

історично сформованої спільності соціально-економічної інфраструктури громад, наявності умов і можливостей для надання населенню публічних послуг на рівні, не нижчому гарантованого державними стандартами, забезпечення належного функціонування місцевого самоврядування. У Доповіді Комісії з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування Конституційної Асамблеї слушно зазначається, що питання об'єднання територіальних громад в Україні нерозривно пов'язане з адміністративно-територіальною реформою та удосконаленням конституційно-правового регулювання поряд з місцевим самоврядуванням і його територіальною основою, запровадженням принципів повсюдності, територіальності місцевого самоврядування.

Аналіз зарубіжного досвіду дає підстави визначити три основних шляхи об'єднання територіальних громад: примусовий, добровільний та компромісний. Примусовий варіант, як правило, здійснюється згідно розробленого урядом за можливих консультацій з представниками місцевого самоврядування, плану реорганізації адміністративно-територіального устрою. Добровільний шлях передбачає використання різноманітних форм заохочення (насамперед, виділення додаткових коштів громадам, що планують об'єднатися) для стимулювання процесу укрупнення. Таким шляхом пішла Фінляндія, яка через надання дотацій громадам, що погодилися на об'єднання, зменшила кількість муніципалітетів з майже 450 у 2007 році до 320 у 2013.

Компромісний підхід передбачає поетапне створення нових громад: на першому, добровільному етапі громади самі визначаються, з ким вони будуть інтегруватися. Другий, примусовий етап передбачає формування нових органів місцевого самоврядування згідно критеріїв і плану, розробленого урядом. Саме таку стратегію обрала Литва. Згідно закону про адміністративно-територіальну реформу планувалося, що вона здійснюватиметься у два етапи: 1) за ініціативою місцевих органів до 31 грудня 2003 року (добровільне об'єднання); 2) згідно проекту, розробленого відповідним державним інститутом, з 1 січня 2004 до 30 листопада 2004 року (примусове злиття муніципалітетів).

У 2011 році Міністерство регіонального розвитку житлово-комунального господарства представило законопроект «Про об'єднання територіальних громад», що мав за мету врегулювання процедур об'єднання територіальних громад сіл, селищ і міст

шляхом створення добровільних об'єднань та надання фінансової підтримки новоствореним громадам. Одним з основних недоліків законопроекту, є те, що утворення «об'єднаних територіальних громад, які мають єдиний адміністративний центр» відбувається без одночасної ліквідації (реорганізації) існуючих адміністративно-територіальних одиниць. Ним передбачалася можливість об'єднання територіальних громад не тільки сіл, а й селищ та міст, що суперечить частині першій ст. 140 Конституції України. Законопроект фактично позбавив державної підтримки громади, що не погодяться на добровільне об'єднання на основі планів Кабінету Міністрів України. З огляду на недоліки законопроекту та відсутність політичної волі до здійснення адміністративно-територіальної реформи, у травні 2012 його було відхилено і знято з розгляду.

Очевидно, що фінський підхід до об'єднання територіальних громад виключно на добровільній основі повною мірою відповідає принципам демократії та місцевого самоврядування, однак потребує значних фінансових затрат для стимулювання цього процесу. Ще однією необхідною передумовою успіху такого підходу є, на нашу думку, наявність сильних традицій самоврядності, що змушують лідерів територіальних громад думати насамперед про інтереси спільноти, а не власні політичні амбіції. У зв'язку з цим для колишніх пострадянських республік найбільш оптимальним є латвійська модель укрупнення органів місцевого самоврядування, що передбачає поєднання добровільності на початку реформи та примусовості на завершальному її етапі.

