

УДК 340.13:324:352

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.23.18>

## **ЗАКОНОДАВЧІ НОВАЦІЇ ВИБОРІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**Камінська Олена Анатоліївна,**  
кандидат історичних наук, доцент,  
професор кафедри загальноправових  
та соціально-гуманітарних дисциплін  
(Херсонський факультет Одеського  
державного університету внутрішніх  
справ, м. Херсон, Україна)

**Федорченко Олег Володимирович,**  
кандидат історичних наук,  
завідувач кафедри загальноправових  
та соціально-гуманітарних дисциплін  
(Херсонський факультет Одеського  
державного університету внутрішніх  
справ, м. Херсон, Україна)

У статті наведено зміни до виборчого законодавства України. Відповідно до ст. 5 Конституції України, єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює свою владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Одним із проявів безпосередньої демократії є вибори, зокрема місцеві. З іншого боку, вибори – це спосіб формування персонального складу органів представницької демократії.

Упродовж 1990-2020 рр. у Херсонській області відбулося вісім виборчих кампаній сільських, селищних і міських голів (1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2015, 2020 роки), які супроводжувались постійною модернізацією виборчого процесу.

Автори зазначають, що серед новел, запроваджених Виборчим кодексом, позитивне значення мало розведення загальнонаціональних і місцевих виборів у часі, що дало можливість, з одного боку, виборцям зосередитись на одній виборчій кампанії і зробити свідомий вибір, з іншого, – розвантажити, хоча б частково, членів дільничних виборчих комісій.

Наступною новелою виборчого законодавства є зниження кількості виборців для розмежування моделей виборів з 90 тисяч до 75. Відтепер у місті з кількістю виборців до 75 тисяч осіб вибори сільського, селищного, міського голови проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості; 75 тисяч і більше осіб – за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості. Остання дає можливість забезпечення більшого ступеню легітимності народного обранця.

Наступне удосконалення торкнулося процедури висування кандидатів. Відмічене позитивне значення збереження можливості висування не лише партійних, але й позапартійних (незалежних) кандидатів.

Кількість виборців враховується і у процедурі грошової застави. Перш за все, її внесення запроваджено для кандидатів у населених пунктах з кількістю виборців до 75 тисяч осіб, що однозначно є позитивним, адже підвищує рівень відповідальності потенційних кандидатів у депутати. Однак, викликає сумніви доцільність збільшення

її розміру для кандидатів великих міст, оскільки це обмежуватиме можливість місцевих організацій політичних партій висувати кандидатів через відсутність коштів.

Уточнено можливості кандидатів балотуватися до декількох рад різних рівнів. Відтепер особа, висунута кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови (міста з кількістю виборців до 75 тисяч), може одночасно балотуватись до відповідної сільської, селищної ради та/або до відповідної обласної ради. Якщо ж мова йде про осіб, висунутих кандидатами на посаду міського голови міста з кількістю виборців 75 тисяч і більше, то вони можуть балотуватися у депутати, але тільки до однієї – відповідної міської ради. Це розширює можливості бути обраним, але обмежує кількість таких можливостей для осіб, що балотуються у мери.

У статті зазначено, що на шляху формування виборчого законодавства останнім часом здійснено чимало, але є ще значна кількість питань, які потребують як нормативно-правового врегулювання у перспективі, так і наукового дослідження кращих форм і шляхів вирішення сьогодні.

**Ключові слова:** вибори, органи місцевого самоврядування, міський голова, виборчий кодекс.

## LEGISLATIVE INNOVATIONS OF ELECTIONS LOCAL GOVERNMENT BODIES

**Kaminskaya Olena Anatoliivna,**

Ph. D. in History, Associate Professor,  
Professor

(Kherson Faculty of Odesa State  
University of Internal Affairs, Kherson,  
Ukraine)

**Fedorchenko Oleh Volodymyrovych,**

Ph. D. in History,  
Acting head of department

(Kherson Faculty of Odesa State  
University of Internal Affairs, Kherson,  
Ukraine)

According to Article 5 of the Constitution of Ukraine, the only source of power in Ukraine is the people who exercise their power directly and through bodies of state power and bodies of local self-government. One of the manifestations of direct democracy is elections, in particular local elections. On the other hand, elections are a way of forming the personnel composition of representative democracy bodies.

