

Z badań przeprowadzonych przez GUS wynika, że wprowadzenie przepisów ułatwiających przekraczanie granicy znacząco wpłynęło na ożywienie ruchu w pasie przygranicznym. Liczba obywateli Ukrainy, którzy zamieszkiwali w pasie do 30 km od granicy i po przekroczeniu granicy poruszali się w odległości do 30 km od granicy w II kwartale 2010 roku, była 2,3 razy większa niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. Podobnie kształtował się wzrost wydatków Ukraińców w Polsce w tym pasie. Z kolei liczba obywateli Ukrainy, którzy zamieszkiwali w strefie powyżej 30 km od granicy lub po przekroczeniu granicy poruszali się w odległości powyżej 30 km od granicy, spadła o 3,7% w porównaniu z II kwartałem 2009 roku, a ich wydatki spadły o 13,8%¹⁷.

Należy zaznaczyć, iż mimo początkowych obaw umowa zawarta między Polską a Ukrainą dotycząca małego ruchu granicznego wpłynęła pozytywnie na rozwój kontaktów między obu państwami. Uprościła ona i ułatwiła przemieszczenie się obywateli obu stron zamieszkujących strefę przygraniczną. Dodatkowo otworzyła przed mieszkańcami Polski i Ukrainy szerokie możliwości kontaktów biznesowych.

Summary

This article introduces a series of problems related to the implementation of the agreement on small border traffic rules. The agreement between the Polish and Ukraine was signed in 2008. The author presents the general characteristics of the interstate agreement. A comprehensive evaluation of the operation of the agreement is positive. The agreement enables them to develop contacts between Polish and Ukraine.

Tatiana Słobodian
(Iwano-Frankiwnsk)

System wyborczy do organów samorządu terytorialnego na Ukrainie i w Polsce: analiza porównawcza

Niemalże we wszystkich współczesnych krajach władza na poziomie społeczności lokalnej sprawowana jest przez specjalnie sformowane organy samorządowe, które wybierane są na podstawie powszechnego, równego, bezpośredniego prawa wyborczego, za pomocą tajnego głosowania. Podstawowe zasady funkcjonowania samorządów lokalnych są zagwarantowane w konstytucjach i mają swoje miejsce w naukach o prawie konstytucyjnym, aczkolwiek w niektórych państwach, np. postsocjalistycznych i innych, została stworzona nowa dziedzina wiedzy – nauka o samorządach lokalnych. W Wielkiej Brytanii sprawy samorządów lokalnych regulowane są poprzez normy prawa administracyjnego¹.

Funkcjonowanie samorządów terytorialnych Polski i Ukrainy opiera się na zasadach wyznaczonych przez *Europejską Kartę Samorządów Lokalnych*, która została przyjęta w Strasburgu 15 października 1985 roku. Świadczy o tym treść ustawodawstwa o samorządach terytorialnych, jak i ratyfikacja karty przez parlamenty obu państw. Zgodnie z artykułem trzecim, sensem samorządów lokalnych jest ich prawo i zdolność, oczywiście w granicach obowiązujących norm, do sprawowania władzy i regulowania części spraw obywatelskich w interesie miejscowej ludności². To właśnie miejscowy interes, interes społeczności lokalnej, zawsze musi stanowić centrum uwagi organów samorządu terytorialnego. Funkcjonowanie i rozwój

¹ *Konstytucjonnoje prawo zarubeżnych stran*, red. M.W. Baglaja, J.I. Lejbo, L.M. Entina, Moskwa 2003, s. 291.

² *Jewropejskij tyżdeń miscewoji demokratiji ta joho provedennja w Ukraini*, [w]: *Zbirnyk dokumentiw, statej i materialiw*, Iwano-Frankiwnsk 2009, s. 9.

