

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.70.16>
УДК 342.821

МІСЦЕВІ ВИБОРИ У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА УКРАЇНІ: ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Марчук М.І.,

*доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного і
міжнародного права факультету № 4
Харківського національного університету
внутрішніх справ,
e-mail: marchuk_m_i@ukr.net
orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0217-478X>*

Гудзь Л. В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного і
муніципального права юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна,
e-mail: l.v.gudz@karazin.ua,
orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2064-014X>*

Марчук М.І., Гудзь Л. В. Місцеві вибори у країнах Європейського Союзу та Україні: порівняльна характеристика.

У статті проведено порівняльний аналіз виборчого законодавства країн ЄС та України на місцевому рівні і на основі цього аналізу напрацьовано пропозиції щодо вдосконалення виборчого законодавства України з урахуванням досвіду Європейського Союзу.

Основні форми безпосередньої демократії у переважній більшості країн – членів ЄС та України закріплені на конституційному рівні, а порядок підготовки і проведення виборів регулюють спеціальні закони про вибори. Вітчизняне виборче законодавство переобтяжене деталізованими нормами щодо процедурних аспектів, на відміну від законодавства країн ЄС, в яких набагато більше уваги приділяється питанням прозорості партійних фінансових фондів та прозорості фінансування виборчих кампаній, а також захисту інтересів національних меншин.

Охарактеризовано основні способи реалізації права голосу не за місцем включення до списків виборців у країнах – членах ЄС: голосування за відкріпними посвідченнями на спеціально визначених дільницях, голосування на території дипломатичних і консульських представництв, голосування поштою, голосування за довіреністю, голосування за місцем перебування, голосування через Інтернет, дистанційне голосування. Зазначено, що норми, в яких закріплено інститут грошової застави є дискримінаційними, оскільки порушується принцип рівності виборчого права і створюється ситуація за якої з політичної арени усуваються кандидати за майновим критерієм.

Актуальним для країн ЄС є вжиття заходів для створення належних умов всебічної реалізації принципу рівності громадян перед законом, зокрема подолання фактичної нерівності можливостей жінок і чоловіків.

З метою приведення у відповідність законодавства України до міжнародних стандартів, які встановлені Європейським Союзом пропонуємо: надати право голосу на місцевих виборах громадянам

інших держав або особам без громадянства, які постійно проживають на території відповідної територіальної громади і постійно сплачують місцеві податки та збори, мають спільні місцеві інтереси пов'язані побутом, інфраструктурою, спілкуванням, відпочинком тощо; запровадити електронне голосування; не застосовувати інститут грошової застави на місцевому рівні; запровадити індивідуальне (партійне) гендерне квотування за прикладом Франції.

Ключові слова: виборче законодавство, принцип загального виборчого права, принцип рівного виборчого права, активне виборче право, пасивне виборче право, гендерні квоти.

Marchuk M. Gudz L. Local elections in the European Union and Ukraine: comparative characteristics.

The article provides a comparative analysis of the electoral legislation of the EU countries and Ukraine at the local level and on the basis of this analysis, the proposals to improve the electoral legislation of Ukraine take into account the experience of the European Union.

The main forms of direct democracy in most EU member countries and Ukraine are fixed at the constitutional level, and the procedure of preparing and holding elections is regulated by special election laws. Domestic electoral legislation is overloaded with detailed norms of procedural aspects, unlike the legislation of EU countries, in which much more attention is paid to the issues of transparency of party financial funds and transparency of election campaign financing, as well as protection of national minorities' interests.

The main ways of exercising the right to vote not at the place of inclusion in the voter lists in the EU member states were characterized: voting by absentee ballots at specially designated polling stations, voting on the territory of diplomatic and consular missions, voting by mail, proxy voting, mobile voting, voting via the Internet, distance voting. It is noted that the norms in which the institution of a cash deposit is enshrined are discriminatory since they violate the principle of equality of suffrage and create a situation in which candidates are excluded from the political arena on the basis of the property criterion.

Relevant for EU countries is the adoption of measures to create appropriate conditions for the full implementation of the principle of equality of citizens before the law, in particular, to overcome the actual inequality of opportunities between women and men.

