

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ЗАХИСТУ ІНФОРМАЦІЇ
КАФЕДРА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ**

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
на тему
**«Проведення місцевих виборів в Україні в умовах децентралізації:
організаційно-правові засади»**

на здобуття освітнього ступеня магістра
зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітньо-професійної програми «Публічне управління та адміністрування»

*Кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень.
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне
джерело*

Віталій ФЕДЧЕНКО

(підпис)

Виконала: здобувачка вищої освіти,
гр. ПУДМ-61
Віталій ФЕДЧЕНКО

Керівник: док. н. держ. упр., професор
Анатолій САВКОВ

Рецензент: док. н. держ. упр., доцент
Тетяна СИВАК

Київ, 2023

**ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ
Навчально-науковий інститут захисту інформації**

Кафедра публічного управління та адміністрування
Ступінь вищої освіти «Магістр»
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри

_____ Світлана ПЕТЬКУН

«23» лютого 2023 р.

**ЗАВДАННЯ
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ
Федченко Віталій Васильович**

1. Тема роботи «Проведення місцевих виборів в Україні в умовах децентралізації: організаційно-правові засади»; керівник кваліфікаційної роботи – Савков Анатолій Петрович, док. н. держ. упр., професор, затверджені наказом Державного університету інформаційно-комунікаційних технологій від «19» жовтня 2023 р. № 145.
2. Термін подання кваліфікаційної роботи – «02» січня 2024 р.
3. Вихідні дані до кваліфікаційної роботи: спеціальна теоретична і методична наукова література; наукові публікації (статті, монографії, дисертаційні дослідження) провідних вітчизняних та закордонних дослідників за темою кваліфікаційної роботи; результати науково-дослідної роботи кафедри публічного управління та адміністрування «Теоретико-прикладні аспекти розвитку цифрової держави в Україні»; нормативно-правові документи; матеріали переддипломної практики.
4. Перелік ілюстративного матеріалу: *презентація*
5. Дата видачі завдання: «01» березня 2023 р.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Структура роботи, вступ	10.04.2023 – 30.04.2023	Виконано
2.	Розділ I	01.05.2023 – 30.06.2023	Виконано
3.	Розділ II	01.07.2023 – 31.08.2023	Виконано
4.	Розділ III	01.09.2023 – 31.10.2023	Виконано
5.	Висновки, додатки	01.11.2023 – 30.11.2023	Виконано
6.	Презентація	01.12.2023 – 15.12.2023	Виконано

Здобувач вищої освіти _____

Віталій ФЕДЧЕНКО

Керівник
кваліфікаційної роботи _____

Анатолій САВКОВ

РЕФЕРАТ

Федченко В.В. Проведення місцевих виборів в Україні в умовах децентралізації: організаційно-правові засади: кваліф. робота на здобуття освіт. ступеня магістра; спец. 281 «Публічне управління та адміністрування»; Держ. у-т інформац.-комунікац. технолог.; каф. публічного управління та адміністрування; наук. керівник А.П. Савков, док. н. держ. упр., професор, Київ, 2023. 86 с.

Метою кваліфікаційної роботи є: дати загальну характеристику виборчого процесу в Україні, зокрема на місцевому рівні, охарактеризувати особливості проведення місцевих виборів в Україні в умовах децентралізації.

Об'єкт дослідження – Місцеві вибори в Україні в умовах децентралізації.

Предмет дослідження – Проведення місцевих виборів в Україні в умовах децентралізації: організаційно-правові засади

Короткий зміст роботи. Розкрито основні засади розвитку децентралізації та основні чинники місцевих виборів. Визначено сутність та структуру організаційно-правових засад виборчого процесу. Виявлено сучасний стан організаційно-правових засад проведення місцевих виборів в Україні. Охарактеризовано світовий досвід організаційно-правових засад проведення місцевих виборів. Сформульовано основні засади забезпечення виборчого процесу відповідно до вітчизняних та міжнародних виборчих стандартів. Запропоновано шляхи вдосконалення організаційно-правових засад проведення місцевих виборів в Україні в умовах децентралізації.

Ключові слова: місцеві вибори в Україні, децентралізація, організаційно-правові засади, реформування, об'єднана територіальна громада, закон, місцеве самоврядування, розвиток.

ABSTRACT

Fedchenko V.V. Conducting local elections in Ukraine under conditions of decentralization: organizational and legal principles: qualification work for obtaining education. master's degree; special 281 "Public management and administration"; State University of Information and Communication Technologies; Department of Public Management and Administration; scientific supervisor A.P. Savkov, doc. N. state editor, professor, Kyiv, 2023. 86 p.

The purpose of the qualification work is: to give a general description of the election process in Ukraine, in particular at the local level, to characterize the peculiarities of holding local elections in Ukraine in conditions of decentralization.

The object of the study is local elections in Ukraine under conditions of decentralization.

The subject of the study is the holding of local elections in Ukraine under conditions of decentralization: organizational and legal principles.

Brief content of the work. The main principles of the development of decentralization and the main factors of local elections are revealed. The essence and structure of the organizational and legal foundations of the election process have been determined. The current state of the organizational and legal basis for holding local elections in Ukraine has been revealed. The world experience of the organizational and legal foundations of local elections is characterized.

The main principles of ensuring the election process in accordance with national and international election standards have been formulated. Ways to improve the organizational and legal basis of holding local elections in Ukraine in conditions of decentralization are proposed.

Keywords: local elections in Ukraine, decentralization, organizational and legal principles, reform, united territorial community, law, local self-government, development.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	6
ВСТУП	7
РОЗДІЛ 1	10
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ	10
1.1. Становлення та розвиток децентралізації в Україні	10
1.2. Сутність, зміст та основні чинники місцевих виборів	21
1.3. Правові засади проведення місцевих виборів в умовах децентралізації	27
РОЗДІЛ 2	37
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ПРОВЕДЕННЯ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ	37
2.1. Сучасний стан проведення місцевих виборів в Україні	37
2.2. Світовий досвід проведення місцевих виборів, в умовах децентралізації	44
РОЗДІЛ 3	55
УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ПРОВЕДЕННЯ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ В В УКРАЇНІ	55
3.1. Перспективи розвитку організаційно-правових засад проведення місцевих виборів	55
3.2. Напрями з удосконалення організаційно-правових засад проведення місцевих виборів в умовах децентралізації	62
ВИСНОВКИ	73
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	77

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ЦВК – Центральна виборча комісія

ЦОВВ – Центральні органи виконавчої влади

ОДА – Обласна державна адміністрація

РДА – Районна державна адміністрація

ОМС – Органи місцевого самоврядування

ОТГ – Об'єднана територіальна громада

ЄС – Європейський Союз

ОБСЄ – Організація з безпеки і співробітництва в Європі

ВСТУП

Актуальність теми. Одним із головних чинників, що сприяють розбудові України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, є організація та здійснення державної влади за принципом народного суверенітету, реалізація якого здійснюється через вибори. Тому вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування становлять основу побудови демократичної держави. Оскільки виборчий процес є інструментом формування легітимних представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування, виникає необхідність вирішення численних питань, пов'язаних із становленням ефективної системи державного регулювання в цій сфері.

Як свідчить вітчизняна та зарубіжна практика, демократичні вибори є формою прямої влади народу в демократичній державі, тому особливе значення має покращення національного виборчого законодавства та приведення його у повну відповідність до міжнародних норм і стандартів. Основний акцент у міжнародних документах зосереджується на підвищенні прозорості та неупередженості виборчого процесу, що може бути забезпечено шляхом внесення змін та уточнень до відповідних правових актів, спрямованих на розвиток демократичних принципів організації виборчого процесу.

На часі важливість цього напрямку дослідження підвищується через нестабільність суспільно-політичної ситуації в країні, порушення виборчого законодавства, що засвідчили результати останніх виборів (президентських, парламентських, місцевих). Передусім це обумовлено недоліками правового змісту, відсутністю чітких інструкцій і процедур, низькою правовою культурою суб'єктів виборчого процесу.

У державотворчому процесі дієвий організаційно-правовий механізм державного регулювання виборчого процесу є засобом забезпечення реалізації прав громадян на участь в управлінні державою. Таким чином, відсутність

фальсифікацій на виборах, надання кожній особі можливості проголосувати та забезпечення свободи і таємності голосування гарантує проведення демократичних виборів.

Мета роботи. Метою магістерського дослідження є дати загальну характеристику виборчого процесу в Україні, зокрема на місцевому рівні, охарактеризувати особливості проведення місцевих виборів в Україні в умовах децентралізації.

У контексті досягнення поставленої мети в магістерській роботі вирішуються наступні завдання:

- розкрити основні засади розвитку децентралізації та основні чинники місцевих виборів в Україні;
- визначити сутність та структуру організаційно-правових засад виборчого процесу;
- виявити сучасний стан організаційно-правових засад проведення місцевих виборів в Україні;
- охарактеризувати світовий досвід організаційно-правових засад проведення місцевих виборів;
- запропонувати шляхи вдосконалення організаційно-правових засад проведення місцевих виборів в умовах децентралізації.

Об'єктом дослідження є: місцеві вибори в Україні в умовах децентралізації.

Предметом дослідження є: проведення місцевих виборів в Україні в умовах децентралізації: організаційно-правові засади

Методи дослідження. Проведене дослідження базується на загальнонаукових і прикладних методах пізнання. В основі дослідження лежить системний підхід. Також, методологія дослідження базується на застосуванні міждисциплінарного підходу, що дозволяє застосувати результати досліджень суміжних наукових галузей. Саме таку функцію виконує системний підхід, дає змогу об'єднати різноманітні аспекти досліджуваного явища, зокрема його соціальна - економічний та політичний

контекст. Використовувався метод моделювання і прогнозування для прийняття оптимальних рішень, передусім щодо вдосконалення механізму реалізації державної політики. У процесі наукового дослідження також використано методи порівняльно - статистичного аналізу, експертних оцінок, структурний метод, методи логічного узагальнення, економічного прогнозування тощо. Також, використано методи спостереження, аналізу документів, описові та аналітичні.

Практичне значення отриманих результатів визначається системним характером дослідження і полягає в обґрунтуванні шляхів удосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу в Україні з метою створення умов та сприяння організації та порядку проведення вільних і прозорих виборів в умовах децентралізації в Україні.

Структура роботи зумовлена її метою та завданнями. Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел. Основний зміст роботи викладений на 77 сторінках друкованого тексту. Список перелічених використаних джерел містить 66 найменувань.

Апробація результатів роботи. Основні положення, висновки і рекомендації дослідження обговорювалися під час попереднього захисту магістерської роботи на засіданні кафедри публічного управління та адміністрування Державного університету інформаційно – комунікаційних технологій 20 грудня 2023 року.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

1.1. Становлення та розвиток децентралізації в Україні

Формування місцевого самоврядування, яке базувалося б на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованою Верховною Радою України Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР [8] – одне з найбільш важливих та складних завдань розбудови України як демократичної держави. Без реформування місцевого самоврядування, здійснення процесів децентралізації неможливо подолати негативні процеси в соціально-економічному та культурному розвитку територіальних громад і регіонів, забезпечити суттєве підвищення рівня та якості життя більшої частини громадян України. Передусім йдеться про формування ефективного, дієвого самоврядування зі створенням відповідних інститутів та забезпечення його спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів вирішувати питання місцевого значення.

Лише зміна парадигми управління державою, послідовне проведення реформування місцевого самоврядування, територіальної організації влади в Україні, удосконалення наявної системи управління на місцях, розширення повноважень ОМС сприятиме побудові місцевої влади на засадах демократії.

Реалізація стратегічного курсу держави на забезпечення демократичних принципів врядування через упровадження європейських стандартів належного врядування потребує використання адаптованого до вітчизняних реалій кращого зарубіжного досвіду, застосування досягнень теорії та практики публічного управління.

Стратегічний курс України на європейську інтеграцію вимагає також нової концептуальної основи інституалізації влади, упровадження сучасної моделі публічного управління. Сучасні суспільні практики засвідчують, що

децентралізація влади є одним із ефективних інструментів модернізації системи державного управління, успішне здійснення якої створює необхідні організаційно-правові передумови для подальшого розвитку демократизації владних відносин.

У науковій літературі дослідженню проблем місцевого самоврядування, у тому числі з'ясуванню ролі держави у сфері місцевого розвитку присвячено праці О. Батанова, В. Борденюка, І. Борденюк, Р. Войтовича, П. Ворони, П. Гураль, М. Гірняк, В. Дрешпака, І. Дробота, І. Дробуш, В. Карпенка, І. Ковалевич, І. Козюри, В. Кравченка, В. Куйбіди, В. Мамонової, В. Новик, О. Петришин, М. Пухтинського, С. Серьогіна, А. Ткачук та інших дослідників.

Питання децентралізації належить до найбільш дискусійних питань і в українській і в зарубіжній науці. Поряд з цим спостерігається тенденція до пошуку країнами, включаючи постсоціалістичні, нової організації державного управління, зорієнтованої на демократичні принципи, що передбачають широку автономію органів місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення. Осмислення процесу децентралізації в системі державного управління спирається на положення теорії та історії державного управління, наукові підходи до дослідження проблем децентралізації таких вітчизняних і зарубіжних учених, як: В. Авер'янов, Р. Агронофф, Г. Атаманчук, А. Бретон, І. Бутко, В. Вакуленко, Ж'Ф. Девемі, В. Кампо, В. Князєв, А. Коваленко, В. Копейчиков, Д. Кохен, Б. Кравченко, В. Кравченко, А. Крусян, В. Куйбіда, В. Вакуленко, С. Романюк, М. Корт, Дж. Дро, Б. Доллері, Ж. Литвак, Д. Рондінеллі, М. Тернер, Ж'П. Фаге, Д. Халмер та ін.

Децентралізації влади присвячено праці як зарубіжних, так і вітчизняних науковців. Питання, щодо управління процесами децентралізації, детально досліджено в працях зарубіжних авторів, адже в різних країнах реформа має свою історію. Серед зарубіжних авторів, дослідження яких стали класичними у сфері науки публічного управління, варто назвати Марка Бевіра (США), Геєрта Буккерта і Крістофера Поллітта (Бельгія), Вудро Вільсона (США), Девіда Осборна і Теда Геблера (США), Рода Роудса (Велика Британія,

Австралія), Елвіна Тоффлера (США, Крістофера Худа (Велика Британія) та ін. Концептуальні та практичні аспекти модернізації системи державного управління, у т.ч. й децентралізації влади, розглядаються у працях представників Центрально- та Східноєвропейських країн, що мають безпосередній досвід переходу до публічного управління, а саме Аттіли Ага (Угорщина), Тііни Рандма-Ліів і Вольфганга Дрехслера (Естонія) та ін. Вагомими є праці У. Оутса, Р. Масгрейва, Ч. Тібу та інших. В них пояснюються потенційні вигоди від децентралізованого порядку надання окремих суспільних благ та визначаються основні економічні функції уряду в процесі реалізації реформи. В останні роки й українські вчені активно долучаються до вивчення процесів децентралізації.

Теорію та практику процесу децентралізації системи державного управління досліджували О. Босак, В. Гройсман, Б. Данилишин, М. Іжа, Г. Коваленко, В. Козак, В. Куйбіда, В. Мамонова, Н. Нижник, О. Ольшанський, М. Пухтинський та ін. Існує вже сформована нормативна база, фахові розборки з питань децентралізації, але ще залишається велика кількість недосліджених питань.

