

**О. В. ЧЕРНЕЦЬКА**

*Олена Василенна Чернецька, кандидат юридичних наук, доцент, проректор з наукової роботи Київського університету права НАН України*

**НАРОДНИЙ СУВЕРЕНІТЕТ ТА ФОРМУВАННЯ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: АСПЕКТИ СПІВВІДНОШЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ**

На сучасному етапі розвитку державності в більшості країн світу зростає роль та значення форм безпосередньої демократії, зокрема виборів та референдумів. В країнах розвиненої демократії вибори виступають реальним механізмом формування органів публічної влади як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях.

За умов демократичного суспільства вибори за своєю суттю – це вияв реальної волі народу, процес здійснення цієї волі, який має відбуватися за допомогою держави (тільки в межах її конституційної компетенції), під контролем держави (повинен здійснюватися поряд з іншим також судовий захист усіх без винятку виборчих прав суб'єктів виборчого процесу), проте за своєю суттю це недержавний інститут<sup>1</sup>. З огляду на те, що ст. 5 Конституції України визначає носієм суверенітету і єдиним джерелом влади народ, сутність виборів у демократичних державах зводиться до того, що вони практично виступають ключем до здійснення влади народом і в інтересах народу.

Місцеві вибори в Україні, а також практика реалізації чинного законодавства про місцеві вибори постійно привертають увагу науковців та практиків, оскільки сучасний стан розвитку та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні є такий, що не в повній мірі відповідає демократичним основам та стандартам сучасної територіальної організації публічної влади на місцях. Більше того, на сьогодні очевидним є те, що участь територіальної громади, як первинного суб'єкта у здійсненні місцевого самоврядування зводиться лише до формальної участі жителів у виборах.

Як свідчить законотворча практика України, процес оновлення виборчого законодавства, а в окремих випадках і кардинальні зміни у цій площині, як правило, припадають на початок виборчого процесу, що в цілому не відповідає європейській практиці, і як наслідок, – численні порушення виборчого законодавства в результаті його застосування.

Як слушно зауважує П. Любченко, розвиток місцевого самоврядування залежить переважно від порядку формування представницьких органів<sup>2</sup>.

Відповідно до законодавства представницькими органами місцевого самоврядування в Україні є сільські, селищні, міські, районні та обласні ради, які формуються шляхом прямих виборів.

Законодавча практика зарубіжних країн свідчить про формування представницьких органів місцевого управління як на низовому, так і на регіональному рівнях. Для держав континентальної системи місцевого управління характерна система управління на низовому рівні за участю муніципалітетів, правами яких користуються як міські, так і сільські общини незалежно від території і чисельності населення. У Франції жителі кожної комуни вибирають свою муніципальну раду терміном на шість років. В Італії комунальні ради обираються терміном на п'ять років<sup>3</sup>.

Представницькі органи регіонального рівня зарубіжних країн формуються як прямими, так і непрямыми виборами. Зокрема, в Швеції ландстингкомуни (обласні представницькі органи) формуються прямими виборами терміном на три роки, у Німеччині крайстаги обираються на чотири роки, а генеральні ради французьких департаментів – на шість років. Представницькі органи регіонального рівня можуть формуватися і шляхом непрямих виборів. В Угорщині, члени обласних рад вибираються на зборах делегатів сільських і міських представницьких органів<sup>4</sup>. Цей огляд можна продовжувати, але світовий досвід у цій царині свідчить про формування представницьких органів місцевої влади шляхом прямих виборів на чітко визначений термін.

Національне законодавство щодо регулювання термінів повноважень представницьких органів неодноразово змінювалося, а саме ст. 141 Конституції України в редакції від 28 червня 1996 р. закріплювала чотирірічний термін функціонування місцевих рад, Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. збільшив цей термін до п'яти років, а у зв'язку з Рішенням Конституційного Суду про визнання вищевказаного закону неконституційним, представницькі органи місцевого самоврядування знову обираються терміном на чотири роки.

