

МІСЦЕВІ ВИБОРИ 2020 РОКУ В УКРАЇНІ: ВИКЛИКИ ТА ПРОБЛЕМИ У СВІТЛІ НОВОГО ВИБОРЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА

РЕЗЮМЕ

Протягом останніх 30 років законодавство України про місцеві вибори постійно зазнавало змін. Застосовувалися різноманітні виборчі системи: мажоритарні (абсолютної і відносної більшості, в одномандатних і багатомандатних округах), пропорційні (всі – закритого типу), паралельна, що поєднувала в собі елементи мажоритарної і пропорційної систем.

Наступні чергові місцеві вибори 25 жовтня 2020 року мають вперше відбутися за Виборчим кодексом України, прийнятим 19 грудня 2019 року.

Цей Виборчий кодекс включає в себе положення лише щодо всіх типів (президентських, парламентських, місцевих) виборів в Україні. Відтак можна говорити про позитивний момент кодифікації – появи одного єдиного законодавчого акта замість трьох окремих законів про вибори. Натомість, за межами регулювання Кодексу залишилися питання ЦВК, Державного реєстру виборців, всеукраїнського та місцевих референдумів. Це дає можливість говорити, що де юре це Виборчий кодекс, де факто – Кодекс законів про вибори.

Згідно з новим законом ключовим моментом для вибору виборчої системи на виборах депутатів міських рад та міських голів є кількість виборців – до 90 тисяч осіб або 90 тисяч осіб і більше. Це створює проблеми як щодо визначення моменту у часі, який береться до уваги щодо кількості виборців, так і відносно органу, який констатуватиме вид виборчої системи, що застосовуватиметься на виборах конкретних міських рад та міських голів. У свою чергу такий підхід законодавця впливає на розмивання принципу правової визначеності як істотної складової верховенства права. Тому на рівні Кодексу варто вирішити принаймні два питання: 1) часовий термін, де в конкретній точці часу братиметься до уваги кількість виборців у міській громаді; 2)

державний орган (очевидно, ЦВК), який з метою дотримання принципу правової визначеності, завчасно поінформує, який саме вид виборчої системи застосовуватиметься в тій чи іншій міській громаді.

Існує серйозна проблема щодо обрання районних рад. За Конституцією ці органи місцевого самоврядування покликані представляти спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст району. Кодекс визначає, що загальний склад районної ради залежить від кількості виборців району. Разом з тим, від кожної територіальної громади району залежно від чисельності виборців має обиратися до складу районної ради від двох до чотирьох депутатів. Проблема полягає в тому, що обираючи щонайменше двох депутатів від кожної територіальної громади, є неможливим вкласти в загальний кількісний склад депутатів районної ради, адже кількість депутатів районної ради є прямо залежною від кількості виборців. І в абсолютній більшості випадків загальна кількість депутатів районної ради буде суттєво меншою, щоб гарантувати кожній територіальній громаді представництво як мінімум двома депутатами у складі районної ради.

Ще одним викликом для місцевих виборів 2020 року є незавершеність процесу децентралізації та пов'язаної з ним адміністративної реформи. Зокрема, досі не внесені зміни до Конституції, не прийнятий закон про адміністративно-територіальний устрій, парламентом не змінені межі районів. Проблема полягає в тому, що українське законодавство дозволяє об'єднуватися в одну нову об'єднану територіальну громаду колишнім територіальним громадам як одного району, так і різних районів однієї області. Непоодинокими є випадки утворення нових територіальних громад, які розміщуються одночасно на територіях двох або й трьох чинних районів. Відтак досі є незрозумілим, яким чином мають обирати районні ради жителі нових об'єднаних територіальних громад.

За умов пропорційної системи політичні партії монополізували право на висунення кандидатів. Альтернативного способу висунення, зокрема через формування списку незалежних кандидатів, Кодекс не передбачає. Крім того, видається, що розмір грошової застави має бути не суттєво завищеним, а обґрунтованим. Прохідний бар'єр повинен враховувати особливості місцевих виборів, зокрема статус органів, які обираються.