In order to bring Ukrainian legislation in line with international standards set by the European Union, we propose: to grant the right to vote in local elections to citizens of other states or stateless persons who permanently reside on the territory of the respective territorial community and permanently pay local taxes and fees have common local interests related to everyday life, infrastructure, communication, recreation; to introduce electronic voting; not to apply the institution of cash deposit at the local level; to introduce individual (party) gender quotas, following the French example.

Key words: electoral law, the principle of common suffrage, the principle of equal suffrage, active suffrage, passive suffrage, gender quotas.

Постановка проблеми. Міжнародні організації та місії спостерігачів від іноземних держав високо оцінюють ступінь демократичності виборів в Україні за останні роки. Так, у щорічній доповіді Economist Intelligence Unit (EIU) "Індекс демократії", в категорії «виборчі процеси та плюралізм» Україна отримала 8,25 балів із 10 можливих [1]. За цим показником Україна знаходиться серед країн з повноцінною демократією, що дозволяє окреслити шляхи та механізми подальшого удосконалення виборчого законодавства України з позицій його демократичної перспективи.

Останні місцеві вибори, що були проведені 25 жовтня 2020 року, стали лише черговим етапом проведення реформи децентралізації влади на місцевому рівні. Вони відбулись у нових територіальних громадах із новими повноваженнями, а тому і «ціна» представницького мандату на цих виборах зросла. На нашу думку, для України є важливим досвід країн Європейського Союзу щодо подальшого вдосконалення українського виборчого законодавства на місцевому рівні, але цей досвід поки що не був глибоко і всебічно досліджений у вітчизняній правовій літературі.

Стан опрацювання цієї проблематики. Проблематика виборів в Україні протягом тривалого часу вивчалася і вивчається багатьма вітчизняними і зарубіжними науковцями – як правознавцями, так і політологами. Серед вітчизняних дослідників проблемам виборчого права присвятили увагу М. Баймуратов, О. Батанов, О. Бакумов, Ю. Барабаш, О. Бандурка, М. Козюбра, В. Кравченко, Ю. Ключковський, Д. Ковриженко, О. Марцеляк, Н. Мяловицька, В. Погорілко, С. Серьогіна, О. Совгіря, В. Серьогін, М. Ставнійчук, Ю. Тодика, О. Тодика, В. Шаповал та інші. Тематика виборчих прав громадян Європейського Союзу у вітчизняній доктрині досліджувалась такими авторами: М. Саракуца [2], яка проана-

лізувала окремі аспекти реалізації політичних прав громадян ЄС, В. Яковюк, у своїй монографії здійснив загальнотеоретичний аналіз сучасного стану інтеграційного процесу в Європі та розкрив виборчі права громадян у розвитку ЄС [3] та О. Трагнюк, яка дослідила правові засоби подолання «дефіциту демократії» в Європейському Союзі на прикладі інституту громадянської (законодавчої ініціативи) [4].

Мета даного дослідження полягає у проведенні порівняльного аналізу виборчого законодавства країн ЄС та України на місцевому рівні і на основі цього аналізу напрацювання пропозицій щодо вдосконалення виборчого законодавства України з урахуванням досвіду Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Основні форми безпосередньої демократії у всіх державах – членах ЄС закріплені на конституційному рівні. Але потрібно зауважити, що обсяг такого регулювання є неоднаковим і залежить від таких умов, як: внутрішньополітична ситуація в конкретній державі та демократичні процеси, які проходили на європейському континенті після Другої світової війни.

Порядок підготовки і проведення виборів в державах ЄС регулюють спеціальні закони про вибори. В окремих країнах ЄС є неможливою кодифікація законодавства, особливо на місцевих виборах. До таких країн можливо віднести держави ЄС з федеративним державним устроєм, оскільки в таких державах регулювання процедури підготовки і проведення місцевих виборів віднесено до компетенції представницьких органів суб'єктів федерації (наприклад, Австрія і Німеччина).