Цікавий погляд на децентралізацію можна побачити у професора Пенсільванського університету Т. Фаллеті, яка під децентралізацією розуміє процес і сукупність політичних стратегій у рамках реформ виборчої системи або конституційного реформування, при яких відбувається передача відповідальності, ресурсів і владних повноважень з ієрархічно більш високих рівнів влади на ієрархічно нижчі. Визначена таким чином політика, спрямована на досягнення децентралізації, не включає передачу владних повноважень або ресурсів недержавним суб'єктам, не має на увазі приватизації [63, с. 34].

Одне із найголовніших завдань, яке потрібно буде вирішити у процесі реформування політичної системи, є кардинальне підвищення ролі інституту місцевого самоврядування в механізмі народовладдя, в організації управління на всіх територіальних рівнях. Його перетворення з придатку державної влади

на самостійний реально чинний інструмент соціального управління може забезпечити сталий розвиток територіальних громад, створить для громадян цивілізовані умови життя, дозволить піднести надання соціальних та адміністративних послуг до рівня європейських стандартів.

Метою децентралізації стало створення безпечного та комфортного середовища для життя людини в Україні шляхом побудови ефективної системи влади шляхом виділення наступних цілей:

- Створення ефективної системи влади;
- Створення умов для динамічного, збалансованого розвитку України та її регіонів;
- Забезпечення надання якісних та доступних послуг [24].

Таким чином, децентралізація в Україні повинна сприяти посиленню ролі місцевого самоврядування, наділення представницьких органів територіальних громад більшим обсягом повноважень щодо управління місцевими справами, позбавлення місцевих органів державної влади повноважень щодо підготовки та виконання районних та обласних бюджетів.

Можна виділити позитивні моменти проведення реформи децентралізації в Україні та її вплив на територіальні громади:

- створюються умови для розвитку міст незалежно від їхніх розміру та значення. Адже більшість бюджетних коштів, що надходять від міста, залишаються в ньому. Можуть розвиватися ті об'єкти, які дійсно потрібні даному населенню. Крім цього, міста будуть зацікавлені в розвитку та залученні інвестицій. Отже, місто перетворюється на таку собі компанію, що має на меті розвиватись та нарощувати конкурентоспроможність;
- місцеве співтовариство має змогу краще контролювати владу, так як влада зосереджена на місцях. Тепер не має потреби їхати до столиці аби вирішити місцеві проблеми, влада зосереджена на місцях, що спрощує процедуру вирішення питань та покращує зворотній зв'язок між територіальною громадою та органами державної влади.

Децентралізацію також можна визначити як систему, що налічує механізми, інструменти та процеси, які реалізуються та здійснюються під час функціонування влади. Відповідно, децентралізація публічного управління являє собою: принцип управлінської дії; спосіб (метод) управління; управлінський режим; форму організації публічної влади і публічного управління; процес розподілу і реалізації повноважень; елемент організаційної структури публічного управління. Причинами, що сприяють проведенню децентралізації, є потреба влади покращити ефективність та прозорість свого функціонування, забезпечити субсидіарність та підзвітність, мобілізацію ресурсів.

Таким чином, можемо сформулювати певну кількість ознак децентралізації, до яких відноситься: максимальна наближеність публічних органів до об'єктів управління та населення; самостійність суб'єктів управління в ухваленні рішень та дій; забезпеченість суб'єктів управління ресурсами, переважно власними; виборність влади та забезпеченість доступу громадськості до контролю над нею; забезпеченість участі громадян в публічному управлінні; самоорганізація та відповідна інституціональна спроможність суб'єкта управління; сформованість механізмів стримувань і противаг у середині влади; реалізація різноманітних демократичних навичок та практик.

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування спирається на інтереси жителів територіальних громад і передбачає децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. В основу цієї політики закладено положення [8] та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері.

Законодавче підґрунтя для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях почало формуватися у 2014 році [20].

Передумовою впровадження в Україні децентралізації місцевого самоврядування стало схвалення Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014

року Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція), та згодом Плану заходів щодо її реалізації. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [50].

Фактично у цій Концепції сформульовано три основні завдання, що мають бути виконані в процесі впровадження децентралізації в Україні:

1. Створити нову територіальну основу для діяльності органів місцевого самоврядування — спроможні об'єднані територіальні громади.
2. Визначити перелік повноважень, що мають бути передані за принципом субсидіарності на відповідний територіальний рівень влади та сформувати необхідне правове поле для передачі цих повноважень.
3. Визначити стандарти надання послуг та обсяг ресурсів, необхідних для фінансування повноважень.

До нинішньої реформи місцевого самоврядування Україна йшла довго, долаючи радянські стереотипи, популізм та бажання проводити лише видимі зміни, не змінюючи нічого по суті.

На початку 90-х в Україні розпочався процес відновлення місцевого самоврядування як публічної інституції. Було ухвалено досить прогресивний на той час Закон «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», але він не зміг привести до реального самоврядування через надто велику кількість територіальних громад, які виявились неспроможними виконувати надані законом повноваження [43].

Конституція України закріпила на конституційному рівні поняття місцевого самоврядування, систему органів та основні повноваження, а ухвалений на її основі Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» в 1997

році діє до сьогодні і є досить зручним для створення об'єднаних територіальних громад [41]. Проте цей закон разом із Бюджетним кодексом України гарантує здійснення місцевого самоврядування лише містам обласного значення, а від 2015 року – ще й об'єднаним громадам.

У 1998 році було схвалено Концепцію адміністративної реформи, важливим складником якої повинна була стати адміністративно-територіальна реформа. Проте підходи до змісту такої реформи не були зафіксовані і постійно змінювались аж до 2005 року.

У 2005 році за дорученням Прем'єр-міністра України була створена робоча група з адміністративно-територіальної реформи. План заходів щодо виконання у 2005 році Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» містив перелік конкретних заходів щодо вирішення питання адміністративно-територіальної реформи. Проте з відставкою Уряду в серпні 2005 року активна діяльність щодо реформи на рівні центральних органів виконавчої влади фактично припинилася [39].

Протягом 2008-2010 років реформа місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою була підготовлена досить ґрунтовно, проте знову не розпочалася. Більш того, ухвалена концепція так і не була оприлюднена на сайті Уряду і, по суті, не стала чинним документом.

У 2010-2012 роках в Україні можна було спостерігати тенденцію до централізації. Урядом було скасовано розпорядження про затвердження Концепції реформи місцевого самоврядування та Плану дій з її реалізації. Розподіл коштів на підтримку регіонів перейшов у ручний режим на основі лояльності регіону до правлячого режиму. Згадки про децентралізацію залишились лише у Національному плані дій на 2011-2012 роки, який не виконувався.

Реформу було розпочато у вкрай непростій ситуації: анексовано Крим, сепаратисти та російські війська на Сході, жорстка інформаційна війна. Проте Урядом було прийняте рішення про широку децентралізацію влади, що означало нестандартний, асиметричний хід в умовах зовнішньої агресії та

внутрішньої нестабільності. Адже, як правило, в таких умовах в державах відбувається тотальна централізація, згортання демократії.

Таким чином, як зазначалося вище, 1 квітня 2014 року розпорядженням № 333-р Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади було затверджено. Старт реформі було надано [50].

Реформа почалась із кроків, спрямованих на створення спроможних територіальних громад шляхом добровільного об'єднання суміжних територіальних громад.

Закон «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 став першим законом з реалізації реформи, який давав можливість територіальним громадам рухатись до посилення власної спроможності через інструмент співпраці, без більш тісної інтеграції в одну громаду. Щоправда, цей закон ще не розкрив свого великого потенціалу: територіальні громади досить обережно ставляться до співробітництва [49]. Станом на червень 2017 року, згідно з Реєстром договорів про співробітництво територіальних громад, було укладено 84 договори про співробітництво між територіальними громадами України. На сьогоднішній день реалізується вже 626 договорів про співробітництво. Цим механізмом скористалися 1188 громад. Як правило, ці договори стосуються досить локальних проектів співробітництва, хоча є й деякі проекти про створення та утримання спільного полігону для твердих побутових відходів. Загалом цей закон буде найбільш активно застосовуватись у зоні впливу великих міст на навколишні громади.

5 лютого 2015 року було ухвалено Закон “Про добровільне об'єднання територіальних громад”, і процес утворення об'єднаних громад стартував досить активно [35].

8 квітня 2015 Кабмін видав Постанову “Про затвердження методики формування спроможних територіальних громад” [37]. Ця методика була покладена в основу роботи місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, активістів, регіональних офісів реформи для

створення карти спроможних територіальних громад в межах області – Перспективний план формування спроможних територіальних громад.

Перший етап реформи пройшов досить успішно. Успіхи реформи на першому етапі свідчать, що Україна обрала правильний шлях і треба рухатися ним далі. Зупинятися вже не можна. Тепер Україна переходить до етапу завершення процесів утворення об'єднаних територіальних громад та переформатування адміністративного поділу на рівні районів. Усе це має бути здійснено до чергових місцевих виборів, інакше ми отримаємо суперечливий та дещо хаотичний адміністративно-територіальний устрій, який не даватиме можливостей для ефективного управління.

За цей час вже сформований і діє основний пакет нового законодавства, впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи. Йдеться про:

– Закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, завдяки яким відбулася фінансова децентралізація. Місцеві бюджети за останні роки зросли на 165,4 млрд грн: з 68,6 млрд в 2014 до 234 млрд грн в 2018 році [30];

– Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування [35]. З 2015 по 2018 роки в Україні створено 878 ОТГ. До складу цих ОТГ увійшли більше 4000 колишніх місцевих рад. 9 млн. людей проживають в ОТГ. Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими. Відповідно до 24 розпоряджень прийнятих 12 червня 2020 року КМУ, щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій громад областей, створено 1469 громад .

Закон також запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади.

У 2018 році об'єднані громади отримали у комунальну власність майже 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів;

– Закон «Про співробітництво територіальних громад», що створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізації та переробки сміття, розвитку спільної інфраструктури тощо [49]. На кінець 2018 року реалізується вже 325 договорів про співробітництво. Цим механізмом скористалися 975 громад, на сьогоднішній день реалізується вже 626 договорів про співробітництво. Цим механізмом скористалися 1188 громад;

– Закон “Про засади державної регіональної політики”, що створив підтримку регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад [36]. Зазначена підтримка за час реформи зросла у 39 разів: з 0,5 млрд. в 2014 до 19,37 млрд. грн. у 2018 році. За рахунок цієї підтримки в регіонах та громадах реалізовано у 2015-2019 роках більше 10 тисяч проектів;

– Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Це дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об’єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо.

Таким чином, нова законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об’єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також вже виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету.

Натепер, урядом затверджений План заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019 – 2021 роки [38]. Прийнятий Кабінетом Міністрів України План заходів створює законодавчі та інші організаційно-правові засади для забезпечення проведення місцевих виборів у 2020 році на новій територіальній основі, а також забезпечення підвищення ефективності формування

територіальної організації виконавчої влади. Водночас це дозволить визначити завдання і заходи, необхідні для подальшого реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади у 2019 – 2021 роках.

Щодо подальшого розвитку законодавчої бази. У подальшому необхідно також прийняти ряд важливих законів:

- Про засади адміністративно-територіального устрою України. В рамках чинної Конституції визначає засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України.

- Про службу в органах місцевого самоврядування (нова редакція). Забезпечить рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, підвищить престижність служби в ОМС, мотивацію місцевих службовців до розвитку громад та власного розвитку.

- Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

- Про місцевий референдум.

- Оновлення законів про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації тощо.

У результаті, після чергових місцевих виборів восени 2020 року на новій територіальній основі районів та громад, повноваження між рівнями управління розмежовані за принципом субсидіарності. Мешканці громад забезпечені механізмами та інструментами впливу на місцеву владу та участі у прийнятті рішень.

Законопроектом про внесення змін до Конституції України у 2021 році запропоновані зміни щодо децентралізації державної влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. Змінюються окремі положення Конституції України щодо адміністративно-територіального устрою. Зокрема, закріплено, що територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України.

Законопроектом передбачено, що розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування. Передбачається утворення виконавчих органів місцевого самоврядування громади, які є підконтрольними і підзвітними раді громади. При цьому голова громади головує на засіданнях ради громади, очолює виконавчий орган місцевого самоврядування громади. У свою чергу, районна рада, обласна рада обирає зі свого складу відповідно голову районної ради, голову обласної ради, який очолює виконавчий комітет ради. Однак, на теперішній час у Верховній раді України не знайшлося 300 голосів для внесення цих змін.

1.2. Сутність, зміст та основні чинники місцевих виборів

Україна є демократичною, правовою державою, у якій визнається і діє принцип верховенства права; права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 1, частина друга статті 3, частина друга статті 6, частина перша статті 8 Конституції України) [13].

При дослідженні проблематики виборчого процесу важливе значення мали напрацювання фахівців, які займалися правовими питаннями, розробкою стандартів, принципів і стадій виборчого процесу, функціонуванням виборчих комісій та організацією легітимної влади: П. Андрушко, М. Афанасьєва, О. Богашов, А. Вешняков, Ю. Ключковський, Р. Князевич, О. Ковальчук, Д. Ковриженко, Р. Марчук, П. Мерло, М. Наход, О. Радченко, Б. Райковський, Г. Райт, Д. Руссо, Ж. Сегела, С. Серьогіна, М. Ставнійчук, Т. Стешенко, І. Фетєску, О. Чернецька, В. Шаповал, М. Шугарт та ін.

Вибори є способом формування органів державної влади й органів місцевого самоврядування шляхом голосування.

Таким чином, в Основному Законі України закріплюються дві форми здійснення народовладдя: пряма (безпосередня) і представницька (опосередкована). Відповідно до статті 69 Конституції України [13] основними формами безпосередньої демократії є вибори та референдум, а згідно з частиною першою статті 38 Конституції громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Вибори – це не тільки істотна ознака, атрибут демократії, але і її ступінь, її необхідна умова. “Демократію можна визначити як режим, при якому правителі призначаються за допомогою вільних і чесних виборів”, – стверджують французькі вчені. У Всесвітній Декларації прав людини (1948 р.) [5] відзначається: “Кожна людина має право брати участь у керуванні своєю країною безпосередньо або за посередництвом вільно обраних представників. Воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна знаходити собі вираження в періодичних і нефальсифікованих виборах, що повинні проводитися при загальному і рівному виборчому праві, шляхом таємного голосування або ж за допомогою інших рівнозначних форм, що забезпечують волю голосування”.

Місцеві вибори є вільними та відбуваються на основі гарантованого Конституцією України [13] та цим Законом України “Про місцеві вибори” [42] загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

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 (далі - територія 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 (далі - виборчі списки) із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами, на які поділяється 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 (далі - територія об’єднаної територіальної міської громади).

Вибори міського (міст, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч) голови проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, що збігається відповідно з територією міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм або територією об’єднаної міської громади (далі - територія міста).

Вибори сільського, селищного, міського (міст, кількість виборців у яких є меншою ніж 90 тисяч) голови проводяться за мажоритарною системою

відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія відповідного села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, територія об'єднаної сільської, селищної громади (далі - територія села, селища), територія міста.

Додаткові вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному Законом України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”.

Інформація про кількість виборців, виборча адреса яких віднесена до території кожного міста, а також про виборчу систему, за якою проводяться вибори міського голови відповідно до частин четвертої та п'ятої цієї статті, оприлюднюється Центральною виборчою комісією на її офіційному веб-сайті, а також у загальнодержавних та/або відповідних місцевих засобах масової інформації не пізніше як за 5 днів до дня початку виборчого процесу відповідних чергових, позачергових місцевих виборів станом на 1 число поточного місяця.