During 1990-2020, eight election campaigns of village, settlement and city mayors took place in Kherson region (1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2015, 2020), which were accompanied by constant modernization of the election process.

Among the novelties introduced by the Electoral Code, the dilution of national and local elections in time was of positive significance, which allowed voters, on the one hand, to focus on one election campaign and make a conscious choice, on the other, to relieve at least partly members of precinct election commissions.

The next novelty of the electoral legislation is to reduce the number of voters to differentiate the election models from 90 thousand to 75. From now in the city with number of voters up to 75000 persons elections of the village, settlement, city mayor are carried out according to the majoritarian voting system of the relative majority; 75 thousand and more

people – under the majoritarian voting system of the absolute majority. The latter makes it possible to ensure a greater degree of legitimacy of the elected representative.

Further improvement concerned the candidates nomination procedures. The positive significance of preserving the possibility of nominating not only party, but also non-party (independent) candidates was noted.

The number of voters is also taken into account in the cash deposit procedure. First of all, the cash deposit is required to pay by candidates in settlements with the number of voters up to 75 thousand people, which is clearly positive, because it increases the level of responsibility of potential candidates for deputies. However, the expediency of increasing of payment amount for candidates in big cities is questionable, as it will limit the ability of local political party organizations to nominate candidates due to lack of funds.

Candidates' ability to run for several councils at different levels has been clarified. From now on, a person nominated as a candidate for the position of village, settlement, city mayor (city with the number of voters up to 75 thousand) can simultaneously run for the relevant village, settlement council and / or the relevant regional council. If it is a question of the persons nominated by candidates for a position of the mayor with the number of voters of 75 thousand and more, they can run for deputies, but only to one – the corresponding city council. This expands the chances of being elected, but limits the number of such opportunities for mayoral candidates.

It is noted that a lot has been done recently on the formation of election legislation, but there are still a significant number of issues that need both regulatory regulation in the future and scientific research on the best forms and solutions today.

**Key words:** elections, local self-government bodies, city mayor, electoral code.

**Вступ.** 25 жовтня 2020 р. в Україні відбулись вибори до місцевих органів влади, у т.ч. сільських, селищних і міських голів. Зважаючи на прийняття Виборчого кодексу, покликаного уніфікувати виборче законодавство і усунути прогалини та суперечності між нормами окремих Законів, вибори пройшли за новими виборчими системами.

Дискусії щодо низки новел Кодексу не вщухають і до сих пір. З часу його прийняття відбулося вже чотири редакції. Місцеві вибори 2020 р. стали першим випробуванням і засвідчили, що виборче законодавство ще потребує реформування. Що ж змінилося і які наслідки це мало?

**Метою статті** є аналіз виборчого законодавства, яке регулює формування органів місцевого самоврядування, зокрема заміщення посади сільських, селищних та міських голів на прикладі Херсонської області.

Стан наукової розробленості тематики статті знайшов своє вираження в наукових працях Яремчука В., Ніколашина Б., Ільницького М., Тарасенка Н., інших дослідників і практиків. Але наявні праці мають здебільшого або історичний, або політологічний характер, а тому дослідження потребує саме правовий аспект зазначеної проблематики.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до ст. 5 Конституції України [1], єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює свою владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Одним із проявів безпосередньої демократії є вибори, зокрема місцеві. З іншого боку, вибори – встановлена законодавством державно-правова процедура, під час якої громадяни віддають свої голоси за партію чи кандидата, в результаті чого формується виборний (представницький) орган влади або обирається (займає свою посаду) певна посадова особа – президент, мер, суддя тощо [2, с. 47]. Отже, це спосіб формування персонального складу органів представницької демократії.

Формування виборчої системи на місцевому рівні пройшло декілька етапів, які відбувались на тлі становлення власне системи місцевого самоврядування, її трансформації з формальних, а інколи і відверто державних структур до незалежних органів, демократичних як за своєю суттю, так і за способом створення.

