

**СИСТЕМА ВИБОРІВ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД
ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: КРИТЕРІЇ
ВИЗНАЧЕННЯ ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ТА
ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ**

Анотація

Аналітична записка присвячена проблемі визначення критеріїв оптимальної виборчої системи, яка має використовуватися на виборах депутатського корпусу місцевих рад об'єднаних територіальних громад. Оптимальна виборча система має відповідати таким ознакам: бути належним чином уніфікованою для різних категорій територіальних громад; забезпечувати представництво груп виборців, насамперед – мешканців населених пунктів, об'єднаних у громади; сприяти структуруванню депутатського корпусу, враховуючи при цьому функції органів місцевого самоврядування та спосіб взаємодії між представницькими та виконавчими органами; підвищувати вплив виборців на кадровий добір депутатів та запобігати незаконним впливам на виборчий процес.

СИСТЕМА ВИБОРІВ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: КРИТЕРІЇ ВИЗНАЧЕННЯ ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ТА ОСНОВНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ

Актуальність досліджуваної проблеми зумовлена двома чинниками:

1. Інтенсивність процесу об'єднання територіальних громад. За даними, наведеними представниками Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, протягом 2015 – 2017 рр. їх було утворено у кількості 665. У процесі утворення ОТГ взяли участь 3118 громад, що існували станом на 1 січня 2015 р., або 27,8 % від їх загальної кількості¹. Таким чином, зростає і кількість виборних представницьких органів нової категорії громад.

2. Активізація органів державної влади у напрямі докорінного реформування виборчого законодавства. Верховною Радою України 7 листопада 2017 р. у першому читанні було ухвалено проект Виборчого кодексу України (реєстр. № 3112-1 від 02.10.2015). Ним пропонується встановити єдині виборчі правила для виборів усіх видів та рівнів, а також виборчі системи для різних категорій загальнонаціональних та місцевих виборів. Зокрема, місцеві ради, крім рад громад, у яких проживає менше 90 тис. виборців, мають відповідно до законопроекту обиратися за пропорційною виборчою системою з відкритими виборчими списками.

Перебіг та результати виборів у новостворених територіальних громадах формуватимуть ставлення громадян до реформи децентралізації та в цілому до процедури демократичних виборів. Адже обрані нові органи самоврядування та утворені ними місцеві виконавчі структури отримають у розпорядження розширені повноваження, зокрема у бюджетній сфері. Якщо на етапі виборчого змагання не буде забезпечено

¹ Негода В. Продовження процесу об'єднання територіальних громад – серед пріоритетів / В'ячеслав Негода // Стратегія розвитку. Часопис Всеукраїнської мережі фахівців і практиків з регіонального та місцевого розвитку РЕГІОНЕТ. – 2017 - № 5. - С. 7.

прозорість та рівність умов, зростає ризик захоплення влади безвідповідальними популістськими політичними силами і/або представниками зацікавлених бізнес-структур.

У такому разі **недоліки виборчої системи призведуть до формування неефективних, корумпованих органів місцевої влади, що своїми діями посилюватимуть соціальну напруженість та підриватимуть довіру до держави.**

З метою попередження таких ризиків **при прийнятті нового виборчого законодавства необхідно врахувати вимоги забезпечення прозорості та змагальності. До основних принципів, яким повинна відповідати виборчої системи депутатів місцевих рад нових територіальних громад, варто віднести такі:**

1. Стандартизація системи виборів місцевих рад територіальних громад різних категорій.
2. Представництво інтересів різних груп населення, включаючи мешканців окремих населених пунктів, що входять до складу ОТГ.
3. Сприяння структуруванню депутатського корпусу та забезпечення взаємодії із виконавчими органами місцевих рад.
4. Забезпечення впливу виборців на відбір кандидатів у депутати, підтримання прозорої конкуренції між кандидатами, та запобігання політичній корупції і незаконному адміністративному втручанню у виборчий процес.

