

СЕКЦІЯ 4 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

ПРОБЛЕМАТИКА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРЕДСТАВНИЦТВА У МІСЦЕВИХ РАДАХ НА ПРИКЛАДІ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО МІСЦЕВІ ВИБОРИ» PROBLEMS OF SECURITY REPRESENTATION IN LOCAL COUNCILS ON THE EXAMPLE OF LAW OF UKRAINE «ON LOCAL ELECTIONS»

У статті досліджено проблематику забезпечення належного представництва у місцевих радах на прикладі застосування Закону України «Про місцеві вибори». Проаналізовано практичні результати місцевих виборів 2015 року в частині саме представництва в місцевих радах у зв'язку із впровадженням нової виборчої системи, як варіанта пропорційної. Виявлено ряд проблем, зокрема: відсутність представництва в окремих округах; непередставлення окремих громад у районних та обласних радах, що мають представляти спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Автор зазначає, що така виборча система «відкритих списків» Закону України «Про місцеві вибори» не здатна відобразити реальні результати волевиявлення громадян: за цієї виборчої системи часто депутатами стають не кандидати, яких підтримала більшість виборців на окрузі, а ті, що набрали менше голосів, а подекуди з критично низьким рівнем електоральної підтримки. У статті констатовано, що наявний суспільний резонанс щодо випадків обрання депутатом не переможця в окрузі, а особу з низьким рівнем довіри виборця. Автор акцентує, що система «відкритих списків» є суспільним запитом на оновлення виборчого законодавства, а отже, важливим є дослідження проблематики належного забезпечення представництва з метою вдосконалення (або зміни) виборчої системи на місцевих виборах. У статті зазначено, що в умовах реформи місцевого самоврядування в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» № 333-р від 1 квітня 2014 року, особливої актуальності набувають питання належного представлення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ та міст. Саме тому важливо до чергових місцевих виборів вирішити дві глобальні задачі: затвердити новий адміністративно-територіальний устрій та змінити норми виборчого законодавства задля належного представництва спільних інтересів територіальних громад.

Ключові слова: місцеві вибори, виборчі округи, пасивне виборче право, представни-

цтво у місцевих радах, об'єднані територіальні громади, децентралізація.

The article explores the issues of ensuring proper representation in local councils on the example of application of the Law of Ukraine "On Local Elections". The practical results of the 2015 local elections are analyzed in terms of representation in local councils in connection with the implementation of the new electoral system as a proportionate option. A number of problems were identified, including: lack of representation in separate districts, failure to represent individual communities in district and oblast councils, which should represent the common interests of territorial communities of villages, towns and cities. The author notes that such an electoral system of "open lists" of the Law of Ukraine "On Local Elections" is not able to reflect the real results of the will of citizens: under this electoral system, the candidates are not the candidates supported by the majority of voters in the district, but those who gained less votes, and in places with critically low levels of electoral support. The article stated that the public resonance regarding the cases of election of a deputy is not a winner in the district but a person with low voter confidence. The author emphasizes that the system of "open lists" is a public request for updating of the electoral legislation, and therefore it is important to study the issues of proper representation representation in order to improve (or change) the electoral system in local elections. The article states that in the conditions of local self-government reform in Ukraine, approved by the decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine" № 333-r of April 1, 2014, issues of proper representation of common interests are of particular relevance. territorial communities of villages, towns and cities are district and oblast councils. That is why it is important for the next local elections to solve two global tasks: to approve a new administrative-territorial structure and to change the rules of electoral legislation in order to properly represent the common interests of territorial communities.

Key words: local elections, constituencies, passive suffrage, representation in local councils, united territorial communities, decentralization.

УДК 324.353
DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-13-20>

Бойко О.П.
к. наук з держ. упр.,
народний депутат України
VIII скликання

Постановка проблеми у загальному вигляді. За результатами місцевих виборів у 2015 році з новим Законом України «Про місцеві вибори» виникли нарікання щодо нена належного представництва у місцевих радах. Застосування нової виборчої системи як варіанта пропорційної виявило ряд проблем, як-от:

відсутність представництва в окремих округах; непередставлення окремих громад в районних та обласних радах, що мають представляти спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Викликають суспільний резонанс випадки обрання депутатом не переможця в окрузі, а особу з низьким рівнем

