

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЛІНГВІСТИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Кафедра права

**Кваліфікаційна робота магістра
на тему: «ВИБОРИ ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ»**

Студентки групи Пр 01-18
факультету економіки і права
освітньо-професійної програми
Конституційне і адміністративне
право
За спеціальністю 081 Право
Соломенної Анни Тарасівни

Допущена до захисту
« ____ » _____ року

Науковий керівник:
доктор юридичних наук,
професор Шатіло В.А.

Завідувач кафедри права

_____ Шатіло В.А.

Національна шкала _____

Кількість балів _____

Оцінка ЄКТС _____

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ІНСТИТУТУ ВИБОРІВ ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	8
1.1. Конституційно-правові засади інституту органів місцевого самоврядування	8
1.2. Вибори як дієвий спосіб формування органів місцевого самоврядування ..	17
РОЗДІЛ 2 СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	28
2.1. Становлення конституційно-правових засад виборів до органів місцевого самоврядування	28
2.2. Правове регулювання виборів до органів місцевого самоврядування: сучасний стан	33
РОЗДІЛ 3 МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	48
3.1. Міжнародний досвід інституту виборів як способу формування органів місцевого самоврядування.....	48
3.2. Перспективи розвитку виборчої системи до органів місцевої влади України на основі світового досвіду.....	55
ВИСНОВКИ	67
РЕЗЮМЕ	74
SUMMARY	75
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	76
ДОДАТОК	84

ВСТУП

Актуальність теми. Для кожної сучасної демократичної держави важливим завданням є забезпечення належного розвитку та функціонування у ній інституту місцевого самоврядування. Зрозуміло, що Україна, яка йде шляхом розбудови демократичної, правової держави, що у своїй діяльності спирається на розвинене громадянське суспільство, у цьому не є винятком і питання гарантування та забезпечення відповідного функціонування місцевого самоврядування для неї також є одним із пріоритетних завдань. Однак, на жаль, слід констатувати, що тривалий час після проголошення незалежності в нашій країні на офіційному рівні не приділялося належної уваги проблематиці місцевого самоврядування. Звичайно ж, на первинних етапах розбудови української державності були закладені ключові організаційно-правові підвалини функціонування інституту місцевого самоврядування в суверенній Україні, втім його подальший розвиток не отримував належного забезпечення. Лише протягом останніх декількох років владна верхівка почала здійснювати реальні кроки щодо розвитку та вдосконалення місцевого самоврядування в країні. А для того, щоб ці кроки були ефективними та дієвими, вони мають спиратися на відповідне теоретичне підґрунтя, що значно актуалізує питання вивчення проблематики місцевого самоврядування, як важливої ланки механізму публічного управління в країні.

Неможливо уявити демократичну країну, в якій не існує виборів. Саме вибори дають змогу народу формувати владу та здійснювати контроль за виконанням її функцій. Вибори є дієвим способом формувати народом органи державної влади та місцевого самоврядування. Вибори за своєю сутністю є механізмом передачі народом (в особі виборців) доручення своїм представникам (депутатам) здійснювати від його імені владу. Індикатором рівня розвитку в державі демократії й становлення громадянського суспільства є і чинна виборча система. Інакше кажучи, шляхом виборів народ делегує владні повноваження своїм представникам. Проблема пошуку оптимальної

моделі виборчої системи була і на сьогоднішній час залишається дуже актуальною, оскільки виборча система відіграє важливу роль в політичному житті будь-якої демократичної країни. Виборча система перебуває у самому центрі демократичної політичної системи, оскільки її завдання полягає в тому, щоб перетворити волю суверенного народу у визначення його законних представників, які несуть відповідальність від його імені за нагляд за виконавчими і законодавчими актами. Особливості виборчої системи здатні спричинити за собою широкі наслідки — від розколу партії до розпаду країни. Важливе теоретичне і практичне значення цієї проблематики обумовлює значний інтерес до неї багатьох вітчизняних і зарубіжних вчених, політиків, які намагаються проаналізувати переваги й недоліки існуючих моделей виборчих систем і на цій підставі, з урахуванням історичних чинників розвитку політичної системи окремої країни, вирішити питання пошуку оптимальної моделі виборчої системи.

Дослідження виборчих систем як політико-правового інституту вже давно здійснюється як у рамках політичної науки, так і науки виборчого права, а також з допомогою математичних методів. Перші дослідження у цій галузі розпочалися з кінця XVIII століття (слід згадати відомих діячів Великої французької революції маркіза де Кондорсе та Ж.Ш. де Борда); вони продовжувалися протягом XIX та першої половини XX століття (К.Г.Андре, Т.Гейр, Г.Друп, Е.Гагенбах-Бішофф, В.Д'Ондт, А.Сен-Лагю); імена цих дослідників сьогодні пов'язані з тими чи іншими елементами виборчих систем. Серед сучасних дослідників-політологів тут доречно згадати таких вітчизняних і зарубіжних учених, як Д.Бітем, В.Богданор, М.Гріффіт-Траверсі, М.Дюверже, Г.Кокс, І.Кресіна, Д.Нолен, М.Шугарт та інші. Одним із перших українських дослідників, який звернув увагу на правовий аспект виборчих систем, став відомий юрист професор С.Дністрянський. У наш час на основі правового підходу виборчі системи досліджували українські вчені М.Афанасьєва, М.Баймуратов, Ю.Барабаш, Ю.Тодика, В.Федоренко, Ю.Фрицький, В.Шаповал, В.Яворський та інші. Серед зарубіжних учених-правознавців, які зробили

важливий внесок у вивчення цієї проблеми, слід указати таких дослідників, як С.Белов, Є.Бучковський, Б.Веліхов, А.Прудніков, К.Скотніцький, В.Скшидло, Й.Філіп, К.Якліч та багато інших. Особливості місцевих виборчих систем та характерні ознаки парламентських і місцевих виборів досліджували Р. В. Балабан (теорія виборчих систем) [3], О. В. Батанов (муніципальні виборчі системи в зарубіжних країнах) [4], І. А. Галіахметов (інституціоналізація місцевого виборчого процесу) [10], О. О. Галус (форми безпосереднього народовладдя) [11], В. А. Гошовська (всеукраїнські й регіональні особливості виборів та формування місцевих і національних еліт) [39], А. П. Магера (виборче законодавство) [34], Р. М. Максакова [35], О. В. Марцеляк [37], Р. П. Марчук (особливості організації місцевих та парламентських виборів) [38], А. О. Селиванов, П. Б. Стецюк (удосконалення виборчого законодавства) [58; 113], Ю. С. Шемшученко (питання державного управління виборчого процесу) [66]. Наведений вище перелік науковців, які досліджували виборчі системи, засвідчує складність і глибину проблеми виборчих систем як одного із ключових питань виборчого законодавства.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері формування органів місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є конституційно-правовий аспект виборів до органів місцевого самоврядування.

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження: вивчити і науково обґрунтувати проблеми теорії та практики виборів до органів місцевого самоврядування: конституційно-правовий аспект.

Досягнення поставленої мети дослідження передбачає вирішення таких основних завдань:

1. Визначити конституційно-правові засади інституту органів місцевого самоврядування;
2. Навести особливості виборів як дієвого способу формування органів місцевого самоврядування;

3. Дослідити особливості становлення виборів до органів місцевого самоврядування;
4. Проаналізувати правове регулювання виборів до органів місцевого самоврядування: сучасний стан та практику застосування;
5. Дослідити міжнародний досвід інституту виборів як способу формування органів місцевого самоврядування;
6. Обґрунтувати перспективи розвитку виборчої системи до органів місцевої влади України на основі світового досвіду.

Методи дослідження. В дослідженні застосовані загальнонаукові прийоми досліджень, основним серед яких є діалектичний метод пізнання державно-правових явищ та сукупність спеціальних методів. Загальнонауковий діалектичний метод дав дає можливість проаналізувати інститут виборів до органів місцевого самоврядування у динаміці їх становлення і розвитку. Для реалізації мети й завдань дослідження використано системний аналіз, що дозволив виявити особливості конституційно-правові засади інституту органів місцевого самоврядування та види місцевих виборів. За допомогою порівняльного методу здійснено пошук у світовому досвіді детермінант виборчих систем, місцевих виборів. Структурно-функціональний метод дозволив визначити структурні елементи місцевих виборів та їх функціональне навантаження в процесі суспільної трансформації. Історико-описовий метод використаний для розкриття сутності інституту місцевих виборів через його становлення, а також функціонування в Україні. Використання методу тлумачення норм дало можливість з'ясувати та роз'яснювати зміст правових норм, що регламентують інститут виборів як способу формування органів місцевого самоврядування.

Наукова новизна роботи полягає у тому, що за характером і змістом розглянутих проблем, - це одне з перших у вітчизняній науці конституційного права теоретичне комплексне дослідження щодо місцевих виборів у відповідності нового законодавства про місцеві вибори. В результаті проведених досліджень в роботі сформульовано наукові основи виборів як

способу формування органів місцевого самоврядування в Україні. Розроблені концептуальні підходи до виборів як способу формування органів місцевого самоврядування: подальша трансформація виборчої системи в Україні залежить і від суспільної демократизації та розвитку громадянського суспільства.

Теоретичне та практичне значення одержаних результатів зумовлюється актуальністю та новизною піднятих у дослідженні проблем та полягає у можливості застосування його результатів: - у науково - дослідницьких цілях - для подальших розробок теорії виборів та виборчих систем в Україні; - у правотворчій роботі вони можуть бути враховані як теоретичний матеріал при розробці і прийнятті виборчих законів України, що визначають конституційно-правові засади виборів; - у правозастосуванні - для оптимізації виборчих систем; - у навчальному процесі - при підготовці відповідних розділів підручників і навчальних посібників з конституційного права та процесу України, у викладанні курсу конституційного права та процесу України, у науково - дослідницькій роботі студентів та ін.

Структура та обсяг роботи. У відповідності до мети та завдань дослідження робота складається із вступу, трьох розділів, які містять шість підрозділів, висновків, списку використаної літератури.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ІНСТИТУТУ ВИБОРІВ ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Конституційно-правові засади інституту органів місцевого самоврядування

Для визначення поняття «місцеве самоврядування» спочатку звернемося до Конституції України [28]. Ст. 7 визначає: «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування». Таким чином, місцеве самоврядування в Україні визначається як одна із форм народовладдя. Згідно зі ст. 5 Конституції: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». В офіційному тлумаченні Конституційного суду наголошується взаємозв'язок безпосередньої та представницької (у структурі якої – органи місцевого самоврядування) форм здійснення влади, а також наголошується «відсутність переваги жодної з цих форм здійснення влади народом [64]».

Місцеве самоврядування за ст. 140 Конституції України визначається як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Можна зробити висновок, що Конституція розкриває поняття місцевого самоврядування в аспекті права, яким наділяється територіальна громада, визначена як суб'єкт який здійснює це право (ч. 3 ст. 140) [28].

Важливим нормативно-правовим актом, що створює правові засади здійснення місцевого самоврядування в Україні, є закон «Про місцеве самоврядування в Україні [96]». Зокрема він дає наступне визначення поняття місцевого самоврядування, розширюючи у ст. 2 конституційну дефініцію: «Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного

об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Очевидно, що визначення місцевого самоврядування в законі розширене порівняно з конституційним, оскільки самоврядування розглядається не лише як право, а також як «реальна здатність». Тобто, хоча право на місцеве самоврядування і гарантується українською державою, місцева громада, що є суб'єктом цього права, має до того ж бути «реальною здатною» його реалізувати.

Серед міжнародних документів, що дають визначення місцевого самоврядування варто навести Європейську хартію місцевого самоврядування [18]. Саме в ній вперше подано визначення місцевого самоврядування (15.10.1985 р.). Під ним розуміють право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення (ст. 3) [5]. Право на самоврядування може реалізовуватися радами або зборами, членів яких вільно обирають таємним голосуванням. Такий спосіб реалізації самоврядності аж ніяк не може бути перешкодою для використання зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян.

Згідно з нею, місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

На думку В. Сенчука, «розглядаючи місцеве самоврядування з позиції теорії демократичної держави, можна вказати, що воно постає необхідним фактором становлення і розвитку демократичної держави, який пов'язаний з функціонуванням системи управління суспільними відносинами шляхом самодіяльності та саморегулювання, для чого відповідними правами і мож-

ливостями наділяються як окремі громадяни, так і їх територіальні громади, які діють у межах закону і під свою відповідальність» [59, с. 20].

Наступний підхід, який запропонований в літературі полягає в тому, що місцеве самоврядування є організаційною формою здійснення населенням влади на місцях, що покликана забезпечити самостійне (під свою відповідальність) вирішення громадянами, які проживають в межах – територіальної одиниці, питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення, історичних і місцевих традицій [21, с. 11]. Власну позицію висловлює Л.А. Сидорчук, який говорить про те, що «міське самоврядування – це не тільки сфера самостійності і суспільної активності населення, але й специфічний рівень влади. Організаційні форми здійснення такої влади визначаються мешканцями місцевої самоорганізації самостійно, у межах чинного законодавства держави» [60, с. 15].

У Юридичній енциклопедії за редакцією Ю. С. Шемшученка місцеве самоврядування визначено, як політико-правовий інститут народовладдя, через який здійснюється управління місцевими справами в низових адміністративно-територіальних одиницях, шляхом самоорганізації жителів певної території за згодою і за сприяння держави [68].

Фахівці конституційного права В. В. Кравченко та М. В. Пітцик у своїх працях характеризують орган місцевого самоврядування, як організаційно самостійний елемент системи місцевого самоврядування, що утримується за рахунок коштів бюджетів місцевого самоврядування районних, обласних бюджетів і являє собою колектив громадян України – депутатів місцевої ради або службовців органів місцевого самоврядування, – заснований у встановленому законом порядку для виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, наділений з цією метою відповідними владними повноваженнями, які реалізуються у визначених законом правових та організаційних формах в інтересах відповідної територіальної громади (територіальних громад) [31, с. 192].

А. А. Коваленко акцентує увагу на тому, що самостійність місцевого самоврядування передбачає організаційну відокремленість останнього та його органів в системі управління суспільством і державою. Це означає, що місцеве самоврядування, його органи не є складовими державного механізму управління [23, с. 68].

Спираючись на аналіз чинного законодавства України про місцеве самоврядування, а також наукових підходів до розуміння місцевого самоврядування та його органів, вважаю, що місцеве самоврядування – це один із організаційно-правових механізмів здійснення публічного управління на локальному (регіональному) рівні. Ключовими структурними елементами даного механізму є відповідні органи місцевого самоврядування, що формуються та функціонують у порядку, встановленому законодавством. Погоджуюсь із тими дослідниками, які наголошують на тому, що місцеве самоврядування не є складовою ланкою державного управління, відповідно органи і посадові особи першого не входять до складу механізму та (або) апарату другого. Водночас різко розмежовувати, а тим більше протиставляти, самоврядне управління державному ні в якому разі не можна, так як обидві форми управління – це прояви соціального, публічного управління, форми здійснення народовладдя. Варто погодитися із твердженням про те, що місцеве самоврядування і державна влада тісно пов'язані, бо у них обох спільне джерело – влада народу [50, с. 68].

Місцеве самоврядування тісно співпрацює з населенням для вирішення нагальних проблем життєдіяльності. Також йому передано велике поле юрисдикції: приймати рішення, обов'язкові для місцевих мешканців, складати акти, що мають загальнодержавне значення і дію.

Крім того, місцеве самоврядування – це одна з форм реалізації прав і свобод людини і громадянина, наприклад, право брати участь в управлінні держави як безпосередньо, так і через своїх представників. По суті, держава визнає певну організаційну відокремленість органів місцевого самоврядування.

Зупинимось на конституційно-правових засадах організації та функціонуванні місцевого самоврядування. Конституція України розглядає місцеве самоврядування як багатогранне і комплексне політико-правове явище. На основі аналізу конституційних положень можна зробити висновок, що місцеве самоврядування, як об'єкт конституційно-правового регулювання, виступає:

- формою народовладдя;
- однією із засад конституційного ладу України;
- є правом мешканців відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Місцеве самоврядування, як засада конституційного ладу України – це один із найважливіших принципів організації та функціонування публічної влади в суспільстві та державі; необхідний атрибут будь-якого демократичного ладу. Ст. 2 Європейської хартії місцевого самоврядування проголошує: «Принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і, за можливістю, в конституції країни». Конституція України у ст. 7 декларує принцип визнання та гарантованості місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування, як місцева влада, це публічна влада територіальної громади, складова частина конституційного ладу, характеризується дотриманням прав і свобод людини і громадянина, а органи і посадові особи місцевого самоврядування мають діяти відповідно до Конституції та законів держави. Віднесення інституту місцевого самоврядування до засад конституційного ладу означає неможливість його скасування чи обмеження. Визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу України означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування у вирішенні всіх питань місцевого значення [26, с. 250].

