

X



Проблема законодавчого регулювання виборів до Верховної Ради України: реалії та перспективи

Сергій БАТУРА,
помічник-консультант народного депутата України,
викладач кафедри історії та теорії держави і права
Міжрегіональної академії управління персоналом

НАУКОВА
БІБЛІОТЕКА

7



Стаття присвячена пошуку оптимальної моделі виборів до Верховної Ради України та її закріпленню на законодавчому рівні. Наголошено на доцільності впровадження виборчої системи з відкритими списками як такої, що дає змогу виборцям надавати перевагу конкретним кандидатам у народні депутати. Наведено аргументи на користь змішаної виборчої системи, яка усуває недоліки мажоритарної та пропорційної виборчих систем. Запропоновано внесення конкретних змін до Конституції України та до виборчого законодавства, а саме до Закону «Про вибори народних депутатів України».

Ключові слова: виборча система, змішана виборча система, пропорційна виборча система, виборче законодавство.

Проблема законодательного регулирования выборов в Верховную Раду Украины: реалии и перспективы

Сергей БАТУРА, помощник-консультант народного депутата Украины, преподаватель кафедры истории и теории государства и права Межрегиональной академии управления персоналом

Статья посвящена поиску оптимальной модели выборов в Верховную Раду Украины и ее закреплению на законодательном уровне. Подчеркнута целесообразность внедрения избирательной системы с открытыми списками как такой, что позволяет избирателям отдавать предпочтение конкретным кандидатам в народные депутаты. Приведены аргументы в пользу смешанной избирательной системы, которая устраняет недостатки мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. Предложено внесение конкретных изменений в Конституцию Украины и в избирательное законодательство, а именно в Закон «О выборах народных депутатов Украины».

Ключевые слова: избирательная система, смешанная избирательная система, пропорциональная избирательная система, избирательное законодательство.

Problem of the legislative regulation of elections to the Verkhovna Rada of Ukraine: realities and prospects

Serhii BATURA, Advising Assistant to People's deputy of Ukraine, Lecturer at History and Theory of State and Law Department of Interregional Academy of Personnel Management

The article is devoted to the search of optimum model of elections to the Verkhovna Rada of Ukraine and its establishment at the legislative level. It is emphasized that it is necessary to introduce the electoral system with the open lists as such, which will let the electors give preference to particular candidates for folk deputies. The arguments are given in favor of the mixed electoral system which removes the lacks of majority and proportional election systems. The author offers to bring concrete amendments to the Constitution of Ukraine and to the election legislation, namely to the Law "On elections of folk deputies of Ukraine".

Keywords: election system, mixed election system, proportional election system, election legislation.

Проблема вдосконалення законодавства України щодо виборів до Верховної Ради бере свій початок із 90-х років ХХ століття й не втрачає своєї актуальності дотепер. Питання парламентської виборчої системи залишається відкритим на тлі міркувань про те, якою ця система має бути.

Як відомо, Указом Президента України від 2 листопада 2010 року «Про Робочу групу з питань удосконалення законодавства про вибори» було поставлено завдання привести у відповідність до загальноєвропейських міжнародних демократичних стандартів виборче законодавство з метою прискорення його кодифікації [6].

Робочою групою було розроблено проект закону про вибори народних депутатів України, який враховував рекомендації й зауваження Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ. Слід зазначити, що ці міжнародні експертні організації пропонували запровадити в Україні пропорційну виборчу систему на основі відкритих списків і множинні регіональні виборчі округи. Однак пропозицію відхилили на підставі того, що «кодекс належної практики у виборчих справах, ухвалений Венеціанською комісією на її 52-й пленарній сесії (Венеція, 18–19 жовтня 2002 року), не містить застережень щодо порядку висування кандидатів на виборах та характеру виборчої системи. Тому це є внутрішньою справою країни» [3].

На нашу думку, ідея запровадження множинних виборчих округів та пропорційної виборчої системи з відкритими списками заслуговує на підтримку, однак потребує деталізації. На сьогодні схожу виборчу систему запровадили на виборах до місцевих органів влади. Проте запропонована модель виборів не передбачає права надання переваги конкретним кандидатам у виборчому списку.

