

УДК 342.553(477)

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОЇ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

Максакова Р.М., ст. викладач

Запорізький державний університет

Мав рацію М. Орзів, коли зазначав, що найскладнішою проблемою в політико-юридичному відношенні є обрання типу виборчої системи України [1]. Та, хоча це і було зазначено стосовно виборчої системи на виборах народних депутатів України, встановлення виборчої системи для обрання депутатів місцевих рад не полегшує вирішення питання щодо її визначення.

Сьогодні серед деяких українських правознавців побутує думка щодо необхідності зміни місцевої виборчої системи в Україні. Окрім того, вже було подано ряд пропозицій до Верховної Ради України щодо внесення змін та доповнень до чинного Закону України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” [2] стосовно зміни місцевої виборчої системи. Та всі вони були відхилені і на це, на нашу думку, є вагомі причини.

Зокрема, за чинним виборчим законодавством України передбачається можливість проведення місцевих виборів лише за мажоритарною виборчою системою відносної більшості.

Але на сьогодні в Україні розробляються певні концепції щодо зміни місцевої виборчої системи. Так, виділяють три основні концепції щодо реформування чинного законодавства про місцеві вибори, що відповідають трьом провідним політичним течіям українського суспільства за європейською класифікацією: консерватизму, лібералізму і радикалізму [3; 28-30].

1. Консерватори-традиціоналісти. Їхня точка зору властива певній частині політиків, вчених, депутатів і службовців місцевого самоврядування, певним олігархічним колам, які вважають, що діючий Закон про місцеві вибори 1998 року в основному відповідає потребам суспільного розвитку й тому потребує хіба що організаційно-технічних доповнень і змін. Політичні сили, які підтримують таку концепцію змін цього Закону, відстоюють ідею політичної стабільності влади, у тому числі, місцевого самоврядування – як необхідної умови розвитку українського суспільства.

2. Ліберали. Прихильниками ліберального реформування законодавства про місцеві вибори потенційно вважають демократичні партії, національний капітал, частину української інтелігенції. Вони вбачають за необхідне частково змінити діюче законодавство про місцеві вибори з метою запровадження пропорційних виборів там, де це найбільш реально. На їхню думку, пропорційні вибори оптимально запроваджувати у містах обласного значення. Як пояснюють ліберали, така зміна є необхідною, зокрема для реалізації завдань перших двох етапів адміністративної реформи, які, згідно з концепцією цієї реформи 1998 року, передбачають створення дієздатних територіальних громад, а також у зв'язку з наступним проведенням реформи міжбюджетних відносин.

Кредо лібералів виражається так: політична відповідальність місцевих рад міст обласного підпорядкування перед виборцями на основі формування й функціонування у них депутатської більшості і депутатської опозиції. Що, на їхню думку, дасть змогу раціонально реалізувати накопичений у містах обласного значення критичний соціально-політичний потенціал шляхом його трансформації на місцевих виборах у відповідну муніципальну політику двох конкуруючих громадсько-політичних сил – депутатської більшості та депутатської опозиції.

На думку Д.М.Горшкова, В.М.Кампо та С.М.Петренко, за сьогоднішньої суспільно-політичної ситуації найбільш оптимальною є саме ліберальна концепція змін щодо законодавства про місцеві вибори [3; 30-31]. Вони вважають, що пропорційні вибори необхідно запровадити в міських радах міст обласного значення на основі партійного (блокового) представництва. Такі вибори мають здійснюватися у виборчих округах, у яких обиратимуться 5-7 депутатів у кожному.

У селах, селищах і містах районного підпорядкування та містах Києві і Севастополі, у районах та областях, на їхню думку, має діяти дещо доповнена мажоритарна виборча система відносної більшості. Для того, щоб уникнути, наприклад, виборів замість вибулих депутатів цих місцевих рад, вони пропонують впровадити заміщення вакантного депутатського мандата особою, яка на попередніх

місцевих виборах була другою у виборчому окрузі після вибулого депутата. А в невеликих селах і селищах доцільно проводити вибори депутатів місцевої ради по одному виборчому округу.

На нашу думку, концепція заміщення вакантного депутатського мандата в зазначений спосіб є дійсно доречною, хоча б з позиції економії бюджетних коштів, і може бути впроваджена в законодавство про місцеві вибори шляхом внесення відповідних змін.