довіри виборця тощо. Оскільки система «відкритих списків» є суспільним запитом на оновлення виборчого законодавства, важливим є дослідження проблематики належного забезпечення представництва з метою удосконалення (або зміни) виборчої системи на місцевих виборах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці виборчих процесів, виборчих систем присвятили свої роботи такі українські вчені, як Г. Агафонова, Н. Богашева, Л. Кочубей, Ю. Ключковський, А. Романюк, М. Ставнічук, Ю. Шведа, Ю. Остапець, Р. Балабан та інші. Зв'язку виборчих систем та виборчих кампаній, їхньому впливу на результати виборів присвячені, зокрема, роботи вітчизняних дослідників С. Васильченка, І. Кресіної, Є. Перегуди та інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. З прийняттям у 2015 році нового Закону України «Про місцеві вибори» № 595-VIII [3] було докорінно змінено систему виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Утім сьогодні є серйозний суспільний попит на удосконалення виборчого законодавства щодо місцевих виборів з огляду на невідповідність самої виборчої системи очікуванням виборців на відповідне належне представництво у місцевих радах. Тому сьогодні є актуальним більш глибоке дослідження проблематики, а отже, і пропозиція щодо вибору системи якісного та справедливого забезпечення представництва у місцевих радах.

Мета статті – визначити основні проблеми забезпечення представництва у місцевих радах на прикладі впровадження Закону України «Про місцеві вибори».

Виклад основного матеріалу. Відповідно до чинного Закону України «Про місцеві вибори» місцеві вибори проводяться за трьома виборчими системами одночасно: мажоритарною системою відносної більшості – для виборів депутатів сільських, селищних рад, старост, сільських, селищних, міських голів (для «малих» міст із кількістю виборців до 90 тисяч); за мажоритарною системою абсолютної більшості – для виборів міських голів для «великих» міст із кількістю виборців понад 90 тисяч; одним із варіантів пропорційної системи – для виборів депутатів обласних, районних, міських, районних у містах рад [3]. І саме останній вид виборчої системи, який є новим для українського виборчого законодавства, має багато нарікань.

Отже, відповідно до частини 3 статті 2 Закону України «Про місцеві вибори» вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, район-

них у містах рад проводяться за пропорційною виборчою системою в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами, на які поділяється багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією, відповідно, Автономної Республіки Крим, області, району, району в місті, територією міста, згідно з наявним адміністративно-територіальним устроєм або територією, утвореною відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», об'єднаної міської територіальної громади [3]. Надалі розподіл мандатів відбувається за нормами статті 86 Закону України «Про місцеві вибори». Право на участь у розподілі депутатських мандатів на виборах депутатів мають місцеві організації партій, на підтримку яких було подано не менше 5% дійсних голосів виборців, але у будь-якому разі не менше виборчої квоти. Така квота визначається шляхом ділення сумарної кількості голосів виборців, поданих за місцеві організації партій, що отримали п'ять і більше відсотків голосів виборців, на число, що дорівнює кількості депутатських мандатів у цьому багатомандатному виборчому окрузі. Надалі, відповідно до «Роз'яснення щодо встановлення результатів виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної в місті ради у багатомандатному виборчому окрузі», затвердженого постановою ЦВК від 21 вересня 2015 року № 356, результатом виборів депутатів у багатомандатному виборчому окрузі є визначення в порядку черговості кандидатів у депутати від місцевих організацій партій осіб, обраних депутатами від місцевих організацій партій в кількості депутатських мандатів, отриманих місцевими організаціями партій. При цьому першими депутатські мандати отримують перші кандидати в депутати, включені до виборчих списків місцевих організацій партій, після чого кандидати в депутати є закріпленими за територіальними виборчими округами [5].

Основною проблемою такої виборчої системи «відкритих списків» Закону України «Про місцеві вибори» є нездатність відобразити реальні результати волевиявлення громадян: за цієї виборчої системи часто депутатами стають не кандидати, яких підтримала більшість виборців на окрузі, а ті, що набрали менше голосів, а подекуди з критично низьким рівнем електоральної підтримки.

