УДК 321

Любомир Скочиляс

ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ВИБОРЧІ ІНСТРУМЕНТИ НА ТЛІ ПОЛІТИЧНИХ ВИКЛИКІВ

Проаналізовані особливості виборчого процесу в Україні на локальному рівні, здійснена оцінка різних виборчих систем, які застосовувалися за роки незалежності. Робиться висновок про те, що конфігурація електоральної складової політичної системи під час формування місцевих органів влади потребує удосконалення з метою, з одного боку, максимального представлення інтересів громади, з іншого - забезпечення цілісності і єдності держави.

Ключові слова: *вибори місцевих органів влади, пропорційна виборча система, мажоритарна виборча система, змішана виборча система*

Нинішня ситуація в Україні (особливо на сході держави) попри багато різних чинників, які її зумовили, і передовсім зовнішні інспірації з боку Росії, усе ж серед іншого характеризується гострою актуальністю проведення різних реформ у політичному ключі. Серед таких реформ – завершення формування архітектури центральних органів влади – адже ми за короткий час стали свідками переходу нашої держави від президентсько-парламентської форми до парламентсько-президентської (період зміни президентів Кучми на Ющенка), і знову по колу – президентсько-парламентська за часів Януковича і парламентсько-президентська після втрати ним влади. Однак процес остаточного оформлення форми правління досі не завершився і на сьогодні напрацьовано кілька варіантів змін до Конституції, серед яких і та, яку презентував нинішній президент Петро Порошенко. Якщо спрощувати дискусію, то її можна звести до таких викликів – президентсько-парламентська форма є більш ефективною і в нинішніх умовах відцентрових процесів – для України більш доцільною. З іншого боку така форма тяжіє до посилення владних повноважень (аж до монополізації) президентським центром влади, що найповніше відобразилося якраз у практиці правління Віктора Януковича і проти чого люди виходили на Майдан, борючись за повернення до демократичного політичного устрою. З іншого боку – парламентсько-президентська форма, яка

найбільш повно була втілена в Україні у період президентського міжвладдя (від припинення повноважень Януковича до вступу на посаду Порошенка) – є, можливо більш демократичною, і не містить загроз монополізації влади однією особою, проте її ефективність, особливо в нинішніх українських умовах, бажає бути набагато вищою.

Інший виклик, який власне і вважається формально початком того, що сьогодні відбувається на Сході України, - проблема розподілу повноважень між центром і регіонами. З одного боку – для демократичних суспільств сьогодні характерна широка децентралізація і наділення регіонів великою автономією. З іншого боку – Україна, яка характеризується значною кількістю населення, що відкрито симпатизує сусідній державі і навпаки вороже ставиться до держави, в якій проживає, а також поведінка і цілі керівництва цієї держави ставлять питання про те, наскільки безпечно Україні слідувати європейському принципу максимальної регіоналізації в плані розширення самостійності регіонів.

З іншого боку, проблема на цьому рівні існує і її потрібно вирішувати, хоча оптимальні рецепти ще не віднайдені. Між тим, для того, аби оцінити попередню практику формування місцевої влади і її здатність представляти та забезпечувати інтереси людей на місцях, варто проаналізувати досвід електоральних процесів локального рівня, їх специфіку і наслідки у цьому відношенні, а також сформулювати оптимальні, на наш погляд, способи удосконалення виборчої системи формування місцевих органів влади.

За недовгий період незалежності Україна вже має чималий досвід у формуванні органів місцевого самоврядування, що виражається не так в кількості проведених виборів до місцевих рад, а в кількості використовуваних виборчих систем. Так вибори 1994, 1998 і 2002 рр. проходили за мажоритарною системою, місцеві вибори-2006 – за пропорційною, а останні, які відбулись в кінці жовтня 2010 року – за змішаною системою. Враховуючи нестабільну політичну і економічну ситуацію, кожна з систем дала різні ефекти на результати виборів, проявила свої переваги і недоліки, проте жодна так і не виявилась такою, яка б задовольняла б більшість громадян країни. Тому нижче розглянуті детально особливості кожної виборчої системи в українських умовах з визначенням їх переваг і недоліків.