Міське самоврядування об'єктивно можливе лише в умовах суверенітету держави, тому вказаний інститут народовладдя активно почав формуватися після здобуття Україною незалежності. Початок формування самоврядування нового типу поклало прийняття Декларації про державний суверенітет України [3], за якою народ України визначався єдиним джерелом державної влади. Повновладдя народу мало реалізовуватись на основі Конституції Республіки як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних до Верховної і місцевих Рад Української РСР [4, с. 25].

Кодифікація законодавства щодо місцевих виборів почалась у 2004 році з Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [5].

Цей процес завершився прийняттям Виборчого кодексу України, який об'єднав норми Законів України «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», а також інтегрував норми діючих законів «Про Центральну виборчу комісію» і «Про Державний реєстр виборців».

Упродовж 1990-2020 рр. у Херсонській області відбулося вісім виборчих кампаній сільських, селищних і міських голів (1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2015, 2020 роки), які супроводжувались постійною модернізацією виборчого процесу.

З 1991 року і до сьогодні на посаді Херсонського міського голови перебувало семеро осіб: Олег Швидкий, Людмила Коберник, Микола Ординський, Володимир Сальдо, Зоя Бережна, Володимир Миколаєнко та Ігор Колихаєв. За виключенням Зої Бережної, яка виконувала обов'язки міського голови протягом двох років, решта перемогли на виборах. А В. Сальдо навіть тричі [6].

Повернемося до аналізу правового регулювання виборчого процесу. Які ж новели запровадив законодавець?

Перше, що впадає у вічі, це розведення загальнонаціональних і місцевих виборів у часі. На нашу думку, дуже слушно. Адже, одночасне проведення виборів до різних органів влади мало принаймні два негативні аспекти. Першим є незадоволення виборців через неможливість стежити за двома виборчими кампаніями, а, відповідно, уважно обрати найбільш гідного кандидата. Місцеві вибори зазвичай «губилися» на тлі загальнодержавних – президентських або парламентських [7, с. 145]. Другим фактором була значна перевантаженість членів дільничних виборчих комісій, яким доводилось працювати декілька днів без перерви. У результаті втомлені люди припускалися помилок під час підрахунку, а це, у свою чергу, продовжувало час роботи.

Наступною новелою виборчого законодавства є розмежування моделей виборів для окремих рівнів місцевих виборів. Слід зазначити, що таке розмежування вже мало місце у Законі «Про місцеві вибори» 2015 року [8]. Різниця полягає у кількості виборців. Так, якщо вказаний Закон встановлював її у 90 тисяч, то Виборчий кодекс знизив цю цифру до 75 тисяч. Відповідно до ст. 192 вибори сільського, селищного, міського (міста з кількістю виборців до 75 тисяч осіб) голови проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості (тобто в один тур). Якщо ж кількість виборців 75 тисяч і більше осіб вибори міського голови проводяться за мажоритарною виборчою системою абсолютної більшості (яка передбачає два тури – якщо в першому жодний з кандидатів не набирає 50 % + 1 голос [9]).

На думку експертів і низки науковців, з якою погоджуємося і ми, запровадження двотурових виборів міських голів великих міст є перевагою [4, с. 30]. Оскільки легітимність кандидата, обраного за системою відносної більшості викликає певні застереження. Адже якщо 25 жовтня проголосувати у Херсоні прийшли 29% виборців (дані міської ТВК) [10], постає питання сприйняття обраного кандидата рештою виборців. Не вдаючись до аналізу ставлення потенційних виборців до використання свого активного виборчого права, зауважимо, що проблема легітимності існує. Вирішити її можна або через запровадження норми мінімальної виборчої явки, за якої вибори визнаються дійсними або шляхом проведення двох турів. Законодавець обрав останній варіант (принаймні для міст обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення та міста Київ) [11]. Серед 9 міст Херсонської області, вибори міського голови за системою абсолютної більшості проводились тільки у Херсоні. З 17 кандидатів [12] у другий тур вийшли двоє: Ігор Колихаєв, член Політичної партії «Партія Ігоря Колихаєва «НАМ ТУТ ЖИТИ» і Володимир Сальдо, чинний депутат міськради з однойменного блоку. Результати були такі: за І. Колихаєва подано 34 125 голосів (63,59%), за В. Сальдо – 18 135 голосів, тобто на 16 тисяч менше. До слова, явка виборців становила 21% [13].

