

Струтинська Тетяна – кандидат політичних наук,
доцент кафедри міжнародних відносин
факультету історії, політології і міжнародних відносин
ДВНЗ «Прикарпатський національний університет
імені Василя Стефаника»

Конституційні засади проведення місцевих виборів в Україні та країнах Вишеградської групи

Основні засади проведення виборів у всіх країнах визначено на конституційному рівні. При цьому обсяг відповідного конституційного регулювання є неоднаковим. Метою нашого дослідження є проаналізувати засади проведення виборів, які закріплені в Конституціях України, Польщі, Чехії, Словаччині та Угорщини.

Організація і порядок проведення місцевих виборів в Україні регулюються Конституцією України¹, Законом України «Про місцеві вибори», який прийнятий від 14 липня 2015 р. (в редакції від 19.03.2017 р.)² та іншими законами України, а також прийнятими відповідно до них іншими актами законодавства.

Відповідно до ст.140 Конституції України місцеве самоврядування – це право територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Слід відзначити, що у містах Києві та Севастополі є свої особливості здійснення місцевого самоврядування, що визначено в окремих законах України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради. Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати

¹ Конституція України. Документ 254к/96-вр в редакції від 30.09.2016, підстава 1401-19. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

² Закон України «Про місцеві вибори». Документ 595-19, в редакції від 19.03.2017, підстава 1850-19, 1851-19 <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/595-19>

будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Згідно положень Конституції України (статті 141) до складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років. Припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради.³

Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, становить п'ять років.

Чергові вибори сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних, міських голів відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень відповідної ради чи відповідного голови, обраних на чергових виборах.

Місцеві вибори є вільними та відбуваються на основі гарантованого Конституцією України (ст. 71) та Законом про місцеві вибори (ст.2) загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Конституцією не закріплюється виборча система проведення місцевих виборів. Відповідно до закону «Про місцеві вибори» 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, територія утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної сільської, селищної територіальної громади. Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за *пропорційною виборчою системою* в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами, на які поділяється

³ Конституція України. Документ 254к/96-вр в редакції від 30.09.2016, підстава 1401-19. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, району в місті, територією міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм або територією утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної міської територіальної громади.⁴

Вибори сільських і селищних голів в Україні проводяться за *мажоритарною системою відносної більшості*. А от виборча система міських голів, уже залежить від кількості виборців: у містах, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч проводяться за *мажоритарною системою абсолютної більшості*; а у містах, кількість виборців у яких є меншою ніж 90 тисяч – проводяться за *мажоритарною системою відносної більшості*.

Додаткові вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться виключно за мажоритарною системою відносної більшості. Вибори старости також проводяться за *мажоритарною системою відносної більшості*.

Право голосу на місцевих виборах відповідно до ст. 70 Конституції України мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними.⁵

В Україні зараз проводиться децентралізація влади. Уже багато зроблено на цьому шляху. У 2015 р. був прийнятий Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад»⁶, який змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. Станом на початок червня 2018 року створено вже 743 об'єднаних територіальних громад (ОТГ). До складу цих ОТГ увійшли 3443 колишніх місцевих рад. Зараз більше 6,4 млн людей проживають в ОТГ. Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими. Закон також запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади. Сьогодні обрано вже 653 старости, ще більше 1,8 тисяч осіб виконують обов'язки старост.⁷

⁴ Закон України «Про місцеві вибори». Документ 595-19, в редакції від 19.03.2017, підстава 1850-19, 1851-19 <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/595-19>

⁵ Конституція України. Документ 254к/96-вр в редакції від 30.09.2016, підстава 1401-19. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

⁶ Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Документ 157-19, в редакції від 05.05.2018, підстава 2379-19. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

⁷ Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні. <https://decentralization.gov.ua/about>

29 жовтня 2017 р. відбулися перші вибори голів і депутатів у 201 об'єднаній територіальній громаді. Зокрема, у Вінницькій області такі вибори відбулися в 9 об'єднаних територіальних громадах, у Волинській області – в 19 ОТГ, у Дніпропетровській області – в 19 ОТГ, у Донецькій області – в 2 ОТГ, у Житомирській області – в 13 ОТГ, у Закарпатській області – в 1 ОТГ, у Запорізькій області – в 10 ОТГ, в Івано-Франківській області – в 8 ОТГ, у Київській області – в 4 ОТГ, у Кіровоградській області – в 6 ОТГ, у Луганській області – в 4 ОТГ, у Львівській області – в 8 ОТГ, у Миколаївській області – в 1 ОТГ, в Одеській області – в 11 ОТГ, у Полтавській області – в 12 ОТГ, у Рівненській області – в 5 ОТГ, у Сумській області – в 9 ОТГ, у Тернопільській області – в 4 ОТГ, у Харківській області – в 7 ОТГ, у Херсонській області – в 10 ОТГ, у Хмельницькій області – в 7 ОТГ, у Черкаській області – в 14 ОТГ, у Чернівецькій області – в 4 ОТГ, у Чернігівській області – в 14 ОТГ.