Із метою формування політично відповідальних міських рад міст обласного значення, автори зазначеної концепції внесення змін до законодавства про місцеві вибори вважають, що необхідно:

1) проводити місцеві вибори на основі висування кандидатів у депутати міських рад політичними партіями і виборчими блоками, у тому числі блоками безпартійних кандидатів (за прикладом Хорватії). Такий підхід, на їхню думку, дав би можливість цим партіям і блокам створювати в радах депутатську більшість і депутатську опозицію. Перехід депутата від однієї партійної фракції до іншої забороняється і повинен означати втрату депутатського мандата.

На їхню думку, можливо, доцільно закріпити в законодавстві норму про те, що висувати кандидатів у депутати міської ради мають партії і блоки, які беруть участь у парламентських виборах і таким чином політично прив'язати місцеві вибори до парламентських. Особливо це важливо на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, де представництво загальнонаціональних політичних партій і виборчих блоків є явно недостатнім і де відповідна норма також необхідна;

2) партії і блоки мають висувати список кандидатів у депутати міських рад міст обласного значення, який складав би більше половини від офіційного складу місцевої ради. Партії чи виборчі блоки, які реально не претендують на формування депутатської більшості, не можуть брати участі в місцевих виборах. Така норма сприятиме збільшенню політичних партій і виборчих блоків, здатних реально брати на себе політичну відповідальність за стан справ на підвідомчій відповідним радам території;

3) включати до списку кандидатів у депутати міських рад міст обласного значення від політичної партії чи виборчого блоку також кандидата в міські голови, який обирався б за результатами голосування за мажоритарною виборчою системою відносною більшості. Якщо ж партія чи виборчий блок, від якого обраний міський голова, не має більшості в місцевій раді, такий голова формує депутатську більшість з іншими партіями і блоками та разом з ними несе відповідальність за стан справ у територіальній громаді.

3. Радикали. Їх уособлюють певні політичні кола демократичної і позасистемної парламентської опозиції. Радикальні діячі дещо механічно переносять пропорційну виборчу систему на місцеві вибори. Їхня основна мета – політична міні-революція через радикальну зміну виборчої системи на місцевих виборах шляхом переходу від мажоритарної до пропорційної системи.

Фактично запровадження пропорційних виборів, наприклад, до районних та обласних рад може призвести до посилення протистояння між представницькими органами самоврядування та місцевими державними адміністраціями, що у свою чергу зробить неможливим демократичне реформування останніх; наростання сепаратистських тенденцій у деяких регіонах; “суверенізації” місцевих рад; відновлення централізації в системі рад тощо. Деякі радикальні політичні організації розраховують перемогти на місцевих виборах в окремих регіонах, що дало б можливість їм диктувати свої політичні умови центральним органам державної влади [3; 28-30].

Так, на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України Й.В.Вінським, С.М.Ніколаєнко та В.П.Семенюк вже було винесено законопроект, згідно з яким пропонувалося проводити вибори депутатів селищної, міської, районної у місті, районної та обласної ради за списками кандидатів у депутати від місцевих осередків політичних партій; а сільських, селищних, міських голів – за мажоритарною системою відносною більшості [4].

Дійсно, така пропозиція заслуговує на належну увагу, оскільки нерідко пропорційну систему вважають більш демократичною, порівняно із мажоритарними системами. Це пов'язано з тим, що: 1) за допомогою пропорційної виборчої системи максимально відображаються інтереси місцевих жителів (з точки зору формування органу місцевого самоврядування); 2) сформований у такий спосіб представницький орган є виразником суспільного інтересу й підтримує цілісний проект розвитку певної території. Але в той же час існують і деякі негативні моменти застосування пропорційної системи: вона послаблює особисті зв'язки та персональну відповідальність депутатів перед виборцями. Окрім цього, недоліками пропорційної системи, як зазначає К.В.Арановський, є те, що ця система програмує партійність виборів, але ж виборців цікавить безпосередньо особистість кандидата, а не його партійна приналежність [5]. До того ж, на виборах за пропорційною системою особа, яка має високі якості керівника й необхідний обсяг знань у галузі місцевого самоврядування, не буде мати можливості бути обраною, якщо не стане членом певної політичної партії. Можливо, такі сторони пропорційної системи і вплинули на те, що народні депутати не змогли подолати вето Президента на Закон України про внесення змін і доповнень до Закону України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських,

селищних, міських голів” від 14.07.2000, оскільки змішану систему виборів до місцевих рад підтримали лише 235 парламентарів, в основному лівого і лівоцентристського спрямування [6].

