

Інституціоналізація муніципального (місцевого) виборчого процесу: теоретико-правовий аспект

ГАЛІАХМЕТОВ І.А.,

кандидат юридичних наук, докторант

юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Стаття розглядає засади інституціоналізації муніципального (місцевого) виборчого процесу й режиму в умовах конституційного реформування та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Вивчення сучасних концепцій про інститути виборчого права дасть змогу вдосконалювати систему організації виборів депутатів місцевих рад.

Ключові слова: виборча система, муніципальний (місцевий) виборчий процес, муніципально-правовий виборчий режим, інститут муніципального права, місцеве самоврядування.

Важливою складовою механізму здійснення влади народом є встановлені законодавцем виборчі системи, зміст яких має значення для характеру відповідного представницького мандата та особливостей функціонування інституту конституційної відповідальності в системі представницьких органів (п. 4.1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27.05.2008 № 11-рп/2008 [6]). Згідно зі статтею 5 Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування, а отже, в Україні виборчі системи прив'язані не до кількісного складу громади, а до типу місцевих рад, до яких проводяться вибори [16, с. 95–100]. Так, останні вибори до всіх місцевих рад проводилися не за одною системою, відповідно не однаковою є «ціна» мандата в різних територіальних громадах. Вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, а вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою (частина друга і третя статті 2 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»).

Відповідно до п. 1 частини четвертої статті 16 зазначеного Закону мінімальний склад місцевої ради може становити не менше 12 депутатів, територія сіл і селищ має бути поділена на щонайменше 12 одномандатних округів із приблизно однаковою кількістю виборців, із граничним відхиленням не більше 5%. (У мажоритарній системі голосування рівне виборче право означає, що виборчі округи повинні бути приблизно однаковими за кількістю виборців; різниця, що перебільшує 10%, може викликати занепокоєння [17, с. 22]).

Цікавим є досвід Республіки Польща у запровадженні виборчого представництва, де відповідно до Виборчого кодексу надати повноваження для голосування можуть лише неповноправні виборці (особи з обмеженими фізичними, психічними, розумовими або відчутними можливостями, що ускладнює їм змогу взяти участь у виборах), а також особи літнього віку (особи, яким на день голосування виповнилось 75 років), але така форма голосування не застосовується на спеціальних виборчих дільницях. Представником може бути тільки особа, внесена до реєстру виборців у тій же гміні, що й особа, яка надає повноваження для голосування (стосується виборів до органів місцевого самоврядування), а щодо інших видів виборів також особа, що має посвідчення про право голосувати. Повноваження може бути прийняте тільки від одного виборця. Акт повноваження складається за місцем прожи-

вання заявника [8, с. 77–85]. Отже, голосування через представника маємо оцінювати як новий інструмент, що забезпечує реалізацію принципу загальності виборів та зменшує абсентеїзм.

Однак будь-який виборчий процес – це не тільки діяльність як така, а й забезпечення умов її здійснення, а також певна послідовність етапів, тому виборчий процес можна трактувати як «технологічну інфраструктуру і форму реалізації конституційних принципів організації періодичних вільних виборів та забезпечення виборчих прав людини і громадянина в рамках передбаченої законом послідовності вчинення комплексу виборчих дій і виборчих процедур» [11, с. 255–256]. Тому виборчий процес, на думку юристів, повинен забезпечувати законний хід виборів і об'єктивні результати голосування, гарантувати громадянам реалізацію їх прав на здійснення влади і формувати її легітимні органи [10, с. 5]. Ступенем досягнення визначених цілей і буде характеризуватися ефективність того чи іншого виборчого процесу. Потрібно відрізняти відповідний виборчий процес від «електорального процесу – <...> сукупність відносин, подій, явищ і процесів, що виникають під час взаємодії електоральних акторів з приводу виборів як у передвиборний, так і у виборчий періоди» [7, с. 75–76].

