

які можуть делегуватися. Предмет делегування доцільно передати на узгодження сторін. Водночас необхідно передбачити чіткий перелік державно-владних повноважень, які взагалі не можуть делегуватись від органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування (так звані державні прерогативи): забезпечення національної безпеки, охорона державної таємниці тощо.

Реалізація зазначених пропозицій здатна позитивно вплинути на діяльність муніципальних органів на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою України і сприяти-ме становленню самостійності місцевого самоврядування як

особливої системи публічної влади.

В. Д. Яворський, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач сектору Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Основні напрямки удосконалення законодавства про місцеві вибори в Україні

Сучасне виборче право України та законодавство, що його супроводжує, становлять юридичний фундамент формування і функціонування інститутів державної влади та місцевого самоврядування. Предметом виборчого права виступають не лише правові стосунки, що виникають у процесі проведення виборів народних депутатів України і Президента України, але й вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Виборче право виступає також своєрідним індикатором, віддзеркаленням реального розподілу політичних сил у суспільстві, відповідає на запитання, наскільки результати виборів є демократичними та легітимними.

Слід зауважити, що інститут місцевих виборів в Україні, на жаль, залишається поза належною увагою як з боку законодавця, так і теоретичних досліджень. За роки державної самостійності цій важливій проблемі не було присвячено жодної монографічної роботи. Місцеві вибори не стали об'єктом окремого дисертаційного дослідження. Хоч майбутні місцеві

вибори вже призначені на 31 березня 2002 року, але чинним залишається Закон України від 14.01.1998 р. «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», ряд положень якого суперечать Конституції України і не можуть застосовуватися на практиці.

Значення місцевих виборів впливає з ролі і місця місцевого самоврядування як фундаментальної засади устрою держави та суспільства, його гарантованості Конституцією України. Вибори, в тому числі і місцеві, — це найважливіший політичний ресурс, що забезпечує органи місцевого самоврядування мандатом народної довіри, їх легітимність. Місцеве самоврядування в Україні являє собою систему, яка складається з сукупності пріоритетних демократичних організаційних форм — виборів та інститутів прямої демократії, а також інших форм волевиявлення населення. Через вибори і органи місцевого самоврядування реалізуються його цілі, завдання та функції¹.

За десятирічний період незалежності Україна пройшла важливі етапи модернізації виборчої системи. Перш за все, це стосується виборів до Верховної Ради України — від мажоритарної абсолютної більшості до змішаної відносної більшості. Провідним суб'єктом виборчого процесу стають політичні партії. Однак щодо місцевих виборів перехід в 1998 р. на мажоритарну систему відносної більшості, незважаючи на її привабливість та відсутність необхідності проводити другий тур виборів, слід розглядати як деформацію принципу народо-владдя, приниженням демократизму виборів². При такій системі вважається законним обрання депутата переважною меншістю голосів, вибори визнаються такими, що відбулися, навіть за умови, коли в них взяв участь один виборець. Коли на виборчі дільниці приходить лише незначна кількість виборців, виникають сумніви щодо дійсного виявлення на виборах волі народу як джерела влади, про легітимність сформованих органів влади та місцевого самоврядування взагалі. Вважаємо, що з метою забезпечення більш високого рівня легі-

¹ Тодика Ю. Н., Яворский В. Д. Выборы органов местного самоуправления: конституционно-правовой аспект. — Х.: Факт. — 1998. — С. 3.

² Конституційне право України / За ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. — К.: Український центр правничих студій. 1999. — С. 155-156.

тимності виборів при формуванні органів місцевого самоврядування в законі слід встановити хоча б мінімальний рівень необхідної участі виборців у виборах на рівні не менше 25% від загальної кількості виборців. Тим більше, що практика виборчих кампаній в Україні показує досить високу політичну активність громадян у виборчому процесі.

Самостійним напрямом удосконалення виборчого права України є проблема вибору оптимальної, науково обгрунтованої та політично доцільної моделі виборчої системи, що безпосередньо впливає на форму правління у державі в історично складному процесі становлення та розвитку демократичного суспільства. Цілком зрозуміло, що в кожній виборчій системі, хоч якою привабливою вона була, є свої переваги і недоліки, що об'єктивно виявляються в тій або іншій політичній ситуації, коли мова йде про прийняття відповідних виборчих законів. Виборча система України розвивається еволюційним шляхом і має тенденцію переходу її до суто пропорційної. Це стосуватиметься в майбутньому не лише парламентських, але й виборів місцевого рівня. На користь такого шляху говорять вагомі аргументи. По-перше, не досить логічним є політичне явище, коли Верховна Рада обирається за змішаною системою, а органи місцевого самоврядування — за суто пропорційною. По-друге, поступове запровадження пропорційної системи проведення місцевих виборів наближає перехід України до західних виборчих моделей, що відповідає стратегічним інтересам держави — інтеграції в європейські структури. По-третє, ця тенденція стане своєрідним стимулятором, що позитивно вплине на підвищення ролі політичних партій як головних суб'єктів виборів на регіональному рівні.