¹⁷ Ibidem, s. 44.

samorządów terytorialnych jest wyznacznikiem każdego demokratycznego państwa. Zgodnie z postanowieniami konstytucji na Ukrainie uznaje się i zapewnia ciągłość funkcjonowania samorządu terytorialnego, co oznacza, że prawem miejscowej społeczności jest samodzielne decydowanie w sprawach jej dotyczących, w granicach prawodawstwa ukraińskiego, określonego w Konstytucji i ustawach³. Postanowienia konstytucji świadczą o tym, że Ukraina nie tylko uznaje i daje gwarancję istnienia samorządu terytorialnego, ale także uważa go jako jedną z fundamentalnych zasad funkcjonowania państwa i społeczeństwa demokratycznego.

Rzeczpospolita Polska i Ukraina mają wiele cech wspólnych, zwłaszcza można wymienić tutaj cechy polityczne (na przykład system partyjny), prawne (jednakowy ustrój polityczny, system państwowy) i tak dalej. Sukcesy Polski w sprawach samorządu terytorialnego, a zwłaszcza w jego tworzeniu, pobudzają Ukraińców do badania polskich doświadczeń.

Współczesny system samorządu terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej został stworzony w wyniku reformy samorządowej, której celem było dostosowanie terytorialnej struktury Polski do ogólnoeuropejskich standardów w przeddzień wstąpienia kraju do Unii Europejskiej. Reforma wprowadziła trójstopniowy podział jednostek terytorialnych (gmina – powiat – województwo) zamiast dwustopniowego (gmina – województwo). Kolejnym celem reformy była decentralizacja władzy i przekazanie organom władzy lokalnej znacznej części uprawnień. Reforma ostatecznie zaczęła obowiązywać 1 stycznia 1999 roku. Na dzień dzisiejszy Polska podzielona jest na 16 województw, 379 powiatów i 2478 gmin.

Ważnym wydarzeniem dla władzy samorządowej Rzeczypospolitej Polskiej było uchwalenie przez Sejm 17 października 1992 roku *Ustawy Konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*⁴. Ustawa ta nazywana była *Małą Konstytucją Rze-*

czypospolitej Polskiej. Znaczenie tego dokumentu polega na tym, że z chwilą jego wejścia w życie przestała obowiązywać *Konstytucja PRL* z 22 lipca 1952 roku.

Mała Konstytucja znacznie poszerzyła zakres uprawnień organów samorządowych, aczkolwiek nie wprowadziła istotnych zmian do koncepcji władzy lokalnej. Istotnym było to, że ustawa wprowadziła podstawowe zasady prawa wyborczego do organów samorządu terytorialnego, przede wszystkim: zasadę powszechności, równości wyborów i tajnego głosowania, a także uregulowała kwestie lokalnych referendów. Przyjęcie Małej Konstytucji miało istotne konsekwencje w kwestii modernizacji i transformacji polskiego ustroju konstytucyjnego.

2 kwietnia 1997 roku Sejm II kadencji przyjął podstawowy dokument prawny – *Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej*, która obowiązuje do dnia dzisiejszego. Rozdział VII (zawierający 9 artykułów) *Konstytucji RP* poświęcony został samorządowi terytorialnemu. Zgodnie z art. 163, samorząd terytorialny sprawuje władzę nad społecznością lokalną w kwestiach nie regulowanych przez *Konstytucję* i nie przewidzianych przez ustawy dla innych organów władzy państwowej⁵. Jednostki samorządu terytorialnego sprawują swoją władzę poprzez organy prawodawcze i wykonawcze. Prawo wyborcze i porządek wyborów, a także wyłonienie organów wykonawczych jednostek samorządowych, zgłoszenia kandydatów i przeprowadzenie wyborów oraz warunki ich funkcjonowania, ma określać ustawa. Na poziomie *Konstytucji* były jedynie określone podstawowe zasady wyborów lokalnych. Zgodnie z art. 169 wybory do organów prawodawczych są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym. Wewnętrzna struktura jednostek samorządu terytorialnego jest określana przez akty prawne wydawane przez organy prawodawcze⁶.

