

Фросіняк Р.В.

Національний університет цивільного захисту України

ЗАРУБІЖНІ МОДЕЛІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ, ОБРАНИХ НА МІСЦЕВИХ ВИБОРАХ

У статті здійснено спробу ретроспективного огляду зарубіжних виборчих систем на місцевих виборах на предмет наявності у них інструментів забезпечення відповідальності виборних представників перед виборцями та громадою. Здійснено короткий огляд останніх досліджень та публікацій з даної тематики. Надано характеристику сучасного стану забезпечення відповідальності виборних представників обраних на місцевих виборах в Україні, в тому числі основні передумови, які дозволяють уникати політичної відповідальності, як відправна точка для аналізу зарубіжних моделей. Проаналізовано основні виборчі системи зарубіжних країн, в тому числі національно-державотворчі традиції, які стали передумовою їх формування. Розглянуто переваги персоніфікованого голосування незалежно від виборчої системи, яка застосовується задля забезпечення відповідальності обраного, на цих виборах, представника. Для аналізу взято не лише країни із розвинутими демократичними інституціями, але й країни, що роблять перші кроки у цьому напрямі. Окрім основних характеристик виборчих систем на місцевих виборах, визначено особливості, що впливають на відповідальність виборних представників. Зокрема, розглянуто відмінності у застосуванні основних механізмів забезпечення відповідальності виборних представників. Вищезазначене питання розглянуто на основі аналізу основних аспектів виборчих систем, а саме: застосування відкритих списків, блоки партій на виборах, можливості для кандидування позапартійних громадян, ценз приналежності до територіальної громади, виборчі права іноземців, короткі терміни повноважень місцевих органів влади, обов'язок виборців брати участь у голосуванні, надання привілеїв національним меншинам та гендерні квоти, імперативний мандат. У статті проаналізовано основні завдання місцевих виборів в умовах функціонування демократичних процедур через призму відповідальності обраних на них органів місцевого самоврядування. Надано рекомендації щодо можливості застосування зарубіжного досвіду під час проведення виборів органів місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: місцеві вибори, місцеве самоврядування, відкриті списки, виборча система, представницький мандат, територіальна громада, відповідальність перед виборцями, політична відповідальність.

Постановка проблеми. У країнах розвинутої демократії відповідальність будь-якої влади перед народом реалізується через інститут політичних партій, які, в свою чергу, виступають суб'єктами виборчого процесу. Виключно партії мають можливість формулювати ідеологічну базу та програму дій, навколо яких гуртується команда однодумців, що має можливість боротися за підтримку виборців у міжвиборчій період, а під час виборчого процесу отримують електоральну оцінку своїх зусиль. У разі отримання відповідного представницького мандату партія та її представники мають можливість реалізувати свою програму та обіцянки. В той же час, виборці мають термін для того, щоб оцінити діяльність своїх представників у місцевому самоврядуванні, і, якщо дії обранців їх не будуть задовольняти, з високою ймовірністю можна прогнозувати, що на наступних виборах

відбудеться перезавантаження представницького органу влади. За умови наявності усталених партійних структур, це призводить до відповідальності перед виборцями, не лише конкретного політичного діяча, а й усієї команди чи, можливо, певної ідеології, яку може бути скомпрометовано.

В Україні вищезазначена модель не завжди спрацьовує, і головна причина це, безумовно, виборча система місцевих виборів та її еволюція протягом років незалежності України. Мажоритарна система, підкуп виборців, партійні проєкти на одні вибори та багато інших чинників дозволяли народним обранцям в Україні уникати політичної відповідальності за власні дії та обіцянки і, як наслідок, переобиратися на наступних виборах. Саме тому, для побудови в Україні ефективної моделі відповідальності та підзвітності місцевої влади громадам шляхом вдосконалення виборчої

системи було би корисно врахувати при цьому зарубіжний досвід.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення виборчих систем місцевих виборів у зарубіжних країнах знайшло своє відображення у наукових працях багатьох вітчизняних дослідників, серед них П. Ворона, О. Батанов, К. Турчинов, І. Мишак, Б. Николаїшин, М. Савчин, Ю. Стрілець, Ю. Ключковський, М. Ставнійчук, В. Куйбіда, О. Чернецька. Однак, більшість праць присвячені механізму відповідальності у виборчих системах місцевих виборів зарубіжних країн, аспект його вдосконалення, та застосування досвіду для України на жаль висвітлено недостатньо.