Особливості мажоритарної системи на виборах до місцевих рад 1994, 1998 і 2002 рр.

На місцевих виборах 1994 і 1998 рр. головну роль відігравали не політичні партії, а так званий адміністративний ресурс, тобто місцева бюрократія. Так, місцеві вибори 1998 р. «завершились безпрецедентною перемогою «безпартійної» бюрократії над політичними партіями: останні завоювали лише 7% депутатських мандатів у місцевих радах»[1, с.10]. Натомість, як зазначає Кампо В.М., на парламентських виборах того ж року партії провели близько 70% своїх представників до Верховної Ради України. І справа тут не тільки у змішаній виборчій системі на парламентських виборах, яка дещо штучно підштовхувала виборців до політичної структуризації. А у виборчих «технологіях» влади, яка активно впливалала на виборчий процес під час місцевих виборів. Віддаючи частку влади у Верховній Раді України політичним партіям, місцева номенклатура зробила все для того, аби «компенсувати» втрати за рахунок місцевих виборів і встановити практично повний контроль над депутатським корпусіом місцевих рад.

Така корпоративність знайшла відображення в Законі України "Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад" від 24 лютого 1994 р. Після здобуття незалежності Україна опинилась перед вибором: або зберегти радянську виборчу систему в частині регулювання пасивного та активного виборчого права, формування виборчих округів і дільниць, формування виборчих комісій, визначення видів виборів і порядку їхнього призначення і т.д., намагаючись пристосувати її параметри для проведення виборів на альтернативній основі в умовах багатопартійності, або проаналізувати актуальну політичну ситуацію і особливості політичної системи і перейти на якісно нову виборчу систему.

Верховна Рада, в якій панував дух парламентської більшості (компартійної групи з 239 чоловік), обрала перший варіант розвитку виборчої системи, що й дало можливість старій, прагматично настроєній партійній частині зберегти свої позиції у місцевих радах та скласти основу нової бюрократичної номенклатури. І це закономірно, оскільки більшість депутатів місцевих рад завжди буде прагнути залишитись ще на один термін у статусі депутата, а найкоротшим шляхом до цього є прийняття "зручного" для них виборчого

законодавства. Ще більше цей підхід характерний для законодавства про парламентські вибори [2, с.1]. Інакше кажучи, корпоративність виявилась неодмінною ознакою виборчого законодавства України.

Формально закон про місцеві вибори 1994 р. проголошував демократичні засади: вільне висування кандидатів у депутати і кандидатів на посаду голови відповідної місцевої ради; гласності і відкритості; рівні можливості для всіх кандидатів у проведенні виборчої кампанії; неупередженість до кандидатів з боку державних органів, органів місцевого самоврядування, установ і організацій; свободу агітації. Але авторитарний тип виборчої системи - чинник, від якого залежить як точність представництва у виборному органі суспільних настроїв, виразником яких є політичні партії, так і ефективність роботи цього органу місцевого самоврядування за умови створення та успішної діяльності стабільної і конструктивної більшості - залишився незмінним.

До головних недоліків закону про місцеві вибори 1994 р. слід віднести [1, с.15]:

- дискримінаційність по відношенню до політичних партій, що стала на заваді формуванню громадянського суспільства, структуруванню місцевих рад на партійній основі, а отже й створенню стабільної і конструктивної депутатської більшості з метою більш ефективної роботи місцевих представницьких органів;

- корумпованість виборів, на яких велика кількість кандидатів у депутати місцевих рад зайняли депутатські крісла завдяки необмеженому доступу та неконтрольованому використанню фінансових та адміністративних ресурсів.