Badania i analiza ordynacji wyborczej Rzeczypospolitej Polskiej do organów samorządu terytorialnego od 1990 roku pozwoliły ułożyć periodyzację systemu wyborczego. Mając za kryterium zmiany ordy-

³ *Konstytucja Ukrainy. Pryjnjata na p'jatij sesjiji Werchownoji Rady Ukrainy 28 czerwnja 1996 roku*, Kijów 1997, s. 79.

⁴ *Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym* (Dz.U. z 1992 r., nr 84, poz. 426).

⁵ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 roku (wersja elektroniczna): <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (Pobrano: 10 II 2012).

⁶ *Ibidem*.

nacji wyborczej, można wydzielić następujący porządek chronologiczny transformacji ordynacji wyborczej RP do organów samorządu terytorialnego:

- pierwszy etap (1990 rok) – odnowienie samorządu terytorialnego, ustanowienie większościowej ordynacji do rad gmin w miastach do czterdziestu tysięcy mieszkańców i proporcjonalnej – dla miast powyżej czterdziestu tysięcy;
- drugi etap (1998 rok) – wprowadzenie samorządu terytorialnego na szczeblu powiatów i województw oraz ustanowienie większościowej ordynacji – w gminach o liczbie mieszkańców do dwudziestu tys., proporcjonalnej – w gminach większych niż dwadzieścia tysięcy mieszkańców, w miastach na prawach powiatu, do rad powiatów i sejmików województw (próg wyborczy 5%);
- trzeci etap (2002 rok) – wprowadzenie ordynacji większościowej, bezwzględnej większości głosów w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast;
- czwarty etap (2011 rok) – przyjęcie ordynacji wyborczej RP, która wprowadzała ordynację większościową do rad gmin, niezależnie od ilości mieszkańców oraz proporcjonalną – w wyborach do rad powiatów i sejmików wojewódzkich.

Dyskusje odnośnie ustanowienia wyborczego systemu odbywały się również w Polsce, przed przyjęciem pierwszego systemu prawnego dotyczącego wyborów samorządowych w 1990 roku, zatytułowanego *Ordynacja wyborcza do rad gmin*, a także później, przed przyjęciem *Ordynacji wyborczej do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich* w 1998 roku, oraz przed przyjęciem *Ordynacji wyborczej o bezpośrednim wyborze wójtów burmistrzów i prezydentów miast*, która została przyjęta 20 czerwca 2002 roku.

Przed uchwaleniem pierwszej ordynacji wyborczej do rad gmin w Sejmie od początku przeważał pogląd wspierający system proporcjonalny, który podtrzymywali nie tylko posłowie, ale także liderzy partii niebędących w parlamencie oraz Episkopat. Koncepcję większościową Senatu wspierały komitety obywatelskie⁷.

Podczas prac nad projektami ustaw o bezpośredniej ordynacji wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, najwięcej dyskusji miało miejsce wokół tego, czy wybory mają odbywać się w jednej, czy w dwóch turach, czy za pomocą względnej, czy bezwzględnej większości głosów. Na przykład Witold Gintowt-Dziewiałowski (Sojusz Lewicy Demokratycznej), jeden z zastępców szefa sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, optował za głosowaniem w jednej turze, argumentując to tym, że po pierwsze – jak mówi doświadczenie – frekwencja w czasie drugiej tury jest niska, a po drugie – to dodatkowe koszty (ok. 150 milionów zł-tych). Inny zastępca szefa sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej – Waldy Dzikowski (Platforma Obywatelska) – optował za wyborami w dwóch turach, podobnie jak inni posłowie Platformy Obywatelskiej. Posłowie PO opowiedzieli się za wyborem wójtów, burmistrzów i prezydentów miast za pomocą bezwzględnej większości głosów, aby do drugiej tury weszli tylko dwaj kandydaci, którzy otrzymali najwięcej głosów w pierwszej turze⁸.