Сучасна система органів місцевого самоврядування Республіки Польща була створена в результаті адміністративно-територіальної реформи, метою якої було адаптація територіальної структури Польщі до загальноєвропейських стандартів напередодні вступу країни до Європейського Союзу. Реформа запровадила трирівневу систему територіальних одиниць (гміна – повіт – воєводство) замість дворівневої (гміна – воєводство). Ще одним завданням реформи була децентралізація влади та передача органам місцевого самоврядування значної частини повноважень на місцях. Реформа остаточно набула чинності з 1 січня 1999 р. На сьогодні Польща ділиться на 16 воєводств, 380 повітів та 2478 гмін.

2 квітня 1997 року Сейм II каденції ухвалив основний закон держави – Конституцію Республіки Польща, яка є чинною й на сьогодні. Розділ VII (який містить 9 статей) Конституції Республіки Польща присвячений місцевому самоврядуванню. Відповідно до Конституції Республіки Польща (ст. 163) територіальне самоврядування виконує суспільні завдання, які не закріплені Конституцією або законами за іншими органами державної влади [147]. Одиниці територіального самоврядування виконують свої завдання через розпорядчі і виконавчі органи. Конституція закріпила положення, відповідно до якого принципи і порядок виборів, а також відкликання виконавчих органів одиниць територіального самоврядування, висунення кандидатів і проведення виборів, а також умови їх чинності визначаються законом. На конституційному рівні були закріплені тільки основні принципи місцевих виборів. Відповідно до ст. 169 вибори в розпорядчі органи є всезагальними, рівними, прямими і проводяться шляхом

таємного голосування. Внутрішня структура одиниць територіального самоврядування визначається в рамках законів їх розпорядчими органами⁸.

В 2011 р. в Польщі був прийнятий Виборчий кодекс. На сьогоднішній день усі вибори в Польщі проводяться на основі єдиного кодифікованого акту, який уніфікував усі закони про вибори. Виборчий Кодекс визначає принципи та порядок висунення кандидатів, проведення та умови дійсності виборів до Сейму і Сенату Республіки Польща; Президента Республіки Польща; виборів у Європейський парламент і тому числі і органи місцевого самоврядування; війтів, бурмістрів і президентів міст.

В результаті прийняття нового кодексу, змінилося чимало положень, які регулювали проведення виборів. Одним із нововведень цього акту – є можливість проведення голосування протягом двох днів (таке рішення може прийняти орган, який призначає дату виборів – у випадку місцевих виборів, рішення приймає прем'єр міністр). Громадяни отримали можливість голосування дистанційно, але пізніше були внесені зміни, які забороняли дистанційне голосування на місцевих виборах. Виборчий кодекс регулює також паритет у виборчих списках. Виборчий список для того, щоб був зареєстрований, повинен містити не менше 35 відсотків жінок і не менше 35 відсотків чоловіків. Кодекс ввів новий час для голосування, а саме з 7 до 21. Змін зазнала також виборча система, якщо раніше вибори до рад гмін проходили за мажоритарною і пропорційною системою, то згідно положень Виборчого кодексу вибори проводилися виключно за мажоритарною системою.⁹

У Виборчий кодекс неодноразово вносилися зміни. Ці зміни стосувалися також і місцевих виборів, зокрема, встановлення з 2018 року лише двох каденцій перебування на посаді мерів та війтів (раніше цей термін не був обмежений), встановлення одномандатних округів у гмінах (найменша адміністративно-територіальна одиниця Польщі) чисельністю до 20-ти тис. жителів, а також скасування дистанційного голосування на виборах. Водночас, повноваження місцевих рад у збільшується з чотирьох до п'яти років.

Основні засади проведення місцевих виборів в Угорщині закріплюються в статті 35 Конституції Угорщини, яка прийнята 25 квітня 2011 р. Відповідно до Конституції представники органів місцевого самоврядування та мери обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосуванні, на

⁸ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>.

⁹ „Dziennik Ustaw”, nr 21, poz. 112, „Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy”.

виборах, які гарантують вільне волевиявлення виборців у порядку, встановленому основним законом.

Чергові вибори представників органів місцевого самоврядування та мерів проводяться у жовтні. Строк повноважень представників органів місцевого самоврядування та мерів становить п'ять років. Термін повноважень представницького органу повинен бути до дня чергових виборів представників місцевого самоврядування та мерів. У разі відсутності кандидатури мандат представницького органу продовжується до дати проміжних виборів. Мандат міського голови до виборів нового мера.