Також існує проблема застосування пропорційної системи, яка полягає у нерозвиненій політичній структурі суспільства й відсутності стійких виборчих об’єднань на місцевому рівні. Це підтверджується наприклад, тим, що порівняно нещодавно (5 квітня 2001 року) було прийнято Закон України “Про політичні партії в Україні” [7], який, як зрозуміло, ще не має належного практичного досвіду застосування. Окрім цього, із 115 політичних партій, зареєстрованих Міністерством юстиції України за станом на червень 2001 року, лише 12 (11,01 відсотка від їхньої загальної кількості) мають легалізовані місцеві осередки у всіх регіонах України; а 18 (19,6 відсотка) зовсім не мають регіональних осередків [8].

Тому пропозиції щодо формування деяких органів місцевого самоврядування в Україні за пропорційною системою ставляться під сумнів з боку фахівців-державознавців. Вони зазначають, що досвід місцевих виборів в інших країнах, де вони проводяться за пропорційною (Німеччина) або змішаною (Франція) системою, спирається на глибокі традиції місцевого самоврядування, на відміну від нашої країни, де воно лише формується. До того ж, панування в тій чи іншій країні однієї з трьох класичних виборчих моделей зумовлено не лише політичними традиціями, але й особливостями національно-історичного та соціально-економічного розвитку країни. Тому механічне копіювання чужого досвіду в такому випадку навряд чи доречне, а перехід до пропорційної системи на місцевих виборах зараз є неможливим і в майбутньому – потребує глибокої аналітичної роботи та відповідного законодавчого забезпечення [9].

До того ж, експерти вважають, що перехід до обрання депутатів місцевих рад за пропорційною системою сприятиме політизації місцевих виборів, а також загостренню відносин між представницькою та виконавчою владою [10]. Враховуючи те, що головна функція органів місцевого самоврядування все-таки не політична, а господарсько-економічна, вони вважають недоцільним зараз переходити до пропорційної системи на місцевих виборах.

Така критика, на нашу думку, є дійсно виправданою, оскільки:

- по-перше, зміна виборчої системи на місцевих виборах призведе, насамперед, до порушення конституційного права вільно обирати і бути обраним до органів місцевого самоврядування, закріпленого ст.38 Конституції України через це такої можливості буде позбавлена позапартійна частина населення, адже її складає більшість громадян (лише 2 % громадян є членами політичних партій [9; 36]);
- по-друге, обрання частини депутатів місцевих рад за пропорційною системою не зможе задовольнити вимоги імперативного мандата та послабить контроль виборців за виконанням депутатами наказів виборців. До того ж, хто саме із членів місцевого осередку політичної партії в такому разі буде нести відповідальність за неналежне або взагалі невиконання наказів.

Не слід забувати й про такі важливі позитивні якості мажоритарної системи відносно більшості для місцевих виборів, як: 1) ефективне управління територіями порівняно із обранням за пропорційною системою; 2) існування прямого зв’язку між виборцями й обраними; 3) обраний депутат або голова представлятиме округ на певний період; 4) обрання за мажоритарною системою покращує якості політиків [11]. Але, окрім всього, мажоритарна система також має певні недоліки: 1) сформований у такий спосіб представницький орган місцевого самоврядування не має єдиного проекту розвитку території; 2) кожен депутат намагається вирішити проблеми свого округу.

До того ж, враховуючи позитивні і негативні сторони мажоритарної та пропорційної виборчих систем, на нашу думку, за умов проведення належної аналітичної роботи й підготування відповідної законодавчої бази, можуть з’явитися достатні підстави для проведення деяких видів виборів до колегіальних органів місцевого самоврядування України за змішаною системою. Це відповідало б міжнародним стандартам і теорії, згідно з якою провадиться різниця між самоуправлінням населеними пунктами й регіонами (підтвердженням чого є підготовка у 1997р. Радою Європи проекту Європейської хартії про регіональне самоврядування), у зв’язку з чим, як зазначає М.Орзіх, порядок формування регіональних (районних і обласних) місцевих рад може відрізнитися від порядку формування рад населених пунктів (сіл, селищ, міст – природних муніципальних утворень) [12].