Ewolucję wyborczego systemu Ukrainy do organów samorządu terytorialnego można natomiast podzielić na następujące etapy:

- etap pierwszy (1994 rok) – przyjęcie większościowej ordynacji zarówno przy wyborze parlamentarzystów, jak i osób stojących na czele wsi, osiedli typu miejskiego, miast, dzielnic miejskich, Rad Obwodowych; za wybranego na stanowisko radnego uważało się kandydata, który otrzymał w wyborach największą ilość głosów, pod warunkiem, że przekroczył 10% próg wyborczy, natomiast za wybranego na stanowisko przewodniczącego rady uważało się kandydata, który otrzymał najwięcej głosów, pod warunkiem że zagłosowało na niego więcej niż 25% wyborców⁹;
- etap drugi (1998 rok) – przyjęcie nowej ordynacji wyborczej przy wyborze członków rad lokalnych oraz osób stojących na czele wsi, osiedli typu miejskiego i miast, wprowadzającej sys-

⁷ A.K. Piasecki, *Władza w samorządzie terytorialnym III RP: teoria i praktyka kadencji 1990–2002*, Zielona Góra – Łódź 2002, s. 106.

⁸ B. Kalinowska, *Spór o kompetencje*, „Wspólnota” 2002, nr 10, s. 18.

⁹ *Zakon Ukrainy „Pro wybory deputatiw i holiw sil’skich, setyszcznych, rajonnych, miśkich, rajonnych u mistach, oblasnych Rad”*, 24 II 1994.

tem większościowy tak przy wyborze radnych, jak i przewodniczących rad¹⁰;

- etap trzeci (2004 rok) – wprowadzenie ordynacji większościowej przy wyborze radnych w radach wsi i osiedli typu miejskiego, osób stojących na czele wsi, osiedli typu miejskiego i miast oraz ordynacji proporcjonalnej – przy wyborze radnych w miastach, rejonach i obwodach¹¹;
- etap czwarty (2010 rok) – wprowadzenie mieszanej (większościowo-proporcjonalnej) ordynacji wyborczej przy wyborach radnych obwodowych, rejonowych, miejskich, radnych w dzielnicach miejskich, według której: 1) połowa całkowitej ilości radnych odpowiedniej rady zostaje wybrana z list wyborczych, wystawionych przez miejscowe organizacje polityczne w okręgach wielomandatowych (tak więc zgodnie z systemem proporcjonalnym); 2) połowa całkowitej ilości radnych odpowiedniej rady zostaje wybrana za pomocą większościowej ordynacji, w jednomandatowych okręgach wyborczych; wybory radnych do rad wsi, osiedli typu miejskiego oraz osób stojących na czele wsi, osiedli typu miejskiego są przeprowadzane według ordynacji większościowej¹².

Widzimy więc wyraźnie, że proces tworzenia efektywnego samorządowego systemu wyborczego na Ukrainie jest jeszcze daleki od ideału, a funkcjonujący system władzy samorządowej stoi przed szeregiem problemów, których rozwiązanie jest niezbędne, sam zaś system potrzebuje dogłębnej analizy. To właśnie od samorządowych wyborów, od wyłonienia w ich rezultacie efektywnych organów samorządu terytorialnego i współdziałania tych organów ze strukturami państwowymi na poziomie lokalnym, zależy efektywność re-

gionalnej polityki. A to oczywiście jest gwarantem stałego gospodarczego rozwoju nie tylko regionów, ale i całej Ukrainy.

O znaczeniu tego problemu świadczy także i to, że w parlamencie ukraińskim 12 maja 2010 r. odbyła się debata parlamentarna na temat *Reformy prawodawstwa Ukrainy dotyczącego wyborów terytorialnych w interesie społeczności lokalnej*. W debacie tej brały udział 563 osoby, a w szczególności: zaproszeni przedstawiciele administracji prezydenta, centralna wyborcza komisja, przedstawiciele władzy sądowniczej, przedstawiciele władzy wykonawczej, organizacji międzynarodowych, partii politycznych, związków obywatelskich, parlamentarzyści, naukowcy, eksperci. Większość obecnych jednak stanowili przedstawiciele samorządów terytorialnych.