Представницький орган може – відповідно до Основного закону – оголосити про свій розпуск. За поданням уряду, після отримання висновку Конституційного Суду - Національна асамблея розпускає представницькі органи, діяльність яких суперечить Основному закону. За рішенням представницького органу, який розпускає себе або який розпущений, припиняються також повноваження мера.¹⁰

Слід відзначити про особливість активного виборчого права в державах-членах ЄС. Там право голосу на місцевих виборах мають громадяни інших країн-членів ЄС, які проживають в межах адміністративно-територіальної одиниці, в якій проводяться місцеві вибори, незалежно від строку проживання на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. В більшості інших випадків право голосу на місцевих виборах іноземці мають лише за умови проживання на відповідній території впродовж певного періоду часу та/або приналежності до громадянства певної країни. На місцевих виборах в Угорщині право голосу мають будь-які іноземці, які проживають на території адміністративної одиниці, незалежно від термінів проживання¹¹

Виборча система Угорщини вважається однією із найбільш складних у світі. Зумовлено це значною кількістю типів самоврядних територій, на виборах до яких використовуються різні виборчі системи. Окрім Конституції, виборчий процес в Угорщині регулюється Законом про порядок виборів (2013 р.), який містить детально прописану процедуру проведення усіх видів виборів, в тому числі і місцевих, Законом про

¹⁰ Конституція Угорщини. <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf>

¹¹ Місцеві вибори у світі: голосують іноземці і ті, кому за 16 // <https://rada.oporaua.org/novyny/novini/7447-mistsevi-vibori-u-sviti-golosuyut-inozemtsi-ta-ti-komu-16>

фінанси передвиборної кампанії, їхню прозорість (2013 р.), Законом про місцеве самоврядування (2011 р.) та іншими нормативними актами.

Останні місцеві вибори в Угорщині відбувалися в жовтні 2014 р. Це були перші вибори, які проводилися за новою Конституцією, яка вступила в дію з 1 січня 2012 р.

Закон «Про місцеве самоврядування», прийнятий в Угорщині в 2011 р., привів до важливих змін у територіальній організації країни та розподілі повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Реформа публічного управління була повністю завершена в січні 2013 р. Сучасна територія Угорщини розділена на 3 частини, 7 планувально-статистичних районів, 19 повітів (23 міста з повітовими правами), 3154 поселень і 23 райони. З 3154 муніципалітетів 328 міст, 119 великих сіл і 3007 сіл. Всі муніципалітети мають 3154 муніципалітетів, а Будапешт (еквівалент округу) має дворівневу систему муніципального управління.

Відповідно до ст. 99 Конституції Чеська Республіка поділяється на муніципалітети (общини), які є основними територіально-самоврядними одиницями. Територіально-самоврядними одиницями вищого рівня є землі і області.¹²

Територіальними одиницями самоврядування є територіальні об'єднання громадян, які мають право на самоврядування. Закон визначає умови, за якими вони є адміністративними округами. Община (муніципалітет) завжди є складовою частиною вищого територіального самоврядування. Створення або ліквідація територіального самоврядування одиниці більш високого рівня здійснюється тільки лише конституційним законом.

Муніципалітет самостійно керує міською радою. Вищий орган територіального самоврядування самостійно керується Асамблеєю. Органи територіального самоврядування є публічно-правовими корпораціями, які можуть мати власні активи та управляти власним бюджетом. Держава може втручатися в справи місцевих органів влади, тільки якщо це необхідно для захисту закону і лише в установленому законом порядку.

На конституційному рівні визначено, що місцеві вибори проводяться на основі загального, рівного та прямого виборчого права. Термін повноважень зборів становить чотири роки. Закон визначає умови, згідно з якими призначаються нові вибори до закінчення терміну повноважень. Повноваження рад можуть бути визначені лише законом. Муніципальна рада приймає рішення щодо питань самоврядування, якщо

¹² Конституція Чеської Республіки. <https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

вони не входять до компетенції ради вищого територіального самоврядування. Депутати можуть, у межах своєї компетенції, видавати загальнообов'язкові постанови. Здійснення функцій державної адміністрації може бути передана місцевим органам влади, тільки у випадках, якщо це передбачено законом.

Відповідно до стаття 64 Конституції Словаччини основною одиницею територіального самоврядування є муніципалітет. Територіальне самоврядування складається з муніципалітету та вищої територіальної одиниці. Муніципалітет і вища територіальна одиниця є незалежними територіальними та адміністративними одиницями Словацької Республіки¹³. Місцевими органами влади у Словаччині є муніципальне представництво і міський голова. Муніципальне представництво складається з представників муніципальних представництв. Мешканці муніципалітетів, які постійно проживають там, обирають представники на чотирирічний термін. Вибори представників проводяться на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Мер муніципалітету також обирається мешканцями муніципалітету, які постійно там проживають на основі загального, рівного та прямого виборчого права таємним голосуванням на чотирирічний термін.