Серед науковців в той період переважала думка, що нова роль політичних партій на місцевих виборах необхідна для політичної, а не бюрократичної структуризації українського суспільства. Вона мала б привести до формування політично відповідальних місцевих рад у тих територіальних громадах, де склалась відповідна партійно-політична інфраструктура. Очевидно, реально мова йшла про міста обласного (в Автономній Республіці Крим - республіканського) значення [1, с.5]. Зміни до законодавства про місцеві вибори мали стосуватися зростання ролі і політичної відповідальності партій за справи місцевого самоврядування лише там, де для цього є необхідні суб'єктивні передумови: розвинута партійно-політична інфраструктура, кадровий потенціал тощо. Саме така інфраструктура та потенціал існують у містах обласного значення (в областях і районах

цього немає). Очевидно, слід вважати, що це своєрідний політико-правовий експеримент, який з часом може мати значення і для виборів до інших місцевих рад. Більшість аргументів наводилося на користь того, що без виборів на політичній основі у місцевих радах неможливо створити нормальне конкурентне середовище, придатне для формування і функціонування депутатської більшості та депутатської опозиції, а тому варто запровадити для цього відповідні правові регулятори. Тільки такі вибори можуть дати змогу вибудувати конструктивну систему відносин між депутатською більшістю та депутатською опозицією, а також забезпечити громадянам реальний політичний вибір між двома-трьома політичними силами, здатними вивести місцеве самоврядування з глибокої кризи.

Місцеві вибори 1994 і 1998 рр., як бачимо з наведеного аналізу, з їх явними і неявними недоліками, не могли не спричинити серйозний поштовх для осмислення нової ролі політичних партій на цих виборах та формування демократичної системи політично відповідального місцевого самоврядування, проте в 2002 році залишилася недоторканною стара мажоритарна виборча система відносної більшості, яка не дозволяла кандидатам та їхнім командам розслаблятися протягом усього виборчого процесу. Тільки блокування політичних партій і громадських організацій, кандидатів у депутати дозволяло пом'якшити її негативні наслідки. Адже в більшості випадків депутатами місцевих рад та сільськими, селищними, міськими головами ставали кандидати, які набрали меншість голосів від загальної кількості виборців.

Незначна соціальна база виборних органів самоврядування ставала ще вужчою після закінчення виборів, коли місцеві депутати починали використовувати свої владні повноваження і часто суперечили своїм передвиборчим позиціям. Влада й територіальна громада жили, по суті, окремо. Ця проблема стала найнегативнішим наслідком застосування мажоритарної системи на місцях, оскільки фактично знівелювала саму суть місцевого самоврядування як такого.

Основні недоліки застосування пропорційної виборчої системи на місцях в Україні

Місцеві вибори 2006 року були організовані за одним профільним законом, а саме Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та

сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 року, що слід визначити позитивним надбанням української системи законодавства, бо існування одного нормативного акту, який регулює всі види місцевих виборів та уніфікує певні виборчі процедури, значно полегшує процес організації виборів та роботу членів виборчих комісій. Проте щодо типу виборчої системи, яку пропонував цей закон, а саме пропорційної, не спостерігалось стільки позитивних відгуків.

Пропорція виборча система найбільшою мірою залежить від партійного чинника, тому її розглянемо детально. Отже, на основі опрацьованої інформації пропоную наступну класифікацію недоліків цього типу виборчої системи, які найяскравіше були виявлені в українському варіанті застосування:

- *Процедурні недоліки;*
- *Недоліки, викликані застосуванням закритих списків;*
- *Політизованість представницьких органів місцевого самоврядування;*
- *Слабкість процедур підзвітності, підконтрольності депутатів.*

Процедурні недоліки

1. Виникнення диспропорційності щодо представництва окремих територіальних громад у відповідних місцевих радах.

Оскільки партійні списки формуються без урахування необхідності представництва інтересів основних соціальних груп та територіальних громад, виборці не мають змоги впливати на цей процес. Деякі фахівці взагалі вважають, що запровадження пропорційної системи закритих списків на виборах районних та обласних рад суперечить конституційним положенням про статус цих рад, а саме статті 140 Конституції України, в якій дається визначення органів місцевого самоврядування та чітко вказано, що відповідні органи, районні та обласні ради представляють спільні інтереси територіальних громад. У статті 2 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року конкретизовано конституційне визначення місцевого самоврядування як гарантованого державою права та реальної здатності територіальної громади самостійно, тобто через різноманітні форми безпосередньої демократії, або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в

