

*Грובה В. П.,
доктор юридичних наук, доцент,
заступник начальника Сумської філії
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ВИБОРЧА СИСТЕМА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ У ШВЕЦІЇ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Анотація. У статті розглянуто основні положення здійснення виборів до місцевих органів влади у Швеції, проаналізовано ці положення в порівнянні із законодавством України, надано рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства, яке регулює вибори до місцевої влади в Україні

Ключові слова: вибори, виборча система, місцеве самоврядування, місцеві ради, голова ради, Україна, Швеція.

Постановка проблеми. Формування та вдосконалення роботи місцевих органів влади є пріоритетним напрямом державної політики у сфері місцевої влади на місцях, забезпечення реалізації місцевих і регіональних програм розвитку, установлення сильної ефективною й прозорою влади на місцях. На сьогодні в більшості високорозвинених країн світу переважає принцип децентралізації влади на місцях, надання місцевим громадам права на самостійне вирішення проблемних питань, розпорядження власними фінансовими ресурсами, підтримки тієї чи іншої місцевої політики у промисловості, освіті, культурі тощо. Держава Україна вже взяла курс на формування сильної місцевої влади, перші кроки зроблено: здійснюється аналіз законодавства інших країн, де децентралізація місцевого самоврядування набула широкого розвитку, визначаються шляхи та можливості впровадження позитивних рис діяльності муніципальних органів влади в національну систему, виходячи зі специфіки національного права і свідомості кожного громадянина.

Реформування системи місцевої влади варто розпочинати із перегляду чинної системи місцевих виборів, аналізу роботи місцевих органів влади в тих країнах, де їх розвиток є сталим, ефективним, де наявна довіра населення до діяльності таких органів. Проблемними питаннями вдосконалення місцевого самоврядування займалися такі вчені, як М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, П.В. Ворона, С.В. Вобленко, Х.М. Кохалик, В.П. Колісник, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, І.Г. Лазар, П.М. Любченко, С.Г. Сербьогіна, В.Є. Чиркін, І.П. Шелепницька та інші. Проте важливим чинником, що лежить в основі ефективного місцевого самоврядування, є процес формування місцевих органів влади, і чим прозорішим буде їхнє обрання, тим більша ймовірність їхньої подальшої ефективною й плідної праці, спрямованої на отримання певного результату в окремій територіальній громаді.

Мета статті полягає в наданні методичних рекомендацій щодо вдосконалення проведення виборів до місцевих органів влади на основі аналізу системи таких виборів у Швеції. Для досягнення поставленої мети вирішуються такі завдання: розгляд і аналіз інституту виборів до місцевих органів влади на прикладі Швеції, а також співвіднесення виборчого права до місцевих органів влади між Швецією та Україною.

Виклад основного матеріалу дослідження. Загалом виборчу систему, на думку Н.С. Рибак, з метою більш точної її теоретико-правової ідентифікації, варто розуміти в широкому

та вузькому значеннях. У широкому значенні, на думку автора, потрібно вживати термін «конституційно-правові засади виборчої системи» та визначити його як сукупність конституційно-правових норм, що визначають основи формування органів державної влади, органів влади автономії й органів місцевого самоврядування шляхом проведення виборів до цих органів. У вузькому значенні виборча система, на її думку, – це встановлений законодавством спосіб розподілу мандатів між конкретними кандидатами чи політичними партіями залежно від результатів голосування виборців [1, с. 25–26]. Щодо нас, то ми схилиємося до більш широкого тлумачення поняття виборчої системи й вважаємо, що це поняття має включати всю сукупність правових відносин з приводу регулювання виборів до місцевих рад, висування та реєстрація кандидатів, здійснення агітаційної й пов'язаної із нею діяльності, безпосереднього проведення виборів, підрахунку голосів і оголошення результатів виборів. Це зумовлено передусім із тим, що всі вищевказані правовідносини тісно пов'язані між собою, одні автоматично породжують інші тощо.

