

вого самоврядування — громадівської чи державницької. У законодавстві демократичних країн у чистому вигляді її теж немає. Нині більш реальнішою науково обгрунтованою виглядає так звана змішана, громадівсько-державницька, яка за визначенням своїм покликана поєднати в собі позитивні елементи обох моделей місцевого самоврядування. Однак науковці та практики ще повинні з цього приводу дійти певних висновків.

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

Місцеве самоврядування і вибори в Україні

Місцеве самоврядування в Україні виступає як багатогранне та комплексне політико-правове явище і характеризується як відповідна засада конституційного ладу України, як специфічна форма народовладдя і як право жителів територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення¹. Місцеве самоврядування посідає окреме місце в політичній системі і тому його слід розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади.

Загальні засади формування органів місцевого самоврядування визначаються ст. 141 Конституції України, відповідно до якої жителі сіл, селищ, міст на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки обирають депутатів відповідної ради. На таких же засадах обираються сільський, селищний, міський голова. Порядок організації і проведення місцевих виборів визначається Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»² і Законом України «Про вибори депутатів місцевих

© Яворський В. Д., 2002

¹ Конституційні засади місцевого самоврядування. — К.: Арарат-Центр, 2000. — С. 8.

² Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

рад та сільських, селищних, міських голів»¹. Проведення періодичних вільних виборів на місцях становить основу безпосередньої демократії у сфері місцевого самоврядування. Участь громадян у виборах до органів місцевого самоврядування є одночасно однією з дійових форм реалізації ними права на участь у місцевому самоврядуванні.

Значення місцевих виборів проявляється через їх функції, які виступають основними напрямками впливу на суспільні відносини з метою вирішення завдань найбільш ефективної, дієздатної організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні. Система функцій місцевих виборів зводиться до таких положень. Так, вибори: а) забезпечують легітимність органів та виборних посадових осіб місцевого самоврядування, наділяють їх мандатом народної довіри; б) є методом формування відповідальної перед населенням публічної влади; в) забезпечують представництво інтересів різних соціальних груп населення, альтернативних точок зору, вирішення проблем місцевого значення; г) є способом формування й вираження суспільної думки на місцях; г) є основним ефективним засобом функціонування представницьких органів місцевого самоврядування та посадових осіб; д) відіграють роль ефективного стимулу розвитку політичних партій; е) виконують виховну роль формування соціально-політичної активності і свідомості громадян, поважного ставлення їх до інституту місцевого самоврядування; е) стимулюють розвиток соціально-політичної активності громадян, сприяють виявленню їх нагальних інтересів, створюють потенційні передумови для їх задоволення; ж) являють собою одну з найбільш дійових форм контролю громадян за діяльністю місцевих органів та посадових осіб, підвищують їх відповідальність перед населенням.

Регулювання місцевих виборів стосується одночасно і права громадян, і питання організації місцевого самоврядування. Побудова оптимальної моделі місцевих виборів можлива лише через стабільне й ефективне виборче законодавство. На сучасному етапі актуальними, дискусійними й у той же час значною мірою невіршеними залишаються такі про-

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 3-4. – Ст. 15.

блеми, як-то: а) визначення науково обґрунтованої й політично доцільної виборчої системи місцевих виборів; б) необхідність законодавчого оформлення положення про проведення в різний за часом період виборів до Верховної Ради України і місцевих виборів; в) подальше вдосконалення параметрів загальної кількості депутатів кожної ланки представницьких органів місцевого самоврядування в напрямку їх оптимізації; г) розширення кола суб'єктів виборчого права; г) вибір напрямку систематизації законодавства про місцеві вибори, який би забезпечив оптимальну внутрішню єдність, погодженість і повноту правового регулювання цього виду суспільних відносин. У межах цієї статті висвітлюються лише окремі напрямки, які є малодослідженими в теорії виборчого права.

