

Розділ 3. Конституційне право

В.І. КАФАРСЬКИЙ. ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО МІСЦЕВІ ВИБОРИ

Досліджується проблема законодавчого забезпечення виборів до органів місцевого самоврядування. Аналізуються проблеми діючої системи виборів та перспективи впровадження нової системи обрання місцевих депутатів та голів територіальних громад.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, система виборів, правове регулювання.

Исследуется проблема правового обеспечения проведения выборов в органы местного самоуправления. Анализируются проблемы действующей системы выборов и перспективы внедрения новой системы избрания местных депутатов и глав территориальных общин.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, система выборов, правовое регулирование.

In the article the problem of the legislative providing of election is explored to the agency of local self-government. An author analysed the problems of the operating system of election and prospect of introduction of the new system of electing of local deputies and chiefs of territorial societies.

Key words: organs of local self-government, system of election, legal regulation.

Нині в Україні діють 24 обласні, 2 міські зі спеціальним статусом, 488 районних, 176 міських, 80 районних у містах та 279 міських рад районного значення. У сільській місцевості працює 782 селищних, 10278 сільських рад. Всього з Верховною Радою Автономної республіки Крим в Україні діє 12110 місцевих рад, у яких працює 233493 депутати, які не тільки сприяють розвитку громадянського суспільства, але й є його основним інститутом у сфері самоврядування громадян.

Відносини громадянського суспільства з державою є досить простими, а в умовах пропорційної системи виборів не стільки конкурентними, як залежними від політичних сил, що сформували парламентську більшість та коаліційний уряд.

Не дивно, що після останніх місцевих виборів органи самоврядування під впливом політичних сил дозволяють собі приймати антиконституційні рішення (щодо регіональної мови, підтримки діяльності тієї чи іншої парламентсько-урядової коаліції), а депутати місцевих рад – вступати у затяжні конфлікти з головами територіальних громад та відповідних державних адміністрацій.

Незважаючи на те, що механізм партійного контролю суттєво знизив централізоване використання адміністративного впливу на користь тієї чи іншої політичної сили, процес демократичних перетворень в Україні здійснюється суперечливо і непослідовно. Тим більше, що із запровадженням фактичної монополії партій на формування більшості представницьких органів сутність місцевих органів була трансформована із виконавців волі держави у представників партій. Хоча навіть у разі конкуренції інтересу територіальної громади із загальнодерж-

жавним пріоритет має останній¹.

Фактична централізація місцевих органів влади, патерналістські складові політичної свідомості не просто загальмували, але й суттєво відтермінували становлення як самого місцевого самоврядування, так і громадянського суспільства в цілому. Діючій системі виборів, яка по суті лише переформатувала підпорядкування органів влади, теж не вдалося сформувати самодостатню й ефективну систему місцевого самоврядування. Отже, проведення виборів до місцевих рад за пропорційною системою в такому вигляді, як це визначено чинним законодавством, виявилось передчасним і поспішним кроком.

У політичних і наукових колах набула поширення думка про невідповідність пропорційної системи виборів на регіональному (область) та субрегіональному (район) рівнях встановленій статтею 140 Конституції України природі районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування, що представляють інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст². Що стосується виборів сільських, селищних і міських голів, то, згідно Закону, обраними вважаються ті кандидати, які одержали більшість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні у відповідному окрузі, за умови, що кількість голосів, поданих за кандидата, перевищує кількість голосів виборців, які не підтримали жодного з кандидатів в даному окрузі. Таким чином, закріплений Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», прийнятим у 2004 році, рівень їх легітимності створює загрозу виникнення конфліктів між головами та депутатами місцевих рад, які ґрунтуються на різноспрямованих політичних інтересах³.

Пропорційна система політизувала органи місцевого самоврядування, тобто переорієнтувала їх з вирішення поточних питань на міжпартійне протистояння, призвела до того, що електоральний (символічний) розкол в Україні став поглиблюватись за рахунок опанування політичними партіями нового територіального рівня впливу. Адже в регіонах до влади приходять партії, за які цей же регіон голосує на загальнодержавних виборах. В окремих випадках деякі політичні партії отримують абсолютну більшість в місцевих органах влади, що знову ж таки перетворює їх в дієвий інструмент політичного протистояння на загальнодержавному рівні. За таких обставин місцева влада в Україні практично не набула ознак самоврядності.

Останнім часом активізувалась волюнтаристська політика центральних органів влади щодо місцевих органів влади. Навіть вибори до органів місцевого самоврядування могли всупереч нормам Конституції України не оголошуватись, скасовуватись або навпаки – достроково призначатись лише за рішенням Верховної Ради України. Зокрема, це стосується дострокових виборів у Тернопільській області, Київського міського голови та міської ради, перенесення чергових виборів територіальних голів.

