представників від партії, посиливши таким чином зв'язок електорату з депутатами, і збільшивши, як результат, ефективність роботи представницьких органів. Таким чином, до ВРУ було подано чотири законопроекти: №4010а від 4 червня 2014 р., № 4010а-1 від 6 червня 2014 р., № 3112 від 16 вересня 2015 р. та №3112-1 від 2 жовтня 2015 р. Останній з них Верховна Рада ухвалила у першому читанні 7 листопада 2017 року, а 11 липня 2019 року прийняла відповідний Закон, але 13 вересня він був повернутий

новообраним Президентом Зеленським В. з пропозиціями. Загалом роботу над цим проєктом спікер Верховної Ради VIII скликання Парубій А. назвав «найбільш масштабною в історії», адже до нього було внесено близько 4 тис. поправок.

1 січня 2020 року набув чинності, за винятком деяких підпунктів перехідних положень, прийнятий 19 грудня 2019 року Виборчий кодекс України (далі – *Кодекс*). Можна констатувати дотримання критерію «технологічності» (Афанасьєва М.) [2, с. 158], що полягає в реальній застосовності виборчої системи, аналізуючи наявний часовий проміжок між датою прийняття Кодексу і датою проведення місцевих виборів, проведення яких заплановане на жовтень 2020 року. 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». Щодо Закону 2015 р. (набрав чинності 8 серпня), то на місцевих виборах у жовтні 2015 року ситуація була зовсім інакшою. Як слушно зазначає Батан Ю., не можна назвати «проведеною завчасно» реформу, яка полягала в набранні чинності ЗУМВ за сімдесят вісім днів до дня голосування [35, с. 17].

Структуру Кодексу становлять 289 статей, об'єднаних 42 розділами, які в свою чергу складають 4 книги: книга перша – Загальна частина, книга друга – Вибори Президента України, книга третя – Вибори народних депутатів України, книга четверта – Місцеві вибори [36].

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 суттєво 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 90 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 [36]. Існує думка, що така ситуація може призвести до суттєвої невідповідності представництва в радах. Наприклад, від села з населенням 800 осіб буде представлено 2 депутати, а від міста з населенням 35 тис. осіб – 4. Відтак, можливим шляхом вирішення вказаної проблеми, вбачається, може бути формування територіальних виборчих округів, що входять до складу багатомандатного, відповідно до кількості виборців.

Враховуючи таку вищеназвану ціль ухвалення Кодексу, як уникнення деперсоніфікованого голосування виборців, а також відповідні зауваження Президента України Зеленського В. до ветоаного ним Кодексу, ухваленого у липні 2019 р., з якими в цій частині слід цілком погодитись, 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 Президента України щодо потреби запобігання домінуванню в територіальних і дільничних виборчих комісіях парламентських партій. Політичні партії, представлені парламентськими фракціями, мають значну перевагу перед непарламентськими політичними силами через те, що від перших принаймні один і максимально два члени кожної дільничної й окружної виборчих комісій може бути представлено, а від других максимальна кількість – один член комісії (ч. 2 ст. 203 Кодексу). У масштабах

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 [37, с. 412] або принаймні до Кодексу норми про стабільність виборчого законодавства.

ВИСНОВКИ

1. Поняття «виборча система» слід розглядати, застосовуючи системний підхід, відповідно до якого, це – політико-правовий інститут, який забезпечує реалізацію виборчих прав громадян, формування владних виборних органів та певний тип організації публічної влади через сукупність порівняно самостійних, але взаємозумовлених та взаємодійних у межах виборчого процесу конституційно-правових технологій балотування кандидатів на виборні посади, голосування виборців, підрахунку голосів та встановлення результатів виборів. Акцентуємо увагу на недоцільності розмежування «широкого» та «вузького» підходів у визначенні вказаного поняття, які адекватно не відображають його сутності, не враховуючи усіх складових або ж взагалі ототожнюючи з категоріями «виборчий процес», «виборче право», «вибори».

