

Дискусії. Нині – наукові, згодом – політичні

Егор РАХНОВЕЦЬКИЙ

На засіданні Конституційної комісії 15 травня обговорювали напрацьовані зміни до Основного Закону щодо децентралізації влади.

Голова Верховної Ради України, Голова Конституційної комісії Володимир Гройсман зазначив, що робоча група з питань децентралізації

має відповіді на багато запитань щодо розподілу владних повноважень, і висловив упевненість у тому, що до представлення остаточного варі-

анта проекту конституційних змін у питаннях, які нині лишаються дискусійними, буде знайдено компроміс. Очільник парламенту запропонував

Заступник голови ЦВК Андрій МАГЕРА:

«Не радив би для місцевих виборів запроваджувати якісно нову виборчу систему»

Епопея з підготовкою узгодженого закону про місцеві вибори (для чого у Верховній Раді в лютому створили експертну групу) завершилася тим, що представники різних політсил почали реєструвати власне бачення цього процесу. На перший погляд, у цьому немає нічого дивного: група не напрацювала проект до встановленого дедлайну 12 травня. Але на практиці це означає, що в сесійній залі може не вистачити голосів за жоден із них. Таким само дивним видається бажання парламентаріїв ускладнити собі завдання: замість компромісного варіанта подати 4–5 альтернативних ініціатив, а потім знову – таки спішно об'єднувати їх в один документ.

На підсумковому засіданні групи 26 травня Голова Верховної Ради Володимир Гройсман підкреслив: вибори восени мають відбуватися «за простою, зрозумілою системою», тож фінальний проект має відповідати таким критеріям:

- наявність відкритих списків, що дасть змогу голосувати як за політичну партію, так і за конкретного кандидата;

- кількарівнева система: ради сіл, селищ і невеликих міст обиратимуться за мажоритарною системою, а ради великих міст – за системою відкритих списків.

Відкритими для дискусії залишаються питання системи проведення

виборів до районних і обласних рад, прохідного бар'єра для партій і блоків, оптимізації кількості депутатів місцевих рад, виборів на Донбасі й голосування тимчасово переміщених осіб.

Наразі найбільше шансів має проект закону «Про місцеві вибори» (реєстр. № 2831-2), зареєстрований 28 травня групою народних депутатів із фракцій «Блок Петра Порошенка», «Народний фронт» і «Самопоміч». Серед його авторів, зокрема, Перший заступник Голови Верховної Ради Андрій Парубій та очільник експертної групи з питань підготовки законопроекту про місцеві вибори – народний депутат Олександр Черненко. Станом на початок червня свої проекти також



внесли члени фракції ВО «Батьківщина» на чолі з Юлією Тимошенко, чотири народні депутати, серед яких Вадим Денисенко з «Блоку Петра Порошенка» та Ігор Попов із «Радикальної партії» (обоє – члени експертної групи), народний депутат Микола Федорук із «Народного фронту», який подав проект, розроблений Асоціацією міст України.

Не виключено, що свій варіант запропонує Голова Комітету з питань правової політики та правосуддя – член фракції «Блок Петра Порошенка» Руслан Князевич. Прикметно, що в парламенті VIII скликання питання виборчого законодавства належить до відання саме його комітету,

розпочати процес обговорення пропонування змін до Конституції на територіальному рівні.

Голова робочої групи з питань децентралізації, керівник Головного юридичного управління апарату Верховної Ради України Михайло Теплюк окреслив схему змін. Отже, пропонується конституційно закріпити трирівневий адміністративно-територіальний устрій із такими рівнями: низовий, до якого входять тимуть громади, що складатимуться з одного чи кількох об'єднаних поселень (з прилеглими територіями); середній (пропонується назвати «повіт») – об'єднуватиме кілька громад; вищий («регіон») – це нинішні області й Автономна Республіка Крим. Особливі статуси матимуть міста Київ і Севастополь.

Досі точаться дискусії навколо назв низової й середньої ланок. Зо-

крема, не підтримано пропозицію назвати низовий рівень «востю».