Місцеві вибори 2020 року відбулися за новими правилами згідно Виборчого кодексу України (далі – Кодекс) [1]. При цьому виборча система, реалізована у Кодексі, надала можливість виборцям проголосувати за конкретну особистість у списку політичної партії і надати їй певні електоральні преференції. Дана виборча система повністю відрізняється від тієї, що використовувалася під час місцевих виборів 2015 року, хоча попередню політику також найчастіше називали “відкритими списками”. На сьогодні можна констатувати значну суперечливість цієї моделі. З одного боку, вперше за пропорційної системи на місцевих виборах можна було обрати конкретного кандидата, якому віддати свій голос. З іншого боку, через бар'єр 25% рейтингування всередині списків було значно ускладнено, а відкриті списки, у більшості випадків, перетворилися на схвалення списків висунутих партією. Окрім того, механізми відповідальності обраного депутата перед виборцями та партією у Кодексі передбачають їх застосування не раніше як через рік після набуття повноважень, тому на сьогодні зарано говорити про їх доцільність чи ефективність. Саме тому, постає потреба дослідження місцевих виборів зарубіжних країн, адже застосування світового досвіду дозволить підвищити відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування перед громадами.

Постановка завдання. Мета статті – дослідження зарубіжного досвіду забезпечення відповідальності представницьких органів влади обраних на місцевих виборах з метою його подальшого впровадження в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Головним засобом політичної відповідальності у демократичному суспільстві є вибори, а точніше комплекс демократичних процедур, що передбачає можливість регулярної зміни влади за безпо-

середньої участі народу. При цьому, політичну відповідальність конкретної особи чи політичної сили, у такому разі, слід розуміти як пряму залежність політичної кар'єри від оцінки діяльності на виборній посаді виборцями, адже вони не голосують за партії та осіб, які не виконали взяті на себе зобов'язання.

Е. Сенктон вважає, що місцеві вибори в умовах функціонування демократичних процедур, виконують наступні завдання:

- забезпечують легітимність виборних органів та їх посадових осіб;
- формують відповідальну перед населенням публічну владу;
- створюють представництво інтересів різноманітних соціальних груп та альтернативних поглядів щодо розвитку громади;
- стимулюють розвиток політичних партій та соціально-політичної активності громадян;
- сприяють формуванню та вираженню суспільної думки на місцях;
- являють собою найбільш дієвий метод контролю громадянина за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб [2, с. 46].

Виборність визначено єдиним способом формування місцевих рад у Європейській Хартії місцевого самоврядування [3]. Тип виборчої системи (мажоритарна, пропорційна, змішана) визначає найбільш суттєві параметри диференціації місцевих виборів у зарубіжній практиці. При цьому, виборча система, яка діє у конкретній країні, залежить від історичних та політичних передумов, а також завдань, які ставляться перед місцевим самоврядуванням. Кожна із виборчих систем місцевих виборів у зарубіжних країнах має в своїй основі національно-державотворчі традиції, що необхідно враховувати в українському процесі державотворення. Важливими чинниками, які визначають різновид виборчої системи, є забезпечення представництва національних меншин та жінок в органах влади, зв'язку між виборцями та обраними депутатами, зміцнення кадрових ресурсів партій тощо. Пошук оптимальної системи самоврядування ускладнюється тим, що аналіз законодавства про місцеві вибори більшості європейських держав не дозволяє виявити певний різновид виборчої системи, який був би максимально поширеним і, в той же час, міг бути застосований в українських реаліях.

П. Ворона вважає, що в Європі, як і в Україні, питання вибору системи формування представницьких органів є питанням політичної доцільності, іншими словами – виборча система має

досягати тих цілей, які ставляться її розробниками, але доцільності не для партій, а для суспільства [4, с. 56].

Різновиди мажоритарної системи діють на місцевих виборах у США, Канаді, Новій Зеландії, Індії та деяких європейських країнах, це забезпечує порівняно більшу стабільність рад та органів, які ними утворюються, а, як наслідок, система місцевого самоврядування функціонує злагоджено та ефективно.

В той же час, у більшості держав Європи на місцевих виборах застосовується пропорційна виборча система з відкритими або напіввідкритими партійними списками, яка забезпечує провідну роль політичних партій у виробленні та реалізації місцевої політики. Пропорційна виборча система сприяє політичній відповідальності місцевих рад перед виборцями, завдяки виникненню та функціонуванню депутатської більшості та опозиції, діалогу між електоратом та його представниками, може забезпечуватися представництво національних меншин та жінок, зміцнюється кадровий ресурс партій. Держави, що застосовували систему більшості, поступово переходять до систем пропорційного представництва. Однак, є і виключення. Зокрема, мажоритарна система відносно більшості застосовується на місцевих виборах у Словаччині, Іспанії (ради муніципалітетів з кількістю виборців 100 – 250 осіб) та Польщі (ради гмін, у яких проживає менше ніж 20 тис. жителів). Виборчі системи європейських країн, у переважній більшості, є персоналізованими, тобто голосування відбувається за «відкриті списки» або «напівзакриті списки». «Закриті списки» збереглися лише в окремих країнах, таких як Кіпр, Португалія, Румунія, Хорватія [5, с. 62–64].