2. Складовими виборчої системи є: а) виборчий округ – територіальна одиниця, від якої обирають депутата (ів) до представницького органу; б) виборчий бюлетень – документ, що має форму бланка, на якому виборець проставляє позначки на підтримку кандидата чи виборчого списку; в) виборчий (партійний) список – перелік кандидатів, які беруть участь у розподілі мандатів у складі політичної партії; г) способи голосування – спосіб визначення вибору одного варіанта з певного набору опцій (пропозицій); ґ) виборча формула – спосіб перетворення голосів на представницькі мандати; д) виборчий бар'єр – мінімальний рівень підтримки виборців, необхідний для участі у розподілі мандатів; е) магнітуда виборчого округу – кількість мандатів на виборчий округ.

3. Існує три основні типи виборчих систем: мажоритарна (обраним вважається кандидат, що здобув більшість голосів), пропорційна (кількість мандатів розподіляється пропорційно до здобутих кандидатами голосів) та змішана (поєднує мажоритарний та пропорційний методи).

4. За результатами аналізу виборчих систем на теренах Європи, виявлено

спільні для місцевих виборів риси: перехід від систем відносної більшості до пропорційних або змішаних із пропорційною складовою; актуалізація проблеми представництва національних меншин та жінок в органах муніципалітету; переважно персоніфікований характер голосування при застосуванні пропорційних виборчих систем, досягнення узгодженості дій місцевих рад та їхніх очільників за рахунок обрання останніх шляхом непрямих виборів. Зазначені особливості варто враховувати в процесі реформації інституту виборів і в Україні, яка досить давно обрала курс «синхронізації» з Європейським Союзом.

5. У більшості держав Європи на місцевих виборах застосовується пропорційна виборча система з відкритими або напіввідкритими партійними списками, яка забезпечує повноцінне представництво виборців у сформованих органах та сприяє діалогу між електоратом та представниками, а держави, що застосовували систему більшості, поступово переходять до систем пропорційного представництва. Крім того, Виборчий кодекс України запровадив застосування напіввідкритих виборчих списків, що є значним здобутком у виборчій практиці.

6. Вибори голови муніципалітету у більшості європейських держав є непрямыми, що забезпечує узгодженість політико-правових позицій голів та відповідних рад, сприяє здешевленню процесу виборів. Таку практику вважаємо обґрунтованою для імплементації в українське законодавство.

7. Крім вказаного, також необхідно: а) відмовитись від участі в територіальних і дільничних виборчих комісіях представників парламентських партій; б) зменшити або скасувати бар'єр для просування кандидатів у списках; в) включити до Виборчого кодексу України положення про регулювання статусу Центральної виборчої комісії та Державного реєстру виборців, а також про референдуми (з можливою зміни назви кодексу), передусім місцеві; г) закріпити формування територіальних виборчих округів, що входять до складу багатомандатного, відповідно до кількості виборців.

ДОДАТКИ ДО РОЗДІЛУ III

Таблиця 1. Системи виборів депутатів місцевих рад за законами різних років

Рік/вид виборів депутатів	1994 [28]	1998 [29]	2004 [30]	2010 [31]	2015 [32]	2019 [36]
ВР АРК	МВС відносної більшості в одномандатних округах	МВС відносної більшості у багатомандатних округах	ПВС	Змішана (мажоритарно -пропорційна) система	ПВС	ПВС за відкритими виборчими списками
Обласної ради						МВС відносної більшості в багатомандатних округах
Районної ради		МВС відносної більшості в одномандатних округах				Великого міста – ПВС за відкритими виборчими списками; малого міста – МВС відносної більшості в багатомандатних округах
Районної у місті ради						
Міської ради						
Сільської, селищної рад	МВС відносної більшості в одномандатних округах					МВС відносної більшості в багатомандатних округах

Таблиця 2. Системи прямих виборів місцевих голів за законами різних років

Рік/вид виборів	1994 [28]	1998 [29]	2004 [30]	2010 [31]	2015 [32]	2019 [36]
Міського голови	МВС відносної більшості				Великого міста – МВС абсолютної більшості Малого міста – МВС відносної більшості	
Сільського / селищного голови					МВС відносної більшості	
Старости села, селища						

