

Розділ 2

DOI 10.34132/IDU.2021.08-02

ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

(Шульга А.А., Ємельянов В.М., Верба С.М.)

2.1. Нормативно-правове забезпечення процесу об'єднання територіальних громад в Україні

2.2. Загальні засади утворення представницьких органів об'єднаних територіальних громад (місцеві вибори)

2.3. Формування об'єднаних територіальних громад Миколаївщини: сучасний стан та перспективи

Висновки та узагальнення до розділу II

2.1. Нормативно-правове забезпечення процесу об'єднання територіальних громад в Україні

Вітчизняна система місцевого самоврядування, незважаючи на ті реформаторські зміни, які відбуваються у системі публічного управління та територіальної організації влади, не задовольняє потреб суспільства. Більшість органів місцевого самоврядування через низку причин як об'єктивного характеру (незначний об'єм ресурсної бази громад, пасивність її мешканців), так і суб'єктивного характеру (низький рівень кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, значна корупційна складова в діяльності представницької самоврядної влади) не забезпечують належні умови для соціально-економічного розвитку територіальних громад, надання населенню якісних і доступних публічних послуг, самореалізації населення тощо. Безпосередньо територіальні громади як об'єднання, так і ті, котрі ще перебувають у пошуку оптимального для себе «сусіда» для об'єднання через занепад соціально-виробничої інфраструктури, швидкі темпи депопуляції населення (особливо працездатного віку), слабку матеріально-фінансову базу залишаються неспроможними до самостійного і якісного вирішення питань місцевого значення та задоволення власних потреб.

У результаті наша держава, як і п'ять років тому, потребує глобальних і комплексних змін майже у всіх суспільних сферах, зокрема і в сфері місцевого самоврядування, перш за все шляхом чітко визначеної нормативно-правової регламентації таких змін. При цьому існує гостра потреба в усвідомленні самим українським суспільством безперспективності політики зволікання з розробкою і впровадженням відповідних стратегічних рішень. Адже без законодавчої основи, без стратегії, без вироблення основних принципів реформування країни, без знання того, яку державу будемо та які відносини в суспільстві повинні переважати, ми не зможемо побудувати економічно сильну європейську, демократично-правову і соціальну державу із громадянським суспільством [18, с. 4-5].

Для розв'язання окреслених проблем та успішної реалізації запланованих в Україні реформ, насамперед потрібно належним чином організувати міцне і грамотно вибудоване правове поле, в рамках якого і будуть впроваджуватися відповідні реформаторські зміни. У цьому контексті головна роль відводиться саме Конституції України, як Основному Закону нашої держави, що являє собою правовий фундамент для вітчизняного законодавства, на «твердій»

основі якого «зводяться» (приймаються) усі інші нормативно-правові акти. Інакше кажучи, Конституція України є основою, необхідною для регулювання найважливіших суспільних відносин, забезпечення прав і свобод людини та подальшого розвитку нашої країни.

Згідно із положеннями ст. 140 Конституції України держава визнає особливе право у системі конституційних прав і свобод людини і громадянина – право територіальної громади на місцеве самоврядування. Так, проголошуючи місцеве самоврядування основою конституційного ладу, законодавець говорить про місцеве самоврядування як про право 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 [24, с. 678]. Тим самим визначаючи, що територіальні громади є особливим суб'єктом місцевого самоврядування, який здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб місцевого самоврядування [23]. Проте положення Конституції України не містять визначення самого поняття територіальної громади. І лише у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР вперше дано законодавче визначення цього поняття [46].

Майже з початку 2014 р. триває процес децентралізації публічного управління, який безпосередньо включає в себе реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. У результаті територіальні громади почали об'єднуватися, відбулися значні зміни у податковому та бюджетному законодавстві щодо запровадження бюджетної децентралізації, з'явився новий складовий елемент системи місцевого самоврядування – старости, посилюється інститут органів самоорганізації населення тощо. Однак, попри позитивні зрушення, відповідні зміни до Конституції України так і не були внесені, які б належним чином узаконили все це.

Враховуючи зазначене, для здійснення децентралізації публічної влади та успішного проведення реформування інституту місцевого самоврядування і побудови спроможних територіальних громад в Україні, зважаючи на те, що існує нагальна потреба у внесенні якісних, глибинних та системних змін до Основного закону України, колишнім Президентом України П. Порошенком у 2015 р. і діючим Президентом України В. Зеленським у 2019 р. були подані законопроекти про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), як невідкладні. Перший законопроект Верховна Рада України вже розглянула і 31 серпня 2015 р. винесла Постанову «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади», але текст чинної Конституції України так і не зазнав змін. Другий законопроект станом на 17 січня 2020 р. вже двічі був відкликаний парламентом, оскільки окремі його положення містять порушення системи стримувань і противаг, надаючи більше повноважень і важелів впливу інститутам державної влади.

Метою запропонованих змін є, перш за все, відхід від централізованої моделі управління в державі, а також зміцнення конституційно-правових засад місцевого самоврядування, підвищення ефективності системи місцевого самоврядування, здатної забезпечити оптимальні умови для реалізації прав і свобод людини на рівні громади, округу та області, сприяння подальшому розвитку форм безпосередньої демократії та децентралізації влади, визначення раціональної просторової основи організації влади для забезпечення децентралізації, доступності та якості надання адміністративних послуг, посилення спроможності та відповідальності громад за свій розвиток, створення передумов стійкого розвитку територій [37].

Головною спрямованістю цих законопроектів є створення конституційної основи для децентралізації влади в Україні та посилення інституту місцевого самоврядування, нарощування економічної і соціально-виробничої потужності територіальних громад. Адже

майже за тридцять років існування України, як незалежної держави, фактично ми не відійшли від радянської централізованої системи влади, від її обмежувальної і репресивної машини. Це, насамперед, концентрація влади в місцевих державних адміністраціях, майже стовідсоткова їх залежність від центральної влади, розбалансована система місцевого самоврядування, поширення феодалізму на місцях тощо. І хоча в Україні закладені конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування» та інші базові нормативно-правові акти, функціонування місцевого самоврядування, як одного із демократичних інститутів публічного управління сучасності, знаходиться на низькому рівні і майже зводиться нанівець [13].

Безпосередньо до положень законопроекту про внесення змін до Конституції України від 13 грудня 2019 р. № 2598 по-перше, пропонується запровадити новий перелік адміністративно-територіальних одиниць та врегулювати порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж, найменування і перейменування громад, округів, областей, а також порядок віднесення громад до категорії сіл, селищ, міст.

По-друге, пропонується закріпити місцеве самоврядування як право та спроможність громади безпосередньо або через органи та її посадових осіб вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. А також закріпити право громади на безпосереднє здійснення місцевого самоврядування шляхом виборів, місцевих референдумів, місцевих ініціатив та в інших формах, визначених законом.

По-третє, передбачається, що держава забезпечує співмірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України, а зміна компетенції органу місцевого самоврядування здійснюється з одночасними відповідними змінами у розподілі фінансових ресурсів.

По-четверте, пропонується запровадити інститут префектів, основною функцією якого буде призупинення дії актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду. При цьому у разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, окружної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, окружної, обласної ради та призначає позачергові вибори у визначеному законом порядку [37].

Таким чином, запропоновані законопроектом № 2598 зміни відповідають міжнародним стандартам, враховують висновки і зауваження Венеціанської Комісії та дадуть змогу: забезпечити правову основу для схвалення подальших нормативних актів та внесення змін у вже існуючі, необхідних для успішного реформування місцевого самоврядування; побудувати ефективну систему територіальної організації влади та забезпечити спроможність громад в Україні; гарантувати рівноправність партнерства між місцевим самоврядуванням і державою. Як наслідок, органам місцевого самоврядування максимально будуть передані повноваження і фінансові інструменти для реалізації цих повноважень, тим самим відбудеться розширення можливостей і збільшення ресурсів територіальних громад.

З прийняттям українським парламентом у 1997 р. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеві ради отримали нову правову основу для власного функціонування і взаємодії з іншими суб'єктами суспільно-правових відносин. Цей Закон закріплює недержавний статус органів місцевого самоврядування, визначає систему та гарантії місцевого самоврядування, окреслює засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування, закріплює організаційно-правову і матеріально-фінансову основи місцевого самоврядування. Однак, не дивлячись на низку демократично-прогресивних положень затверджених у ньому,

цей законодавчий акт не відповідає сучасним реаліям і потребує кардинальних змін. При цьому найбільш оптимальним варіантом для вирішення окреслених проблем є прийняття радикально нового законодавчого акту, який би враховував усі зміни, що відбуваються в країні і став би своєрідною правовою регламентацією процесу об'єднання територіальних громад і формування їх як самодостатніх учасників публічного управління.

Свого часу було підготовлено два законопроекти «Про місцеве самоврядування», один з яких розроблений робочою групою, сформованою із представників Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, Асоціації міст України (далі – АМУ), Міністерства юстиції України, науковців різних навчальних закладів України, а інший – створений комісією Верховної Ради України з питань державного будівництва, діяльності рад і місцевого самоврядування. Запропоновані законопроекти визначають систему, основні принципи, повноваження та гарантії місцевого самоврядування, основи правового статусу його органів і посадових осіб. Перший законопроект узгоджується із положеннями Європейської Хартії про місцеве самоврядування та чітко визначає сфери місцевої автономії. Натомість, другий законопроект передбачає окремі елементи централізації влади на місцевому рівні, тим самим породжуючи протиріччя між різними рівнями влади, оскільки закріплює кількостарусну систему врядування в регіонах країни. Відповідно жоден із цих документів не є досконалим і потребує доопрацювань, особливо в частині організаційно-правової та фінансової спроможності територіальних громад [1].

Поки що на розгляд до Верховної Ради України не подано будь-якого іншого законопроекту «Про місцеве самоврядування», який би чітко встановлював правові позиції органів місцевого самоврядування та територіальних громад в системі публічного управління, що підтверджувалися достатніми матеріально-фінансовими інструментами й механізмами.

До 2014 р. неодноразово розроблялися та частково впроваджувалися ідеї зміни адміністративно-територіального устрою України, реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади, пропонувалося внести зміни до різних законодавчих актів з питань переформатування територіальної організації влади, розвитку місцевого самоврядування та побудови самодостатніх громад. Проте, враховуючи нестійкий політико-правовий і соціально-економічний стан в нашій державі та неодноразову половинчастість зміни адміністративно-територіального устрою, процес перебудови територіальної організації влади в Україні до логічного завершення так і не було доведено.

І тільки 1 квітня 2014 р. схвалення урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні послугувало потужною відправною точкою для процесу децентралізації та об'єднання територіальних громад. Метою цієї Концепції є «визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад» [51].

Для реалізації положень вище зазначеної Концепції 18 червня 2014 р. Кабінет Міністрів України затвердив відповідний План заходів. Згідно із цим Планом на першому підготовчому етапі передбачалося:

- внести зміни до Основного Закону України стосовно створення виконавчих органів обласних і районних рад та закріплення розподілу повноважень між ними;
- розробити та прийняти нормативні акти щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення,

а також забезпечити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування;

- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після їх утворення для поліпшення соціально-виробничої інфраструктури, забезпечення якості надання послуг населенню і транспортної доступності;

- сформулювати належне нормативно-правове поле для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва;

- законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою країни;

- визначити Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розробити на рівні Кабінету Міністрів України механізм координації проведення зазначеного реформування;

- завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення відповідно до вимог цієї Концепції;

- провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади [45].

Відповідно на другому етапі реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачалося:

- уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;

- інституційно реорганізувати органи публічної влади на місцях з урахуванням нової територіальної основи країни;

- удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами;

- провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування [45].

І хоча Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначає шляхи і способи розв'язання тієї проблеми, яка склалася на сьогодні стосовно формування дієвої самоврядної влади на місцях і побудови спроможних громад, у її змісті відсутній збалансований, диференційно продуманий підхід до децентралізації влади в країні, перерозподілу повноважень між адміністративно-територіальними одиницями базового і регіонального рівнів, управління великими містами із районним поділом тощо. З урахуванням зазначеного, існує необхідність у доопрацюванні положень цієї Концепції, що має спиратись на сучасний політико-правовий стан в державі, фінансово-економічні можливості територіальних громад, а також історико-культурні, соціально-демографічні, географічні й інші особливості кожного регіону країни [18, с. 31-32].

Окрім зазначеної Концепції і Плану її реалізації, котрі фактично є лише рамковими документами, що визначають стратегічні напрями змін в державі, парламентом й урядом України було прийнято низку інших нормативних актів. Це такі акти як: Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII; Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII;

Закон України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. № 595-VIII; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. № 214; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серпня 2014 р. № 385 та ін. Перераховані документи регламентують форми реалізації реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, визначають основні етапи, умови і процес добровільного об'єднання громад, функції й обов'язки вже новостворених громад, а також фінансові ресурси, що надаються громадам для належного виконання покладених на них обов'язків та задоволення потреб їх мешканців. Розглянемо їх більш детально.