Якщо порівняти структуру виборчих законів держав ЄС із структурою виборчого законодавства в Україні, то можна зробити висновок, що у більшості держав Європи в законодавстві не приділяється велика увага регламентації процедурних аспектів, наприклад підготовки голосування, встановлення результатів виборів, здійсненню передвиборної агітації тощо. А українське законодавство, навпаки, є переобтяженим деталізованими нормами. В Європі такі норми, зазвичай, виносяться за межі регулювання закону і відносяться до сфери регулювання різних органів державної влади: в країнах Західної Європи – Уряд і МВС, в країнах Східної Європи – центральних виборчих комісій або органів місцевого самоврядування. Набагато більше уваги в європейському законодавстві приділяється питанням прозорості партійних фінансових фондів та прозорості фінансування виборчих кампаній, захисту інтересів національних меншин тощо [5].

Суб'єктивне виборче право поділяється на: активне виборче право (право обирати) та пасивне виборче право (право бути обраним). Законодавство країн Європи для місцевих виборів встановлює такі критерії наявності активного виборчого права: проживання на території відповідної адміністративної одиниці (цenz осілості) або в деяких країнах, як наприклад у Франції – сплата податків до бюджету комуни. Другим критерієм та особливістю виборчого законодавства держав ЄС є умова за якою для участі у місцевих виборах не потрібно бути громадянином країни. В Україні до участі у місцевих виборах допускаються тільки громадяни України, які є мешканцями окремої територіальної громади.

Відповідно до п. 4.2. ст.1 Додаткового протоколу 2009 р. до Європейської хартії місцевого самоврядування передбачено надання негромадянам – резидентам такого права лише «у випадках, коли Сторона згідно зі своїм конституційним порядком так вирішить, коли це відповідає міжнародно-правовим зобов'язанням Сторони» [6]. Зазначений міжнародно-правовий акт ратифікований Україною і має зобов'язальний характер. Тому, на нашу думку, потрібно змінити виборче законодавство України і надати право голосу на місцевих виборах громадянам інших держав або особам без громадянства, які постійно проживають на території відповідної територіальної громади і постійно сплачують місцеві податки та збори, мають спільні місцеві інтереси пов'язані побутом, інфраструктурою, спілкуванням, відпочинком тощо.

Виборці можуть реалізувати своє активне виборче право на виборчій дільниці, за місцем включення його до списку виборців. Але разом з тим, бувають випадки коли виборець через певні обставини (хвороба, відрядження) в день виборів не може реалізувати своє активне виборче право на виборчій дільниці за місцем його включення у списки виборців. Як показує досвід держав-членів ЄС, способи реалізації права голосу не за місцем включення до списків виборців є різноманітними: голосування за відкріпними посвідченнями на спеціально визначених дільницях (Австрія), голосування на території дипломатичних і консульських представництв (Естонія, Латвія), голосування поштою (Бельгія, Греція), голосування за довіреністю (Польща, Франція, Нідерланди), голосування за місцем перебування – вдома, лікарнях, тощо (Латвія, Литва), голосування через Інтернет, дистанційне голосування (Естонія, Польща) [5].

В українському виборчому законодавстві не передбачено такого способу реалізації права голосу як електронне голосування, але, на нашу думку, в умовах запровадження карантину через пандемію в Україні – це один із безпечних способів проведення виборчих кампаній. Так, за допомогою елек-

тронного голосування ми усунули б низку проблем пов'язаних з низькою явкою на вибори, а також забезпечили б виборців від ризику захворіти на виборчій дільниці тощо.

Для місцевих виборів у країнах ЄС встановлені більш ліберальні правила висування кандидатів, зокрема, можливість висування незалежних позапартійних кандидатів, а внесення кандидатами виборчої застави, як умова реєстрації застосовується рідко.