Місцеве самоврядування, як форма народовладдя, закріплене у ст. 5 Конституції України, в якій вказано, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Отже,

органи місцевого самоврядування не є частиною системи органів державної влади; місцеве самоврядування займає окреме місце в механізмі управління суспільством і державою, це самостійна форма реалізації народом належної йому влади – публічна влада територіальної громади.

У юридичній науці конституційно-правові засади місцевого самоврядування в Україні визнаються як норми-принципи Конституції України, що закріплюють найважливіші відносини, що виникають у процесі організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні, зокрема територіальну організацію місцевого самоврядування, порядок формування, використання комунальної власності, порядок і форми його здійснення, гарантії самоврядних прав територіальних громад. Ці норми, що містяться у більш як двадцяти статтях Конституції України, можна поділити на чотири групи.

1. Норми, в яких закріплюються засади конституційного ладу, народовладдя, рівність усіх форм власності, гарантується місцеве самоврядування. А саме норми щодо:

- визнання і гарантування місцевого самоврядування (ст. 7);
- здійснення народом влади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування (ст. 5);
- самостійності місцевого самоврядування (його органи не входять до системи органів державної влади) (статті 5, 140);
- рівного захисту всіх форм власності, зокрема й комунальної (ст. 13);
- обов'язковості для органів місцевого самоврядування діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19) [26, с. 252].

2. Норми, що регламентують діяльність місцевого самоврядування із забезпечення прав і свобод людини і громадянина:

- право громадян знайомитися в органах місцевого самоврядування з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею (ст. 32);

- право громадян на участь у місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування (ст. 38);
- право громадян на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування (ст. 38);
- право громадян проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про які завчасно сповіщаються органи місцевого самоврядування (ст. 39);
- право громадян на індивідуальні чи колективні звернення (петиції) до органів місцевого самоврядування (ст. 40);
- право громадян користуватися для задоволення своїх потреб об'єктами права комунальної власності (ст. 41);
- обов'язок органів місцевого самоврядування надавати житло громадянам, які потребують соціального захисту (ст. 47);
- безоплатне надання медичної допомоги в комунальних закладах охорони здоров'я (ст. 49);
- право громадян на освіту, яке забезпечується доступністю і безоплатністю освіти в комунальних навчальних закладах (ст. 53);
- право громадян на відшкодування за рахунок місцевого бюджету матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56).

3. Норми, що закріплюють правові, організаційні, матеріальні та фінансові основи місцевого самоврядування. Вони визначають:

- порядок призначення чергових і позачергових виборів до органів місцевого самоврядування (ст. 85);
- підзвітність та підконтрольність місцевих державних адміністрацій радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами (ст. 118);
- обов'язок місцевих державних адміністрацій забезпечувати взаємодію з органами місцевого самоврядування та реалізацію повноважень, делегованих відповідними радами (ст. 119);

- склад представницьких органів місцевого самоврядування та принципів їх формування (ст. 141);
- матеріальну та фінансову основи місцевого самоврядування (ст. 142);
- державну підтримку місцевого самоврядування (ст. 142);
- предмети відання та повноваження місцевого самоврядування (ст. 143);
- можливості делегування органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади (ст. 143);
- права органів місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймати рішення, які є обов'язковими на відповідній території (ст. 144);
- необхідність законодавчого врегулювання питань організації місцевого самоврядування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування (ст. 146) [26, с. 252].

4. Норми, в яких закріплено правові гарантії місцевого самоврядування. Ці норми стосуються:

- підстав і порядку зупинення рішень органів місцевого самоврядування та звернення до суду з метою їх оскарження (ст. 144);
- судового захисту прав місцевого самоврядування (ст. 145).

Органи місцевого самоврядування не є повністю автономними в державі, стосовно державної влади. Їх взаємозв'язок знаходить свій прояв у тому, що: а) місцеве самоврядування і державна влада мають єдине джерело – народ (ч. 1 ст. 5 Конституції України); б) органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади (ст. 143 Конституції України) і стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади.

Місцеве самоврядування це право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення. Місцеве самоврядування визначено конституцією України як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста вирішувати самостійно питання місцевого значення в межах Конституції

та законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи [96].

Право територіальної громади на місцеве самоврядування забезпечується правом кожного громадянина України брати участь у місцевому самоврядуванні. Згідно зі ст. 3 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Будь-які обмеження цього права залежно від їхніх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються [96].

Конституційний статус місцевого самоврядування як найважливішого інституту організації і здійснення влади в державі і суспільстві, поряд з конституційними принципами демократизму, що виражається в народному суверенітеті, визнання людини, її прав і свобод найвищою цінністю, поділу влади, політичного та ідеологічного різноманіття, світського і соціально орієнтованої держави з ринковим господарством та іншими, дозволяють характеризувати Україну як конституційну державу з розвинутою системою децентралізованого управління і саморегульованого громадянського суспільства.

Отже, відповідно до чинного Закону України «Про місцеве самоврядування», місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ, міст – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [96]. Повний аналіз положень щодо місцевого самоврядування дає можливість стверджувати, що місцеве самоврядування, як об'єкт

конституційно-правового регулювання, виступає: як форма народовладдя; як одна із засад конституційного ладу України; як право жителів певної територіальної одиниці на самостійне вирішення питань місцевого значення.

1.2. Вибори як дієвий спосіб формування органів місцевого самоврядування

Вибори є головним елементом політичного процесу та визначальною характеристикою участі громадян у політичному житті демократичних країн. Вибори є однією з форм безпосередньої демократії, що покликана реалізувати народний суверенітет як владу народу в державі.

Стан та перспективи інституту місцевого самоврядування в нашій країні залежать від того, яка концепція береться за основу. Виходячи з цього, буде визначатися статус місцевих органів по відношенню до органів державної влади, взаємовідносини центру і території, участь населення.

Неодмінною умовою для самоідентифікації політичної системи місцевого самоврядування є наявність власної політичної сфери прояву. Як відомо, сфера державного політичного прояву виражається в правових нормах. Це означає, що місцеве самоврядування повинно мати у рамках правових норм, встановлених державою, свою політичну нішу, яку заповнюють в режимі саморегулювання. При такому формулюванні питання теоретичні суперечки стосовно політичної системи місцевого самоврядування до державної влади втрачуть всякий сенс, оскільки важливіше створення збалансованих відносин між центром і периферією з метою пожвавлення місцевого суспільного життя.

Недостатня розвиненість демократичних традицій, політичної і правової культури привели до того, що при вирішенні питань місцевого значення багато муніципальних органів досить швидко виробили здатність обходитися практично без участі населення, зводити конституційно встановлену установчу владу населення лише до можливості один раз на чотири-п'ять років обирати представницькі органи і виборних посадових осіб, перетворивши цей вибір чи

не єдине вимірювання місцевої демократії. При цьому техніка організації виборчого процесу удосконалено до такої міри, що підсумки голосування найчастіше виявляються саме такими, як того хочуть організатори місцевих виборів.

Представницький орган місцевого самоврядування – формується у встановленому законом і статутом місцевого самоврядування порядку на території місцевої ради орган місцевого самоврядування, наділений власними владними повноваженнями щодо вирішення питань місцевого значення, покликаний представляти інтереси населення, відобразити ці інтереси в прийнятих рішеннях, забезпечувати реалізацію повноважень місцевих рад, а також прав громадян на здійснення місцевого самоврядування.

Статут місцевої ради визначає порядок формування, повноваження, термін повноважень, підзвітність, підконтрольність представницького органу місцевого самоврядування, а також інші питання його організації та діяльності.

Розвиток України як демократичної держави передбачає створення надійних механізмів реалізації принципу народного суверенітету передусім через удосконалення виборчого права як політичного за своїм характером права громадян «вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» (частина перша статті 38 Конституції України) та як конституційно-правового інституту, тобто системи норм, що визначають порядок організації і проведення виборів саме як механізму здійснення народовладдя.

За політологічним словником вибори – це процедура безпосереднього обрання або висунення певних осіб шляхом відкритого чи закритого (таємного) голосування для виконання громадських функцій, один із способів інституювання державної влади, найпоширеніший механізм створення органів та інститутів влади [44, с. 70]. Виборчі процедури сьогодні в Україні є одними із основних механізмів формування органів державної влади. Зокрема, А.З. Георгіца висловлює таку думку із приводу визначення поняття виборів: «У площині сучасного розуміння феномена виборів слід підкреслити, що

демократичні суспільства нічого досконалішого не винайшли, ніж народне голосування як форма демократичного призначення керівників, тобто органів державної влади, органів місцевого самоврядування та вищих посадових осіб» [13, с. 114].

Інші тлумачення поняття виборів пов'язані із конституційною характеристикою інституту виборів як і безпосереднього вираження влади народу. М.Д. Савенко вважає, що «вибори необхідно розглядати як генеральний конституційно-правовий інститут безпосереднього народовладдя» [57, с. 132].

Наприклад, М.І. Корнієнко, пише, що справжня роль виборів у демократичній державі полягає в тому, що вони являють собою не що інше, як «акт самоврядування народу», коли самі громадяни визначають для себе напрям розвитку суспільства [30, с. 16]. Такої ж думки притримується Р. В. Балабан, який вважає, що «специфіка інституту виборів у тому, що він реалізує суверенні права і волю народу щодо держави, її владних установ і організацій» [4, с. 5].

Найбільш ширше розуміння участі громадян у виборчому процесі подає А. С. Романюк «громадяни шляхом виборів отримують оптимальний механізм і засіб особистої участі у політичному житті власної країни. Насправді, для багатьох громадян вибори стають єдиною можливою формою їх активної участі у політичному процесі» [56, с. 212].

Вибори – головний інструмент формування, визнання, підтвердження легітимності політичної системи й політичного режиму. Зокрема, А. С. Романюк вважає, що вибори «роблять політичну систему країни легітимною в очах власних громадян та міжнародного співтовариства» [56, с. 212]. Але все це можливе тільки за умов проведення справді демократичних виборів, ознаками, яких є: конкурентність (наявність опозиції, яка може вільно вести передвиборну агітацію, критикувати владу), альтернативність (народ може обирати з декількох кандидатів, які представляють різні політичні сили, партії, рухи), «лояльність опозиції» до основних фундаментальних основ демократії (законності, толерантності, дотримання процедури), періодичність (строкове, а

не довічне обрання офіційних осіб, яке слугує додатковим елементом в системі стримувань і противаг), всенародність (поняття «громадянин» та «виборець» мають бути якомога ширшими, щоб включати в себе значну частину дорослого населення), остаточність (обранці мають виконувати волю народу і тільки його). Лише вибори, які відповідають цим параметрам, приведуть до влади тих, кого підтримує населення. Відповідно, саме такі вибори можуть забезпечити легітимацію влади.

Отже, інститут виборів – це той інститут демократичної держави, за допомогою якого відбувається формування органу законодавчої влади та місцевого самоврядування в державі та є механізмом прийняття громадянами певного колективного рішення щодо представлення їх інтересів на державному та місцевому рівнях.

Конституційно-правовий інститут виборів, на мою думку, є головним у межах загального конституційного інституту народовладдя і складається з основних принципів і правових норм, якими визначаються: порядок призначення та строки проведення виборів відповідних органів публічної влади; суб'єкти виборчого процесу та їх статус; вимоги до виборців та кандидатів на публічні посади; порядок формування і діяльності органів, які безпосередньо здійснюють проведення виборів; процедура виборчої кампанії і голосування; порядок встановлення результатів голосування, визначення та оприлюднення результатів виборів; способи і форми оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються процесу виборів, тощо [12, с. 126].

Інститут виборів дуже різноманітний. Залежно від підстав, можна розрізняти декілька класифікацій видів виборів.

За ознакою територіальності вибори можна визначити:

- вибори загальнонаціональні або загальнодержавні, які здійснюються на території всієї країни: вибори у Верховну Раду України, вибори Президента України;

- вибори місцеві (ще їх називають локальними, комунальними, адміністративними): вибори в представницькі органи місцевого

самоврядування (сільські, селищні, міські, районні у містах, районні, обласні ради і сільських, селищних, міських голів).

За об'єктом, що передбачає органи або посади, у які входять або на які обираються представники народу, вибори можна класифікувати як:

- вибори до парламенту – вибори у Верховну Раду України;
- президентські вибори;
- вибори представницького органу територіальної автономії;
- вибори представницьких органів самоврядування: міських, сільських, селищних, районних у містах, районних, обласних рад;
- вибори на посади сільських, селищних, міських голів.

За часовою ознакою проведення вибори поділяють на:

- вибори чергові, які проводяться в період закінчення строку повноважень

(легіслатури), передбаченого Конституцією й законами України для функціонування певного виду виборного органу або посади;

- вибори позачергові або дострокові, які проводяться у випадку дострокового припинення терміну повноважень, передбаченого Конституцією України й законами України для функціонування певного виду виборчого органу або посади;

- вибори повторні, які проводяться у випадках, коли вибори у виборчому окрузі визнані недійсними або такими, що не відбулися;

- вибори замість депутатів, голів (сільських, селищних, міських рад), які вибули, що проводяться в одномандатних виборчих округах у випадку втрати депутатського мандата або дострокового припинення повноважень депутата або сільського, селищного, міського голови на підставах і в порядку, передбачених Конституцією України й законами України;

- вибори, які проводяться у випадку утворення нової адміністративно-територіальної одиниці.

Щодо видів місцевих виборів, то вони можуть бути черговими, позачерговими, повторними, проміжними, додатковими або першими (ст. 14 нового Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 г. [51]).

Так, чергові місцеві вибори проводяться одночасно на всій території України в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень рад, голів, старост сіл, селищ, обраних на попередніх чергових (перших) місцевих виборах. При цьому, рішення про проведення чергових виборів депутатів обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів, старост сіл, селищ приймається Верховною Радою України. Рішення про проведення чергових виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим приймається Верховною Радою Автономної Республіки Крим відповідно до Конституції України.

У разі дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної у місті, сільської, селищної ради, сільського, селищного, міського голови, а також в інших випадках, передбачених законами України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, Верховною Радою України призначаються позачергові місцеві вибори.

У разі дострокового припинення повноважень старости позачергові вибори старости села, селища призначаються місцевою радою відповідної об’єднаної територіальної громади.

Повторні вибори депутатів (депутата) у відповідному багатомандатному, одномандатному виборчому окрузі призначаються відповідною територіальною виборчою комісією в порядку, встановленому Законом, у разі визнання відповідних виборів у цьому виборчому окрузі такими, що не відбулися, з підстав, визначених Законом України “Про місцеві вибори” (далі – Закон), чи в разі визнання особи, обраної у відповідному одномандатному виборчому окрузі депутатом, такою, яка відмовилася від депутатського мандата у відповідному одномандатному виборчому окрузі.

Повторні вибори сільського, селищного, міського голови, старости села, селища призначаються відповідною територіальною виборчою комісією в порядку, встановленому Законом, у разі визнання відповідних виборів такими, що не відбулися, чи в разі визнання особи, обраної сільським, селищним, міським головою, старостою, такою, яка відмовилася від посади сільського, селищного, міського голови, старости.

Проміжні вибори депутата сільської, селищної ради призначаються в одномандатному виборчому окрузі територіальною виборчою комісією в порядку, встановленому Законом, у разі дострокового припинення повноважень депутата сільської, селищної ради, обраного у відповідному одномандатному виборчому окрузі.

Крім того, Закон України «Про місцеві вибори» ч. 6 ст. 2 запроваджує новий вид виборів – додаткові вибори і встановлює, що «додаткові вибори депутатів сільських, селищних, міських рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія територіальної громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади» [51].

Перші вибори депутатів, сільських, селищних, міських голів призначаються Центральною виборчою комісією у порядку, визначеному законом.

Перші вибори старости села, селища призначаються відповідною місцевою радою об'єднаної територіальної громади [8].

За кількісною ознакою участі виборців вибори бувають:

– загальними, основними, коли в них за законом мають право брати участь всі виборці держави;

– частковими (додатковими), коли поповнюється склад Верховної Ради України, місцевих рад у випадку дострокового вибуття деяких депутатів або визнання виборів недійсними.

За правовими наслідками вибори поділяють на:

– дійсні – це вибори, проведені в порядку, визначеному Конституцією України й відповідному виборчому закону;

– недійсні – вибори, у ході яких мали місце порушення виборчого законодавства, які вплинули на підсумки виборів.

За визначенням результатів виборів розрізняють такі виборчі системи: мажоритарна; пропорційна; змішана [8].