• • • • •

Мохончук Богдан Сергійович
 НУ «ЮАУ імені Ярослава Мудрого»,
 студент, Інститут підготовки кадрів
 для органів юстиції України,
 5 курс, 16 група

ЩОДО ПИТАННЯ ПІДСТАВ (КРИТЕРІЇВ) ВИЗНАННЯ ВИБОРІВ НЕДІЙСНИМИ

Внаслідок реформування українського виборчого законодавства було прийнято новий Закон України «Про вибори народних депу-

татів України» від 17.11.2011 № 4061-VI (далі Закон). І хоча, на нашу думку, основні акценти у вказаному нормативно-правовому акті були зроблені саме на встановленні вже не нової для України змішаної виборчої системи, все ж деякі інститути зазнали впливу. Одним з таких є інститут повторних виборів. У зв'язку зі зміною виборчої системи, було відновлено норму, яка існувала в Законі від 24.09.1997 № 541/97-ВР та закріплювала підстави проведення повторних виборів. Однак, на сьогодні серед згаданих підстав відсутня така, як визнання виборів недійсними. В свою чергу, аналіз п. 11, 12 ст. 95, п. 11, 12 ст. 96, п. 13 ст. 98 Закону дозволяє зробити висновок про те, що підсумки голосування, як в загальнодержавному так і в одномандатних округах, повинні бути встановлені незалежно від кількості дільниць, на яких голосування було визнано недійсним.

Окреслені зміни призвели до виникнення конфліктної ситуації, пов'язаної з винесенням Центральною виборчою комісією (далі ЦВК) постанови «Про неможливість достовірного встановлення підсумків голосування та результатів виборів народних депутатів України 28 жовтня 2012 року в одномандатних виборчих округах № 94, 132, 194, 197 та 223» від 5 листопада 2012 № 1931 (далі Постанова). Незважаючи на той факт, що закон не має зворотної дії в часі, окрім випадків пом'якшення чи скасування відповідальності особи (ст. 58 Конституції України), до ВРУ, як альтернативний варіант вирішення існуючої проблеми, було внесено проект Закону про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» № 11419 від 13.11.2012. В ньому передбачалось включення до підстав проведення повторних виборів такої, як «неможливість достовірного встановлення підсумків голосування та результатів виборів». Однак 12.12.2012 вказаний проект було відкликано. Основою для цього міг слугувати висновок Головного науково-експертного управління № 11419 від 13.11.2012, де зазначено: «Запропонована у проекті підстава для проведення повторних виборів встановлює широкі можливості для довільного розсуду при прийнятті такого рішення. Адаже у поданому законопроекті не вказано будь-яких обставин, які можуть стати причиною, що унеможливає встановлення результатів виборів».

Не вдаючись до аналізу практичного та теоретичного аспектів розглядуваної проблеми, варто вказати, що ми вважаємо за необхідне закріплення можливості визнання виборів недійсними, як підстави їх повторного проведення. На нашу думку таке положення випливає з природи виборів, підтримане міжнародними стандартами (зокрема п. 101 Кодексу належної практики у виборчих справах) та існує в законодавстві розвинутих країн світу (Великобританія, Польща, Болгарія та ін.). Однак, проблемним залишається питання доцільності закріплення конкретних підстав (критеріїв) визнання виборів недійсними (на чому й наголошувало Головне науково-експертне управління).

Окрім Головного науково-експертного управління, пропозицію встановити перелік підстав (критеріїв), які дозволяли б визнавати вибори недійсними, висловлюють й окремі вчені, серед яких О. В. Марцеляк, М. С. Матейкович та ін. Варто також вказати на те, що подібний перелік має місце у діючому Законі. Зокрема, в статті 92 вказується про можливість визнання дільничною виборчою комісією голосування на виборчій дільниці недійсним лише за наявності наступних 3 обставин: виявлення фактів незаконного голосування у кількості, що перевищує 10% кількість виборців; знищення або пошкодження виборчої скриньки, що унеможливає встановлення змісту виборчих бюлетенів, кількість яких перевищує на 20% кількість виборців; виявлення у виборчих скриньках бюлетенів, кількість яких перевищує на 10% кількість виборців.