На сьогодні у світі існує кілька типів місцевих виборів, застосування яких визначається певними рисами та ознаками, що притаманні самій державі. Варто погодитися із думкою Ю.П. Стрілець, яка, характеризуючи тип виборчої системи (мажоритарна, пропорційна, змішана), зазначає, що застосування того чи іншого типу виборчих систем визначається багатьма чинниками: історичними умовами, специфічними завданнями політичного розвитку, культурно-історичними традиціями. У кождих конкретних умовах обраний тип виборчої системи може забезпечувати вплив політичних партій на формування та реалізацію муніципальної політики, ефективне функціонування системи органів місцевого самоврядування, представництво національних меншин і жінок в органах влади, зв'язок між виборцями й обраними депутатами, зміцнення кадрових ресурсів партій тощо [2, с. 297–298]. При цьому варто погодитися із позицією О.С. Конотопцева, який зазначає, що західний досвід місцевих виборів спирається на глибокі традиції місцевого самоврядування загалом. Тому всі системи є результатом довготривалих напрацювань фахівців і переслідують дві основні мети: створення дієздатної ради (де є стійка більшість, що належить до однієї партії або до одного виборчого об'єднання); підтримка відповідного рівня демократії шляхом надання опозиції можливості бути присутньою в раді [3, с. 132]. Що стосується України, то, на жаль, у нашій державі відсутній традиційний підхід до місцевого самоврядування, немає усвідомлення кожною людиною щодо залучення представників органів місцевої влади як союзників, до встановлення ефективного механізму розвитку окремого села, селища чи міста. Звичайно ж, це зумовлено багатьма факторами, серед яких чи не найперше місце посідає корупція, прагнення до наживи, невиконання чи неналежне виконання покладених на них законом обов'язків. Для

подолання цих та інших факторів варто дещо змінити систему виборів до цих органів шляхом вивчення досвіду зарубіжних країн. Цікавим для національного законодавства могла б стати виборча система Швеції.

Правовою основою діяльності місцевого самоврядування Швеції є Конституція Швеції [4], Закон Швеції «Про місцеве самоврядування у Швеції» від 13.06.1991 р. [5] та Закон Швеції «Про вибори» від 24.11.2005 р. [6]. У Конституції Швеції досить стисло розглянуто правову діяльність місцевого самоврядування, у ній містяться лише деякі положення, які характеризують місцеву владу в країні. Зокрема, визначено, що в державі існують первинні комуни й ландстинг-комуни. Правом уносити рішення володіють у них виборчі органи. Конституцією також передбачено, що первинними комунами, як правило, є міста й села; ландстинг-комуни, за деякими винятками, становлять територію ленів (округів). У первинних комунах органами самоврядування є збори міських і комунальних уповноважених, у ландстинг-комунах – ландстинги [4]. Отже, на відміну від Конституції України, у якій місцевому самоврядуванню присвячено окремих розділ, Конституція Швеції обмежується лише деякими положеннями, конкретизація яких уже здійснюється у відповідних законах і нормативно-правових актах, серед яких особливе місце посідає законодавство про вибори.

Розглядаючи вибори до місцевих органів влади у Швеції, варто виділити такі основні моменти, які відрізняють їх від місцевих виборів в інших зарубіжних країнах і безпосередньо в Україні.

По-перше, вибори залежать від кількості жителів, які проживають у певній адміністративно-територіальній одиниці, що є характерним для більшості європейських країн. Відповідно до положень Закону Швеції «Про вибори» від 24.11.2005 р., у главі 5 передбачено, що кількість членів визначається в такій відповідності:

- 21 – у муніципалітетах із 8 000 жителів, які мають право голосу;
- 31 – для муніципалітетів від 8 000 до 16 000 жителів, що наділені правом вибору, і в окрузі з 140 000 жителів, що мають право голосу;
- 41 – у муніципалітетах із більше ніж 16 000 до 24 000 виборців;
- 51 – у муніципалітетів із більше ніж 24 000 і до 36 000 виборців та в окрузі з більше ніж 140 000 до 200 000 виборців;
- 61 – у муніципалітетах із більше ніж 36 000 виборців;
- 71 – з округу з більше ніж 200 000 виборців.

Відповідно до закону, кількість виборців розраховується на основі інформації в базі даних цивільного реєстру відповідно до закону, що стосується оброблення персональних даних при проведенні перепису, який проводиться до 1 березня до дня року виборів [5]. Тобто, у Швеції кількість представників у раді залежить від кількості населення. На нашу думку, в Україні необхідним є пропорційний поділ місць у радах відповідно до кількості населення, що проживає на окремій адміністративно-територіальній одиниці. Це пов'язано з тим, що чим менша кількість населення, тим менше витрат часу необхідно для конкретного депутата на здійснення своїх функцій, і, навпаки, при значній кількості населення необхідно розширювати сферу своєї діяльності, намагатися встигнути вирішити досить велику кількість справ, що не може бути здійснено однією конкретною людиною у зв'язку із її фізіологічними особливостями та браком часу. Зазначимо, що ми не маємо на увазі зменшену чи збільшену кількість заходів і дій, які має вчиняти представник влади на

місцях, а ми наголошуємо на тому, що чим більше населення, тим частіше виникають невідкладні й нагальні проблеми, які мають бути швидко вирішені, що, у свою чергу, унеможлиблює виконання цих проблем одним чи кількома депутатами.