При визначенні критеріїв оптимальної виборчої системи до місцевих рад об'єднаних територіальних громад необхідно враховувати специфіку їхніх функцій порівняно із повноваженнями парламенту – Верховної Ради України.

Стандартизація системи виборів у об'єднаних територіальних громадах

Наразі система виборів, що використовується на виборах тієї чи іншої місцевої ради об'єднаної територіальної громади, залежить від того, до якої

категорії належить населений пункт, що є адміністративним центром цієї громади.

Таким чином, об'єднані територіальні громади, що утворені навколо міст, обираються за пропорційною системою, а громади, утворені навколо селищ чи сіл – за мажоритарною системою відносної більшості. При цьому не беруться до уваги інші чинники, наприклад, кількість населення об'єднаної територіальної громади. Так, ОТГ із центром у селищі, яка може за кількістю мешканців перевищувати громаду міста, обиратиме свою місцеву раду все одно за мажоритарною системою, тоді як кількісно менша міська громада – за пропорційною.

Для порівняння: у європейських державах особливості виборчої системи різних територіальних громад визначаються саме загальною кількістю мешканців або – найчастіше – кількістю виборців (мешканців із правом голосу). Так, у деяких країнах існує гранична кількість виборців у громаді, менше якої застосовується мажоритарна система, а більше – пропорційна: у Іспанії цей поріг становить 250 виборців, у Люксембурзі – 3 тис., у Франції – 3,5 тис., у Греції – 5 тис., в Угорщині – 10 тис., в Італії – 15 тис., у Польщі – 20 тис.² Певний виняток становить Словенія, де основним критерієм застосування виборчої системи виступає кількість депутатів представницького органу (12 членів), але і чисельність депутатів так чи інакше корелюється із кількістю мешканців або виборців громади.

Частково на розв'язання даної проблеми спрямований проект Виборчого кодексу України, прийнятий Верховною Радою України у першому читанні. Ним встановлюється пропорційна виборча система з відкритими списками для виборів місцевих рад міст, у яких налічується не менше 90 тис. виборців. Проте зазначений бар'єр, на нашу думку, є значно завищеним, особливо у порівнянні із країнами ЄС, в яких у свій час було проведено реформу децентралізації (Франція, Італія, Польща).

² Вибори в Європейському Союзі / За ред.. Д. С. Ковриженка. – К. : ФАДА ЛТД, 2006. – С. 60.

Тому в разі збереження пропорційної системи виборів **пропонується розглянути можливість зниження такого бар'єру її застосування до 20 тис. виборців. Задля врахування демографічних особливостей України, зокрема, міграційного руху населення можна відштовхнутися від результатів перших або чергових виборів в ОТГ: якщо реальна кількість виборців ОТГ, що взяла участь у таких виборах, становитиме більше 20 тис. осіб, то наступні вибори в таких ОТГ мають проводитися за пропорційною системою.**

Проблема представництва інтересів груп виборців

Існує відмінність між тим, як інтереси виборців мають бути представлені у парламенті та у місцевих радах, що зумовлено специфікою повноважень цих органів. У парламенті, який через прийняття законів визначає найзагальніші напрями державної політики, мають бути представлені інтереси великих соціальних груп, що знаходять своє вираження через політичні партії.

Місцеві ради здійснюють головні повноваження з управління місцевим розвитком у межах уже прийнятого законодавства. Одним із найважливіших завдань органів місцевого самоврядування є розвиток комунальної інфраструктури (соціальної, транспортної), причому такий розвиток має відбуватися на всій території відповідної територіальної громади.

Зазвичай чим більшим за кількістю населення є місто, в якому знаходиться адміністративний центр об'єднаної територіальної громади, тим більш компактним розташуванням населених пунктів характеризується така громада. Отже, на місцевому рівні важливим є представництво громадян, об'єднаних спільною територією проживання, особливо у разі включення в ОТГ кількох населених пунктів, розташованих на значній відстані.