Представницький орган місцевого самоврядування складається з депутатів, які обираються за принципами загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування (ст. 141 Конституції України від 28 червня 1996 р.). Поряд із цим слід зазначити, що згідно зі ст. 2 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» депутат є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад і обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Тобто, в основі виникнення депутатського мандату лежить принцип народного суверенітету, згідно з яким

народ, залишаючись носієм суверенітету та джерелом влади, делегує повноваження щодо здійснення місцевої влади своїм представникам. Реалізуючи надані повноваження, депутат вирішує питання місцевого значення, передбачені законодавством, а також здійснює повноваження, які належать безпосередньо представницькому органу місцевого самоврядування. При цьому, слід відмітити, що всі питання місцевого значення, а також здійснення своїх прав та обов'язків, депутат може вирішувати тільки після наділення його виборцями повноваженнями щодо реалізації влади і тільки через представницький орган місцевого самоврядування. Таким чином, вибори не означають передачу влади народом виборним органам. Проте, народ делегує владні повноваження щодо реалізації своєї влади представникам народу. Тобто, представництво є лише офіційним вираженням довіри реалізовувати волю народу. Відносини представництва складаються шляхом делегування повноважень, тобто акт делегування надає законності відносинам представництва<sup>5</sup>.

У зв'язку з вищевикладеним, необхідно зазначити, що вільні демократичні вибори – як найвища форма виразу влади народу – забезпечують безпосереднє втілення політичної волі народу в публічно-владні структури, надання виборним представникам народу права на здійснення влади. Вільне волевиявлення громадян – вихідні начала процесу легітимізації державного механізму, формування представницької демократії, основа депутатського мандату<sup>6</sup>.

Як відомо, згідно ч. 1 ст. 141 Конституції України, громадяни обирають не ради, а депутатів місцевих рад. Це в свою чергу означає, що виборча система, яка застосовується на місцевих виборах, повинна забезпечувати персональне голосування за конкретного депутата.

Щодо виборчої системи, яка застосовувалася в Україні на місцевих виборах, починаючи з моменту незалежності і до сьогодні, слід зазначити наступне. До 1993 р. при формуванні представницьких органів місцевого самоврядування застосовувалася мажоритарна виборча система абсолютної більшості, з 1994 року – мажоритарна система відносної більшості. 6 квітня 2004 р. був прийнятий Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», який реформував виборчу систему на місцевих виборах, а саме вибори депутатів сільських, селищних рад проводилися за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах; вибори депутатів міських, районних, обласних рад та депутатів ВР АРК проводилися за пропорційною системою: депутати обираються за виборчими списками кандидатів у депутати від організацій політичних партій у багатомандатному окрузі<sup>7</sup>. Власне відповідно з вищевказаним законом проводилися чергові місцеві вибори 2006 р.

Втім, оновлення виборчого законодавства щодо місцевих виборів набуло свого розвитку напередодні проведення чергових виборів в Україні. А саме, 10 липня 2010 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», який власне запровадив новели щодо застосуванні виборчої системи. Відповідно до ст. 2 вищевказаного закону, 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. Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою, за якою: 1) половина від кількості депутатів (загального складу) відповідної ради обирається за виборчими списками кандидатів у депутати від місцевих організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті; 2) половина від кількості депутатів (загального складу) відповідної ради обирається за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах (далі – одномандатні мажоритарні виборчі округи), на які поділяється територія відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті<sup>8</sup>.

Таким чином, аналіз виборчого законодавства щодо застосування виборчих систем на місцевих виборах дає змогу зробити висновок, що Україна й досі перебуває в пошуках щодо запровадження оптимальної виборчої системи, яка б відповідала витокам народного представництва та європейським стандартам.

Слід зазначити, що досвід зарубіжних країн щодо місцевих виборів досить різноманітний. Вибори до органів місцевої влади в зарубіжних країнах відбуваються як за мажоритарною, пропорційною, так і за змішаною системами. При цьому, слід зауважити, що західний досвід місцевих виборів спирається на глибокі традиції місцевого самоврядування в цілому. Наприклад, основи сучасної системи самоврядування у Франції були закладені ще в період Французької революції (1789-1799 р.) і закріплені в наполеонівський період (1800-1815); в Німеччині – на початку XIX ст.

Як зазначає В. І. Фадєєв, представницькі органи державної влади можуть бути дійсними виразниками волі та інтересів народних мас за умови, що вони виникають в результаті вільного волевиявлення<sup>9</sup>. У зв'язку з цим, особливої актуальності набуває проблема реального втілення принципів виборчого права під час виборчого процесу.

