

РЕФОРМУВАННЯ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ ПО ВИБОРАМ ДО МІСЦЕВИХ РАД У КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Мохончук Богдан Сергійович

аспірант кафедри конституційного права України

Національного юридичного університету

імені Ярослава Мудрого

e-mail: mokhonchuk@ukr.net

Ключові слова: виборча система, виборча інженерія, місцеві вибори.

Практика реформування українського виборчого законодавства не відзначається стабільністю та послідовністю. Прийняття Закону України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 № 595-VIII (далі Закон) здійснювалось на хвилі процесів децентралізації, що, на перший погляд, виглядає цілком логічним. Однак процедура, умови, наслідки прийняття та зміст самого Закону викликають багато запитань, окремі з яких пропонуємо розглянути.

Перше стосується власне процесу прийняття Закону, який важко назвати виваженим – це було зроблено менш ніж за 4 місяці до місцевих виборів. Щодо принципу стабільності Кодекс належної практики у виборчих справах (далі Кодекс) дає чіткі рекомендації, які можна узагальнити в 3 варіанти поведінки законодавця:

1. Не змінювати систему голосування напередодні виборів – менш як за один рік (65.2.b);
2. Закріпити найбільш принципові моменти (серед яких виборча

система) в конституції або акті, який має вищий статус ніж звичайний закон (66.2.b);

3. Закріпити в конституції положення про те, що у разі внесення змін до виборчого законодавства, наступні вибори відбудуться за старою системою (66.2.b).

Третя рекомендація також може бути реалізована, хоча з огляду на рішення Конституційного Суду України від 15.03.2016 № 1-рп/2016 краще замінити термін «наступні» на «наступні чергові». Однак щодо доволі чітко зазначених темпоральних змін – законодавець змінив систему голосування напередодні виборів у термін в тричі менший ніж мінімальний рекомендований Кодексом. Це, як зазначено в останньому, створює враження, що зміни продиктовані прямими політичними інтересами партії влади, навіть якщо й не стоїть мета свідомого маніпулювання (65.2.b).

Друга проблема пов'язана з виборами депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад (далі місцевих рад). В окремих джерелах виборчу систему на цьому рівні іменують системою відкритих списків [1]. Однак, як зазначають експерти міжнародної місії зі спостереження за виборами, така виборча система не може вважатись системою відкритих списків, оскільки виборцям не надається можливість вибору між різними кандидатами [2, с. 5].

Вказана система виглядає досить спірною. На перший погляд в ній закладено прогресивні ідеї – пропорційне представництво поєднано з ранжуванням кандидатів у списку місцевої організації партії (окрім першого номеру, який потрапляє автоматично при подоланні 5% бар'єру партією). Проте з іншого боку, вказані принципи були значно деформовані.

Ідея ранжування кандидатів на етапі встановлення результатів голосування не є новою і характерна преференційним системам. В нашому ж випадку говорити про свідоме визначення рейтингу (при чому як виборцем, так і партією) не можливо – він залежить від рівня підтримки кандидатів кожного одномандатного округу в межах багатомандатного (міста, області і т.д.) та кількості голосів виборців, поданих за місцеві організації партій у відповідних округах. Тобто було змішано вплив підтримки кандидатів кожного округу окремо та партії загалом, демографічних чинників, явки, способу визначення округів тощо.

По-третє не зовсім зрозумілою видається мета прийняття Закону. Звісно, в ньому присутні прогресивні ідеї. Наприклад А.Й. Магера однозначно виділяє лише 3 таких положення – спрощення назви закону, 30% гендерну квоту для партій та мажоритарну систему абсолютної більшості на виборах міських голів великих міст [3]. Однак окремі з них могли б бути без проблем інтегровані в діюче законодавство – інші є спірними або сумнівними.

Положення Закону не дозволяють точно сказати яку ціль поставив перед собою законодавець. Якщо це підвищення легітимності голів рад за

рахунок мажоритарної системи абсолютної більшості – то чому така система не впроваджена на виборах сільських, селищних та міських голів у містах з населенням менше 90 тисяч? У разі необхідності посилення пропорційності на виборах до міських рад – навіщо створювати одномандатні округи в межах багатомандатних? Для забезпечення можливості ранжування кандидатів виборцями достатньо було б запровадити систему відкритих списків.

І останнє зауваження також стосується положення Закону щодо виборів депутатів місцевих рад, яке, на нашу думку, є орієнтованими на партії зі значною підтримкою. Про це свідчать заборона можливості самовисування безпартійними кандидатами та значне підвищення виборчого бар'єру – з 3% до 5%. За таких умов особи, які мають високий рівень підтримки в окрузі, опиняються в ситуації залежності від великих партій. Адже навіть якщо така особа отримає 100% підтримку в одномандатному окрузі – вона не буде обрана до місцевої ради якщо її місцева організація партії не подолає 5% бар'єр.

Орієнтація на пропорційну систему сприяння великим партіям виглядає особливо дивною в аспекті децентралізації органів місцевого самоврядування. Тим більше що на виборах до парламенту – загальнонаціональному рівні, де формування відкритої партійної системи є дійсно необхідністю, ми досі не можемо відмовитись від мажоритарної складової.

Позиції вчених щодо ефективності тої чи іншої виборчої системи на кожному рівні муніципальних виборів відрізняється. Так, В.В. Віхляєв вважає позитивним застосування поліномінальної муніципальної виборчої системи (розподіл в окрузі не одного, а кількох мандатів) на районних та обласних виборах [4, с. 60]. Натомість О.В. Батанов виокремлює плюси та мінуси як мажоритарної, так і пропорційної системи [5, с. 61-62].

Ми можемо лише погодитись із П.Б. Стецюком у тому сенсі, що для досягнення максимального ефекту від проведення реформ з децентралізації надзвичайно важливо дотримуватися черговості певних дій: спочатку конституційні зміни (зміни і доповнення до Основного Закону), наступний чи паралельний крок – оновлення виборчого законодавства [6, с. 25]. Однак прийняття Закону в такому вигляді навряд чи можна назвати послідовним.

Список використаних джерел:

1. Рада схвалила нову систему місцевих виборів [Електронний ресурс] // BBC Україна. – 2015. – Режим доступу: http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2015/07/150714_new_local_election_system_vc.
2. Заява про попередні висновки та результати [Електронний ресурс] // (ММСВ) Україна. – 2015. – Режим доступу: <http://www.osce.org/uk/odihr/elections/ukraine/194456?download=true>.
3. Магера А. Й. Занадто високий виборчий бар'єр унеможливило оновлення представницьких органів влади [Електронний ресурс] /

А. Й. Магера // Юридична газета. – 2015. – Режим доступу: <http://yur-gazeta.com/interview/zanadto-visokiy-viborchiy-barer-unemozhlivlyue-onovlennya-predstavnickih-organiv-vladi--amagera.html>.

4. Віхляєв В. В. Конституційно-правовий досвід розвитку муніципальної виборчої системи України / В. В. Віхляєв // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2012. – № 1. – С. 58-61.

5. Батанов О. В. Порівняльний аналіз функціонування муніципальних виборчих систем у зарубіжних країнах / О. В. Батанов // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2013. – №1. – С. 58–63.

6. Стецюк П. Удосконалення виборчого законодавства: проблема конституційності / П. Стецюк // Віче. – 2015. – № 16. – С. 24-26.