Необхідно уточнити положення Кодексу щодо надання рівних прав парламентським і позапарламентським партіям в частині формування виборчих комісій.

Якщо Конституція України не містить обмежень щодо реалізації пасивного виборчого права на місцевих виборах (зокрема, у зв'язку із судимостями за деякі категорії злочинів), то видається сумнівним запровадження подібних обмежень на рівні Кодексу.

Видається, що окреслені в аналітичній доповіді проблемні моменти мають стати предметом прискіпливої уваги законодавця з тим, щоб внести зміни до Виборчого кодексу України та належним чином гарантувати реалізації активного і пасивного виборчого права громадянам України на чергових місцевих виборах 25 жовтня 2020 року.

ВСТУП

Цього року в Україні мають відбутися чергові місцеві вибори. Як впливає зі змісту частини третьої статті 141 Конституції України, датою голосування має бути 25 жовтня 2020 року. Порівняно з усіма попередніми місцевими виборами цього року матимуть важливу особливість – це будуть перші в історії України вибори, що відбудуться за Виборчим кодексом України, який набрав чинності 1 січня 2020 року.

У цій аналітичній доповіді коротко оглянемо історію та правове регулювання місцевих виборів в Україні, а також окреслимо основні проблемні моменти, які можна передбачити у зв'язку з проведенням цих виборів.

1. ІСТОРІЯ ТА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ

Протягом 1991–2020 рр. виборчі системи на місцевих виборах в Україні змінювалися неодноразово, а тому виборче законодавство, як таке, можна охарактеризувати як нестабільне.

Так, за чистою мажоритарною виборчою системою відбувалися лише позачергові вибори 1994 року, а також чергові вибори 1998 і 2002 років. Починаючи з 2006 року на виборах окремих місцевих рад вперше застосовується пропорційна виборча система. Схожа ситуація мала місце у 2015 році. У 2010 році місцеві вибори єдиний раз відбувалися за пропорційно-мажоритарною виборчою системою окремих місцевих рад.

За весь час незалежності України у країні застосовувалися такі різновиди мажоритарної виборчої системи: 1) абсолютної більшості в одномандатних округах; 2) відносної більшості в одномандатних округах; 3) відносної більшості в багатомандатних округах.

Пропорційна виборча система застосовувалася лише у закритих різновидах, тобто без можливості виборців надавати перевагу кандидатам із партійного списку.

Пропорційно-мажоритарна виборча система у законодавстві часто називалася змішаною, однак насправді вона була паралельною. Справа в тому, що пропорційна і мажоритарна складова на таких виборах існували паралельно і отримання мандатів у місцевих радах не залежало від взаємодії двох виборчих систем, скажімо так, як це залежить на виборах депутатів Бундестагу у Німеччині.

Посади сільських, селищних міських голів з'явилися після прийняття чинної Конституції України і вперше ці посадові особи обиралися на загальних виборах у 1998 році. До 1998 року існували посади голів сільських, селищних, міських рад, що обиралися, як і голови обласних і районних рад, на загальних виборах.

До 2010 року сільські, селищні, міські голови обиралися за мажоритарною системою абсолютної більшості (двотуровою системою). Іншими словами, для перемоги на виборах достатньо було одному кандидату отримати на свою підтримку понад 50% голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. У разі, якщо жоден із кандидатів не отримав такої кількості голосів виборців,

призначалося повторне голосування (другий тур) серед двох найрейтинговіших кандидатів. Обраним у такому разі вважався кандидат, який отримав просту більшість голосів виборців.

Починаючи з 2006 року на виборах сільських, селищних, а також міських голів міських громад, у яких чисельність виборців становила менше 90 тисяч осіб, застосовувалася мажоритарна виборча система відносної більшості (однотурова система). Переможцем вважався кандидат, який отримав просту більшість відносно будь-якого іншого суперника.