Reforma prawodawstwa Ukrainy, dotyczącego wyborów samorządowych ma wyjątkowe polityczne, ekonomiczne i międzynarodowe znaczenie. I od rozwiązania tego problemu zależy będzie w jakim kierunku, i w jakim tempie, będzie rozwijać się Ukraina i jaką przyszłość będą mieli Ukraińcy, ponieważ terytorialne stowarzyszenia są pierwszym ogniwem w konstrukcji władzy publicznej i mają bezpośredni związek z jedynym źródłem formowania władzy i jedynym źródłem władzy – narodem.

Niefektywność systemu samorządów terytorialnych i niezdolność ich organów do rozwiązywania problemów dnia codziennego obywateli, szczególnie ukazała się w ostatnich latach. Jedną z przyczyn takiej sytuacji jest brak prawdziwej, finansowej i materialnej niezależności organów samorządu terytorialnego, a przez to ich odpowiedzialności przed społecznością lokalną. Jednak sytuacja ta jest spowodowana nie tylko złym systemem tworzenia lokalnych budżetów, kryzysowymi zjawiskami w sferach gospodarczych i politycznych, ale jest bezpośrednio powiązana z systemem tworzenia organów samorządu terytorialnego, wprowadzonego w 2004 roku ustawą *O wyborach deputatów Werchownej Rady Autonomicznej Republiki Krymu, miejskich rad, osób stojących na czele wsi i osiedli miejskiego typu*. W ustawie przewidziano, że wybory radnych do obwodowych, rejonowych, dzielnicowych w miastach i miejskich rad Werchownej Rady Autonomicznej Republiki Krymu odbywają się w systemie proporcjonalnym. A prawo do uczestnictwa w podziale mandatów otrzymują miejscowe organy partii i bloków, które prze-

¹⁰ *Zakon Ukrainy „Pro wybory deputatów miejscowych rad ta sil'skych, sełyszcznych, miśkych holiw”, 14 I 1998, Nr 14/98-BP.*

¹¹ *Zakon Ukrainy „Pro wybory deputatów Werchownoji Rady Awtonomnoji Respubliki Krym, miejscowych rad ta sil'skych, sełyszcznych, miśkych holiw”, 06 IV 2004, Nr 1667-IV.*

¹² *Zakon Ukrainy „Pro wybory deputatów Werchownoji Rady Awtonomnoji Respubliki Krym, miejscowych rad ta sil'skych, sełyszcznych, miśkych holiw”, 10 VII 2010, Nr 2487-VI.*

kroczyły trzyprocentowy próg wyborczy. Możliwość wysuwania kandydatów na radnych w jednym wielomandatowym okręgu wyborczym, na podstawie tego prawa, nadano tylko miejscowym partiom i blokom. Względna większościowa ordynacja wyborcza była, niestety, zachowana tylko przy formowaniu wiejskich rad i rad osiedli miejskiego typu i przy wyborach wiejskich zarządców oraz zarządców osiedli miejskiego typu.

Proporcjonalna ordynacja wyborcza z głosowaniem na zamknięte listy kandydatów zniszczyła związek społeczności lokalnej między radnym a wyborcą. Wyborcy pozbawieni są wpływu na radnych, którzy faktycznie nie reprezentują ich interesów w odpowiedniej radzie. Poza tym, jeśli w przypadku ordynacji większościowej wyborca przynajmniej wiedział, kto reprezentuje jego interesy w radzie, to w warunkach formowania rad poprzez ordynację proporcjonalną pozbawiony został takiej możliwości.