Спираючись на це, ми вважаємо можливим введення в Україні змішаної виборчої системи для формування обласних рад, за якою 50% депутатів обиралося б за мажоритарною системою відносно більшості, та 50% – за пропорційною виборчою системою. Та на сьогодні реальним є проведення виборів до обласних рад за змішаною системою лише в Харківській, Запорізькій, Львівській, Одеській, Івано-Франківській та Дніпропетровській областях, що пояснюється наявністю лише на території зазначених областей порівняної більшості регіональних осередків політичних партій [8]. У зв’язку з цим, навіть за умов введення в Україні змішаної системи виборів до обласних рад, це вбачається доцільним лише з обов’язкової згоди членів територіальних громад, на території яких зазначені колегіальні місцеві представницькі органи можуть формуватися. Порядок отримання згоди можна передбачити у виборчому

законі або шляхом проведення місцевого референдуму з цього питання, або шляхом прийняття відповідного рішення на засіданні обласної ради.

Отже, виходячи з того, що на місцевому рівні вже розпочався процес політичної структуризації суспільства, що зумовлює нові підходи до формування муніципальних структур, слід наголосити на існуванні в Україні достатньої кількості концепцій щодо зміни місцевої виборчої системи. Але закріплення будь-якої з них на законодавчому рівні вимагає: по-перше, узгодженості всієї системи нормативно-правових актів, що регулюють порядок здійснення в Україні місцевого самоврядування та приведення їх у відповідність до міжнародних стандартів, які в належний спосіб визнані Україною; по-друге, при зміні місцевої виборчої системи не слід забувати досить зважені докази М.І.Корнієнка, який вважає, що при виборах органів місцевого самоврядування пропорційна система не є бажаною, адже ці органи створюються територіальними громадами для вирішення питань, які впливають з колективних потреб цих колективів, а тому на перше місце тут повинні висуватися не стільки політичні, скільки особисті, ділові якості кандидатів у депутати [13].

ЛІТЕРАТУРА

1. Орзих М. Реформа избирательной системы Украины // Юридический вестник. – 1998. – № 1. – С. 62.
2. Закон України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 14.01.1998 // Урядовий кур’єр. – 1998. – №18-19.
3. Горшков Д.М. та ін. Політичні партії та місцеві вибори./ Д.М.Горшков, В.М.Кампо, Є.М.Петренко; Товариство конституційного права, Українська правнича фундація. Лабораторія законодавчих ініціатив, Міжнародний фонд “Відродження”. – К.: Видавничий Дім “Юридична книга”, 2001.– 49 с.
4. Проект Закону України про внесення змін і доповнень до Закону України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” внесений народними депутатами України Й.В. Вінським, С.М. Ніколаєнко, В.П. Семенюк, № 5047-2 від 14.07.2000.
5. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран: Учебное пособие. – М.: ИД “ФОРУМ”; ИНФРА-М, 2000. – С. 312.
6. Урядовий кур’єр. – 12.01.2002. – №7. – С.2.
7. Закон України “Про політичні партії в Україні” від 5.04.2002 // ВВРУ. – 2001. – №23. – Ст.425.
8. Рибачук М.Ф. Політичні партії в Україні та виборчий процес /Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики: Збірник / Редкол. : М.М.Рябець (голова) та ін. – К.: Центральна виборча комісія, 2001. – С.64-67.
9. Рибачук М.Ф., Шкляр Л.Є., Довгош О.М. Еволюція виборчих систем в Україні: досвід, проблеми та перспективи розвитку. / Вибори і референдуми в Україні: проблеми теорії і практики: Збірник / Редкол.: М.М.Рябець (голова) та ін. – К.: Центральна виборча комісія, 2001. – С. 41, 32.
10. Горшков Д.М., Кампо В.М., Петренко Є.М. Політичні партії та місцеві вибори.- К.: Юрид. книга, 2001. – С.5.
11. Сарторі Джованні. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідж. структур, мотивів і результатів: Пер. з 2-го англ. вид. – К.: АртЕкЮ, 2001. – С. 53-55.
12. Орзих М. Проект Муніципального кодексу України // Юридический вестник, 2001. – №2. – С. 122.
13. Корнієнко М. Діюча виборча система України: шляхи вдосконалення // Міське та регіональне самоврядування України. – Вип.1 – 2 (4-5). – К., 1993. – С. 83.