В законодавстві про вибори закріплено принципи виборчого права – керівні ідеї, які покладені в основу цього інституту. Еволюція виборчого права недвозначно засвідчує сталу тенденцію до демократизації виборчого процесу. Одним із показників його є скасування всіляких цензів, що мали місце в минулому, як от: соціальних, майнових, статевих, територіальних, расово-етнічних, віросповідних, вікових тощо. Принципи сучасного виборчого права України мають бути засновані на міжнародно-правових виборчих стандартах, під якими в міжнародному та конституційному праві загальноприйняте розуміти зобов'язання держав світової, європейської спільноти щодо надання визначених прав і свобод у ході реалізації участі у вільних, справедливих, дійсних і періодичних виборах для осіб, які перебувають під юрисдикцією цих держав, та щодо гарантування реалізації цих прав і свобод [25, с. 102].

Місцеві вибори є формою прямого волевиявлення громадян, здійснюваного відповідно до Конституції України, Законів України, статутів місцевих рад з метою формування органу місцевого самоврядування або наділення повноваженнями посадової особи.

Місцеві вибори є необхідним елементом народовладдя, одним із способів залучення населення до управління справами держави і здійснення місцевого самоврядування, вищим безпосереднім вираженням волі населення місцевої ради.

Слід визнати, що в порівнянні з радянським періодом наразі відбулося істотне ускладнення виборчого процесу. У сучасному виборчому праві оновлено не тільки зміст матеріальних і процесуальних норм, але й розуміння політико-правової природи виборів. Не втратили своєї актуальності положення

ст. 21 Загальної декларації прав людини, де зазначається, зокрема, що «воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна знаходити собі вираження в періодичних і нефальсифікованих виборах, які повинні проводитися при загальному і рівному виборчому праві, шляхом таємного голосування або ж через інші рівнозначні форми, що забезпечують свободу голосування».

У демократичній правовій державі вибори є єдиним юридично гарантованим і легітимним способом формування органів публічної влади. Будь-яка альтернатива виборам як формі і способу організації та функціонування публічної влади веде до руйнування демократичного правопорядку, до витіснення, зрештою, громадян, їхніх політичних та інших об'єднань на периферію політичної системи, до фактичної втрати громадянами політичної та електоральної правосуб'єктності.

Отже, у конституційному праві терміном «вибори» позначається процедура формування державного органу чи наділення повноваженнями посадової особи, яка здійснюється за допомогою голосування правомочних осіб за умови, що на кожний наданий таким чином мандат можуть претендувати у встановленому порядку два чи більше кандидатів. Термін «виборче право» в юридичній науці і практиці застосовується у декількох розуміннях: як сукупність нормативно-правових актів, які регламентують порядок організації, проведення і визначення результатів виборів (об'єктивне виборче право); як закріплена у нормах об'єктивного виборчого права сукупність прав і обов'язків суб'єктів, що приймають участь у виборах (суб'єктивне виборче право). При цьому суб'єктивне виборче право має такі форми: активне виборче право, під яким розуміється право брати участь у виборах у ролі виборця; пасивне виборче право, тобто право приймати участь у виборах як кандидат на посаду, що заміщується шляхом виборів.

Висновки до розділу 1

1. Місцеве самоврядування за ст. 140 Конституції України визначається як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [28].

Завдяки місцевому самоврядуванню в нашій державі встановлюється децентралізована система управління, закріплюються демократичні основи взаємовідносин у центрі та на місцях, центральних і місцевих органів влади, що ця співпраця має будуватися не на принципах жорсткої субординації, а на принципах правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевих органів влади. Місцеве самоврядування є специфічною формою реалізації публічної влади, відмінної як від державної влади, так і від об'єднань громадян, воно втілює місцеві інтереси територіальних громад, є формою залучення громадян України до участі в управлінні своїми справами.

2. Поняття "вибори" в конституційному праві – це спосіб формування органу державної влади, органу місцевого самоврядування або наділення їх повноваженнями посадової особи шляхом голосування уповноважених на те осіб і визначення результатів такого голосування встановленою більшістю голосів цих осіб за умови, коли на здобуття кожного мандата мають право балотуватися два і більше кандидатів. Вибори за своєю сутністю є механізмом передачі народом (в особі виборців) доручення своїм представникам (депутатам) здійснювати від його імені владу. Інакше кажучи, шляхом виборів народ делегує владні повноваження своїм представникам.

Місцеві вибори є формою прямого волевиявлення громадян,

здійснюваного відповідно до Конституції України, Законів України, статутів місцевих рад з метою формування органу місцевого самоврядування або наділення повноваженнями посадової особи.

Місцеві вибори є необхідним елементом народовладдя, одним із способів залучення населення до управління справами держави і здійснення місцевого самоврядування, вищим безпосереднім вираженням волі населення місцевої ради.

Місцеві вибори є однією з найважливіших форм безпосередньої участі громадян в управлінні місцевими справами й виступають з'єднувальним ланцюжком між органами місцевого самоврядування і членами територіальних громад. Вибори до органів місцевого самоврядування є пріоритетним способом легітимації цих органів та їх посадовців і водночас формою демократичного контролю за місцевою владою, юридичним віддзеркаленням суспільно-політичної ситуації на місцях.

РОЗДІЛ 2

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Становлення конституційно-правових засад виборів до органів місцевого самоврядування

Розвиток і реформування виборчої системи в Україні пройшли низку етапів. Практично з моменту набуття Україною незалежності не припиняється процес формування законодавчого масиву виборчого права. Так, за роки незалежності України було прийнято і діяло шість законів про вибори народних депутатів (27.10.1989 р., 18.11.1993 р., 24.09.1997 р., 18.10.2001 р. 25.03.2004 р. у редакції від 7.07.2005 р. та 17.11.2011 р.). За цей час більше як у 30 законів було внесено поправки і доповнення. Щодо виборів Президента України, то тут було прийнято лише два виборчих закони (5.07.1991 р. та 5.03.1999 р.). Закон про вибори Президента України від 5 березня 1999 року в редакції Закону України від 18 березня 2004 року чинний і досі. За цей час було прийнято 9 законів, внесено до них зміни та поправки. П'ять законів регулювали місцеві вибори (27.10.1989 р., 24.02.1994 р., 14.01.1998 р., 6.04.2004 р., 17.11.2011 р., 14.07.2015 р.), більш десяти разів вносили до них істотні поправки та доповнення. Досконалої виборчої системи не існує як такої, процес реформування виборчого права в Україні не завершився.

За останні роки відбулося значне оновлення виборчого законодавства, що спрямоване на розвиток демократичних принципів виборів, недопущення використання «нечесних» виборчих технологій, уточнення правового статусу учасників виборчого процесу, забезпечення об'єктивного та неупередженого ставлення до усіх суб'єктів виборчого процесу в діяльності виборчих комісій, органів державної влади та органів місцевого самоврядування посилення громадського контролю за перебігом і результатами виборів. В Україні за роки незалежності діяли майже всі три основних типи виборчих систем. До 1998

року в Україні при виборах до усіх органів влади діяла мажоритарна виборча система з абсолютною більшістю – до Верховної Ради України та з відносною більшістю – до місцевих рад. У 1998 році вперше Верховна Рада України була обрана за змішаною системою (половина складу – за списками політичних партій та виборчих блоків). З 2006 року почала діяти пропорційна система виборів як до Верховної Ради України, Верховної Ради АРК, так і до місцевих рад (крім сільських та селищних). Початок формування партійної системи в Україні припав на кінець 80-х років, коли Україна входила до складу СРСР. Хоча громадяни об'єднувались у політичні партії та рухи, гарантія їх діяльності були передбачені ще статтями 7, 49 Конституції УРСР від 20 квітня 1978 року з доповненнями, внесеними згідно з законом від 24.10.90 р., однак перші некомуністичні суспільні об'єднання, які виникали в той час, складно ідентифікувати як партії. Найбільш впливова некомуністична організація – Народний Рух України – визначала себе як «громадсько-політичну організацію». Перші політичні організації, що визначали себе як партії (Християнсько-демократична, Республіканська, Демократична і деякі інші), мали досить вузьку суспільну базу і слабку організаційну структуру [55, с. 10].

З часів незалежності України у сфері організації та проведення виборів до районних рад діяло сім законів. Важливість належного законодавчого забезпечення конституційних принципів щодо вільного права громадян обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування, створення належних умов щодо демократичного та прозорого інституту місцевих виборів не викликає сумнівів.

10 липня 2010 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», який власне запровадив новели щодо застосуванні виборчої системи. У відповідності до ст. 2 вищевказаного закону, вибори депутатів сільських, селищних рад проводилися за мажоритарною системою відносною більшої в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких

добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища. Тобто, зміни виборчого законодавства місцевих виборів було здійснено саме перед проведенням чергових виборів в Україні 2010 р. Відповідно до вищенаведеного закону вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою, за якою: 1) половина від кількості депутатів (загального складу) відповідної ради обирається за виборчими списками кандидатів у депутати від місцевих організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті; 2) половина від кількості депутатів (загального складу) відповідної ради обирається за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах (далі – одномандатні мажоритарні виборчі округи), на які поділяється територія відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті [2, с. 504].

Закон України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" оприлюднений і набув чинності 10 липня 2010 р. [47]. 30 серпня 2010 року було внесено зміни Законом України "Про внесення змін до закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів"" [47]. Наведені зміни були останніми перед виборами 31 жовтня 2010 р. Законодавець вніс важливі зміни до процедури організації та проведення виборів до районної ради. Слід відмітити позитивний момент цих змін: зміна виборчої системи, за якою обирали депутатів районної ради – з пропорційної за закритими списками на змішану (мажоритарно-пропорційну). У відповідності нової виборчої системи частину від кількості депутатів (загального складу) відповідної ради обирали за виборчими списками кандидатів у депутати від місцевих організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігалися з межами відповідного району, а другу частину від кількості депутатів

(загального складу) відповідної ради – за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідного району [20, с. 43]. Слід вказати, що такий законодавчий підхід був певним позитивним кроком в частині відмови від закритих партійних списків.

Місцеві вибори 2010 року були першими виборами за змішаною виборчою системою на основі нового законодавства. Для виборчої кампанії 2010 року характерною стала поява та активізація нових партій і гравців. Проте, незважаючи на формальне збільшення партій-учасниць виборчого процесу, їх позитивні результати виявилися досить скромними, оскільки завданням більшості з них було або відтягнути на себе голоси основних конкурентів, або просто заявити про себе та продемонструвати принцип багатопартійності в дії. Як і під час попередніх виборчих кампаній, актуальним залишився особистісний підхід при визначенні претендентів на мандати, однак у цілому результати партій у мажоритарних округах радикально не відрізняються від розподілу голосів, здобутих на підтримку партійних списків.

Ю.Б. Ключковський вважає не доцільним впровадження пропорційної системи на виборах районних рад, фахівці обґрунтовують свої погляди тим, що вказані органи представляють не інтереси колективів населення району, а спільні інтереси територіальних громад, і тому їх не можна обирати єдиним колективом, а варто формувати так, щоб забезпечити представництво складових частин району [22, с. 5].

Положення Закону стосовно визначення загально складу (кількості депутатів) районної ради: "Рішення про загальний склад (кількість депутатів) обласної, районної, міської (крім районів, міст в Автономній Республіці Крим, міст Києва, Севастополя) ради приймається відповідною обласною радою поточного скликання не пізніше як за 50 днів до дня місцевих виборів" [47]. Якщо в старій редакції Закону України "Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 6 квітня 2004 р. рішення про загальний склад (кількість депутатів) районної ради приймала відповідна рада поточного скликання, то у новій

редакції такі повноваження передавалися відповідним обласним радам. Впровадження такого положення певним чином порушувало принцип децентралізації, на якому ґрунтується місцеве самоврядування в Україні.

Водночас доцільність передачі повноважень стосовно визначення загального складу районної ради від одного органу до іншого, м'яко кажучи, мінлива. Загальний склад (кількість депутатів) районної ради визначався з урахуванням кількості територіальних громад сіл (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селищ, міст районного значення, що входять до складу відповідного району, для забезпечення їх можливого представництва у відповідній районній раді пропорційно до чисельності такої територіальної громади. При цьому була імовірність, що один депутат може представляти мешканців декількох сіл, (сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду). Отже всупереч ст. 140 Конституції України можливі випадки, коли територіальна громада не матиме свого представника, який представлятиме виключно інтереси цієї територіальної громади у районній раді.

На окрему увагу заслуговувала інновація стосовно визначення процедури висування кандидатів у депутати районної ради винятково через місцеві організації партій. Відповідно до чинного Закону право висування кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, в тому числі міст Києва та Севастополя, районної у місті ради реалізується виборцями у відповідних багатомандатних, одномандатних мажоритарних виборчих округах через місцеві організації партій [51]. Це нововведення не відповідало Конституції України, оскільки звужувала гарантоване ч. 1 ст. 38 Конституції України «право громадянина бути обраним до органів місцевого самоврядування. Така практика аж ніяк не сприяє нашій державі формувати та реалізовувати головні демократичні принципи під час організації та проведення прямого волевиявлення громадян».

2.2. Правове регулювання виборів до органів місцевого самоврядування: сучасний стан

Місцеві вибори є вільними та відбуваються на основі гарантованого Конституцією України та цим Законом загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Закон «Про місцеві вибори», прийнятий 14 липня 2015 г. №2831-3 [51], визначає засади, особливості та порядок підготовки і проведення місцевих виборів та зазначає, що участь у місцевих виборах є особистою справою кожного громадянина. Ніхто не може бути примушений до участі чи неучасті у місцевих виборах. Тому у нас не визначається кількість виборців, які мають прийти на вибори, та кількість голосів, які мають забезпечити перевагу тому чи іншому кандидату [65].

Згідно ч. 7 ст. 14 цього закону їх призначає Центральна виборча комісія [51]. Виборчий процес розпочинається за 50 днів до оголошення Центральною виборчою комісією дня голосування на виборах. Порядок організації підготовки і ведення виборів, значною мірою і їх результати, залежать від того, якою є виборча система. Виборча система – це встановлений законодавством спосіб голосування, визначення його результатів і розподілу депутатських мандатів [67, с. 223]. Ст. 2 Закону України «Про місцеві вибори» передбачає кілька різновидів виборчих систем, які застосовуються при формуванні представницьких органів на місцевому рівні.

Новим Законом України «Про місцеві вибори» у ст. 2 передбачено, що місцеві вибори проходять за такими виборчими системами:

1. 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).

2. 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).

3. 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) (50 %+1 голос).

4. 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.

5. 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".

6. Вибори старости проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія одного або декількох населених пунктів (сіл, селищ), визначених сільською, селищною, міською радою об'єднаної територіальної громади з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою (далі – старостинський округ).

Одразу слід вказати, що висування кандидатів у депутати міських, районних та обласних рад здійснюватиметься лише місцевими організаціями політичних партій. На цьому рівні виключається можливість самовисування кандидатів у депутати, що говорить про порушення права громадян бути обраними, права брати участь в управлінні державою не тільки як виборець, яке закріплене ст. 9 закону про місцеві вибори. Принциповим моментом реформи виборчого процесу на місцевому рівні 2015 року стала зміна виборчої системи. Вона торкнулась усіх п'яти елементів виборчої системи. Основні відмінності між цими нормами законів, що регулюють місцеві вибори 2010 і 2015 років: Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» та Законом «Про місцеві вибори», – наведено в табл. 1 [27].