По-друге, іншою важливою особливістю виборів до місцевого самоврядування у Швеції є те, що муніципальні та обласні ради обираються на пропорційній основі за відкритими партійними списками шляхом прямого таємного голосування один раз на чотири роки. На сьогодні в новоприйнятому Законі України «Про місцеві вибори» передбачається, що місцеві вибори будуть проходити за такими виборчими системами:

1) депутатів сільських, селищних рад – зберігається чинна на сьогодні мажоритарна система відносної більшості в одномандатному виборчому окрузі;

2) депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад – за пропорційною виборчою системою в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами, на які ділиться багатомандатний виборчий округ, що збігається із територією, відповідно, Автономної Республіки Крим, області, району, району в місті, територією міста згідно з наявним адміністративно-територіальним устроєм або територією, утвореної відповідно до законодавства;

3) міських голів (міст, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч) – за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі.

4) сільських, селищних, міських (міст, кількість виборців у яких є меншою ніж 90 тисяч) голів, сільських старост – за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі [7].

Наступною особливістю виборчого процесу до місцевих органів влади у Швеції є те, що голосування на них здійснюється за відкритими списками. Досліджуючи прийнятий Закон України «Про місцеві вибори», варто зазначити, що в ньому передбачено, що депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад обиратимуться за пропорційною виборчою системою з відкритими списками. Щодо нас, то ми вважаємо, що списки партій мають бути відкритими. Така необхідність насамперед пов'язана зі значною кількістю населення, яке є не обізнаним у належності того чи іншого кандидата на посаду до конкретної політичної партії. Ми вважаємо, що необхідно перейняти позитивний досвід застосування відкритих списків виборців, як це здійснено у Швеції, оскільки, по-перше, це є показником демократизму у виборчій системі; по-друге, – відкритості політичних партій до населення; по-третє, може виникнути така ситуація, коли виборець безпосередньо підтримує передвиборчу кампанію певної партії, але негативно ставиться до її окремих кандидатів. Саме при відкритих партійних списках виборцю надається реальна можливість не голосувати за них, а підтримати іншого більш позитивного, на їхню думку, кандидата.

Суттєвою особливістю місцевих виборів до ради у Швеції є те, що голова місцевої ради обирається місцевою радою із числа тієї політичної партії, яка на виборах отримала найбільшу кількість голосів. Законодавством України передбачено, що голова районної, обласної, районної в місті (у разі її створення) ради обирається відповідною радою шляхом таємного голосування із числа її депутатів на строк повноважень ради (ч. 1 ст. 55 Закон України «Про місцеве самоврядування» [8]). Щодо нас, то ми вважаємо, що застосування принципу виборності голови

ради тільки із числа представників партії, яка має більшість на виборах, є важливим, оскільки голова від партії-переможця на виборах є додатковою гарантією реалізації політики партії-переможця на місцях. Наприклад, в Україні голова ради наділений значними як управлінськими, так і організаційними повноваженнями, може ефективно впливати на роботу ради загалом, при рівності голосів за відповідне рішення – його голос є вирішальним. Отже, вищенаведене обрання є важливим чинником, що надалі може суттєво впливати на роботу ради загалом.