Як результат, рівень довіри до інституту політичних партій, які на сьогодні формують як центральні, так і місцеві органи влади, постійно падає. Якщо у 1991 р. на користь багатопартійної системи висловлювалась більшість громадян, то нині – менше третини. У масовій свідомості спостерігається небезпечна тенденція відтворення архетипів патерналістської автократії, соціальної апатії та деформації політичної свідомості.

Дослідження вчених теж дають підстави говорити про те, що, по-перше, після проведеної в 2004-2006 рр. політичної реформи в основу процесу законотворення були покладені інтереси політичних партій, які сформували парламентську

більшість. Відповідно й процедура виборів органів місцевого самоврядування стала залежати від інтересів тих політичних сил, які утворили коаліцію у Верховній Раді. Як наслідок, голосування за ту чи іншу партію на місцевих виборах значною мірою обумовлюється загальнодержавною діяльністю партії, а не її діяльністю в громаді.

По-друге, проблема територіальних громад, як і виборів до місцевих органів влади, полягає у їх другорядності по відношенню до загальнодержавних проблем. Причому, як в розумінні державницької еліти, так і в сприйнятті місцевого самоврядування громадською думкою.

По-третє, запровадження нової системи виборів не було способом реалізації ґрунтовних теоретичних напрацювань, а результатом протиборства парламентських політичних сил. Про це говорить і те, що на час прийняття закону політичні партії навіть не мали достатньої кількості місцевих осередків, які були б включені в муніципальну політику. В 2002 р. кількість партійців у місцевих органах влади складала 22%⁴. Формальне зростання їх чисельності до 100% у 2006 р., завдяки прийнятому закону про пропорційні вибори, виглядало не лише недоречним, але й заклало ризики для розвитку місцевого самоврядування. В результаті відбувається штучне перенесення централізованого політичного світобачення на місцевий рівень. Як наслідок, місцеві інтереси в таких випадках ігноруються: мова йде про відповідність місцевої політики не загальнодержавним інтересам, а інтересам центрального проводу політичної партії. Таким чином, законодавство по суті легітимізувало залежність місцевих органів влади від інтересів центрального органу партії, а відповідно місцевої політики – від політично заангажованих загальнодержавних процесів, що зробило пропорційну систему виборів менш ефективною на рівні місцевого самоврядування.

Залежність місцевих осередків від центральних органів партії знайшла своє відображення і в більшості процедур місцевих виборів, встановлених виборчим законодавством. Центральні партійні органи одержали право вирішувати більшість питань, пов'язаних з участю місцевих партійних осередків у виборчому процесі.

Аналізуючи практику запровадження пропорційної системи, доцільно згадати й те, що було основним аргументом на її користь – захист від авторитарних тенденцій на місцях, коли голова державної адміністрації практично керував представницьким органом. Політична структуризація, яка визначалась як завдання під час впровадження пропорційної системи, мала б витіснити бюрократичну структуризацію українського суспільства. Але ми одержали дещо інший результат. Хоча тут слід зауважити, що повернення до мажоритарної системи, як ймовірна реакція на недоліки пропорційної, теж не зможе гарантувати повноцінного вирішення цих питань. Навпаки – поверне до проблем, які існували раніше. За таких обставин зусилля суб'єктів конституційних правовідносин мають бути спрямовані на реформування політичної системи та підтримку багатопартійності, яка у будь-якому випадку має бути запорукою демократії і захисту від загрози утворення однопартійної системи та властивих їй патерналістсько-авторитарних державно-політичних відносин.

Нелінійний, а по суті радикальний характер реформування органів влади на практиці довів необхідність наукових досліджень впливу виборчої системи на рівень розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Питання зміни системи виборів на місцях і приведення її у відповідність до

інтересів громад вже не перший рік обговорюється як у законодавчому органі, так і в наукових колах. Основна причина такої уваги – це проблеми місцевого самоврядування. По-перше, місцеве самоврядування перестало відповідати своєму визначенню – самоорганізація місцевих жителів за згоди і підтримки держави⁵. По-друге, інститути місцевого самоврядування набули формальних ознак органів державного управління. По-третє, низький рівень активності територіальних громад призвів до того, що їх інтереси майже не представлені в місцевих органах влади. По-четверте, трансформація українського суспільства упродовж останніх років актуалізувала питання зміни системи управління регіонами⁶.

Якщо накласти ці проблеми на процес становлення громадянського суспільства, то стає зрозуміло, що структурізація місцевого самоврядування вимагає не лише термінового, але й обґрунтованого вирішення питань, пов'язаних з його нормативно-правовим регулюванням, в тому числі із визначенням системи виборів до представницьких органів місцевого самоврядування.