Таблиця 1. Порівняння основних елементів виборчої системи 2010 і 2015 років для формування обласних і районних рад в Україні

Елементи системи	2010 рік Вибори 31 жовтня 2010 року	2015 рік Вибори 25 жовтня 2015 року
Порядок переведення голосів у мандати	змішана (паралельна): 50 % – пропорційна, 50 % – мажоритарна.	Пропорційна
Прохідний поріг	3%	5%

Розмір виборчого округу	У багатомандатних округах – 50% місць від загального складу обласної чи районної ради.	У багатомандатних округах – 100% місць загального складу обласної чи районної ради.
Порядок голосування	Закриті списки від партій / кандидати в одномандатних округах	Варіант напівжорсткого списку від партій (перша особа списку отримує мандат за фактом подолання партією загороджувального порога; кандидати в партійному списку, який подолав прохідний поріг, змінюють своє розташування за результатами голосування в територіальних виборчих округах, за якими вони були «закріплені». Водночас, не всі кандидати зі списку «закріплюються».
Розмір представницького органу (кількість місць)		<p>До 1 тис. виборців – 12 деп.;</p> <p>1-3 тис. виборців – 14 деп.;</p> <p>3-5 тис. виборців – 22 деп.;</p> <p>5-20 тис. виборців – 26 деп.; 20-50 тис. виборців – 34 деп.; 50-100 тис. виборців – 36 деп.; 100-250 тис. виборців – 42 деп.; 250-500 тис. виборців – 54 деп.; 500 тис.-1 млн виборців – 64 деп.; 1-2 млн. виборців – 84 деп.; понад 2 млн виборців – 120 деп.</p>

Можна визначити основні аспекти елементів виборчої системи 2015 р. для формування обласних і районних рад в Україні:

1) змішану (паралельну) виборчу систему було замінено пропорційною, що містить потенціал для такого формування складу фракцій рад, який є пропорційним голосам виборців, відданим за певних суб'єктів виборів (у цьому випадку – за політичні партії). Перехід до пропорційного представництва послабив для глави держави можливість максимізувати фракцію на основі пропрезидентської партії за рахунок долучення до неї депутатів, обраних в одномандатних округах, – як самовисуванців, так і представників партій;

2) прохідний поріг підвищено з 3 до 5 %, що перешкоджає проходженню слабших партій і потенційно веде до зниження фрагментації представництва в радах;

3) перерозподіл голосів між списками партій відбувається за принципом найбільшого залишку, який підтримує крупніші партії (метод Хейра): мандати, які залишилися нерозподіленими між партіями після першого кола розподілу за природною квотою голосів, переходять по чергові до партій, починаючи з тієї, яка має найбільший порівняно з іншими партіями «залишок» голосів, що не увійшли в цілі квоти, аж доки між партіями не буде розподілено всі мандати. Кандидати з кожного партійного списку отримують мандати в порядку черговості залежно від результату партії в територіальному виборчому окрузі, за яким партія «закріпила» кандидата, або в порядку первинного номінування у списку, якщо кандидати не «закріплювалися»;

4) змінено кількість голосів і порядок їх подання. Від голосування двома голосами (у пропорційній та плюральній складових) перейшли до голосування за список партії в окрузі. Межі округу для обрання обласної ради збігаються з межами області, для обрання районної ради – з межами району. Кандидати висуваються у списку партії та номінуються у виборчих округах. Кожен виборець на виборах певного органу влади має один голос;

5) змінено розмір виборчих округів, тобто кількість місць у радах і, відповідно, кількість мандатів, що підлягають розподілу. Новим Законом «Про місцеві вибори» було встановлено залежність між кількістю виборців та кількістю місць у представницькому органі. Внаслідок цього фактично у всіх обласних радах кількість депутатських місць зменшено на третину, а в деяких – практично удвічі. Якщо у 2010 році максимальна кількість мандатів у пропорційній складовій округу з виборів обласної ради становила 84 (Донецька обласна рада), а мінімальна – 40 (Волинська обласна рада), то тепер максимальна кількість мандатів – 120 (Дніпропетровська, Харківська обласні ради), а мінімальна – 64 (Волинська, Житомирська, Закарпатська, Кіровоградська, Миколаївська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Херсонська, Чернівецька, Чернігівська обласні ради) (табл. 2) [27].

Новацією виборчого процесу стала спроба забезпечити представництво жінок у списках партій, щоправда, назвати вдалою її не можна. Закон містив

положення, за яким «представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах має становити не менше 30 відсотків загальної кількості кандидатів у виборчому списку» (стаття 4 Закону). Однак, попри задекларовані наміри, реалізація цього положення була слабо забезпеченою. З одного боку, підхід не враховував специфіки виборчої системи, в якій суттєве значення для отримання мандата мають номер кандидата у виборчому списку партії та загальна виборча тактика партії, а не преференції виборців. З іншого боку, відсутність системного зв'язку між вимогами Закону допускала подвійне тлумачення, чим скористалися деякі учасники виборів. Невиконання норми цього Закону про «гендерну квоту» не мало безпосередньо для політичної партії жодних наслідків. І ЦВК роз'яснила учасникам виборів, що невиконання вказаної норми не є підставою для того, щоб не зареєструвати список партії. Згодом суд переглянув таке тлумачення норми Закону, але виборчий процес розпочався, і ряд партій скористався можливістю не балансувати свій виборчий список за статтю.

Ще однією особливістю місцевих виборів 2015 року стало обмеження у праві балотуватися для партій, символіка і пропагандистська діяльність яких відповідно до нового Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» визнавалася злочинною (стаття 3 вказаного Закону). Через це у виборах не брали участі партії комуністичного гатунку, зокрема Комуністична партія України, що було для цієї партії вперше з виборів 1994 року, коли комуністи взяли одну п'яту парламентських місць (перемігши у 85 із 450 одномандатних округів). 16 грудня 2015 року діяльність КПУ було заборонено, але очікуються раунди апеляцій у судовому порядку. Невідомо, скільки триватимуть процеси і якими будуть рішення, але неучасть КПУ в місцевих виборах суттєво підірвала політичні перспективи цієї партії і створювала кращі умови для Опозиційного блоку як прямого конкурента в низці регіонів [27].

Як сказано вище, за результатами виборів мандати розподіляються між партіями за пропорційним принципом відповідно до кількості відданих за партію дійсних голосів виборців.

До місцевої ради проходять партії, які відповідно до статті 86 Закону України «Про місцеві вибори» подолали прохідний поріг у 5% у відношенні до всіх голосів виборців, поданих за всі партії в межах багатомандатного виборчого округу. Скільки саме мандатів отримує партія, визначається на етапі розподілу і перерозподілу невикористаних мандатів. На першому етапі кожна партія отримує стільки мандатів, скільки цілих виборчих квот їй припадає на набрані голоси. Виборча квота є результатом ділення загальної суми голосів виборців, відданих за партії, що подолали прохідний поріг, на кількість мандатів в окрузі (тобто на кількість місць у виборному органі). На другому колі невикористані (нерозподілені) мандати розподіляються між цими партіями відповідно до найбільшого залишку голосів, що, відповідно, сприяє сильнішим партіям.

Щодо розподілу мандатів усередині списку, то кандидати в депутати (крім першої особи в списку, яка в будь-якому разі отримує мандат) розташовуються у виборчому списку після виборів у порядку зменшення відсотка голосів виборців, поданих сумарно за партію в багатомандатному окрузі, в межах якого обирається рада відповідного рівня. Друге місце посідає кандидат, який зібрав на користь партії найбільше голосів у ТВО в порівнянні зі своїми однопартійцями в інших округах, і т.д., поки не буде вичерпано кількість мандатів, виграних цією партією. Якщо ж партія не «закріпила» в територіальному виборчому окрузі свого кандидата, то кандидати у списку отримують мандати в порядку первинного розташування, коли приймалося рішення про номінування та реєструвався виборчий список.

Результатами такої системи є візуальна імітація перед виборцями виборів кандидата від округу та виклики для кандидатів, які можуть отримати високий відсоток голосів в окрузі, але не бути обраними. В деяких округах мандати отримали до трьох кандидатів від різних партій, в деяких – і таких близько

чверті в кожному багатомандатному окрузі – не було обрано жодного. А якщо партія не висувала кандидатів в округах, але пододала поріг, то отримання ними мандатів залежало від початкового розташування у списку за рішенням партії.

Жодна виборча система місцевих виборів (мажоритарна система відносної більшості, мажоритарна система абсолютної більшості, пропорційна система, змішана) в Україні ще не виправдала себе.

Як вважає більшість науковців пропорційна виборча система із закритими партійними списками призводить до втрати зв'язку між виборцями і депутатами, створює передумови для «торгівлі» місцями у списках. За таких умов вибори до місцевих рад вже не забезпечують належної конкуренції між політичними партіями, а зводяться до змагання ресурсів, які можуть бути витрачені на різні форми агітації. Водночас мажоритарна система відносної більшості передбачає можливість участі у виборчих перегонях представників невеликих партій, окремих позапартійних кандидатів і самовисуванців [27].

З моєї точки зору, на місцевому рівні мають бути створені умови розвитку вільної політичної конкуренції, для досягнення політичної рівноваги у депутатському корпусі. Але для цього знову потрібно переглянути виборчу систему, яка змінюється перед кожними виборами. Найбільш авторитетні позапартійні кандидати, які обізнані з проблемами громади, повинні мати можливість бути обраними до відповідної ради.

Зміна виборчої системи на мажоритарну (абсолютної більшості) мала своїм наслідком подорожчання виборів для місцевих бюджетів. У зв'язку з цим висловлювалася думка про те, що надалі з метою економії коштів варто розглянути можливість застосування цієї системи в тих випадках, коли розбіжності в голосах між лідерами першого туру не перевищують певного відсотка (його необхідно погодити). Якщо переможець явно визначений у першому турі (він має явну перевагу перед кандидатом, який посів друге місце), такого кандидата можна оголошувати переможцем. На мою думку, якщо виходити тільки з міркувань економії, то таке бачення має сенс. Але водночас

необхідно враховувати, що у виборчої системи є певні наслідки, а саме нові формати стратегічного голосування в системах абсолютної більшості і можливість мобілізації виборців для недопущення небажаного переможця, чого немає ні в плюральній, ні в пропорційних моделях.

Слід погодитись з М. А. Наход та Ю. О. Хромовою, що на сьогодні більшість політичних партій не має ідеології, яка б дійсно відображала інтереси основних соціальних груп. Зокрема, слід зауважити, що деякі з них значною мірою підпорядковують власну діяльність під політичне обслуговування потреб партійних лідерів, партійного апарату, фінансово-промислових груп тощо. Саме тому ефективною виборча система може бути якщо забезпечуватиме врахування інтересів суспільства, а не лише партійних та бізнесових груп. Сьогодні ж, представники місцевої еліти, обрані від політичних партій на хвилі децентралізації отримують досить широкі повноваження, а власне інтереси територіальних громад їх можуть взагалі не цікавити. Місцеві висуванці політичних партій, що мають представництво у Верховній Раді України, очевидно виконуватимуть вказівки «зверху», а не вирішуватимуть актуальні проблеми громади. Тобто маємо констатувати факт монополізації місцевих рад парламентськими партіями [40].

Аналіз Закону України «Про місцеві вибори» дає підстави говорити, що ним передбачається такою ситуації, коли один виборчий округ не матиме свого представника у відповідній раді, а в іншому окрузі буде декілька представників- депутатів. Такі вади пропорційної виборчої системи передбачають голосування за кандидатів від партій, які в свою чергу мають подолати 5-ти відсотковий бар'єр. Тобто, виборці матимуть депутата, який буде обраний через високий результат партії, навіть у випадку, якщо більшість у відповідному окрузі його не підтримають.

Апріорі районі та обласні ради згідно Конституції України створені для забезпечення представництва спільних інтересів територіальної громади й означає, що кожна обласна та районна рада повинна включати до свого складу щонайменше одного представника від адміністративної одиниці нижчого рівня.

Задекларована пропорційна виборча система не здатна, на моє переконання, забезпечити представництва усіх адміністративно-територіальних одиниць у відповідних виборних органах. Слід враховувати, що депутат місцевої ради є уповноваженим представником інтересів територіальної громади у відповідному органі місцевого самоврядування та у взаємовідносинах з іншими суб'єктами. Також слід враховувати, що в Україні є сільські, селищні, міські громади з дуже різною кількістю населення від 1 до 25 тис. виборців, які мають право бути представлені у відповідній раді, але законом про місцеві вибори це право не гарантовано (див. додаток).

Проведемо аналіз результатів деяких місцевих виборів. Протягом трьох попередніх років, з 25 жовтня 2015 року до 29 квітня 2018 року в Україні було призначено 707 перших місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах.

Відтак, після проведення виборів 23 грудня 2018 року загальна чисельність усіх разом взятих призначених перших виборів в ОТГ становитиме 785. Так, наприклад, у 2015 р. проведено 7 місцевих виборів, у 2016 р. – 142; у 2017 р. – 140; у 2018 р. – 124; у січні 2019 р. – проведено 7 місцевих виборів.

Місцеві вибори, що пройшли в Україні 25 жовтня 2015 року, продемонстрували зміни в політичній ситуації в державі, що сталися за рік після парламентських виборів. Міжнародні спостерігачі засвідчили в цілому належну організацію виборчого процесу, але скандалів і провалів уникнути, на жаль, не вдалось. За висновками більшості вітчизняних та міжнародних організацій, порушення виборчого законодавства, які було зафіксовано на різних етапах виборчого процесу, не мали суттєвого впливу на результати голосування. Характерною ознакою місцевих виборів стала досить низька явка виборців, яка, за офіційними даними ЦВК, склала 46,62 % від загального числа виборців [19]. Центральна виборча комісія повідомила, що найвищою була явка виборців у Тернопільській (56,50%) та Львівській областях (56,31%). Більше 50 % виборців прийшли на голосування в Івано-Франківській, Волинській, Хмельницькій, Рівненській та Вінницькій областях. Найнижчою була явка

виборців на Донеччині (31,65%) та Луганщині (35,27%) [19]. Крім того, на активність українців вплинула загальна ситуація в країні [42, с. 54].

Слід погодитись з політологом В. Фесенко, що зниження явки пов'язано з тим, що місцеві вибори проходять окремо від парламентських. Друга причина – розчарування, пов'язане і з кризою, і з після майданною ситуацією. Негативно позначилась на перебігу виборчого процесу і проведенні виборів і зміна виборчого законодавства [7].

Серйозною "проблемою" місцевої виборчої кампанії є монопольне становище парламентських партій. Хоча суб'єктом виборчого процесу є місцева організація партії, проте маємо спостерігати випадки усіляких світ, ярмарок, роздачі продуктових наборів, подарунків та інших форм завідомого підкupu виборців, які застосовуються опосередковано, тобто, переважно не самими партіями, а іншими суб'єктами (наприклад, різноманітними благодійними фондами, що в різний спосіб можуть бути пов'язаними з кандидатами з визначеної партії).

При цьому, за умов порушення правил проведення передвиборної агітації будь-яких попереджень, обмежень, санкцій, які б мали застосовувати виборчі комісії до порушників, не встановлено, відтак, лише відповідно до чинного законодавства передбачена юридична відповідальність.

Після проведення у 2015 році перших місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах виявилось, що чинне законодавство має низку прогалин та недоліків, які на практиці породжують окремі проблеми. Тому з метою усунення зазначених прогалин Верховна Рада України у період 2016-2018 рр. розробила та прийняла деякі законопроекти, якими внесені зміни до виборчого законодавства України.

На думку деяких науковців, особливе значення для провадження реформи децентралізації мало прийняття Верховною Радою України законопроектів з реєстр. № 4772 та № 5520 (нині вже чинні закони), що істотно вплинуло на тактику проведення реформи адміністративно-територіального устрою як складової реформи місцевого самоврядування та територіальної організації

влади [17].

Так, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)» (законопроект мав реєстр. № 4772) [48] було прийнято 9 лютого 2017 р. та підписано Президентом України 17 березня 2017 року. Цим законом внесені зміни та доповнення до законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та «Про місцеві вибори» в частині, що стосується приєднання територіальних громад до вже об'єднаної громади. Зокрема, у зв'язку з прийняттям даного Закону було частково вирішено проблему забезпечення участі членів територіальної громади, що приєдналася, у формуванні представницьких органів місцевого самоврядування шляхом запровадження додаткових виборів в об'єднаних територіальних громадах.

Передбачається, що додаткові вибори призначаються не пізніше ніж за 70 днів до дня виборів, а виборчий процес розпочинається за 50 днів до дня додаткових виборів. Загальний склад місцевої ради при цьому збільшується понад визначений частиною третьою цієї статті внаслідок проведення додаткових виборів до сільської, селищної, міської ради додатково на кількість новоутворених одномандатних виборчих округів, яка визначається як відношення кількості виборців територіальних громад, що приєдналися, до кількості виборців територіальної громади, до якої приєдналися, помножене на загальний склад ради, визначений частиною третьою, цієї статті, але не менше кількості територіальних громад, що приєдналися [48].

Разом із тим зазначений законопроект не вирішує проблему забезпечення участі членів територіальної громади, що приєдналася, у виборах в об'єднаній територіальній громаді старости, сільського, селищного, міського голови, якщо вони вже обрані, та, відповідно, не визначає порядок припинення повноважень голів територіальної громади, що вирішила приєднатися. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» [49] було прийнято 14 березня 2017 року та повернуто з

підписом Президента України 3 квітня 2017 року. Дія цього Закону спрямована на часткове вирішення проблеми визначення меж виборчих округів під час організації та проведення перших виборів в об'єднаній територіальній громаді [43, с. 139].

Слід вказати, що у відповідності ст. 8 Закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [50] на тимчасово окупованих територіях АР Крим і м. Севастополь місцеві вибори не проводяться. Також місцеві вибори не проводяться на території проведення антитерористичної операції на Донбасі, крім звільнених населених пунктів. У цьому аспекті слід наголосити, що переселенці також не мають право голосу на цих місцевих виборах, а це є ще одним прикладом обмеження прав громадян.

Одним із позитивних моментів місцевих виборів в Україні 2015 р. було те, що вони привернули увагу іноземних ЗМІ. Так, британське видання *Open Demoscasy* стверджує, що «ці вибори не можуть нічого змінити, бо оновлення, яке начебто відбулося у місцевих осередках партій, насправді є лише ширмою для подальшого політиканства та розквіту корупції. Немає оновлення еліт, немає нових облич, немає нових підходів і немає бачення майбутнього. У списках більшості партій присутні ті, проти яких люди протестували, кого вони вважають корупціонерами і бандитами. Але гроші взяли верх, тому люди, місце яких у в'язниці, знову будуть 4 роки засідати в місцевих радах. Великі партії не вловили ключового тренда – запиту на оновлення та публічне створення «соціальних ліфтів», – пише видання [36, с. 86].

