

УДК 324

Василь Мельничук

МІСЦЕВІ ВИБОРИ- 2020 В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ВИКЛИКИ ДЛЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті аналізуються актуальні питання реформи децентралізації з виборчою реформою в контексті місцевих виборів-2020, проаналізовано виклики для місцевого самоврядування та вплив політичних партій на виборчий процес. Реформа децентралізації на базовому рівні завершувалася місцевими виборами, а не починалася ними. Зараз теж завершається один з етапів і він має завершитися виборами. Розглянуто низку проблем, які змінюють і корегують початковий сценарій реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в режимі реального часу.

Ключові слова: місцеві вибори, виборча реформа, територіальна організація влади, децентралізація влади.

З 2014 року в Україні триває децентралізація, яку уряди представляли як одну з небагатьох успішних реформ. Частина реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою полягає в передачі від «центру» на «місця» значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності.

З 2015 по 2018 роки в Україні створено 878 об'єднаних територіальних громад (ОТГ). До складу цих ОТГ входить більше 4000 колишніх місцевих рад, на території яких проживає 9 млн людей. Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти назвали дуже високими.

Громади почали інтегруватись, щоб об'єднати малі села по 100-150 осіб та мати можливість наймати більш якісних спеціалістів. ОТГ отримали 60% податку на доходи фізосіб, але мали за свій рахунок підтримувати освіту та медицину.

Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади передбачала добровільність, та до наступних місцевих виборів у 2020 році громади мали об'єднатися і йти на вибори в нових об'єднаннях. З 2018 року процес об'єднання почав згортатися, хоча активність людей зростала, але державної підтримки не було. Сильне місцеве самоврядування виявилось нікому не потрібним, бо воно не ручне та не підконтрольне. Після приходу до влади президента Володимира Зеленського формально децентралізацію підтримували, але фактично нічого не робилося. Після інавгурації пішли чутки, що будуть дострокові вибори. Влада намагалася закінчити реформу швидше, але не вийшло. Турборежим дещо сповільнився.

23 січня 2019 року Кабінет Міністрів України ініціював перехід до нового етапу реформи децентралізації, який передбачав зміну територіального устрою на рівні районів та громад.

Лідерами депутатської більшості головою партії «Слуга народу» О. Корнієнком та головою однойменної депутатської фракції Д. Арахамії щодо змін до виборчого законодавства України озвучено основні тези стосовно місцевих виборів 2020 р.:

1. Місцеві вибори мають відбутися в терміни, передбачені Конституцією України.

2. До Виборчого кодексу України пропонується внести зміни, які покликані усунути технічні суперечності норм щодо підготовки та проведення виборів. Концептуальні зміни до виборчого законодавства в рік проведення виборів вноситися не будуть.

3. Не запроваджуватимуться додаткові бар'єри для участі партій у місцевих виборах, як-то встановлення загальнонаціонального рейтингу партій для отримання права на розподіл мандатів.

4. У Виборчому кодексі повинно зберегтися право особи на самовисування на пост мера (сільського, селищного, міського голову), реалізація такого права не має бути залежна від членства в партії.

5. Грошову заставу на місцевих виборах повинно бути однозначно знижено.

6. Необхідно зменшити діючий 90-тисячний бар'єр кількості виборців у містах, який передбачає запровадження пропорційної системи виборів.

Місцеві вибори відбуватимуться за новим Виборчим кодексом, який вступив у силу 1 січня 2020 р. Кодекс частково усуває проблеми попереднього закону про місцеві вибори, але потребує доопрацювання. Він частково вирішує питання округів без депутатів та партизації місцевих рад через запровадження відкритих виборчих партійних списків, однак потребує доопрацювання в певних моментах, зокрема у вирішенні питання обрахунку округів і виборців, адже децентралізаційні процеси ще тривають. Ініціатором оновлення Виборчого кодексу став парламентський Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. Ще 22 квітня комітет підтримав законопроект № 2769 про зменшення вдсятеро розміру застав на місцевих виборах. Після цього Верховна Рада ухвалила його в першому читанні.