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Батан Ю. Д. Стабільність законодавства як складова верховенства права та запобіжник порушень прав людини. *Проблеми сучасної конституціоналістики. Вип. 4: Конституційне гуманітарне право : навч. посіб. / за заг. ред. А. Р. Крусян та А. А. Єзерова*. Київ: Юрінком Інтер, 2018. С. 397–415.
2. Афанасьєва М. В. *Виборча інженерія в Україні : монографія*. Одеса : Юридична література, 2014. 384 с.
3. Афанасьєва М. В. *Виборча система: поняття та сучасне розуміння. Юридичний вісник*. 2012. №1. С. 21–30.
4. Ключковський Ю. Б. *Виборчі системи та українське виборче законодавство: монографія*. Київ: Час друку, 2011. 132 с.
5. Ключковський Ю.Б. *Принципи виборчого права: доктринальне розуміння, стан та перспективи законодавчої реалізації в Україні*. Київ: Ваїте, 2018. 908 с.
6. Мохончук Б. С. *Виборча система України як конституційно-правовий інститут : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02*. Харків, 2017. 216 с.
7. Нестерович В. Ф. *Особливості проведення виборів до органів місцевого самоврядування в Україні. Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2019. № 2. С. 52–68.
8. Нестерович В. Ф. *Проблеми та перспективи прийняття Виборчого кодексу. Право і Суспільство*. 2017. № 6. С. 24–29.
9. Шведа Ю. Р. *Вибори та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні*. Львів, 2010. 462 с.
10. Marcelak O. *System wyborczy Ukrainy: problemy i sposoby ich rozwiązywania. Problemy prawa wyborczego Polski i Ukrainy. Materiały drugiego posiedzenia Polsko-Ukraińskiego Klubu Konstytucjonalistów (Sieniawa, 29 września – 1 października 2008 r.) / Red. W.Skrzydło, W.Szapował, K.Eckhardt. Przemyśl; Rzeszów: WSPA, 2010. S. 178–192.*

11. Ворона П. В. Системи місцевих виборів в країнах Західної Європи. *Теоретичні та практичні питання державотворення*. 2016. Вип. 19. С. 155–173.
12. Николаїшин Б. Місцеві вибори як базовий механізм формування відносин між органами публічної влади і територіальними громадами: зарубіжний досвід. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. № 4. С. 212–229.
13. Ковальова Т., Каплан Ю. Особливості виборів до регіональних громад у країнах-членах Європейського Союзу. *Політичний менеджмент*. 2011. № 2. С. 167–175.
14. Hanan E. Audit of Institutional Structures and Electoral Systems at Local Level in six EU member states. URL: <http://www.ucd.ie/dempart/workingpapers/audit.pdf> (Accessed: 01.02.2020).
15. Вольский В. И. Ж.-Ш. Де Борда и маркиз де Кондорсе – родоначальники теории голосования. *Полития*. 2013. № 3. С. 147–159.
16. Taagepera R., Shugart M. S. Seats and votes: The effects and determinants of electoral systems. New Haven Yale University Press. 1989. URL: https://www.academia.edu/299575/Seats_and_votes_The_effects_and_determinants_of_electoral_systems (Accessed: 01.02.2020)
17. Herron E., Pekkanen R., Shugart M. The Oxford Handbook of Electoral Systems. Oxford University Press, 2018. 752 p.
18. Батан Ю. Д. Поняттєво-категорійний апарат превенції як призначення права. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2017. № 4. С. 11–19.
19. Зиновьев А. В. Избирательная система России нуждается в радикальной реформе. *Правоведение*. 1994. №3. С. 98–102.
20. Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. Москва: Формула права, 2005. 334 с.