Змішана виборча система знайшла своє відображення на виборах окремих муніципальних органів у Великій Британії, Італії, Німеччині, Франції, Греції та інших. Змішана виборча система покликана поєднати переваги обох виборчих систем, забезпечити представництво різних соціальних груп та стабільність роботи місцевих представницьких органів.

Окрім спільних принципів, також необхідно визначити спільні риси місцевих виборів, які притаманні більшості європейських країн. Приймати участь у виборах у якості кандидата мають можливість як партійні, так і позапартійні громадяни. Незалежний кандидат може бути висунутий шляхом самовисування, його може висунути виборчий комітет, громадська організація, об'єднання виборців або інше тимчасове утворення. Така тен-

денція властива не лише країнам Західної Європи, які мають усталені демократичні традиції, але й державам, які не так давно відійшли від тоталітарної системи із керівною роллю однієї партії (зокрема, у Польщі, Словаччині, Естонії).

У деяких країнах Європи існують додаткові цензи, тобто спеціальні умови, лише дотримуючись яких можна набути відповідні виборчі права. Наприклад, право обирати та бути обраним до органів місцевого самоврядування належить не лише громадянам країни, але й іноземцям, якщо вони постійно проживають на території комуни не менше ніж 3 роки, зокрема у Фінляндії.

Відсутня практика створення виборчих блоків, тобто партії висувають на вибори кандидатів лише самостійно.

Представництво національних меншин та жінок в органах місцевого самоврядування підтримується квотами. Зокрема, у Франції на місцевих виборах, партії, які не забезпечують квоту представництва жінок у списках з розрахунку 51% жінок та 49% чоловіків, отримують менший обсяг державного фінансування. В деяких федеральних землях Німеччини для партій національних меншин не застосовуються виборчі бар'єри.

Головним маркером визначення виборчої системи у європейських країнах на базовому рівні є кількість населення, що проживає на певній території, а не вид органу, що необхідно сформувати. В Україні лише з появою Кодексу зроблено кроки в цьому напрямі, а до цього абсолютно різні по кількості виборців виборчі процеси проводили за однаковими правилами.

Існують цензи щодо участі в місцевих виборах, пов'язані з приналежністю особи до громади, на яку поширює свою дію виборний орган. Законодавча база багатьох країн передбачає, що і виборці, і кандидати повинні протягом визначеного строку проживати на території громади або округу. Зокрема, для отримання активного виборчого права на місцевих виборах необхідно постійно проживати на території адміністративно-територіальної одиниці у Бельгії та Франції – 6 місяців, у Фінляндії – 20. Однак, в інших країнах норма щодо проживання кандидатів на території округу не обов'язкова, для балотування достатньо сплачувати місцеві податки за нерухомість та бізнес на території муніципалітету (Франція) [4, с. 211].

У зарубіжних країнах місцеві вибори, як правило, проводяться частіше ніж національні, що дає населенню додаткову можливість скористатися політичними правами та висловити своє ставлення до поточних проблем розвитку території. Таким

чином, основною функцією місцевих виборів можна розглядати періодичне формування структур влади на територіях, яке, в свою чергу, задовольняє інтереси та прагнення мешканців громади. Декларація про критерії вільних і справедливих виборів, затверджена на 154 сесії Ради Міжпарламентського Союзу у 1994 році, визначає періодичність виборів як один із головних принципів виборчого права. Реалізація даного принципу забезпечується на місцевих виборах в усіх країнах, однак, термін повноважень, звичайно ж, варіюється від 2 до 6 років. Найкоротші терміни каденції у Мексиці та Болівії (2 роки), Естонії та Швеції (3 роки), а максимальний у Франції та Бельгії (6 років).