Участь громадян України у місцевих виборах є добровільною. Ніхто не може бути примушений до участі або неучасті у виборах.

Організація і проведення місцевих виборів здійснюються публічно і відкрито. [42]

Особливу увагу, на думку В. Тертички [54, с. 8], заслуговують питання впровадження державної політики, адже політика й управління тісно взаємопов'язані. Загалом на успішне втілення державної політики впливають такі основні чинники: логіка політики; природна співпраця; кадрове забезпечення процесу втілення. Державне управління є своєрідною формою і засобом практичного здійснення державної політики. У широкому розумінні категорія управління досить часто визначається як функція органічних систем різноманітної природи та складності.

Зазначимо, що функціонально за державним управлінням закріплюються обов'язкове, адекватне та своєчасне виконання політичних рішень; оптимальне використання виділених ресурсів для реалізації політичних рішень; обов'язкове, адекватне та своєчасне інформаційно-аналітичне й ресурсне забезпечення політичного керівництва. У зв'язку з цим державне управління може набувати таких неефективних форм, як [56, с. 4]: необов'язковість у виконанні рішень політичного керівництва; спотворене або неточне практичне втілення політичних рішень; несвоєчасність виконання рішень; надмірні витрати при виконанні рішень; надмірний корпоративний егоїзм бюрократії.

У процесі досягнення найважливішої мети має вдосконалюватися форма державного регулювання, яка буде найбільш прийнятною для суспільства саме завдяки формуванню оптимальної системи задоволення потреб соціуму [25, с. 7 – 16]. Низка науковців приділяє більше уваги й деяким компонентами організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу, які являють собою складне та системне утворення, що органічно поєднує ті чи інші складові.

Проте А. Савков [53, с. 12] вважає, що важливим є теоретичне осмислення сучасної участі держави у виборчому процесі. На його думку, вітчизняна практика свідчить про те, що існуюча модель управління не сприяє забезпеченню державою задоволення суспільних потреб. Саме тому їх максимальному задоволенню має передувати неухильне виконання державою функції суспільної координації, яка чітко впливає з концепції “політичних мереж”. “Політичні мережі” являють собою комплекс структурних взаємовідносин між політичними інститутами держави та суспільства. Доведено, що застосування цієї концепції, по-перше, змусить усіх, хто іде на вибори, нести перед електоратом відповідальність за всі передвиборчі політичні обіцянки-тексти; по-друге, наповнить реальним змістом громадський контроль за перебігом виборів; по-третє, перетворить органи

державної влади із своєрідного “розпорядника, адміністратора” на рівноправного учасника, зацікавленого в досягненні спільного інтересу.

Проблеми місцевих виборів досліджувались у роботах Н. Королькової – Борсоді, Р. Максакової, О. Чернецької.

На думку Р. Максакової [15, с. 5], механізм правового регулювання організації та проведення місцевих виборів в Україні поділяється на організаційно-правовий, фінансовий, інформаційний та матеріально-технічний і визначається як сукупність засобів впливу на виборчі відносини у сфері реалізації та забезпечення конституційних прав громадян обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування.

Н. Королькова-Борсоді [14, с. 12] зазначає, що поняття “вибори до автономних утворень” – це процедура волевиявлення народу автономного утворення щодо формування представницького органу даного утворення, яке здійснюється за допомогою голосування громадян певної держави, котрі проживають на території відповідного автономного утворення та володіють активним виборчим правом, межі й повнота якого встановлюється законодавством цієї держави, з дотриманням принципів обов’язковості та періодичності проведення виборів за умов, що кожен мандат надається виключно на підставі реальної змагальності кандидатів.

Так, О. Чернецька в аспекті місцевих виборів констатує потребу в створенні відповідних механізмів, які б дозволили територіальній громаді здійснювати контроль за діяльністю своїх представників. Адже депутат місцевої ради є представником територіальної громади і зобов’язаний виражати і захищати інтереси територіальної громади, виконувати доручення в межах своїх повноважень [59, с. 5].

Вважаємо, що в Україні поступово здійснюється імплементація міжнародних виборчих стандартів у вітчизняне виборче законодавство, яке динамічно розвивається та змінюється. Підтримуємо пропозицію про необхідність прийняття за основу в питаннях вдосконалення державного

регулювання виборчого процесу Кодексу належної практики у виборчих справах.

1.3. Правові засади проведення місцевих виборів в умовах децентралізації

Механізми державного регулювання виборчого процесу на сьогодні у повній мірі не розкривають динаміку здійснення виборчого процесу, тому виникає необхідність дослідження організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу.

Враховуючи предмет даного дослідження, зупинимо свою увагу на організаційно-правових аспектах державного регулювання виборчого процесу. Слушною є думка П. Надолішнього, який стверджує, що у вітчизняній літературі визначають організаційні форми управлінської діяльності як форми, пов'язані зі здійсненням певних колективних чи індивідуальних дій (оперативно-організаційних чи матеріально-технічних операцій), і правові – як форми, через посередництво яких управлінські рішення і дії набувають правового характеру. Таким чином, організаційно-правові форми – це форми, пов'язані з наданням управлінським рішенням і діям правового змісту через посередництво встановлених організаційних форм [20, с.70].

Нормативно-правова складова (правовий механізм) – це установлені відповідними органами правила поведінки окремих осіб та їх груп, що формується, виходячи з того, що на створення та розвиток нормативно-правової бази з питань організації та проведення виборчого процесу, безумовно, здійснюють вплив різноманітні чинники, серед яких, по-перше, відповідність вимог норм права рівню соціально-економічних умов у країні; по-друге, відповідність норми права реальним інтересам суб'єктів виборчого процесу; по-третє, розширення міжнародної співпраці та імплементація національного законодавства до вимог Європейського Союзу; по-четверте,

підвищення рівня правової культури суб'єктів виборчого процесу тощо. Правові методи використовуються, по-перше, для юридичного закріплення управлінських відносин, що вже склалися і, по-друге, для розвитку цих відносин відповідно до поставлених цілей. Правовий аспект стосується всіх видів управлінських відносин [16, с. 107].

Норми і правила державного регулювання виборчого процесу мають встановлювати:

- суб'єктів виборчого процесу, їх статус, порядок формування, функції і компетенцію (предмет, права та обов'язки, форми і методи діяльності), структуру і характер взаємовідносин;

- принципи здійснення виборчого процесу – форми, умови, порядок виникнення, зміни та припинення відносин між суб'єктами виборчого процесу;

- сукупність правових інструментів для забезпечення гарантій прав та обов'язків суб'єктів виборчого процесу;

- правові засоби, які визначають юридичні технології: заборони, терміни, процедури та ін.;

- заходи юридичної відповідальності тощо.

Правові норми не лише визначають цілі та завдання державного регулювання виборчого процесу, компетенцію їх органів, принципи здійснення виборчого процесу, а й регламентують відносини в межах організаційної структури як самої системи, так і її окремих елементів; визначають організаційно-правові форми та методи діяльності органів державного регулювання виборчого процесу.

Правові норми, регламентуючи всі відносини, що виникають під час організації та проведення, визначають тим самим, правове середовище та правовий інструментарій діяльності органів державного регулювання виборчого процесу, а також інших суб'єктів виборчого процесу.

Відзначимо, що основними властивостями правового механізму державного регулювання виборчого процесу є досягнення поставленої мети

шляхом законної реалізації суб'єктами виборчого процесу своїх прав та обов'язків, що передбачає не автоматичне об'єднання нормативно-правових актів з питань виборчого процесу, а їх організовану і взаємопов'язану сукупність.

Організаційна складова механізму державного регулювання виборчого процесу має за мету забезпечити функціонування інституцій (суб'єктів виборчого процесу, передусім Центральної виборчої комісії, виборчих комісій нижчого рівня, органів відділів ведення Державного реєстру виборців тощо), тобто являє собою сукупність правил і процедур щодо (етапів виборчого процесу):

- утворення територіальних виборчих округів/виборчих округів;
- утворення виборчих дільниць;
- формування складу окружних/територіальних/державних виборчих комісій;
- формування списків виборців, їх перевірка та уточнення;
- висування та реєстрація кандидатів;
- проведення передвиборної агітації;
- голосування у день виборів;
- підрахунок голосів виборців та встановлення підсумків голосування і результатів виборів;
- припинення діяльності окружних/територіальних/дільничних виборчих комісій.

В. Калюжний пропонує таке визначення організаційного механізму [10, с. 16–22.]: організаційний механізм – це послідовність етапів проектування структур, детального аналізу і визначення системи цілей, продуманого виділення організаційних підрозділів і форм їх координації для забезпечення функціонування деякого комплексу (організаційної системи). Кінцевим результатом функціонування такого механізму є побудова організаційної системи.

Саме структура пов'язує окремі елементи в єдине ціле, виявляє спільні ознаки, викликає появу нових системних якостей.

В аспекті нашого дослідження слушною є думка і Г. Атаманчука, який зазначає, що до організаційних та правових форм управлінської діяльності потрібен комплексний підхід. Він відзначає, що окреме місце посідають організаційно-правові форми, які констатують той факт, що у державних органах багато правових форм є юридично коректними тільки у випадку їх прийняття за допомогою встановлених організаційних форм. [2, с. 161 – 162].

Погоджуючись з вищезазначеними вченими, з метою системності дослідження ефективного державного регулювання виборчого процесу в умовах проведення вільних, прозорих і демократичних виборів вважаємо, що організаційний і правовий механізми слід об'єднати в єдиний організаційно-правовий механізм. При цьому, в результаті їх поєднання відбувається об'єднання та переплетіння їх елементів, функцій, принципів і зв'язків.

При розгляді дефініції “організаційно-правовий механізм” слід виходити з того, що під час наукових досліджень в різних сферах управління, даній категорії приділялася увага значною кількістю українських вчених, проте єдиної думки щодо його визначення та складових не існує.

Л. Приходченко зазначає, що організаційно-правовий механізм із теоретичної точки зору є системою знань про сутність, закономірності дій і правила застосування організаційно-правових методів і засобів цілеспрямованого систематичного регулюючого впливу суб'єкта управління на об'єкт управління з метою переведення його в якісно новий стан. Щодо практичного застосування, то організаційно-правовий механізм державного управління є сукупністю [27, с. 61 – 68]:

– нормативно-правових актів, які сповна відображають взаємодію та причинно-наслідкові зв'язки різних елементів системи державного управління;

– методів, засобів, інструментів та технологій, які використовуються органами влади для досягнення цілей;

– матеріальних і фінансових, інформаційних ресурсів, соціального та організаційного потенціалу, що надасть змогу ефективно функціонувати, розв'язувати складні соціально-політичні та економічні проблеми розвитку суспільства, усебічно враховувати інтереси громадян.

На нашу думку, одним з найважливіших інструментів державного регулювання виборчого процесу, що має звільнити українське громадянське суспільство від масових фальсифікацій, політичної корупції, непрозорості окремих процедур, особливо стосовно фінансування виборчих кампаній партіями/кандидатами є організаційно-правовий механізм державного регулювання виборчого процесу.

Проте, потрібно розуміти, що специфікою виборчого процесу є прямий взаємозв'язок виборчого законодавства з практикою організації та проведення виборчого процесу, що є “лакмусовим папірцем” у здійсненні вільних, прозорих і демократичних виборів.

Державотворчою функцією суспільства та інститутом безпосередньої демократії є вибори – джерело легітимності влади, за допомогою якого відбувається інституціонування органів державної влади.

Вважаємо, що особливість сучасного етапу розробки організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу укладена в його перехідності, коли старі інститути зберігають свій вплив на формування і прийняття управлінських рішень, а нові ще не мають необхідної якості для ефективного впливу на політику майбутнього розвитку та її регулювання. Так тільки в сукупності управлінських процедур і правового регулювання можна розкрити сутність виборчого процесу.

Таким чином, сукупність взаємопов'язаних принципів, методів, інструментів, процедур, організаційних структур, а також правового регулювання відносин з організації та проведення виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, спрямованих на здійснення вільного волевиявлення громадян є організаційно-правовим механізмом державного регулювання виборчого процесу. Як видно,

забезпечення організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу досягається шляхом здійснення заходів, які спрямовані на створення певних умов взаємодії між складовими системи для проведення вільних, прозорих і демократичних виборів.

Структура такого механізму складається з організаційного блоку (суб'єкти виборчого процесу, їх завдання, функції, ієрархія підпорядкування, інструменти) та блоку нормативно-правового забезпечення (закони і підзаконні нормативно-правові акти, документи, що визначають особливості статусу суб'єктів виборчого процесу, методичні матеріали, інструкції тощо).

Організаційна складова містить у собі сукупність органів, що здійснюють функції з державного регулювання виборчого процесу, які координують свою діяльність відповідно до нормативно-правових актів держави. Вона включає в себе інституціональне, організаційне, інформаційне, фінансове та матеріально-технічне забезпечення.

1) Інституціональне забезпечення включає в себе систему органів та підрозділів, які виконували функції з організації та проведення виборчого процесу в Україні, а також забезпечення реалізації прав суб'єктами виборчого процесу.

У цій системі варто виділити:

- Верховну Раду України як наділену правом призначення виборів;
- Центральну виборчу комісію як вищий орган у системі виборчих комісій;
- Кабінет Міністрів України як орган держави, який забезпечує потрібне фінансування виборчого процесу – міністерство доходів і зборів, міністерство юстиції, міністерство закордонних справ, міністерство оборони, міністерство внутрішніх справ;
- Національний банк України;
- Державну казначейську службу України;

– місцеві державні адміністрації, територіальні структури міністерств та інших органів державної виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування;

– архівні установи;

– прокуратуру;

– суд.

2) Організаційне забезпечення включає в себе вимоги щодо кваліфікації осіб, що входять до складу виборчих комісій, та рівня правової освіти виборців. Цей елемент базується на відповідності завдань державного регулювання виборчого процесу з реальною можливістю забезпечити їх виконання. Важливу роль в цьому відіграє саме кадровий потенціал, який визначається професійним рівнем учасників виборчого процесу, здатністю відповідних працівників за наявності необхідних знань та умінь виконувати покладені на них функції з ефективної організації та проведення виборчого процесу.

3) Інформаційне забезпечення визначає, яким чином відбувається налагодження системи передачі інформації та включає в себе автоматизовану інформаційно-телекомунікаційну систему “Державний реєстр виборців”. Завдяки цій системі здійснюється зберігання, обробка даних, які містять передбачені законом відомості та користування ними з метою забезпечення державного обліку виборців.

4) Фінансове та матеріально-технічне забезпечення організації та проведення виборів в Україні здійснюється згідно із виборчим законодавством та покладено на відповідні державні органи та органи місцевого самоврядування. Фінансове забезпечення виборчого процесу передбачає здійснення фінансових операцій відповідними виборчими комісіями за одержанням та витратою бюджетних коштів та коштів особистих виборчих фондів партій/кандидатів.

Нормативно-правова складова даного механізму включає в себе сукупність правових норм, що спрямовані на правове забезпечення організації

та проведення виборчого процесу. Нормативно-правове забезпечення державного регулювання виборчого процесу здійснюється за допомогою Конституції України, Законів України, Постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, Указів Президента України, постанов та протокольних рішень Центральної виборчої комісії та інших галузевих підзаконних нормативно-правових актів, якими регулюються певні етапи і процедури виборчого процесу, а саме таких галузей законодавства, як: конституційне, цивільне, цивільно-процесуальне, житлове, фінансове, інформаційне, адміністративне, кримінальне, кримінально процесуальне тощо.