Отже, під час проведення перших виборів, які були призначені та проведені в об'єднаних територіальних громадах у 2015-2016 рр., було виявлено цілу низку практичних проблем, головним чином зумовлених недоліками та прогалинами виборчого законодавства. У зв'язку з цим парламентом протягом 2017-2019 рр. прийнято ряд законів, якими внесені зміни та доповнення до законодавства у сфері регулювання процесу організації та проведення виборів в об'єднаних територіальних громадах, що були

спрямовані на усунення виявлених практичних проблем.

Висновки до 2 розділу

1. Аналіз становлення виборчого законодавства місцевих виборів дає змогу зробити висновок, що Україна й досі перебуває в пошуках щодо запровадження оптимальної виборчої системи, яка б відповідала витокам народного представництва та європейським стандартам. Так, вирішальними для успіху на місцевих виборах 2010 року стали: сильні позиції у владних колах регіонів напередодні виборів (керівні посади в органах місцевої влади, розгалужена партійна структура, традиційна підтримка населення); наявність фінансових ресурсів для організації системної кампанії (зокрема – підтримка бізнесу); масштабне представництво та контроль виборчих комісій, що відкрило шляхи для нейтралізації опонентів; доступ до ЗМІ та активна присутність у медіа-просторі. З іншого боку, готовність партій до виборів (розгалужена мережа осередків, попередній досвід членів виборчих комісій, професійна підготовка спостерігачів, системна робота з виборцями тощо) не здійснили вирішального впливу на підсумок виборчої кампанії. Крім того, роль громадянського суспільства виявилася досить обмеженою: незважаючи на ретельний моніторинг і намагання привернути увагу до недосконалості виборчого законодавства та зловживання на місцевому рівні, опір громадськості виявився слабшим, ніж тиск адміністративного ресурсу.

2. Аналіз змін у виборчому законодавстві виявив суперечливість перспектив подальшого демократичного розвитку країни. Неоднозначність сприйняття політиками України нового Закону "Про місцеві вибори" дає підстави вважати, що найближчим часом можливі коригування Закону, а отже, прогнозувати наслідки змін законодавства складно. Щодо особливостей місцевих виборів, що пройшли в Україні 25 жовтня 2015 року, продемонстрували зміни в політичній ситуації в державі, що сталися за рік після парламентських виборів. Як показала підготовка до місцевих виборів у 2015 році, їх правове забезпечення мало ті самі риси, що і в попередні періоди: правила проведення виборів суттєво змінилися незадовго до дня голосування

(це не відповідає рекомендаціям Венеціанської комісії): закон ухвалено 14 липня 2015 року, а виборчий процес почався 5 вересня. Це означає, що всім суб'єктам виборів: партіям, виборцям, комісіям, судам, органам влади – було відведено дуже мало часу на підготовку; внесені у законодавство про місцеві вибори зміни створили поле нових несистемних правил для роботи виборчих комісій; зважаючи на специфічну модель балотування на виборах до місцевих рад (обласних, міських і районних) і складнощі, які вона створює для виборців і кандидатів, можна очікувати нового витка змін у правилах виборів та виборчому законодавстві, що матиме своїми наслідками збереження нестабільності цих правил. Чинне законодавство про місцеві вибори є ще досить недосконалим, не вирішує давні правові проблеми формування місцевих рад та не створює оптимальних умов для самого процесу проведення виборів. Найголовніше – знову новообрані ради представляють переважно компромісні позиції політичних партій більшості, а не інтереси громад або їх спільні інтереси.

РОЗДІЛ 3

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Міжнародний досвід інституту виборів як способу формування органів місцевого самоврядування

Досліджуючи проблеми правового регулювання місцевих виборів, можна відмітити, що саме визначені пріоритетні цілі і визначають особливості тієї чи іншої системи формування представницьких органів місцевого самоврядування. В Італії, наприклад, законодавець прагне забезпечити не лише вплив партій на формування муніципальної, регіональної та загальнодержавної політики, але й ефективність функціонування системи місцевого самоврядування в цілому. Для досягнення відповідних цілей запроваджено унікальну, але, можливо, недостатньо демократичну систему формування місцевих та регіональних представницьких органів – у разі перемоги партійного кандидата на посаду мера на виборах, партія, що його висунула, обіймає 60% місць у раді навіть за умови, коли рівень її підтримки є значно меншим. Посилення ж кадрової основи партій та забезпечення зв'язків депутатів з виборцями в Італії, як і в більшості інших усталених демократій, забезпечується застосуванням преференційного голосування. В країнах, де партійна система є слабкою (Румунія, Болгарія, Хорватія та деякі інші постсоціалістичні країни), законодавець насамперед прагне стабілізувати партійну систему. Звідси – поширена в цих країнах практика голосування в єдиному багатомандатному виборчому окрузі за закриті списки з виборчими бар'єрами в 4 або 5 відсотків [43, с. 61].

Можна виділити певні спільні риси застосовуваних виборчих систем, за якими формуються представницькі органи в країнах Європи,

По-перше, у країнах Європи у позапартійних (незалежних) кандидатів є можливість на самовисування.

По-друге, більшість європейських держав застосовуються пропорційні або змішані виборчі системи з пропорційною складовою на місцевих виборах. Навіть в країнах, де вибори проводилися за мажоритарною системою відносної більшості (Великобританія), сьогодні дуже активно обговорюється питання перегляду виборчих систем для місцевих виборів, і формування окремих рад (муніципалітету Великого Лондона, Парламенту Шотландії, Асамблеї Уельсу) вже відбувається за змішаною виборчою системою, за якою частина депутатів обирається на основі пропорційного представництва політичних партій.

По-третє, в Європі на місцевих виборах не поширена практика „блокування” партій. Іншими словами, партії висувають кандидатів на виборах самостійно, а не у складі блоків.

По-четверте, йде тенденція до забезпечення представництва національних меншин та жінок у органах місцевого самоврядування. Наприклад, у Франції на місцевих виборах партії, які не забезпечують квоту представництва жінок у списках з розрахунку 51% жінок до 49% чоловіків, отримують менший обсяг державного фінансування. В деяких землях Німеччини для партій меншин не застосовуються виборчі бар'єри. Нові виборчі Закони Румунії та Хорватії стали предметом критикування Європейської комісії за демократію через право саме через відсутність належних механізмів забезпечення представництва в органах самоврядування національних меншин.

По-п'яте, у більшості європейських держав голосування відбувається за „напівзакриті” та „відкриті списки”). Голосування за закриті списки передбачене лише в деяких країнах (Португалія, Румунія, Хорватія).

У Європі місцеві вибори відбуваються за рік або два до парламентських. Різний час проведення загальнодержавних і місцевих виборів, з одного боку, сприяють залученню до муніципальних органів влади яскравих особистостей, політичних лідерів, з іншого – дозволяють суспільству більш-менш оцінити результати виборів, що були раніше, і відповідним чином скоригувати свій наступний вибір.

В європейських країнах застосовується пропорційна система голосування за виборчі списки на місцевих виборах у трьох модифікаціях:

- пропорційна система з жорсткими або закритими списками, коли виборець, голосуючи у цілому за список, не має можливості впливати на розподіл кандидатів у списку. Така система застосовується на виборах до органів влади деяких земель Австрії та Німеччини, рад муніципалітетів з кількістю виборців понад 250, рад провінцій та регіональних рад в Іспанії, комунальних та муніципальних зібрань Португалії, усіх місцевих рад Румунії та Хорватії;

- пропорційна система з напівжорсткими або напівзакритими списками (виборець має один голос і може підтримати список у цілому або надати перевагу окремому кандидату в цьому списку). Така система застосовується на виборах у Естонії, Польщі, Фінляндії, Бельгії, Данії, Швеції. У Латвії також досить оригінальна система місцевих виборів. Кожен виборець отримує пакет бюлетенів, у кожному з яких міститься лише один список кандидатів з квадратами для позначення волевиявлення (тобто виборець отримує стільки ж бюлетенів для голосування, скільки списків кандидатів висунуто на виборах) та порожній пакет. У порожній пакет виборець вкладає бюлетень зі списком одного кандидата, якого він підтримує. При цьому виборцю надається право відмітити знаком «+» того кандидата в списку, якого він підтримує найбільше, викреслити прізвище того кандидата, якого він не підтримує взагалі. Якщо виборець підтримує визначену суб'єктом висування кандидатів черговість кандидатів у списку, він може не проставляти преференції в бюлетені.

- пропорційна система з відкритими списками, коли виборець має один голос, який може віддати на підтримку кандидата у списку, а голосування за партійний список у цілому не допускається. Така система застосовується на виборах у муніципалітети з кількістю виборців понад 3 000 у Люксембурзі та на місцевих виборах у Нідерландах.

Основним недоліком пропорційної виборчої системи вважається те, що вона послаблює особисті зв'язки і персональну відповідальність депутатів

перед своїми виборцями. А головною перевагою – те, що вона найбільш пристосована для вирішення основного завдання представницького органу – вираження загальних інтересів виборців, розроблення цілісної й комплексної програми розвитку території та територіальної громади, яка функціонує на ній [45, с. 87].

Охарактеризуємо виборчі системи для місцевих виборів у деяких європейських державах. Основи місцевої політики в цих країнах закладаються на місцевих виборах, на яких політичні партії та їхні блоки пропонують виборцям свої варіанти вирішення місцевих проблем. Тому система місцевих виборів тут ґрунтується на глибоких партійних традиціях [69, с.198].

Франція. Державна політика Франції була спрямована на відділення центральної влади від місцевої, покладення основних важелів управлінського впливу з питань вирішення регіональних справ саме на місцеві органи влади.

Приклад застосування мажоритарної системи абсолютної більшості на місцевих виборах демонструє досвід Франції. Тут на виборах до муніципальних рад у комунах з кількістю виборців до 3500 осіб застосовується мажоритарна система абсолютної більшості з голосуванням у єдиному багатомандатному окрузі у два тури. Якщо партія отримує на свою підтримку абсолютну більшість голосів і більше ніж 1/4 виборців, включених до списку виборців, то вона отримує всі місця в раді комуни, в іншому випадку – проводиться повторне голосування, участь в якому беруть два списки, які отримали найбільше голосів. На виборах до рад департаментів діє мажоритарна система абсолютної більшості з голосуванням в одномандатних округах (якщо в першому турі жоден кандидат не отримав більшість голосів на свою підтримку, проводиться другий тур, до участі в якому допускаються всі кандидати, які отримали на свою підтримку 10 % від кількості зареєстрованих виборців) [41, с. 212].

До муніципальних рад в комунах з кількістю виборців понад 3500, рад регіонів та заморських територій – змішана виборча система з голосуванням у два тури в одному або декількох (Париж, Ліон, Марсель) багатомандатних

виборчих округах за партійні списки. Якщо у першому турі партія отримує абсолютну більшість голосів, їй надається половина (в комунах) або чверть (території, департаменти) місць у відповідній раді. Решта місць – відповідно 50 та 75 відсотків розподіляються між всіма партіями, що подолали 5% бар'єр пропорційно до кількості отриманих ними голосів, з використанням квоти Т.Хера. Якщо жодна партія не отримала абсолютної більшості голосів на виборах, проводиться повторне голосування, до участі в якому допускаються партії, які в першому турі отримали на свою підтримку 10% голосів виборців. Партія, яка у другому турі виборів отримала більше голосів, ніж інші партії, отримує половину (в комунах) або чверть (території, департаменти) місць у відповідній раді, а решта місць (50 та 75%) розподіляється між партіями, які подолали 5% бар'єр, пропорційно до кількості отриманих ними голосів, з використанням квоти Т.Хера. До рад департаментів – мажоритарна система абсолютної більшості з голосуванням в одномандатних округах (якщо в першому турі жоден кандидат не отримав більшість голосів на свою підтримку, проводиться другий тур, до участі в якому допускаються всі кандидати, які отримали на свою підтримку 10% від кількості зареєстрованих виборців) [16, с. 108].

На мою думку, такий підхід до виборів муніципальної ради є досить важливим, оскільки простежується принцип демократії – можливості отримати місця в раді представникам усіх політичних сил та опозиції. Характеристика системи органів місцевого самоврядування у Франції, необхідно виділити відповідні позитивні моменти в організації діяльності відповідних органів, які стануть у нагоді в процесі здійснення муніципальної реформи в Україні, а саме: 1) розширення прав адміністративно-територіальних одиниць, запровадження й поширення принципу децентралізації влади на місцях; 2) чіткий розподіл компетенції між державою та адміністративно-територіальними одиницями; 3) запровадження правила, відповідно до якого виборцями місцевих органів влади можуть бути не тільки громадяни, а й іноземці, які постійно проживають на відповідній території; 4) визначення кількості ради відповідно до кількості

місцевих жителів в окремій адміністративно-територіальній одиниці; 5) обрання мера радою, оскільки це значно зменшує кількість часу та витрат на проведення виборів; 6) надання більш широкої фінансової самостійності органам місцевого самоврядування шляхом здійснення власної політики у фінансово-кредитних відносинах.

Греція: базовий рівень – ради комунів, ради муніципалітетів, проміжний рівень – ради префектур. На виборах в комунах з кількістю виборців до 5000 застосовується мажоритарна виборча система відносної більшості з елементами пропорційності – кандидати, список яких отримав відносну більшість голосів виборців, отримує 3/5 місць в раді, решта розподіляється між іншими суб'єктами виборчого процесу пропорційно до кількості отриманих голосів [1, с. 32]. На виборах у комунах з кількістю виборців понад 5000 та префектурах – застосовується мажоритарна виборча система абсолютної більшості з елементами пропорційності – кандидати списку, який отримав 50%+1 голос виборця, отримують 3/5 місць в раді, 2/5 місць розподіляється між іншими суб'єктами пропорційно до кількості поданих за них голосів. Якщо жоден список не отримав абсолютної більшості голосів у першому турі, проводиться другий тур, до участі в якому допускаються кандидати, включені до 2 списків, які отримали найбільше голосів у першому турі. 3/5 місць в раді за результатами другого туру отримує партія, список якої підтримано більшою кількістю голосів, ніж іншої. Решта місць розподіляється між кандидатами від списків пропорційно до кількості отриманих ними голосів у першому турі.

Польща. Базовий рівень – рада гмін, проміжний рівень – рада повітів, ради міст на правах повітів, регіональний рівень – сеймики воєводств. На виборах до рад гмін, де проживає менше 20 000 жителів, застосовується мажоритарна система відносної більшості з голосуванням у багатомандатному окрузі за кандидатів, включених до списків (відкриті списки). Виборець має стільки голосів, скільки мандатів розподіляється в окрузі, і може голосувати за кандидатів з різних списків, при цьому на підтримку кандидата може бути відданий лише 1 голос. Обраними вважаються кандидати, на підтримку яких

подано найбільшу кількість голосів в окрузі. [1, с. 33]. На виборах до рад гмін з кількістю виборців понад 20 000 жителів, рад міст на правах повіту, рад повітів та сеймиків воєводств застосовується пропорційна виборча система з преференційним голосуванням у багатомандатних виборчих округах. Виборець може проголосувати на підтримку одного кандидата з одного списку. Якщо виборець віддає перевагу декільком кандидатам в одному списку, то вважається, що він підтримує кандидата, який посідає у списку вищу позицію. Голос на підтримку кандидата одночасно вважається голосом на підтримку всього списку [63].

Словаччина: Місцеві вибори в проводяться за мажоритарною системою відносної більшості з голосуванням у багатомандатних округах (у великих муніципалітетах мандати розподіляються в декількох багатомандатних виборчих округах) з голосуванням за відкриті списки кандидатів. Максимальна величина виборчого округу – 12 мандатів. Виборець має стільки ж голосів, скільки мандатів розподіляється в окрузі, і може голосувати за кандидатів з різних списків. Обраними вважаються кандидати, які отримали найбільшу кількість голосів виборців на свою підтримку.

Іспанія: базовий рівень – муніципальні ради, проміжний рівень – ради провінцій, регіональний рівень – законодавчі збори. На виборах до рад муніципалітетів з кількістю виборців 100 – 250 – застосовується мажоритарна система відносної більшості з голосуванням за відкриті списки в єдиному багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з межами муніципалітету. Розподіл мандатів між кандидатами у списках здійснюється на основі наданих їм виборцями преференцій. На виборах до рад муніципалітетів з кількістю виборців понад 250, до рад провінцій та регіональних рад – пропорційна виборча система з голосуванням за закриті списки партій в єдиному багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з межами муніципалітету, провінції, автономної області [33]. До участі у розподілі депутатських мандатів на окремих видах виборів допускаються партії, які подолали або 3% бар'єр

(ради провінцій в Країні Басків, законодавчі збори більшості Автономних областей), або 5% бар'єр. Розподіл мандатів здійснюється за методом д'Ондта.