Наприклад, за результатами місцевих виборів 2015 року в Київській обласній раді по округам 22, 65, 64 перемогли кандидати від політичної партії

«Наш край», а стали депутатами кандидати від політичної партії «Опозиційний блок», з результатами відповідно: 22 ОВО – на 6 місці з рейтингом 6%; 65 ОВО – на 6 місці з рейтингом близько 7%; 64 ОВО – на 6 місці з рейтингом близько 8%. У Чернівецькій обласній раді по округу 48 переміг кандидат від Аграрної партії України, а визнаний обраним – від політичної партії «Українське об'єднання патріотів – УКРОП», який зайняв 5 місце з рейтингом близько 9% (наразі він здав мандат); по округу 51 переміг кандидат від політичної партії «Європейська солідарність», а став депутатом кандидат від політичної партії «Опозиційний блок», який зайняв 4 місце з рейтингом близько 9%. У Тернопільській обласній раді по округу 27 переміг кандидат від політичної партії «Європейська солідарність», а стала депутатом 19-річна студентка від політичної партії «Українське об'єднання патріотів – УКРОП», яка зайняла 4 місце з результатом меншим за 9%; по виборчому округу 3 переміг кандидат від політичної партії «Українське об'єднання патріотів – УКРОП», який зайняв 4 місце з результатом 9%. У Рівненській обласній раді по округу 15 переміг кандидат від політичної партії «Європейська солідарність», а став депутатом кандидат від політичної партії «Українське об'єднання патріотів – УКРОП», що зайняв 4 місце з результатом близько 8%. І таких прикладів занадто багато.

Чинна виборча система має ще один недолік: виборці в багатьох округах залишились взагалі без обраного депутата. Наприклад, в обласних радах за результатами місцевих виборів 2015 року не обрано взагалі жодного депутата у понад 25% виборчих округів. Так, у Чернігівській обласній раді майже 36% «пустих» округів, а у Чернівецькій, Кіровоградській, Полтавській – близько 32% таких округів.

Ситуація на перших виборах в об'єднаних територіальних громадах є тотожною. Наприклад, на виборах 18 грудня 2016 року депутатів Вашківцевої міської громади Чернівецької області немає депутатів у понад 38% округів.

При цьому в деяких округах обрано по 2–3 депутати одночасно. Так, в обласних радах майже 17% округів мають по 2–3 депутати на одному окрузі.

Є ще одна несправедливість для виборця: законом передбачено, що перший номер списку від партії стає депутатом автоматично, якщо партія пододала прохідний бар'єр. Наприклад, в обласних радах більше 8% мандатів отримали саме такі «призначенці».

Система відкритих виборчих списків чинного закону про місцеві вибори має небезпеку регіоналізації місцевих рад. Подекуди ліде-

рами перегонів ставали проекти місцевого значення. Наприклад, в Одеській міській раді партія «Довіряй ділам!» має майже 42% мандатів, у Вінницькій міській раді має 37% мандатів «Вінницька європейська стратегія», у Черкаській міській раді 19% мандатів має «Партія вільних демократів».

Такі висновки також були зроблені експертами за результатами дослідження за сприяння Проекту ОБСЄ в Україні [1]. Найпроблемнішою, за результатами такого дослідження, є Київська область, де в обласній раді не представлені навіть великі громади міст Переяслав-Хмельницького, Бучі, Василькова. Насправді, це є порушенням статті 140 Конституції України, відповідно до якої «органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради» [2].

За висновками дослідників, «найчастіше таке трапляється, коли на відповідну адміністративно-територіальну одиницю припадає один округ, який виявився непередставленим у раді. Але також поширеними є випадки, коли одразу декілька округів в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці є одночасно непередставленими у відповідній обласній раді, що також має наслідком непередставлення відповідної громади (або громад) в цілому» [1; с. 1].

В умовах реформи місцевого самоврядування в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» № 333-р від 1 квітня 2014 року особливої актуальності набувають питання представлення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ та міст. Саме тому важливо до чергових місцевих виборів вирішити дві глобальні задачі: затвердити новий адміністративно-територіальний устрій та змінити норми закону задля належного представництва спільних інтересів територіальних громад.

Проблему пропорційного представництва на місцевих виборах піднімає і дослідник Сергій Васильченко. За ствердженням науковця, «через велику нерівномірність кількості мешканців у населених пунктах практично неможливо реалізувати пропорційне за кількістю виборців представництво населених пунктів у радах ОТГ таким чином, щоб кожен населений пункт був представлений хоча б одним депутатом в раді ОТГ. Особливо гостро ця проблема постає в ОТГ, у межах яких об'єднується велика кількість населених пунктів з невеликою кількістю виборців у них. У такому випадку

кількість депутатів, які обираються, і, відповідно, округів, є невеликою і кількість їх менша, ніж кількість населених пунктів в ОТГ» [6, с. 1].