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та встановлює порядок такого об'єднання [41]. Необхідність прийняття цього Закону була зумовлена суперечливістю змісту ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відсутністю процедури об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст тощо. Комплексна реалізація положень цього акту й інших правових документів дасть можливість сформувати в Україні дієве місцеве самоврядування і побудувати спроможні територіальні громади із чітко визначеною територією, котрі мають достатні матеріально-фінансові ресурси й об'єкти соціально-виробничої інфраструктури, потрібні їм для якісного й ефективного управління, вирішення питань місцевого значення та задоволення потреб населення.

Разом із тим, хотілося б вказати й на недоліки як самого тексту Закону, так і на поспішність його прийняття. Перш за все, це аспект добровільності в процесі об'єднання територіальних громад, який на сьогодні не відповідає своїй сутності, оскільки існує своєрідний тиск з боку держави (у разі відсутності об'єднання, такі громади не отримують фінансування, заполітизованість певної частки державних службовців) та окремих груп населення (феодалне панування аграріїв-бізнесменів, перекручування інформації і підміна понять, залякування громадськості тощо), а також недосконалість і непродуманість перспективних планів формування територій громад. Відсутність законодавчо визначених механізмів подальшого функціонування вже новостворених об'єднаних громад (сам Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не визначає таких механізмів, більшість його норм мають відсилочний характер), через не внесення відповідних змін до Податкового, Бюджетного, Земельного кодексів України та інших нормативних актів. Запровадження інституту старост після об'єднання громад у тих населених пунктах, на територіях яких раніше функціонували місцеві ради, спричинює безліч питань з боку самих мешканців громад стосовно рівня його владності і повноважності та реальної дієвості у ході представлення їх інтересів та вирішення місцевих питань. Також незадовільний стан доріг, відсутність об'єктів соціально-виробничої інфраструктури на територіях громад тощо, як проблеми першочергової важливості, що на разі майже не вирішуються, спричинюють різного роду незручності для самих людей. Відповідно виконання Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» суперечить одному з власних його постулатів – якість та доступність публічних послуг не може бути нижчою, ніж до об'єднання. Виходячи із зазначеного, для досягнення поставленої державою мети – формування самодостатніх громад шляхом їх об'єднання і здійснення децентралізації, необхідно доопрацювати вітчизняне законодавство у цій сфері, розвивати соціально-виробничу інфраструктуру на місцях, максимально забезпечувати доступність і якість надання послуг населенню та ін. У випадку невиконання цього, процес об'єднання територіальних громад у кінцевому підсумку може зазнати невдачі.

Сьогодні в Україні 6572 територіальні громади залишаються необ'єднаними (станом на 18 лютого 2020 р. в нашій державі нараховується 982 об'єднані громади). Враховуючи затяжний процес добровільного об'єднання громад та погіршення соціально-економічного

стану більшості регіонів країни, представниками Міністерства розвитку громад та територій України у вересні 2019 р. було заявлено, що цей процес повинен завершитися до кінця 2020 р. та забезпечити повсюдність місцевого самоврядування – вся територія країни має бути вкрита об'єднаними громадами у кількості від 1,3 тис. до 1,4 тис. При цьому урядовці наголошують саме на спроможності громад (зараз 73% об'єднаних громад є дотаційними) та максимальної доступності і зручності публічних послуг, що надаються населенню. Такий підхід має стати основою для соціально-економічного зростання України, чого не можна було досягти раніше, спираючись на стару систему адміністративно-територіального устрою й організації влади на місцях. Нові зміни передбачають скасування районного поділу країни і створення повітів (120-130) без змін меж областей. До складу повітів входитимуть об'єднані громади із широкою фінансовою й управлінською автономією, яким передаватиметься значна кількість функцій районних центрів із надання послуг населенню [8].

З метою пришвидшення й упорядкування процесу об'єднання територіальних громад, за умови усунення аспекту добровільності 5 грудня 2019 р. було прийнято Закон «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей» № 348-ІХ, в якому зазначається, що об'єднання громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим та областей [39]. До речі, однією із причин прийняття такого акту стало те, що місцеві ради стосовно об'єднання громад часто приймають нераціональні і корумповані рішення з метою збереження свого впливу чи впливу певних бізнес-структур заради власних інтересів. Інакше кажучи, держава з грудня 2019 р. року відмовилась від моделі добровільного об'єднання територіальних громад, укрупнення яких вже ґрунтуватиметься виключно на перспективних планах із обов'язковим дотриманням принципу спроможності.

Такий акт управління як Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» визначає механізм та умови формування спроможних громад, а також порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування їх територій. Інакше кажучи ця Методика, доповнюючи Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», закріплює методичні рекомендації щодо того, яким саме чином повинно відбуватися формування спроможних територіальних громад шляхом їх добровільного об'єднання [43].

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» визначає організаційно-правові засади співробітництва громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування і контролю [49]. Цей Закон окреслює спеціальний механізм співробітництва територіальних громад, у вигляді об'єднання їх спільних зусиль та ресурсів для вирішення певних завдань. Однак, практичне його застосування є дещо складним, оскільки положення цього законодавчого акту мають декларативний характер та містять низку недоліків, безпосередньо із точки зору законодавчої техніки. Хоча на сьогоднішній день практика співробітництва окремих громад в Україні присутня. Так, за даними Міністерства розвитку громад та територій України станом на 19 лютого 2020 р. в Реєстрі договорів про співробітництво територіальних громад нараховується 586 угод (найактивніше громади співпрацюють у Хмельницькій, Чернігівській, Полтавській, Івано-Франківській, Львівській та Вінницькій областях) [54]. Проте масової повсюдності така співпраця не набула, зокрема, через неврахування особливостей менталітету українського народу (особливо мешканців південних та східних областей України), його зневіреності у позитивних результатах будь-яких змін тощо. Тому, можна припустити, що подальша реалізація Закону України «Про співробітництво територіальних громад» у повній мірі не сприятиме досягненню цілей задекларованих при його прийнятті.

Улітку 2014 р. Постановою Кабінету Міністрів України було затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 р. Ця Стратегія визначає цілі державної регіональної політики та основні завдання центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення зазначених цілей, а також передбачає узгодженість державної регіональної політики з іншими державними політиками, які спрямовані на територіальний розвиток. Стратегія орієнтована на визначення завдань та інструментів для розв'язання соціальних проблем, підвищення рівня економічного потенціалу територій, продуктивності їх економіки, прибутковості бізнесу та доходів населення і, як наслідок, створення умов для загального підвищення соціальних стандартів, якості життя та розвитку бізнес-середовища. Її реалізація дасть можливість визначити інтегрований підхід до формування і втілення державної регіональної політики, який передбачатиме поєднання таких складових частин: секторальної (галузевої), територіальної (просторової) та управлінської [42]. Однак, ця Стратегія не охоплює все коло наявних проблем в регіонах країни і спрямована на вирішення лише окремої їх частини. У деяких положеннях цього документу прослідковується неузгодженість пріоритетів розвитку регіонів з пріоритетами державної регіональної політики (наприклад, вирішення різного роду земельних питань, розвиток житлово-комунального господарства, залучення вітчизняних й іноземних інвестиційних ресурсів, покращення стану доріг тощо). В цілому, Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року має статичний характер і не спроможна реагувати на соціально-економічні й політичні зміни, що постійно відбуваються в Україні [15, с. 73].

Ще одним важливим актом, котрий регулює окремі аспекти об'єднання територіальних громад є Закон України «Про місцеві вибори». Він значно відрізняється від попередніх законів, є доволі суперечливим та являє собою своєрідне стихійне явище у процесі об'єднання громад і формування місцевої політичної еліти. Із прийняттям наприкінці 2019 р. Виборчого кодексу України цей закон втратив чинність, крім положень щодо організації та проведення повторних, проміжних, додаткових виборів і заміщення депутатів, обраних у багатомандатному виборчому окрузі, повноваження яких достроково припинені, що діють до наступних чергових або позачергових виборів депутатів місцевих рад [47].

Окремо хотілося б звернути увагу на законопроект «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 9 лютого 2017 р. № 2489, метою якого є закріплення нових організаційно-правових засад служби в представницьких органах влади, як професійної та політично неупередженої діяльності на користь громади і всієї держави, а також для гарантування реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування. Проект містить певні нововведення, серед яких можна виокремити: класифікацію посад в органах місцевого самоврядування на категорії; приписи щодо політичної неупередженості службовців; вимоги до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади в органах місцевого самоврядування; порядок проведення відбіркового конкурсу; систему нарахування оплати праці та застосування різних видів заохочень [16]. Одночасно, деякі положення цього документу є суперечливими, зокрема ті, що стосуються реалізації громадянами права на службу в органах місцевого самоврядування (наприклад, заборона особи, яка займає адміністративну посаду бути членом будь-якої політичної партії, що прямо суперечить Конституції України, яка гарантує право громадян на свободу об'єднання в політичні та громадські організації; відсутність конкретних вимог до рівня професійної компетенції службовців; спірність й одночасна подвійність питань, котрі стосуються корупційної складової в діяльності службовців тощо).

Новий Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» не має бути аналогічним Закону «Про державну службу», обов'язково враховувати специфіку роботи в

представницьких органах влади та визначати реальні механізми й інструменти ефективного і якісного здійснення особами їх професійної діяльності.

З урахуванням вищезазначеного, більш логічно і правильно було б, щоб процес об'єднання територіальних громад розпочався із внесення відповідних змін до Конституції України, затвердження нових Законів України «Про місцеве самоврядування», «Про адміністративно-територіальний устрій», розроблення Методики формування спроможних територіальних громад, проектування Перспективних планів формування спроможних громад (так би мовити «дорожня карта» територіальної модернізації первинних суб'єктів місцевого самоврядування) та на основі вище названих актів – прийняття Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Тільки після таких дій процес об'єднання громад та формування їх як самодостатніх суб'єктів місцевого самоврядування мав би усі законні підстави і належне конституційне підґрунтя. Наразі ж, у зв'язку з тим, що сам Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» з'явився набагато раніше, ніж було затверджено Методику формування спроможних громад (а відповідні зміни до Конституції України й досі не внесені), це призвело до певних, часом абсурдних, суперечностей і розбіжностей, оскільки більшість територіальних громад об'єдналися не відповідно до нормативних рекомендацій, а у самостійно визначеному форматі, зважаючи лише на матеріально-фінансові й політичні інтереси певних груп людей.

Узагальнюючи вищевикладене можна зробити висновок, що нормативно-правове забезпечення процесу об'єднання територіальних громад містить низку недоліків, котрі можна усунути шляхом:

1) внесення відповідних змін до Конституції України, що стосуються питання децентралізації та об'єднання територіальних громад; прийняття нових Законів України «Про місцеве самоврядування» і «Про місцевий референдум», котрі нададуть мешканцям громад реальну здатність самостійно здійснювати управління на місцях; удосконалення окремих нормативних актів, які прямо чи опосередковано регулюють процес об'єднання громад з метою подолання колізійності та подвійності їх застосування (Податковий та Бюджетний кодекси України (забезпечить належне фінансування власного життєзабезпечення об'єднаних громад), Земельний кодекс України (врегулює окремі земельні питання у процесі об'єднання громад та подальшого їх самостійного функціонування), Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і «Про місцеві державні адміністрації» (або взагалі скасувати цей акт і замість нього прийняти новий Закон «Про префектуру»), Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» та ін.);

2) зміни адміністративно-територіального устрою України на першому і другому рівнях, дотримуючись принципів муніципального унітаризму й федералізму (прийняття нового Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України»);

3) оптимізації процесу передачі об'єднаним громадам права самостійного управління і розпорядження землями, які знаходяться за межами населених пунктів та іншою комунальною власністю, що надасть суттєвих економічних важелів для їх подальшого розвитку;

4) встановлення чіткого механізму виходу територіальних громад, що об'єдналися, зі складу такого об'єднання;

5) забезпечення завершення об'єднання громад – внесення відповідних змін до нормативних актів на основі державницького підходу, з метою подолання дрібновласницького, особисто-корисливого інтересу певної групи людей, зацікавлених у тих чи інших результатах реформування, а також прискорення процесу об'єднання громад, остаточного здійснення децентралізації публічної влади і реформування місцевого самоврядування для формування та розвитку економічно сильних громад і держави, в цілому;

б) систематичного проведення активної інформаційно-просвітницької, роз'яснювальної й експертно-консультативної роботи серед населення, спрямованої на збільшення кількості свідомих прихильників децентралізації публічної влади та процесу об'єднання громад в Україні (див. Рис. 2.1.).



