

**Калиновський Богдан,**

завідувач кафедри конституційного права та прав людини НАВС, доктор юридичних наук, доцент

## **ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.**

Органи публічної влади формуються різним способом, як шляхом призначення, так і через вибори, але головна роль у системі демократії відводиться виборам, на яких обираються представники Українського народу як на загальнодержавному рівні так і на місцевому.

Конституція України від 28 червня 1996 року гарантує громадянам України право обирати і бути обраними до органів державної влади інституцій місцевого самоврядування. Конституційне положення закріпило можливість реалізувати право громадян на участь в управлінні справами загальнодержавного та місцевого значення через отримання мандата Президента України, депутата Верховної Ради України, депутата місцевої ради, сільського, селищного, міського голови чи старости.

Розкриваючи формування органів і посадових осіб місцевої публічної влади в Україні, необхідно зазначити, що законодавство України, яке регламентує процес місцевих виборів, постійно змінюється. Кожен наступний закон є більш деталізованим, однак це не виключає зловживань під час виборчого процесу, особливо на стадії голосування та підведення підсумків і оголошення результатів місцевих виборів. Україна знаходиться у постійному пошуку оптимальної виборчої системи. Критика законодавства про місцеві вибори має досить суттєві аргументи. Так, використання пропорційної виборчої системи на виборах районних і обласних рад нівелює їх конституційну функцію як органів, що представляють спільні інтереси територіальних громад.

Особливість розробки Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року полягала ще й в тому, що на території України триває збройний конфлікт, наслідком якого виявилася тимчасова втрата частини державної території. Таким чином, в Україні з'явилися нові категорії територій – окуповані, прифронтові тощо, специфіка яких вимагає й особливого підходу в галузі регулювання виборчого процесу. Також досить гостро постала проблема внутрішньо переміщених осіб, особливий перелік прав яких, включаючи виборчі права, ще належить урегулювати. До того ж, утворилися нові адміністративно-територіальні одиниці базового рівня – об'єднані територіальні громади.

Закон України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року встановив застосування різних виборчих систем у формуванні різних представницьких органів місцевого самоврядування [1]. Для виборів депутатів сільських, селищних рад визначена мажоритарна система 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 об'єднаної сільської, селищної територіальної громади.

Для виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад визначена пропорційна

виборча система в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій 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 об'єднаної територіальної міської громади. Право висунення кандидатів у депутати перелічених вище місцевих рад реалізується виборцями у відповідних багатомандатних виборчих округах через місцеві організації партій (ч. 2 ст. 35). Уважаємо, що виборча система, яка обмежує право висувати кандидатів іншим суб'єктам, крім політичних партій, не відповідає Конституції України та міжнародним стандартам місцевої демократії.

Аналізуючи виборче законодавство та практику його реалізації, можна констатувати, що Закон України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року встановив досить складну змішану систему формування органів місцевого самоврядування, фактично визначивши чотири різні системи для надання мандата різним посадовим особам місцевого самоврядування. Чим складніша виборча система, тим складніше громадянам, членам територіальної громади, зрозуміти, як функціонує механізм формування органів, які мають представляти їхні інтереси.

На наше переконання, виборча система має бути зрозумілою суспільству та сприйматися виборцями як справедлива. Виникають сумніви, що виборча система на місцевих виборах за Законом України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року сприймається справедливою, а відтак існують застереження щодо легітимності місцевої представницької влади. Так, кандидат, який посів перше місце у своєму окрузі, не мав гарантій стати депутатом місцевої ради; при цьому кандидат, який посів четверте місце, міг стати депутатом у цьому ж окрузі.

Ураховуючи це, відстоюємо точку зору, що вибори органів місцевого самоврядування мають відбуватися за мінімальної участі політичних партій. Досвід показав, що запровадження пропорційної виборчої системи призводить до того, що першочергового значення на виборах набувають не професійні та особисті якості кандидата, а його партійна належність. Також можемо спостерігати все більш декоративний характер місцевих рад і їх використання в політичних цілях і для маскування лобювання корпоративних управлінських рішень.

Характерним прикладом заполітизованості місцевих виборів можуть слугувати прецеденти, які мали місце під час виборчої кампанії 2015 року. Так, після виборів велика частина новообраних депутатів відмовилися від мандатів на користь колег, які здобули гірші результати у територіальних виборчих округах і не були обрані за результатами голосування. Таким чином практично нівелюється головна ідея пропорційної виборчої системи з відкритими списками – збільшення впливу виборців на формування персонального складу місцевих рад через обрання депутатами кандидатів з найвищими електоральними результатами. Наприклад, із виборчого списку, висунутого

однією з парламентських політичних сил до Вінницької обласної ради, після оголошення остаточних результатів голосування відмовилися від отримання мандатів 52 кандидати, або понад 80 % від загального складу ради [2].