Звісно, є розбіжності й у поглядах на повноваження та формування виконавчих органів рад усіх рівнів. Адже за нинішніх умов власне ради, особливо низового рівня, позбавлені можливості впливу на будь-які запити громади. Чи то земельні питання, чи медична допомога, освіта, енергоносії. Від того, яку базу матиме кожен із рівнів місцевої влади, а це якраз і повинні визначити члени Конституційної комісії і, зокрема, робоча група з питань децентралізації, залежатиме, за великим рахунком, їхня дієздатність. Тож як саме реформувати районні та обласні ради, котрі мають представляти спільні інтереси, як утворювати виконавчі органи – усі ці питання є темами наукових дискусій.

Від того, який знайдуть консенсус, залежать і власне вибори, і навіть те, хто їх призначатиме.

Триває дискусія й щодо конституційної норми про доцільність призначення місцевих виборів парламентом. Михайло Теплюк зазначив, що Верховна Рада сьомого скликання через недосконалість наявних законодавчих механізмів не призначила більш як 200 виборів до місцевих органів влади.

На запитання журналістів про те, коли можна очікувати на остаточний варіант проекту закону про внесення змін до Конституції в частині децентралізації, Володимир Гройсман відповів, що нині цей документ підготовлено відсотків на 70. При цьому зауважив, що наразі відбувається професійна дискусія конституціоналістів, попереду – дискусія політична.



а не Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування (очолює Сергій Власенко, член фракції ВО «Батьківщина»), як було раніше.

Об'єктивно розібратися в тому, за яким законом усе-таки доцільно проводити місцеві вибори 25 жовтня «Вічу» допоміг **заступник голови Центральної виборчої комісії Андрій МАГЕРА**.

– Україна, на жаль, досі не позбулася хронічної недуги, що переслідує її багато років, коли ті чи інші виборчі закони приймаються «з коліс» – буквально напередодні виборчого процесу, коли часу на підготовку практично не лишається.

Як відомо, парламент цього скликання розпочав свою роботу ще торік і нічого не заважало йому взимку взятися за підготовку нового закону про місцеві та парламентські вибори. Це же раз підтверджує, що ми любимо створювати собі труднощі, аби героїчно їх долати.

Як виходити з цієї ситуації? Беручи до уваги те, що 25 жовтня – це фактично завтра, часу на якісну підготовку членів виборчих комісій практично не залишається, я не радив би парламентові запроваджувати якісно нову виборчу систему, або таку, яка ще ніколи не застосовувалася на місцевих виборах і якої ніхто не знає.

Для прикладу, є ідея запровадити на виборах до обласної ради пропорційну виборчу систему з так званими відкритими списками. Це означає, що ця система має застосовуватися в межах усієї області – не лише у великих містах, де є достатній кадровий склад виборчої комісії, а й у віддалених селах. Нам треба думати: чи це реально зробити на практиці?

Мені можуть скільки завгодно дорікати, мовляв, у парламенті є коаліційна угода, де записано, що всі

місцеві вибори мають відбутися за пропорційною системою з відкритими списками, окрім сільських і селищних рад. Але це не аргумент: у тій самій угоді записано, що новий закон про вибори народних депутатів за відкритими списками треба було прийняти на першій сесії, а нині вже практично закінчується друга! Як на мене, коаліційна угода – це не догма. Наразі ми всі можемо бути розумнішими за вчорашній день.

За яким законом слід проводити місцеві вибори 25 жовтня? Це питання перестав бути предметом політичної доцільності тоді, коли вступає у суперечність із Конституцією України, яка визначає певні засади статусу, наприклад, районних і обласних рад. У статті

140 Основного Закону вони визначені органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст. Відтак, будь-яка пропорційна складова на виборах до цих органів, як на мене, підриває це конституційне положення. Скажіть, інтереси якої тергромади представляє депутат, обраний за списком певної політичної партії? Нехай кожен ваш читач дасть відповідь на це запитання. На мій погляд, за пропорційної системи сформувати районну чи обласну раду неможливо. Якщо в когось все одно є таке бажання, давайте: спочатку змінюємо положення Конституції, статус рад і тоді корегуємо виборчий закон. Але не може хвіст керувати собакою.

27 травня розроблений Асоціацією міст України законопроект «Про місцеві вибори» (реєстр. № 2831-1) вніс на розгляд Верховної Ради депутат-мажоритарник від «Народного фронту», член міжфракційного депутатського об'єднання «За розвиток місцевого самоврядування» Микола Федорук.