Повертаючись до закону про вибори народних депутатів України від 2011 року, можна констатувати, що він не був позитивно оцінений міжнародними експертами, які зауважили: запроваджена виборча система сприяє проходженню до парламенту провладних партій за рахунок використання адміністративних ресурсів [4]. Головним аргументом проти такої виборчої системи стало неврахування рекомендації міжнародних організацій про необхідність запровадження в Україні пропорційної виборчої системи на основі відкритих списків [3].

Окрім позиції міжнародних інститутів права, які наполягають на запровадженні пропорційної виборчої системи з відкритими списками, над цим питанням працюють учені, котрі також наводять аргументи на користь запровадження відкритих виборчих списків в Україні. Насамперед через застосування пропорційної системи із закритими списками порушується принцип електорального та регіонального представництва. Наприклад, за результатами позачергових виборів 2007 року до парламенту потрапив майже 61 відсоток киян від

загальної кількості депутатів, тоді як частка киян у населенні України становить лише близько 6 відсотків. Тож зазначена виборча система істотно послаблює зв'язок виборців зі своїми обранцями, що нівелює елемент персональної відповідальності депутатів перед громадянами, а має бути навпаки. Наступний аргумент проти застосування закритих виборчих списків полягає в тому, що невідповідно посилюється роль лідерів парламентських фракцій і водночас знецінюється «рядовий» депутатський мандат. Це не сприяє становленню політичних партій із партнерськими внутрішньопартійними стосунками, де члени партії об'єднані спільними ідеологічними та морально-етичними поглядами. Партії формуються перш за все як партії вождистського типу, що негативно впливає на якість партійної системи. І, нарешті, через відсутність персоналізованого якісного добору депутатського корпусу катастрофічно знижується його професійний рівень, а відтак – знижуються темпи й, головне, якість законотворення [5].

Утім, на нашу думку, запровадження виключно пропорційної виборчої системи з відкритими списками не забезпечить проходження до парламенту кандидатів-самовисуванців, бо така система не передбачає самовисування. Проте самовисування є основоположним принципом міжнародного виборчого права й має бути реалізоване на рівні законодавства.

З огляду на це можна зробити припущення, що одним із мотивів запровадження у 2011 році змішаної виборчої системи стало те, що обрана система нейтралізує недоліки мажоритарної та пропорційної виборчих систем і дає змогу забезпечити формування стійкої парламентської більшості з максимальним врахуванням інтересів малих соціальних груп. Слід погодитися з Ю. Шведою: запровадження змішаної виборчої системи в нашій країні відбулося внаслідок пошуку компромісу між принципом представництва в парламенті різних політичних сил та стабільністю сформованого ними уряду [7, с. 346]. Однак пошук оптимальної моделі виборів до Верховної Ради України не має обмежуватися лише зміною способу розподілу депутатських мандатів, необхідно визначитися з рівнем законодавчого регулювання цього питання, наприклад, на рівні виборчого кодексу. Як зазначає О. Волошук, саме в процесі кодифікації можливе усунення дублювання та суперечностей між чотирма основними виборчими законами в Україні [2, с. 77].

Погоджуємося з автором у тому, що кодифікація має відбутися шляхом прийняття Виборчого кодексу України, який може зняти з порядку денного досить багато проблем у галузі виборчого законодавства, неузгодженостей у ньому. Однак цю пропозицію необхідно доповнити, а саме: запропонувати внесення змін до Конституції України та до Закону «Про вибори народних

депутатів України». Внесення відповідних пропозицій до чинного законодавства має стабілізувати перманентний процес зміни виборчої системи. Аргументом на користь внесення таких змін, зокрема, до Конституції України є той факт, що практично в усіх конституціях держав – членів ЄС закріплено основні міжнародні виборчі стандарти. Так, у конституціях 16 з 25 держав – членів ЄС закріплено систему виборів до вищих представницьких органів державної влади [1, с. 6]. У разі внесення змін до Конституції України, враховуючи пропозиції Венеціанської комісії та Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) щодо закріплення позитивних і негативних сторін пропорційної та мажоритарної виборчих систем на рівні виборчого законодавства, пропонується також внесення змін до Закону «Про вибори народних депутатів України». Таким законопроектом, зокрема, передбачається запровадити змішану виборчу систему.