межах Конституції і законів України. За визначенням, органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Часто висловлюється думка, що формування районних і обласних рад за пропорційною виборчою системою з голосуванням в єдиному багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з межами відповідно району та області, суперечить конституційній природі зазначених органів як органів, які представляють спільні інтереси територіальних громад, а не окремих з цих громад. Обласні та районні ради можуть представляти інтереси насамперед виборців, що мешкають на території адміністративно-територіальних одиниць з більш численним населенням, орієнтуючись на інтереси місцевих партійних осередків, які на майбутніх виборах отримають бажане представництво завдяки підтримці цих виборців [3, с.27-28]. Також можна навести приклад Житомирської області, де після виборів 2006 року з 20 районів 11 не мало своїх представників в обласній раді. Тому питання в тому, чи здатна така рада відстоювати інтереси не представлених у ній громад і чи є механізм, за допомогою якого можна було б це відслідкувати. З іншого боку, встановити пряму залежність між порядком формування відповідної ради та спрямованістю її діяльності просто неможливо. Наразі, їх спрямованість може залежати і від інших факторів: наприклад, Закон «Про вибори депутатів Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» не акцентує увагу на включення до виборчих списків кандидатів, що проживають не те, щоб на території різних адміністративно-територіальних одиниць, а на території області, представником інтересів територіальної громади якої вони являються. Таким чином, незважаючи на звернення за тлумаченням цієї частини статті Закону України до Конституційного Суду, поняття конституційності статусу районних та обласних рад можна розуміти і розуміють двояко, що є головним з контраргументів щодо застосування пропорційної системи на місцевих виборах.

2. Складнощі у самовисуванні.

Вибори депутатів міських, районних, районних у містах, обласних рад у 2006 році, як уже відзначалося вище, проводилисяся за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками кандидатів у депутати (далі – виборчі списки) від місцевих організацій політичних партій, виборчих блоків місцевих організацій політичних партій у багатомандатних округах, межі

яких збігаються з межами міста, району, району у місті, області відповідно згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм. У переважній більшості країн Європи передбачена можливість висування не лише партійних, але і позапартійних, незалежних кандидатів. Можливість участі незалежних кандидатів у виборах забезпечується через самовисування списками, висування через виборчі комітети, громадські організації, об'єднання виборців та інші тимчасові утворення. По суті, закріплення права висування кандидатів на місцевих виборах лише за місцевими організаціями партій (блоками) звужує конституційне право громадянина бути обраним до органів місцевого самоврядування, гарантоване частиною першою статті 38 Конституції України, оскільки його реалізація ставиться в залежність від рішень з'їздів місцевих партійних осередків.

Отже, за умов пропорційної системи, громадянин, який цілком логічно бажає реалізувати своє конституційно закріплене пасивне виборче право, де-факто не має шансів це зробити через відсутність достатньої інформації та можливостей. Особливо, якщо мова йде про безпартійного громадянина, не дивлячись на те, що це може бути високоосвічена, авторитетна людина з багаторічним досвідом роботи та високим рівнем підтримки даної кандидатури з боку територіальної громади. Таким чином, відбувається подвійне порушення виборчого права: права громадянина бути обраним до представницького органу місцевого самоврядування, а також права членів територіальної громади обирати своїх представників за власним розсудом і волевиявленням.

Тобто, в питанні пасивного виборчого права громадян політичні партії за умов пропорційної системи мають монополію, а процедура висування кандидатів у депутати не є прозорою та доступною громадянам, тому необхідна регламентація на законодавчому рівні, що буде забезпечувати реалізацію конституційних виборчих прав перш за все громадян, а не політичних партій [4].

3. Можливе протистояння між головою та радою.

Деякі науковці вважають, що пропорційна виборча система призвела до розбалансування систем муніципального правління в тих міських громадах, де партійна приналежність голови не співпадає з партійною більшістю відповідної ради, а це звісно ж навряд чи сприятиме ефективному функціонуванню органів місцевого самоврядування. Згідно із Законом «Про вибори депутатів Верховної

Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» вибори сільських, селищних, міських голів проводилися за мажоритарною системою відносної більшості з голосуванням за кандидатів, висунутих шляхом самовисування або місцевими організаціями партій та виборчими блоками. Проведення виборів голів за цією системою може призвести до того, що обраний за результатами голова не спиратиметься ні на підтримку місцевих організацій партій, представлених у відповідній раді, ні на підтримку виборців, адже мажоритарна виборча система відносної більшості дозволяє бути обраними кандидатам, які підтримуються меншістю виборців. Потенційним результатом цього може стати протистояння голови та місцевої ради. За умов, коли будь-яке розпорядження голови може бути заветоване, а голова в свою чергу, може лише призупинити рішення ради, про ефективне муніципальне управління мови не йде [3, с.37]. У випадку висловлення недовіри депутатами обласної ради голові, що можливо кваліфікованою більшістю голосів, президент повинен відправити останнього у відставку. А це можливість для усунення за політичними мотивами. Тим більше, що формально голова повинен контролювати діяльність відповідної ради, а за умови ретельного виконання ним цих обов'язків, це вже невигідно для місцевих політиків [5, с.41].

Це ще одна суперечність, яка потребувала вирішення законодавчим шляхом.

4. Некомпетентність депутатів.

Вибори на пропорційній основі призвели до кардинального оновлення корпусу депутатів - до 80%. Через «жорсткість» виборчих списків до місцевих рад пройшла достатня кількість осіб, що не мали досвіду в сфері місцевого самоврядування. В гіршому випадку за гучними прізвищами першої п'ятірки кандидатів у представницькі органи місцевого самоврядування потрапили випадкові особи з метою лобіювання власних інтересів та вирішення особистих проблем. Звідси непрофесіоналізм та безвідповідальність.

Недоліки, викликані застосуванням закритих списків.

1. Персоніфікованість виборів.

Найчастіше виборець підтримує виборчий список певного партійного осередку лише через особистісні якості лідера чи кандидата, що стоїть на чолі списку. Програмні положення практично не впливають на волевиявлення виборців. Останнім часом політичні сили все більше грошей вкладають у популяризацію власного

бренду, яким являється лідер партії, і все менше часу на розробку політичних програм, тим більше, що вони (програми) мають здебільшого декларативний характер та засновані на відвертому популізмі, який не має нічого спільного з вирішенням нагальних соціально-економічних питань.

Проте необхідно голосувати не тільки за харизматичного лідера, над іміджем якого працює команда фахівців, а, в першу чергу, за партійну програму, ідеологію, яку вона пропонує та концепції, на яких базується. Може здатися, що застосування закритих списків - це якраз і є часткове вирішення цієї проблеми, бо таким чином виборець обирає партію чи блок, не відмічаючи безпосередньо кандидатів у депутати. Але, насправді в цьому і помилка, бо програмні положення самі не виконаються, для їх застосування на практиці, а не тільки декларації на папері, необхідні професійні депутати, фахівці своєї справи, які знають, як втілити передвиборні обіцянки в життя. При застосування пропорційної виборчої системи за відкритими списками виборець має змогу підтримати певну партію з конкретною програмою та обрати безпосередньо тих кандидатів, які, на думку виборця, найефективніше її виконають [5, с.42-43], а при закритих списках – ні.

2. Розрив зв'язку між кандидатом у депутати та виборцем.

Цей недолік, як і майже всі попередні та наступні, взаємопов'язані, бо жодне поняття, а тим більше таке складне як виборча система, не слід розглядати окремо, а лише в комплексі. Тож експерти вважають, що виборці позбавляються дієвих важелів впливу на депутатів. Теоретично можливо відкликати безвідповідального депутата у випадку невиконання ним своїх обов'язків, але відсутній механізм втілення цього в життя. Та й саму проблему це не вирішить, бо на місце відкликаного за запитом виборців депутата прийде наступний у виборчому списку. І гарантій, що другий чи третій буде більш професійним чи відповідальним немає. У більшості випадків виборці навіть не знають, хто захищає їхні інтереси у представницьких органах місцевого самоврядування через недоступність інформації про всіх кандидатів у виборчому списку. Таким чином не має складнощів провести осіб, чиєю метою є лише вирішення власних проблем і досягнення власних цілей. Саме тому після місцевих виборів-2006 і поставало питання про «напіввідкриті» чи «відкриті списки», при застосування яких стає доцільним і необхідним закріплення процедури відкликання. Депутат, що

отримав персональну підтримку виборців, буде змушений виконувати такі обов'язки як прийом громадян, громадські слухання, а також приймати до розгляду їх звернення та доручення [3, с.29-30].