Беручи до уваги, що згідно з пунктом 20 частини першої статті 92 Конституції України організація і порядок проведення виборів і референдумів визначаються виключно законами України, систему яких у сфері місцевих виборів складає, крім виборчих законів, значна кількість інших законів, враховуючи покладені на Центральну виборчу комісію Законом України «Про Центральну виборчу комісію» повноваження щодо підготовки пропозицій стосовно вдосконалення законів з питань проведення виборів і референдумів та зважаючи на узагальнення практики застосування законодавства про місцеві вибори за наслідками проведення місцевих виборів, починаючи з чергових виборів 2006 року, в т. ч. і доповідей Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, законодавець мав би найближчим часом забезпечити розробку і прийняття відповідних змін до законодавства.

Виходячи з того, що правове регулювання місцевих виборів здійснюється не лише згідно з виборчим законом, предметом регулювання якого є суспільні відносини з організації підготовки і проведення місцевих виборів, а й системою норм інших законів, зокрема, Конституції Автономної Республіки Крим, законів України «Про Державний реєстр виборців», «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про Центральну виборчу комісію» та Кодексу адміністративного судочинства України, концепція нового законопроекту має включати напрями й шляхи внесення змін до інших законів України, якими здійснюється правове регулювання питань проведення місцевих виборів.

Зауважимо, що впродовж 2008-2010 років до Верховної Ради України VI скликання було внесено близько тридцяти законопроектів про внесення змін до виборчих законів. Передбачені у них зміни є фрагментарними за змістом, внаслідок чого запропоновані моделі виборчої системи не мають цілісного, завершеного вигляду. Значна частина запропонованих змін не узгоджується із положеннями чинного Закону і, отже, потребує його комплексного оновлення. Зміни, запропоновані законопроектами, такого оновлення не забезпечують, а тому мають бути допрацьовані на засадах узгодженої концепції.

При підготовці концепції слід мати на увазі, що, по-перше, будь-яка ефективна діяльність неможлива без встановленої мети, в даному випадку – цілісної системи бачення розвитку місцевого самоврядування. Адже система виборів є нічим іншим, як механізмом, який має закріпити або стимулювати ті чи інші стосунки

на кожному рівні обраного представництва. На жаль, ні серед політичної еліти, ні серед громадян ще не склалось цілісного уявлення щодо майбутнього цієї системи. Напевне, і із цієї причини запропоновані адміністративні реформи, про які так багато говорилось, залишилися нереалізованими.

По-друге, вибори до парламенту і місцевих органів влади мають бути розведеними в часі, що, на нашу думку, сприятиме формуванню у виборців стійкої культури голосування, проведенню виважених агітаційних кампаній та становленню правової культури осіб, які працюватимуть у виборчих комісіях. Йдеться про необхідність гармонізації положень різних законів шляхом прийняття Виборчого кодексу, ідея і проєкти якого вже декілька років обговорюються в парламенті. У цьому ключі важливим є те, щоб уніфікація процедур, які забезпечуватимуться Виборчим кодексом, не перетворювалась в автоматичну уніфікацію системи виборів до парламенту і до місцевих органів влади.

По-третє, докорінні зміни виборчої системи мають бути поступовими. Свого часу варто було екстраполювати елементи загальнонаціонального досвіду на місцевий рівень, тобто залишити в силі змішану систему виборів, знайти реальний компроміс між обома системами виборів і таким чином забезпечити варіативність застосування тієї чи іншої системи виборів залежно від рівня місцевої чи регіональної ради.

У процесі реформування законодавства України про місцеві вибори варто прислухатись до рекомендацій міжнародних організацій. Зокрема, ОБСЄ/БППЛ і Венеціанської Комісії Ради Європи, які звертають увагу на необхідність забезпечення балотування на виборах незалежним кандидатам або спискам незалежних кандидатів. Останнє можна зробити і без докорінних змін в системі виборів.

По-четверте, під час запровадження тієї чи іншої системи варто враховувати різномірність виборів до місцевого самоврядування. В європейських країнах (Іспанія, Франція) застосування тієї чи іншої виборчої системи на місцевих виборах часто визначається величиною відповідної територіальної громади. В Україні місцеві вибори «прив'язані» не до кількісного складу громад, а до адміністративно-територіальної ознаки.

По-п'яте, ми повинні відмовитись від існування напівлегітимних міських, селищних та сільських голів. На місцевих виборах має застосуватись система абсолютної більшості та, в разі необхідності, обрання голів територіальних громад у два тури.