Законодавство про виборчий процес на рівні місцевого самоврядування в Україні – це сукупність нормативно-правових актів, що закріплюють зміст і механізм реалізації конституційного права громадян обирати та бути обраними до органів місцевого самоврядування, а також тих, що регулюють суспільні відносини, пов'язані з формуванням представницьких та інших виборних органів і посадових осіб місцевого самоврядування, виборних посадових осіб. Автор поділяє точку зору Х.В. Приходько щодо того, що в основу концепції муніципального процесу покладено теорію юридичного процесу та ідею конституційного процесу. Вона визначає муніципальний процес як форму діяльності суб'єктів місцевого самоврядування з реалізації визначеної Конституцією та законами України компетенції, врегульовану нормами муніципального процесуального права [Цит. за: 13, с. 609–610].

Предметом правового регулювання виборчих норм є принципи проведення місцевих (або муніципальних) виборів, порядок формування виборчих комісій, принципи діяльності комісій,

порядок висування та реєстрації кандидатів у депутати. Законодавство про виборчий процес на рівні місцевого самоврядування об'єднує нормативно-правові акти, що мають певну ієрархію та утворюють у сукупності систему. Це означає, що нормативно-правові акти, які регулюють виборчі відносини в сфері місцевого самоврядування, не можна розглядати ізольовано один від одного та здійснювати їх окрему типологізацію без урахування всебічного взаємозв'язку.

Документи, прийняті в рамках Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), мають характер рекомендацій або являють собою різноманітні звіти та керівні вказівки зі спостереження за місцевими виборами. Так, у 1999 році була прийнята перша редакція Керівництва БДІПЛ ОБСЄ зі спостереження за виборами, в якому громадянство визнається обґрунтованим обмеженням всезагального виборчого права. Разом із тим, у Керівництві було зазначено, що «<...> тим особам, які проживають у країні протягом тривалого часу й є *de facto* громадянами, повинен бути наданий шанс зареєструватися для участі у виборах» [14]. У Рекомендаціях, які сприяють участі національних меншин у виборчому процесі (Лундські рекомендації 2001 року), закріплено положення, що факт наявності громадянства не повинен використовуватися державою таким чином, щоб він призводив до дискримінації національних меншин. Отже, за надання виборчих прав потрібно враховувати не тільки наявність або відсутність громадянства, а й національне питання з метою попередження можливих національних конфліктів. Дійсно, ще у Звіті ОБСЄ (Варшава, 2003 року) в п. 5.3 було зазначено: «...особи, які не є громадянами, можуть мати право голосувати на виборах регіонального та місцевого рівнів за умов, що це передбачено відповідною міжнародною угодою або продиктовано іншими обставинами». В тому ж документі п. 5.5 закріплює, що голосування на регіональних або місцевих виборах може бути обумовлено раціональним строком проживання на відповідній території [17].

Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року закріплює в преамбулі, «що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним із демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи, та переконані в тому, що це пра-

во найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні», а тому «це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом» (частина друга статті 3). Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні 1992 року Ради Європи в частині першій статті 6 зобов'язує «надати кожному постійному мешканцю-іноземцю право голосувати та висувати свою кандидатуру на виборах до органів місцевого самоврядування, якщо він задовольняє тим правовим вимогам, які пред'являються громадянам і, крім того, на законних підставах постійно мешкають у відповідній державі упродовж п'яти років, що передують виборам» [4]. Однак Конвенція визнає право за державою обмежувати іноземців «правом голосу». Очевидно, що йдеться про обмеження пасивного виборчого права іноземних громадян у країні перебування.

Порушення періодичності місцевих виборів, перенесення запланованих законом виборів являє собою порушення міжнародних виборчих стандартів. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування, які відображають найважливіші засади муніципальної виборчої системи, знайшли своє формулювання та втілення в таких міжнародно-правових документах, як: Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966, Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985, Всесвітня Декларація місцевого самоврядування від 26.09.1985, Європейська хартія міст від 18.03.1992, Конвенція про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах – учасниках Співдружності Незалежних Держав від 07.10.2002. Одночасно ратифікація Верховною Радою України основоположних документів Ради Європи актуалізує проблему відповідності муніципального виборчого законодавства України стандартам Ради Європи в галузі прав людини та інкорпорації цих норм до Конституції України.

Винятком може бути тільки запровадження надзвичайного стану. При цьому держава повинна мати законодавство, що точно та чітко визна-

чає умови, порядок запровадження надзвичайного стану, дозволені заходи з обмеження прав і свобод. Належні місцеві вибори надають виборцям право зробити реальний вибір. Політичний плюралізм має юридично захищатися державою через прийняття відповідних законів, повинно бути передбачено справедливе та гласне фінансування виборчих кампаній, що може включати і державне фінансування [12, с. 81].