3.Зменшення особистої відповідальності депутатів.

Це наслідок попереднього недоліку, а саме розриву зв'язку між кандидатом у депутати та виборцем. Якщо відсутні преференції, то відсутній і стимул наполегливо працювати, зміцнювати авторитет та популярність, бо все одно голосування проходить за закритими списками, виборці не мають змоги оцінити старання депутата, оскільки все залежить від того, на яке місце у виборчому списку партія прийме рішення поставити даного депутата.

Отже, у 2006 році голосування за закритими, жорсткими списками відбувалося майже «всліпу» через відсутність інформації про кандидатів у депутати, включених до даного списку. До речі, деякі експерти вважають застосування закритих виборчих списків недемократичним. Як вже зазначалось вище в європейських країнах здебільшого використовуються «напіввідкриті» або «відкриті» списки кандидатів у депутати, хоча є і винятки (наприклад, Німеччина). Використання жорстких списків актуальне за умов високого рівня партійної дисципліни та політичної культури, встановленні додаткових вимог до кандидатів у депутати та розробці механізмів притягнення до відповідальності [5, с.34].

Політизованість органів місцевого самоврядування.

Цей недолік пропорційної системи виразився у залежності депутата від фракції. Не завжди очікувані дії від депутата-мажоритарника будуть співпадати з програмою партії, до якої він належить і в більшості випадків пріоритет надається саме партійним вимогам, а не виборцю. Крім того, політизованим стає сам передвиборчий процес, який акцентує на партійній складовій, АН не на соціально-економічній сфері, яка дуже важлива на місцевому рівні.

Слабкість процедур підзвітності, підконтрольності депутатів.

В цьому питанні у 2006 році відбулися зрушення. Мається на увазі зняття недоторканості з депутатів місцевих рад. 4 квітня 2006 року згідно з новою редакцією закону про статус депутатів місцевих рад, для притягнення їх до кримінальної відповідальності непотрібен дозвіл відповідної ради. Водночас, кримінальну справу проти депутатів місцевих рад може порушити лише генеральний прокурор, заступник генпрокурора, прокурор Криму, прокурори Києва та

Севастополя. Про порушення справи протягом одного дня має бути повідомлено відповідну раду. Запобіжний захід щодо депутатів місцевих рад, зокрема, підписка про невиїзд, визначається судом, про що також інформується рада. Нарешті, представників громади визначили рівними, а не вищими за громаду. Стаття 10 Закону України "Про статус депутатів місцевих рад" встановлює обов'язок періодичного (не рідше одного разу на півроку) інформування депутатом виборців округу "про роботу місцевої ради та її органів, про виконання планів і програм економічного і соціального розвитку, інших місцевих програм, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборці" [6, с.27-30]. Але, як правило, цього не відбувається, і питання не в тому, чи відбувається, а тому, наскільки правдива інформація пропонується громадськості. Та основним наслідком "пропорціоналізації" місцевих виборів стала ліквідація інституту відкликання депутата місцевої ради в містах, районах у містах, районах та областях. Оскільки відкликання депутата є формою несення ним відповідальності за невиконання своїх обов'язків, наразі відсутній механізм контролю діяльності депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, а отже, і механізм притягнення їх до відповідальності. Що, звичайно ж, вплинуло на якість роботи депутатів та розірвало чи принаймні послабило зв'язок між депутатом як представником громади та виборцем.

Змішана виборча система на останніх місцевих виборах

Між тим у 2010 році законодавець спробував знівелювати цей недолік – місцеві вибори (на рівні міст і областей) того разу вже відбувалися за змішаною системою (у співвідношенні 50% на 50%). З одного боку, це допомогло зменшити відірваність місцевих обранців від територіальних громад – адже половина з них ставали "заручниками" конкретної територіальної громади. А з іншого боку така ситуація внесла дихотомію всередину самого представницького органу, адже тепер інша половина депутатів (обраних за списками партій) фактично ставала "привілейованою", тобто де-факто не підзвітною територіальному електорату, а відповідальною лише перед місцевим осередком партії. Це, погодьтеся – теж не зовсім адекватно. Відтак проблема оптимального виборчого законодавства для місцевого рівня на сьогодні залишається відкритою. Повернення

до старої мажоритарної, або пропорційної – чи збереження змішаної: наразі однозначної відповіді на це питання нема.