Конституцією Словацької Республіки закріплюється, що причини та способи дострокового припинення повноважень міських голів та голів вищої територіальної одиниці встановлюються законом.

З травня 2014 р. виборчий процес у Словацькій Республіці регламентується Виборчим кодексом. Активне і пасивне виборче право належить громадянам, які постійно проживають на території відповідного муніципалітету, які досягли віку 18 років. Віковий ценз у Словаччині для пасивного виборчого права на крайових виборах становить 25 років.

В Конституціях України і країнах Вишеградської групи закріплюються тільки основні засади проведення виборів, в тому числі і місцевих. Вони вміщують положення, що місцеві вибори проводяться на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування і закріплюють строк повноважень таких виборів. Усі інші положення закріплені Виборчими кодексами та законами відповідних країн.

Принцип загальності виборчого права дозволяє всім громадянам держави брати участь у виборах, окрім тих, яким це заборонено законом. Вперше загальне виборче

¹³ Конституція Словацької Республіки. <https://www.prezident.sk/upload-files/20522.pdf>

право для чоловіків було запроваджено французькою Конституцією 1793 р., і тільки в 1918 р. воно існувало в більшості країн, які вважали себе демократичними. Виборче право може бути активним (право вибирати) і пасивним (право бути обраним). У більшості країн активне виборче право мають громадяни, які досягли 18-річного віку, яке збігається з повноліттям відповідно до загальних положень цивільного права. Це загальне правило діє майже у всіх демократичних державах. Для пасивного виборчого права вік повинен бути дещо вищим: 21 рік, 25 років, 35 років. Вік пасивного права залежить від виду виборів. Як правило, вищий вік – у виборах президента, а у виборах до парламенту – нижчий. Ще менший вік передбачений у виборах до органів місцевого самоврядування. Існують також обмеження пасивного виборчого права, за яких певні посадові особи не мають права брати участь у виборах та коли забороняється займати виборчу та державну посаду.

Дуже важливим є принцип рівності виборчих прав, який визначає, що кожний виборець має однакове число голосів і закон встановлює рівні вимоги для висунення кандидатів та проведення агітації.

Важливим є також принцип проведення виборів таємним голосуванням, який виключає можливість контролю за волевиявленням виборця. Таємне голосування вперше було застосовано на виборах у Південній Австралії в 1858 р.

Вибори в тому числі і місцеві відбуваються через певний термін, який чітко визначається Конституцією, а також законами про вибори. В Україні та країнах Вишеградської групи він неоднаковий. В Україні та Угорщині термін повноважень місцевих органів влади становить 5 років, отже вибори проводяться раз на 5 років, а в Польщі, Чехії та Словаччині – 4 роки, отже місцеві вибори відбуваються кожні 4 роки. Відповідно до внесених змін у законодавство у Польщі (з 2018 р.) та Словаччині збільшується каденція місцевих органів на рік (термін повноважень буде становити, як і в Україні та Угорщині – 5 років). Тільки Конституцією України та Конституцією Угорщини визначено місяць (жовтень), коли проводяться місцеві вибори. Конституція України конкретизує цю дату, а саме, остання неділя жовтня п'ятого року повноважень місцевих органів влади. Місцеві вибори в Чехії також проводяться у жовтні, а у Словаччині у листопаді.

Наступні чергові місцеві вибори в Україні мають відбутися у 2020 р. Основне завдання для України – це об'єднання до виборів максимальної кількості громад. 2018 рік є роком місцевих виборів у Чехії та Польщі. Саме з цієї нагоди найбільші опозиційні партії Польщі "Громадянська платформа" та Nowoczesna ще на початку року

домовилися про створення коаліції Місцеві вибори в Польщі будуть відбуватися за новими положеннями, оскільки були внесені суттєві зміни до виборчого законодавства. В Угорщині наступні чергові вибори відбудуться в 2019 р.

Література:

Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні. <https://decentralization.gov.ua/about>

Закон України «Про місцеві вибори». Документ 595-19, в редакції від 19.03.2017, підстава 1850-19, 1851-19 <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/595-19>

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Документ 157-19, в редакції від 05.05.2018, підстава 2379-19. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

Конституція Словацької Республіки <https://www.prezident.sk/upload-files/20522.pdf>

Конституція України. Документ 254к/96-вр в редакції від 30.09.2016, підстава 1401-19. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

Конституція Угорщини. <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf>

Конституція Чеської Республіки. <https://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>

Місцеві вибори у світі: голосують іноземці і ті, кому за 16 // <https://rada.oporaua.org/novyny/novini/7447-mistsevi-vibori-u-sviti-golosuyut-inozemtsi-ta-ti-komu-16>

„Dziennik Ustaw”, nr 21, poz. 112, „Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy”.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>.