Потрібно зазначити, що нині система виборчого законодавства про місцеві вибори являє собою достатньо складне і суперечливе явище. Велике значення для здійснення класифікації нормативно-правових актів, які регулюють виборчий процес у системі місцевого самоврядування, має характеристика зазначених актів як цілісної органічної системи, що володіє єдиним змістом – предметом регулювання. Цю систему утворюють різні нормативно-правові акти, які можуть бути поділені на групи, котрі відрізняються за формою, структурою та межами правового регулювання. Предмет правового регулювання обумовлений системою органів місцевого самоврядування, організацією місцевої (муніципальної) влади. Таким чином, зокрема, за видами органів місцевого самоврядування, що формуються (обираються), можуть бути: 1) виборами представницького органу; 2) виборами голови сільської ради, селища або міста; 3) виборами контрольного органу територіальної громади; 4) виборами інших посадових осіб виборних органів місцевого самоврядування, що може бути передбачено законодавством.

Отже, місцеві вибори як муніципальний виборчий процес – це форма прямого волевиявлення жителів села, селища або міста, що утворюють певну територіальну громаду в межах однієї (певної) адміністративно-територіальної одиниці загалом або в її частині (округів), що здійснюється згідно з Конституцією України, законами України, а іноді статутами територіальних громад, з метою формування виборних органів місцевого самоврядування та (або) наділення повноваженнями виборних посадових осіб місцевого самоврядування. Іншими словами, «муніципальний виборчий процес як різновид політичного процесу, що складається з низки послідовних і взаємопов'язаних стадій та включає в себе дії та взаємодії політичних акторів процесу (учасників виборчого процесу. – *І.Г.*), в рамках

якого розгортається політична правосуб'єктність громадян-виборців місцевої спільноти та через їх волевиявлення формуються органи місцевого самоврядування, а також легітимізується діяльність муніципальних органів влади» [18].

Розширення законодавчого регулювання порядку формування органів місцевого самоврядування пов'язано також із «новою концепцією вдосконалення юридичних і політичних інститутів електоральної демократії» [10, с. 68], спрямованою на розширення участі політичних партій у формуванні органів влади всіх рівнів. Свідченням тому є запровадження інституту пропорційної та змішаної систем із проведення виборів депутатів представницьких органів (місцевих рад) територіальних громад. Для здійснення місцевої (муніципальної) влади закріплена найбільша кількість форм безпосереднього народовладдя. Існують чотири форми безпосередньої демократії, що використовуються тільки за здійснення муніципальної влади: збори жителів територіальної громади; відкликання депутата місцевої ради, виборної посадової особи місцевого самоврядування або інститут розпуску виборного органу влади; територіальне суспільне самоврядування (органи самоорганізації населення); голосування з питань об'єднання (перетворення) територіальних громад.

На національному рівні можуть бути закріплені декілька обов'язкових форм безпосередньої демократії: вибори (як єдиний законний спосіб формування представницьких органів та виборних посадових осіб); референдум з об'єднання територіальних громад (як єдиний законний спосіб для збільшення розміру адміністративно-територіальних одиниць самоврядування); публічні слухання на місцевому рівні (з певного кола питань місцевого значення); у деяких випадках – проведення голосування з питань змін меж (місцевих адміністративно-територіальних одиниць) та перетворення територіальних громад.

Таким чином, під виборчим режимом потрібно розуміти певний спеціальний порядок регулювання, спрямований на реалізацію активного та пасивного виборчого права, що забезпечений сукупністю юридичних норм, в основі якого лежать зобов'язання, які забезпечуються дозволами і заборонами. Особливості виборчого режиму проявляють себе в наступному:

– виборчий режим є складовим елементом режиму конституційного права і використовується для регулювання виборчих відносин. На нашу думку, міжгалузевий режим муніципального виборчого процесу, зокрема, визначає комплексний характер режиму проведення місцевих виборів, за якого знаходить відображення нормативний інструментарій різних галузей національного права;

– за характером будь-який виборчий режим, спрямований на реалізацію активного і пасивного виборчого права, є обов'язковим;

– принципи виборчого режиму визначають напрями його подальшого розвитку як правового інституту.

