

## **Депутат повинен жити серед виборців**

*Державне будівництво незалежної України, становлення демократії, залучення широких верств населення до управління державою неможливе без представницької демократії. Однією з головних причин перманентної політичної кризи в Україні є, на мій погляд, криза політичної системи, яку з самого початку розбудови незалежної Української держави взято за основу. Нині існуюча модель представницької демократії, як це довели майже 20 років незалежності нашої держави, виявилась неприйнятною для українського суспільства і практично недієздатною. З самого початку ми взяли за зразок досвід західного парламентаризму, безоглядно перенісши його насамперед у виборчий процес, а згодом у діяльність представницьких органів влади – від місцевих до Верховної Ради. Що з цього вийшло, ми з Вами добре знаємо. Чому так вийшло? Це варто проаналізувати українським ученим і політикам. Результатом цього аналізу повинен стати пошук конкретних шляхів корінного реформування представницької демократії в Україні. Від українських учених, від нашої науки залежить знаходження принципово нових рішень, які допомогли б нашій країні вийти з системної кризи влади, в якій вона знаходиться протягом років своєї незалежності.*

Починати, на мою думку, необхідно саме із законодавчої влади, іншими словами – з Верховної Ради України (стаття 75 Конституції України визначає, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України) (1). Адже ВРУ є вищою формою представницької демократії в Україні. Саме тут формуються, примножуються і зберігаються демократичні форми управління суспільством. Верховна Рада, як представницький орган влади, при правильній організації її діяльності має можливість створити базу для реформування всіх без винятку сфер суспільного життя. Альтернатива

парламентаризму, заснованому на демократичному виборчому праві, тільки одна – диктатура, а це ми вже проходили, і не думаю, що захочемо повторювати помилки минулого. Як тут не пригадати відомі слова Уїнстона Черчилля про те, що у демократичній парламентській системі Заходу багато недоліків, але, на жаль, людство нічого кращого поки що не придумало.

Звичайно, можна сприймати ці слова як безвихідність або заклик йти бездумно за Заходом. А можна – як заклик до пошуку ефективніших форм представницької демократії. І почати цей пошук, на мою думку, потрібно з виборчого законодавства. Тому що проведення виборів, принципи формування і реалізації права громадян обирати і бути вибраними є наріжним каменем демократії, що склалася. Не випадково саме навколо цих проблем постійно ведеться гостра дискусія і в самій Верховній Раді, і за її межами. Проте предметом обговорення була і залишається доцільність застосування мажоритарної, змішаної або пропорційної виборчої системи.

18 листопада 1993 року Верховна Рада після напруженої політичної боротьби прийняла Закон «Про вибори народних депутатів України» (2) на основі мажоритарної системи. Але вже через рік – конституційна криза, головною причиною якої стає неструктурованість парламенту, нездатність сформувати більшість, а це означає неможливість ухвалення базових законів для проведення політичних і економічних реформ. Що, у свою чергу, веде до поглиблення економічної кризи, загострення відносин між законодавчою і виконавчою гілками влади.

Вихід знову знаходять в Законі України «Про вибори народних депутатів України», за який 24 вересня 1997 року проголосувало 230 депутатів (3). Цей закон з внесеними Президентом України Л. Кучмою поправками вступив в дію 25 жовтня 1997 року. Квінтесенція закону – вибори депутатів ВР за змішаною системою. І знов, не зважаючи на те, що в країнах Центральної і Східної Європи ця система дає можливість створити парламентську більшість, в Україні цього

не відбулося. У результаті – нове протистояння Верховної Ради, Президента і Кабінету Міністрів загострилося до відкритої конфронтації. Парламент блокував ухвалення будь-яких законів про реформування суспільства. З величезними потугами вдалося тоді створити парламентську більшість, але оскільки вона мала ситуативний характер, то незабаром розпалася.

Парламент повертається до розгляду нового законопроекту про вибори депутатів ВР і приймає його вже на пропорційній основі. Закон «Про вибори народних депутатів України» від 03. 2004 р. (4). Потім цей закон модифікувався п'ятнадцять разів.