До 2010 року місцеві ради та місцеві голови обиралися на 4 роки, а починаючи з 2010 року вони обираються на 5 років.

Як зазначалося вище, чергові місцеві вибори мають відбутися 25 жовтня 2020 року. Призначення чергових місцевих виборів віднесено до компетенції парламенту – Верховної Ради України, що передбачено пунктом 30 частини першої статті 85 Конституції.

Чергові місцеві вибори 2020 року мають відбутися за Виборчим кодексом України (далі – Кодексом), який набрав чинності 1 січня 2020 року. Цей Виборчий кодекс включає в себе положення лише щодо всіх типів (президентських, парламентських, місцевих) виборів в Україні. Відтак можна говорити про позитивний момент кодифікації – появи одного єдиного законодавчого акта замість трьох окремих законів про вибори. Натомість, за межами регулювання Кодексу залишилися питання ЦВК, Державного реєстру виборців, всеукраїнського та місцевих референдумів. Це дає можливість говорити, що де юре це Виборчий кодекс України, а де факто – Кодекс законів про вибори.

Книга четверта Кодексу стосується безпосередньо місцевих виборів.

2. СИСТЕМА ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ. ВИБОРЧІ СИСТЕМИ

Виборчі системи на місцевих виборах визначені Кодексом (стаття 192). Відповідно до нього Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні ради, міські ради з кількістю виборців 90 тисяч осіб і більше обираються за пропорційною виборчою системою з відкритими територіальними списками. Ця виборча система застосовується вперше.

Районні ради обираються формально за багатомандатною виборчою системою відносної більшості, а фактично за системою єдиного неперехідного голосу, оскільки в багатомандатному окрузі обираються одночасно кілька депутатів, проте виборець може голосувати лише за одного кандидата. Аналогічна виборча система застосовується на виборах депутатів міських рад (якщо чисельність міської громади становить менше 90 тисяч виборців), а також депутатів сільських, селищних, районних у містах рад.

Сільські, селищні, міські голови малих міст (міських громад, у яких чисельність виборців до 90 тисяч осіб) обираються за мажоритарною виборчою системою відносної більшості, а міські голови великих міст (з чисельністю виборців від 90 тисяч осіб і більше) – за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості.

Кодекс передбачає обрання за мажоритарною виборчою системою відносної більшості старост сіл і селищ як представників виборців сіл і селищ нових об'єднаних територіальних громад. Разом з тим, Конституція України не передбачає обрання старост сіл і селищ, а тому відповідні зміни потрібно внести до Конституції.

Кодекс не визначає орган (посадову особу), що уповноважений на основі закону диференціювати за кількістю виборців міські громади, в яких застосовується конкретна виборча система на виборах міських рад та міських голів. Також незрозумілим є те, від якого часового проміжку необхідно відштовхуватися, беручи за основу наявну кількість виборців міської громади. Усе це спричиняє неможливість дотримання принципу правової визначеності як складової іншого універсального принципу – верховенства права, закріпленого частиною першою статті 8 Конституції України. Отже, до Кодексу необхідно внести зміни щодо визначення суб'єкта, уповноваженого до початку виборчого процесу констатувати про застосування певної виборчої системи на виборах у відповідних міських громадах, виходячи з кількості виборців на чітко зафіксовану календарну дату. Зокрема, таким органом може бути Центральна виборча комісія, а календарною датою може бути 31 серпня року проведення чергових місцевих виборів.

3. ТЕРИТОРІАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЯ ВИБОРІВ ТА СИСТЕМА ВИБОРЧИХ КОМІСІЙ

Традиційною для України є територіальна організація виборів, коли виборчий округ складається з виборчих дільниць. На місцевих виборах існують, як правило, звичайні виборчі дільниці, тобто дільниці за місцем проживання виборців. У рідкісних випадках (у лікарнях) існують спеціальні виборчі дільниці. Закордонних виборчих дільниць не передбачено.