Wprowadzenie w wyborach samorządowych proporcjonalnej ordynacji wyborczej faktycznie uniemożliwia odnowienie władzy, a całkowicie zamknięte listy prowadzą do wpisywania na nie ludzi, nie mających żadnych powiązań ze społecznością lokalną. Częściowo problem ten rozwiązano w 2010 roku wraz z przyjęciem nowego prawa wyborczego, które przewiduje zastosowanie mieszanej (większościowo-proporcjonalnej) ordynacji wyborczej przy wyborach radnych rad obwodowych, rejonowych, miejskich i dzielnicowych w miastach¹³.

Podane argumenty świadczą na korzyść potrzeby dokonania rewizji systemu tworzenia odpowiednich rad. W tym wypadku miałyby sens powrót do ordynacji większościowej.

Jeśli mówić o wprowadzeniu systemu względnej większości w wyborach naczelnych władz lokalnych, to należy stwierdzić, że powoduje to częste konflikty między władzami a miejscową radą. Nie pojedynczymi są wypadki, kiedy zwycięzca w wyborach na stanowisko we władzy naczelnej otrzymał mniejszą ilość głosów, niż oddano na wszystkich innych kandydatów. Szczególnie aktualny ten problem jest w przypadku wielkich miast, gdzie zazwyczaj wygrywają kandydaci, którzy otrzymują wsparcie od silnych partii politycznych. Jednak często są oni nieznanymi większości społeczności lokalnej.

Dlatego jednym z zadań reformy ustawodawstwa o wyborach samorządowych powinno być wyszukiwanie rozwiązania tego konfliktu; świadczy o tym znaczna ilość projektów prawnych dotyczących tej kwestii, zarejestrowanych w ukraińskim parlamencie. Nie może być wybranym przez całą społeczność danego terytorium zarządca, który zależny jest od układów panujących wśród deputowanych.

W wyborach samorządowych było by dobrze wykorzystać doświadczenia Polski i zastosować system większości bezwzględnej, która funkcjonuje przy wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, i która przewiduje możliwość przeprowadzenia drugiej tury, w przypadku kiedy kandydat nie otrzymał więcej niż pięćdziesięciu procent głosów w pierwszej turze.

Warto zaznaczyć, że na Ukrainie próbowano już wprowadzić system bezwzględnej większości głosów w wyborach na prezydentów miast. W marcu 2009 roku do parlamentu Ukrainy wniesiono dwa projekty ustaw. Jeden projekt przewidywał zmianę ustawy *O wyborach deputatów Werchownej Rady Autonomicznej Republiki Krymu, miejskich rad, osób stojących na czele wsi i osiedli miejskiego typu* (zaproponowano wprowadzenie drugiej tury przy wyborze prezydentów miast) Nr 3051, i został wniesiony przez posła K. Kułykowa. Drugi projekt Nr 3051-1 został przygotowany przez grupę deputatów (z partii Nasza Ukraina – Narodowa Samoobrona – M. Katerynczuka, O. Omelczenkę, W. Kaškiwa, z Bloku Julii Tymoszenko – O. Bondara, W. Bondarenkę, z Komunistycznej Partii Ukrainy – A. Martyniuka, z Partii regionów – O. Kotusjewa).

Projekt ustawy Nr 3051 przewidywał, że wybory prezydentów miast miałyby być przeprowadzane zgodnie z zasadą bezwzględnej większości w okręgu jednomandatowym, którego granice pokrywać się miały z granicą miasta, zgodnie z obowiązującym podziałem terytorialnym. Powtórne głosowanie miało by zostać zarządzone przez okręgową komisję wyborczą trzy tygodnie po pierwszym głosowaniu, jeżeli w pierwszej turze startował więcej niż jeden kandydat, i jeżeli w pierwszym głosowaniu żaden kandydat – na stanowisko prezydenta miasta – nie otrzymał więcej niż 50% głosów¹⁴. Inny projekt

¹³ Ibidem.

¹⁴ Projekt Zakonu pro wnesennja zmin do Zakonu Ukrainy „Pro wybory deputativ Werschownoji Rady Awtonomnoji Respubliki Krym, miscewych rad ta sil'skich, sehyszcznych, miškich holiw” (szczodo obrannja miškich holiw u dwa tury), 13 III

ustawy, opracowany przez grupę posłów, przewidywał wprowadzenie systemu większości bezwzględnej w miastach, w których liczba ludności przekracza 75 tysięcy mieszkańców¹⁵.