В Україні згідно ст. 225 Виборчого кодексу України інститут грошової застави передбачений на місцевих виборах для кандидатів на посади депутатів місцевих рад та на посади сільського, селищного, міського голови. Розмір застави залежить від кількості виборців територіальної громади та від способу висування кандидатів: партією чи шляхом самовисування. Наприклад, кандидати на позачергових виборах міського голови Харкова мають внести грошову заставу в розмірі 271659 гривень. Грошова застава повертається лише кандидату, який був обраний на посаду міського голови. В інших випадках внесена грошова застава перераховується до відповідного обласного або міського бюджету. На нашу думку, норми даної статі є дискримінаційними оскільки порушується принцип рівності виборчого права і створюється ситуація за якої з політичної арени усуваються кандидати за майновим критерієм. Тому, пропонуємо змінити виборче законодавство України і не застосовувати інститут грошової застави на місцевому рівні [7].

Аналізуючи документи ОБСЄ, Європейського Союзу, Ради Європи і законодавства держав-членів ЄС можливо стверджувати, що особлива увага сьогодні приділяється створенню належних умов для всебічної реалізації принципу рівності громадян перед законом, зокрема подоланню фактичної нерівності можливостей жінок і чоловіків, представників етнічних, релігійних, мовних груп у політичній сфері тощо.

Загальносвітова статистика рівня представництва жінок у загальнодержавних та місцевих виборних органах свідчить про домінування у складі цих органів представників чоловічої статі. Але у скандинавських країнах, зокрема у Швеції, Норвегії, Фінляндії, Данії рівень представництва жінок в органах місцевого самоврядування наближається до рівного представництва. Приклад скандинавських країн є винятком для більшості країн ЄС, хоча їх політика сьогодні направлена на забезпечення балансу представництва обох статей в органах державної влади та місцевого самоврядування [8].

Наприклад, у Португалії у 1997 році були внесені зміни до Конституції, у відповідності до яких пряма та активна участь чоловіків і жінок в політичному житті є умовою і основоположним інструментом консолідації демократичної системи і закон повинен забезпечувати рівність політичних прав і відсутність дискримінації за ознакою статі у доступі до політичного життя. Також у 1999 році у Португалії створено Міністерство з питань рівності. Аналогічні органи було створено: у 1988 році у Греції – Головний секретаріат з питань рівності при міністерстві МВС; у 1981–1987 рр. у Фінляндії – Рада з питань забезпечення рівності жінок і чоловіків, а також біло запроваджено посаду Омбудсмена з питань рівності [9].

Європейський досвід дозволяє виділити декілька методів у сфері стимулювання паритетного представництва жінок і чоловіків у виборних органах: прямі та непрямі, правові і не правові. У суспільствах, де існує фактична нерівність чоловіків і жінок у політичній сфері виправданим є запровадження пропорційних виборчих систем з закритими списками на всіх рівнях виборів. Але досягнення гендерного балансу у складі виборних органів напряду залежить від підходів, які використовує партійне керівництво на етапі висування кандидатів на виборах.

Стимулювати партії до включення жінок у партійні списки законодавець може двома способами: встановити санкції за недотримання гендерних балансів у процесі складання списків кандидатів, застосовувати різні варіанти квотного представництва жінок у списках. Так, запровадження законодавчих квот на виборах задекларована у законодавстві Бельгії, Греції, Данії, Італії, в окремих землях Німеччини. У Франції партії, які забезпечують гендерний паритет, отримують додаткову фінансову підтримку з державного бюджету, а у Бельгії та Італії за порушення гендерного балансу передбачена відповідальність (частина місць у списках залишаються вакантними) [10].

В Україні передбачено застосування номінаційних гендерних квот, тобто вимога для партій забезпечити присутність певної кількості кандидатів чоловічої та жіночої статі у виборчих списках кандидатів. Використовуються різні види квот в залежності від виду виборчої системи, яка застосовується в тій чи іншій громаді. В громадах, де проживає менше десяти тисяч виборців, застосовується система відносної більшості в багатомандатних виборчих округах. Тому, місцеві організації партій в переліку висунених кандидатів повинні забезпечити представництво однієї статі не меншому як 30% від загальної кількості кандидатів.