Рис. 2.1. Оптимальне нормативно-правове забезпечення процесу об'єднання територіальних громад в Україні

Отже, аналіз вітчизняної законодавчої бази у сфері реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади дозволяє зробити висновок, що нормативно-правове забезпечення процесу об'єднання територіальних громад в Україні характеризується фрагментарністю, без чітко вираженої єдиної стратегічної лінії. У більшості випадків нормативні акти приймалися для впровадження і розвитку окремих індивідуальних проектів у різних регіонах, без зв'язку з іншими документами правового характеру, часто суперечачи один одному. Цей же недолік ми бачимо і у підході до створення державних органів влади, покликаних сприяти формуванню самодостатніх громад.

2.2. Загальні засади утворення представницьких органів об'єднаних територіальних громад (місцеві вибори)

На сьогодні майже більше шести років триває процес децентралізації публічної влади в Україні, активно відбувається об'єднання територіальних громад з метою формування їх як спроможних суб'єктів місцевого самоврядування і учасників публічного управління. Наразі, з-поміж багатьох супутніх питань у контексті здійснення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, питання формування представницьких органів об'єднаних громад є чи не найгострішим і суперечливим водночас.

Представницькими органами об'єднаних територіальних громад є відповідні місцеві ради, що здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені вітчизняним законодавством [46]. Ці органи влади виражають волю мешканців відповідної громади, надаючи їй загальнообов'язкового характеру і здійснюючи у такий спосіб владу на місцях, поєднуючи державні інтереси з інтересами локального характеру. Місцеві ради є колегіальними органами загальної компетенції, до складу яких входять депутати, обрані безпосередньо мешканцями громад за допомогою місцевих виборів. Саме вибори є тим політико-правовим «майданчиком», на якому формується склад представницьких органів територіальних громад, зокрема й об'єднаних.

У загально-філософському розумінні вибори є одним із виявів абсолютної свободи – свободи вибору. Як свого часу зазначив німецький учений Г. Маєр: «... вибори є найбільш відомим праву масовим процесом» [2, с. 297].

У словнику української мови «вибори» – це обрання шляхом голосування депутатів у представницькі органи держави, службових осіб та ін. [55, с. 355]. Натомість, Оксфордський англійський словник тлумачить зміст цього слова як «процес, за допомогою якого населення вибирає індивідуума для державних посад» [33].

У юриспруденції та в науці публічного управління існує безліч поглядів стосовно пояснення змісту поняття «вибори». Так, наприклад, В. Погорілко визначає вибори як «форму безпосередньої демократії, народного волевиявлення, яка передбачає формування складу представницьких органів державної влади й органів місцевого самоврядування шляхом голосування» [58, с. 174]. Подібне визначення дає польський вчений-конституціоналіст Б. Банашак, говорячи про те, що вибори є заходами, які мають на меті обрання відповідних кандидатів для виконання визначених функцій [60, с. 317]. При цьому він зазначає, що голосування є частиною цілого виборчого процесу і тому поняття виборів не може бути йому тотожним [59, с. 340]. Інакше кажучи голосування саме по собі не є виборами, а лише окремою їх частиною як процесу. Дещо розширює визначення даного поняття інший польський науковець Є. Бучковскі, котрий розуміє вибори як процес, у якому беруть участь громадяни, а також політичні партії і громадські організації, що відіграють особливо важливу роль у процесі висунення кандидатів (формування виборчих списків) та розробки виборчих програм, у тому числі здійсненні організованої політико-програмної діяльності під час виборчої кампанії [61, с. 16].

Натомість російські вчені І. Ільїнський, Б. Страшун та В. Ястребов визначають вибори як спосіб формування органів управління шляхом голосування осіб, котрі мають на це право. На їх погляд, вибори є демократичною процедурою формування органів управління [17, с. 308]. Інший російський науковець В. Маклаков тлумачить вибори як процес формування державного органу влади або надання права виборній особі, реалізоване шляхом голосування уповноважених осіб за умови, що на кожну виборну посаду претендує дві чи більше особи [22, с. 318].

Цікаво, що вітчизняні науковці у трактуванні поняття «вибори» солідарні з іноземними дослідниками. Зокрема, М. Ставнічук, вважає вибори формою безпосереднього народовладдя, що є відображенням волі народу, способом формування конституційного складу представницьких органів публічної влади [4, с. 7]. У свою чергу, М. Корнієнко визначає вибори доволі просто – «акт народного самоврядування» [25, с. 18]. У цьому напрямі дещо іншим шляхом пішов О. Лавринович, котрий вважає, що вибори є засобом легітимації (суспільного визнання діючої влади) [27, с. 3].

Як узагальнюють Ю. Ковбасюк та О. Красівський, вибори – це передбачена законодавством форма прямого народовладдя та участі громадян у політичному житті демократичних країн. Це один із способів інституювання публічної влади, інакше кажучи

механізм створення органів влади, що є водночас і найбільш ефективним знаряддям тимчасової політичної відповідальності осіб, які виконують публічно-управлінські функції. У процесі виборів здійснюється обрання певних осіб (партій) для виконання функцій управління шляхом голосування та подальше формування представницьких органів управління. На практиці, у загальному вигляді, вибори є формою колективного рішення суспільної групи щодо тієї чи іншої особи (політичної сили). При цьому головним у виборах є обрання особи чи партії, наділення її владою та делегування їй відповідних повноважень. У цьому контексті імпонує твердження, що вибори є цивілізованою, правовою формою отримання й оновлення влади, демократичний спосіб формування органів публічної влади [12, с. 53]. Адже дійсно сьогодні процес здобуття влади, що чітко регламентований на законодавчому рівні, відбувається не насильницьким шляхом (наприклад, проведення репресій, бунтів, здійснення державних переворотів тощо), а за допомогою обов'язкового врахування думки більшості, котра теоретично не має бути заангажована. До цього варто додати, що повноцінність і реальність виборів проявляється в умовах чесної конкурентної боротьби, в якій повинні брати участь два і більше кандидатів (політичних партій).

Якщо говорити про вибори до представницьких органів об'єднаних територіальних громад, то ця категорія схожа із загальним поняттям «вибори» і означає, що під час голосування виражають свою волю лише ті громадяни, які мешкають на території відповідних громад з метою формування складу місцевих представницьких органів влади та заміщення посад керівників громад. Вибори до представницьких органів об'єднаних громад в залежності від походження назв таких органів (муніципалітет, комуна, провінція, регіон) називають по-різному [12, с. 56]. В Україні, відповідно до чинного законодавства, вибори до самоврядних представницьких органів влади називаються місцевими, котрі за своєю правовою природою є вільними та відбуваються на основі гарантованого Конституцією й іншими законами України виборчого права шляхом таємного голосування [47].

Правовою основою виборів до представницьких органів об'єднаних територіальних громад є Конституція України, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві вибори» (як вже зазначалося вище, закон втратив чинність від початку 2020 р., крім положень щодо організації та проведення повторних, проміжних, додаткових виборів і заміщення депутатів, обраних у багатомандатному виборчому окрузі, повноваження яких достроково припинені, що діють до наступних чергових або позачергових виборів депутатів місцевих рад), «Про статус депутатів місцевих рад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», Виборчий кодекс України (прийнятий 19 грудня 2019 р. як уніфікований збірник основних виборчих законів країни).

Проведення виборів до вітчизняних представницьких органів територіальних громад, у чому числі й об'єднаних, ґрунтується на міжнародно визнаних та законодавчо закріплених принципах (Рис. 2.2.). Розглянемо ці принципи більш детально.

Принцип загального виборчого права означає, що голосувати на виборах до представницьких органів громад можуть лише громадяни України, які згідно зі ст. 70 Конституції України мають право голосу, належать до громад на території яких і відбувається голосування та проживають у межах відповідного виборчого округу. Якщо ми говоримо про додаткові вибори депутатів сільської, селищної ради у контексті об'єднання громад, то голосувати на таких виборах можуть громадяни України, які належать до громади, що приєдналася до об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і мешкають у межах відповідного виборчого округу [5].

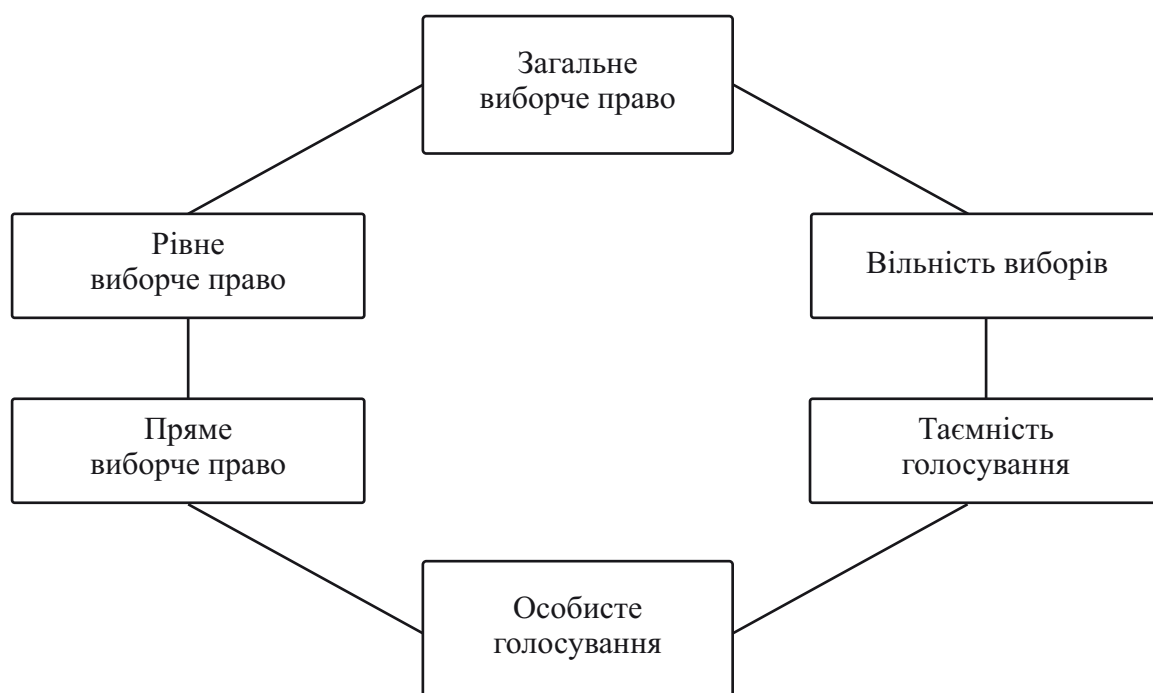


Рис. 2.2. Принципи організації та проведення виборів до представницьких органів ОТГ

При цьому належність громадянина до тієї чи іншої громади визначається його офіційно зареєстрованим місцем проживання. Виходячи із зазначеного можна зробити висновок, що право голосувати на місцевих виборах мають лише ті особи, які належать до відповідної територіальної громади та мешкають у межах відповідного територіального округу, що прямо підтверджується реєстрацією місця проживання у паспортах таких осіб. Інакше кажучи, якщо в паспорті громадянина відсутня реєстрація місця його проживання, то така людина позбавляється права голосувати на місцевих виборах.

Враховуючи те, що на сході нашої країни вже не один рік триває військовий конфлікт із Російською Федерацією, а Автономна Республіка Крим є тимчасово окупованою територією, багато людей вимушено стали переселенцями або з певних причин і досі продовжують мешкати на зазначених територіях. Як наслідок, такі особи, відповідно до окремих положень Закону України «Про місцеві вибори» та Виборчого кодексу України, позбавляються права голосувати. Однак, з метою недопущення порушення конституційних прав громадян України Центральна виборча комісія (далі – ЦВК) прийняла на початку вересня 2018 р. Постанову «Про внесення змін до постанови Центральної виборчої комісії від 13 вересня 2012 р. № 893», відповідно до положень якої проголосувати зможуть не тільки близько півтора мільйона переселенців, а й мешканці окупованого сходу України та Автономної Республіки Криму. Для цього необхідно подати заяву про тимчасову зміну місця голосування у межах введених законом строків [40]. Однак, не зважаючи на такі прогресивні нормативні зрушення переселенці зі сходу країни та Криму безпосередньо позбавлені права голосу на виборах міського голови чи депутатів міської ради [35].

Зазначені законодавчі зміни є поверхневими й у повному обсязі не забезпечують реалізацію одного із важливих прав людини – право обирати та спотворюють саму ідею публічного управління. Адже надання можливості голосувати на місцевих виборах виключно громадянам України позбавляє права на волевиявлення тих осіб, які хоч і не є громадянами нашої держави,

але безпосередньо із нею пов'язані, що виражається у фактичному й офіційному їх проживанні на території України та веденні діяльності не забороненої законом. Можливо більшість людей виступлять проти долучення іноземців (чи осіб без громадянства) до публічного управління через участь у місцевих виборах, мотивуючи це тим, що управління місцевими справами мають здійснювати виключно громадяни України, які офіційно мешкають на території тієї чи іншої громади. Проте, розвиток економічних й інноваційно-технологічних відносин не стоїть на місці і прив'язка особи до місця її реєстрації вже втрачає свою значимість. Держава прагнучи зробити публічні послуги більш доступними для населення у межах чинного законодавства дозволяє їх отримувати у тому місці й у той спосіб, що є більш зручнішим для самих людей. Тому доцільно внести зміни до діючого Виборчого кодексу України розширивши перелік вимог, що висувуються до виборців, і закріпити право участі в голосуванні громадян України, які на день виборів фактично проживають на території будь-якого населеного пункту України протягом останніх трьох років (на думку деяких науковців, це достатній період часу для вивчення й перейняття проблем тієї місцевості, де така особа мешкає, а також для розуміння потреб і подальших напрямів розвитку відповідної громади) [57, с. 675-677].