На наш погляд, повернення до однієї з "чистих" версій (мажоритарної чи пропорційної) виборчої системи на місцевому рівні є нераціональним кроком. Але при цьому необхідно вдосконалення правового регулювання процесу формування представницьких органів самоврядування та оптимізація статусу депутата місцевої ради [6, с.36-46]. Пропорційна система сприяє зростанню ролі політичних партій та політичному структуруванню суспільства, але невиправдано збільшує роль партійних лідерів у проведенні виборів, оскільки саме лідери партій мають вирішальний вплив на формування списку кандидатів. Запровадження пропорційної виборчої системи відповідає світовим тенденціям: практично всі країни Західної та Центральної Європи застосовують пропорційні виборчі системи. Звичайно, Україні треба вдосконалювати політичну систему, сприяти чіткішому політичному структуруванню суспільства. Для цього необхідно забезпечувати пропорційне відображення суспільних настроїв у виборних органах. Але так само потрібно піднімати і роль громадянина в суспільних процесах, в управлінні державою, без чого все інше залишиться порожньою декларацією [7, с.15-26].

Разом з тим, зважаючи на останні процеси на Сході України, вважаємо, що мажоритарна виборча система у чистому вигляді на місцевих виборах теж не є оптимальною. Оскільки в такому разі Україна може отримати ситуацію, коли у низці регіонів наша держава наразиться на ситуацію, в якій до локальної влади прийдуть особи, які хоча, можливо, дійсно будуть авторитетними серед пересічних виборців, проте можуть становити загрозу територіальній цілісності держави в цілому.

Тому, на наш погляд, в плані реформування локального виборчого законодавства слід відштовхуватися або від змішаної виборчої системи, коли частина депутатів представлятимуть регіон, а частина політичну позицію, що вписана в загальнонаціональну архітектоніку політичної системи. Або варто проаналізувати плюси і мінуси пропорційної виборчої системи з відкритими списками, коли з одного боку на локальні посади претендуватимуть особи, які представлятимуть загальнонаціональні партії (а відтак це стане певним бар'єром для їх можливих сепаратистських інтенцій), а з

іншого виборці матимуть можливість вказати на найбільш бажаних для себе осіб зі списку, що його пропонуватиме певна політична сила.

Список використаних джерел

1. Горшков Д.М., Кампо В.М., Петренко Є.М. Політичні партії та місцеві вибори. - К., 2001. – 49 с.
2. Ткачук А. Виборча система для України. - К., 1995. – 134 с.
3. Місцеві вибори в Україні: проблеми правового регулювання / за ред. Д.С Ковриженка.- К., 2006. – 136 с.
4. Захарченко А. Про вибори депутатів місцевих рад. Режим доступу - http://www.parlament.org.ua/index.php?action=draft_art&dtopic=3&ar_id=1154&ch_id=&as=0
5. Шляхи оптимізації виборчої системи для парламентських виборів в Україні.- К., 2007. – 82 с.
6. Дуда А.Запровадження пропорційної системи на місцевих виборах в контексті комунікативних зв'язків влади і громади в Україні//Питання ефективної комунікації політичних партій з виборцями в контексті формування публічної політики: пріоритети розвитку.-К., 2000. – 80 с.
7. Кафарський В.І. Пропорційна система виборів: проблеми законодавчого регулювання // Бюл. М-ва юстиції України. - 2006. - №12. – С.15-26.

Lyubomyr Skochylyas. Forming of local authorities in Ukraine: electoral instruments on a background the political calls

Analysed features of electoral process in Ukraine at local level, realizable estimation of the different electoral systems which were used for years independence. Conclusion is drawn that configuration of electoral constituent of the political system during forming of local authorities needs improvement with a purpose, from one side, maximal presentation of interests of society, from other is providing of integrity and unity of the state.

Keywords: *elections of local authorities, proportional electoral system, majority electoral system, mixed electoral system.*