Так чому жодна з існуючих виборчих систем не спрацьовує в Україні?

Почну з мажоритарної системи. Виборчий закон 1993 року регламентував вибори депутата по одномандатному виборчому округу з чисельністю виборців 120-150 тис. осіб. У сільській місцевості це практично декілька районів. У великих містах – один район. Маючи вельми чисельний електорат, депутат для вивчення проблем населення, а тим більше для їх вирішення, повинен мати відповідні структури в кожній виборчій дільниці. У більшості народних обранців цього не було. Отже, їх робота зводилася до періодичних відвідин округу, зустрічей із виборцями і місцевими представниками влади. Звичайно, якась користь від такої роботи була, але вплинути на ситуацію, поліпшити життя простих людей, зрозуміти справжні причини народної біди такими відвідинами неможливо. Не кажучи вже про тих депутатів, які не проживають в окрузі, мають свій бізнес або ще й партійні обов'язки. Чисто фізично у такого депутата не вистачало часу на повноцінну роботу з виборцями, а як без цього розраховувати на представлення інтересів електорату в парламенті?

Змішана система в частині, що стосується одномандатних виборчих округів, примножила принаймні удвічі недоліки мажоритарної системи, оскільки кількість виборців в окрузі збільшилася. Водночас депутати, обрані до ВР за партійними списками, опинилися в ще складнішій ситуації. Заяви

партійних лідерів про те, що їх організації є виразниками «дум і надій народу» в кращому випадку можна характеризувати як нескромні. На той час п'ять найбільших партій налічували в своїх рядах не більше ніж 2% дорослого населення країни ця тенденція залишилася і сьогодні. Звичайно, партійні депутати можуть діяти через партійні організації на місцях, з їх допомогою вивчати і реалізовувати інтереси виборців. Але біда в тому, що тільки декілька партій мають більш-менш розгалужену мережу місцевих організацій, а це означає, що всі інші працюють з «масами», а не безпосередньо з людьми. Крім того, частина партійних депутатів своєю поведінкою і діяльністю повністю дискредитували ідею створення в Україні партійно-політичної відповідальності влади.

Партійна і фракційна палітра ВР після виборів 1998 року була такою. З дев'яти партій, що увійшли до ВР і створили свої фракції, чотири змогли їх зберегти, хоч і достатньо общипаними. Сім фракцій і груп було створено заново. Процес створення і розпаду цих структур ВР йшов перманентно.

369 разів депутати міняли фракції, деякі з них робили це по кілька разів. Тож про яку партійну відповідальність можна говорити, про який захист інтересів рядових членів партії і співчуваючих?

7 липня 2005 року Верховна Рада внесла зміни до Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 року, виклавши ст. 1 п. 3 в такій редакції: «Вибори депутатів здійснюються на засадах пропорційної системи з обранням депутатів у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків політичних партій».

Таким чином, в Україні було впроваджено партійну виборчу систему до головного законодавчого органу країни.

У той час у багатьох політиків, політологів виникло питання: чи зможе пропорційна система змінити ситуацію з українською представницькою демократією на краще?

Відповіді не довелося чекати довго. В Україні склалася так звана мультипартійна система. Станом на 31 березня 2005 року Міністерство юстиції зареєструвало 126 політичних партій. Для участі у виборчих перегонах 2006 р. подали документи 53 політичні партії і виборчі блоки. Ця цифра перевершила всі сподівання як політиків, так і організаторів виборів. Після перевірки поданих документів суб'єктами виборчого процесу було зареєстровано, як відомо, 45 партій і блоків. Таким чином, участь у виборах взяли 51 партія, об'єднана у 17 блоків, а 28 партій ішли на вибори самостійно. Тобто 79 партій були учасниками виборчих перегонів (5).

Чого варті очікування, створені через представлення партій у виборчому процесі як суб'єктів політичної влади і відповідальності, можна проілюструвати на такому прикладі.