Додатково варто звернути увагу, що відповідно до чинного законодавства не мають право голосувати на місцевих виборах військовослужбовці строкової служби, громадяни України, які проживають за кордоном, а також недієздатні особи та громадяни України, які за вироком суду перебувають у місцях позбавлення волі. Ці особи вважаються такими, що у відповідний період не належать до жодної територіальної громади та не мають права голосу на місцевих виборах. Зазначені нормативні приписи, з одного боку, звужують закріплене в ч. 1 ст. 38 Конституції України право громадянина вільно обирати [23]. А з іншого – є лише тимчасовими обмеженнями, пов'язаними із тим, що зазначені особи у повному обсязі не володіють ситуацією (інформацією) щодо відповідної території, де відбуваються вибори до представницьких органів громад, їх явку на вибори практично неможливо забезпечити не порушуючи встановленого для них режиму або просто такі особи не усвідомлюють своїх дій (наприклад, психічно хворі). Враховуючи окреслені умови, говорити про реальність й ефективність голосування таких осіб неможливо.

Таким чином, із наведеного можна зробити висновок, що на принцип загальності виборчого права стосовно виборів до представницьких органів територіальних громад у повній мірі не реалізується, що має свої практичні негативні наслідки у питанні представлення інтересів усіх членів тієї чи іншої громади в процесі здійснення публічного управління на місцях.

Рівність виборчого права представляє собою участь громадян України у виборах до представницьких органів громад, кожен з яких має лише один голос, що може бути використаний тільки на одній виборчій дільниці, до списку виборців якої включена та чи інша особа. При цьому така участь має ґрунтуватись на забороні привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного і соціального походження, майнового стану, за мовними ознаками тощо [5]. До речі, цей принцип розповсюджується і на кандидатів у депутати місцевих рад, один із аспектів якого полягає у забезпеченні гендерної квоти. Це одна з найреволюційніших новел вітчизняного виборчого законодавства (у жовтні 2015 р. український парламент вперше закріпив вимогу про гендерну квоту), що свідчить про його європейське спрямування та зміну методів і механізмів публічного управління через новосформованих представницьких органів влади територіальних громад. Так, згідно із ч. 7 ст. 220 Виборчого кодексу України, представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад має становити не менше 30% від загальної кількості кандидатів до відповідної ради [5]. На жаль, у Виборчому

кодексі України не передбачено відповідальності за недотримання зазначеної правової норми. Тому з метою врегулювання цього питання ЦВК у Постанові «Про Роз'яснення щодо застосування деяких положень Закону України «Про місцеві вибори» під час реєстрації кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, кандидатів у депутати обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови та старости села, селища, висунутих місцевими організаціями політичних партій на чергових, позачергових та перших місцевих виборах» від 23 вересня 2015 року № 362 роз'яснила, що відмова реєструвати кандидатів через недотримання гендерної квоти не допускається, оскільки дане положення відсутнє в переліку підстав для відмови у реєстрації, закріпленому в ч. 1 ст. 46 Закону України «Про місцеві вибори». Більше того, враховуючи те, що Україна ратифікувала Міжнародний пакт про громадянські і політичні права та Конвенцію ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок зобов'язалася «забезпечити рівне для чоловіків і жінок право користування всіма громадянськими і політичними правами» (ст. 4 Пакту) [28] та «вживати усіх відповідних заходів щодо ліквідації дискримінації по відношенню до жінок у політичному і суспільному житті» (ст. 7 Конвенції) [21]. Тому процес розробки і прийняття вітчизняних нормативно-правових актів та здійснення публічного управління має відбуватися з обов'язковим урахуванням гендерної рівності в усіх суспільних сферах. Враховуючи зазначене та з метою повноцінного виконання взятих Україною на себе відповідних міжнародно-правових зобов'язань і недопущення можливості нівелювати проголошений країною принцип рівних можливостей жінок і чоловіків, необхідно внести зміни до діючого Виборчого кодексу України, доповнивши перелік підстав для відмови у реєстрації кандидата в депутати недотриманням гендерної квоти. Лише тоді ми зможемо говорити про дійсно рівне виборче право кожного громадянина України.

Відповідно до ст. 4 Конвенції про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасниках Співдружності Незалежних Держав пряме виборче право є одним із принципів виборів. Сутність цього принципу полягає у тому, що особи голосують відповідно за конкретного кандидата та (або) список кандидатів чи проти конкретного кандидата та (або) списку кандидатів, чи проти всіх кандидатів та (або) списків кандидатів [20]. Безпосередньо у Виборчому кодексі України зазначено, що громадяни реалізують своє виборче право шляхом голосування за кандидатів, висунутих і зареєстрованих у порядку, передбаченому цим кодексом [5]. Цікавим моментом у цьому є відсутність у виборчих бюлетенях граfi «не підтримую жодного кандидата» (проти всіх), яка зникла в 2011 р. внаслідок схвалення Верховною Радою України відповідних поправок до виборчого законодавства у зв'язку з її «непотрібністю». До речі, виборче законодавство майже всіх європейських країн не передбачає у бюлетенях наявність пункту «проти всіх» (винятком є Греція, Іспанія і Франція). Відсутність такої граfi в Україні позбавляє людей громадянської свободи і відповідальності за свій вибір, підриваючи демократичні засади країни. Також це створює перешкоди для виявлення реального ставлення громадян України до діючої влади та майбутніх кандидатів, що створює додаткові можливості для маніпулювання суспільною свідомістю і вибором українського народу. З метою запобігання таких ситуацій на розгляд Верховної Ради України 21 січня 2019 р. було висунуто проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо волевиявлення виборців» № 9492, відповідно до положень якого у громадян України знову з'явиться альтернатива – прийти на дільниці, але не підтримати жодного кандидата чи партію. Інакше кажучи не голосувати вимушено за будь-кого, коли є бажання не підтримати жодного кандидата чи партію. У цьому законопроекті вказано якщо після встановлення результатів в одномандатному окрузі з'ясується, що кількість позначок у граfi «Проти всіх» перевищила половину голосів тих, хто взяв участь у волевиявленні, то

вибори вважатимуться такими, що не відбулися. При цьому кандидати, які отримали вотум недовіри громадян вже не зможуть брати участь у повторних виборах [52]. Вважаємо, що відновлення зазначеної графи у виборчих бюлетенях позитивно відобразиться на утвердженні України як сучасної демократичної країни, думки громадян якої враховуються, принцип народного волевиявлення у повній мірі реалізується.

Вибори в нашій країні є вільними, що означає добровільність участі громадян у виборчому процесі та вільне висловлення своєї думки при голосуванні. При цьому застосування будь-яких форм насильства, погроз, обману, підкупу чи інших дій, що перешкоджають вільному волевиявленню виборця під час голосування забороняється [47]. Тобто мова йде про заборону будь-якого психологічного чи фізичного впливу на виборця, як протягом всієї виборчої кампанії, так і безпосередньо у момент його голосування на територіальній виборчій дільниці. Незалежно від місця роботи чи навчання, а також фінансово-матеріального чи сімейного стану виборця, чинити на нього тиск у будь-який спосіб не можна. Проте, на практиці ми зустрічаємо непоодинокі випадки тиску на виборців (наприклад, на держаних службовців чи студентів державних закладів освіти) з боку діючої влади, що має значний фінансово-адміністративний ресурс для здійснення таких дій. Звичайно це порушує загальноприйняті на світовому рівні стандарти проведення виборів, однак, в Україні за такі дії не було реально притягнуто до відповідальності жодної особи. У більшій мірі це пов'язано із тим, що самі виборці не висловлюють категоричності проти зазначених дій та не повідомляють у відповідні правоохоронні органи про такі випадки, оскільки самі заінтересовані (часто фінансово) у спотворенні власного вибору.

Таємність голосування, як один із загальновизнаних принципів виборчого права, закріплений у ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [28], в ст. 3 Протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [53], у ст. 71 і 141 Основного Закону України, який дублюється у ст. 141 цього ж документу стосовно місцевих виборів [23] та в ст. 16 Виборчого кодексу України. Сутність цього принципу полягає у забороні розголошення чи повідомлення іншим особам змісту волевиявлення кожного конкретного виборця. На думку Ю.Б. Ключковського, недопущення контролю за волевиявленням виборців або зовнішнього впливу на їх волевиявлення чи тиску з метою отримання інформації про зміст відданого голосу є вже наслідками, що випливають із такої заборони [19, с. 33]. У більш широкому сенсі принцип таємності голосування слід розглядати у трьох аспектах (див. Рис. 2.3.).

Відповідно до вітчизняного законодавства цей принцип означає заборону контролю за волевиявленням виборців за допомогою фотографування, відеофіксації чи в будь-який інший спосіб у кабінах для таємного голосування, а також заборона демонстрації виборцем результатів власного волевиявлення як у приміщенні для голосування, так і поза ним. Окрім того, забороняється членам виборчих комісій або іншим особам вчиняти будь-які дії чи розголошувати відомості, що дають можливість встановити зміст волевиявлення конкретного виборця [5]. Виходячи із зазначеного можна з упевненістю сказати, що принцип таємності голосування під час проведення виборів до представницьких органів територіальних громад в Україні забезпечується, як у процесі безпосереднього голосування виборців, так і після нього.

Особисте голосування, що тісно пов'язане із принципом таємності голосування є гарантією прозорих і демократичних виборів та зменшує можливість маніпулювання виборчими голосами. Синонімом слова «особистий» можна назвати слово «самостійний» (здатність діяти самому без сторонньої допомоги чи впливу). У процесі голосування виборець самостійно приймає рішення стосовно власного голосу і не має право голосувати за інших осіб або передавати своє право голосу будь-якій іншій особі. Однак, відповідно до ч. 2 ст. 17 Виборчого кодексу України, винятком у цій ситуації буде допомога іншому виборцю,

який «внаслідок інвалідності та/або стану здоров'я не може самостійно заповнити виборчий бюлетень чи опустити його у виборчу скриньку, при умові виконання всіх дій відповідно до його волевиявлення». Такі дії не будуть вважатися голосуванням замість іншої особи [5]. Проте, у разі вчинення інших дій, які спричиняють порушення принципу особистого голосування, винні особи притягуються до кримінальної відповідальності. Інакше кажучи особа має особисто отримати виборчий бюлетень та власноруч поставити підпис у відповідному місці, самостійно заповнити бюлетень і без сторонньої допомоги опустити його у спеціальну прозору виборчу скриньку, що належним чином опломбована.

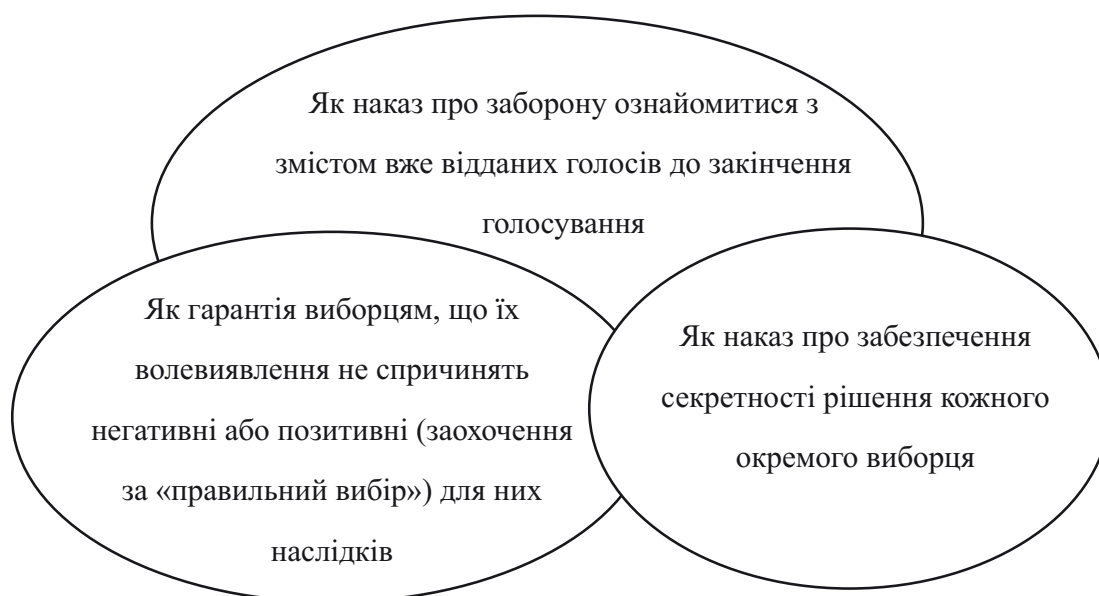


Рис. 2.3. Трьохаспектність розуміння принципу таємності голосування [63, с. 474]

Стосовно вищезазначених основоположних принципів виборчого процесу, окремо хотілося б підкреслити, що їх законодавче закріплення і суворе дотримання є невід'ємною частиною суспільно-політичного життя України та однією з ознак дієвості демократії на теренах нашої країни. Більше того, повна реалізація принципів виборчого процесу для українського народу є гарантією легітимації того, кого обрала більшість та суспільного спокою і впевненості у дієвості власних дій (голосів).