21. Юридична енциклопедія. Т. 1 / Ред. Ю. С. Шемшученко та ін. К.: Українська енциклопедія, 1998. 672 с.
22. Рибачук М., Райковський Б. Аналіз концепцій сучасних моделей виборчих систем. *Політичний менеджмент*. 2009. № 3. С. 46–59.
23. Порядина Ж. В. Виды избирательных систем в сравнительном измерении. *Гражданское общество в эпоху глобализации*. 2017. С. 209–2016.
24. Климкова І. І., Остапенко М. А. Вибори і виборчі системи. Київ: ДП «Видавничий дім «Персонал», 2011. 160 с.
25. Теліпко В. Е. Юридичний путівник виборця : навч.-практ. посіб. К., 2010. 336 с.
26. Вибори в Європейському Союзі / Лабораторія законодавчих ініціатив. 2006. URL: <https://parlament.org.ua/2006/06/21/vibori-v-yevropejskomu-soyuzi/> (дата звернення: 01.02.2020).
27. Mayors in Europe Powers & Politics / [V. Tann, S. Andrew, B. Brian and others] / CityMayors. 2019. URL: http://www.citymayors.com/government/europe_mayors.html (Accessed: 01.02.2020).
28. Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад : Закон України № 3996-XII від 24.02.1994. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3996-12> (дата звернення: 01.02.2020).
29. Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України № 14/98-ВР від 14.01.1998. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 01.02.2020).
30. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 06.04.2004 № 1667-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1667-15> (дата звернення: 01.02.2020).

31. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 10.07.2010 № 2487-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2487-17> (дата звернення: 01.02.2020).
32. Про місцеві вибори : Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19> (дата звернення: 01.02.2020).
33. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про місцеві вибори» від 28.05.2015 № 2831-3. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55377 (дата звернення: 01.02.2020).
34. Висновок № 593/2010 щодо проекту Виборчого кодексу України від 20.12.2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a39#Text (дата звернення: 01.02.2020).
35. Батан Ю.Д., Стаднік О.І. Реформування систем місцевих виборів в Україні в контексті європейського досвіду. *Журнал східноєвропейського права*. 2020. № 73. С. 32–43.
36. Виборчий кодекс України № 396-IX від 19.12.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20> (дата звернення: 01.02.2020).
37. Батан Ю. Д. Відповідність чинних систем виборів депутатів міських, районних і обласних рад критеріям їх ефективності. *Конституційна реформа в Україні в сфері місцевого самоврядування: уроки від країн Вишеградської четвірки* : тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф. (м. Харків, 21–22 жовтня 2016). Харків : Право, 2016. С. 255–258.

АНОТАЦІЯ

Актуальність теми. У грудні 2019 року було ухвалено, підписано й оприлюднено Виборчий кодекс України (далі – ВК України), проєкт якого подано ще 2 жовтня 2015 року. Виборчий кодекс України є першим кодифікованим актом в історії незалежної України, що регулює питання проведення різних типів і видів виборів в Україні. Водночас чинними залишаються два закони: «Про Центральну виборчу комісію» та «Про Державний реєстр виборців», а ще два закони – «Про місцеві вибори» та «Про вибори народних депутатів України» – є чинними до проведення чергових або позачергових виборів відповідного виду. З огляду на це актуальним є дослідження виборчих систем з урахуванням запровадження у ВК України нових для вітчизняного права виборчих систем на окремих видах виборів.

Особливо значущою ця проблематика є в контексті потенційного проведення в жовтні 2020 року чергових місцевих виборів, до зміни виборчих систем на яких прикуто несправедливо меншу увагу ніж до зміни системи виборів народних депутатів України.

Аналізуючи наявний часовий проміжок між датою прийняття Кодексу і датою проведення місцевих виборів, проведення яких заплановане на жовтень 2020 року, варто відзначити, що набрання чинності законом, який регулює проведення місцевих виборів, майже за десять місяців до дня голосування на чергових місцевих виборах, є цілком відповідним критерію його реальної застосовності, а також пропозиції [26, с. 410] про набрання чинності змінами до законодавства про вибори, які стосуються правил перетворення голосів у мандати, проведення меж округів і порядку формування виборчих комісій, не раніше ніж через двісті сорок днів після їхнього оприлюднення.