Відомі і випадки відмови депутатів від уже отриманих мандатів. Так, станом на 25 листопада 2015 роки, вибули 16 депутатів Рівненської обласної ради із 64, обраних за місяць до того (тобто, 25 % від загального складу ради). У Миколаївській облраді вибули 8 депутатів із 64 (12,5 %), Житомирській – 7 із 64 (11 %), Тернопільській – 5 із 64 (7,8 %) [3]. Унаслідок таких дій реальний депутатський корпус складається не з осіб, яких підтримав виборець, а інших, які не були підтримані жителями адміністративно-територіальних одиниць.

При підготовці до наступних місцевих виборів слід виправити можливі проблемні моменти, зокрема: 1. Кандидат від політичної партії може набрати переважну більшість голосів виборців у окрузі, але не отримати мандат і не потрапити до ради, бо його партія в цілому в усьому місті/районі/області набирає менше прохідного бар'єра. 2. Деякі округи можуть бути взагалі не представлені у раді, а деякі - можуть мати кілька депутатів. Є приклади, коли з одного округу обираються чотири кандидати, а в окремих округах – жодного. 3. Якщо якась політична сила недооцінить своєї популярності і висуне меншу кількість кандидатів, ніж отримає мандатів, то ці місця у раді залишаться незаповненими (вакантними), аж до кінця терміну повноважень місцевої ради.

Законодавство України, на жаль, не передбачає обмежень щодо балотування в представницькі органи місцевого самоврядування. До наслідків цього можна віднести положення ст. 7 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року, у якій з урахуванням рішень Конституційного Суду України чітко зафіксовано, що депутат місцевої ради, який перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на іншій посаді, на яку поширюються вимоги Конституції та законів України щодо обмеження сумісництва, не може поєднувати свою службову діяльність на цій посаді з посадою сільського, селищного, міського голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, а також з іншою роботою на постійній основі в радах, їхніх виконавчих органах та апараті. Таким чином були створені відповідні передумови для впливу органів виконавчої влади на сферу місцевого самоврядування із середини, унаслідок чого переважна більшість керівників місцевих державних адміністрацій була обрана не тільки депутатами, а й головами районних і обласних рад [4, с. 320].

Пропонуємо на законодавчому рівні закріпити на місцевих виборах виборчу систему з відкритими персоніфікованими списками, про яку політики багато говорили і обіцяли впровадити, однак на практиці цього не відбулося. Адже в сучасних умовах подальшого реформування місцевої публічної влади надзвичайно важливим є пошук оптимальної моделі формування голови та інших посадових осіб місцевої державної адміністрації та сільського, селищного, міського голови, старости й депутатів місцевої ради.

### Список використаних джерел

1. Про місцеві вибори : Закон України від 14 липня 2015 року // Відомості Верховної Ради України. 2015. № 37–38. Ст. 366.
2. 52 кандидати “Опоблоку” відмовились від мандатів депутатів Вінницької облради. // Українська правда. 18 листопада 2015 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2015/11/18/7089182/>.
3. Макаров Г.В. Місцеві вибори 2015 р. : проблеми організації, підсумки, тенденції / Г. Макаров, Ю. Каплаан. Аналітична доповідь. К. НІСД, 2015 28 с. <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/vuboru-f2365.pdf>
4. Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку: Монографія. [Текст]. Вінниця, ТОВ «Нілан – ЛТД», 2016. 426 с.

**Кащишин Марина,**

аспірантка кафедри конституційного права та прав людини НАВС

### УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА РЕАЛІЗАЦІЮ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Реформування місцевого самоврядування на базовому рівні (сільські, селищні та міські громади), з метою розширення їх компетенції, повноважень, а також засобів їх реалізації, потребує централізованого державного забезпечення. За умов нерозвиненості громадянського суспільства, недостатнього рівня політичної культури, особливостей політико-культурних традицій України ініціатива і контроль за ходом реформування системи місцевого самоврядування має здійснюватися органами центральної влади. Зокрема, саме держава має розробити стратегію розвитку місцевого самоврядування базового рівня, з метою поступового підвищення адміністративної і фінансової самостійності, збільшення їх компетенції і повноважень, а також акумуляції організаційно-фінансових ресурсів для їх здійснення[1].

Незважаючи на широке коло прав, які закріплені за територіальною громадою, її безпосередня участь у суспільно-політичному житті, контроль за органами місцевого самоврядування обмежується переважно виборчими функціями: формування виборних органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад); обрання виборних посадових осіб місцевого самоврядування (сільського, селищного, міського голови). Однак вибори не гарантують повноцінного контролю громади за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Причому деякі міста конкретизують найважливіші проблеми місцевого значення, визначаючи обов'язковим для розгляду на громадських слуханнях питання житлово-комунального господарства та місцевого бюджету. Питання