По-шосте, проблема пошуку оптимальної виборчої системи ускладнена тим, що як в Європі, так і в Україні питання вибору системи формування представницьких органів є питанням політичної доцільності. Іншими словами, виборча система має досягати тих цілей, які ставлять перед собою її розробники. На сьогоднішній день політичні партії, які складають основу як діючої влади, так і опозиції зацікавлені в збереженні такої системи, яка б надала їм можливість контролювати діяльність органів місцевого самоврядування.

Окрім цих актуальними залишаються також питання уніфікації процедур проведення місцевих виборів, їх узгодження з процедурами проведення загальнодержавних виборів та іншими актами законодавства з виборчих питань.

Вирішення цих питань тісно пов'язане із вдосконаленням системи адміністративно-територіального устрою, тобто побудовою такої основи організації публічної влади, яка забезпечить стійкість держави в умовах виникнення зовнішніх і внутрішніх загроз її територіальній цілісності. З цією метою необхідно прийняти адекватну сучасному стану держави і суспільства Концепцію

реформи адміністративно-територіального устрою в Україні, у якій передбачити комплексне врегулювання відносин між місцевими органами державної влади й органами місцевого самоврядування для забезпечення їхньої єдності у вирішенні питань місцевого значення. Необхідно прийняти Закон України «Про адміністративно-територіальний устрій України», в якому відповідно до Конституції України та з урахуванням законодавства Європейського Союзу, документів Ради Європи та інших міжнародних організацій, визначити правовий статус та основні ознаки адміністративно-територіальних одиниць. У Законі слід передбачити віднесення всіх наявних нині селищ до категорії сіл, а селищ міського типу – до категорії селищ. Населені пункти, які утворилися поблизу промислових підприємств чи залізничних станцій, що відповідають установленим критеріям, зокрема щодо чисельності населення, відповідно до законодавства в індивідуальному порядку теж можуть бути віднесені до категорії селищ.

Слід зауважити, що Конституцією України до системи адміністративно-територіального устрою України не віднесено сільраду, селищну раду та міську раду. Тому під час опрацювання проекту закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» особливе значення має законодавче визначення порядку встановлення меж сіл, селищ, міст і районів у містах, що дасть можливість упорядкувати процедуру проведення виборів. Вирішення цих питань необхідно узгодити з бюджетним, податковим, земельним законодавством та законодавством про місцеве самоврядування.

Громадянське суспільство як сфера самоврядування громадян має формуватися без втручання державних інституцій. Тому необхідно перейти від дозвільного до повідомлювального принципу легалізації різноманітних об'єднань громадян, починаючи від сільських громад.

Нова політика сприяння розвитку громадянського суспільства має бути спрямована на повернення йому функцій, які перебрала на себе держава, тобто складатися з таких пріоритетів: а) внесення змін до Конституції України в частині наділення об'єднань громадян та інститутів громадянського суспільства правом законодавчої ініціативи; б) спрощення та здешевлення процедур створення і легалізації громадських організацій, приведення національного законодавства у відповідність до Рекомендацій Комітету Міністрів держав-членів Ради Європи про правовий статус неурядових організацій у Європі; в) запровадження механізмів інформаційної прозорості діяльності органів державної влади та процедур залучення громадськості до ухвалення рішень.

Враховуючи викладене, більш оптимальним способом удосконалення порядку проведення місцевих виборів як дієвого механізму розвитку громадянського суспільства було б запровадження мажоритарної виборчої системи стосовно виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних в містах рад, яка б не тільки сприяла розвитку місцевого самоврядування, але й нейтралізувала зазначені вище недоліки чинної виборчої системи.

1. *Борденюк В.І.* Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення і взаємодії: Монографія. – К.: Парламентське видавництво, 2007. – С. 309. 2. *Корнієнко М.* Місцеві вибори: порядок змінено, проблеми лишаються // *Вибори і демократія.* – 2006. – № 4. – С. 4. 3. *Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України: стан. на 15 травня 2010 р.* [Електронний ресурс] //

Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу до матеріалу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi> **4.** *Політичні партії – провідний чинник розвитку політичної системи в Україні: Матеріали засідання "круглого столу"* (Київ, 28 січня 2004 р.) / Національний інститут стратегічних досліджень. – К.: НІСД, 2004. – С. 18. **5.** *Батанов О.В.* Місцеве самоврядування // Політологічний енциклопедичний словник / Упор. В.Горбатенко; за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. – [2-е вид., доп. і перероб.]. – К.: Генеза, 2004. – С. 356. **6.** *Кресіна І.О., Скрипнюк О.В., Коваленко А.А.* та ін. Держава і громадянське суспільство в Україні: проблеми взаємодії: монографія / За заг. ред. І. Кресіної. – К.: Логос, 2007. – С. 277.