Проте відсутність представництва в обласній чи районній раді є проблемою лише невеликих громад. Наприклад, у місті Чернігові 12 виборчих округів, а за результатами місцевих виборів 2015 року по жодному з округів не обрано депутата до Чернігівської обласної ради.

Дослідник Євген Побережний зазначає, що «Більш серйозні наслідки «недопредставлення» має для районів, оскільки на практиці воно означає повне непередставлення в облраді частини громад відповідного району (наприклад, із 3 округів Шаргородського р-ну у Вінницькій облраді представлений лише 1, непередставлення в облраді решти округів означає, що непередставленими є територіальна громада м. Шаргород, а також 20 сільських територіальних громад Шаргородського району)» [1, с. 2].

Ще однією проблемою належного представництва є формування виборчих округів з орієнтовно рівною кількістю виборців. Статтею 17 Закону України «Про місцеві вибори» визначено, що формування виборчих округів здійснює відповідна територіальна виборча комісія у кількості, визначеній ЦВК. При цьому кількість виборців в округах має бути орієнтовно рівною та «за можливістю максимально наближеною до середньої кількості виборців у територіальному виборчому окрузі відповідного багатомандатного округу» [3]. Насправді, наразі це є велика проблема в умовах об'єднання територіальних громад. Отже, мають бути вироблені уніфіковані підходи до формування округів на місцевих виборах. Наприклад, найбільшим розривом у кількості виборців по округам є округи по виборам до Львівської обласної ради у 2015 році: в середньому 37 191 виборець припадає на виборчий округ у місті Львові, і лише 3 821 виборець по місту Моршин. Відповідно до пункту 15 рекомендацій Венеціанської комісії, закріплених у Кодексі належної практики у виборчих справах 2002 року, такі дисбаланси є допустимими лише у межах 10% (у виняткових обставинах – до 15%). І це є проблемою саме законодавчого урегулювання формування округів: норми Закону України «Про місцеві вибори» визначає обмеження для кількості округів в межах одного міста чи району (не більше 20% від загальної кількості округів до обласної ради).

І зрештою, ще однією проблемою належного представництва є можливість самовисування лише для сільського, селищного та міського голови, а також для сільських та селищних рад. У інших випадках право висування кандидатів реалізується громадянами України

через місцеві організації політичних партій. Це питання досі є дискусійним з огляду на недовіру виборця до політичної системи загалом. Крім того, відсутність самовисування обмежує права місцевих активістів до пасивного виборчого права у разі незгоди стати під політичні прапори.

Висновки. Закон України «Про місцеві вибори» не цілком відповідає запитам суспільства щодо забезпечення належного представництва у місцевих радах. Потребує додаткового дослідження питання відповідності окремих положень Закону статті 140 Конституції України в частині належного забезпечення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ та міст. Також є очевидним невідповідність норм Закону пункту 15 рекомендацій Венеціанської комісії, закріплених у Кодексі належної практики у виборчих справах 2002 року, в частині формування виборчих округів. Під час подальшого удосконалення виборчого законодавства важливо забезпечити можливість представництва в усіх виборчих округах, рівність прав виборців, дотриматись права на представлення громад у радах, що представляють спільні їх інтереси та захистити пасивне право кандидата-переможця в окрузі бути обраним депутатом.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Аналіз представництва територіальних громад у обласних та районних радах за результатами місцевих виборів 2015 року. Євген Побережний, спеціаліст з питань виборів та врядування Координатора проєктів ОБСЄ в Україні. URL: https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/390/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7_%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B8_%D1%96_%D1%80%D0%B0%D0%B9%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B8.pdf
2. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. (із змінами). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Місцеві вибори: очікування, сподівання, побоювання. URL: dif.org.ua/ua/.../press.../miscivi-viborvannja.ht
4. Про місцеві вибори. Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII. URL: zakon.rada.gov.ua/go/595-19
5. Про Роз'яснення щодо встановлення результатів виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної в місті ради у багатомандатному виборчому окрузі. Постанова ЦВК від 21 вересня 2015 року № 356. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0356359-15/print>
6. Проблемні питання представництва населених пунктів, що входять до складу ОТГ, у радах ОТГ Сергій Васильченко. URL: https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/391/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7_%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4.pdf