Мета та завдання дослідження. Метою дослідження є формулювання пропозицій з метою покращення регулювання систем місцевих виборів у Виборчому кодексі України на основі зарубіжного досвіду.

Для досягнення мети дослідження було поставлено такі завдання:

- 1) виокремити підходи до визначення поняття «виборча система» та визначити найдоцільніший підхід;
- 2) продемонструвати складові виборчої системи;
- 3) типологізувати виборчі системи;
- 4) на основі характеристики виборчих систем європейських держав на місцевих виборах виявити спільні риси та тенденції реформування;
- 5) простежити детермінанти та тенденції змін виборчого законодавства щодо систем місцевих виборів за часів незалежної України;
- 6) на основі виконання попередніх завдань, а також аналізу Виборчого кодексу України сформулювати пропозиції щодо покращення регулювання систем місцевих виборів в Україні.

Методологічна основа дослідження. Методологію дослідження склали загальнонаукові та спеціальні методи та прийоми наукового пізнання. *Діалектичний метод*, зокрема, був застосований під час аналізу базових теоретичних даних про досліджуваний інститут. Застосування прийомів *формально-логічного методу* виражається в узагальненні позицій вчених щодо виборчих систем (прийом синтезу, підрозділ 1.1), виявленні та дослідженні елементів виборчої системи (прийом аналізу, підрозділ 1.2), виробленні практично можливих і паритетних пропозицій удосконалення виборчого процесу (прийоми моделювання та абстрагування, розділ 2, підрозділ 3.2) тощо. *Системний метод* пізнання дозволив виокремити декілька підходів до визначення виборчих систем (підрозділ 1.1), типологізувати виборчі системи (підрозділ 1.3). *Структурно-функціональний метод* дозволив дослідити складові виборчої системи (підрозділ

1.2). Основу спеціальної методології дослідження становить *порівняльно-правовий метод*, що забезпечив належний порівняльно-критичний аналіз виборчих систем на муніципальних виборах зарубіжних країн (розділ 2) та систем, що застосовуються в Україні (розділ 3). За допомогою *формально-юридичного методу* проаналізовано норми чинного виборчого законодавства України та інших країн. Крім того, за допомогою *історично-правового методу* належним чином була відображена динаміка закріплення з певних видів виборчих систем на муніципальних виборах українським законодавством про місцеві вибори (підрозділ 3.1). Їхнє використання дозволило вивчити проблему комплексно, а також досягти поставленої мети, вирішити поставлені в роботі завдання.

Наукова новизна дослідження. Уперше на час закінчення дослідження здійснено аналіз регулювання систем місцевих виборів, закріплених Виборчим кодексом України, та на основі порівняння чинних і попередніх норм національного виборчого законодавства України та спорідненого законодавства держав Європейського Союзу та Західної Європи запропоновано можливі шляхи удосконалення правової регламентації досліджуваного інституту. Крім того, набуло подальшого розвитку теоретичне осмислення концепту «виборча система» (його розуміння, складники та типологія).

Апробація результатів дослідження. Результати наукового дослідження опубліковано у фаховому виданні «Журнал східноєвропейського права» (№ 73, 2020 р.). Положення й висновки, наведені в дослідженні, також обговорено на Всеукраїнській науковій конференції студентів та аспірантів «Верховенство права очима правників-початківців» (2019 р.), де автор виступив із доповіддю (*сканкопії статті та тез додаються*). **Впровадження результатів** наукової роботи здійснюється у діяльності громадської організації «ГРОМАДЯНСЬКИЙ ЦЕНТР ПРАВОВИХ ІНІЦІАТИВ» з огляду на те, що результати вказаного дослідження містять низку наукових та практичних положень, які є суттєвими у діяльності

громадської організації як суб'єкта правових відносин, а також суб'єкта правотворчості.

Структура наукової роботи зумовлена метою та завданнями дослідження та складається зі вступу, трьох розділів, які містять шість підрозділів, висновків, додатків та списку використаних джерел (37 найменувань).