Насамперед слід зазначити, що джерелом фундаментальних принципів виборчого права є перш за все Конституція України, ст. 71 якої вказує, що вибори до органів державної влади та місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Нормативно-правова регламентація активного виборчого права в цілому на виборах встановлює ст. 70 Конституції України, за якою право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досяг-

ли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними.

Особливість реалізації активного виборчого права на виборах до місцевих рад зводиться до того, що відповідно до ст. 3 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 р. (далі – закон про місцеві вибори) право голосу на місцевих виборах мають громадяни України, які належать до відповідних територіальних громад, яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років. Відповідно до вищезазначеного закону належність громадянина до відповідної територіальної громади визначається його місцем проживання на її території згідно з Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Депутат місцевої ради обирається виборцями, тобто громадянами, які володіють активним виборчим правом, а саме дієздатність, досягнення повноліття на день виборів та проживання на території, де проводяться вибори. Не мають права брати участь у виборах громадяни, яких в судовому порядку визнано недієздатними. Тобто, законодавець встановлює певні цензи щодо активного виборчого права і відповідно до чого, не можна стверджувати, що депутат обирається всім населенням. При цьому, ст. 2 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. встановлює, що депутат місцевої ради – представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу. Виходячи з припису вищевказаної статті, депутат не повинен надавати перевагу тим, хто за нього голосував і представляти їх інтереси в першу чергу. Більше того, принцип таємного голосування, встановлений виборчим законодавством, не дає змоги встановити, кому із кандидатів надав перевагу той чи інший виборець. Представництво інтересів повинно здійснюватися в рівній мірі для кожного громадянина, в тому числі і для тих, хто голосував проти конкретного депутата або не брав участі у виборах взагалі.

Поряд із цим, відповідно до ст. 9 закону про місцеві вибори депутатом може бути обраний громадянин України, який має право голосу відповідно до ст. 70 Конституції України. Закріплюючи в такий спосіб право бути обраним законодавець не встановлює приналежність кандидата до територіальної громади.

Проте, законодавство зарубіжних країн передбачає ценз осілості на місцевих виборах. А саме, у Франції до представницького органу на департаментському рівні кандидат повинен якимось чином пов'язаний з департаментом. Це може бути постійне місце проживання. Але, при цьому, виборче законодавство передбачає обрання осіб, не пов'язаних з департаментом, при умові, якщо їх кількість не буде перевищувати після виборів більше однієї четвертої членів представницького органу<sup>10</sup>.

Вважаємо за необхідність передбачити на законодавчому рівні, як один із цензів пасивного виборчого права кандидатів у депутати представницьких органів місцевого самоврядування, постійне проживання протягом останніх п'яти років перед виборами на території виборчого округу кандидата в депутати. На нашу думку, це зумовлено тим, що депутат місцевої ради є представником своїх виборців та територіальної громади, тобто жителів відповідної територіальної одиниці, що в свою чергу передбачає необхідність більш глибокого розуміння та усвідомлення депутатом економічних, соціальних та інших проблем територіальної громади і відповідно до цього більш компетентного виконання своїх обов'язків.

Таким чином, узагальнюючи аналіз співвідношення народного суверенітету та порядку формування представницьких органів місцевого самоврядування можна стверджувати про наступне.

По-перше, місцеве самоврядування як форма публічної влади на місцях є необхідною умовою демократизації держави та становлення громадянського суспільства.

По-друге, представницькі органи місцевого самоврядування, являючись органами народного представництва, виступають основною ланкою легітимізації публічної влади, єдиним джерелом якої є народ.

По-третє, сутність представницьких органів місцевого самоврядування як інституції яка найбільш наближена до територіальної громади, зумовлена такими факторами: 1) до складу місцевих рад входять депутати, які є виборними особами та представниками територіальної громади села, селища, міста чи їх громад як у представницькому органі місцевого самоврядування, так і у взаємовідносинах з іншими суб'єктами; 2) не зважаючи на особливості формування представницьких органів місцевого самоврядування, а саме застосування в окремих випадках пропорційної виборчої системи, діяльність місцевих рад у деякій мірі має політизований характер, але при цьому вона виходить за рамки політики в цілому. Адже, депутат може бути виразником як певних політичних ідей, інтересів, так і представляти інтереси певних соціальних груп; 3) після набуття конституційно-правового статусу, депутат місцевої ради реалізує функції та повноваження в різних сферах суспільного життя територіальної громади за допомогою різноманітних форм та методів діяльності, вступаючи у конституційно-правові відносини із іншими суб'єктами.