W czasie rozpatrywania przedstawionych projektów ustaw w marcu 2009 roku, Parlament Ukrainy odrzucił projekt Nr 3051, zaproponowany przez posła K. Kułykowa i przyjęła w pierwszym czytaniu *Projekt ustawy o wniesieniu zmian do Ustawy O wyborach deputatów Werchownej Rady Autonomicznej Republiki Krymu, miejskich rad, osób stojących na czele wsi i osiedli miejskiego typu* (odnośnie wprowadzenia systemu absolutnej większości przy wyborach prezydentów miast) Nr 3051-1. Do rozpatrzenia tegoż projektu ustawy w drugim czytaniu parlament Ukrainy powrócił niemalże po roku. Przeciwno uchwaleniu projektu Nr 3051-1 głosowało jedynie 194 deputowanych.

Problem jednoczesnego przeprowadzania wyborów parlamentarnych i samorządowych, który wywołał wiele niezadowolonych na Ukrainie i doznał istotnej krytyki ze strony międzynarodowych obserwatorów, dość niespodziewanie rozwiązał się w wyniku przeprowadzenia wcześniejszych wyborów parlamentarnych jesienią 2007 roku. W tej kwestii także można by było skorzystać z doświadczenia Polski i zaplanować termin przeprowadzenia wyborów samorządów rok po wyborach parlamentarnych.

Reforma prawa wyborczego na szczeblu samorządowym powinna nie tylko uwzględniać ukraińskie dotychczasowe doświadczenia, ale też powinna uwzględniać wnioski ogólnoeuropejskie, bliskie Ukraincom pod względem historycznym, kulturowym, mentalnym. W szczególności dobrym przykładem może być tutaj Rzeczpospolita Polska.

2009, Nr 3051; Inicjator zakonoprojektu K. Kułykow, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33136, (Pobrano: 10 II 2012).

¹⁵ *Projekt Zakonu pro wnesennja zmin do Zakonu Ukrainy „Pro wybory deputatw Werchownoji Rady Awtonomnoji Respubliki Krym, miscowych rad ta sil'skich, setyszcznych, miškich holiw” (szczodo obrannja miškich holiw za mažorytarnuju systemoju absoljutnoji bil'szostji)*; Inicjatory zakonoprojektu M. Katerynczuk, O. Bondar, A. Martyniuk, O. Omelczenko, W. Kaškiw, W. Bondarenko, O. Kostusjew, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34796, (Pobrano: 10 II 2012).

Zatem wyłonione w wyniku wyborów przedstawicielstwo obywateli ma odpowiadać realnej woli wyborców. Bezwarunkowe dotrzymanie tych zasad jest najważniejszym elementem demokracji.

System wyborczy powinien być w oczach wyborców sprawiedliwy i obiektywny. Jeżeli nie akceptuje go społeczeństwo, wyniki wyborów zawsze będą sprawiać wrażenie zmanipulowanych i nieuczciwych. Poziom uznania społecznego wybranych w ten sposób organów zawsze będzie niewysoki.