Важливим аспектом в організації та проведенні місцевих виборів, окрім принципів виборчого процесу, є визначення загального складу (кількості депутатів) відповідних рад. Так, загальний склад Верховної Ради Автономної Республіки Крим закріплено в Конституції Автономної Республіки Крим. У свою чергу, відповідно до ст. 197 Виборчого кодексу України «загальний склад сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради становить при чисельності виборців, які належать до територіальних громад сіл, селищ, міст, проживають на території району в місті, району, області:

- до 1 тисячі виборців – 12 депутатів;
- від 1 тисячі до 3 тисяч виборців – 14 депутатів;
- від 3 тисяч до 5 тисяч виборців – 22 депутати;
- від 5 тисяч до 20 тисяч виборців – 26 депутатів;
- від 20 тисяч до 50 тисяч виборців – 34 депутати;
- від 50 тисяч до 100 тисяч виборців – 36 депутатів;
- від 100 тисяч до 250 тисяч виборців – 42 депутати;

- від 250 тисяч до 500 тисяч виборців – 54 депутати;
- від 500 тисяч до 1 мільйона виборців – 64 депутати;
- від 1 мільйона до 2 мільйонів виборців – 84 депутати;
- понад 2 мільйони виборців – 120 депутатів» [5].

У разі якщо кількість депутатів для районної ради, є меншою, ніж кількість сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад, територіальні громади яких розташовані в межах відповідного району, загальний склад такої районної ради дорівнює кількості відповідних сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад.

Загальний склад сільської, селищної ради об'єднаної територіальної громади збільшується понад зазначену вище кількість депутатів, внаслідок проведення додаткових виборів на кількість новоутворених одномандатних виборчих округів, яка визначається як відношення кількості виборців громад, що приєдналися, до суми кількості виборців громади, до якої приєдналися та кількості виборців громад, що приєдналися помноженої на загальний склад ради, визначений законом, але не менше кількості приєднаних громад [5].

Вибори до представницьких органів територіальних громад можуть бути черговими, позачерговими, повторними, проміжними, додатковими або першими, в залежності від підстав, на основі яких вони проводитимуться.

Спираючись на положення Виборчого кодексу України чергові місцеві вибори проводяться одночасно на всій території України в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень рад, голів, старост, обраних на попередніх чергових місцевих виборах. Такі вибори призначаються не пізніше ніж за 90 днів до дня самих виборів. При цьому виборчий процес розпочинається за 50 днів до дня виборів. Рішення про проведення чергових виборів депутатів обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів, старост приймається Верховною Радою України. У свою чергу, рішення про проведення чергових виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим приймається Верховною Радою Автономної Республіки Крим відповідно до Конституції України [5].

На відміну від чергових місцевих виборів, позачергові призначаються парламентом 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». Таке рішення приймається парламентом не пізніше ніж у дев'яностоденний строк з дня дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради, сільського, селищного, міського голови. При цьому позачергові вибори старости призначаються радою відповідної об'єднаної територіальної громади у разі дострокового припинення повноважень старости [5].

Якщо говорити про повторні місцеві вибори, то такі вибори проводяться у випадку визнання чергових чи позачергових, або перших виборів недійсними або такими, що не відбулися, чи у разі визнання особи, обраної у відповідному одномандатному виборчому окрузі, такою, яка відмовилася від депутатського мандата (посади сільського, селищного, міського голови, старости). Рішення про призначення таких виборів приймається територіальною виборчою комісією не пізніше як у десятиденний строк з дня прийняття рішення про те, що вибори не відбулися або у разі відмови від депутатського мандата (посади). Повторні місцеві вибори призначаються на останню неділю шістдесятиденного строку з дня прийняття рішення про їх призначення (інакше кажучи такі вибори призначаються не пізніше ніж за 60 днів до дня самих виборів), а виборчий процес розпочинається за 50 днів до дня повторних місцевих виборів [5].

Проміжні вибори депутатів сільської, селищної ради призначаються в одномандатному виборчому окрузі територіальною виборчою комісією у разі дострокового припинення

повноважень депутата сільської, селищної ради, обраного у відповідному одномандатному виборчому окрузі. Такі вибори призначаються на останню неділю шістдесятиденного строку з дня прийняття рішення про їх призначення, а виборчий процес розпочинається за 50 днів до дня проміжних місцевих виборів. При цьому рішення про призначення проміжних виборів депутатів сільської, селищної ради приймається територіальною виборчою комісією не пізніш як у десятиденний строк з дня дострокового припинення повноважень депутатів, обраних у відповідному одномандатному виборчому окрузі [5].

На відміну від інших видів місцевих виборів, додаткові вибори депутатів сільських, селищних рад призначаються у випадку приєднання таких рад до вже об'єднаних громад у порядку, визначеному Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Рішення про призначення таких виборів приймається ЦВК у порядку, визначеному чинним законодавством не пізніше ніж за 70 днів до дня виборів, а виборчий процес розпочинається за 50 днів до дня додаткових виборів [5].

Перші вибори депутатів, сільських, селищних, міських голів призначаються ЦВК у порядку, визначеному вітчизняним законодавством. Натомість перші вибори старости призначаються відповідною радою об'єднаної територіальної громади. Усі перші місцеві вибори призначаються не пізніше ніж за 70 днів до дня виборів, а виборчий процес розпочинається за 50 днів до їх проведення [5].

За роки незалежності в Україні склалася така практика, що днем проведення будь-яких місцевих виборів завжди є неділя.

Окремо варто звернути увагу на деякі процедурні моменти призначення тих чи інших місцевих виборів. Так, орган, який відповідно до ст. 195 Виборчого кодексу України прийняв рішення про призначення повторних, проміжних чи перших місцевих виборів, не пізніш як на третій день з дня його прийняття публікує рішення у друкованих засобах масової інформації або, у разі неможливості, оприлюднює в інший визначений ним спосіб, а також доводить зазначене рішення до відома ЦВК у цей же строк. При цьому ЦВК шляхом прийняття відповідного рішення оголошує про початок виборчого процесу чергових місцевих виборів, перших виборів депутатів місцевої ради, сільського, селищного, міського голови, додаткових виборів депутатів сільських, селищних рад, а територіальна виборча комісія – про початок виборчого процесу позачергових, повторних, проміжних місцевих виборів, перших виборів старости на своєму засіданні про що зазначається у протоколі засідання комісії. Офіційним оголошенням є прийняття відповідною виборчою комісією рішення про початок виборчого процесу певного виду місцевих виборів. Таке рішення оприлюднюється не пізніше наступного дня після дня його прийняття відповідно в загальнодержавних або місцевих засобах масової інформації чи в інший визначений нею спосіб [5].

Офіційне оголошення прийнятого рішення про початок виборчого процесу місцевих виборів здійснюється ЦВК не пізніш як за 5 днів до його початку, територіальною виборчою комісією – протягом 5 днів з дня прийняття рішення про призначення позачергових місцевих виборів, а в разі призначення територіальною виборчою комісією повторних чи проміжних місцевих виборів – одночасно з прийняттям нею такого рішення.

У разі невиконання територіальною виборчою комісією зазначених вище законодавчих вимог щодо призначення повторних чи проміжних місцевих виборів, то такі вибори призначаються ЦВК у п'ятиденний строк з дня виявлення бездіяльності відповідної територіальної виборчої комісії [5].

Отже, відповідно до вітчизняного законодавства вибори до представницьких органів влади територіальних громад поділяються на чергові, позачергові, повторні, проміжні, додаткові або перші, в залежності від підстав, на основі яких вони проводяться. При цьому для кожного окремого виду місцевих виборів чітко визначено початок виборчого процесу та строк їх призначення.

Протягом усього періоду незалежності нашої країни неодноразово змінювалися виборчі системи, що прямо було пов'язано зі зміною тієї чи іншої політичної сили. Відповідно до Виборчого кодексу України вибори до органів місцевого самоврядування проводяться одночасно за трьома виборчими системами. Перша із них – це мажоритарна система «відносної більшості в багатомандатних виборчих округах (вибори депутатів сільських/селищних, міських, (міста за кількістю виборців до 90 тис. осіб) рад та районних у містах рад), на які поділяється територія відповідно села (кількох сіл, мешканці яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, міста, територія утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» об'єднаної сільської, селищної, міської громади, територія району в місті, а також в єдиному сільському, селищному, міському виборчому окрузі (вибори сільського, селищного, міського (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб) голови та старости села, селища), що збігається відповідно з територією села, селища, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної громади» [5]. До речі, для того, щоб стати головою села, селища чи міста достатньо буде набрати на один голос більше від кандидата, який посяде друге місце. За такою ж системою мають обиратися депутати районних рад, межі мажоритарних округів яких збігаються із межами відповідного села, селища, міста чи об'єднаної громади, що входять до складу відповідного району. При цьому у кожному окрузі може бути обрано не менше 2 і не більше 4 депутатів [5].

Така система формування складу представницьких органів територіальних громад врахувала недоліки попередньо діючих виборчих систем, коли деякі округи за результатами останніх чергових місцевих виборів виявилися не представленими жодним депутатом. Наприклад, у Києві 20 округів не мають власного представника в міській раді [34], в Миколаєві із 54 існуючих виборчих округів 12 – не мають жодного представника в раді [6]. У загальному плані за результатами місцевих виборів 2015 р. 450 виборчих округів до обласних рад не представлені у відповідних обласних радах (близько 26% округів). У підсумку це призвело до того, що територіальні громади з 48 адміністративно-територіальних одиниць (міст обласного значення та районів, включаючи всі громади, що входять до їх складу) не представлені в обласній раді жодним депутатом. І лише 182 адміністративно-територіальні одиниці представлені відповідно до кількості округів (у кожному окрузі обрано по 1 депутату) (див. Рис. 2.4.) [36].

Такий стан речей у загальному плані руйнує ключовий принцип представницької демократії шляхом позбавлення виборців округу можливості мати свого представника у відповідній раді. Загальновідомо, що будь-які місцеві ради, як колегіальні органи, представляють інтереси територіальних громад, мешканці яких обирали до них депутатів. Згідно зі ст. 10 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. № 93-IV, безпосередньо до обов'язків депутата місцевої ради у виборчому окрузі входить звітування про виконану роботу, прийом виборців, проведення громадських слухань. Окрім цього, відповідно до ст. 17 цього ж Закону виборці мають право давати своєму депутатові місцевої ради певні доручення [50]. У випадку, коли жоден кандидат від того чи іншого виборчого округу не отримав мандат, як наслідок виникає низка запитань: хто саме буде представляти населення такого округу? хто буде виконувати обов'язки передбачені Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» перед виборцями? кому із обраних депутатів виборці будуть давати свої доручення у випадку такої необхідності? За таких умов люди просто кинуті напризволяще, маючи два варіанти вирішення ситуації, яка склалася – або розв'язувати, проблеми, що виникають самотужки, або чекати нових виборів і сподіватися на успішне обрання власного депутата до місцевої ради. Адже усі ми чудово розуміємо, що будь-який депутат місцевої ради, перш за все, буде дбати про свій округ та його мешканців, думаючи про власний рейтинг та перемогу у наступних виборах, ніж піклуватися про населення інших

округів, які не мають свого обранця. У свою чергу, як було вже вище зазначено, у більш вигідному становищі перебувають мешканці тих виборчих округів, які мають по декілька своїх представників у раді, тим самим, наприклад, отримуючи більш значні об'єми коштів на вирішення місцевих проблем та задоволення власних потреб [57, с. 687].