Зміна правил виборчих перегонів особливо непокоїть тепер, коли країна перебуває на порозі, без перебільшення, принципових змін у відносинах центру й регіонів, а також у самому устрої життя на місцях. Уже за півроку в Україні відбудуться загальні місцеві вибори. Водночас удвічі урізане фінансування і проблеми з практичним застосуванням нового Виборчого кодексу залишають чимало питань про якість цих перегонів. Ключовою проблемою є оплата праці членів дільничних комісій, на плечі яких ляже основний тягар організації голосування. До того ж вибори мали б стати ще й фінальною крапкою у реформі децентралізації, яка триває в Україні з 2015 року. Імовірність того, що в найближчі десятиліття хтось знову візьметься перекроїти адміністративний і частково територіальний устрій, досить мала. Тому 25 жовтня українці не просто обиратимуть місцевих керівників на найближчу п'ятирічку. Переможці виборів закладатимуть тенденції розвитку на значно довший період.

Виборча реформа заради реформи децентралізації чи чергова централізація.

Зараз на порядку денному найбільш пов'язана з виборчою реформою реформа децентралізації. Якщо подивитися, як відбувалася реформа децентралізації на базовому рівні, то фактично вона завершувалася місцевими виборами, а не починалася ними. Зараз теж завершується один з етапів децентралізації і він має завершитися виборами. Але є низка проблем, які змінюють і корегують початковий сценарій в режимі реального часу.

Обласні державні адміністрації готували проекти, мали провести консультації «на місцях», скласти плани та передати уряду, який це мав затвердити. Але місцеві вибори наближаються, їх не можна перенести, тому Верховна Рада змінила модель ухвалення перспективних планів, а уряд сам визначає центр та межі громади. І уряд завершує децентралізацію в ручному режимі. Місцева влада не змінюється вже п'ять років, але міністр розвитку території кілька разів мінявся та змінював концепцію попередників.

Варто зацентрувати увагу на цінність самих виборів. За 7 хвиль створення громад фокус виборів був на першому місці. І політичні партії, і керівники громад, і

адміністрація Президента орієнтувалися на політичну компоненту, і структура громад формувалася залежно від того, хто переможе на виборах, які будь першими. Отримавши на виході карти областей, то можна зауважити, що тут присутній старий американський принцип «джеррімендеринг» і він буде заважати і реформі, і нормальному функціонуванню місцевого самоврядування, тому що громади створені під певні групи виборців. Якщо партія чи фінансово-промислова, бізнесова група бачить, що не може здобути владу у великому місті, то робить громаду навколо міста, лобіює всіма можливими інструментами. Такий от джеррімендеринг, об'єктивно це точно 6-7 громад в Україні. Такою є об'єктивна реальність, з прийдеться йти на місцеві вибори. Тому, якщо переходити від концепції реформи до самих місцевих виборів, то викликів все більше і більше.

Щоб забезпечити демократичні та прозорі вибори, міжнародні стандарти ЄС забороняють менш ніж за рік до старту кампанії змінювати три речі: територіальну організацію виборів, виборчу систему та спосіб формування виборчих комісій. А для України такі підходи неприйнятні, бо саме зараз змінюють:

а) територіальну організацію виборів, — за постанову № 3650 про ліквідацію старих і створення нових, укрупнених районів парламент ще не проголосував, і ЦВК не може приступити до повноцінної підготовки виборчої кампанії;

б) виборчу систему, — поправки до Виборчого кодексу, які планується винести на голосування, занурюють у політичний хаос і протистояння навіть найменші села з 10 тисячами виборців;

в) спосіб формування комісій — очевидний прямий хабар парламентським групам, які можуть отримати гарантовані місця у виборчих комісіях, від монобільшості, яка розпадається, що є нонсенсом.

Ще у квітні ЦВК назвала десять пунктів, які потребують негайного вирішення, інакше уникнути колапсу під час виборчої кампанії буде важко. Але якщо визначення меж нових районів пов'язане з об'єктивно розтягнутим затвердженням перспективних планів об'єднаних громад, що дісталися «слугам» від попередньої влади, то Виборчий кодекс з чотирма тисячами технічних і політичних правок, який вони взяли в заручники, — свідомий розклад «граючого круп'є» на свою користь.