В Україні до складу районів входять сільські, селищні та міські громади. Проте на сьогодні проблема полягає в тому, що українське законодавство дозволяє об'єднуватися в одну нову об'єднану територіальну громаду колишнім територіальним громадам як одного району, так і різних районів однієї області. Відтак в процесі об'єднання територіальних громад утворилися деякі нові громади, які розміщені одночасно в двох і навіть трьох районах. Це неминуче породить проблему виборів до районної ради. З огляду на це, парламенту потрібно або якнайшвидше прийняти закон про адміністративно-територіальний устрій з межами нових районів, або прийняти постанову і змінити межі чинних районів.

В останньому конституційному законопроекті про зміни до Конституції України в частині адміністративної реформи і децентралізації влади передбачається укрупнення чинних районів і утворення на їх основі так званих округів. Ця назва є невдалою, адже з великою ймовірністю призведе до плутанини щонайменше у виборчому процесі. Так, буде незрозуміло, про який округ йдеться – адміністративний чи виборчий. Видається, що більш вдалою назвою адміністративних одиниць була б «повіти».

Для місцевих виборів мають бути сформовані територіальні виборчі комісії (ТВК) та утворені дільничні виборчі комісії (ДВК). ДВК утворюються лише на час виборчого процесу (за 14 днів до дня голосування) і припиняють діяльність після завершення виборчого процесу. ТВК існують як постійно діючі органи, але за

42–48 днів до дня голосування має бути сформований новий склад цих комісій. Видається, що з огляду на істотну зміну виборчих систем формувати склад ТВК потрібно за 3–4 місяці до дня голосування. Сформований склад ТВК потребуватиме навчання з правильного застосування Кодексу.

Крім того, парламентські партії мають необґрунтовані переваги перед непарламентськими партіями в частині формування ТВК. Так, максимальний склад ТВК становить 18 осіб (стаття 203 Кодексу). Кожна парламентська партія має гарантоване представництво по 1 особі у складі ТВК; інші члени ТВК призначаються за результатами жеребкування. Для участі у жеребкуванні допускаються представники як непарламентських, так і парламентських партій. Це означає, що часто парламентська партія може мати відразу двох представників у ТВК, а непарламентська партія – жодного. Тому слід позбавити парламентські партії участі у жеребкуванні, бо відповідно до Конституції України (частина п'ята статті 36) усі об'єднання громадян є рівними перед законом.

4. АКТИВНЕ І ПАСИВНЕ ВИБОРЧЕ ПРАВО. ВИСУВАННЯ І РЕЄСТРАЦІЯ КАНДИДАТІВ

Активне виборче право (право голосу) на місцевих виборах мають лише повнолітні і дієздатні громадяни України – члени відповідних територіальних громад.

Пасивне виборче право належить усім виборцям. Разом з тим, Кодекс (стаття 193) забороняє балотуватися громадянам, які мають судимості на вчинення тяжких злочинів, особливо тяжких злочинів, корупційних злочинів, злочинів проти виборчих прав громадян. Не починаючи дискусію про необхідність подібних обмежень, варто, тим не менш, звернути увагу на те, що подібні обмеження мають існувати на конституційному рівні, так як це має місце на виборах членів парламенту (стаття 76 Конституції України). Принагідно слід відзначити, що на конституційному рівні не існує подібних обмежень для Президента України (стаття 103 Конституції України). Тож вбачається необхідним або внести відповідні зміни до Конституції України, або виключити деліктні обмеження з Кодексу.

Для цілей застосування пропорційної виборчої системи на виборах депутатів обласних рад і міських рад великих міст закріплена монополія політичних партій на висування кандидатів і формування виборчих списків кандидатів. З огляду на те, що партії мають лише загальноукраїнський статус, а місцеві ради є представницькими органами місцевого самоврядування та не є органами державної влади, вбачається доцільним передбачити альтернативний спосіб висування кандидатів – через формування списків незалежних кандидатів, щоб авторитетні у міській громаді адвокат, вчитель, лікар, священник могли без прив'язки до політичної орієнтації реалізувати своє пасивне виборче право. Це усуне процеси надмірної політизації місцевих рад, які замість питань благоустрою територій, озеленення парків, якісного надання комунальних послуг, прибирання територій тощо, займаються питаннями загальноукраїнського характеру (державної мови, зовнішньої політики, економічної інтеграції). Також мало б сенс передбачити право висування кандидатів до певної місцевої ради лише для політичних партій, яка мають відповідну місцеву організацію.