Насамкінець слід зазначити, що представницькі органи місцевого самоврядування, незважаючи на комплекс проблем, пов'язаних із забезпеченням їх належного функціонування, є важливою інституцією вираження народного представництва в системі публічної влади.

<sup>1</sup> Конституційне право України. Академічний курс: Підручник: У 2-х т. – Т. 2 / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – С. 137.

<sup>2</sup> Місцеве самоврядування в Україні. Інтерв'ю завідувача відділу правових проблем місцевого самоврядування Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України П. Любченка – головному редакторові журналу «Право України», академіку О. Святоцькому // Право України. – № 12. – 2009. – С. 94.

<sup>3</sup> Сравнительное конституционное право: Уч. пособие / Отв. ред. В. Е. Чиркин. – М.: Междунар. отношения, 2002. – С. 418.

<sup>4</sup> Там само. – С. 417.

<sup>5</sup> *Выдрин И. В.* Местное самоуправление: соотношение юридической теории и конституционной практики. – С. 26.

<sup>6</sup> *Фадеев В. И.* Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы: учеб. пособие / В. И. Фадеев, М. В. Варлен. – М.: Норма, 2008. – С. 89.

<sup>7</sup> Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Закон України від 06.04.2004 р. // ВВР. – 2004. – № 40 (04.10.2002). – Ст. 290.

<sup>8</sup> Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Закон України від 10.07.2010 р. // ВВР. – 2010. – № 35. – Ст. 491.

<sup>9</sup> *Фадеев В. И.* Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы: учеб. пособие / В. И. Фадеев, М. В. Варлен. – М.: Норма, 2008. – С. 90.

<sup>10</sup> *Евдокимов В. Б., Старцев Я. Ю.* Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты. – М.: Спарт, 2001. – С. 136.

### Резюме

У статті досліджуються особливості співвідношення народного суверенітету та правового регулювання виборів до представницьких органів місцевого самоврядування, зокрема проаналізовано нормативно-правову базу щодо проведення місцевих виборів та сформульовані пропозиції щодо удосконалення законодавства у сфері місцевих виборів згідно з європейськими стандартами.

**Ключові слова:** представницькі органи місцевого самоврядування, місцеві ради, місцеві вибори, виборчі системи, народне представництво.

### Резюме

В статье исследуются особенности соотношения народного представительства и правового регулирования представительских органов местного самоуправления, в частности анализируется нормативно-правовая база в сфере регулирования местных выборов и сформулированы предложения ее усовершенствования.

**Ключевые слова:** представительские органы местного самоуправления, местные выборы, выборные системы, народное представительство.

### Summary

The article regards the peculiarities of the legal regulation of elections to the local self-government representative bodies. It analyses the instruments of the process of local elections and provides suggestions to the legislation improvement in the area of local elections according to the European standards.

**Key words:** local self-government representative bodies, local councils, local elections, elective systems, people representation.

*Отримано 9.11.2010*

**А. А. ЧАБАН**

*Андрій Анатолійович Чабан, студент Національного університету ім. Тараса Шевченка*

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ПРИРОДА РАДИ МІНІСТРІВ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ: ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Проголошення незалежності України та прийняття чинної Конституції України зумовило процеси демократизації суспільства і держави. За невеликий проміжок часу відбулись значні зміни в політичній системі суспільства: пішли у небуття органи, властиві радянській системі, з'явилися нові демократичні структури. Змінився характер взаємовідносин між центральною та регіональною і місцевою владою.

Яскравим зразком цих змін є конституювання у механізмі адміністративно-територіального устрою України регіону з особливим статусом – Автономної Республіки Крим, проголошення та утворення системи органів та посадових осіб автономії, серед яких значимими особливостями, у порівнянні з іншими органами влади, характеризується Рада міністрів Автономної Республіки Крим.

Актуальність дослідження конституційно-правового статусу Ради міністрів Автономної Республіки Крим зумовлена кількома чинниками. По-перше, кримський регіон, маючи статус адміністративно-територіальної автономії в системі територіального устрою України, характеризується своєрідними органами публічної влади, які не властиві всім іншим адміністративно-територіальним одиницям в Україні. Правова природа, специфіка завдань і функцій цих органів, суперечлива та фрагментарна законодавча регламентація