Усі ці елементи утворюють систему, яка спроможна запобігти фальсифікаціям під час виборчого процесу, сприяти запобіганню проявам корупції з метою забезпечення ефективного використання державних коштів. Тому ефективне здійснення державного регулювання виборчого процесу можливо тільки у випадку, коли ефективно функціонують всі окреслені складові. У такому випадку дана діяльність буде ефективною.

Найважливішими показниками демократизму будь-якої виборчої системи є наявність реальних гарантій реалізації виборчих прав громадян і використання у виборчій практиці всіх принципів виборчого права. Під гарантіями розуміються умови і засоби, що забезпечують реальне втілення в життя принципів виборчого права.

Проте формальна наявність усіх складових механізму не є єдиною умовою створення дієвої системи. Організаційно-правовий механізм державного регулювання виборчого процесу в Україні має бути ефективним.

Отже, питання виборчого процесу є об'єктом прискіпливої уваги як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, практиків, міжнародних організацій, оскільки стан ефективності суспільного життя країни перебуває у прямій залежності від якості здійснення виборчого процесу. Аналіз наукових досліджень, організаційної та нормативно-правової складової, свідчить, що організаційно-правовий механізм державного регулювання виборчого процесу ще не отримав глибокого та комплексного висвітлення в наукових

працях, проте окремі його складові досліджувались і вивчаються, але системного дослідження цього об'єкту не існує.

Тому в сучасних умовах важливим завданням є вдосконалення та створення науково обґрунтованої бази для конструювання та впровадження у практичну діяльність із урахуванням міжнародного досвіду та вітчизняної специфіки виборчого процесу, що віднесено до актуальних завдань соціально-економічних перетворень у країні.

Висновки до розділу 1

Підсумовуючи викладене, зауважимо: Реформування місцевого самоврядування в Україні залишається одним із пріоритетних завдань, що сприятиме розвитку місцевого самоуправління й економічного розвитку країни в цілому. Результатами реформи повинна стати правова, організаційна та матеріальна спроможність територіальних громад, органів місцевого самоврядування провадити діяльність з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування; доступність адміністративних, соціальних та інших послуг, підвищення їх якості; впровадження механізму здійснення місцевими держадміністраціями та населенням контролю за наданням органами місцевого самоврядування, територіальними органами центральних органів виконавчої влади адміністративних, соціальних та інших послуг; створення сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень, а також розвитку форм демократії участі на місцях; формування ефективної територіальної системи місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, здатної забезпечити сталий соціально-економічний розвиток відповідних адміністративно-територіальних одиниць; стимулювання економічного розвитку територій за рахунок удосконалення механізмів впливу органів місцевого самоврядування на визначення

пріоритетів місцевого економічного розвитку. Таким чином, другий етап реформи розпочато, визначено напрями, цілі та очікувані результати.

Проаналізувавши наявний вітчизняний і зарубіжний досвід виборчого процесу й публікації з цього питання науковців і дослідників, окреслимо наступне: питання виборів і виборчого процесу як механізму формування легітимних представницьких органів публічної влади не є предметом детального наукового аналізу. На нашу думку, це можна пояснити, перш за все, тим фактом, що у переважній більшості досліджень вибори розглядаються як фрагментарний процес, вилучений із одного цілого. У цьому аспекті можна говорити про те, що здійснення певними суб'єктами протягом установленого періоду часу процедур, пов'язаних з підготовкою і проведенням відповідних загальнодержавних чи місцевих виборів, установами та оприлюдненням їх результатів, і є виборчим процесом.

Саме тому на сьогодні доцільно розглядати виборчий процес як детермінант демократичного формування влади, що може бути ефективним лише за умови проведення чесного і прозорого формування представницьких органів публічної влади, законодавчого закріплення та забезпечення принципів виборчого процесу, детального регулювання процедур щодо проведення виборів, організаційного, правового, інформаційного, фінансового та матеріально-технічного забезпечення.

РОЗДІЛ 2

ПРОВЕДЕННЯ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ

2.1. Сучасний стан проведення місцевих виборів в Україні

На підставі викладеного у першому розділі зазначимо, що напрацюванням значної кількості наукового матеріалу, що стосується юридичних аспектів і підходів до державного регулювання виборчого процесу, займались вітчизняні та зарубіжні науковці, серед них: О. Дем'янчук, Ю. Ключковський, Л. Козодой, В. Погорілко, А. Савкова, В. Серьогін, М. Ставнійчук, Т. Стешенко, О. Тодика, О. Чупахін, В. Шаповал та інші.

Особливості проведення місцевих виборів досліджувались Н. Корольковою-Борсоді, Р. Максаковою, О. Чернецькою.

Праці зазначених науковців є значним внеском у теорію та практику організації та проведення виборів. Правові, політичні, соціологічні аспекти виборчого процесу, їх вплив на розвиток сучасного виборчого законодавства доволі добре вивчені й висвітлені у вітчизняних і зарубіжних працях, тоді як питанням державного регулювання, організаційно-правовому механізму державного регулювання виборчого процесу приділено значно менше уваги. Тому є потреба глибше дослідити саме цей аспект виборчого процесу.

Аналіз літератури, присвяченої проблемі виокремлення серед гілок влади виборчої влади, показав, що народ потребує належної організації та проведення виборів або референдумів у країні з метою легітимного формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування або прийняття легітимних рішень на референдумі та забезпечення періодичної змінності обраних органів та посадових осіб.

На початку впровадження реформи децентралізації чимало експертів висловлювали побоювання щодо її можливого негативного впливу на цілісність країни. Серед загроз називали: послаблення центрального

керівництва держави внаслідок передачі частини керівних повноважень і фінансів на місця; посилення регіональних еліт і ще більший рівень “феодалізації” окремих регіонів; поява місцевого автономізму й розвиток сепаратизму (особливо в районах компактного проживання національних меншин); зниження ефективності управління внаслідок низького кваліфікаційного рівня місцевих управлінців і високого рівня корумпованості й клієнтизму місцевих еліт, що сприятиме зростанню серед населення невдоволення українською державою як політичним суб’єктом загалом; поглиблення розривів у соціально-економічному розвитку регіонів.

Слід зауважити, що ці страхи багато у чому були пов’язані з попереднім складним досвідом відносин центру й регіонів, а також з історією анексії Автономної Республіки Крим та організацією російською федерацією на Сході України квазідержавних утворень “ДНР” і “ЛНР” (чому, зокрема, посприяли окремі представники місцевих еліт).

Постановою Верховної Ради України від 17 липня 2015 року № 645-VIII “Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2015 році” (далі – Постанова) на неділю 25 жовтня 2015 року було призначено чергові вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів [48].

При цьому згідно з пунктами 2, 3 Постанови Верховною Радою України не були призначені вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів усіх місцевих рад та усіх сільських, селищних, міських голів на тимчасово окупованих територіях Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, а також депутатів усіх місцевих рад та усіх сільських, селищних, міських голів в окремих районах, містах, селищах і селах Донецької та Луганської областей, які знаходяться на територіях, визначених відповідно до Постанови Верховної Ради України від 17 березня 2015 року № 252-VIII “Про визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування” [29] і які визнано тимчасово окупованими територіями

відповідно до Постанови Верховної Ради України від 17 березня 2015 року № 254-VIII “Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями” [28].

Перелік таких районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад Донецької та Луганської областей, у яких запроваджено особливий порядок місцевого самоврядування і які визнано тимчасово окупованими територіями, де чергові місцеві вибори на 25 жовтня 2015 року не призначалися згідно з пунктом 3 Постанови, наведено у додатках до постанов Центральної виборчої комісії від 28 серпня 2015 року № 189 “Про перелік районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад Донецької області, чергові вибори депутатів яких та відповідних сільських, селищних, міських голів на 25 жовтня 2015 року не призначено” [46] та № 190 “Про перелік районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад Луганської області, чергові вибори депутатів яких та відповідних сільських, селищних, міських голів на 25 жовтня 2015 року не призначено” [47].

Крім того, у зв'язку з неможливістю організувати та підготувати відповідно до положень Закону “Про місцеві вибори” 14 липня 2015 року № 595-VIII (далі-Закон) [42]¹ проведення місцевих виборів на окремих територіях Донецької та Луганської областей у зв'язку із здійсненням російською федерацією збройної агресії проти України, неможливістю дотримання стандартів проведення виборів ОБСЄ, уникнення терористичної загрози, необхідністю забезпечення безпеки громадян України, відповідно до пункту 4 Постанови, пункту 7 частини першої статті 24 Закону, на підставі подань Донецької і Луганської військово-цивільних адміністрацій, Центральна виборча комісія постановами від 29 серпня 2015 року № 207 “Про неможливість проведення чергових виборів депутатів окремих районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад Донецької області та

¹ Закон втратив чинність, крім положень щодо організації та проведення повторних, проміжних, додаткових виборів і заміщення депутатів, обраних у багатомандатному виборчому окрузі, повноваження яких достроково припинені, що діють до наступних чергових або позачергових виборів депутатів місцевих рад, на підставі Виборчого Кодексу України № 396-IX від 19.12.2019

відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року” [44] та № 208 “Про неможливість проведення чергових виборів депутатів окремих районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад Луганської області та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року” [45] встановила неможливість проведення відповідно до положень Закону чергових виборів депутатів районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад Донецької, Луганської областей та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року. Перелік таких районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад Донецької та Луганської областей, у яких неможливо організувати та підготувати відповідно до положень Закону проведення місцевих виборів відповідно до пункту 4 Постанови, наведено у додатках до постанов Центральної виборчої комісії від 29 серпня 2015 року № 207 та № 208.

Місцеві вибори 2015 року також додали чимало підстав для сумнівів. Нагадаємо, що за підсумками виборчої кампанії до органів місцевого самоврядування на рівні обласних і районних рад, а також у радах міст обласного значення, крім парламентських партій, потрапили 80 непарламентських партій (усього участь у виборах взяли 142 партії). Ці непарламентські партії, у свою чергу, можна розділити на кілька категорій. Перша з них – це партії загальнонаціонального рівня, які отримали представництво в більшості регіонів України й потрапили до багатьох обласних рад (“УкрОП”, “Наш край”, Аграрна партія України, ВО “Свобода”) або отримали досить значні результати переважно на рівні міст обласного значення та районних рад (“Партія простих людей Сергія Капліна”, політична партія “Громадський рух “Народний контроль”, “Громадянська позиція”, “Сила людей”, Народна партія). Проте переважна більшість інших загальнонаціональних партій мали досить скромні досягнення, а їх “представники” часто у власних біографіях були зазначені як безпартійні. Це могло свідчити не так про участь партій у виборах, як про надання ними

власних брендів для місцевих кандидатів, які за нової виборчої системи не могли висуватися інакше як від партії.

До окремої категорії слід віднести партії, що досягли значного успіху тільки в певних регіонах, переважно на районному рівні. Це такі партії: ВО “Черкащани” (Черкаська обл.), партія “За конкретні справи” (Хмельницька обл.), “Волонтерська партія України” (Харківська обл.), “Партія місцевого самоврядування” (Херсонська обл.), Народний Рух України, “Українська Галицька партія” та Конгрес Українських Націоналістів (західні області), “Прогрес” (Рівненська обл.), “Воля народу” (Сумська обл.), “КМКС” Партія угорців України та Єдиний Центр (Закарпатська обл.). Такий результат для деяких з названих партій (таких, як Народний Рух України, “Українська Галицька партія” та Конгрес Українських Націоналістів) був пов’язаний з їхньою структурною та фінансовою слабкістю, низькою популярністю. Проте більшість партій із цієї групи все ж таки можна вважати суто регіональними проектами, чії амбіції із самого початку не виходили за межі певних областей. Ці партії використовували, й досить успішно, місцеві еліти як спосіб входження в систему управління регіоном. Так, у Закарпатській області в 11 з 13 районних рад депутатів перші місця на виборах посіли саме такі непарламентські партії, а в Березівському районі вони посіли 1-ше, 2-ге, 3-тє та 4-тє місця, посунувши єдину парламентську партію, що взагалі потрапила до цієї райради – “Блок Петра Порошенка “Солідарність” – на 5-тє місце.

Загалом, атомізація партійного поля у 2015 році більшою мірою була властива Одеській, Житомирській, Хмельницькій, Київській і західним областям України. Меншою мірою – Луганській, Донецькій і Миколаївській областям.

Причиною такого успіху регіональних партійних проектів у 2015 році стало впровадження пропорційної системи виборів до більшості місцевих рад, що зробило політичні партії єдиним можливим інструментом потрапляння місцевих еліт до представницьких органів влади в регіонах. Сприяла цьому

також очевидна криза після Революції Гідності багатьох загальнонаціональних партійних проектів.

Після початку впровадження реформи децентралізації, однією з базових складових якої є перерозподіл частини керівних повноважень і фінансів із центру до регіонів і громад, логічно було очікувати ще більшого зростання чисельності й впливовості регіональних партійних проектів. Проте сталося навпаки.

Реформа децентралізації влади не тільки підвищила значущість місцевих громад і привабливість місцевих рад депутатів для представників регіональних еліт. Напередодні проведення президентських та парламентських виборів у 2019 році зросла зацікавленість в ОТГ і загальнонаціональних політичних сил. Гостра боротьба за владу в столиці підвищила зацікавленість парламентських партій у розширенні свого представництва й впливу в регіонах. Як наслідок – парламентські партії, володіючи значно більшими, ніж місцеві партійні проекти, фінансовими й організаційними ресурсами, розширили своє представництво в місцевих радах депутатів. Регіональна еліта також місцями віддала перевагу належності до тієї чи іншої політичної сили національного масштабу.

23 грудня 2018 року відбулися вибори до 78 місцевих рад (зі 123, до 45 вибори були перенесені у зв'язку з введенням воєнного стану). Були обрані 1649 депутатів місцевих рад різного рівня. Вибори проводили до міських рад міст районного значення (за пропорційною системою виборів) і сільських та селищних рад (за мажоритарною системою). Також було обрано 9 міських голів, 15 голів селищних рад і 53 голови сільських рад. За результатами, із 47 політичних партій, які брали участь у виборах, тільки 28 партій отримали своє представництво в радах різного рівня. Сукупно 7 парламентських партій взяли 54,91 % мандатів депутатів різного рівня (одна парламентська партія “Воля народу”, яка сформувала у ВР України VIII скликання депутатську групу, участь у виборах брала, але неуспішно). Самовисуванці сільських і селищних рад, де вибори відбуваються за мажоритарною системою, отримали ще

22,39 % представницьких мандатів (із них 92,41 % безпартійні). Інші мандати розподілили позапарламентські партії. З цих партій, які можна визначити як суто регіональні (орієнтовані на отримання представництва тільки в одній-двох сусідніх областях), всього 5 – “Українська Галицька партія” (Львівська та Тернопільська області), партія “Нові обличчя” (Київська обл., Бородянський р-н), партія “Рідне місто” (Полтавська обл.), партія “За конкретні справи” (Хмельницька обл.) та ВО “Черкащани” (Черкаська обл.). Цю останню політичну партію варто окремо відзначити, оскільки вона, порівнюючи з іншими регіональними партіями, досягла найкращих результатів. ВО “Черкащани” провело своїх представників до двох селищних рад і 15 (з 24) сільських громад. У багатьох із цих рад ВО “Черкащани” посіло перше або друге місце за кількістю отриманих мандатів. Окремо також слід зупинитися на “Українській Галицькій партії”, яка виступає як регіональний проект, що спрямував свою діяльність на Львівську, Тернопільську, Хмельницьку та Івано-Франківську області. Проте в амбіціях партії – розширення своєї діяльності. Це історія спроби побудувати партію та її зростання з регіонів (аналогічна до історії сходження парламентської партії “Самопоміч”). Також цю партію не можна вважати особистим проектом когось із регіональних політиків. Натомість інші з названих партій є саме індивідуальними проектами з обмеженими регіональним виміром намірами та ресурсами.