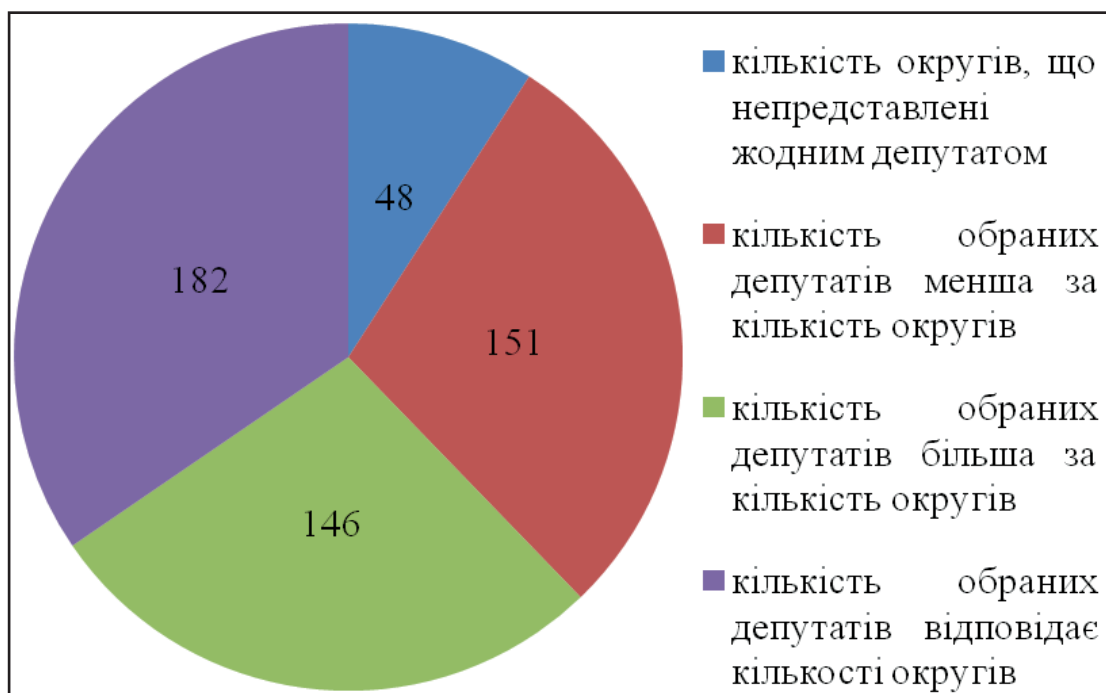


Рис. 2.4. Рівень представлення (кількість) адміністративно-територіальних одиниць відповідно до кількості обраних депутатів по округам за результатами місцевих виборів 2015 р. [36]

Однак, закріплена у Виборчому кодексі України мажоритарна система відносної більшості в багатомандатних виборчих округах все одно допускає суттєве викривлення представництва. Оскільки село з населенням 100 осіб представлятиме в представницькому органі об'єднаної громади 2 депутати, а місто з населенням в 50 тис. осіб – лише 4 депутати. За такою моделлю у більш вигідному становищі знаходиться саме мешканці села, ніж міста, потреби й інтереси яких будуть реально «почуті» і задоволені.

Другою виборчою системою місцевих виборів є мажоритарна система «абсолютної більшості в єдиному міському виборчому окрузі (вибори міського голови (міста з кількістю виборців 90 тис. і більше осіб)), що збігається з територією міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією об'єднаної міської громади». Для отримання перемоги на виборах за такою системою, кандидатуві необхідно набрати 50% й один голос у першому турі, або перемогти свого опонента в другому турі не менше ніж із таким самим результатом (50% + 1 голос) [5].

До третьої виборчої системи формування органів місцевого самоврядування належить система «пропорційного представництва за відкритими виборчими списками кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, міських (міста з кількістю виборців 90 тис. і більше осіб) у багатомандатних виборчих округах, на які поділяється багатомандатний виборчий округ, що збігається із територією Автономної Республіки Крим, області, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних

громад» об'єднаної міської громади, від регіональних (республіканських в Автономній Республіці Крим, обласних, міських) організацій політичних партій» [5]. Керуючись умовою пропорційної системи депутатські мандати у відповідних виборчих округах отримують лише ті кандидати в депутати, які за результатами виборів набрали не менше 5% голосів виборців по відношенню до загальної їх кількості відданих за місцеві політичні партії.

Безпосередньо процедура організації й проведення виборів до представницьких органів об'єднаних територіальних громад має дещо свої особливості. Так, відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», місцевий голова ради, в якій ініційовано питання про добровільне об'єднання громад, звертається до обласної державної адміністрації чи Ради міністрів Автономної Республіки Крим із пропозицією звернутися до ЦВК, щоб вона прийняла рішення про призначення перших виборів депутатів та голови. Таке звернення до ЦВК має подати обласна державна адміністрація чи Рада міністрів Автономної Республіки Крим протягом десяти робочих днів з дня отримання рішень про добровільне об'єднання громад. Про це обласна державна адміністрація чи Рада міністрів Автономної Республіки Крим мають одночасно проінформувати обласну раду (або Верховну Раду Автономної Республіки Крим) та відповідні ради, котрі прийняли рішення про добровільне об'єднання громад [41].

Якщо об'єднуються громади, які розташовані у суміжних районах чи суміжних містах обласного значення, Верховна Рада України приймає відповідну постанову про встановлення або зміну меж районів чи міст обласного (в Автономній Республіці Крим – республіканського) значення. Це необхідно для того, щоб новоутворена об'єднана громада знаходилась в межах одного району чи міста обласного (республіканського) значення, оскільки її територія не може знаходитися одночасно в різних районах. Така постанова додається до звернення й інших документів, які подаються до ЦВК [41]. У випадку відсутності правових підстав для відмови, ЦВК призначає вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів.

Процедура призначення перших місцевих виборів врегульована Порядком призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів (далі – Порядок), затвердженого Постановою ЦВК від 29 листопада 2018 р. № 234. Так, згідно з п. 1 Порядку «за зверненнями, які відповідають вимогам вітчизняного законодавства, ЦВК за наявності відповідних бюджетних асигнувань для організації підготовки та проведення виборів до представницьких органів об'єднаних територіальних громад призначає перші місцеві вибори не пізніше ніж за 70 днів до дня таких виборів (а виборчий процес розпочинається за 50 днів до дня перших місцевих виборів). У рік проведення чергових місцевих виборів перші місцеві вибори призначаються на дату чергових місцевих виборів» [48]. При цьому ч. 4 ст. 210 Виборчого кодексу України встановлено, що ЦВК «здійснює розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підготовку та проведення перших місцевих виборів за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику, на підставі прийнятих Верховною Радою України рішень про призначення таких виборів» [5].

Таким чином, однією з умов для призначення виборів до представницьких органів об'єднаних територіальних громад є наявність в ЦВК відповідних бюджетних призначень за бюджетною програмою 6741020 «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [38].

Варто підкреслити, що наразі представницькі органи місцевого самоврядування обираються лише на час до проведення наступних чергових місцевих виборів, які

мають відбутися у 2020 р. З урахуванням такої ситуації, на період виборів тимчасово функціонуватимуть попередні представницькі органи ще старих громад, доки не буде обрано і не набудуть повноваження ради нових об'єднаних громад. Це, у свою чергу, викликає суперечності у правовому статусі місцевих депутатів та легітимності здійснення ними повноважень, коли в день відкриття першої сесії новообраної ради зберігають свої повноваження депутати цієї ж ради попереднього скликання. Водночас, у випадку необрання з певних причин депутатів місцевої ради після закінчення чергової каденції, повноваження діючих депутатів цієї ради не припиняються взагалі [62, с. 14].

Враховуючи вищевикладене можна узагальнити, що представницькі органи об'єднаних територіальних громад формуються на основі місцевих виборів. Такі вибори є однією із форм прямого народовладдя (безпосереднє вільне волевиявлення мешканців громад), передбачена Конституцією та Законами України, яка полягає у формуванні складу самоврядних представницьких органів влади шляхом таємного голосування, керуючись загальним, рівним та прямим виборчим правом. Місцеві вибори проводяться одночасно за трьома виборчими системами, кожна з яких викликає низку запитань та спричинює безліч проблем. Для їх розв'язання необхідно ґрунтовно і раціонально підходити до внесення змін у нещодавно прийнятий Виборчий кодекс України та інші супутні нормативно-правові акти, враховуючи національні особливості й іноземний досвід, а також часові межі щодо можливості змінювати виборче законодавство. Оскільки вітчизняне виборче законодавство щоразу показує свою правову недієздатність у вирішенні певних питань в організації і проведенні місцевих виборів, особливо перших виборів в об'єднаних територіальних громадах. Як наслідок, на сьогодні ми маємо значні прогалини і колізії у виборчому законодавстві та негативне ставлення мешканців територіальних громад до самих виборів, що спричинене також і соціально-політичною й законодавчою нестабільністю у державі. Усе це у сукупності спотворює реалізацію принципів організації та проведення місцевих виборів у новостворених об'єднаних громадах, нівелює можливі позитивні результати від проведення таких виборів, а також гальмує вирішення питань місцевого значення. З урахуванням цього потрібно змінювати саме ставлення до місцевих виборів як до одного із найважливіших форм демократії та реальної можливості громадян здійснювати публічне управління на місцях, чітко врегулювати на законодавчому рівні питання організації та проведення місцевих виборів в об'єднаних громадах. До цього ще можна додати загально-масштабну популяризацію необхідності й важливості місцевих виборів та участі населення у них, доведення до відома громадян конституційно-правових засад організації та проведення таких виборів у доступний і зрозумілий для них спосіб.

2.3. Формування об'єднаних територіальних громад Миколаївщини: сучасний стан та перспективи

Уже шість років в Україні триває процес децентралізації публічної влади, що включає об'єднання територіальних громад та формування їх як самодостатніх і спроможних суб'єктів місцевого самоврядування. Населення країни в очікуванні, що цей процес врешті-решт завершиться і у результаті сприятиме соціально-економічному зростанню регіонів, розвитку дійсної (а не фіктивної) демократії, розширенню впливу об'єднаних територіальних громад на справи загальнодержавного значення та посилить участь громадськості у процесі здійснення публічного управління. Однак, не дивлячись на всі суттєві переваги здійснення децентралізації публічної влади та формування спроможних територіальних громад в Україні, існує відкритий і прихований (завуальований) опір, а також різного роду ускладнення у процесі втілення відповідних змін. Причинами такого супротиву й ускладнень є:

- розпливчастість загальнодержавного бачення кінцевого результату від реформування територіальної організації влади й об'єднання територіальних громад;
- відсутність конституційно-правової основи здійснення децентралізації публічної влади, реформування місцевого самоврядування та зміни адміністративно-територіального устрою країни;
- наявність дрібновласницького й особисто-корисливого інтересу в більшості громадян, які задіяні у публічно-владних процесах держави (наприклад, депутати Верховної Ради України і місцевих рад, представники державних адміністрацій) та в приватному секторі (фермери, земельні магнати, власники великих підприємств й ін.);
- низький рівень довіри до публічної влади і її представників, а також практична зневіреність у законності і правопорядності того, що наразі відбувається в Україні та в успішному завершенні запланованого реформування;
- нерозуміння й однобічне оцінювання процесу децентралізації і добровільного об'єднання територіальних громад з боку громадськості, як наслідок, практичне несприйняття і небажання ними таких змін та перетворень;
- морально-психологічний і фінансово-економічний тиск осіб, зацікавлених у зриві реформ, що наразі проводяться в Україні тощо [14, с. 49].

Новосформована влада в нашій державі прикладає всі можливі зусилля (здебільшого на законодавчому рівні) з метою пришвидшення процесу об'єднання територіальних громад та забезпечення більш-менш рівномірного соціально-економічного розвитку регіонів. Відповідно заявлено, що процес об'єднання громад повинен завершитися до кінця 2020 р., допомогою в якому мають слугувати нові перспективні плани формування територій громад.

Ще у 2015 р., зважаючи на ознаки спроможності територіальних громад, до Кабінету Міністрів України на затвердження подали свої перспективні плани 23 області країни, крім Закарпатської. Загальна кількість громад, яку запропонували обласні державні адміністрації в перспективних планах (без Закарпатської області та Автономної Республіки Крим, тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей) становила 1429, що загалом відповідало експертним прогнозам [56, с. 50]. При цьому чисельність об'єднаних територіальних громад у кожній області різна, що ніяк не корелює з площею та населенням регіону. Найменшу кількість об'єднаних територіальних громад запропоновано утворити в Луганській області (не враховуючи тимчасово окуповані території) – 24, а найбільшу – в Львівській області – 160. Різниця між областями становить 6,5 разів. З урахуванням цього середня кількість об'єднаних територіальних громад по областях України має становити 60.

Аналіз сформованих в областях перспективних планів показав, що далеко не всі вони ідеальні, оскільки більшість із них не охоплюють усієї території області, що фактично порушує п. 1 ст. 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [41]. Тобто в кожній області залишилися певні «сірі плями», на території яких поки що відсутній варіант будь-якого об'єднання. За умови врахування цього фактору кількість об'єднаних територіальних громад, які можуть бути утворені в областях, може досягти 2-2,5 тис. На думку деяких вчених, найбільш коректними та такими, що відповідають дійсності є лише два перспективні плани – Луганської та Донецької областей, відповідальними за формування та затвердження яких були обласні військово-цивільні адміністрації [10]. Як наслідок, Кабінет Міністрів України не погодив у повному обсязі всі перспективні плани і визнав спроможними близько 66% (957) запропонованих об'єднаних громад. На решту території областей урядом було дано розпорядження продовжити розробку перспективних планів, у межах територій поза проектних об'єднаних громад, які були вже погоджені.