Під час виборчої кампанії 2006 року двадцять одна партія не була спроможна включити в списки кандидатів у депутати навіть сто осіб. У той же час десять партій отримали на виборах меншу кількість голосів, ніж було задекларовано в їхніх партійних списках. Практично мова йде про те, що за партію не проголосували навіть її члени.

Протягом останніх років жодного покращення ситуації не відбулося. Створеній після парламентських виборів 2006 року коаліції демократичних сил, до складу якої увійшли БЮТ, блок «Наша Україна» та СПУ, так і не вдалося розпочати свою практичну діяльність. Крах діяльності Антикризової коаліції (Партія регіонів, СПУ та КПУ) завершився проведенням дострокових парламентських виборів (вересень 2007 р.). У цих перегонах взяли участь двадцять партій, із яких 3-відсотковий бар'єр перетнули п'ять, а тринадцять навіть не набрали одного відсотка. І знову нова коаліція демократичних сил у

складі БЮТ та «НУ - НС». А згодом – нові чвари, розпад коаліції та створення нової, цього разу за участю БЮТ, «НУ – НС» та Блоку Литвина, яка також продемонструвала свою недієздатність.

Коаліція Партії регіонів, КПУ та Блоку Литвина виявилася більш дієвою але її діяльність призвела до того, що в жовтні 2010 року Конституційний Суд (КСУ) за поданням 252 депутатів коаліції визнав неконституційним Закон «Про внесення змін у Конституцію України» від 8 грудня 2004 року №2222-IV (так звана політреформа 2004 року) у зв'язку з порушенням процедури його розгляду та прийняття. Україна перетворилася на президентсько-парламентську республіку, а парламент став слухняним виконувачем команд із Банкової. Що ще раз підтвердило неспроможність існуючої моделі представницької демократії в Україні забезпечити демократичний, правовий розвиток нашої держави.

27 травня ц. р. на сайті Міністерства юстиції України оприлюднено «технічний» проект Закону України «Про вибори народних депутатів України», який було запропоновано робочою групою при Президентові та доопрацьовано за підсумками проведених обговорень. Законопроект передбачає вибори народних депутатів за змішаною пропорційно-мажоритарною системою (б).

Знову ми наступаємо на старі граблі, і результат від впровадження цього закону не тяжко спрогнозувати.

Основна проблема такого стану, на мою думку, в тому, що оцінка роботи народного обранця не залежить від виборців, а це означає, що в разі його бездіяльності немає дієвого механізму відкликання депутата з ВР, а це, у свою чергу, призводить до того, що він може захищати в законодавчому органі країни не інтереси електорату, а свої власні, кланові або корпоративні інтереси.

Все вищенаведене дає право стверджувати, що жодна із запропонованих виборчих систем не підходить для представницької демократії в Україні.

Ми лікуємо хворобу, не з'ясувавши її причину, і тим самим заганяємо ситуацію в ще більшу безвихідь. Чи є вихід? На мою думку – так. Він полягає у відмові від калькованого Україною досвіду західних представницьких демократій. Йдеться і про виборчу систему, і про принципи функціонування органу представлення інтересів народу.

Ще одне зауваження принципового характеру.

Сьогодні і виконавча, і законодавча влади не мають стійкого зв'язку з населенням. Хоч в Україні створено потужну законодавчу базу для функціонування органів самоорганізації населення, яка закріпила право на самоорганізацію не лише осіб, що постійно проживають у будинку, на вулиці, на території кварталу, мікрорайону (на основі реєстрації), а всіх, хто проживає на даній території незалежно від реєстрації.

Органи самоорганізації населення є конституційними інститутами. Відповідно до статті 140 Конституції України «сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна». Стаття 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відносить органи самоорганізації населення до системи місцевого самоврядування і визначає їх як «представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста». У 2001 році на виконання конституційних норм було прийнято Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 року № 2625-III, яким було врегульовано питання створення, організації діяльності, визначення повноважень та відповідальності ОСН.