“Повернення” загальнонаціональних партійних проектів у регіони актуалізує питання: чи здатні ці партії адекватно представляти інтереси місцевих громад, чи є вони зорієнтованими на захист інтересів регіонів і чи сприятимуть подальшому просуванню реформи децентралізації?

Сьогодні фактично всі обрані депутатами представники загальнонаціональних політичних партій є місцевими мешканцями та членами місцевих партійних осередків. Це спонукає до висновку, що як мінімум реформа децентралізації позитивно впливає на політичні партії в Україні загалом, стимулюючи великі партійні проекти до розвитку власної

регіональної мережі, що позбавляє їх такого традиційного для українських партій недоліку, як майже абсолютна столичність. Чи виявляться здатними місцеві партійні осередки впливати на загальнонаціональну діяльність своїх партій, чи залишаться тільки об'єктом впливу центрального керівництва – це питання майбутнього. Проте, виходячи з логіки й досвіду партійного будівництва в інших демократичних країнах, цей процес впливу з часом усе більше ставатиме двостороннім. Зростання значущості регіонального представництва визначатиме й політику партій на загальнонаціональному рівні, що, у свою чергу, сприятиме розвитку регіонів і місцевого самоврядування. Також уже на сучасному етапі створюється канал лобювання місцевими депутатами через свої партії інтересів громад.

Разом із тим слід зазначити, що досвід виборчої кампанії 2015 року свідчить про збереження в Україні ризику розвитку протилежного сценарію – посилення регіональних партійних проектів як інструменту автономізації місцевих еліт. Такий сценарій може реалізуватися в разі різкого послаблення центрального керівництва країни чи гострої кризи легітимності вищих органів влади (на зразок подій кінця 2013-го – початку 2014-го рр.). Структура влади, яка створюється (у тому числі) впроваджуваною реформою децентралізації, передбачає баланс повноважень і прав володіння економічними ресурсами між центральною та місцевою владами. Проте посилення соціально-економічних і самоврядних можливостей громад створює запобіжник розвитку автономістських тенденцій на регіональному рівні [6].

2.2. Світовий досвід проведення місцевих виборів, зокрема, в умовах децентралізації

Адміністративно-територіальний устрій зарубіжних країн формувався під впливом географічних чинників у їх сукупності з демографічними, соціальними, економічними та культурними особливостями територій. Зазвичай він є досить консервативним у значної частини держав-учасниць ЄС,

оскільки основи сучасної системи адміністративно-територіального устрою цих країн були закладені ще у XVIII–XIX ст., а їх реформи проведені у 70–90-х рр. XX ст. Основу місцевого самоврядування держав-учасниць ЄС становлять жителі першої (базової) ланки адміністративно-територіального устрою. Вони мають різні назви, наприклад, громади, муніципалітети, комуни, гміни тощо.

Адміністративно-територіальний устрій конкретної держави, система її місцевого управління та самоврядування, децентралізація публічно-правових, у тому числі й бюджетно-фінансових, відносин між центром і регіонами будуть вдалими та завершеними за певних умов, зокрема соціальної актуальності запровадження конкретної моделі територіальної організації публічної влади у державі; врахування історичних, національних, культурних, географічних, військових та інших умов для збереження нинішньої моделі територіальної організації публічної влади у державі чи для її реформування; ознайомлення із провідними зарубіжними правотворчими і правозастосовними практиками удосконалення територіальної організації публічної влади та місцевого самоврядування, а також міжнародними стандартами у сфері місцевого самоврядування, їх адаптованої інсталяції у національне державотворення. У цьому сенсі для реалізації відповідних реформ в Україні варто зважати на досвід територіальної організації та функціонування публічної влади в Австрії [57, с. 51].

Після Другої світової війни реорганізація демократичних інституцій (Західної) Німеччини на федеральному, земельному, а також на місцевому рівні управління здійснювалася за принципом репрезентативної демократії та парламентської форми управління. Із початку 90-х рр. XX ст. місцеве самоврядування в Німеччині зазнало серйозних інституційних змін, оскільки землі почали перебудовувати політичні інституції місцевого самоврядування з урахуванням двох ключових питань. По-перше, політичні права місцевих жителів було значно розширено шляхом запровадження (зобов'язуючого) місцевого референдуму. По-друге, запровадження прямих виборів

бургмістра (а також голів округів, земельного уряду) призвело до значної трансформації демократичної основи місцевого управління [58, с. 15–16].

У Франції також було зроблено спробу активніше залучати до місцевої політичної сфери іноземців і жінок. Із питання надання іноземцям-негромадянам ЄС права голосу на місцевих виборах деякі європейські країни зайняли прогресивні позиції ще у 70-х рр. ХХ ст. У Данії спочатку було дозволено голосувати на муніципальних виборах усім громадянам Скандинавських країн (1977 р.), а з 1981 р. таке право отримали всі іноземці, які постійно проживають у країні на законних підставах [58, с. 150–153].

Франція так і не реалізувала на практиці положення § 1 ст. 8В Маастрихтського договору щодо права участі всіх громадян ЄС у виборах місцевого рівня. Під час переговорів, які передували впровадженню цієї норми, а також під час роз'яснення Директиви 94/80 Франція з питання надання іноземцям права голосу зарекомендувала себе як одна із найбільш консервативних країн, що намагалася переконати держав-партнерів у необхідності розглядати поняття громадянства у ЄС більш гнучко і зважати на особливі випадки та виняткові обставини. У Німеччині, Данії, Фінляндії, Нідерландах і Швеції реєстрація осіб, які належать до нової категорії виборців, відбувається автоматично, натомість у Франції така реєстрація є необов'язковою².

Друга перепона, що може постати на шляху до повної реалізації європейського громадянства у сфері локальної політики, – надання пасивного виборчого права, тобто права бути обраним на посади, пов'язані з виконанням адміністративних функцій, зокрема мера та його заступника, лише громадянам Франції. Так, Франція відіграла ключову роль у визначенні національної переваги, аргументуючи свою позицію тим, що французькі мери також відіграють роль агентів держави і беруть участь у виборах сенаторів Республіки. Обидві ці функції належать не до сфери прямих обов'язків

² Аналогічна ситуація склалася в Австрії, крім земель Зальцбург і Тіроль, а також в Іспанії, Греції, Італії, Люксембурзі та Португалії.

місцевої влади, а до прерогатив центральних органів державної влади [61, р. 3–16].

Окрім Франції, це обмежувальне право застосовується у таких країнах як Австрія, Бельгія, Греція, Італія, Люксембург, а також у тих землях Німеччини, в яких найбільшою мірою захищено державні повноваження – Баварії та Саксонії. Саме тому новий виборчий закон, установлений Маастрихтським договором, впроваджувався французькою владою без належної швидкості та ентузіазму.

Не кращою є позиція Франції в Європі з аспектів, що стосуються гендерної рівності у місцевих асамблеях та органах виконавчої влади. Одним із можливих пояснень є те, що жінкам довелося чекати отримання права голосу до 1945 р. Бюлетені для голосування за списками мають на меті збільшити рівень представництва жінок. Таким чином, відсоток кандидатів-жінок на регіональних виборах є досить значним, він зростав упродовж останніх кількох років і досяг 22,5% у 1986 р., 27% у 1992 р. і 36,9% у 1998 р. Докорінно відмінною є ситуація щодо кантональних виборів до загальної ради: з огляду на надміру виражений сільський контекст і дію системи єдиного перехідного голосу, що не стимулює жінок-кандидатів, лише 5,3% жінок було обрано до загальних рад у 1995 р. і 7,9% у 1998 р. (із пропорційним співвідношенням кандидатів – 13 і 15%) [65, р. 67–88].

До сьогодні Франція залишається однією із останніх держав-учасниць ЄС, де досі не відбулося розподілу повноважень між виконавчою і законодавчою владою на територіальному рівні. Мер або президент генеральної чи регіональної ради є водночас тимчасовим очільником адміністрації та головою зборів. Така надмірна концентрація влади призводить до тиску на місцевих представників виконавчої влади різноманітними лобістськими групами. Останніх заохочує до діяльності сумнівна репутація процесу децентралізації, що начебто призвів до значного зростання рівня корупції [57, с. 115–117].

Станом на 17 лютого 1983 р. Конституцію Нідерландів було доповнено ст. 130, присвяченою активному та пасивному праву участі іноземців у виборах; цю норму було сформульовано у вигляді Закону від 29 серпня 1985 р. і вперше застосовано під час муніципальних виборів 1986 р. В інших країнах особливим категоріям населення також надавалося подібне право [64, р. 125–147].

Мери муніципалітетів, окремих районів і самої столиці Угорщини Будапешта обираються прямим голосуванням. Хоча раніше, із 1990 по 1994 рр., шляхом прямого голосування обиралися лише мери невеликих муніципалітетів Угорщини.

За посадою мери є членами місцевих рад (якщо їх не було обрано як представників). Виборчі системи великих і маленьких муніципалітетів мають певні відмінності. У муніципалітетах, кількість населення в яких не перевищує 10 тис. жителів, виборці можуть обирати із єдиного списку стільки кандидатів, скільки місць є у місцевій раді. У більших муніципалітетах визначено по десять або більше окремих виборчих округів, громадяни можуть голосувати за одного із кандидатів у відповідних округах. Близько 40% місць розподілено між компенсаційними списками організацій (партій і неурядових організацій), які висувують своїх кандидатів; цей механізм більш пропорційно визначає склад місцевих рад. Ради столиці та округів також обираються шляхом прямого голосування на основі партійних списків. Так, наприклад виборці Будапешта, отримують мінімум чотири бюлетені для обрання представника виборчого округу, мера району, мера столиці та списки для ради столиці [58, с. 159–160].

Територіальна структура децентралізації в Угорщині виступала об'єктом конституційного регулювання з 1990 р. Територія Угорщини ділиться на такі адміністративні одиниці: столиця, повіти, міста і села. Столичне місто поділено на райони. Райони може бути сформовано й в інших містах, але з огляду на брак районів у містах (крім Будапешта) це конституційне положення має радше формальне значення. У 1990 р. в

Конституції було використано майже ті самі формулювання, якими 2012 р. послуговувався Основний закон. Єдина відмінність полягає в тому, що в Конституції 1990 р. ці положення містилися у главі про місцеве самоврядування, тоді як зараз зазначені правила розміщено в частині “Основні положення” [9; 12; 58, с. 135–136].

Фактичні одиниці децентралізації – тобто одиниці місцевого самоврядування – є такими самими, як у 1990–2011 рр. Закон “Про місцеве самоврядування” 1990 р. визначив ці підрозділи на основі місця, де функціонує місцеве самоврядування – село, містечко, столиця і її райони, а також округи-райони. У чинному на даний момент Законі “Про місцеве самоврядування” 2011 р. сказано, що муніципальні самоврядування діють у селах, містечках, територіальних представництвах округів (районів), містах, що мають статус районів, та районах столиці. Необхідно зазначити, що райони було створено лише в 2013 році й вони не є підрозділами місцевого самоврядування; це місцеві підрозділи в рамках системи державної адміністрації (деконцентровані органи). Міста, що мають статус районів, володіють тим самим статусом, що й райони, які існували станом на 1990 р., проте статус цих утворень регулювався окремим розділом Закону «Про місцеве самоврядування» 1990 р. Закон “Про місцеве самоврядування” 2011 р. визначає міста, що мають статус районів, як органи самоврядування, що також надають державні послуги на території майже всього чи всього району на додачу до території міста, що має статус району, як зазначено в законі, де також передбачено винятки з цього правила. В Угорщині столиця завжди мала особливий статус. Закон “Про місцеве самоврядування” 2011 р. визначає самоврядування столичного міста одночасно як муніципальне (міське) й регіональне (територіальне) [11; 58 с. 135–136].

Щодо місцевої демократії в країнах Скандинавії тут можна зазначити, що і рада муніципалітетів, і ради регіонів обираються в ході прямих виборів на фіксований чотирирічний термін. Рада обирає голову серед своїх членів на весь термін її повноважень. Голова ради також виконує повноваження

керівника адміністрації. У муніципалітетах Данії голова ради має титул мера й очолює фінансовий комітет. Мер має лише обмежені повноваження щодо прийняття рішень від імені повної ради. А ось шведські муніципалітети по суті не мають мерів, хоча цей термін часто використовується, особливо в міжнародному контексті, для позначення голови виконавчого комітету або голови муніципальної асамблеї. Асамблея у Швеції є найвищим органом прийняття рішень і вирішує справи, які мають ключове значення, включаючи питання бюджету та оподаткування. Виконавчий комітет складається з обраних членів, які призначаються пропорційно частці місць кожної партії в асамблеї. Комітет спрямовує і координує діяльність адміністрації, наглядає за роботою інших комітетів чи асоціацій місцевої влади, готує та впроваджує рішення асамблеї [61, р. 3–16].

Місцеві вибори можуть мати деякі переваги порівняно із загальнодержавними виборами, як-от:

- Барометр національних політичних тенденцій. Місцеві вибори важливі через їхню роль у широкій всенародній демократії. Місцеві вибори в Німеччині та Великобританії показали, що це голосування може бути важливим показником національних політичних тенденцій.

- Визначають, що важливо для більшості виборців. Часто проблеми, які піднімаються на місцевих виборах, стосуються щоденного життя громадян; інколи місцеві проблеми – це те, що турбує виборців найбільше. Природа суперечок між партіями і кандидатами, проблеми, які виникають, можуть бути важливим індикатором того, що турбує виборців найбільше.

- Процес демократизації. Місцеві вибори можуть бути використані як перший крок на шляху до демократизації країни, як це було на Нігерійських місцевих виборах у 1998 році.

- Залучення меншин. Місцеві вибори можуть дозволити меншинам на загальнодержавному рівні відчувати своє залучення до національного політичного життя на місцях.

- Розвиток національної партійної системи. Тут також відстежуються складні зв'язки між місцевими виборами, партійною системою і місцевою та загальнодержавною системою формування партій. У Нігерії, наприклад, правила формування партії на місцевих виборах у 1998 році мали значний вплив на систему формування партії на загальнонаціональному рівні [60, с. 13].

На місцевих виборах тип виборчої системи є важливим через її вирішальний вплив на те, як визначатиметься політична спільнота та як обрані посадовці ставитимуться до округів, громад та суспільних інтересів. У багатьох сучасних мегаполісах при виборі відповідної виборчої системи важливо брати до уваги питання етнічного, релігійного і гендерного різноманіття. Деякі системи в деяких контекстах можуть сприяти міському спокою в більшій мірі, ніж інші.

Іноді місто має право обрати власну виборчу систему, в інших випадках система визначена державною законодавчою системою. Такий вибір потребує ретельного аналізу, аби справитися з будь-якими викликами на місцевому рівні.

Вибір часто складний, оскільки він включає рішення по досягненню компромісів, наприклад, представлення всіх громад, що може призвести до нестабільної правлячої коаліції та збільшення значущості таких цінностей, як зв'язки з виборчими округами, легкість порозуміння, участь у суспільному житті, змагальність, пропорційність, підзвітність, особистість кандидата та формування альянсів між конкуруючими політичними силами [66, р. 67–88].