Особливість виборчого права – інститути виборів до державних органів влади, до органів регіональної влади та до органів місцевого самоврядування [15, с. 10]. Крім цього, існує думка про неприпустимість включення у виборче право норм, що регулюють проведення референдуму. Але при цьому не можна заперечувати, що в науковій літературі висловлювалася думка про те, що влада народу реалізується у виборчому процесі за допомогою організації і проведення референдуму та виборів. Однак, серед учених переважає інша точка зору – про неможливість об'єднання виборів і референдуму в єдиний за своєю природою об'єкт правового регулювання. Між виборчим правом і референдумом пролягає чітка лінія розмежування, обумовлена прямою вказівкою Конституції України (стаття 69), згідно з якою вибори і референдум є окремими формами безпосередньої демократії, що мають різне призначення. Історично й юридично референдуми і вибори відносяться до інститутів прямої демократії. Якщо за допомогою виборів певні категорії осіб наділяються повноваженнями на здійснення законодавчих або представницьких і виконавчих функцій у системах і процесах державної влади та місцевого самоврядування, то за допомогою референдумів вирішуються питання, пов'язані з прийняттям державних (самоврядних) рішень, оціночної діяльності виборних інститутів.

Також виказувалась думка, що право на існування має не тільки суверено електоральне, а й розширене розуміння інституту муніципальних виборів, які включають у себе обрання посадових осіб місцевого самоврядування на зібраннях (схо-

динах. У дореволюційний час використовувався термін «сходка». – *І.Г.*) громадян, а також обрання посадових осіб місцевого самоврядування представницькими органами, але при цьому визнавалось, що об'єднання в один інститут правових норм, що регулює обрання органів та посадових осіб місцевого самоврядування на засіданнях представницьких органів місцевого самоврядування і зібраннях (сходах) громадян, припустимо в принципі, але може викликати плутанину в разі використання поняття «вибори», у зв'язку з чим необхідно утриматися від використання цього терміна стосовно неелекторальних процедур [15, с. 51–52]. Отже, «місцеве (муніципальне) виборче право» є інститутом виборчого права як підгалузі конституційного права України, норми якого регулюють суспільні відносини процесуального характеру, пов'язані з виборами посадових осіб і органів місцевого самоврядування, що регулюються законами України.

Процедура голосування, що застосовується під час референдуму і відкликання населенням посадових осіб (зазначені інститути не визначені на законодавчому рівні, хоча конституційно закріплені. – *І.Г.*), не може бути підставою для включення відповідних суспільних відносин до предмета виборчого права. Вибори депутата представницького органу або посадової особи місцево-

го самоврядування населенням (жителями територіальної громади), як інституціональна форма, є самостійною формою народовладдя та володіють певною специфікою, внаслідок якої відповідні правові норми регулюють реалізацію тотожних із виборами інститутів, що може призвести до розщеплення демократичних засад конституційного ладу, принципів виборчого права, наприклад, обов'язкової виборності населенням органів державної влади та органів місцевого самоврядування або альтернативності виборів. Тому потрібно говорити про муніципальний виборчий процес – як, з одного боку, підгалузь (інститут) виборчого права, а з іншого – підгалузь (сукупність інститутів) процесуального права України, що претендує на самостійність у рамках муніципально-правової системи; являє собою сукупність правових норм, які приймаються органами законодавчої влади унітарної держави та закріплюють і регулюють суспільні відносини, пов'язані із здійсненням та захистом прав громадян – жителів територіальних громад (у встановленому законом випадку – іноземців – резидентів місцевих спільнот) обирати в якості виборців або бути обраним виборцями до органів місцевого самоврядування, а також процедуру реалізації зазначеного права в процесі організації та проведення відповідних виборів та у міжвиборчий період.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10.07.2010 № 2487-VI зі змінами // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 35–36. – Ст. 491.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985: ратифікована Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР // Офіційний вісник України. – 2013. – № 39. – Ст. 1418.
3. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування від 16.11.2009, ратифікований із заявою Законом України від 02.09.2014 № 1664-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 77. – Ст. 2171.
4. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні Ради Європи від 05.02.1992 (Набрання чинності 01.05.1997) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: WWW.URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_318
5. Конвенція про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах – учасниках Співдружності Незалежних Держав від 07.10.2002 (Набрання чинності 11.11.2003) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: WWW.URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997_622
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 56 та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад» від 27.05.2008 № 11-рп/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 40. – Ст. 1328.
7. Близняк Р.З. «Электоральный процесс» vs «избирательный процесс»: к вопросу об оптимизации понятий / Р.З. Близняк // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2010. – № 2. – С. 70–76.
8. Бучковський Є. Виборчий кодекс: вибрані зміни, впроваджені до польського законодавства / Є. Бучковський // Право України: науково-практичне