У законі мажоритарна складова відобразиться в проведенні виборів у одномандатних виборчих округах. Вибори відбуватимуться в один тур, переможцем стане кандидат, який набрав найбільшу кількість голосів виборців. Тобто однотурова мажоритарна система відносної більшості. Пропорційна складова матиме такий характер: політичні партії формують загальнодержавні виборчі списки, прізвища кандидатів чергуються за алфавітом, по п'ять кандидатів закріплюють у кожному з територіальних виборчих округів. У територіальному виборчому окрузі виборці матимуть право голосувати за одного кандидата з п'яти закріплених в окрузі.

Після проведення голосування та підрахунку голосів Центральною виборчою комісією встановить загальну кількість голосів виборців, отриманих на користь конкретної політичної партії, визначить, які партії перетнули 5-відсотковий виборчий бар'єр. ЦВК розподілятиме мандати серед партій, що перетнули зазначений бар'єр, у такий спосіб: перший мандат віддадуть тому закріпленому в територіальному виборчому окрузі кандидату, який набрав найбільшу кількість голосів, другий мандат – тому кандидату, який посів друге місце за кількістю голосів, третій – третьому, четвертий – четвертому і так далі. Центральною виборчою комісією визначить кількість одномандатних і територіальних виборчих округів, які за своєю територіальною ознакою мають бути тотожними. Кількість одномандатних і територіальних виборчих округів має відповідати 50 відсоткам депутатських мандатів, передбачених Конституцією України.

Отже, можемо зробити висновок, що, по-перше, внесення змін до Конституції України в частині запровадження типу виборчої системи забезпечить стабільність такої системи, а по-друге, пропорційна складова запропонованої змішаної виборчої системи з відкритими списками надасть змогу виборцям голосувати за

конкретного кандидата у виборчому списку, тоді як мажоритарна складова надасть змогу кандидатам у народні депутати самовисуватися.

Список використаних джерел

1. Вибори в Європейському Союзі / [Безп'ячук Ж., Євгенєва А., Ковриженко Д. та ін.]; за ред. Д. С. Ковриженка; Лаб. законодав. ініціатив. – К.: ФАДА: ЛТД, 2006. – 155 с.: іл., табл. – Бібліогр.: С. 147–155.

2. Волощук О. До питання обговорення проекту Виборчого кодексу України / О. Волощук // Вісник цен-

тральної виборчої комісії. – 2010. – № 2 (19). – С. 77–82.

3. Пропозиції Робочої групи з питань удосконалення законодавства про вибори щодо рекомендацій Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДІПЛ у проєкті Закону «Про вибори народних депутатів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://electioninfo.org.ua/1.php?i=317>.

4. Скідіна І. Оцінка ефективності сучасної змішаної виборчої системи на виборах до Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://naub.ua.edu.ua/2012/otsinka-efektyvnosti-suchasnoji-](http://naub.ua.edu.ua/2012/otsinka-efektyvnosti-suchasnoji-zmishanoji-vyborchoji-systemy-na-vyborah-do-verhovnoji-rady-ukrajiny)

zmishanoji-vyborchoji-systemy-na-vyborah-do-verhovnoji-rady-ukrajiny.

5. Ставнійчук М. І. «Закрита» виборча система вичерпала себе / М. І. Ставнійчук // Дзеркало тижня. – 2009. – 28 березня – 3 квітня (№ 11). – С. 4.

6. Указ Президента України «Про Робочу групу з питань удосконалення законодавства про вибори»: № 1004/2010 від 2 листопада 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12434.html>.

7. Шведа Ю. Р. Вибори та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні / Ю. Р. Шведа. – Львів, 2010. – 462 с.