Акцентування уваги на виборах та різючі відмінності між політичними платформами політиків створили певну відстань між громадянами та виборними посадовцями, а також загострили поділ на соціальні групи. Внаслідок цього середньостатистичний громадянин починає відчувати апатію та виходить з політичного життя. Вчені, що вивчають місцеве самоврядування у сучасному світі, переконують, що відбулося різке падіння легітимності органів місцевого самоврядування і поширюється скептицизм щодо здатності

місцевих політичних партій представляти та координувати різні соціальні інтереси [65, р. 19–21].

З огляду на обмежений масштаб децентралізації в багатьох країнах Центральної та Східної Європи можна висновувати, що центральний державний апарат прагнув контролювати процеси трансформації та впроваджувати нові методи надання послуг, децентралізацію державного сектору та приватизацію. Саме прийняте на загальнонаціональному рівні законодавство та керівні принципи зробили обов'язковими приватизацію чи реструктуризацію багатьох функцій, які раніше контролювалися місцевими державними адміністраціями (йдеться про підприємства, що надають комунальні послуги, та значну частку місцевого житлового фонду). Перефразовуючи В. Гавела, громадяни хотіли відчувати, що управління повертається до їхніх рук. Саме прийняте на загальнонаціональному рівні законодавство та керівні принципи зробили обов'язковими приватизацію чи реструктуризацію багатьох функцій, які раніше контролювалися місцевими державними адміністраціями (ідеться про підприємства, що надають комунальні послуги, та значну частку місцевого житлового фонду).

Початковий період трансформації, що проходила на місцевому рівні в Центральній Європі після 1990 року, залишив по собі міцні інституції представницької демократії – першу ознаку демократизації. Проте їхню присутність варто було б збалансувати за рахунок підвищення рівня участі на пізніших етапах консолідації системи місцевого управління. Для цих суспільств також є важливими процедури прямої та партисипативної демократії, оскільки місцеві неполітичні ініціативи громадянського суспільства – “третього сектору” асоціативної демократії – у багатьох муніципалітетах недостатньо розвинені [61].

Досвід держав-учасниць ЄС у сфері реформування територіального устрою є цікавим для України з огляду оптимізації її адміністративно-територіального устрою, оскільки без удосконалення територіальної організації держави побудувати принципово нову систему публічної

адміністрації у ній неможливо. Адміністративно-територіальний устрій держав-учасниць ЄС формувався під впливом географічних чинників у їх сукупності з демографічними, соціальними, економічними та культурними особливостями територій. Децентралізована система урядування цих країн заснована на принципах народовладдя, субсидіарності та інших загальноновизнаних у Європі засадах організації місцевої публічної влади.

Досвід окремих країн, що розвиваються, свідчить про обмеженість децентралізації, якщо її не поєднано з демократією, підзвітністю та відповідальністю на місцевому рівні, що веде до ефективної участі. Тенденція до створення великих підрозділів для здійснення місцевого самоврядування, зумовлена прагненням до ефективності та ефекту масштабу в економіці, стримує надзвичайно важливу реалізацію широкої участі, що спирається на самодопомогу та мобілізацію громад.

Висновки до розділу 2

Доведено, що станом на сьогодні фактично всі обрані депутатами представники загальнонаціональних політичних партій є місцевими мешканцями та членами місцевих партійних осередків. Це спонукає до висновку, що як мінімум реформа децентралізації позитивно впливає на політичні партії в Україні загалом, стимулюючи великі партійні проекти до розвитку власної регіональної мережі, що позбавляє їх такого традиційного для українських партій недоліку, як майже абсолютна столичність. Чи виявляться здатними місцеві партійні осередки впливати на загальнонаціональну діяльність своїх партій, чи залишаться тільки об'єктом впливу центрального керівництва – це питання майбутнього. Проте, виходячи з логіки й досвіду партійного будівництва в інших демократичних країнах, цей процес впливу з часом усе більше ставатиме двостороннім. Зростання значущості регіонального представництва визначатиме й політику партій на загальнонаціональному рівні, що, у свою чергу, сприятиме розвитку регіонів і

місцевого самоврядування. Також, уже на сучасному етапі створюється канал лобіювання місцевими депутатами через свої партії інтересів громад.

Разом із тим слід зазначити, що досвід останніх виборчих кампаній свідчить про збереження в Україні ризику розвитку протилежного сценарію – посилення регіональних партійних проектів як інструменту автономізації місцевих еліт.

На місцевих виборах тип виборчої системи є важливим через її вирішальний вплив на те, як визначатиметься політична спільнота та як обрані посадовці ставитимуться до округів, громад та суспільних інтересів.

Досвід держав-учасниць ЄС у сфері реформування територіального устрою є цікавим для України з огляду оптимізації її адміністративно-територіального устрою, оскільки без удосконалення територіальної організації держави побудувати принципово нову систему публічної адміністрації у ній неможливо. Адміністративно-територіальний устрій держав-учасниць ЄС формувався під впливом географічних чинників у їх сукупності з демографічними, соціальними, економічними та культурними особливостями територій. Децентралізована система урядування цих країн заснована на принципах народовладдя, субсидіарності та інших загальноновизнаних у Європі засадах організації місцевої публічної влади.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ПРОВЕДЕННЯ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ

3.1. Перспективи розвитку організаційно-правових засад проведення місцевих виборів

Згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування, ратифікованою Верховною Радою України Законом України від 15 липня 1997 р. № 452/97-ВР, місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення [8].

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р, передбачено, що одним із шляхів подолання проблем у сферах місцевого самоврядування та територіальної організації влади є досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов та формування кадрового складу для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень [50].

У результаті реалізації першого етапу реформи створено 1070 ОТГ, у які добровільно об'єдналися 4882 громад. З них у 936 ОТГ відбулись перші місцеві вибори. До 46 міст обласного значення приєдналося 144 територіальні громади. Органи місцевого самоврядування ОТГ отримали додаткові повноваження та ресурси для забезпечення їх виконання, що дозволило покращити ефективність управління відповідними територіями територіальних громад та забезпечити надання якісних послуг населенню.

Разом з тим у 6079 необ'єднаних територіальних громад та їх органах місцевого самоврядування майже відсутні відповідні інституційні та фінансові ресурси, а жителі позбавлені можливості отримувати належні послуги в освітній, медичній та інших сферах, формувати сучасну інфраструктуру, одержувати інші переваги, якими користуються жителі спроможних територіальних громад.

1 січня 2020 року вступив у силу Виборчий кодекс України № 396-ІХ 19 грудня 2019 року [3], а Закон “Про місцеві вибори” практично втратив чинність. Апробувати Виборчий кодекс українці змогли на місцевих виборах, які відбулися відповідно до Конституції, 25 жовтня 2020 року.

Новий Виборчий кодекс частково вирішує питання округів без депутатів та партизації місцевих рад, але «відкритість виборчих партійних списків» експерти ставлять під сумнів. Відкритим залишається також питання обрахунку округів та виборців, адже децентралізаційні процеси ще тривають: розглядаються нові перспективні плани формування територій. Кодекс частково усуває проблеми попереднього Закону про місцеві вибори, але потребує доопрацювання. Такими були підсумки експертної дискусії “Місцеві вибори 2020: як обирати та обиратися за новими правилами”, яка 26 лютого 2020 року відбулася в Українському кризовому медіа-центрі у рамках Програми USAID DOBRE [19].

Однією з умов для участі в передвиборчій гонці є обов'язкова сплата грошової застави усіма кандидатами та партіями, що прийматимуть участь у місцевих виборах. 10 вересня 2020 року ЦВК конкретизувала розміри грошової застави для кожного виборчого округу. Якщо для кандидатів у депутати в громадах до 10 тис. виборців та кандидатів на посади голів у громадах до 75 тис. виборців розмір грошової застави є сталим: 1000 грн та 5000 грн відповідно, то для всіх інших кандидатів розмір грошової застави визначається за формулою та буде різним в залежності від чисельності виборців у громаді.

Також, з'явився новий формат бюлетеня. Окрім того, вперше внутрішньо переміщені особи отримали право змінити свою виборчу адресу і на цій підставі брати участь у місцевих виборах.

Однак, існує питання, чи враховані у Виборчому кодексі процеси децентралізації. Тут політологи та експерти сходяться на думці, що перш ніж іти на вибори, треба завершити децентралізацію, аби під час підготовки до виборів можна було точно порахувати кількість виборців, а, відповідно і кількість мандатів. Робота над перспективними планами формування території ще триває. У частині проведення місцевих виборів, особливо до районних рад, кодекс недопрацьований так само, як не доведена до кінця сама реформа з децентралізації.

12 травня 2020 р. Кабінетом Міністрів України прийнято розпорядження якими визначено території територіальних громад та затверджено адміністративні центри громад 24 областей України, які покривають 100% території відповідних областей. Таким чином, у жовтні 2020 року місцеві вибори відбулися на новій територіальній основі у новоутворених 1469 територіальних громадах, які мали однакові повноваження та ресурси для забезпечення їх виконання.

Як змінилася виборча система.

Раніше партійна система діяла для населених пунктів від 90 тисяч виборців, тепер поріг складає - 10 тисяч виборців. А фактично це означає, що у всіх населених пунктах вище порогу, кандидатів може висувати партія, тож щоб балотуватися до тієї чи іншої ради треба мати "прапор" партії. Поняття самовисування зникає для таких рад.

"Відповідно до статті 140 Конституції України, місцеве самоврядування – це гарантія, що саме жителі через свої представницькі органи будуть впливати на розвиток місцевого самоврядування. Якщо ради будуть сформовані за партійним принципом, великий сумнів, що саме територіальні громади зможуть впливати на цей процес, адже вплив матимуть місцеві організації партій. Не всі місцеві організації партій будуть спроможні це

зробити, тому що не скрізь є районні, міські, сільські осередки. У багатьох бюлетенях інформація, що висуває обласна організація партії. Це означає, що або немає нижчої ланки, або обласна організація партії просто не довіряє своїм колегам внизу. На мою думку, для місцевого самоврядування базового рівня потрібно залишити мажоритарну виборчу систему, бо кожна людина має зрозуміти за кого вона проголосувала і хто її інтереси представляє. Адже щоб зараз за партію проголосували - треба в список ставити впізнаваних людей. Як правило, списки формуються так, що це будуть люди не з території, а з центру громади. Але це точно не будуть люди з села. І от ми зараз знову отримуємо ситуацію, що громади втратять представника в раді. І впливати на той самий розподіл бюджету чи інших речей вони не зможуть.

Ще одними змінами до Виборчого кодексу введено поняття імперативного мандату. Це означає, що партія, яка висувала кандидата, може відкликати свого депутата з тієї чи іншої ради. Наприклад, якщо він не дотримується програми партії. Імперативний мандат – величезна проблема. І з точки зору партизації, і з точки зору недемократичних принципів урядування. Це не є європейський досвід. Якщо виборці обирають, тоді чому партія має відкликати? Партія ж тільки висуває кандидата, ідеологічно забезпечує, підтримує цю особу. Але вона не є виборцями. Тому принцип відкликання не тими, хто обирав, дійсно є неконституційним, недемократичним.

Роман Лозинський, (народний депутат України): «Закриті списки, імперативний мандат, неможливість само висуватися, примусово заганяють у політичну партію, якщо ти живеш у громаді, де більше 10 тисяч виборців. Виходить ударний коктейль дуже високої міцності, який ще множить на ряд процедурних моментів. Єдина ложка меду в бочці дьогтю – це те, що нам вдалося зменшити виборчі застави в 9 разів, - зазначив Роман Лозинський.

Розподіл мандатів відбудуватиметься у два етапи. Безперечно позитивною була пропозиція зниження бар'єру для участі кандидатів у рейтингуванні з 25% до 5%, але не склалося, депутати не підтримали дану норму. Спершу відбудуватиметься визначення кількості депутатських мандатів, отриманих

кожною партією в територіальних виборчих округах. Для цього кількість голосів виборців, поданих за партію в конкретному виборчому окрузі, ділиться на виборчу квоту. Все ж таки, якби відсоток лишили на рівні 5 від виборчої квоти, ми б отримали дійсно відкриті списки, а так, виборці своїми голосами впливатимуть на порядок розташування кандидатів у списку менше, ніж партія.

Разом з тим, існуюче законодавство не відповідає новій системі адміністративно-територіального устрою, відсутнє чітке розмежування повноважень органів місцевого самоврядування базового, районного та субрегіонального рівня, значна частина повноважень дублюється, що призводить до неефективності їх виконання та погіршення якості надання публічних послуг жителям.

Також, потребують удосконалення підходи до визначення територіальної громади, розширення кола суб'єктів, які є жителями територіальної громади та мають право брати участь у вирішенні питань місцевого значення відповідно до європейських стандартів.

Одночасно з передачею повноважень та фінансових ресурсів посилюється і відповідальність органів місцевого самоврядування за виконання відповідних повноважень, забезпечення населення якісними і доступними публічними послугами. Тому потребує упорядкування та законодавчого врегулювання питання дотримання законності в діяльності органів місцевого самоврядування.

З метою розроблення оптимальної моделі розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади (їх рівнями), узгодження закріплених повноважень органів місцевого самоврядування та їх фінансового забезпечення (сумірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування) з урахуванням впровадження галузевих реформ було проведено консультації з представниками Міністерства фінансів України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства соціальної політики

України, Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерства молоді та спорту України, Міністерства культури України, Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства цифрової трансформації, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування та експертів.

З урахуванням проведених консультацій Міністерством розвитку громад та територій України було розроблено нову редакцію Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [33]. Проектом акта пропонувалося викласти в новій редакції Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” та внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, законів України “Про запобігання корупції”, “Про Регламент Верховної Ради України”.

У новій редакції Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” пропонувалося:

закріпити принципи субсидіарності та повсюдності місцевого самоврядування;

✓ розширити коло осіб, які мають право брати участь у вирішенні питань місцевого значення, зокрема право участі у заходах консультативного характеру отримують фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства) місце проживання яких зареєстровано на території громади, які мають нерухоме майно на території громади та сплачують ПДФО, єдиний податок, плату за землю або податок на нерухомість на території громади;

✓ розширити права дітей на участь у вирішенні питань місцевого значення, стимулювання залучення молоді до місцевих справ;

✓ закріпити принципи та умови передачі повноважень від держави органам місцевого самоврядування;

✓ надати органам місцевого самоврядування базового рівня широку власну компетенцію, зокрема можливість вирішення будь-яких питань місцевого значення, не вилучених зі сфер компетенції місцевого

самоврядування, та повноваженнями на вирішення яких не наділені відповідно до закону інші органи виконавчої влади або органу місцевого самоврядування іншого рівня;

✓ передбачити визначення для органів місцевого самоврядування одного рівня однакових повноважень з урахуванням змін адміністративно-територіального устрою;

✓ у законі визначити обов'язкові власні повноваження органів місцевого самоврядування базового рівня, а делеговані повноваження передбачаються у галузевих законах та наділяються з дотримуватись принципів та умов, встановлених законом про місцеве самоврядування;

✓ розширити організаційну автономію місцевого самоврядування. Усі місцеві ради самостійно визначатимуть свою структуру без можливості втручання держави;

✓ усунути передумови щодо конфлікту інтересів між представницькими та виконавчими органами на час відсутності або у випадку відставки голови громади;

✓ переглянути статус старости як виборної посадової особами місцевого самоврядування. При цьому склад колегіального виконавчого органу визначає рада громади, включення старост є не обов'язковим;

✓ визначити принципи і порядок здійснення адміністративного нагляду за відповідністю Конституції та законам України нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування та актів голови громади щодо організації діяльності одноосібних виконавчих органів, у випадках, коли не створюється колегіальний виконавчий орган. При цьому пропонується, що акти органів місцевого самоврядування зупиняються або скасовуються тільки у судовому порядку.