Сьогодні ж перспективні плани досі не реалізовані повною мірою через недотримання територіальних меж, що були визначені при підготовці проектів об'єднання, відсутність

грунтового соціально-економічного аналізу рівня розвитку громад, неврахування культурно-етнічних й історичних особливостей громад тощо. Більше того, самі обласні ради часто з тих чи інших причин блокують прийняття рішень щодо ухвалення таких планів. У результаті громади об'єднуються незалежно від перспективних планів, які просто не здатні взяти на себе передбачені законодавством повноваження, оскільки не мають для цього відповідних ресурсів [14, с. 54]. З цього приводу перший заступник Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України В. Негода, з яким ми повністю погоджуємося, говорить: «Важливо, щоб громади формувалися у відповідності до перспективних планів. Це аж ніяк не заперечує добровільності об'єднання, а лише дає змогу нікого не залишити поза реформою і наближує громаду, створену за перспективним планом, до рівня спроможної. Багато тих громад, які формувалися раніше без дотримання перспективних планів, сьогодні здійснюють приєднання до себе нових рад, як це раніше і передбачалося. Є і ті, хто об'єднався, але до спроможності там ще далеко. Причина знову ж таки у тому, що не дослухалися і формувалися без врахування бачення перспективного плану. Це помилковий шлях. Ті, хто його пройшов, вже у цьому переконалися. Але ми не ідеалізуємо затвержені перспективні плани, які часто в регіонах підлаштовували під утворені об'єднані територіальні громади, щоб останні отримали статус спроможних. З іншого боку, багато запропонованих у перспективних планах громад є результатом політичних рішень, що приймалися обласними радами і далекі від прагматичних розрахунків» [31].

З урахуванням вищевикладеного, хотілося б навести наступні статистичні дані. У 2015 р. було утворено 159 об'єднаних територіальних громад, наприкінці 2016 р. об'єднаних громад нараховувалось 366, у 2017 р. – 665 громад, у 2018 р. – 876 громад, у 2019 р. – 1029 громад. Не дивлячись на повільні темпи об'єднання територіальних громад в Україні, із кожним роком спостерігається тенденція до збільшення їх кількості у 1,5-2 рази (див Рис. 2.5.) [29].

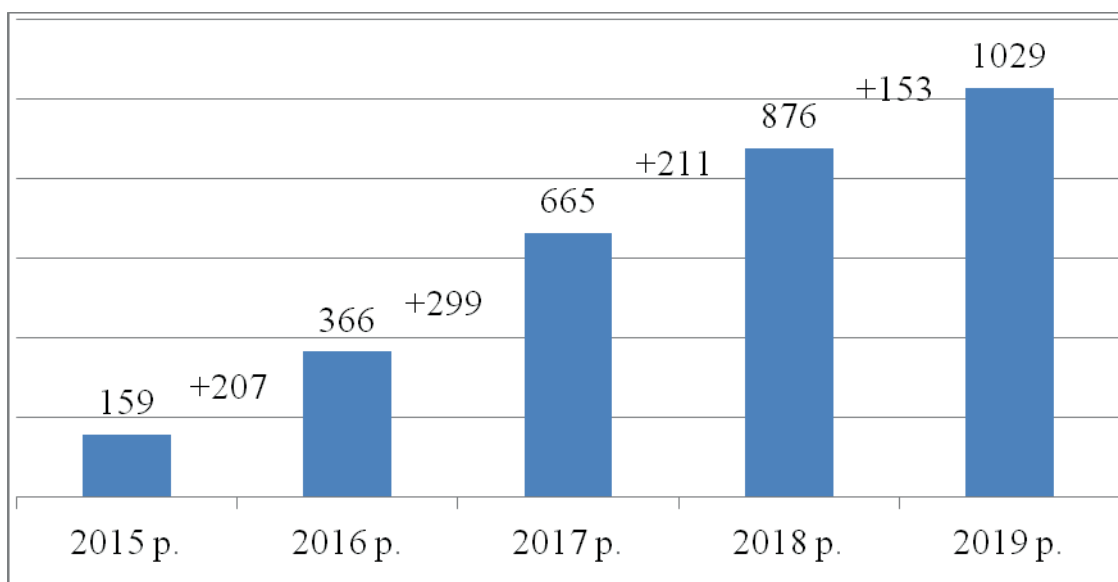


Рис. 2.5. Кількість і динаміка об'єднання територіальних громад в Україні за 2015-2019 рр. [29]

Сьогодні найбільшу кількість об'єднаних територіальних громад сформовано в Дніпропетровській (74), Черкаській (60) та Запорізькій (60) областях, а найменшу – в Донецькій (19) і Закарпатській (19) областях (див. Таблиця 2.1.) [32]. Таку різницю в 55

об'єднаних громад на території однієї держави важко пояснити, при цьому мова йде не лише про специфіку географічного розташування тієї чи іншої громади, рівень соціально-економічного розвитку областей, наявність на території країни військового конфлікту тощо. Це ще загальнонаціональна проблема сприйняття населенням необхідності й важливості змін, яка реально впливає на процес об'єднання громад та подальшу їх розбудову.

Таблиця 2.1

**Кількість об'єднаних територіальних громад по областях України
за 2015-2019 рр.**

Область	Кількість ОТГ				
	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2019 р.
Вінницька	2	21	34	37	48
Волинська	5	15	40	50	54
Дніпропетровська	15	34	56	62	74
Донецька	3	5	9	10	19
Житомирська	9	32	45	56	57
Закарпатська	2	3	6	6	19
Запорізька	6	16	36	44	60
Івано-Франківська	3	11	23	35	39
Київська	1	2	9	18	33
Кіровоградська	2	5	13	24	27
Луганська	2	4	8	22	24
Львівська	16	22	35	40	41
Миколаївська	0	19	28	42	43
Одеська	8	12	25	31	37
Полтавська	12	18	39	45	57
Рівненська	5	18	25	38	47
Сумська	1	14	28	35	38
Тернопільська	26	36	40	49	53
Харківська	0	4	12	19	24
Херсонська	1	11	26	34	37
Хмельницька	22	26	39	45	51
Черкаська	3	6	26	54	60
Чернівецька	10	16	26	33	37
Чернігівська	5	16	37	47	50
Всього	159	366	665	876	1029

В цілому, наприкінці 2019 р. в Україні майже 4,7 тис. територіальних громад сформували 1029 об'єднаних громад (42,9% від загальної кількості рад базового рівня станом на 1 січня 2015 р., без врахування тимчасово окупованих територій), водночас більше 6,2 тис. громад залишаються поки що необ'єднаними (57,1% від загальної кількості рад базового рівня станом на 1 січня 2015 р., без врахування тимчасово окупованих територій) [29].

Основними чинниками, що впливають на темпи об'єднання громад в Україні є:

- особливості географічного (територіального) розташування громад;
- активна чи пасивна громадська позиція мешканців громад;
- супротив або ініціативність місцевої влади (відсутність або наявність місцевого лідера) територіальної громади;
- лобіювання інтересів окремих політичних партій, груп, бізнесу;
- обсяги ресурсних баз територіальних громад;
- демографічний стан територіальних громад;
- нерозуміння або не усвідомлення громадськістю необхідності й невідворотності процесу об'єднання територіальних громад;
- морально-психологічний та фінансово-економічний тиск осіб, зацікавлених у проведенні чи зриві реформ, що мають відбутися [11, с. 14-15].

Окремо треба зазначити, що на початку процесу побудови спроможних територіальних громад в Україні, у контексті адміністративно-територіального поділу, мова йшла про такий принцип як «один район – одна громада». Значення цієї ідеї полягало у тому, що громади, котрі об'єднуються у такий спосіб будуть географічно і соціально-економічно потужними первинними суб'єктами місцевого самоврядування із достатньою ресурсною базою. Тим більш таке формування об'єднаних громад, враховуючи сучасні політико-правові й соціально-культурні умови, запобіжить суттєвому зміщенню у самоідентифікації людей та дезінтеграції країни в цілому, яка зараз перебуває у складному національному, економічному та військовому становищах. Оскільки на сьогодні в Україні більшість районів є дотаційними із слабко розвинутою виробничо-соціальною інфраструктурою, відтак, можливість формування на їх територіях декількох спроможних територіальних громад (а частіш за все десятків громад) практично відсутня, у зв'язку із недостатньою ресурсною базою для подальшого забезпечення самодостатності таких громад. Та про це більш докладніше у наступному розділі.

Враховуючи вищенаведені дані стосовно формування об'єднаних територіальних громад у розрізі регіонів, можна вивести загальний рейтинг областей України відносно цього процесу, в якому поки що станом на 15 березня 2020 р. лідерами є Житомирська, Дніпропетровська та Чернігівська області. У свою чергу, такі області як Закарпатська, Вінницька та Кіровоградська області замикають даний рейтинг (див. Таблиця 2.2.) [32]. Одразу ж підкреслимо, що цей рейтинг не є сталим, і дані, які в ньому вказані можуть ще змінюватися в залежності від подальшої якості процесу об'єднання територіальних громад в Україні.

Таблиця 2.2

Рейтинг областей України щодо об'єднання територіальних громад відповідно до загальних параметрів (станом на 15 березня 2020 р.) [32]

Місце	Область	Кількість ОТГ (+)*	Кількість рад, що об'єдналися	Площа ОТГ (кв.км)	Населення ОТГ (осіб)
1	Житомирська	56 (+3)	436	20 424,33	843 028
2	Дніпропетровська	71 (+4)	245	23 157,3	943 275
3	Чернігівська	50	372	20 570,16	502 223
4	Хмельницька	51 (+2)	376	12 943,53	579 696
5	Запорізька	56 (+5)	214	20 623,24	573 747
6	Волинська	54	235	11 802,08	604 561
7	Сумська	38	185	10 376,2	757 042
8	Донецька	13 (+6)	113	7 146,02	383 225

продовження таблиці 2.2

9	Чернівецька	37 (+2)	135	4 081,24	378 311
10	Тернопільська	54 (+1)	316	6 901,34	677 957
11	Миколаївська	42 (+1)	149	12 948,99	324 506
12	Луганська	18 (+6)	97	8 901,71	180 399
13	Рівненська	45 (+2)	153	8 188,67	377 678
14	Івано-Франківська	39 (+1)	181	4 124,45	717 376
15	Харківська	23 (+1)	120	8 012,34	381 821
16	Полтавська	53 (+4)	204	10 760,71	437 248
17	Херсонська	33 (+4)	124	11 341,18	302 550
18	Черкаська	57 (+3)	228	302 550	349 466
19	Одеська	37 (+2)	170	12 455,7	388 171
20	Київська	24 (+9)	167	6 062,2	452 445
21	Львівська	41 (+3)	184	5 386,08	378 964
22	Закарпатська	17 (+3)	72	1 971,68	298 145
23	Вінницька	46 (+4)	184	6 619,8	788 446
24	Кіровоградська	27	81	6 050,35	161 543
Всього		982 (+66)	4 741	249 642,77	11 781 823

* об'єднані територіальні громади, які очікують рішення ЦВК про призначення перших місцевих виборів

У цьому рейтингу Миколаївська область посідає 11 місце (до речі, за роки реформування місцевого самоврядування ця область не опускалася нижче 13-14 місця, водночас не піднімалася вище 6-7 місця), на території якої вже функціонує 42 об'єднанні територіальні громади та 1 чекає рішення ЦВК про призначення перших місцевих виборів. Сьогодні 47,3% від загальної площі області не зайнято об'єднаними громадами, тому їх кількість може ще збільшитись. Цікаво, що відповідно до затвердженого 8 вересня 2015 р. Кабінетом Міністрів України Перспективного плану формування територій громад Миколаївської області, передбачалося створення лише 32 об'єднаних територіальних громад. У липні 2017 р. були внесені зміни до цього плану, відповідно до яких в Миколаївській області має бути сформовано 40 об'єднаних громад (див. Таблиця 2.3.).