Крім того, високий прохідний бар'єр – 5% для проходження кандидатів до місцевих рад – видається необґрунтованим. Доцільно було б зменшити прохідний бар'єр або до 1%, або взагалі зробити його природнім (як на виборах до парламенту Нідерландів).

Спосіб обрання депутатів обласних і районних рад має враховувати конституційну особливість цих місцевих рад, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст відповідно області і району (частина четверта статті 140 Конституції України). Це означає, що пропорційна система на виборах депутатів обласних рад є очевидно невдалою, бо не забезпечує представництва спільних інтересів не лише громад області, але навіть жителів районів та міст обласного значення. Тому законодавцеві потрібно або внести зміни до Конституції і уточнити статус обласних рад, або змінити виборчу систему до обласних рад, шляхом внесення змін до Кодексу.

За Кодексом (стаття 197) загальний склад місцевих рад, зокрема районних рад, визначається за критерієм кількості виборців, які обирають місцеву раду. Знову постає гостро питання визначення органу, уповноваженого фіксувати точну кількість депутатів кожної місцевої ради, виходячи із певної календарної дати. Утім, обрання будь-якої районної ради є навряд чи можливим, якщо не будуть внесені зміни до Кодексу, адже його статтею 192 передбачається, що від кожної громади району має обиратися від двох до чотирьох депутатів. Проблема полягає в тому, що обираючи щонайменше двох депутатів від кожної територіальної громади, є неможливим вкласти в загальний кількісний склад депутатів районної ради, адже кількість депутатів районної ради є прямо залежною від кількості виборців, які проживають у районі. І в абсолютній більшості випадків загальна кількість депутатів районної ради буде суттєво меншою, щоб гарантувати кожній територіальній громаді представництво як мінімум двома депутатами у складі районної ради.

Видається дивною вимога до кандидата зазначити у документах до ТВК наявність чи відсутність аліментних зобов'язань щодо утримання дитини. По-перше, аліменти можуть виплачуватися також одному із подружжя чи непрацездатним батькам. По-друге, незрозуміло, яким чином невиконані зобов'язання за Сімейним кодексом України мають впливати на реалізацію пасивного виборчого права.

Викликають подив також положення щодо зобов'язання кандидата у депутати місцевої ради передати після обрання корпоративні права та підприємства в управління іншій особі. Це є необґрунтованим тому, що депутати місцевих рад за загальним правилом здійснюють свої повноваження на безоплатній основі і можуть суміщати статус депутата з оплачуваною роботою і діяльністю, зокрема й підприємницькою діяльністю.

Грошова застава у Кодексі фактично виконує роль виборчого акцизу. Грошова застава може бути повернена не у разі набрання певного відсотка голосів виборців на підтримку кандидатів, а в залежності від обрання депутатом місцевої ради чи сільським, селищним, міським головою. Це не узгоджується з розділом I Кодексу належної практики у виборчих питаннях Венеціанської комісії Ради Європи (Європейської комісії за демократію через право). Крім того, розмір застави має бути не надмірним. Скажімо, на сьогодні розмір грошової застави кандидата на посаду Київського міського голови перевищує розмір грошової заяви

кандидата на пост Президента України. Тож розмір грошової застави на місцевих виборах доцільно суттєво зменшувати; цей розмір має бути обґрунтованим та враховувати особливості місцевих виборів, зокрема статус органів, які обираються. Зрештою, джерела коштів для грошової застави мають бути прозорими (кошти партії, власні кошти кандидата, кошти, отримані у позику в банку), щоб уникнути використання у виборчому процесі “брудних грошей”.