Зважаючи на це, необхідно передбачити створення **територіальних виборчих округів, межі яких приблизно охоплювали б території населених пунктів, що входять до складу об'єднаної територіальної**

громади. Для цього найкраще придатна система одномандатних виборчих округів, але за умови дотримання при встановленні їх кількості принципу пропорційності з точки зору кількості виборців у населених пунктах.

Структурування депутатського корпусу місцевих рад

В органах місцевого самоврядування територіальних громад в Україні діє модель «сильний мер – сильна рада». Міський (селищний, сільський) голова обирається прямим голосуванням виборців та має очолювати виконавчі органи територіальних громад. З іншого боку, усі ключові рішення мюль здобути підтримку більшості депутатів відповідної місцевої ради. В умовах існуючої партійної системи виникають ризики конфронтації між головами і радами через політико-економічні розбіжності або монополізації та закритості влади внаслідок тривалого домінування однієї політичної партії.

При використанні пропорційної виборчої системи для обрання місцевих рад виборці користуються відмінними мотиваціями під час голосування за міського голову та за депутатів. У першому випадку таким мотивом виступають особисті якості кандидата (реальні або уявні), а у другому – ідеологічні чинники або навіть взагалі ставлення до партійних лідерів центрального рівня. Дана тенденція сприяє тому, що міський (селищний, сільський) голова представлятиме інший табір, ніж фактична більшість у відповідній місцевій раді.

Тому у даному разі **варто наблизити систему виборів депутатів місцевих рад до системи виборів голови територіальної громади. З цієї точки зору також доцільним виглядає запровадження мажоритарної системи виборів місцевих рад територіальних громад.**

Забезпечення політичної конкуренції та протидія політичній корупції

Мажоритарна система відносної більшості на виборах в Україні зазвичай сприяла тим кандидатам, які спиралися на значні фінансові ресурси та сприяння з боку органів місцевої виконавчої влади.

Водночас різновид пропорційної виборчої системи з відкритими виборчими списками, що нині застосовується на виборах обласних, районних та міських рад, дещо підвищує конкурентну перевагу партійних організацій, які можуть бути відносно незалежними від місцевої влади. Але така виборча система суттєво обмежує цілеспрямований вплив виборця на перспективи обрання окремих кандидатів, оскільки виборець при голосуванні за партію автоматично підтримує лише одного кандидата, прикріпленого до конкретного виборчого округу.

Такі вади українських партій як відсутності внутрішньої демократії, залежність від зовнішніх спонсорів, замкнутість усіх процесів на вузьке коло лояльних до лідера осіб призводять до непрозорого формування виборчих списків. Зокрема, відбір кандидатів у депутати і надалі відбувається за принципом лояльності до партійного керівництва, часто трапляються приклади продажу місць у списку фінансовим донорам.

Одним із можливих варіантів підвищення впливу виборців на персональний добір кандидатів у депутати є **запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими виборчими списками, де вибори відбувалися б у багатомандатних виборчих округах (магнітудою в 7 – 10 мандатів), на які поділялася б територія громади.** У кожному з таких округів партія мала б висувати виборчий список із кількох кандидатів, а виборець мав би право надати преференцію одному з кандидатів у списку.

Варто також враховувати, що на рівні територіальних громад сіл, селищ та невеликих міст організаційна структура політичних партій є зазвичай дуже слабкою. Такі особливості організаційної структури часто призводили до низької якості депутатського корпусу або взагалі до

недоукомплектування місцевих рад (виборчі списки кандидатів, висунені партійними організаціями, виявлялися меншими, ніж кількість мандатів, здобута ними за результатами виборів).