Серед новел проекту:

– вибори депутатів сільських, селищних, міських (міст із населенням до 300 тисяч осіб) рад за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах;

– пропорційні вибори депутатів міських (міст із населенням понад 300 тисяч осіб) рад за відкритими виборчими списками;

– можливість висунення та участі у виборах списків незалежних кандидатів, що покращує умови забезпечення права бути обраним для виборців, не пов'язаних із політичними партіями;

– вибори міських голів міст – обласних центрів та міст із населенням понад 300 тисяч жителів – на основі абсолютної або значної (якщо лідер випередив найближчого кандидата щонайменше на 20 відсотків) більшості;

– вибори решти міських, а також сільських, селищних голів і сільських старост на основі відносної більшості в один тур;

– вибори депутатів районних і обласних рад за багатомандатною мажоритарною системою з представництвом територій у пропорції (але не прямиї) до їхнього населення. Очікується, що це дасть змогу уникнути домінуючого представництва у таких радах депутатів – жителів відповідних адміністративних центрів;

– скорочення чисельності депутатського корпусу приблизно на 50 відсотків.

Експерти АМУ зазначають, що прийняття закону забезпечить проведення місцевих виборів за виборчими системами, кожна з яких найкраще відповідає належному до неї рівню місцевого самоврядування.

– З огляду на роботу експертної групи складається враження, що вона мало впливатиме на політичне рішення – який проект закону зрештою підтримає сесійна зала.

– Ви маєте рацію. Політики дуже рідко, м'яко кажучи, слухають експертів. І прийматимуть рішення про голосування, виходячи зі своїх короткострокових цілей, політичної доцільності. Зазвичай вони живуть своїм днем: от є конкретна дата 25 жовтня – яка система їм вигідна? Хтось вважає, що набере більше за пропорційною, хтось – за мажоритарною. Покладаються в такому разі на політехнологів, котрі кажуть: «Ваша політична партія нині мало впізнана чи дискредитована, тому обстоюйте мажоритарну систему». А їхнім конкурентам радять, що в мажоритарних округах можна загубитися й краще обиратися за пропорційною.

Стратегічне, державницьке бачення тут відсутнє. Натомість слід подумати про виборців, які не мають «шарахатися» від постійних змін виборчої системи, про невідготовлених членів виборчих комісій, котрим доведеться рахувати голоси виборців. Можливо, в проекті конституційних змін слід передбачити норму, що виборче законодавство можуть змінювати не 2/26 парламентаріїв, а 3/5 від кількісного складу Верховної Ради. Це забезпечить виборчому закону стабільність, щоб ним не крутили, як циган сонцем. Україна чи не єдина держава на Європейському континенті, де настільки часто змінюються ці правила гри.

– Що пропонуєте робити нині?

– Особисто мені подобається проект № 2831-1 Асоціації міст України, зареєстрований народним депутатом М. Федоруком. Над ним працював Юрій Ключковський – один із найкращих фахівців із виборчого законодавства. У документі запропоновані виборчі системи, які Україна апробувала раніше, які відомі для нас. І там немає змішаної чи паралельної виборчої системи. З усіх чотирьох проектів положення саме цього законопроекту в частині виборчих систем узгоджуються з чинною Конституцією України. Крім того, в частині процедур досить якісним є законопроект № 2831-2, поданий народним депутатом України А. Парубієм.

Як на мене, у виборах можна повернутися до системи 1998 року, коли до районної ради обиралися депутати за багатомандатними округами в межах кожної територіальної громади, до обласної ради – за округами в кожному районі та місті обласного значення. Цей варіант не суперечив би духу й букві Конституції.

У виборах до міських рад можна застосовувати яку завгодно систему. Але якщо хтось хоче суто пропорційну систему, то не можна давати політичним партіям – це, нагадаю, виключно всеукраїнські організації, бо обласних чи міських партій у нас немає, – монопольне право на висунення кандида-

тів до місцевих органів влади – органів самоврядування, що до держави мають лише побічний стосунок. За суто пропорційної системи обов'язково має бути альтернативний механізм висунення кандидатів: не лише місцевими організаціями партій, а й шляхом висунення списків незалежних кандидатів – наприклад, кількох авторитетних позапартійних виборців громади, які домовилися між собою.