У той же час муніципальна практика діяльності органів самоорганізації населення є неоднорідною: скажімо, за даними Асоціації міст України, в Макіївці Донецької області створено 823 органів самоорганізації населення різних форм – 45 комітетів мікрорайонів, 3 сільських, 7 селищних, 262 будинкових, 276 вуличних, 227 квартальних комітетів; у Чернівцях діє 42 органи самоорганізації населення, серед них 2 комітети мікрорайонів, 22 квартальних, 8 вуличних, 8 будинкових комітетів; в Алчевську Луганської області – 209 будинкових, вуличних і квартальних комітетів, 8 комітетів мікрорайонів; у Бердянську Запорізької області – 8 комітетів мікрорайонів, більше трьох десятків вуличних комітетів тощо. Практично мова йде тільки про перші кроки у створенні ОСН (7).

Як бачимо, Закон України «Про органи самоорганізації населення» створює можливості для вирішення цієї проблеми через органи самоорганізації за місцем проживання громадян. Але реалізація цього законодавчого акта цілком залежить від ініціативи людей на місцях. Наведені вище приклади такої ініціативи говорять про те, що ці інституції є реальними і дієвими, але без допомоги влади, партій, громадських організацій створити такі органи в кожній общині практично нереально.

Що ж запропонувати? Повертаючись до моделювання нового органу представницької демократії в Україні, назву його Народне зібрання. НЗ всіх рівнів повинні базуватися на органах самоорганізації за місцем проживання громадян, які делегують свої повноваження відповідним районним і обласним структурам, а також найвищому законодавчому органу України. От як це виглядає на практиці. Орган місцевої самоорганізації – «громада» – створюється за місцем проживання 5-10 тисяч населення. Що таке громада? Це суспільний орган, який створюється за місцем проживання виборців на базі виборчої дільниці. Громада покликана вирішувати конкретні життєві проблеми, які



виникають у населення. Керівництво органу самоорганізації представляє і захищає інтереси своїх членів перед законодавчим, виконавським органом району, міста, а якщо необхідно – області та країни.

Сфери діяльності громади різноманітні. Серед її основних напрямів можна назвати впорядкування території, створення умов для виховання дітей у позашкільний час, турботу про літніх людей і багатодітні сім'ї, зменшення тиску капіталізації суспільства на просту людину, надання допомоги правоохоронним органам у підтриманні правопорядку за місцем проживання і т. д.

Саме на створення органів самоорганізації і організації їх діяльності повинна бути направлена робота партій. І ті з них отримують більше мандатів у всіх представницьких органах влади, які зуміють організувати людей, допомогти їм повірити в свої сили, вивести з безвиході, безнадійності і відчаю.

5-6 громад делегують свого представника в Народні збори району, міста, 10-15 – у Народні збори області і 30-40 – у Народні збори України. І тут – найголовніше. У політичних партій, громадських організацій, окремих громадян, охочих бути представленими в законодавчому органі, є можливість проявити свою дієздатність шляхом створення органів самоврядування. Здійснювати свій вплив на них через конкретні справи, а не розмови і гасла (наприклад, створила партія 5 громад, організувала їх діяльність, її представляє депутат в Народних зборах району, 15 – в обласних, 40 – в Україні). Обов'язкове правило: всі депутати повинні постійно проживати в своєму окрузі. Тільки тоді можна представляти інтереси людей, які там проживають.

Що стосується виборів, то вони проводяться тільки один раз, а потім – право громад відкликати або залишити депутата представляти свої інтереси в Народних зборах протягом одного або десяти років. Ротація депутатів відбувається з урахуванням ефективності їх роботи в народних зборах різного рівня. Механізм оцінки не так складно розробити. Досить пригадати історію становлення української демократії. За часів Козацької Республіки найвищим

органом влади була Січова Рада (Коло). Рада обиралася тричі на рік, право участі в її роботі мали всі козаки. Рада розглядала найважливіші питання: вибори кошового отамана, судді, писаря, осавула і отаманів куренів, а також перерозподіляла земельні, лісові і водні угіддя серед куренів, старшин і козаків. Січова Рада здійснювала суд, давала згоду на укладення міжнародних угод.