Нам вбачається хибним судження про необхідність закріплення таких підстав (критеріїв), з наступних міркувань. В окремих країнах правом визнавати вибори недійсними наділяються доволі різні органи, що залежить від встановленої системи верифікації виборів (наприклад, в Італії — обидві палати парламенту, в Австрії — Конституційний суд). Як правило законодавство східноєвропейських країн не встановлює підстав для визнання виборів недійсними, тому рішення уповноважений орган приймає на основі власних дискреційних повноважень. Ми підтримуємо такий досвід та вважаємо, що для визнання виборів недійсними не потрібно прив'язуватись до будь-яких кількісних показ-

ників. Адже причиною неможливості встановлення результатів виборів та спотворення волевиявлення громадян можуть слугувати різні обставини (від «людського фактору» до обставин техногенного характеру). Тому досить складно закріпити їх вичерпний перелік. А визначення впливу конкретного правопорушення на результат виборів — взагалі доволі оціночна категорія, оскільки залежить від виду правопорушень, масштабу їх вчинення та результату конкретних виборів. Отже, існує необхідність в кожному конкретному випадку встановлювати — чи не було спотворено волевиявлення громадян в такій мірі, де це може вплинути на результат виборів, незалежно від будь-яких кількісних показників. Крім того, така позиція підтримана експертами Венеціанської комісії (п. 14 ч. 3 висновку щодо проекту Виборчого кодексу Верховної ради України, прийнятого Радою демократичних виборів на 35-му засіданні та Венеціанською Комісією на її 85 пленарній сесії).

Доволі цікавим, враховуючи розглядувану проблематику, є досвід Іспанії, де застосування принципу збереження результатів голосування вимагає розмежовувати правопорушення, які підлягають кількісному підрахунку (наприклад, недійсність голосів, визнання голосів випадково зарахованими на користь іншого кандидата та ін.), і такі, за яких неможливо або складно мати чітке уявлення про кількість хибних голосів (голосування особами, які відсутні в списках виборців, відсутність бюлетенів на виборчій дільниці та ін.). Саме останні й можуть слугувати підставою проведення повторних виборів. В іншому випадку існує можливість відміни підстав обрання кандидата на виборчу посаду, що дозволяє зекономити час та кошти на проведення повторних виборів. Однак імплементація подібних норм в українське законодавство буде можливою лише за умови вдосконалення інституту конституційно-правової відповідальності та закріплення окремих його санкцій.

Науковий керівник: д. ю. н., професор, член-кореспондент НАПрН України, завідувач кафедри конституційного права України НУ «ЮАУ імені Ярослава Мудрого» Ю. Г. Барабаш.

.....

Новак Олександр Миколайович
 НУ «ЮАУ імені Ярослава Мудрого»,
 здобувач, кафедра конституційного права України,
 секретар Харківської міської ради

ЗАСТОСУВАННЯ ПРОПОРЦІЙНОЇ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ В ЄВРОПІ: ФАКТОРИ РОЗПОВСЮДЖЕНОСТІ

Попри запеклу критику, якій вона піддається у країнах СНД, чи не найрозповсюдженішою на європейському континенті виявляється пропорційна виборча система, зокрема, при формуванні місцевих органів влади. Як можна пояснити цей парадокс?

На наш погляд, наявна затребуваність пропорційної системи пов'язана не стільки з її перевагами, хоча вони, безперечно, присутні, скільки із вадами її антипода — системи мажоритарної. Адже остання несправедлива тому, що втрачається велика кількість голосів, поданих виборцями за кандидатів, які програли. Цю тезу можна проілюструвати наступним прикладом. Припустимо, в окрузі балотуються чотири кандидати (А, Б, В і Г). Кількість поданих за них голосів розподілилася таким чином: А — 2000 голосів, Б — 3000 голосів, В — 6100 голосів, Г — 1200 голосів. Зрозуміло, обраним буде кандидат В, який набрав більше голосів, ніж інші кандидати, проте всі вони разом набрали голосів більше, ніж переможець. Тому кандидат В — це до певної міри і до певних меж «переможець меншини».

Можна навести й інший приклад, щоправда, пов'язаний вже з хитромудрим «перекроюванням» територій виборчих округів, яке отримало назву «джеримендеринг». Так, готуючись до дострокових виборів 1983 р., англійські консерватори «перекроїли» виборчі округи таким чином, що, зібравши на 700 тис. голосів менше, ніж на попередніх виборах, і на 16% менше, ніж лейбористи, консерватори все одно отримали додатково 58 мандатів.

Що стосується власне переваг пропорційної системи, у тому числі на місцевих виборах (симптоматично, що вперше вона була використана саме на муніципальному рівні —