Очевидно, що вся передвиборна інженерія від партії влади полягає у прагненні звузити можливості для несистемних кандидатів висуватися самостійно, а також у спільному прагненні парламентських партій та груп через комісії відсунути від виборчого процесу інших учасників і потенційних переможців. Здорової конкуренції немає. Всі ці шиті білими нитками зміни до Виборчого кодексу робляться виключно в інтересах парламентських партій і груп. Усі лідери громадської думки муситимуть йти в партії. Або не йти й тоді не обиратися.

Але ж реформа для того й робилася, щоб рішення про порядок отримання мандатів було у виборця, а не в партії.

Часовий фактор і невизначеність, у якій опинилося місцеве самоврядування, не дозволяють розпочати повноцінну підготовку виборчого процесу.

Сформувалася доволі абсурдна ситуація - фактично плануються укрупнення районів та зміна їхніх меж. Такі зміни, звісно, потребуватимуть корекції, зокрема Виборчого кодексу — в аспекті окремих виборчих процедур, наприклад формування ДВК і встановлення результатів голосування. Очікується, що частина районів будуть досить великими й міститимуть по 700 і більше виборчих дільниць. Районна ТВК ніколи раніше не зіштовхувалася з таким обсягом завдань та навантаженням. А вона муситиме сформувати там дільничні комісії і потім прийняти протоколи про результати виборів до обласних рад. Як із цим упораються районні комісії, важко уявити.

Примусова і, м'яко кажучи, погано обдумана партизація місцевих виборів сіє хаос і протидію з боку тих, кого вона безпосередньо торкнеться. Для порівняння, у 684 із 1470 нових об'єднаних громад пройдуть суто партійні вибори, 290 їх уперше братимуть участь у такому партійному змаганні.

Місцеві вибори: чи можливі «сюрпризи»

Згідно з Виборчим кодексом та Конституцією України, чергові місцеві вибори проводяться в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень рад, голів, старост села, селища, обраних на попередніх чергових місцевих виборах. Єдиними умовами перенесення чергових місцевих виборів можуть бути: введення воєнного/надзвичайного стану або внесення змін у Конституцію щодо визначення іншого терміну повноважень зазначених вище суб'єктів.

Однак нині на проведення виборів може вплинути ще один, не передбачений нормативними документами фактор – статистика захворюваності на коронавірус. У десятках країн світу на тлі пандемії вирішили перенести вибори різного масштабу – президентські (Польща, Молдова, Ісландія), парламентські (Чорногорія, Литва, Грузія, Румунія, Хорватія) та місцеві (Іспанія, Австрія, Велика Британія, Франція). Але ці країни переносять здебільшого вибори, які мають відбутися найближчим часом, тоді як до українських виборів ще півроку. На той час імовірно Україна вже вийде зі стану надзвичайної ситуації, який, до речі, не є юридичною підставою для не проведення виборів.

Також серйозним викликом у контексті проведення місцевих виборів є питання карантину. Якщо він буде продовжений, доведеться вживати заходи для безпеки людей, які голосуватимуть. Південній Кореї, це коштувало орієнтовно 600 млн грн. Але тут проблема не стільки в коштах, як у спроможності організувати й забезпечити заходи безпеки, пов'язані із соціальним дистанціюванням, обробленням приміщень тощо.

Насправді таких виборів — на новій адміністративно-територіальній основі, з новим Виборчим кодексом та з новою виборчою системою — Україна ще не проводила. І без урахування часового чинника очікується складний виборчий процес в організаційному плані, а коли багато концептуальних питань ще висять у повітрі, то прогнозувати щось, взагалі, складно, а готуватися в нормальному режимі — неможливо.

Маніпуляції партії влади з Виборчим кодексом за декілька місяців до старту місцевої виборчої кампанії можуть зіграти лихий жарт із самою владою.