Отже, проблема пошуку оптимальної виборчої системи ускладнюється також і тим, що аналіз законодавства про місцеві вибори більшості європейських держав не дозволяє виявити певний різновид виборчої системи, який є найбільш поширеним і, крім того, може бути застосований в українських умовах. В Європі, як і в Україні, питання вибору системи формування представницьких органів є питанням політичної доцільності, іншими словами – виборча система має досягати тих цілей, які ставляться її розробниками.

Представницькі органи, які, по суті, є найважливішою складовою місцевого самоврядування, зазвичай обираються шляхом прямих виборів населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Практика зарубіжних країн щодо застосування на місцевих виборах виборчих систем досить різноманітна. Вибори до органів місцевої влади в зарубіжних країнах відбуваються як за мажоритарною, пропорційною, так і за змішаною системами, що включає елементи попередніх типів, намагаючись поєднувати сильні сторони. На мою думку, це означає тільки одне – єдино правильного підходу у виборі виборчої системи не існує, проте, опираючись на досвід демократичних європейських країн, можна визначити основні тенденції у її виборі.

3.2. Перспективи розвитку виборчої системи до органів місцевої влади України на основі світового досвіду

Слід зазначити, що досвід зарубіжних країн щодо місцевих виборів досить різноманітний. Вибори до органів місцевої влади в зарубіжних країнах відбуваються як за мажоритарною, пропорційною, так і за змішаною системами. При цьому, слід зауважити, що західний досвід місцевих виборів спирається на глибокі традиції місцевого самоврядування в цілому. В Україні, на відміну від розвинених європейських країн, становлення органів місцевого

самоврядування на засадах реальної демократії тільки відбувається. При цьому мають місце як безперечні здобутки і досягнення, так і певні недоліки й прорахунки, що потребують зусиль щодо їх виправлення. У першу чергу це стосується питань формування та розвитку актів законодавства, що регулюють діяльність цих органів, чіткого розмежування обов'язків та повноважень з органами державного управління. Саме тому в дослідженнях з питань державотворення останнім часом все більше уваги приділяється проблемам розвитку інституційних, організаційних та інших аспектів діяльності органів місцевого самоврядування.

Функціонування і розвиток місцевого самоврядування є визначальним для будь-якої демократичної держави. Форми місцевого самоврядування у кожній державі зумовлюються її політичним, територіальним устроєм, історичними, національними, економічними та іншими ознаками.

Через відсутність вітчизняного досвіду, який би міг стати зразковим для подальшого розвитку, питання їх розробки має велике значення. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування, які є нормами міжнародного права, стають невід'ємною частиною виборчого законодавства України за допомогою імплементаційної правотворчості, що підтверджує намір нашої держави приєднатись до європейського співтовариства, відводячи в цих інтеграційних процесах ключову роль місцевому самоврядуванню. Згідно ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. При цьому, укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України [9, с. 54].

Міжнародні стандарти місцевого самоврядування, які відображають найважливіші засади муніципальної виборчої системи, знайшли своє формулювання та втілення в таких міжнародно-правових документах, як: Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966 р., Європейська Хартія міст від 18.03.1992 р., Європейська Хартія місцевого

самоврядування від 15.10.1985 р., Всесвітня Декларація місцевого самоврядування від 26.09.1985 р., Конвенція про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасниках Співдружності Незалежних Держав від 07.10.2002 р. Ратифікація Верховною Радою України основоположних документів Ради Європи актуалізує проблему відповідності муніципального виборчого законодавства України стандартам Ради Європи у галузі прав людини та інкорпорації цих норм до Конституції України.

У країнах Європи застосування того чи іншого типу виборчої системи на місцевих виборах часто визначається величиною територіальної громади. Такий підхід використовується у Франції (встановлена межа 3500 виборців для різних типів виборчих систем), в Іспанії (250 виборців), у Польщі. Так, в Іспанії на виборах до рад муніципалітетів з кількістю виборців до 250 застосовується мажоритарна система відносної більшості з голосуванням за відкриті списки в єдиному багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з межами муніципалітету. А на виборах до рад муніципалітетів з кількістю виборців понад 250, до рад провінцій та регіональних рад застосовується пропорційна виборча система з голосуванням за закриті списки партій в єдиному багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з межами муніципалітету, провінції, автономної області. У Франції вибори до муніципальних рад в комунах з кількістю виборців до 3500 застосовується мажоритарна система абсолютної більшості з голосуванням в єдиному багатомандатному окрузі в два тури. При голосуванні до муніципальних рад в комунах з кількістю виборців понад 3500, рад регіонів та заморських територій – змішана виборча система з голосуванням у два тури в одному або кількох (великі міста) багатомандатних виборчих округах за партійні списки. На виборах до рад департаментів застосовують мажоритарну систему абсолютної більшості з голосуванням в одномандатних округах. Важливо, що незалежні кандидати можуть висуватися на виборах до муніципальних рад з кількістю виборців до 2500, тобто кількість виборців впливає не лише на правила проведення виборів та визначення переможців, а й на способи висування кандидатів. У Польщі на виборах до рад

гмін, де проживає менше 20000 жителів, застосовується мажоритарна система відносної більшості з голосуванням у багатомандатному окрузі за кандидатів, включених до відкритих списків. На виборах до рад гмін з кількістю виборців понад 20000 жителів, рад міст на правах повіту, рад повітів та сеймиків воєводств застосовується пропорційна виборча система з преференційним голосуванням у багатомандатних виборчих округах [62, с. 32].

Фахівцями висувається і пропозиція обирати сільських, селищних та міських голів відповідною радою. Прибічники цієї ідеї наводять такий аргумент: зменшиться конфліктність відносин між радами та головами, адже сама рада визначає кандидатуру на цю посаду. Але слід зазначити, що перехід до непрямих виборів сільських, селищних та міських голів потребує внесення змін до частини другої статті 141 Конституції України. Крім того, більш конфліктними стануть відносини між головами та більшістю відповідної ради з одного боку і меншістю, з іншого. Крім того, слід визнати, що ця ідея не користується популярністю серед громадян України [24, с. 32].

Питання про те, чиї інтереси забезпечує районна чи обласна рада – спільні інтереси громад чи інтереси окремих з них – залежить не стільки від системи її формування, скільки від наявності в законі механізмів забезпечення прийняття цією радою рішень в спільних інтересах територіальних громад. Тому перехід до змішаної системи формування районних та обласних рад лише частково усуває цю проблему – депутати мажоритарщики представляють інтереси свого округу, а серед депутатів, що обираються за партійними списками знову домінують жителі районних та обласних центрів.

Недаремно деякі вітчизняні науковці доволі обґрунтовано стверджують, що запровадження того чи іншого виду виборчої системи є насамперед результатом суб'єктивного вибору членів парламенту [61, с. 29-30].

В обговоренні пропонуються різні варіанти виборчої системи – від повернення до мажоритарної чи змішаної системи виборів до модернізації пропорційної системи – переходу до так званих відкритих списків з так званими преференціями. На користь кожного варіанту наводяться відповідні аргументи.

Але при цьому обходиться чи свідомо замовчується, на погляд Г. Крючкова, головне – те, що за кожною позицією стоїть інтерес тієї чи іншої політичної сили. Кожна політична партія, визначаючи свою позицію, виходить насамперед із того, яка система виборів може гарантувати їй найоптимальніший результат [32, с. 8]. Тому запровадження тієї чи іншої виборчої системи, додає вітчизняний вчений А. Георгіца, це не стільки юридичне питання, а до певної міри результат розстановки політичних сил у суспільстві [14, с. 268].

На мою думку, найбільш цікавим досвідом місцевих виборів є вибори до місцевих органів влади у Швеції.

Нормативно-правовою базою діяльності місцевого самоврядування Швеції є Конституція Швеції [29], Закон Швеції «Про місцеве самоврядування у Швеції» від 13.06.1991 р. [53] та Закон Швеції «Про вибори» від 24.11.2005 р. [46]. У Конституції Швеції досить закріплено правову діяльність місцевого самоврядування, у ній містяться лише деякі положення, які характеризують місцеву владу в країні: в державі існують первинні комуни й ландстинг-комуни. Конституцією передбачено, що первинними комунами, як правило, є міста й села; ландстинг-комуни, за деякими винятками, становлять територію ленів (округів). У первинних комунах органами самоврядування є збори міських і комунальних уповноважених, у ландстинг-комунах – ландстинги [29]. Слід визначити, що на відміну від Конституції України, у якій місцевому самоврядуванню присвячено окремий розділ, Конституція Швеції закріплює деякі положення, а їх конкретизація здійснюється у відповідності спеціальних законах і нормативно-правових актах, серед яких особливе місце посідає законодавство про вибори.

Визначимо особливості місцевих виборів у Швеції й виділимо основні аспекти, які відрізняються від місцевих виборів інших зарубіжних країн, та законодавства України зокрема.

1. Вибори у більшості європейських країн залежать від кількості жителів, які проживають у певній адміністративно-територіальній одиниці. Так, згідно

положень Закону Швеції «Про вибори» від 24.11.2005 р., у главі 5 передбачено, що кількість членів визначається в такій відповідності:

21 – у муніципалітетах із 8 000 жителів, які мають право голосу;

31 – для муніципалітетів від 8 000 до 16 000 жителів, що наділені правом вибору, і в окрузі з 140 000 жителів, що мають право голосу;

41 – у муніципалітетах із більше ніж 16 000 до 24 000 виборців;

51 – у муніципалітетів із більше ніж 24 000 і до 36 000 виборців та в окрузі з більше ніж 140 000 до 200 000 виборців;

61-у муніципалітетах із більше ніж 36 000 виборців;

71-3 округу з більше ніж 200 000 виборців.

Відповідно до Закону Швеції «Про вибори», кількість виборців розраховується на основі інформації в базі даних цивільного реєстру відповідно до закону, що стосується оброблення персональних даних при проведенні перепису, який проводиться до 1 березня до дня року виборів [53]. Тобто, у Швеції кількість представників у раді залежить від кількості населення. Тобто, вважаю, що в Україні необхідним є пропорційний поділ місць у радах відповідно до кількості населення, що проживає на окремій адміністративно-територіальній одиниці. Це пов'язано з тим, що чим менша кількість населення, тим менше витрат часу необхідно для конкретного депутата на здійснення своїх функцій, і, навпаки, при значній кількості населення необхідно розширювати сферу своєї діяльності, намагатися встигнути вирішити досить велику кількість справ, що не може бути здійснено однією конкретною людиною у зв'язку із її фізіологічними особливостями та браком часу.

2. Муніципальні та обласні ради у Швеції обираються на пропорційній основі за відкритими партійними списками шляхом прямого таємного голосування один раз на чотири роки.

3. Голосування на місцевих виборах в Швеції здійснюється за відкритими списками. Аналіз Закону України «Про місцеві вибори», варто зазначити, що в ньому передбачено, що депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад обиратимуться за

пропорційною виборчою системою з відкритими списками. На моє переконання, списки партій мають бути відкритими. Така необхідність насамперед пов'язана зі значною кількістю населення, яке є не обізнаним у належності того чи іншого кандидата на посаду до конкретної політичної партії. Маємо підстави рекомендувати українським законодавцям перейняти позитивний досвід застосування відкритих списків виборців, як це здійснено у Швеції, оскільки, по-перше, це є показником демократизму у виборчій системі; по-друге, – відкритості політичних партій до населення; по-третє, може виникнути така ситуація, коли виборець безпосередньо підтримує передвиборчу кампанію певної партії, але негативно ставиться до її окремих кандидатів. Так, особливістю відкритих партійних списків є право надане виборцю щодо реальної можливості не голосувати за них, а підтримати іншого більш позитивного, на їхню думку, кандидата.

4. Наступною особливістю виборчого процесу до місцевих органів влади в Швеції є те, що голова місцевої ради обирається місцевою радою із числа тієї політичної партії, яка на виборах отримала найбільшу кількість голосів. Слід вказати, що українським законодавством передбачається, що голова районної, обласної, районної в місті (у разі її створення) ради обирається відповідною радою шляхом таємного голосування із числа її депутатів на строк повноважень ради (ч. 1 ст. 55 Закон України «Про місцеве самоврядування» [96]). Переконана, що застосування принципу виборності голови ради тільки із числа представників партії, яка має більшість на виборах, є необхідним, оскільки голова від партії-переможця на виборах є додатковою гарантією реалізації політики партії-переможця на місцях. Наприклад, в Україні голова ради наділений значними як управлінськими, так і організаційними повноваженнями, може ефективно впливати на роботу ради загалом, при рівності голосів за відповідне рішення – його голос є вирішальним. Отже, вищенаведене обрання є важливим чинником, що надалі може суттєво впливати на роботу ради загалом.

5. Іншою важливою особливістю виборів до місцевого самоврядування у Швеції є те, що право на участь у такому волевиявленні мають громадяни не тільки Швеції, а й члени Європейського Союзу, Норвегії, Ісландії, а також інші особи, які постійно проживають на території Швеції. Про це чітко закріплено в Законі Швеції «Про вибори», де в розділі «Право голосу» визначено, що право голосу на виборах кандидатів мають ті, хто зареєстрований у муніципалітеті в день виборів, яким виповнилося 18 років і котрі є громадянами Швеції чи Європейського Союзу, Норвегії, Ісландії або ж іноземцями, які були зареєстровані у Швеції протягом трьох років поспіль до дня виборів [53]. Отже, основною вимогою є постійне фактичне проживання таких громадян на території Швеції та офіційна реєстрація у відповідній комуні чи регіоні протягом не менше як три роки. Законодавством України, зокрема Законом України «Про місцеві вибори» [51], передбачено вимоги для виборців до місцевих органів самоврядування – вік 18 років, українське громадянство та проживання в межах відповідного територіального виборчого округу. Маємо підстави стверджувати, що демократична й соціальна спрямованість держави, закріплення в Конституції України основних прав і свобод людини та громадянина є чинником для перегляду виборчого законодавства й розширення осіб, які мають право обирати до органів влади. Так, цікавим є досвід Швеції щодо надання права голосу тим особам, які фактично проживають на території відповідної комуни та мають офіційну реєстрацію. Погоджуюсь із позицією, відповідно до якої такі особи мають повне право на формування місцевої влади, оскільки вони також пов'язані із проблемами села, селища міста чи іншої одиниці, оскільки вони тут проживають протягом певного періоду часу, переймаються проблемами, що виникають, прагнуть до налагодження порядку на своїй території. Зазначимо, що надання права голосу на виборах виключно громадянам, на мою думку, обмежує право на волевиявлення тих осіб, які, хоча й не є громадянами нашої держави, але безпосередньо з нею пов'язані, що, зазвичай, виражається у фактичному та офіційному проживанні на її території. З огляду на вищенаведене законодавцю необхідно внести зміни до вимог, що

висуваються до виборців, і закріпити право участі в голосуванні осіб, які фактично та офіційно проживають на території адміністративно-територіальної одиниці протягом останніх 5 років. Це пояснюється тим, що саме такий період часу є достатнім особі для вивчення й перейняття проблем тієї місцевості, де вона проживає [15, с. 48].

Отже, виборча система є складовою конституційно-правового регулювання проведення різних видів виборів в Україні, яка має чи не найбільш політизовані мотивацію вибору та його наслідки. На підставі проведеного дослідження можна зробити висновок, що на законодавчому рівні доцільно: 1) визначити мінімальні вимоги до кількості виборців в межах міста районного значення, що є необхідними для проведення виборів до міської ради такого міста за змішаною системою; 2) уніфікувати систему формування сільських, селищних та міських рад невеликих міст. Реалізація вказаних пропозицій має наблизити виборчу систему до оптимальної та сприяти формуванню ефективної місцевої влади в Україні. Окремо слід звернути увагу на реалізацію таких принципів проведення місцевих виборів як забезпечення представництва інтересів жінок і меншин, що відображений в європейському законодавстві, але поки що не представлений в Україні.

Спроба розв'язати проблему модифікації виборчої системи у напрямі запровадження відкритих списків (збереження ідеї пропорційного представництва та запровадження можливості голосування за конкретного кандидата) здійснена у проекті Виборчого кодексу України, напрацьованому Робочою групою Верховної Ради України [54].