Таким чином, доцільно передбачити також право кандидатів на самовисування, що може також бути реалізоване саме за мажоритарної системи. При цьому **проблема обрання депутатів із низьким результатом голосування може бути вирішена шляхом запровадження мінімальної частки виборців, яку повинен отримати кандидат, щоб вважатися обраним.** Це потребує запровадження на місцевому рівні **мажоритарної системи абсолютної більшості з одномандатними виборчими округами.**

РЕКОМЕНДАЦІЇ

З метою приведення системи виборів місцевих рад об'єднаних територіальних громад у відповідність до окреслених вище критеріїв її доцільно реформувати за такими основними напрямками.

1. Запровадити на виборах рад усіх об'єднаних територіальних громад, адміністративними центрами яких є села, селища та міста, кількість виборців у яких становить менше 100 тис. осіб, мажоритарну систему абсолютної більшості з одномандатними виборчими округами. У першому турі переможцем вважатиметься кандидат від округу, який здобув абсолютну кількість голосів виборців, що взяли участь у голосуванні. У разі відсутності переможця до другого туру мають вийти двоє кандидатів, що здобули найбільшу кількість голосів за результатами першого туру. Переможцем у другому турі вважатиметься кандидат, що здобув більшу кількість голосів. Дане нововведення:

а) дозволить забезпечити збалансоване представництво інтересів центральних та периферійних населених пунктів, що входять до складу об'єднаних територіальних громад;

б) дозволить обирати депутатами кандидатів із вищою підтримкою виборців (зокрема, за рахунок об'єднання голосів виборців кандидатів, що

припинили боротьбу, навколо кандидатів подібними виборчими програмами, що беруть участь у другому турі);

в) сприятиме більш рівноправній конкуренції між кандидатами з різними фінансовими та адміністративними можливостями (у тому числі об'єднання у другому турі учасників виборчого процесу проти кандидатів, що ведуть передвиборну боротьбу сумнівними способами);

г) стимулюватиме політичні партії до розвитку власної організаційної структури застосування процедур внутрішньопартійної демократії (праймеріз, внутрішньопартійних референдумів, або кокусів) з метою визначення тих партійних активістів, які зможуть розраховувати на широку підтримку виборців.

2. Наділити при цьому правом висування кандидатів у депутати в місцевих рад територіальних громад лише партійні організації, зареєстровані на території цих громад (рішення про висування мають ухвалювати конференції цих організацій), а також зберегти право кандидатів на самовисування. Це дозволить запобігти штучній партизації депутатського корпусу, а також сприятиме обмеженню диктату партійних лідерів при формуванні виборчих списків та структуруванню депутатського корпусу навколо сільського, селищного або міського голови.

3. Вжити заходів щодо обмеження впливу фінансового стану кандидатів на інтенсивність його виборчої кампанії. Для цього необхідно заборонити рекламу кандидатів в електронних ЗМІ (на радіо та телебаченні), а також встановити граничну частку виборчого фонду кандидата, яка може бути витрачена на політичну рекламу (не більше 60 %).

4. У середньостроковій перспективі (після 2025 р.) допустити запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими виборчими списками у громадах, що налічують від 20 тис. виборців із правом голосу (враховуючи досвід європейських країн, де було здійснено децентралізацію влади). При цьому даний критерій для диференціації виборчої системи має діяти незалежно від категорії територіальних громад (включаючи сільські,

селищні чи міські, а також об'єднані територіальні громади різних видів). Відкриті списки кандидатів мають висуватися у багатомандатних виборчих округах (на 7 – 10 мандатів), на які поділятиметься територія громади, при цьому виборець, щоб віддати голос за список, повинен буде віддати преференцію одному із включених до нього кандидатів.

Попередньо для впровадження пропорційної виборчої системи політичні партії України мають досягнути таких критеріїв: а) розвиток процедур внутрішньопартійної демократії до такого ступеня, щоб рядові члени могли впливати на діяльність керівних органів політичних партій; б) досягнення політичними партіями прозорості своєї діяльності, у тому числі фінансової.

Г.В. Макаров

Відділ розвитку політичної системи
Національний інститут стратегічних досліджень
березень 2018 р.