Щоб забезпечити демократичні та прозорі вибори, міжнародні стандарти ЄС забороняють менш ніж за рік до старту кампанії змінювати три речі: територіальну організацію виборів, виборчу систему та спосіб формування виборчих комісій.

Очевидно, те, що відбувається в Україні напередодні виборів до органів місцевого самоврядування, має мало спільного з підготовкою й організацією проведення чесного і демократичного виборчого процесу на рівних умовах для всіх його потенційних учасників.

Водночас політично найбільш резонансними є ініціативи щодо внесення змін до розділу Виборчого кодексу про місцеві вибори. З точки зору дотримання стандартів демократичних виборів, деякі розроблені зміни є проблематичними та не тільки не усувають перешкод для реалізації громадянами України пасивного виборчого права, а й

створюють нові виклики для демократичності виборів та їх відповідності виборчому процесу.

Так, проект змін не розв'язує проблеми з відсутністю інституту самовисування на виборах депутатів міських рад великих міст (90 тис. і більше), а також унеможливорює самовисування на виборах депутатів значно більшої кількості міст (15 тис. і більше). Цю можливість можна забезпечити, зокрема, шляхом самовисування списків незалежних кандидатів.

Незрозумілою залишається подальша доля, з огляду на її незавершеність, реформи адміністративно-територіального устрою України. Також є вірогідність перегляду ряду положень Виборчого кодексу України буквально перед стартом виборчої кампанії, що є абсолютно небажаним.

1. Виборчий кодекс. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>

2. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019>

3. Тарасенко Н. Особливості підготовки та проведення місцевих виборів-2020 в оцінках експертів [Електронний ресурс] / Н. Тарасенко // Україна: події, факти, коментарі. – 2020. – № 10. – Режим доступу: <http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2020/ukr10.pdf>.

<https://tyzhden.ua/Politics/243181> Два ракурси. Місцеві вибори в регіональному й національному вимірах

4. Місцеві вибори восени 2020 і реформа децентралізації: куди обирати і як організовувати [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.oporua.org/news/samovriaduvannia/19921-mistsevi-vibori-voseni-2020-i-reforma-detsentralizatsiyi-kudi-obirati-i-iak-organizovuvati>

5. Місцеві вибори-2020: проблемні питання підготовки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=4906:mistsevi-vibori-2020-problemni-pitannya-pidgotovki-2&catid=64&Itemid=376

References

1. Vyborchyi kodeks. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>

2. Detsentralizatsiia vlady: poriadok denniy na serednostrokovu perspektyvu. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019>

3. Tarasenko N. Osoblyvosti pidhotovky ta provedennia mistsevykh vyboriv-2020 v otsinkakh ekspertiv [Elektronnyi resurs] / N. Tarasenko // Ukraina: podii, fakty, komentari. – 2020. – № 10. – Rezhym dostupu: <http://nbuviap.gov.ua/images/ukraine/2020/ukr10.pdf>.

<https://tyzhden.ua/Politics/243181> Dva rakursy. Mistsevi vybory v rehionalnomu y natsionalnomu vymirakh

4. Mistsevi vybory voseny 2020 i reforma detsentralizatsii: kudy obyryaty i yak orhanizovuvaty [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: <https://www.oporua.org/news/samovriaduvannia/19921-mistsevi-vibori-voseni-2020-i-reforma-detsentralizatsiyi-kudi-obirati-i-iak-organizovuvati>

5. Mistsevi vybory-2020: problemni pytannia pidhotovky [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=4906:mistsevi-vibori-2020-problemni-pitannya-pidgotovki-2&catid=64&Itemid=376

Melnychuk Vasyl Local elections - 2020 in the context of decentralization of power: challenges for local self-government

The article analyzes main issues of decentralization reform with electoral reform in the context of local elections 2020 and analyzes all challenges for local self-government and the influence of political parties on the electoral process. Decentralization reform at the basic level completed local elections, but not started them. One of the stages is also ending now and it should end with elections. Hereconsidered a number of problems that change and correct the initial script of local self-government reform and territorial organization of government in real time.

Key words: local elections, electoral reform, territorial organization of government, government decentralization.