Основні елементи пропонованої виборчої системи такі. Територіально система засновується на поєднанні 30 багатомандатних регіональних округів та загальнодержавного виборчого округу. Політична партія висуває у кожному регіональному окрузі регіональний список кандидатів; із кандидатів регіональних списків формується також загальнодержавний список із фіксованим порядком кандидатів. Таким чином, кожен кандидат, що балотується в певному регіональному окрузі, включений у загальнодержавний

список, що виключає проблему подвійного балотування. Кожен виборець має один голос. Голосування виборця – категоричне щодо регіонального партійного списку, яке може (за вибором виборця) супроводжуватися голосуванням за одного з кандидатів того ж списку (голосування з преференціями). У зв'язку з великим набором опцій голосування (як партії, так і окремі кандидати) із естонської виборчої системи запозичується ідея вписування в бюлетень номерів відповідних опцій: виборець повинен вписати номер партійного списку, за який він голосує, та може вписати номер кандидата у цьому списку, якому він віддає преференцію. Система передбачає збереження існуючого тривідсоткового загальнодержавного легального виборчого бар'єра; проте як базу для обчислення бар'єра пропонується визначити суму дійсних голосів виборців.

Отже, є два шляхи вирішення проблеми стабільності виборчого законодавства: внесення змін в III розділ Конституції України про заборону за рік до проведення виборів перегляду фундаментальних елементів виборчих законів; вказати схожу норму у Виборчому кодексі України та зазначити у Конституції України можливість внесення змін до Кодексу кваліфікованою більшістю (2/3) від складу Верховної Ради України і тим самим визначити Виборчий кодекс України конституційним законом з особливим порядком внесення до нього змін.

Верховною Радою України 7 листопада 2017 р. у першому читанні було ухвалено проект Виборчого кодексу України (реєстр. № 3112-1 від 02.10.2015). Ним пропонується встановити єдині виборчі правила для виборів усіх видів та рівнів, а також виборчі системи для різних категорій загальнонаціональних та місцевих виборів. Зокрема, місцеві ради, крім рад громад, у яких проживає менше 90 тис. виборців, мають відповідно до законопроекту обиратися за пропорційною виборчою системою з відкритими виборчими списками [6].

Прийняття Виборчого кодексу сприятиме стабілізації виборчого законодавства та дозволить уніфікувати виборчі процедури на різних типах виборів. Внаслідок внесення частих змін до різних законів, що регулюють вибори, виникла ситуація, коли однотипні норми в різних виборчих законах

суттєво відрізняються. Прийняття Виборчого кодексу дозволить поєднати в один документ закони щодо президентських, парламентських та місцевих виборів, що сприятиме гармонізації виборчого законодавства і потенційно вирішить проблему із маніпуляцією законодавством напередодні виборів. Відсутність єдиного документу, який регулює виборчі процедури також знижує рівень громадянської обізнаності щодо їх прав та способів їх захисту. З-поміж тем, які мають бути врегульовані Виборчим кодексом: загальні принципи територіальної організації виборів, повноваження, формування та навчання виборчих комісій, засади здійснення передвиборної агітації, регуляція порядку фінансової звітності кандидатів та партій, виготовлення бюлетенів, процедури, визнання виборів недійсними та відповідальність за порушення виборчого законодавства. Серед держав, де було прийнято Виборчий Кодекс: Азербайджан, Албанія, Білорусь, Болгарія, Боснія і Герцоговина, Вірменія, Грузія, Іспанія, Казахстан, Люксембург, Македонія, Молдова, Нідерланди, Польща, Норвегія, Фінляндія, Франція, Швеція.

Висновки до 3 розділу

1. Практика зарубіжних країн щодо застосування на місцевих виборах виборчих систем досить різноманітна. Вибори до органів місцевої влади в зарубіжних країнах відбуваються як за мажоритарною, пропорційною, так і за змішаною системами, що включає елементи попередніх типів, намагаючись поєднувати сильні сторони. У країнах Європи, попри різноманітність виборчих систем, на виборах місцевих рад виділяють певні спільні риси. У більшості країн передбачена можливість висування позапартійних, незалежних кандидатів. Забезпечується ця можливість через самовисування списками, висування через виборчі комітети, громадські організації та об'єднання виборців. На базовому рівні така можливість є у більшості країн, на регіональному – у Польщі, Словаччині, Естонії. Застосовується пропорційна або змішана виборча система для місцевих виборів. Навіть у Великобританії з її традиційною мажоритарною системою відносної більшості активно обговорюється перехід

до пропорційної виборчої системи. На місцевих виборах у Європі не є поширеною практика блокування політичних партій. Загальноєвропейська тенденція – забезпечення представництва жінок і національних меншин. Виборчі системи на базовому рівні прив'язані до кількості виборців, що проживають на відповідній території, а не до статусу адміністративно-територіальної одиниці.

2. Враховуючи досвід європейських країн, де було здійснено децентралізацію влад, вважаю доцільним запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими виборчими списками у громадах, яка налічує понад 20 тис. виборців із правом голосу. Даний фактор для диференціації виборчої системи повинен діяти незалежно від категорії територіальних громад (включаючи сільські, селищні чи міські, а також об'єднані територіальні громади різних видів). Відкриті списки кандидатів мають висуватися у багатомандатних виборчих округах (на 7 – 10 мандатів), на які здійснюється поділ території громади, при цьому виборець, щоб віддати голос за список, повинен буде віддати преференцію одному із включених до нього кандидатів.

Для досягнення ефективності впровадженої пропорційної виборчої системи політичні партії України мають досягнути таких умов: а) розвинена внутрішньопартійна демократія до такого рівня, щоб рядові члени могли впливати на діяльність керівних органів політичних партій; б) прийняття політичними партіями засад прозорості своєї діяльності у всіх аспектах, у тому числі фінансової.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження конституційно-правових аспектів виборів до органів місцевого самоврядування, дає підстави зробити наступні висновки:

1. Місцеве самоврядування в Україні, по суті, не є інститутом громадянського суспільства, ні органом державної влади. Можна вважати, що певною мірою воно уособлює собою прикордонну і сполучну ланку між державою і суспільством. Водночас місцеве самоврядування відображає рівень пов'язаності держави та суспільства, міру включення громадян до ведення та вирішення державних питань. Місцеве самоврядування тісно співпрацює з населенням для вирішення нагальних проблем життєдіяльності. Також йому передано велике поле юрисдикції: приймати рішення, обов'язкові для місцевих мешканців, складати акти, що мають загальнодержавне значення і дію. Крім того, місцеве самоврядування – це одна з форм реалізації прав і свобод людини і громадянина, наприклад, право брати участь в управлінні справами держави як безпосередньо, так і через своїх представників. По суті, держава визнає певну організаційну відокремленість органів місцевого самоврядування.

На основі аналізу конституційних положень можна дійти висновку, що місцеве самоврядування, як об'єкт конституційно-правового регулювання, виступає: однією із засад конституційного ладу України; специфічною формою народовладдя; є правом жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Конституційний статус місцевого самоврядування як найважливішого інституту організації і здійснення влади в державі і суспільстві, поряд з конституційними принципами демократизму, що виражається в народному суверенітеті, визнання людини, її прав і свобод найвищою цінністю, поділу влади, політичного та ідеологічного різноманіття, світського і соціально орієнтованої держави з ринковим господарством та іншими, дозволяють характеризувати Україну як конституційну державу з розвинутою системою

децентралізованого управління і саморегульованого громадянського суспільства.

2. Поняття "вибори" в конституційному праві – це спосіб формування органу державної влади, органу місцевого самоврядування або наділення їх повноваженнями посадової особи шляхом голосування уповноважених на те осіб і визначення результатів такого голосування встановленою більшістю голосів цих осіб за умови, коли на здобуття кожного мандата мають право балотуватися два і більше кандидатів. Вибори за своєю сутністю є механізмом передачі народом (в особі виборців) доручення своїм представникам (депутатам) здійснювати від його імені владу. Інакше кажучи, шляхом виборів народ делегує владні повноваження своїм представникам. Місцеві вибори є формою прямого волевиявлення громадян, здійснюваного відповідно до Конституції України, Законів України, статутів місцевих рад з метою формування органу місцевого самоврядування або наділення повноваженнями посадової особи. Місцеві вибори є необхідним елементом народовладдя, одним із способів залучення населення до управління справами держави і здійснення місцевого самоврядування, вищим безпосереднім вираженням волі населення місцевої ради. Місцеві вибори є однією з найважливіших форм безпосередньої участі громадян в управлінні місцевими справами й виступають з'єднувальним ланцюжком між органами місцевого самоврядування і членами територіальних громад. Вибори до органів місцевого самоврядування є пріоритетним способом легітимації цих органів та їх посадовців і водночас формою демократичного контролю за місцевою владою, юридичним віддзеркаленням суспільно-політичної ситуації на місцях.

Встановлено, що вибори до місцевого самоврядування в Україні являють собою не тільки виборчий процес, а й важливу загальнодержавну політику. Саме на місцевих виборах йде формування та реалізація місцевих програм соціально-економічного розвитку, місцевої верхівки еліти та партійних груп впливу. Таку загальнодержавну політику покликані забезпечувати і формувати

передові політичні партії, які є конституційними інструментами взаємодії між виборцями та органами місцевого самоврядування.

3. Аналіз становлення виборчого законодавства місцевих виборів дає змогу зробити висновок, що Україна й досі перебуває в пошуках щодо запровадження оптимальної виборчої системи, яка б відповідала витокам народного представництва та європейським стандартам. Так, вирішальними для успіху на місцевих виборах 2010 року стали: сильні позиції у владних колах регіонів напередодні виборів (керівні посади в органах місцевої влади, розгалужена партійна структура, традиційна підтримка населення); наявність фінансових ресурсів для організації системної кампанії (зокрема – підтримка бізнесу); масштабне представництво та контроль виборчих комісій, що відкрило шляхи для нейтралізації опонентів; доступ до ЗМІ та активна присутність у медіа-просторі. З іншого боку, готовність партій до виборів (розгалужена мережа осередків, попередній досвід членів виборчих комісій, професійна підготовка спостерігачів, системна робота з виборцями тощо) не здійснили вирішального впливу на підсумок виборчої кампанії. Крім того, роль громадянського суспільства виявилася досить обмеженою: незважаючи на ретельний моніторинг і намагання привернути увагу до недосконалості виборчого законодавства та зловживання на місцевому рівні, опір громадськості виявився слабшим, ніж тиск адміністративного ресурсу.

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

Аналіз змін у виборчому законодавстві виявив суперечливість перспектив подальшого демократичного розвитку країни. Неоднозначність сприйняття політиками України нового Закону "Про місцеві вибори" дає підстави вважати, що найближчим часом можливі коригування Закону, а отже, прогнозувати наслідки змін законодавства складно. Щодо особливостей місцевих виборів, що пройшли в Україні 25 жовтня 2015 року, продемонстрували зміни в політичній

ситуації в державі, що сталися за рік після парламентських виборів. Як показала підготовка до місцевих виборів у 2015 році, їх правове забезпечення мало ті самі риси, що і в попередні періоди: правила проведення виборів суттєво змінилися незадовго до дня голосування (це не відповідає рекомендаціям Венеціанської комісії): закон ухвалено 14 липня 2015 року, а виборчий процес почався 5 вересня. Це означає, що всім суб'єктам виборів: партіям, виборцям, комісіям, судам, органам влади – було відведено дуже мало часу на підготовку; внесені у законодавство про місцеві вибори зміни створили поле нових несистемних правил для роботи виборчих комісій; зважаючи на специфічну модель балотування на виборах до місцевих рад (обласних, міських і районних) і складнощі, які вона створює для виборців і кандидатів, можна очікувати нового витка змін у правилах виборів та виборчому законодавстві, що матиме своїми наслідками збереження нестабільності цих правил. Чинне законодавство про місцеві вибори є ще досить недосконалим, не вирішує давні правові проблеми формування місцевих рад та не створює оптимальних умов для самого процесу проведення виборів. Найголовніше – знову новообрані ради представляють переважно компромісні позиції політичних партій більшості, а не інтереси громад або їх спільні інтереси.

5. Проведений аналіз міжнародного досвіду місцевих виборів показав, що основи місцевої політики в демократичних європейських країнах закладаються на виборах до місцевого самоврядування, на яких політичні партії пропонують своїм виборцям можливість вирішення місцевих проблем. Система місцевих виборів у розвинутих демократичних країнах ґрунтується на давніх партійних традиціях. В Україні такі традиції лише закладаються та впроваджуються, адже партії мають особистісне забарвлення лідерів партії та ще не стали ідеологічними в цілому. Практика зарубіжних країн щодо застосування на місцевих виборах виборчих систем досить різноманітна. Вибори до органів місцевої влади в зарубіжних країнах відбуваються як за мажоритарною, пропорційною, так і за змішаною системами, що включає елементи попередніх типів, намагаючись поєднувати сильні сторони. У країнах Європи, попри

різноманітність виборчих систем, на виборах місцевих рад виділяють певні спільні риси. У більшості країн передбачена можливість висування позапартійних, незалежних кандидатів. Забезпечується ця можливість через самовисування списками, висування через виборчі комітети, громадські організації та об'єднання виборців. На базовому рівні така можливість є у більшості країн, на регіональному – у Польщі, Словаччині, Естонії. Застосовується пропорційна або змішана виборча система для місцевих виборів. Навіть у Великобританії з її традиційною мажоритарною системою відносної більшості активно обговорюється перехід до пропорційної виборчої системи. На місцевих виборах у Європі не є поширеною практика блокування політичних партій. Загальноєвропейська тенденція – забезпечення представництва жінок і національних меншин. Виборчі системи на базовому рівні прив'язані до кількості виборців, що проживають на відповідній території, а не до статусу адміністративно-територіальної одиниці.

6. Слід визнати, що за роки незалежності в Україні створено фундаментальну правову базу для здійснення виборчих процедур, яка увібрала у себе кращий вітчизняний, а також зарубіжний досвід. Сьогодні багато робиться для її вдосконалення на основі досягнень сучасної науки і практики. Разом з тим, ще залишаються питання, які чекають законодавчого вирішення. Проаналізувавши праці вітчизняних науковців, можна зробити висновок, що, незважаючи на активну зміну та вдосконалення виборчого законодавства, на жаль, наша система виборчого законодавства далеко не в ідеальному стані. І цьому сприяє ціла низка чинників: неспроможність територіальних виборчих комісій у повному обсязі і належним чином виконувати свої обов'язки; порушення правил агітації; підкуп громадян; зниження довіри громадян до виборів як форми демократії та до кандидатів, як дійсних представників їх інтересів у виборних органах; нестабільна ситуація в країні; прийняття напередодні проведення виборів нового виборчого закону та ін. Ці основні чинники свідчать про те, що наше виборче законодавство необхідно удосконалювати, враховуючи увесь досвід проведення попередніх виборів,

проводити аналіз існуючих проблем та порушень та знаходити способи їх усунення та вирішення.

Переконані, що оптимальна система виборів для місцевих виборів в Україні є система пропорційного представництва з відкритими партійними списками у багатомандатних виборчих округах. Вважаю, що саме така система дає можливість голосувати не лише за конкретну партію, а й бажаного кандидата, прізвище якого під час голосування відзначається в бюлетені, що означає одночасну підтримку відповідної партії. При цьому, той кандидат, який отримав найбільше голосів, при умові подолання партією виборчого бар'єра, отримує першочергове право на депутатський мандат, незалежно від місця в партійному списку. Система пропорційного представництва з відкритими партійними списками спроможна забезпечити ефективне представництво в радах усіх адміністративно-територіальних одиниць, реалізацію пасивного виборчого права кожним громадянином, більш усвідомлений вибір електорату, розвиток внутрішньопартійної демократії та прозорості.

Вважаю, що усунення багатьох проблем, пов'язаних з проведенням місцевих виборів буде сприяти прийняттю єдиного Виборчого кодексу, який повинен врегульовувати суспільні відносини у виборчому процесі. Також необхідно заборонити приймати новий закон про місцеві вибори або вносити зміни до чинного закону не менше ніж за рік до їх проведення.

Враховуючи досвід європейських країн, де було здійснено децентралізацію влад, вважаю доцільним запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими виборчими списками у громадах, яка налічує понад 20 тис. виборців із правом голосу. Даний фактор для диференціації виборчої системи повинен діяти незалежно від категорії територіальних громад (включаючи сільські, селищні чи міські, а також об'єднані територіальні громади різних видів). Відкриті списки кандидатів мають висуватися у багатомандатних виборчих округах (на 7 – 10 мандатів), на які здійснюється поділ території громади, при цьому виборець, щоб віддати голос за список, повинен буде віддати преференцію одному із включених до нього кандидатів.

Для досягнення ефективності впровадженої пропорційної виборчої системи політичні партії України мають досягнути таких умов: а) розвинена внутрішньопартійна демократія до такого рівня, щоб рядові члени могли впливати на діяльність керівних органів політичних партій; б) прийняття політичними партіями засад прозорості своєї діяльності у всіх аспектах, у тому числі фінансової.

РЕЗЮМЕ

Дипломна робота Соломенної Анни Тарасівни на тему: «Вибори до органів місцевого самоврядування: конституційно-правовий аспект».