Крім того, викликають занепокоєння публічні ініціативи профільного парламентського Комітету щодо доцільності скасування в Кодексі норми стосовно повернення грошової застави. Зазначена ініціатива пояснюється відсутністю достатніх коштів для проведення чергових місцевих виборів. У разі ухвалення подібних змін до Кодексу грошова застава втратить своє первісне призначення і можна буде говорити про антиконституційний майновий ценз для реалізації пасивного виборчого права.

5. ВИБОРЧІ ФОНДИ ДЛЯ ПЕРЕДВИБОРНОЇ АГІТАЦІЇ

Кодекс передбачає формування виборчих фондів не лише партій, але й висунутих нею кандидатів. В умовах пропорційної виборчої системи ця новела є невдалою, бо спричинить до гострої конкуренції кандидатів в межах одного виборчого списку партії. Подібні норми свого часу існували у 90-х роках минулого століття у Республіці Польща на парламентських виборах. Факт провокування постійних партійних розколів змусив парламент Польщі переглянути законодавчі норми і скасувати окремі виборчі фонди для кандидатів у виборчому списку.

6. ВИБОРЧІ БЮЛЕТЕНІ

У частині виборчого бюлетеня доцільно передбачити для ТВК альтернативу – застосування номерів кандидатів у разі, коли кількість зареєстрованих кандидатів буде надмірною і неможливо буде виготовити достатнього розміру виборчий бюлетень. Застосовуючи вписування номерів у виборчому бюлетені, необхідно передбачити, що це здійснюється лише у певний трафаретний спосіб, щоб виключити потенційні фальсифікації і зловживання.

Як альтернативу, законодавець може передбачити захист не виборчих бюлетенів, а виборчих конвертів (як це існує у Швеції, Норвегії, Фінляндії, Австрії, інших європейських країнах), передбачивши виготовлення виборчих конвертів із необхідним технічним захистом. Але в цьому разі ТВК має забезпечити достатню кількість виборчих бюлетенів від кожної партії на виборчій дільниці.

Кодекс містить плутанину щодо визнання виборчих бюлетенів недійсними. Так, у статті 248 Кодексу передбачено, що виборець, поставивши позначку напроти назви політичної партії, має право (але не зобов'язаний) надати перевагу певному кандидату із списку партії. Натомість відповідно до статті 250 Кодексу виборчий бюлетень за таких обставин може бути визнаний недійсним.

ВИСНОВКИ

Положення виборчого законодавства мають відзначитися точністю, передбачуваністю і зрозумілістю, щоб був неухильно дотриманий принцип правової визначеності як складова принципу верховенства права. Крім того, виборчий закон не може суперечити конституційним положенням. Така суперечність має усуватися або шляхом конституційних змін, або змін до відповідного акту законодавства, у даного випадку – Виборчого кодексу України.

Реалізація пасивного виборчого права не може залежати від виконання зобов'язань в іншій галузі права. Тим більше, на кандидата не можуть накладатися необґрунтовані обмеження і зобов'язання.

На виборах місцевих рад політичні партії мають бути позбавлені монополії на висунування кандидатів у депутати. Парламентські партії не можуть мати надмірних переваг у порівнянні з непарламентськими партіями щодо формування територіальних виборчих комісій.

Загалом видається, що законодавцеві слід більш якісно і професійно доопрацювати Кодекс, а також завершити конституційну адміністративну реформу в Україні. Можна також побажати, щоб Кодекс за змістом став справді виборчим кодексом (а не кодексом законів про вибори, яким він по суті на сьогодні є) і охоплював би не лише положення про вибори, але і про Центральну виборчу комісію, і про Державний реєстр виборців, і про всеукраїнські та місцеві референдуми.

Залишається сподіватися, що необхідні зміни до Виборчого кодексу будуть внесені, а проведення чергових місцевих виборів 25 жовтня 2020 року за цим Кодексом стане прогресивним кроком у розвитку виборчого законодавства.