Зазначений проект Закону України від 04.11.2021 № 6282 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у

зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою" був поданий до Верховної Ради України.

Метою проекту акта - є розмежування повноважень сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів, районних та обласних рад, органів виконавчої влади за принципом субсидіарності у зв'язку із зміною адміністративно-територіального устрою України та приведення у відповідність до бюджетного законодавства, що сприятиме формуванню спроможного та ефективного місцевого самоврядування, дозволить забезпечити доступність і покращити якість надання публічних послуг жителям, сприятиме приведенню українського законодавства у відповідність до Європейської хартії місцевого самоврядування.

Чітке розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, законодавче врегулювання порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою, закріплення децентралізації в Основному Законі – саме ці законодавчі пріоритети визначило місцеве самоврядування для подальшого впровадження реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади, яка впроваджується в Україні з 2014 року за принципом децентралізації владних повноважень.

3.2. Напрями з удосконалення організаційно-правових засад проведення місцевих виборів в умовах децентралізації

Початок реформування місцевого самоврядування покладено ухваленням Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 року Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, про яку згадували вище та яка визначила стратегічні напрями забезпечення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування належним чином здійснювати свої повноваження та надавати якісні послуги мешканцям громади.

Інституційна спроможність органів місцевого самоврядування у децентралізованій системі управління передбачає якісне надання послуг мешканцям громад на належній територіальній основі з урахуванням трьох елементів цієї системи: повноваження, ресурси, нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування, відповідно до якої основним завданням початкового етапу реформи було формування спроможних громад як основної умови для подальшої децентралізації повноважень і ресурсів.

Результатом впровадження зазначеного етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні з 2014 по 2018 роки сформовано 876 об'єднаних територіальних громад.

Сучасний стан формування спроможних громад здійснило свій вплив на здійснення місцевого самоврядування районними радами через те, що більшість повноважень і ресурсів перейшли до органів місцевого самоврядування ОТГ.

Тому постала нагальна необхідність моделювання спроможного районного рівня місцевого самоврядування та визначення його повноважень.

Прийнятий Кабінетом Міністрів України План заходів створив законодавчі та інші організаційно-правові засади для забезпечення проведення місцевих виборів у 2020 році на новій територіальній основі, а також забезпечення підвищення ефективності формування територіальної організації виконавчої влади.

Водночас це дозволить визначити завдання і заходи, необхідні для подальшого реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади [38].

Основним завданням нового етапу реформування місцевого самоврядування є забезпечення внесення змін до Конституції України в частині децентралізації влади з метою забезпечення незворотності змін, які відбулися в рамках реформи та створення правових підстав для утворення районними та обласними радами власних виконавчих органів, та подальше

внесення відповідних змін до Законів та підзаконних нормативно-правових актів.

Завдання 1. Затвердження нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад та районів.

Для цього є важливим кроком прийняття таких нормативно-правових актів.

Прийнятий Закон України 5 грудня 2019 року № 348-IX “Про внесення змін до Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” (щодо перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей) передбачив внесення змін до статті 11 Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” у частині правового регулювання затвердження перспективних планів формування територій громад областей, що створив можливості для формування спроможних об’єднаних територіальних громад, шляхом покладання обов’язку з розроблення перспективних планів на Мінрегіон, а їх затвердження на Кабінет Міністрів України [32].

16 квітня 2020 року Верховна Рада України прийняла у другому читанні та в цілому проект Закону про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

Закон України 16 квітня 2020 року № 562-IX “Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад” дав можливість Уряду прийняти необхідні рішення для затвердження адміністративно-територіального устрою на рівні громад: ввів поняття адміністративного центру територіальної громади та території територіальної громади; пропонує до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України уповноважити Кабінет Міністрів України визначати адміністративні центри та території територіальних громад [31].

Документ також дав повноваження Уряду подавати до Верховної Ради України проекти законодавчих актів щодо утворення і ліквідації районів.

Прийнятий закон є вагомим кроком до завершення реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Після реалізації його норм кожна громада отримає однакові можливості та набір якісних інструментів для розвитку своїх територій і подолання проблем, які не вирішувалися роками.

Також відзначимо, що реалізація закладених в законі положень дозволить проводити місцеві вибори на новій територіальній основі громад і районів.

Тобто зазначений Закон спрямований на визначення повноважень Кабінету Міністрів України щодо адміністративно-територіального устрою базового рівня, а також визначення суб'єкта подання до Верховної Ради України законодавчих актів щодо адміністративно-територіального устрою базового рівня, а також визначення суб'єкта подання до Верховної Ради України законодавчих актів щодо адміністративно-територіального устрою районного рівня.

В рамках цього завдання передбачалося:

1. Актуалізувати та затвердити перспективні плани із 100% покриттям територій усіх областей.
2. Максимально сприяти добровільному об'єднанню/приєднанню громад, особливо до міст обласного значення.
3. Затвердити території громад усіх областей – звершити створення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.
4. Змодельовати адміністративно-територіальний устрій районного рівня (відповідно до критеріїв АТУ) Мінрегіоном підготовлено та надіслано в ОДА критерії моделювання спроможного районного рівня місцевого самоврядування.
5. Упорядкувати систему територіальних органів ЦОВВ в межах адміністративних округів (проміжний варіант)
6. Затвердити території районів усіх областей завершити формування АТУ районного рівня.

Передбачити створення приблизно 1600-1800 громад та 100 районів.

Завдання 2. Передача (децентралізація та субсидіарність) повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування між рівнями і органами.

Передбачено:

передати повноваження органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування;

розмежувати повноваження органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;

розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів на принципі субсидіарності;

формування переліку повноважень, які мають здійснювати нові спроможні районні ради.

Запропоновано експертами Ресурсного центру Української асоціації районних та обласних рад (далі – експерти Ресурсного центру) в рамках реалізації проекту “Добре врядування для розбудови потенціалу громади” за підтримки Програми ООН із відновлення та розбудови миру за проектом “Ефективне врядування та залучення громадян для покращення доступу до правосуддя, безпеки, охорони довкілля та соціальної згуртованості на сході України” за підтримки Уряду Королівства Данії, Швейцарської агенції розвитку та співробітництва (SDC) та Шведського агентства з питань міжнародного співробітництва (Sida) [52].

На рівень спроможних районних рад, ті повноваження, які за принципом субсидіарності ефективніше здійснювати на рівні району. Для цього можливо здійснити поділ повноважень районних рад: виключні та не виключні.

На теперішній час запропоновано експертами Ресурсного центру здійснювати розподіл повноважень з надання послуг у сфері культури населенню за рівнями місцевого самоврядування, з урахуванням критеріїв NUT3.

Після визначення з розмежуванням повноважень необхідним є підготовки проектів законодавчих пропозицій:

нова редакція Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” (щодо децентралізації та розмежування повноважень) [33];

нова редакція Закону “Про місцеві державні адміністрації” (щодо децентралізації та розмежування повноважень) [34];

про внесення змін до Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” (щодо оптимізації повноважень центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів з урахуванням принципу субсидіарності).

Завдання 3 Створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень місцевого самоврядування.

В даному напрямку передбачається:

- Забезпечити співмірність обсягу фінансового ресурсу новими повноваженнями ОМС.

- Стандартизувати галузеві повноваження.

- Здійснити подальшу передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення із державної у комунальну власність ОТГ.

- Підготовку та прийняття проекту Закону щодо внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України (щодо фінансового забезпечення переданих повноважень органів місцевого самоврядування та зменшення диспропорцій) [30].

- Підготовку та прийняття проектів нормативно-правових актів щодо затвердження державних стандартів і нормативів в описовому та вартісному вигляді за кожним із делегованих державою місцевому самоврядування повноважень у розрахунку на середньостатистичну адміністративно-територіальну одиницю.

Завдання 4. Формування ефективної системи служби в органах місцевого самоврядування

В даному напрямку передбачається:

Привести систему служби в органах місцевого самоврядування у відповідність до сучасних стандартів, розмежування посад службовців місцевого самоврядування та виборних посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Забезпечити підвищення рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування. Зокрема шляхом формування системи підвищення кваліфікації із залученням до цього процесу Всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, що і передбачається відповідним Положенням, за рішенням Уряду.

Завдання 5. Упорядкування системи державного контролю та нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

Передбачається запровадження єдиної державної політики щодо нагляду і контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування.

Шляхом внесення змін до Законів щодо оптимізації функцій нагляду за відповідними повноваженнями органів місцевого самоврядування закріплених за органами державної влади та визначення суб'єктів уповноважених на здійснення державного загального нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

Завдання 6. Розвиток форм прямого народовладдя: виборів, референдумів.

Від даного напрямку очікується:

- Удосконалення системи виборів до рад громад, районних та обласних рад щодо пропорційного представництва жителів населених пунктів – у радах ОТГ, а територіальних громад – у районних і обласних радах.
- Врегулювання питання проведення місцевого референдуму.
- Запровадження ефективних механізмів участі громадян у виробленні проектів рішень органів місцевого самоврядування.

Попередньо пропонується експертами Ресурсного центру проводити вибори депутатів районної, обласної ради на засадах відповідної виборчої

системи у виборчих округах, що забезпечують передбачений статтею 140 Конституції України статус районних та обласних рад як органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст на території відповідного району та області.

При цьому, обраним депутатом у відповідному виборчому окрузі пропонується вважати таку особу, що набрала найбільше голосів виборців в порівнянні з іншими кандидатами у відповідному окрузі.

- Супроводження розгляду та прийняття Верховною Радою України проекту Закону “Про місцевий референдум”.

Попередньо пропонується експертами Ресурсного центру.

Відповідно до статті 143 Конституції України територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування зокрема забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів [13].

Відповідно до пункту 18 частини 1 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання про прийняття рішення про проведення місцевого референдуму.

Згідно пункту 12 частини 1 статті 43 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються питання про прийняття за пропозицією територіальних громад рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їх спільних інтересів.

Таким чином, пропонується залишити зазначені повноваження місцевого самоврядування та передбачити унормування відповідного порядку призначення та проведення місцевих референдумів за рішеннями відповідної місцевої ради.

Завдання 7. Удосконалення механізму координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади.

Передбачається посилити належну координацію діяльності ЦОВВ, ОДА, РДА, територіальних органів ЦОВВ на відповідній території, шляхом внесення відповідних змін до законодавчих документів.

Законопроекти, після того як їх прийме парламент, мають визначити справжнє обличчя децентралізації: які повноваження та на яких рівнях місцевого самоврядування й виконавчої влади, і яке фінансове, ресурсне забезпечення повноважень. Кожен рівень має чітко знати, за що саме несе відповідальність і з яких джерел наповнюватимуться місцеві бюджети. Всі громади – міські, сільські, селищні повинні мати однаковий набір повноважень і однакові можливості для наповнення бюджетів

Відповідно до Конституції - Україна є правовою державою (стаття 1), органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6), закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8), органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19).

Згідно з пунктом 30 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить “призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування”.

Пунктом 20 частини першої статті 92 Конституції України встановлено, що організація і порядок проведення виборів визначаються виключно законами України.

Статтею 141 Конституції України визначається строк повноважень представницьких органів (місцевих рад) та посадових осіб, що обираються територіальними громадами.

15 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла постанову 3809 “Про призначення чергових місцевих виборів на 25 жовтня 2020 року”.

За це рішення проголосували 326 народних депутатів.

Згідно з проектом постанови, на неділю, 25 жовтня 2020 року було призначено чергові вибори депутатів місцевих рад та сільських селищних, міських голів. Чергові вибори не проводяться на тимчасово окупованих територіях Криму та Донецької і Луганської областей. Також чергові вибори не проводяться до обласних рад Донецької і Луганської областей через неможливість цих рад представляти спільні інтереси усіх громад області.

Чергові місцеві вибори 25 жовтня 2020 року не проводяться у разі проведення у цей день перших виборів депутатів місцевих рад та сільських селищних, міських голів. Перші вибори своєю постановою має призначити Центральна виборча комісія.

Фінансуватися місцеві вибори мають з державного бюджету [23].

Виборчим кодексом України встановлено, що чергові місцеві вибори проводяться одночасно на всій території України в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, обраних на попередніх чергових місцевих виборах.

Висновки до розділу 3

Проведений аналіз нормативно-правової, організаційної, інформаційної складової, фінансового та матеріально-технічного забезпечення організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу засвідчив відсутність узгодженої між собою нормативно-правової бази з питань виборчого процесу. В Україні існує ряд законодавчих актів, що регулюють питання виборів до представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування, кожен із законів містить окремі вимоги до етапів виборчого процесу та має багато неузгоджених доповнень і змін. Для вдосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу є потреба у формуванні спроможного та ефективного місцевого самоврядування, впорядкування підходів до визначення повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів, закріплення

чітких принципів і умов делегування повноважень органам місцевого самоврядування для забезпечення доступності та покращення якості надання публічних послуг жителям, приведення українського законодавства у відповідність Європейській хартії місцевого самоврядування.

У результаті детального розгляду складових організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу автором визначено, що механізм державного регулювання виборчого процесу має вагомe значення на шляху євроінтеграційних процесів в Україні, оскільки виступає базисом для проведення вільних, прозорих і демократичних виборів.

У результаті дослідження запропоновано вдосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу шляхом прийняття ряду законопроектів, зокрема:

- прийняття нової редакції Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, законів України «Про запобігання корупції», «Про Регламент Верховної Ради України»;

- прийняття нормативно-правових актів передбачених Планом заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019—2021 роки. Слід мати на увазі, що визначення ефективної організаційної структури системи регулювання є одним із найважливіших завдань у підготовці та проведенні чесних, прозорих і демократичних виборів. Забезпечення проведення будь-яких виборчих кампаній, має відбуватися з використанням сучасних виборчих технологій і створенням високопрофесійного кадрового потенціалу, належно підготовленої організації виборчого процесу, що є запорукою проведення демократичних виборів.

ВИСНОВКИ

Отримані в процесі дослідження результати дають підстави для формулювання низки узагальнюючих висновків і пропозицій та рекомендацій, що мають теоретичне та практичне значення.

1. Розкрито основні засади розвитку децентралізації та основні чинники місцевих виборів.

Децентралізація публічного управління являє собою: принцип управлінської дії; спосіб (метод) управління; управлінський режим; форму організації публічної влади і публічного управління; процес розподілу і реалізації повноважень; елемент організаційної структури публічного управління. Причинами, що сприяють проведенню децентралізації, є потреба влади покращити ефективність та прозорість свого функціонування, забезпечити субсидіарність та підзвітність, мобілізацію ресурсів.

Організація і порядок проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів та старост (далі - місцеві вибори) регулюються Конституцією України, Законом України “Про місцеві вибори” та іншими законами України, а також прийнятими відповідно до них іншими актами законодавства.

Місцеві вибори є вільними та відбуваються на основі гарантованого Конституцією України та Законом України “Про місцеві вибори” загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Участь громадян України у місцевих виборах є добровільною. Ніхто не може бути примушений до участі або неучасті у виборах.

Організація і проведення місцевих виборів здійснюються публічно і відкрито.

2. Визначено сутність та структуру організаційно-правових засад виборчого процесу.