Pozytywnym zjawiskiem stało się przyjęcie przez Rzeczpospolitą Polską w 2011 roku *Kodeksu Wyborczego*. Na chwilę obecną wszystkie wybory w Polsce odbywają się na podstawie jednego aktu prawnego, który zunifikował całe prawo wyborcze. *Kodeks Wyborczy* określa prawa i zasady zgłaszania kandydatów, przeprowadzania i warunków, w jakich mają się odbywać wybory do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej; Prezydenta RP; wyborów do Parlamentu Europejskiego; organów samorządu terytorialnego; wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Na skutek przyjęcia nowego kodeksu zmieniło się wiele zasad, które dotychczas regulowały przeprowadzanie wyborów. Jedną z innowacji, którą wprowadził niniejszy akt jest możliwość przeprowadzenia głosowania w ciągu dwóch dni (takie rozwiązanie może zarządzić organ, który wyznacza datę wyborów – w przypadku wyborów samorządowych jest to premier), a także możliwość głosowania korespondencyjnego dla osób, które przebywają za granicą. Osoba, która pragnie skorzystać z tej możliwości powinna powiadomić konsula (ustnie, pisemnie, telefonicznie, faksem albo za pomocą poczty elektronicznej) nie później niż 15 dni do daty wyborów. Wówczas konsul ma obowiązek wpisać taką osobę na listę wyborców. Nowe prawo reguluje także parytet na listach wyborczych. Aby zarejestrować listę kandydatów musi się na niej znajdować nie mniej niż 35% kobiet i nie mniej niż 35% mężczyzn. Kodeks wprowadził także zmiany w czasie otwarcia lokali wyborczych – lokale w Polsce mają być czynne od 7 do 21. Zmiany nastąpiły również w ordynacji wyborczej – jeżeli wcześniej do rad gmin przeprowadzano wybory

na zasadzie większościowej i proporcjonalnej, tak teraz będą one przeprowadzane tylko w oparciu o zasadę większościową¹⁶.

Jedną z niedoskonałości wyborczego ustawodawstwa jest jego niestabilność. Prawie każde wybory na Ukrainie były przeprowadzane według nowego prawa wyborczego. A jeżeli przypomnieć ostatnie wybory samorządowe z 2010 roku, to należy powiedzieć, że nowe prawo wyborcze zostało wprowadzone zaledwie 3,5 miesiąca przed głosowaniem, co utrudniło przygotowanie i organizację wyborów i co jest także naruszeniem wyborczych standardów. Jednym ze sposobów stabilizacji wyborczego prawodawstwa jest przede wszystkim unifikacja wszystkich zasad przeprowadzania wyborów, czyli konieczność przyjęcia jednego aktu – *Kodeksu Wyborczego* Ukrainy. Podkreślali to, po ostatnich wyborach samorządowych, obserwatorzy z ramienia Rady Europy, OBWE i Parlamentu Europejskiego, a także eksperci Komitetu Wyborców Ukrainy. Prezydent Wiktor Janukowycz też wskazywał na konieczność ujednoczenia prawa wyborczego Ukrainy.

Na Ukrainie został przygotowany projekt *Kodeksu Wyborczego*, który właśnie został zarejestrowany w parlamencie. Kraj musi przyjąć jeden dokument, który funkcjonowałby przez długi czas, po to, aby przed kolejnymi wyborami nie tworzone wyborczego prawodawstwa dostosowanego do istniejącego aktualnie rozkładu sił politycznych, ponieważ jest to absolutnie nie do przyjęcia.

Jeśli przeanalizować doświadczenia krajów Unii Europejskiej, to zauważymy, że te kraje mają różne systemy wyborcze, które mogą swobodnie istnieć. I jest prawem każdego kraju wyznaczyć sobie taki system prawny, który będzie efektywnie działał w istniejących warunkach politycznego i gospodarczego rozwoju społeczeństwa.

Summary

The article presents a comparative analysis of the electoral system to local governments in Ukraine and Poland. It has been noted that operation and development of local government is crucial for any democratic state. Based on study and analysis of the electoral legislation it has been made periodization of the electoral system to local

governments in Poland and Ukraine. Four stages of transformation of the electoral system in Poland and Ukraine has been specified. One of the shortcomings of electoral legislation in both countries is its instability. The process of creating an effective system of local elections in Ukraine has not been finished yet. It is also noted that Electoral Code adopted by Poland in 2011 made it possible to unify all electoral legislative acts. It has been analyzed new provisions set out in the Code that would improve electoral process. It is determined that experience of Poland can be a good example for Ukraine.

¹⁶ *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy* (Dz.U. z 2011 r., nr 21, poz. 112).