Характерною рисою місцевих виборів у Швеції є те, що право на участь у такому волевиявленні мають громадяни не тільки Швеції, а й члени Європейського Союзу, Норвегії, Ісландії, а також інші особи, які постійно проживають на території Швеції. Про це чітко закріплено в Законі Швеції «Про вибори», де в розділі «Право голосу» визначено, що право голосу на виборах кандидатів мають ті, хто зареєстрований у муніципалітеті в день виборів, яким виповнилося 18 років і котрі є громадянами Швеції чи Європейського Союзу, Норвегії, Ісландії або ж іноземцями, які були зареєстровані у Швеції протягом трьох років поспіль до дня виборів [5]. Отже, основною вимогою є постійне фактичне проживання таких громадян на території Швеції та офіційна реєстрація у відповідній комуні чи регіоні протягом не менше як три роки. Законодавством України, зокрема Законом України «Про місцеві вибори» [7], передбачено вимоги для виборців до місцевих органів самоврядування – вік 18 років, українське громадянство та проживання в межах відповідного територіального виборчого округу. Ми ж вважаємо, що демократична й соціальна спрямованість держави, закріплення в Конституції України основних прав і свобод людини та громадянина є чинником для перегляду виборчого законодавства й розширення осіб, які мають право обирати до органів влади. Так, цікавим є досвід Швеції щодо надання права голосу тим особам, які фактично проживають на території відповідної комуні та мають офіційну реєстрацію. Ми погоджуємося із позицією, відповідно до якої такі особи мають повне право на формування місцевої влади, оскільки вони також пов'язані із проблемами села, селища міста чи іншої одиниці, оскільки вони тут проживають протягом певного періоду часу, переймаються проблемами, що виникають, прагнуть до налагодження порядку на своїй території. Зазначимо, що надання права голосу на виборах виключно громадянам, на нашу думку, обмежує право на волевиявлення тих осіб, які, хоча й не є громадянами нашої держави, але безпосередньо з нею пов'язані, що, зазвичай, виражається у фактичному та офіційному проживанні на її території. З огляду на вищенаведене законодавцю необхідно внести зміни до вимог, що висуваються до виборців, і закріпити право участі в голосуванні осіб, які фактично та офіційно проживають на території адміністративно-територіальної одиниці протягом останніх 5 років. Чому нами визначено саме 5 років? Це пояснюється тим, що саме такий період часу є достатнім особі для вивчення й перейняття проблем тієї місцевості, де вона проживає.

Висновки. Отже, Швеція є досить високорозвинутою країною, яка характеризується демократичністю здійснення виборів до місцевих органів влади. Цій державі характерне врахування думки не тільки власних громадян, а й тих, котрі на законних підставах проживають на її території. Це є досить високим показником поваги до людини, реальне дотримання її прав і свобод. Демократичність держави виявляється й у відкритості списків при обранні кандидатів на посади до місцевих органів влади, обрання голови ради тощо. Усі ці досить прості, але водночас позитивні моменти у виборчій системі можуть докорінно змінити систему

місцевих виборів в Україні, яка на сьогодні потребує негайного реформування. Запровадження голосування за відкритими списками, допуск до голосування осіб, які не є громадянами України, але які в силу певних обставин на законних умовах фактично проживають на території певної територіальної громади, обрання голови районної чи обласної ради із числа партії, що отримала більшість на виборах, значно зміцнять демократичну спрямованість держави на утвердження прав і свобод людини та громадянина, посилять довіру населення до органів місцевої влади, зміцнять визначений народом курс до становлення європейської держави.

Література:

1. Рибак Н.С. Конституційно-правові засади виборчої системи України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Н.С. Рибак. – К., 2013. – 214 с.
2. Стрілець Ю.П. Зарубіжний досвід забезпечення відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування крізь призму місцевих виборів / Ю.П. Стрілець // Державне управління та місцеве самоврядування : збірник наукових праць. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 1 (8). – С. 295–303.
3. Конотопцев О.С. Використання досвіду територіальної організаційної влади Французької республіки при проведенні адміністративної реформи в Україні / О.С. Конотопцев // Децентралізація державного управління: досягнення та невдачі місцевих влад : матеріали регіональної наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 7–10 липня 1998 р. / відп. за вип. Ю.В. Наврузов. – Дніпропетровськ, 1998. – С. 90–95.
4. Конституція Швеції від 27.02.1974 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sweden4rus.nu/rus/info/juridisk/konstitucija_shveciihttp://www.sweden4rus.nu/rus/info/juridisk/konstitucija_shvecii
5. Про місцеве самоврядування у Швеції : Закон Швеції від 13.06.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Kommunallag-1991900_sfs-1991-900/?bet=1991:900.
6. Про вибори : Закон Швеції від 24.11.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Vallag-2005837_sfs-2005-837/?bet=2005:837.
7. Про місцеві вибори : Закон України від 14.07.2015 р. № 595-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/T150595.html.
8. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

Грובה В. П. Избирательная система местных органов власти в Швеции: опыт для Украины

Аннотация. В статье рассмотрены основные положения проведения выборов в местные органы власти в Швеции, проведен анализ данных положений в сравнении с законодательством Украины, даны рекомендации по усовершенствованию действующего законодательства, регулирующего выборы местной власти в Украине.

Ключевые слова: выборы, избирательная система, местное самоуправление, местные советы, председатель совета, Украина, Швеция.

Grobova V. Election system of local government in Sweden: experience for Ukraine

Summary. The article review the implementation of key provisions of the electoral system to local authorities in Sweden, analyzed the provisions of the legislation of Ukraine, recommendations for improving the current legislation regulating local government in Ukraine

Key words: election, electoral system, local government, local councils, the President of Ukraine, Sweden.