Основними властивостями правового механізму державного регулювання виборчого процесу є досягнення поставленої мети шляхом законної реалізації суб'єктами виборчого процесу своїх прав та обов'язків, що передбачає не автоматичне об'єднання нормативно-правових актів з питань виборчого процесу, а їх організовану і взаємопов'язану сукупність.

Організаційна складова містить у собі сукупність органів, що здійснюють функції з державного регулювання виборчого процесу, які координують свою діяльність відповідно до нормативно-правових актів держави. Вона включає в себе інституціональне, організаційне, інформаційне, фінансове та матеріально-технічне забезпечення.

Правові норми, регламентуючи всі відносини, що виникають під час організації та проведення, визначають тим самим, правове середовище та правовий інструментарій діяльності органів державного регулювання виборчого процесу, а також інших суб'єктів виборчого процесу.

3. Виявлено сучасний стан організаційно-правових засад проведення місцевих виборів в Україні.

В Україні існує ряд законодавчих актів, що регулюють питання виборів до представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування, кожен із законів містить окремі вимоги до етапів виборчого процесу та має багато неузгоджених доповнень і змін.

Сьогодні фактично всі обрані депутатами представники загальнонаціональних політичних партій є місцевими мешканцями та членами місцевих партійних осередків. Це спонукає до висновку, що як мінімум реформа децентралізації позитивно впливає на політичні партії в Україні загалом, стимулюючи великі партійні проекти до розвитку власної регіональної мережі, що позбавляє їх такого традиційного для українських партій недоліку, як майже абсолютна столичність.

Проведений аналіз нормативно-правової, організаційної, інформаційної складової, фінансового та матеріально-технічного забезпечення організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого

процесу засвідчив відсутність узгодженої між собою нормативно-правової бази з питань виборчого процесу.

4. Охарактеризовано світовий досвід організаційно-правових засад проведення місцевих виборів.

Досвід держав-учасниць ЄС у сфері реформування територіального устрою є цікавим для України з огляду оптимізації її адміністративно-територіального устрою, оскільки без удосконалення територіальної організації держави побудувати принципово нову систему публічної адміністрації у ній неможливо. Адміністративно-територіальний устрій держав-учасниць ЄС формувався під впливом географічних чинників у їх сукупності з демографічними, соціальними, економічними та культурними особливостями територій. Децентралізована система урядування цих країн заснована на принципах народовладдя, субсидіарності та інших загально визнаних у Європі засадах організації місцевої публічної влади.

5. Запропоновано шляхи вдосконалення організаційно-правових засад проведення місцевих виборів в умовах децентралізації.

Для вдосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу є потреба у формуванні спроможного та ефективного місцевого самоврядування, впорядкування підходів до визначення повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів, закріплення чітких принципів і умов делегування повноважень органам місцевого самоврядування для забезпечення доступності та покращення якості надання публічних послуг жителям, приведення українського законодавства у відповідність Європейській хартії місцевого самоврядування.

У результаті детального розгляду складових організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу автором визначено, що механізм державного регулювання виборчого процесу має вагоме значення на шляху євроінтеграційних процесів в Україні, оскільки виступає базисом для проведення вільних, прозорих і демократичних виборів.

У результаті дослідження запропоновано вдосконалення організаційно-правового механізму державного регулювання виборчого процесу шляхом прийняття ряду законопроектів, зокрема:

- прийняття нової редакції Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” та внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, законів України “Про запобігання корупції”
- прийняття нормативно-правових актів передбачених Планом заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу: навчальний посібник / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. К. Орлатого. К.: НАДУ, 2015. с. 628
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. М. : Изд-во Юрид. лит., 1997. 387 с, с. 161 – 162
3. Виборчий кодекс України [Електронний ресурс] : Кодекс від 19 грудня 2019 р. № 396-IX : ред. від 13.12.2022 / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text>
4. Ворона П. В. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади [Текст] : монографія / П. В. Ворона ; Вищ. навч. закл. Укоопспілки “Полтав. ун-т економіки і торгівлі” (ПУЕТ). Полтава : ПУЕТ, 2012. с. 341
5. Загальна декларація прав людини [Електронний ресурс] : 10 грудня 1948 р. № 995_015 : ред. від 10.12.1948 / Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text.
6. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / [Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін.] ; за наук. ред. Я. А. Жаліла. Київ : НІСД, 2019. с. 192
7. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук. ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президентові України. К. : НАДУ, 2011. Т. 8: Публічне врядування/ наук. ред. кол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові України. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. с. 630
8. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]: ратифікована Верховною Радою України, Закон України від 15 липня 1997 р.

№ 452/97-ВР : ред. від 15.07.1997/ Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80#Text>

9. Ілов І. Конституційні зміни в Угорщині 2012 року: основні новації та їх вплив на суспільно-політичний розвиток держави. Віче. 2013. № 4. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://veche.kiev.ua/journal/3526/>

10. Калюжний В. Механізми розвитку та протидії інфляції в Україні / В. Калюжний // Економіст : журнал. 2008. № 6. с. 16–22

11. Козенко Р. В. Політична модернізація країн Центральної і Східної Європи: порівняльна характеристика. Європейські та євроатлантичні процеси та інститути. Теорія та практика державного управління. 2008. №3(22). с. 3–7.

12. Конституція Угорщини від 1 січня 2012 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2013?lang=en

13. Конституція України [Електронний ресурс]: Закон України від 28 червня 1996 № 254: ред. від 03.09.2019 / Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>

14. Корольова-Борсоді Н. В. Правове регулювання виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / Н. В. Корольова-Борсоді; Київський національний ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2005. с. 20

15. Максакова Р. М. Вибори до органів місцевого самоврядування: проблеми теорії і практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 “Конституційне право” / Р. М. Максакова; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2003. с. 20

16. Мельник А. Ф. Державне управління: підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна ; за ред. А. Ф. Мельник. К. : Вид-во Знання, 2009. с. 582

17. Мерло П. Электоральная практика: права человека и общественное доверие к демократической системе / П. Мерло // Политические исследования. 1995. № 4. с. 123–138.
18. Місцеве самоврядування [Текст] = Local Self-Government : підручник / за ред. В. М. Вакуленка, Ю. Ф. Дехтяренка, В. С. Куйбіди ; О. В. Берданова, Є. І. Бородін, Г. А. Борщ [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - Київ : НАДУ, 2019. с. 672
19. Місцеві вибори 2020 якими будуть нові правила [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://decentralization.uacrisis.org/election2020>
20. Навіщо децентралізація? [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/about>
21. Надолішній П.І. Теорія та історія державного управління : опорний конспект лекцій : навч. посіб. / П. І. Надолішній. Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2006. с. 132
22. Наход М. А. Виборчі системи та їх вплив на управління виборчим процесом (історико-порівняльний аналіз) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / М. А. Наход ; Львівськ. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Львів, 2012. с. 20
23. Парламент призначив чергові місцеві вибори на 25 жовтня 2020 року [Електронний ресурс]: Про портал «Децентралізація» Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/news/12625>
24. Паспорт реформ: децентралізація влади та регіональний розвиток [Електронний ресурс] Презентація Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reforms/57-pasport-reformi-decentralizatsiya-zagalniy.pdf>
25. Письменний І. Сучасні процеси державного будівництва в Україні з позиції основних положень синергетики / І. Письменний // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Дніпропетровськ : Вид-во ДРІДУ НАДУ. 2008. № 4 (34) с. 7–16

26. Порівняльний аналіз позицій влади і громадян України з питань забезпечення безпеки громад під час децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування / М. Сунгуровський (керівник проекту) та ін. Київ: Заповіт, 2018. с. 60
27. Приходченко Л. Л. Сутність понять механізмів держави, державного управління та державного регулювання / Л. Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2008. Вип. 3 (35). с. 61–68
28. Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 17 березня 2015 року № 254-VIII : ред. від 17.03.2015 / Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254-19#Text>
29. Про визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 17 березня 2015 р. № 252-VIII : ред. від 17.03.2015 / Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-19#Text>
30. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Проект Закону України від 25 черв. 2020 р.: ред. від 07.09.2020 / Офіц. веб-сайт Міністерства розвитку громад та територій України. Режим доступу: <https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskisty/proekt-zakonu-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-byudzhetnogo-kodeksu-ukrayiny-shhodo-finansovogo-zabezpechennya-povnovazhen-organiv-miscevogo-samovryaduvannya/>
31. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України 16 квітня 2020 р. № 562-IX : ред. від 23.08.2023 / Офіц.

веб-сайт Верховної Ради України. Режим доступу:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-IX#Text>

32. Про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад (щодо перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей) [Електронний ресурс] : Закон України 5 грудня 2019 р. № 348-IX : ред. від 05.12.2019 / Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. Режим доступу:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-IX#Text>

33. Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування" [Електронний ресурс]: Проект Закону України від 25 черв. 2020 р. : ред. від 07.09.2020 / Офіц. веб-сайт Міністерства розвитку громад та територій України. Режим доступу:
<https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskisty/proekt-zakonu-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukrayiny-pro-misceve-samovryaduvannya-v-ukrayini-ta-deyakyh-inshyh-zakonodavchyh-aktiv-ukrayiny-shhodo-deczentralizacziyi-ta-rozmezhu/>

34. Про внесення змін до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади" [Електронний ресурс]: Проект Закону України від 25 черв. 2020 р.: ред. від 07.09.2020 / Офіц. веб-сайт Міністерства розвитку громад та територій України. Режим доступу:
<https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskisty/proekt-zakonu-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukrayiny-pro-miscevi-derzhavni-administracziyi-ta-deyakyh-inshyh-zakonodavchyh-aktiv-ukrayiny-shhodo-deczentralizacziyi-ta-rozmezhuva/>

35. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс]: Закон України від 04 вересня 2015 р. № 676-VIII : ред. від 07.09.2020

/ Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. Режим доступу:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

36. Про засади державної регіональної політики [Електронний ресурс]: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII : ред. від 16.04.2020 / Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. Режим доступу:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text>

37. Про затвердження методики формування спроможних територіальних громад [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 08 квітня 2015 р. № 214 : ред. від 28.04.2023 / Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>

38. Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019-2021 роки [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77-р. : ред. від 23.01.2019 / Офіц. веб-сайт Кабінету міністрів України. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-realizaciyi-novogo-etapu-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-na-20192021-roki>

39. Про заходи щодо виконання у 2005 році Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» [Електронний ресурс: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 травня 2005 р. № 324. : ред. від 06.05.2005 / Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. Режим доступу:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324-2005-%D0%BF>

40. Про звернення до комітетів Верховної Ради України [Електронний ресурс] : Постанова Центральної виборчої комісії від 19 квітня 2017 р. № 84 : ред. від 19.04.2017 / Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. Режим доступу:
Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0084359-17#Text>

41. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР : ред. від 08.12.2023 / Офіц. веб-сайт

Верхов. Ради України. Режим доступу:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

42. Про місцеві вибори [Електронний ресурс]: Закон України від 14 липня 2015 р. № 595-VIII : ред. від 20.06.2022 / Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19#Text>

43. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування [Електронний ресурс]: Закон України від 07 грудня 1990 р. № 533-XII : Втрата чинності від 12.06.1997, підстава – Закон України 280/97-ВР/ Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12>

44. Про неможливість проведення чергових виборів депутатів окремих районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад Донецької області та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року [Електронний ресурс] : Постанова Центральної виборчої комісії від 29 серпня 2015 р. № 207 : ред. від 29.08.2015 / Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0207359-15#Text>

45. Про неможливість проведення чергових виборів депутатів окремих районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад Луганської області та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року [Електронний ресурс] : Постанова Центральної виборчої комісії від 29 серпня 2015 р. № 208 : ред. від 29.08.2015 / Офіц. веб-сайт Центральної Виборчої комісії України. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0208359-15#Text>

46. Про перелік районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад Донецької області, чергові вибори депутатів яких та відповідних сільських, селищних, міських голів на 25 жовтня 2015 року не призначено [Електронний ресурс]: Постанова Центральної виборчої комісії від 28 серпня 2015 р. № 189 : ред. від 28.08.2015 / Офіц. веб-сайт Центральної Виборчої комісії України. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0189359-15#Text>

47. Про перелік районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад Луганської області, чергові вибори депутатів яких та відповідних сільських, селищних, міських голів на 25 жовтня 2015 року не призначено [Електронний ресурс]: Постанова Центральної виборчої комісії від 28 серпня 2015 року № 190 : ред. від 28.08.2015 / Офіц. веб-сайт Центральної Виборчої комісії України. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0190359-15#Text>
48. Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2015 році [Електронний ресурс]: Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2015 р. № 645-VIII : ред. від 17.07.2015/ Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/645-19#Text>
49. Про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс]: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII : ред. від 12.01.2023 / Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>
50. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. : ред. від 07.09.2020 / Офіц. веб-сайт Верховної Ради України. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
51. Радченко О. В. Інституційна взаємодія народовладдя та органів державної влади у виборах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / О. В. Радченко ; Харк. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Харків, 2004. с. 16
52. Ресурсний Центр зі сталого місцевого розвитку при Українській асоціації районних та обласних рад за підтримки проекту Європейського Союзу та Програми розвитку ООН “Місцевий розвиток, орієнтований на громаду” [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://rozvytok.in.ua/>

53. Савков А. П. Державне управління виборчим процесом в Україні: теоретико-методологічні засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня док. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / А. П. Савков ; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2010. с. 39
54. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз і впровадження в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня док. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / В. В. Тертичка ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2004. с. 39
55. Технічний документ – Концепція змін до законів України щодо підвищення прозорості фінансування політичних партій та виборчих кампаній в Україні [Електронний ресурс] / Д. Ковриженко, О. Чебаненко // Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні (UPAC). Київ, Лабораторія законодавчих ініціатив, 2009. Режим доступу: <http://www.parlament.org.ua>.
56. Токовенко В. В. Оптимізація взаємодії політичного керівництва та державного управління в процесі модернізації політико-адміністративної системи України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня док. наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / В. В. Токовенко; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2004. с. 39
57. Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування у державах-учасниках ЄС, Швейцарії та Україні : монографія; за ред. В. Л. Федоренка. Київ : Ліра, 2017. с. 288
58. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування в Україні та державах-учасниках ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі: монографія; за заг. ред. проф. В.Л. Федоренка. К.: Видавництво: Ліра-К, 2018. с. 380
59. Чернецька О. В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец.

- 12.00.02 “Конституційне право” / О. В. Чернецька ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2006. с. 16
60. Янг Д. Місцеве самоврядування в країнах Скандинавії та Балтії. SKL International: Stockholm, 2016. с. 57
61. Bucek J., Smith B. New approaches to local democracy: direct democracy, participation and the “third sector”. *Environment and Planning. C. : Government and Policy*, 2000. Vol. 18. P. 3–16.
62. Direct Democracy. *The International IDEA Handbook*. Sweden: Bulls Graphics AB, 2008. P. 187–211.
63. Falleti T. G. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 285
64. Hambleton R. Consumerism, decentralization and local democracy. *Public Administration* 66 (2), 1988. P. 125–147., p. 125–147
65. Schwab Ch., Bouckaert G., Kuhlmann S. *Autonomy, Performance, Participation: Lessons from the Comparative Study of Local Public Sector Reforms*. In: Schwab Ch., Bouckaert, G. and Kuhlmann, S. *The Future of Local Government in Europe*. Normos, Germany, 2017. P. 19–21.
66. Walsch K. *Public services, efficiency and local democracy. Rethinking Local Democracy*. Eds. King D., Stoker G. Macmillan: London, 1996. p. 274