Загальні ресурси вдосконалення сучасного виборчого права України пов'язані з подальшою демократизацією місцевого самоврядування, такою організацією системи місцевої публічної влади, яка б спиралася на принципи більшої свободи вибору, максимальної гнучкості, а разом з цим і відповідальності перед населенням. Обов'язком держави є орієнтація і стимулювання такого процесу.

У цьому руслі заслуговує на увагу питання про можливість у перспективі охоплення рамками виборчого права відносин щодо виборів керівників місцевих державних адміністрацій в областях, районах, містах Києві та Севастополі. Право жителів регіонів самостійно вибирати глав виконавчої влади обґрунтовується необхідністю забезпечення безпосередніх зв'язків між виборцями і сформованими ними суб'єктами політичної публічної влади. В юридичному відношенні керівники, які вибираються електоратом, мають найбільш сильні позиції, надійний механізм захисту й гарантії від суб'єктивного впливу з боку центральної влади. Однак слід зауважити, що сьогодні для таких кардинальних змін необхідні як політичні передумови, так і воля законодавчого органу, а також створення належної теоретичної концепції.

Збагачення предмета виборчого права України є можливим за рахунок включення до числа юридично значущих учасників виборчих відносин нових суб'єктів. Загальне виборче право

тісно пов'язане з питанням наділення іноземних громадян та осіб без громадянства правом участі в місцевих виборах. У деяких державах це питання вирішено позитивно. Законом передбачена можливість участі в голосуванні іноземців та осіб без громадянства, які проживають на території країни протягом визначеного часу і сплачують податки. У 1988 році Європарламент схвалив резолюцію, згідно з якою громадянам держав — членів Євросоюзу надається право голосувати на виборах до Європарламенту і на місцевих виборах у країні проживання в рамках Європейського Союзу¹. Право участі у виборах іноземних громадян закріплюється й на конституційному рівні. Так, ст. 28 Конституції ФРН передбачає, що правом вибирати і бути обраними на виборах в округах та громадах володіють також особи, які мають громадянство держави — члена Європейського Союзу². Згідно з Федеральним Законом Російської Федерації «Про основні гарантії виборчих прав і права на участь у референдумі Російської Федерації» (ст. 18) до списків виборців на виборах в органи місцевого самоврядування відповідно до міжнародних договорів Російської Федерації включаються іноземні громадяни, які досягли віку 18 років і постійно або переважно проживають на території муніципального утворення, в якому проводяться вказані вибори³. А з 1999 року іноземцям у Російській Федерації надано право на муніципальних виборах не тільки обирати, а й бути обраними в органи місцевого самоврядування.

У перспективі розширення суб'єктів виборчого права на місцевих виборах можливе й в Україні за рахунок надання за певних умов виборчих прав іноземцям та особам без громадянства. Такий підхід впливає з міжнародного досвіду багатьох країн, де участь у самоврядуванні не розглядається як прерогатива тільки власних громадян, а й поширюється на постійно або переважно проживаючих на території комунальних утворень іноземців та осіб без громадянства. На користь

¹ Сравнительное Конституционное право. — М.: Манускрипт, 1996. — С. 372-373.

² Конституции государств Европейского Союза. — М.: НОРМА-ИНФА, 1999. — С. 190.

³ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. — М.: НОРМА, 1999. — С. 151.

такої позиції говорить також і той факт, що вектором зовнішньої політики України є шлях входження до європейських структур, а також зближення вітчизняного законодавства, в тому числі й виборчого, з європейським правом.

Законодавство про місцеві вибори є складовою частиною українського виборчого законодавства, магістральне вдосконалення якого спрямоване на розробку й прийняття Виборчого кодексу України. Це дозволило б систематизувати виборче законодавство і створити стабільну правову базу, впорядкувавши в єдиному акті виборчі правовідносини та процедури в конкретній формі і чітко уніфікувавши методи їх правового регулювання¹. В Особливій частині Виборчого кодексу передбачається врегулювати особливості правовідносин, які притаманні місцевим виборам. Для науки виборчого права проблема розробки відповідних фундаментальних теоретичних положень є нагальною.

¹ Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики. — К.: Центральна Виборча Комісія, 2001. — С. 25.