При Гетьманщині вся держава була поділена на полки і сотні. У містах діяли магістрати. Колективним органом управління Гетьманщини була Старшинська Рада, що складалася з полкової старшини, сотників, представників військового суспільства і міської адміністрації, а також вищого духовництва. Рада приймала законодавчі акти за відсутності гетьмана, була верховною судовою інстанцією, брала на себе функцію обрання і відчуження гетьмана.

Тепер – про роботу Народних зборів України. Принцип сесійності в цілому треба залишити, але сесії повинні проводитися двічі на рік по два місяці кожна. У міжсесійні періоди працює законотворчий секретаріат, який формується з фахівців у тій або іншій галузі, готує проекти законодавчих актів і розсилає їх депутатам. Ті, у свою чергу, організовують за необхідності обговорення цих документів в обласних, районних Народних зборах, громадах і т. п. і направляють пропозиції в секретаріат. Той узагальнює пропозиції і виносить законопроект на чергову сесію, яка його затверджує без обговорення, якщо немає розбіжностей принципового характеру. У сесійні дні обговорюються тільки питання бюджету і концептуальні політичні питання. Хоча в цілому проблема регламенту Народних зборів – це вже інша тема.

Які переваги у такої системи порівняно з існуючою?

У найвищому законодавчому органі України представлені інтереси і простих людей, і регіонів нашої держави.

Є взаємозв'язок, а головне – зворотний зв'язок між виборцем і депутатом.

Проведення виборів за принципом ротації знімає велику кількість проблем, від політичних до фінансових, які виникають під час традиційних виборчих кампаній.

Народні збори перетворюються на законодавчий орган, а не дискусійний клуб або політичну трибуну.

Депутат свою головну роботу проводить в окрузі, де його знають і він також знає і продовжує вивчати проблеми людей і регіону.

До законотворчості з одного боку притягуються фахівці, а з іншої – широкі верстви населення. Закон з категорії політичної, коли за нього голосують або не голосують, залежно від партійної приналежності, перетворюється на категорію функціональну, тобто вирішується головне: чи може він забезпечити життєдіяльність тієї або іншої функції в державі.

У Народних зборах будуть представлені лише ті партії, які зможуть створити і забезпечити роботу органів самоврядування, доведуть свою дієздатність.

Всі ці чинники дають можливість структурувати Народні збори, створити умови для корінного поліпшення роботи найвищого законодавчого органу країни.

Запропоновану мною систему обрання народних зборів різних рівнів (від місцевого до республіканського) можна було б застосувати й до виборів президента. На практиці це виглядало б наступним чином. На наперед визначеному місці (на республіканському стадіоні для прикладу) збираються всі керівники органів самоорганізації за місцем проживання. Після виступів кандидатів у президенти відбувається відкрите голосування. Причому кожен з керівників органів самоорганізації за місцем проживання голосує згідно з представницьким мандатом, отриманим від свого округу. Особа, яка отримала найбільшу кількість голосів, обирається президентом і відразу ж після відповідної клятви народу України приступає до виконання своїх службових

обов'язків. У подальшому керівники народних зборів різних рівнів на щорічній основі підтверджуватимуть легітимність перебування президента при владі.

Дмитро Ткач

професор, доктор політичних наук

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, N 30
2. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1993, № 48, ст. 456.
3. Голос України від 25.10.97 р.
4. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 27-28, ст. 366.
5. <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2006/w6p001>
6. <http://www.minjust.gov.ua/0/discuss>
7. Андрій Дуда, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри муніципального права Академії муніципального управління. Органи самоорганізації населення як інструмент залучення громадян України до процесу прийняття рішень. Буклет «Можливості органів самоорганізації населення та ОСББ для захисту Ваших прав» (2006).