Компетенція публічної влади – служіння людям

Тарас РОМАНЮК

Наприкінці вересня у видавництві «Логос» побачила світ монографія «Компетенція органів публічної влади: теорія і практика застосування».

Її автор кандидат юридичних наук Юрій ГЕОРГІЄВСЬКИЙ – і як учений у галузі адміністративного права, і як досвідчений практик – адвокат, заступник голови Харківської ОДА, а нині начальник Головного управління юстиції у Харківській області, – виклав у своїй праці ґрунтовні теоретичні дослідження у співвідношенні з проблематикою створення і застосування відповідного законодавства.

Саме ця тема предметом обговорення в колі науковців відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України.

Представляючи монографію, Ю. Георгієвський зазначив, що докорінна модернізація центральних органів влади та реформа місцевого самоврядування мають успішну перспективу за умови розуміння компетенції публічної влади. Це є відправним пунктом для забезпечення гармонізації взаємовідносин між центральним і регіональним рівнями публічного управління та законодавчого гарантування демократичної основи місцевого самоврядування.

У згаданій праці Ю. Георгієвський виклав свою позицію щодо соціально-правового значення правової моделі формування компетенцій, притаманних органам державної виконавчої влади та органам місцевого самоврядування. Це є першим кроком до усунення паралелізму та дублювання компетенцій в управлінні регіональним розвитком. А для цього, на думку автора, слід позбутися такого негативного явища, як ситуативний характер трансформацій, зміни функцій і по-

вноважень державних органів та органів місцевого самоврядування.

Наявна конституційно закріплена вертикаль державної влади фактично відтворює моноцентризм публічного управління з домінуванням правлячої еліти, а проголошене Основним Законом народоюладдя здебільшого залишається декларативним гаслом. У цьому контексті вирішення питання розмежування компетенцій державних органів та органів місцевого самоврядування має на меті визначити основи належного публічного управління, орієнтованого на обслуговування інтересів територіальних громад та кожної людини зокрема.

На думку автора, децентралізація як спосіб організації публічної влади має обов'язково ґрунтуватися на оптимальному співвідношенні повноважень, які об'єктивно потребують розмежування, та тих, які є нероздільними. Розмежування компетенцій державних органів та органів місцевого самоврядування має базуватися на засадах субсидіарності, що передбачає вирішення питань місцевого значення переважно органами місцевого самоврядування згідно з їхніми повноваженнями та з урахуванням належного ресурсного забезпечення.

Доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, постійний представник Верховної Ради України у Конституційному Суді України А. Селіванов зазначив, що автор, працюючи над своїм дослідженням, цілком усвідомлював, що настав час проаналізувати сутнісні процеси в застосуванні компетенції уповноваженими суб'єктами публічної влади, а це означає подолати невизначеність і безвідповідальність, коли сервісна

функція держави стосовно громадян не була реалізована.

– Слід підтримати авторські доктринальні підходи й концептуальні висновки та пропозиції, спрямовані на запровадження універсальних правових і управлінських механізмів, на основі яких відбуваються взаємодія та співучасть щодо застосування повноважень суб'єктами публічної влади стосовно людей, – наголосив академік.

Завідувач відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, член-кореспондент НАПрН України Ольга Андрійко підкреслила, що автор дослідження створив вагомий аналітичний потенціал категорії «компетенція суб'єктів публічної влади». Під час її вивчення можна досить репрезентативно спрогнозувати стан управлінських відносин, виявити перспективи розвитку компетенції в межах юридичних координат виконання функцій держави.

– На основі проведеного аналізу в монографії Ю. Георгієвського дається оцінка реального стану застосування компетенції як запоруки успіху в інтересах держави, суспільства й громадянина, але при цьому автор намагається зіставити реальний стан управління з тим, яким він має бути, – зауважила пані Андрійко.

Присутні на презентації відзначили високий фаховий рівень монографії та звернули увагу на те, що вона доводить просту визначену автором істину: основним завданням публічної влади є служіння людям.



Фото Миколи БІЛОКОПИТОВА.