У дипломній роботі Соломенною Анною Тарасівною було проаналізовано особливості здійснення виборів до місцевого самоврядування, досліджено нормативні та спеціальні джерела, в тому числі нормативні правові акти зарубіжних країн щодо здійснення виборів до місцевого самоврядування з метою запозичення найкращої моделі виборів для України. Крім того, проаналізовано конституційно-правові засади інституту органів місцевого самоврядування, досліджено особливості становлення та правове регулювання виборів до органів місцевого самоврядування.

У другому розділі роботи, що присвячений становленню та розвитку законодавства про вибори до органів місцевого самоврядування проаналізоване виборче законодавство України, досліджено головні етапи становлення конституційно-правових засад виборів до органів місцевого самоврядування. Окремо висвітлені особливості правового регулювання виборів на сучасному етапі.

У третьому розділі проаналізований міжнародний досвід інституту виборів як способу формування органів місцевого самоврядування, а також визначені перспективи розвитку виборчої системи до органів місцевої влади України на основі світового досвіду

У роботі обґрунтовано висновки теоретичного та практичного характеру щодо вдосконалення законодавства України щодо виборів до органів місцевого самоврядування та запропонована оптимальна система виборів для місцевих виборів в Україні.

Ключові слова: вибори до органів місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, вибори, система виборів, місцеві вибори.

SUMMARY

Solomenna A.T. «Elections to local government: Constitutional and Legal Aspects».

In the diploma the peculiarities of conducting local elections, examines normative and special sources are analyzed, including normative legal acts of foreign countries regarding local elections, in order to find the best election model for Ukraine. In addition, the constitutional and legal foundations of the institute of local government bodies are analyzed, the peculiarities of formation and legal regulation of elections to local government bodies are investigated.

In the second part of the diploma, which is dedicated to the establishment and development of legislation on elections to local government, the election legislation of Ukraine is analyzed, the main stages of the formation of constitutional and legal bases of elections to local government bodies are investigated. Particularly highlighted are the features of the legal regulation of elections at the present stage.

The third part the international experience of the Electoral Institute as a way of forming local government bodies are analyzed, as well as outlines the prospects for the development of the electoral system for local government in Ukraine based on world experience.

In the diploma the theoretical and practical conclusions regarding the improvement of the legislation of Ukraine on elections to local government bodies are substantiated and the optimal system of elections for local elections in Ukraine is proposed.

Keywords: elections to local government bodies, local government, elections, election system, local elections.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Агафонова Г.С. Еволюція виборчої системи Республіки Польща / Г.С. Агафонова // Політологічні записки. – №3. – 2011. – С. 32-35.
2. Бакумов О. Принципи участі громадян України у виборах та референдумах // Право України. – 2012. – № 3/4. – С. 504-510.
3. Балабан Р. В. Теорія виборчої системи / Р. В. Балабан. – Київ: Либідь, 2010. – 112 с.
4. Батанов О. В. Місцеві вибори та муніципальні виборчі системи в зарубіжних країнах: досвід для України / О. В. Батанов // Упр. сучас. містом: наук. практ. жури. – Київ : ВПЦ АМУ, 2001. – № 7 – 9. – С. 89 – 95.
5. Богів Я. С. Поняття та принципи місцевого самоврядування / Я. С. Богів // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Юридичні науки. - 2015. - № 827. - С. 45-52. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2015_827_9
6. Верховна Рада підтримала в першому читанні законопроект №3112-1 "Проект Виборчого кодексу України" авторства групи народних депутатів на чолі зі спікером парламенту А.Парубієм. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://censor.net.ua/ua/news/3070655/rada_rozglyane_proekt_vyborchogo_kodeksu_v_drugomu_chytanni_voseny_parubiyi
7. Вибори, вибори: Коли українці активно голосували і чому не йшли робити свій вибір зараз. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://news.finance.ua/ua/news/-/361703/vybory-vybory-koly-ukrayintsi-aktyvno-golosuvaly-i-chomu-ne-jshly-robyty-svij-vybir-zaraz>
8. Види місцевих виборів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://info-vybory.in.ua/?page_id=509
9. Віхляєв В.В. Гарантії застосування муніципальних виборчих систем в Україні на конституційно-правових засадах міжнародних стандартів місцевого самоврядування // Право та державне управління. – № 2. – 2011. – С.

54-59.

10. Галіахметов І. А. Інституціоналізація муніципального (місцевого) виборчого процесу: теоретико-правовий аспект / І. А. Галіахметов // Вісн. ЦВК. – Київ, 2015. – № 1. – С. 56 – 61

11. Галус О. О. Форми безпосереднього народовладдя в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Галус Олена Олександрівна ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ, 2012. – 20 с.

12. Гев'юк У. Ю. Категоріальне забезпечення дослідження інституту виборів в українській політичній науці // Панорама політологічних студій: Науковий вісник Рівненського державного гуманітарного університету. – №4. – 2010. – С. 124-128.

13. Георгіца А. З. Деякі теоретико-методологічні проблеми вдосконалення виборчого процесу в Україні у контексті світового досвіду // Вибори – 2006. : Досвід. Проблеми. Перспективи : Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції. Київ, 31 жовтня – 1 листопада 2006 року // А. З. Георгіца. – К. : Атіка, 2007. – С. 114 – 123.

14. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн: Підручник. – Тернопіль: Астон, 2010. – 432 с.

15. Грובהва В. П. Виборча система місцевих органів влади у Швеції: досвід для України // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. – 2015. – № 15. том 1. – С. 48-81.

16. Грובהва В. П. Система місцевого самоврядування Франції: досвід для України / В. П. Грובהва // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. – 2015. – №32(1). – С. 108-112. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_32%281%29__26

17. Децентралізація-2017. Реформа буде продовжуватись. 2017. URL : <https://sorada.gov.ua/actual/18489-detsentralizatsija-2017-reforma-bude-prodovzhuvatys.html>.

18. Європейська хартія місцевого самоврядування // Офіційний вісник України, 2015. – № 24, с. 450, стаття 718.

19. Зведена інформація про кількість виборців, які отримали бюлетені на виборчих дільницях станом на 26 жовтня 2015 року // ЦВК Звіт № 1330 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cvk.gov.ua/vm_2015/yavka_po_reg_vm_2015.pdf

20. Калиновський Б. Порядок формування та конституційний статус представницьких органів місцевої публічної влади в Україні // *Вибори та демократія: науково-популярний правничий журнал.* – 2012. – № 1. – С. 43-49.

21. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навчальний посібник / Наталія Василівна Камінська. – К. : КНТ, 2010. – 232 с.

22. Ключковський Ю.Б. Необхідність закладення бази для реалізації реформи державного та муніципального управління // *Аспекти самоврядування.* – 2005. – № 2. – С. 4-6.

23. Коваленко А. А. Теорія і практика місцевого самоврядування в Україні : монографія / А. А. Коваленко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 464 с.

24. Коваленко В. Г. Трансформація виборчої системи України (на прикладі парламентських виборів) // *Вісник Донбаської національної академії будівництва і архітектури.* – №2(88). – 2011. – С. 31-33.

25. Конституційне право зарубіжних країн: Навч. посібник / М.С. Горшеньова, К.О. Закоморна, В.О. Ріяка та ін.; За заг. ред. В.О. Ріяки. – 2-е вид., допов. і перероб. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с. – С. 102-104.

26. Конституційне право України : навч. посібник [для підгот. до іспиту за кредитно-модульною сист. навчання] / В. О. Боняк, В. А. Завгородній, А. В. Самотуга, Л. А. Філянїна. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2013. – 296 с. – С. 250-252.

27. Конституційні зміни після Майдану / Тищенко Ю., Конончук С., Каздобіна Ю., Семеркіна О., Франчук С.; За заг. ред. Ю. Тищенко. — Київ : ТОВ «Агентство» Україна», 2016. — 68 с.

28. Конституція України : закон України від 28 черв. 1996 р. №

254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

29. Конституція Швеції від 27.02.1974 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sweden4rus.nu/rus/info/juridisk/konstitucija_shveciihttp://www.sweden4rus.nu/rus/info/juridisk/konstitucija_shvecii.

30. Корнієнко М.І. Виборче законодавство для органів місцевого самоврядування. – К., 2003. -124 с.

31. Кравченко В. В. Муніципальне право України : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.

32. Крючков Г. Якою має бути виборча система? // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2009. – № 1. – С. 8-10.

33. Лісничий В. В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн / В. В. Лісничий. – Х. : Торнадо. – 2011. – 352 с.

34. Магера А. П. «Новий закон про місцеві вибори обмежує самоврядування»: заступник голови Центрвиборчкому розповів, за якими правилами пройдуть місцеві вибори і які ризики вони несуть Україні / Інтерв'ю вела В. Кондратова ; А. Магера // Юрид. вісн. України. – 2015. – № 31 – 32. – С. 6

35. Максакова Р. М. Вибори до органів місцевого самоврядування: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Максакова Руслана Миколаївна ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ, 2003. – 20 с.

36. Максакова Р. М. Особливості організації та проведення місцевих виборів 2006 року в Україні / Р. М. Максакова // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2006. -№2 (4). – С. 86-91.

37. Марцеляк О. В. Конституційна реформа і модернізація виборчої системи України в контексті світового досвіду / О. В. Марцеляк // Віче. – 2015. – № 16. – С. 8 – 12.

38. Марчук Р. П. Реформування виборчого законодавства України / Р. П. Марчук // Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 27

трав. 2011 р.). У 2 т. Т. 2 / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2011. – С. 363 – 364.

39. Місцева влада в країнах пострадянського простору : монографія / П. В. Ворона, В. А. Гошовська, І. П. Лопушинський [та ін.] ; за заг. ред. П. В. Ворони. – Полтава : ПП Шевченко, 2016. – 528 с.

40. Наход М. А. Деякі проблемні питання проведення якісних місцевих виборів за новим виборчим законом: науково-практичний аспект / М. А. Наход, Ю. О. Хромова. // Державне будівництво. – 2015. – № 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2015_1_6

41. Николаїшин Б. Місцеві вибори як базовий механізм формування відносин між органами публічної влади і територіальними громадами: зарубіжний досвід // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – №4 (23). – С. 212-228.

42. Павлова Ю.Ю. Особливості організації та проблеми проведення місцевих виборів 2015 року / Ю.Ю. Павлова // Юридичний науковий електронний журнал. – 2016. – №6. – С. 54-57.

43. Панчишин Р. Удосконалення законодавства у сфері призначення та проведення виборів в об'єднаних територіальних громадах / Р. Панчишин // Підприємництво, господарство і право. – 2018. – №7 (269). – С. 139-143.

44. Політологічний енциклопедичний словник / [упорядник В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка]. 2-е вид., доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.

45. Прієнпсіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії: навч. посіб. / О. В. Прієнпсіна. – К. : Кондор, 2004. – 336 с.

46. Про вибори : Закон Швеції від 24.11.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Vallag-2005837_sfs-2005-837/?bet=2005:837

47. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки

Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10.07.2010 № 2487-VI // Офіційний вісник України від 30.07.2010 — 2010 р., / № 55/1 /, стор. 115, стаття 1901, код акту 52171/2010. (закон втратив чинність)

48. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад): Закон України від 03.06.2016 № 4772. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59314.

49. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів: Закон України від 09.12.2016 № 5520. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60681

50. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України [Електронний ресурс] : Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>

51. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.

52. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

53. Про місцеве самоврядування у Швеції : Закон Швеції від 13.06.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Kommunallag-1991900_sfs-1991-900/?bet=1991:900.

54. Проект Виборчого кодексу України (реєстраційний № 4234-1 від 23.03.2010 року / Ключковський Ю.Б., Гриневецький С.Р., Подгорний С.П., Сінченко В.М. // Електронний ресурс: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35014>.

55. Рибак Н. Конституційно-правові механізми забезпечення реалізації

виборчої системи України // *Вибори та демократія*. – 2012. – № 1. – С. 10-16.

56. Романюк А. С. Порівняльний аналіз політичних інститутів країн Західної Європи : Монографія / А. С. Романюк. – Львів : Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2007. – 391 с.

57. Савенко М. Д. За якою виборчою системою мають відбуватися вибори в Україні? // *Вибори – 2006. : Досвід. Проблеми. Перспективи* : Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції. Київ, 31 жовтня – 1 листопада 2006 року / М. Д. Савченко. – К. : Атіка, 2007. – С. 132-136.

58. Селиванов А. О. Нові моделі децентралізації компетенції територіальних органів і нові підходи до виборчої системи / А. О. Селиванов // *Віче*. – 2015. – № 16. – С. 8 – 12.

59. Сенчук В. Місцеве самоврядування і демократична держава: діалектика взаємозв'язку і взаємної детермінації / В. Сенчук // *Юридична Україна*. – 2009.- № 6 (78). – С. 17-23.

60. Сидорчук Л. А. Місцеве самоврядування у сфері забезпечення правопорядку : (національний та міжнародний досвід) : монографія / Леонід Андрійович Сидорчук [за заг. ред. О. М. Бандурки]. – Київ : КиМУ, 2009. – 220 с.

61. Сліденко І., Баймуратов М. Парламентська виборча система України: системний аналіз та шляхи вирішення проблеми // *Вісник Центральної виборчої комісії*. – 2008. – № 4 (14). – С. 29-33.

62. Стогова О.В. Виборчі системи для місцевих виборів: проблема визначення оптимальної моделі // *Вісник ХНУ імені В.Н. Каразіна. Питання політології*. – 2011. – №949. – С. 31-35.

63. Табачник Д. В. Західні виборчі системи: міфи, геополітика і права людини / Д. В. Табачник, О. И. Верник. – Х. : Фоліо, 2009. – 271 с.

64. Тищенко К. М. Поняття та основні теорії походження місцевого самоврядування / К. М. Тищенко. // *Державне будівництво*. – 2009. – № 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_1_21

65. Ткачук А.Ф. Діяльність органів місцевого самоврядування та

депутатів сільської, селищної, міської ради (навчальний модуль) / Анатолій Ткачук. — К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. — 80 с.

66. Шемшученко Ю. С. Конституція і виборчий процес в Україні / Ю. С. Шемшученко // Віче. — 2015. — № 16. — С. 26 – 29.

67. Шляхтун П. П. Конституційне право України: Підручник / П. П. Шляхтун. — К.: «Освіта України», КНТ. — 2008 р. — 592 с.

68. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [ред-кол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. — К. : Українська енциклопедія, 1998. — Т. 1: А-Г. — 672 с.

69. Daalder H. Western European Party Systems: Continuity and Change / H. Daalder, P. Mair. — L. : Sage, 1993. — 198 p.

ДОДАТОК

Адміністративно-територіальний устрій України

Назва регіону (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ, Севастополь)	районів сільських	районів у містах	міст			міст з районним поділом	селищ міського типу	сільських населених пунктів	селищ	сіл	селищних рад	сільських рад
			всього	обл/респ знач	район знач							
Автономна Республіка Крим	14	3	16	11	5	1	56	947	30	917	38	243
Вінницька область	27		18	6	12		29	1457	129	1328	28	584
Волинська область	16		11	4	7		22	1054		1054	21	212
Дніпропетровська область	22	18	20	13	7	3	46	1435	63	1372	35	166
Донецька область	17	21	52	28	24	4	131	1115	196	919	76	206
Житомирська область	23	2	12	5	7	1	43	1613	20	1593	33	259
Закарпатська область	13		11	5	6		19	578		578	19	293
Запорізька область	20	7	14	5	9	1	22	914	44	870	22	132
Івано-Франківська область	14		15	6	9		24	765	20	745	24	375
Київська область	25		26	13	13		30	1126	5	1121	30	530
Кіровоградська область	21	2	12	4	8	1	27	990	16	974	27	336
Луганська область	18	4	37	14	23	1	109	780	102	678	89	152
Львівська область	20	6	44	9	35	1	34	1850	1	1849	34	509
Миколаївська область	19	4	9	5	4	1	17	885	71	814	16	187
Одеська область	26	4	19	9	10	1	33	1123	23	1100	30	337
Полтавська область	25	5	15	6	9	2	21	1805	15	1790	21	346
Рівненська область	16		11	4	7		16	999	3	996	15	263
Сумська область	18	2	15	7	8	1	20	1455	52	1403	19	254
Тернопільська область	17		18	4	14		17	1023	1	1022	17	352
Харківська область	27	9	17	7	10	1	61	1673	138	1535	57	331
Херсонська область	18	3	9	4	5	1	31	658	80	578	29	188
Хмельницька область	20		13	6	7		24	1414	5	1409	24	269
Черкаська область	20	2	16	6	10	1	14	824	101	723	12	384
Чернівецька область	11	3	11	2	9	1	8	398		398	7	172
Чернігівська область	22	2	16	4	12	1	29	1465	57	1408	26	244
м Київ		10	1			1						
м Севастополь		4	2		1	1	1	29	1	28	1	4
Всього по Україні	489	111	460	187	271	25	884	28375	1173	27202	750	7328