Вищезазначені спільні риси виборчих систем зарубіжних країн вказують на певні тенденції їх сучасного етапу розвитку, які, у свою чергу, позитивно впливають на відповідальність представницьких органів обраних на місцевих виборах, а саме:

- приналежність кандидата до територіальної громади зумовлена необхідністю його зв'язку з виборцями, адже він має бути їх представником, а для цього необхідні глибоке проникнення у суть економічних, соціальних та інших проблем територіальної громади, та як наслідок, максимально ефективне виконання своїх обов'язків;

- самовисування та висування громадянськими організаціями дозволяють будь-якому громадянину не будучи членом партії брати участь у виборах у якості кандидата, а виборцям, у свою чергу, обирати осіб, що користуються авторитетом і підтримкою громади та володіють необхідними навичками, як наслідок - їх діяльність є більш відповідальною;

- мінімальне використання «партійних блоків», а також широке застосування мажоритарної та змішаної виборчих систем дозволяють виборцям буквально в обличчя знати своїх обранців, підвищує персональну відповідальність партій та депутатів перед виборцями, які за них голосують;

- «відкриті» та «напівзакриті» списки надають можливість виборцям право вибору та можливість голосувати за кандидатів, що мають авторитет у громаді і ставить кандидатів в умови підзвітності та відповідальності перед електоратом;

- коротші терміни повноважень рад дозволяють, у більшій мірі, проявитися вищеперерахованим тенденціям, адже обранці повинні максимально швидко довести перед громадою свою ефективність. В той же час, недоліком можна вважати, що короткі строки повноважень не дозволяють представницьким органам вирішувати проблеми, які потребують довгострокових дій.

Перевагою довшого терміну вважають економію коштів, адже вибори нерозривно пов'язані з витратою коштів з місцевого бюджету. Проте, вибори несуть за собою певне економічне поживлення на території, яке може хоч частково компенсувати бюджетні витрати. Також перевагою довшого терміну повноважень слід вважати здатність представницьких органів ухвалювати складні та не популярні рішення, які можуть бути корисними для довгострокового добробуту громади. Окрім того, представницьким органам з тривалішим строком повноважень, притаманні вибори у кілька етапів, завдяки чому відбувається часткове оновлення рад. Наприклад, при тривалості повноважень ради у шість років, вибори відбуваються кожні два роки, але обираються на них лише третина депутатів. Головною перевагою такої системи є спадковість та стабільність політичного курсу, а зміни відбуваються більш плавно. Недолік поетапних виборів дуже тісно переплітається з його перевагами, адже вони унеможливають радикальні зміни в результаті проведення виборів, а інколи це важливо з огляду на політичну ситуацію у громаді чи на державному рівні;

- у більшості країн світу діє принцип вільних виборів, що передбачає добровільну участь у голосуванні, самостійність у прийнятті рішень що стосуються активного та пасивного виборчого права, свободу волевиявлення, в першу чергу, від втручання держави. Водночас, у деяких країнах запроваджено обов'язок виборців приймати участь у голосуванні. Наприклад, у Австрії за ухилення громадяни караються значним грошовим штрафом, а у разі його ігнорування – арештом на два тижні. Також застосовується поріг кількості учасників голосування, за якого вибори можуть бути визнані такими, що відбулися. Цей поріг, як правило, варіюється від 50%+1 голос до 75 відсотків;

- для місцевих виборів має значення момент їх проведення – у багатьох європейських країнах час проведення місцевих та загальнонаціональних виборів свідомо розведено у часі. Це, з одного боку, дозволяє залучати на місцеві вибори яскравих лідерів думок, які не були обрані на загальнодержавних виборах, а з іншого – дозволяє суспільству дати попередню оцінку результатам виборів, що відбулися і скоригувати свій вибір перед наступними;

Найбільш радикальним проявом відповідальності виборних представників місцевого самоврядування є відкликання депутата за народною ініціативою. В Україні даний механізм присутній у законодавчій базі вже тривалий час, однак не

здобув широкого застосування спочатку через не узгодженість між деякими законодавчими актами, а пізніше через складну процедуру відкликання. В зарубіжних країнах маємо констатувати наявність практики імперативного мандату депутатів місцевих рад, однак, вона не є достатньо поширеною. Вперше вона була запроваджена у Європі Паризькою комуною у 1871 році і нині існує лише у деяких країнах, зокрема у США (18 штатів), Канаді, Китаї, Індії, Нігерії, Південноафриканській республіці, Кубі, В'єтнамі. Проте, у Європі широко визнана та здобула практичне застосування теорія вільного мандата виборного представника, незалежно від рівня до якого такий представник обирається. Конституції деяких європейських країн (Бельгія, Італія, Німеччина, Франція, Швейцарія) прямо забороняють давати виборним представникам будь-які вказівки, а в інших країнах конституції запроваджують принцип вільного мандату виборного представника. [6]