В громадах, де проживає десять і більше тисяч виборців застосовується пропорційна система з відкритими списками, тому гендерна квота визначена відповідно до ч.9 ст.219 Виборчого кодексу

України «під час формування єдиного та територіальних виборчих списків організація партії повинна забезпечити присутність у кожній п'ятірці (місцях з першого по п'яте, з шостого по десяте і так далі) кожного виборчого списку чоловіків і жінок (не менше двох кандидатів кожної статі). У разі формування організацією партії єдиного та територіальних виборчих списків з кількістю кандидатів у депутати, яка не є кратною п'яти, до останніх у списку кандидатів (від 1 до 4) застосовується вимога щодо почергового включення кандидатів різної статі до списку» [7].

Крім того, згідно п.1 ч.1 ст.230 Виборчого кодексу України передбачено чіткий механізм дотримання і виконання гендерної квоти: відмова в реєстрації, якщо організація партії вимоги щодо гендерної квоти не виконала [7]. Тобто, українське виборче законодавство пішло шляхом запровадження санкцій за недотримання гендерних квот. Як наслідок цього, на останніх місцевих виборах місцевими організаціями партій було подано до суду велику кількість позовів щодо оскарження рішень територіальних виборчих комісій у відмові в реєстрації через порушення гендерних квот.

На нашу думку, для нас буде більш корисним і зрозумілим досвід Франції, де партії, які дотримуються гендерних квот – одержують підтримку з державного бюджету. Більш актуальним на сьогодні є питання до якості та професіоналізму кандидатів, а не до їх статі, особливо на місцевому рівні. З огляду на вище викладене, ми впевнені, що найбільш ефективним є партійне (індивідуальне) квотування. Воно означає, що сама партія розподіляє в якому порядку, в якій кількості і послідовності буде включати жінок до партійних списків. У кожній країні ЄС хоча б одна партія дотримується при формування списків квот представництва.

Висновки. Проаналізувавши виборче законодавство країн ЄС та України на регіональному рівні ми дійшли висновку, що вітчизняне виборче законодавство переобтяжене деталізованими нормами на відміну від законодавства країн ЄС. З метою приведення у відповідність законодавства України до міжнародних стандартів, які встановлені Європейським Союзом пропонуємо: надати право голосу на місцевих виборах громадянам інших держав або особам без громадянства, які постійно проживають на території відповідної територіальної громади і постійно сплачують місцеві податки та збори, мають спільні місцеві інтереси пов'язані побутом, інфраструктурою, спілкуванням, відпочинком тощо; запровадити електронне голосування; не застосовувати інститут грошової застави на місцевому рівні; запровадити індивідуальне (партійне) гендерне квотування за прикладом Франції.

Список використаних джерел:

1. Democracy Index 2020: In sickness and in health? A report by the Economist Intelligence Unit. URL: https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_name=democracy_index_2020&utm_term=eiu_democracy_index&utm_content=general&gclid=Cj0KCQiA962BBhCzARIsAlpWEL0N1kiOubm3JmiWNJ1LSwUdWwd4uJjN6zf3jVXHUNVqKLL_7g9_AMaAsniEALw_wcB (дата звернення 10.04.2022)
2. Саракуца М. О. Деякі аспекти реалізації політичних прав громадян Європейського Союзу. Право і суспільство. 2014. №1. С. 42–48.
3. Яковюк В. І. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз. Х. : Право. 2013. 760 с.
4. Трагнюк О. Я. Деякі правові засоби подолання дефіциту демократії в Європейському Союзі (на прикладі інституту громадянської ініціативи в ЄС). Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2011. Вип. 22. С. 86–95.
5. Вибори в Європейському Союзі. За ред. Ковриженка Д.С., Лабораторія законодавчих ініціатив. К.: ФАДА, ЛТД. 2006. 156 с.
6. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування : від 16.11.2009// База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b49 (дата звернення: 10.04.2022).
7. Виборчий кодекс України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX (Редакція станом на 01.08.2021) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>(дата звернення: 10.04.2022).
8. Women in National Parliaments, 28 February 2006. <http://www.ipu.org/wmne/world.htm> (дата звернення: 01.04.2022).
9. Romao I. Woman in Decision making: Report from Portugal. http://www.fczb.de/projekte/wid_db/CoRe/Portugal.htm (дата звернення: 10.04.2022).
10. Williams R. European Democracies. London: Electoral Reform Society, 2004. p. 13 - 15.