Будь-яка місцева рада й Верховна Рада (де пропорційна система виправдана) – це величини різних галактик. Бо сільська чи міська рада – це органи місцевого самоврядування, це представницькі органи, які не мають законодавчих повноважень. За своєю природою вони не політизовані, не мають вирішувати, чи вступати Україні до НАТО чи ЄС, а є максимально наближені до проблем своєї територіальної громади – питань благоустрою, належного стану доріг тощо. Тому зайвим чином політизувати їхню діяльність через вибори на пропорційній основі, на мій погляд, немає жодного сенсу.

– Як ставитесь до ідей зменшення кількісного складу місце-

вих рад і збільшення тривалості виборчого процесу?

– Перша ідея має право на існування. Це питання суто політичної доцільності. Чи більше депутатів, чи менше – це якось істотно не вплине на видатки Державного бюджету, адже за загальним правилом депутати працюють на безоплатній основі (окрім голови обласної чи місцевої ради та їхніх заступників, а також керівників бюджетних комісій в облрадах). Як організаторові виборів мені все одно.

Стосовно строків виборів – за чинним законом це 50 днів для чергових або позачергових виборів. На мій погляд, збільшувати виборчу кампанію до 90 днів нелогічно: якщо позачергові вибори до Верховної Ради можна провести за 60 днів (масштаби всі розуміємо), то чому на виборах до обласної чи місцевої ради не можемо вкластися в цей самий термін? Окрім того, збільшення строків може потягнути зростання видатків на оплату праці членів виборчих комісій, документацію тощо.

Розмову вів Олексій СИЩУК.
Фото Миколи БІЛОКОПИТОВА.

Альтернативний законопроект про місцеві вибори (реєстр. № 2831-2) зареєстровано групою народних депутатів, серед яких, зокрема, Перший заступник Голови Верховної Ради України Андрій Парубій та очільник експертної групи з питань підготовки законопроекту про місцеві вибори – член фракції «Блок Петра Порошенка» Олександр Черненко. До авторського колективу увійшли також народний депутат України ІІІ, ІV, V, VI скликань, директор Інституту виборчого права Юрій Ключковський, експерт Міжнародної фундації виборчих систем Денис Ковриженко, координатор виборчих програм ГМ «ОПОРА» Ольга Айвазовська, генеральний директор ВГО «Комітет виборців України» Олексій Кошель та інші експерти.

Згідно із законопроектом вибори депутатів сільських, селищних, районних у місті рад, міських рад міст із кількістю виборців до 90 тисяч осіб, районних рад передбачається проводити за мажоритарною системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах. У кожному з таких округів може бути обрано від двох до чотирьох депутатів. Право висувати кандидатів на виборах мають відповідні місцеві організації партій. Також передбачена можливість самовисунення.

Вибори депутатів обласних рад, міської ради міста Києва, міських рад міст – обласних центрів та інших міст із кількістю виборців не менш як 90 тисяч осіб проводитимуть за пропорційною виборчою системою з відкритими партійними списками. Право висувати кандидатів на виборах мають виключно обласні (на виборах до обласних рад) і міські (на виборах до відповідних міських рад) організації партій.

Кожна партійна організація висуватиме два типи списків – списки кандидатів у депутати в багатомандатних округах та єдиний список кандидатів у депутати в єдиному багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігатимуться з межами відповідного міста чи області. Виборець матиме право проголосувати як за список кандидатів у багатомандатному окрузі в цілому, так і за конкретного кандидата в такому списку.

Вибори міських голів міста Києва, міст – обласних центрів та інших міст із кількістю виборців не меншою за 90 тисяч осіб планується провести за мажоритарною системою абсолютної або значної більшості. Обраним міським головою вважається кандидат на посаду міського голови, на підтримку якого було подано понад 50 відсотків голосів виборців. Кандидат на посаду міського голови також вважатиметься обраним, якщо на його підтримку було подано меншу кількість голосів, однак різниця між кількістю поданих за нього голосів і другим за кількістю отриманих голосів кандидатом на посаду міського голови становитиме не менш як 20 відсотків. Якщо жоден із кандидатів не дістав необхідну для обрання кількість голосів, у відповідних містах проводитиметься повторне голосування.

Фото Миколи БІЛОКОПИТОВА.