Наступне удосконалення торкнулося процедури висування кандидатів. У першу чергу слід сказати про позитивне значення збереження можливості висування не лише партійних, але й позапартійних (незалежних) кандидатів. Так, відповідно до ст. 11 громадяни України, які є виборцями, мають право висування кандидатів на виборах, яке реалізується ними через політичні партії та їхні місцеві організації або шляхом самовисування. Ця тенденція спостерігається не лише в країнах Західної Європи, які мають усталені демократичні традиції, але й у постсоціалістичних державах (наприклад, у Польщі, Словаччині, Естонії) [14, с. 216].

Складовою частиною етапу висування кандидатів є процедура грошової застави, яка зазнала змін. Тут також було враховано кількість виборців. Так, за ч. 2 ст. 225 ВК кандидати на посаду голови села, селища чи міста (з кількістю виборців до 75 тисяч) мають внести заставу в розмірі мінімальної заробітної плати у місячному розмірі. Як бачимо, розмір грошової застави не є захмарним, тим не менш вона є певною гарантією у свідомому ставленні до використання пасивного виборчого права кандидатом. Нагадаємо, що за попереднім Законом 2015 р. [8] грошової застави для кандидатів такого рівня взагалі не передбачалось. Тому ця новела є однозначно позитивною.

Не так однозначно можна визначити зміни у розмірі грошової застави для кандидатів на посаду міського голови (у містах з кількістю виборців 75 тисяч і більше). Якщо раніше застава для кандидата на посаду міського голови становила суму, визначену за формулою: чотири розміри місячної мінімальної заробітної плати на кожні 100 тисяч виборців відповідного одномандатного виборчого округу (п.1 ч.1 ст.44 Закону «Про місцеві вибори» 2015 р.) [8]. Тепер за ч. 2 ст. 225 ВК вона становить чотири мінімальних заробітних плат у місячному розмірі на кожні 90 тис. виборців [9].

У межах Херсона це означає, що, якщо кількість виборців становить 256247 [15], а мінімальна заробітна плата станом на 01.01.2021 склала 6000 грн. [16], то грошова застава буде 68333 грн. За попередньою формулою вона була 61499, тобто на 11 % менше. Наявність вимоги внесення грошової застави є виправданою, з точки зору її мети – через фінансові важелі підвищити рівень відповідальності потенційних кандидатів у депутати [17]. Однак, викликає сумніви доцільність збільшення її розміру для кандидатів великих міст, оскільки це обмежуватиме можливість місцевих організацій політичних партій висувати кандидатів через відсутність коштів. Наприклад, в Одесі

з кількістю виборців 692057 осіб, кандидати на посаду міського голови повинні внести грошову заставу у розмірі більшому в два з половиною рази – 184548.

Щодо вимог до кандидатів, то зміни скоріше стосуються можливості балотуватися до декількох рад різних рівнів. Так, ч. 4 ст. 216 особам, висунутим кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови (міста з кількістю виборців до 75 тисяч), дозволяється одночасно балотуватись до відповідної сільської, селищної ради та/або до відповідної обласної ради. Якщо ж мова йде про осіб, висунутих кандидатами на посаду міського голови міста з кількістю виборців 75 тисяч і більше, то вони можуть балотуватися у депутати, але тільки до однієї – відповідної міської ради [9]. Це розширює можливості бути обраним, але обмежує кількість таких можливостей для осіб, що балотуються у мери.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, зазначимо, що на шляху формування виборчого законодавства останнім часом здійснено чимало: запроваджено нові моделі виборчих систем, здійснено розмежування за кількістю населення, уточнено можливості висування кандидатів тощо. Однак, досвід проведення виборів у жовтні 2020 року, і зокрема досить низька явка (у Херсоні 29 % у першому турі і 21 % – у другому, у Херсонській області – 32,39%), є ще значна кількість питань, які потребують як нормативно-правового врегулювання у перспективі, так і наукового дослідження кращих форм і шляхів вирішення сьогодні. Таке поєднання дасть можливість комплексно удосконалити виборче законодавство, тим самим забезпечити дійсно демократичний виборчий процес і легітимність органів влади.

### Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 01.10.2021).
2. Політологічний енциклопедичний словник / За ред. Шемшученка Ю. С., Бабкіна В. Д. Київ: Вид-во «Генеза», 1997. 400 с.
3. Декларація про державний суверенітет України. Декларація від 16.07.1990 № 55-XII. URL: [zakon.rada.gov.ua/go/55-12](http://zakon.rada.gov.ua/go/55-12) (дата звернення 25.04.2021).
4. Ільницький М.С. Розвиток законодавства про самоврядування в Україні. Правовий часопис Донбасу № 3 (64). 2018. С. 25–32.
5. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Закон України від 10.07.2010 № 2487-VI: втратив чинність (дата звернення 25.04.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2487-17#Text> (дата звернення 25.04.2020).
6. Від Швидкого до Миколаєнка: хто очолював Херсон за роки незалежності України. URL: <https://suspilne.media/79542-vid-svidkogo-do-mikolaenka-hto-ocoluvav-herson-za-roki-nezaleznosti-ukraini/> (дата звернення 25.04.2020).
7. Яремчук В. Вибори до органів місцевого самоврядування 1990-2015 рр. як індикатор стану регіональних політичних режимів (на прикладі Львівської області). *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2018. Вип. 1. С. 141–175.
8. Про місцеві вибори. Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19#Text> (дата звернення 19.04.2021)
9. Виборчий кодекс України. *Верховна Рада України* від 19.12.2019 № 396-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20> (дата звернення 24.05.2021)
10. Загородня І. Вибори-2020 у Херсоні: попередні результати голосування, явка та порушення. URL. <https://tsn.ua/ukrayina/vibori-2020-u-hersoni-poperedni-rezultati-golosuvannya-yavka-ta-porushennya-1655012.html> (дата звернення 24.03.2021)

11. Основні напрями удосконалення законодавства з місцевих виборів у контексті кодифікації виборчого законодавства". Аналітична записка. Регіональний філіал НІСД у м. Донецьку/ І. Доля, Г. Ковальський, Н. Кокора. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/697/> (дата звернення 20.01.2021)
12. Кандидати на посаду міського голови. Херсонська міська рада. ЦВК. URL: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2020/pvm106pt001f01=695pid100=65rej=0pid102=3996.html> (дата звернення 24.05.2021)
13. Офіційні результати виборів мера Херсона: перемогу здобуває Колихаєв URL: [https://vybory.24tv.ua/rezultati-viboriv-mera-hersona-2020-ofitsiyni-novini-hersona\\_n1453592](https://vybory.24tv.ua/rezultati-viboriv-mera-hersona-2020-ofitsiyni-novini-hersona_n1453592) (дата звернення 01.03.2021).
14. Ніколаішин Б. Місцеві вибори як базовий механізм формування відносин між органами публічної влади і територіальними громадами: зарубіжний досвід Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 4. С. 212-228. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums\\_2014\\_4\\_24](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2014_4_24) (дата звернення 24.12.2020).
15. Єдині одномандатні виборчі округи для виборів міського голови. Херсонська область. URL: [https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2020/pvm115pt001f01=695pt00\\_t001f01=695pid112=7pid100=65rej=0.html](https://www.cvk.gov.ua/pls/vm2020/pvm115pt001f01=695pt00_t001f01=695pid112=7pid100=65rej=0.html) (дата звернення 12.04.2021).
16. Мінімальна зарплата в Україні.Мінфін. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/labour/salary/min/> (дата звернення 24.05.2021).
17. Тарасенко Н. Особливості підготовки та проведення місцевих виборів-2020 в оцінках експертів/ URL: [http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4906:mistsevi-vibori-2020-problemni-pitannya-pidgotovki-2&catid=64&Itemid=37](http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=4906:mistsevi-vibori-2020-problemni-pitannya-pidgotovki-2&catid=64&Itemid=37) (дата звернення 23.02.2021).