Вибори є проблемою не лише законодавчого, але й соціально-політичного значення, що потребує виваженості та збалансованості, урахування при прийнятті рішень не лише позитивних, але й негативних чинників суспільного життя. Передусім, слід враховувати стан перебування українського суспільства в перехідному періоді, коли не досягнуто належного ступеня політичного структурування. Далі, слід також враховувати, що в Україні місцеве самоврядування проходить стадію становлення, формування його демократичних прин-

ципів. І нарешті, пріоритетними функціями органів місцевого самоврядування є напрямки розв'язання питань не політичного, а економічного та соціального характеру. Велике значення також має рівень розвинутості електорально-правової культури громадян, психологія сприйняття людьми виборчого процесу, законодавства, котрі потребують суттєвого їх підвищення.

Слід погодитися з тезою, що вихід із ситуації, яка склалася на рівні місцевих виборів, полягає у поступовій відмові від жорстко мажоритарної виборчої системи та еволюційному переході до змішаної системи¹.

Для переходу в перспективі на пропорційну модель виборів в Україні необхідні не лише політичні і юридичні передумови, але й організаційні чинники. Перш за все, йдеться про прийняття Верховною Радою України закону про місцеві вибори з урахуванням принципу пропорційності зразу ж після її формування, який визначить правову основу подальших виборів. Це покладе край негативним традиціям, за якими виборчі правила приймаються напередодні виборчих кампаній, а також дасть змогу протягом чотирьох років партіям більш відповідально і ефективно готуватися до виборів. Такий крок можна розцінювати як початок формування в Українській державі стабільного виборчого законодавства, без чого є неможливими демократичні вибори.

Слід зробити основний висновок: перехід до пропорційної системи місцевих виборів без належних соціально-політичних умов та наукової концепції реформування виборчої системи є передчасним.

На сучасному етапі виборчі кампанії по виборах народних депутатів України та в органи місцевого самоврядування з огляду на існуючу практику проводяться паралельно, а голосування — одночасно. Це становище обґрунтовується такими аргументами, як необхідність раціонального використання державних коштів, значне зменшення заходів організаційного характеру з боку державних органів та органів місцевого самоврядування, а також економія часу.

¹ Рибачук М. Ф., Шкляр Л. Е., Довгош О. М. Еволюція виборчих систем в Україні: досвід, проблеми та перспективи розвитку. Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики. К.: Центральна виборча комісія. — 2001. — С. 43.

Однак об'єднання у часі різних за метою та рівнями виборів викликає деякі суттєві зауваження. Парламент України є єдиним органом законодавчої влади, виразником загальнодержавних інтересів, а конституційна природа місцевого самоврядування — забезпечення вирішення питань місцевого значення. На виборах до Верховної Ради України ставляться загальнонаціональні проблеми та пропонуються шляхи їх розв'язання. Місцеві вибори зосереджують основну увагу на найважливіших сферах регіонального, місцевого значення, що стосуються, перш за все, колективних інтересів жителів конкретних територіальних громад. При одночасних виборах висвітлення проблем загальнодержавного значення завжди об'єктивно є пріоритетним порівняно з місцевими. Крім того, при наявності значної кількості бюлетенів, які отримує виборець на стадії голосування, йому досить складно зважено реалізувати своє суб'єктивне виборче право. Таким чином, доцільно змінити часові параметри проведення парламентських та місцевих виборів, проводити їх окремо, як це має місце в більшості демократичних країн.

Необхідність вдосконалення виборчого закону щодо місцевих виборів диктується й більш прагматичними цілями. Це стосується таких важливих положень, як: а) врахування при визначенні загального складу районних та обласних рад не лише кількості територіальних громад, але й кількості їх населення; б) чіткого визначення документів, які підтверджують місце проживання виборця; в) удосконалення механізму забезпечення рівних умов та використання засобів масової інформації для всіх суб'єктів виборчого процесу; г) запровадження більш ефективного контролю за порядком фінансування передвиборчої агітації; г) встановлення в Законі чіткого переліку правопорушень виборчого законодавства¹. Доцільно також ввести для кандидатів грошову заставу замість збирання підписів, як це має місце у Законі про вибори народних депутатів.

Удосконалення правових засад місцевих виборів є складовою частиною формування системи демократичного виборчого законодавства України і безпосередньо пов'язано з забезпеченням політичних прав громадянина.

¹ Старовайтова Г. М., Озимчук Н. В. Проблеми вдосконалення законодавства про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики. К.: Центральна виборча комісія. — 2001. — С. 319-320.