Висновки. Підсумовуючи вищесказане приходимо до наступних висновків. Місцеві вибори – це форма прямої демократії, що є надважливим елементом представницької демократії, а також слугують основою виникнення відносин між органами місцевого самоврядування та територіальними громадами. Окрім того, місцеві вибори є найдоступнішим механізмом впливу територіальної громади, через який максимально ефективно проявляється її статус джерела влади. Через вибори територіальна громада формує представ-

ницький орган місцевого самоврядування, який надалі діє від її імені та реалізує більшість її функцій. Вибори слід розглядати як основну форму контролю з боку громади за діяльністю виборних органів самоврядування. У зарубіжних країнах, так само як і в Україні, питання вибору виборчої системи для місцевих виборів є, в першу чергу, питанням політичної доцільності. При цьому, можуть ставитися різні цілі, які не всі відповідають інтересам територіальної громади, а тому важливо, щоб виборча система сприяла ефективному функціонуванню місцевого самоврядування та реалізації місцевої політики, що підтримується виборцями, зміцненню зв'язку між виборцями та обраними представниками, забезпеченню контролю з боку громади за діяльністю виборних органів. Коротші терміни повноважень для місцевих органів влади, безперечно, сприятимуть відповідальності обраних представників, однак, несуть у собі загрозу. Адже на коротких відрізках складно реалізувати складні, інфраструктурні чи не популярні рішення, які були би корисними для громади у тривалішій перспективі. Імперативний мандат у країнах з розвинутими демократичними процедурами не вважається інструментом забезпечення відповідальності перед громадою, а, навпаки, провідні демократії світу відстоюють вільний мандат. Виборчі системи зарубіжних країн мають у своїй основі національно-державотворчі традиції та історичні нашарування, що теж необхідно враховувати при узагальненні їх досвіду для України.

Список літератури:

1. Виборчий кодекс України: Закон України від 19 грудня 2019 року №396-IX // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20> (дата звернення: 26.01.2022).
2. Сенктон Е. Системи міського управління / Е. Сенктон ; пер. з англ. С. Куц.; голов. ред. і автор передм. Дж. Перлін ; наук. ред. В. Пасісніченко. – Х. : Центр освітніх ініціатив, 2001. – 96 с.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування// База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 26.01.2022).
4. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади : монографія /М. О. Пухтинський, П. В. Ворона, О. В. Власенко [та ін.] ; за заг. ред. П. В. Ворони. – Х. : Магістр, 2009. – 285 с.
5. М'яловицька Н. Виборчі системи: досвід європейських держав / Н. М'яловицька // Вісник Центральної виборчої комісії. 2008. № 1(11). С. 61–70.
6. Природа представницького мандату: українська практика та зарубіжний досвід // Інформаційно-аналітичні матеріали до Засідання Експертного клубу журналу „Часопис „ПАРЛАМЕНТ”. Київ. 2009.

Frosiniak R.V. FOREIGN MODELS OF RESPONSIBILITY OF REPRESENTATIVE AUTHORITIES ELECTED IN LOCAL ELECTIONS

The article attempts to retrospectively review foreign electoral systems in local elections for the availability of tools to ensure responsibility of elected representatives to voters and the community. A brief overview of recent research and publications on this topic is undertaken. The current state of ensuring the responsibility of elected representatives elected in local elections in Ukraine was described, including the main conditions of avoiding political responsibility as a starting point for the analysis of foreign models. The main electoral systems of foreign countries, including national-state-building traditions, which became a background for

their formation, are analyzed. The advantages of personalized voting, regardless of the electoral system used to ensure the responsibility of the elected representative in this election, are considered. The analysis includes not only countries with developed democratic institutions, but also countries that are taking the first steps in this direction. In addition to the main characteristics of local elections systems, the peculiarities that affect the responsibility of elected representatives are identified. In particular, differences in the application of the main mechanisms for ensuring the accountability of elected representatives are considered. The abovementioned issue is considered on the basis of the analysis of the main aspects of electoral systems, namely: the use of open lists, party blocs in elections, opportunities for non-partisan candidates, qualification for belonging to the territorial community, suffrage of foreigners, short term of local government power, voter duty of participation in voting, granting privileges to national minorities and gender quotas, imperative mandate. The article analyzes the main tasks of local elections in the conditions of democratic procedures functioning in terms of responsibility of the elected local self-government bodies. Recommendations on the possibility of applying foreign experience in the conduct of local government elections in Ukraine are provided.

Key words: local elections, local self-government, open lists, electoral system, representative mandate, territorial community, responsibility to voters, political responsibility.