фахове видання. – 2013. – № 5. – С. 77–85.

9. Веденеев Ю.А. Политические партии и избирательный процесс / Ю.А. Веденеев // Журнал о выборах. Приложение к журналу «Вестник ЦИК РФ». – 2006. – № 3. – С. 68–69.

10. Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Избирательный процесс в Российской Федерации: политико-правовые и технологические аспекты / Ю.А. Веденеев, В.И. Лысенко // Государство и право. – 1997. – № 8. – С. 5–13.

11. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / С.А. Авакьян, Л.Г. Алексичева, В.В. Альхименко, Р.Т. Биктагиров и др.; отв. ред. А.В. Иванченко; науч. ред.: Ю.А. Веденеев, В.И. Лысенко. – М.: Норма, 1999. – 856 с.

12. Мотыжева Н.В. Правовое регулирование избирательного процесса на уровне местного самоуправления / Наталья Викторовна Мотыжева // Общество и право. – 2010. – № 4 (31). – С. 80–86.

13. Муниципальное право України: Підручник / В.Ф. Погорілко, М.О. Баймуратова, Ю.Ю. Бальций, О.В. Батанов, Ю.О. Волошин, Н.К. Ісаєва, М.І. Корнієнко, Б.А. Пережнюк, Х.В. Приходько, М.В. Савчин; Представництво орг. європ. права в Україні. – 2-ге вид., доповн. – К.: Прав. єдність, 2009. – 720 с.

14. Руководство по наблюдению за выборами / Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ); Перевод с английского: Елена Постникова. – 5-е издание. – Варшава, 2005. – 100 с.

15. Сергеев Д.Б. Избирательное право субъектов Российской Федерации. Теоретико-правовое исследование: [Монография] / Д.Б. Сергеев. – Петропавловск-Камчатский: Изд-во Дальневост. ун-та, 2003. – 160 с.

16. Стогова О.В. Вибірчі системи для місцевих виборів: проблема визначення оптимальної моделі / Ольга Володимирівна Стогова // Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. – № 949: Серія: Питання політології. – 2011. – Вип. 18. – С. 95–100.

17. Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ (Варшава, 30.06.2003): Международные избирательные стандарты. Сборник документов / Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ). – Варшава, 2003. – 100 с.

18. Трусова А.В. Муниципальный избирательный процесс в Республике Башкортостан: Дис. ... канд. полит. наук: спец. 23.00.02 – «Политические институты, процессы и технологии» / Алина Владимировна Трусова. – Уфа, 2011. – 162 с.

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО (МЕСТНОГО) ПРОЦЕССА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

ГАЛИАХМЕТОВ И.А.

Статья рассматривает основы институционализации муниципального (местного) избирательного процесса и режима в условиях конституционной реформы и развития местного самоуправления в Украине. Изучение современных концепций развития институтов избирательного права позволит усовершенствовать систему организации выборов депутатов местных советов.

Ключевые слова: избирательная система, муниципальный избирательный процесс, муниципально-правовой избирательный режим, институт муниципального права, местное самоуправление.

INSTITUTIONALIZING OF MUNICIPAL ELECTORAL PROCESS: THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS

GHALIAHMETOV I.A.

This article considers the institutional basis for the formation of municipal electoral process under the constitutional reform of local selfgovernment at the present stage of development of Ukrainian society. The study of modern concepts of development of electoral law will improve the system of municipal organization of elections of deputies of Local Councils.

Keywords: electoral system, municipal electoral process, legal regime of municipal electoral process, institute of municipal law, local selfgovernment.