Таблиця 2.3

Перелік спроможних громад згідно із Перспективним планом формування територій громад Миколаївської області (станом на 19 липня 2017 р.) [44]

№	Назва ОТГ	Назва населеного пункту – адміністративного центру ОТГ	Назва району чи міста обласного значення, до якого входить адміністративний центр ОТГ
	Арбузинська	смт Арбузинка	Арбузинський район
	Благодатненська	с. Благодатне	Арбузинський район
	Баштанська	м. Баштанка	Баштанський район
	Мар'ївська	с. Мар'ївка	Баштанський район
	Привільненська	с. Привільне	Баштанський район

	Березанська	смт Березанка	Березанський район
	Коблівська	с. Коблеве	Березанський район
	Березнегуватська	смт Березнегувате	Березнегуватський район
	Братська	смт Братське	Братський район
	Веселинівська	смт Веселинове	Веселинівський район
	Воскресенська	смт Воскресенське	Вітовський район
	Галицинівська	с. Галицинове	Вітовський район
	Первомайська	смт Первомайське	Вітовський район
	Шевченківська	с. Шевченкове	Вітовський район
	Бузька	с. Бузьке	Вознесенський район
	Дорошівська	с. Дорошівка	Вознесенський район
	Олександрівська	смт Олександрівка	Вознесенський район
	Прибужанівська	с. Прибужани	Вознесенський район
	Врадіївська	смт Владіївка	Врадіївський район
	Доманівська	смт Доманівка	Доманівський район
	Мостівська	с. Мостове	Доманівський район
	Єланецька	смт Єланець	Єланецький район
	Казанківська	смт Казанка	Казанківський район
	Кривоозерська	смт Криве Озеро	Кривоозерський район
	Веснянська	с-ще Весняне	Миколаївський район
	Нечаянська	с. Нечаяне	Миколаївський район
	Ольшанська	смт Ольшанське	Миколаївський район
	Михайлівська	с. Михайлівка	Миколаївський район
	Радсадівська	с. Радісний Сад	Миколаївський район
	Новобузька	м. Новий Буг	Новобузький район
	Новоодеська	м. Нова Одеса	Новоодеський район
	Костянтинівська	с. Костянтинівка	Новоодеський район
	Бузька	с. Бузьке	Новоодеський район
	Снігурівська	м. Снігурівка	Снігурівський район
	Куцурубська	с. Куцуруб	Очаківський район
	Чорноморська	с. Чорноморка	Очаківський район
	Кам'яностівська	с-ще Кам'яний Міст	Первомайський район
	Вознесенська	м. Вознесенськ	м. Вознесенськ
	Первомайська	м. Первомайськ	м. Первомайськ
	Южноукраїнська	м. Южноукраїнськ	м. Южноукраїнськ

На разі Перспективний план формування територій громад Миколаївської області, що передбачає вже 45 об'єднаних громад, знаходиться на доопрацюванні в Миколаївській обласній державній адміністрації, котрий разом з іншими планами областей буде покладено в основу нового адміністративно-територіального устрою України. При цьому, як сказав народний депутат, голова підкомітету з питань адмінтерустрою Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального

розвитку та містобудування В.Ю. Безгін, «новий адміністративно-територіальний устрій має бути затверджений вже навесні 2020 р., щоб восени цього року провести місцеві вибори на новій територіальній основі» [3].

Розглянемо більш детально вже новостворені об'єднані територіальні громади в Миколаївській області. У жовтні 2015 р. на території цієї області сформовано лише одну об'єднану громаду – Куцурубську сільську громаду, внаслідок злиття Куцурубської та Іванівської місцевих рад із селами Іванівка і Яселка. І вже 25 жовтня того ж року відбулися перші вибори у цій громаді. Через рік до Куцурубської об'єднаної громади приєдналися Дмитрівська, Острівська, Парутинська та Солончаківська сільські ради і наприкінці 2016 р. відбулися повторні перші вибори. Сьогодні Куцурубська об'єднана громада налічує 12 сіл, в яких мешкає 8 тис. людей (більше половини населення Очаківського району). Ця громада розвивається відповідно до поліцентричної моделі – в межах об'єднаної громади існує декілька сильних громад. Явно виражені центри – це села Куцуруб і Парутине. Громада сформована симетрично, населені пункти не перевищують одне одного (є незначне перевищення адміністративного центру у порівнянні з іншими населеними пунктами). Ця громада стала своєрідним прикладом для наслідування іншим громадам, які прагнуть об'єднатися і соціально-економічно зростати (при цьому не лише Миколаївської області). Цікаво, що ініціативна група Куцурубської громади, яка у подальшому її очолила, не отримувала підтримки з боку представників районної й обласної влади. І лише завдяки великому бажанню місцевого населення та цілодобовій консультативно-роз'яснювальній роботі представників уряду громада успішно пройшла шлях до об'єднання.

У 2016 р. на Миколаївщині було створено вже 18 об'єднаних громад, у 2017 р. – 9, в 2018 р. – лише 1 (Вознесенська міська об'єднана територіальна громада), в 2019 р. – 13 (див. Таблиця 2.4.) [32]. На сьогодні одна об'єднана територіальна громада (Степівська) чекає на рішення ЦВК про призначення перших виборів. Відповідно в Миколаївській області сформовано 43 об'єднані громади.

Таблиця 2.4

**Об'єднані територіальні громади Миколаївської області
за 2015-2019 рр.**

Назва ОТГ	Район, до якого входить адміністративний центр ОТГ	Дата створення	Кількість рад, що об'єдналися	Площа ОТГ	Кількість населення ОТГ
Арбузинська селищна об'єднана територіальна громада	Арбузинський район	24.12.2017	2	292,13	7893
Баштанська міська об'єднана територіальна громада	Баштанський район	18.12.2016	9	773,85	22422
Березанська селищна об'єднана територіальна громада	Березанський район	24.12.2017	5	443,77	8615
Березнегуватська селищна об'єднана територіальна громада	Березнегуватський район	30.06.2019	6	543,31	11253
Благодатненська сільська об'єднана територіальна громада	Арбузинський район	18.12.2016	6	370,0	5592

Бузька сільська об'єднана територіальна громада	Вознесенський район	18.12.2016	2	161,47	3134
Веселинівська селищна об'єднана територіальна громада	Веселинівський район	18.12.2016	5	432	11733
Веснянська сільська об'єднана територіальна громада	Миколаївський район	18.12.2016	2	104,42	4668
Висунська сільська об'єднана територіальна громада	Березнегуватський район	30.06.2019	2	225,5	2903
Вільнозапорізька сільська об'єднана територіальна громада	Новобузький район	30.06.2019	3	221,62	2667
Вознесенська міська об'єднана територіальна громада	Вознесенський район	17.08.2018	2	89,54	36167
Володимирівська сільська об'єднана територіальна громада	Казанківський район	24.12.2017	2	235,66	2729
Воскресенська селищна об'єднана територіальна громада	Вітовський район	18.12.2016	3	192,4	11113
Галицинівська сільська об'єднана територіальна громада	Вітовський район	18.12.2016	4	311,35	7642
Горохівська сільська об'єднана територіальна громада	Снігурівський район	30.06.2019	3	218,78	5561
Доманівська селищна об'єднана територіальна громада	Доманівський район	18.12.2016	3	225	8107
Дорошівська сільська об'єднана територіальна громада	Вознесенський район	30.04.2017	3	303,14	5069
Казанківська селищна об'єднана територіальна громада	Казанківський район	24.12.2017	9	704,48	12218
Калинівська сільська об'єднана територіальна громада	Єланецький район	30.06.2019	2	157,21	2016
Кам'яномостівська сільська об'єднана територіальна громада	Первомайський район	18.12.2016	3	119,78	3804
Коблівська сільська об'єднана територіальна громада	Березанський район	18.12.2016	4	264337	6400
Куцурубська сільська об'єднана територіальна громада	Очаківський район	25.10.2015	5	754,05	7796
Лоцькинська сільська об'єднана територіальна громада	Баштанський район	30.06.2019	2	171,08	2618
Мигіївська сільська об'єднана територіальна громада	Первомайський район	30.06.2019	3	243,03	5009
Михайлівська сільська об'єднана територіальна громада	Миколаївський район	11.12.2016	2	447,11	2824
Мішково-Погорілівська сільська об'єднана територіальна громада	Вітовський район	22.12.2019	2	171,09	8088
Мостівська сільська об'єднана територіальна громада	Доманівський район	11.12.2016	3	334,18	3620

продовження таблиці 2.4

Нечаянська сільська об'єднана територіальна громада	Миколаївський район	18.12.2016	2	203,8	3565
Новобузька міська об'єднана територіальна громада	Новобузький район	30.06.2019	2	406,3	1834
Новомар'ївська сільська об'єднана територіальна громада	Братський район	30.06.2019	4	225,85	2486
Новополтавська сільська об'єднана територіальна громада	Новобузький район	29.10.2017	2	142,39	3024
Олександрівська селищна об'єднана територіальна громада	Вознесенський район	11.12.2016	3	288,49	9239
Ольшанська селищна об'єднана територіальна громада	Миколаївський район	18.12.2016	2	57,06	5874
Прибужанівська сільська об'єднана територіальна громада	Вознесенський район	11.12.2016	5	363,6	7904
Прибузька сільська об'єднана територіальна громада	Доманівський район	24.12.2017	3	300,86	5160
Радсадівська сільська об'єднана територіальна громада	Миколаївський район	24.12.2017	3	205,72	4227
Снігурівська міська об'єднана територіальна громада	Снігурівський район	30.06.2019	9	630,1	23697
Софіївська сільська об'єднана територіальна громада	Новобузький район	30.06.2019	2	236,78	3626
Степівська сільська об'єднана територіальна громада*	Миколаївський район		4	348,98	6364
Сухоеланецька сільська об'єднана територіальна громада	Новоодеський район	30.06.2019	2	129,04	1837
Чорноморська сільська об'єднана територіальна громада	Очаківський район	11.12.2016	2	385,88	3581
Шевченківська сільська об'єднана територіальна громада	Вітовський район	18.12.2016	5	296,81	10399
Широківська сільська об'єднана територіальна громада	Снігурівський район	24.12.2017	2	217,1	3521

* чекає на рішення ЦВК про призначення перших виборів

Як вже зазначалося вище, Перспективний план формування територій громад Миколаївщини доопрацьовується спеціалістами Миколаївської обласної державної адміністрації. Ці зміни передбачають укрупнення та переформатування деяких об'єднаних територіальних громад. Тому що, наявний об'єм ресурсів дрібних об'єднаних територіальних громад є недостатнім для забезпечення їх фінансової самодостатності та реалізації серйозних проектів, а лише вистачає на покриття витрат на утримання управлінського апарату громади. Крім того, маленькі об'єднані громади є нецікавими для інвесторів, особливо іноземних, а у більш масштабній за територією об'єднаній громаді можливостей реалізовувати різного роду проекти набагато більше. Планується в області укрупнити і райони – замість 19 існуючих залишити 4 райони. Проте, питання, як правильно зробити

цей розподіл, щоб не постраждали інтереси жодної громади, залишається відкритим. У Міністерстві розвитку громад та територій України наголошують на тому, що «нові перспективні плани мають стати своєрідними інтерактивними картами майбутніх громад, на яких буде змодельована оптимальна мережа інфраструктури, необхідна для надання публічних послуг, викладені фінансові розрахунки тощо». У Міністерстві переконані, що коли громади побачать свої перспективи і зрозуміють, що навіть «бідні» громади після об'єднання матимуть значно більше можливостей для розвитку, вони почнуть нарешті приймати ці рішення [9].

Водночас представники різних територіальних громад області вносять власні пропозиції щодо того з ким їм краще об'єднуватися, мотивуючи це по-різному. Так, наприклад, Очаківська міська влада разом із деякими очільниками громад неодноразово ініціювали добровільне об'єднання територіальних громад з громадами-сусідами в одну Очаківську громаду з адміністративним центром у місті Очакові. Пояснюючи це значною економією місцевих бюджетних коштів на утримання управлінського апарату, які можна у подальшому направляти на розвиток самих громад. Очільник Очаківської міської ради наголошує, що «ні Куцурубська ОТГ, ні Чорноморська ОТГ, по суті, не є повністю спроможною на сьогоднішній день» [26].

Зміни до перспективного плану передбачають приєднання Галицинівської об'єднаної громади до Шевченківської об'єднаної громади Вітовського району. До речі, ця пропозиція викликала особливий спротив з боку представників Галицинівської громади, оскільки ця громада є найбагатшою в області (утворилася у 2017 р. й об'єднала 6 сіл із загальною кількістю населення понад 9 тис. людей). На її території розташовані Миколаївський глиноземний завод, порт «Ніка-тера» та інші великі бюджетоутворюючі підприємства. Ця громада одна з небагатьох, яка платить реверс державі (це також такі громади як Ольшанська, Веснянська, Благодатненська, Михайлівська). Крім того, пропонується приєднати приміське село Полігон до міста Миколаєва, село Новогригорівку до міста Вознесенська, Костянтинівку – до міста Южноукраїнська, а до міста Первомайська – п'ять сіл [7]. До складу Березанської селищної об'єднаної територіальної громади планується включити Дмитрівську, Краснопільську, Краснянську, Ташинську та Щасливську сільські ради [30]. Є й інші зміни, але всі вони у повній мірі не влаштовують мешканців тих чи інших громад, оскільки основою об'єднання є добровільність, а не жорстка вказівка обласної чи районної ради.

Однак, процес об'єднання територіальних громад в Україні затягнувся і не може тривати надалі, оскільки вже новосформовані громади у власному економічному розвитку рухаються активно вперед, тоді як інші громади застигли. Враховуючи все це, Президент України на виїзному засіданні уряду в квітні 2019 р. зазначив про можливе завершення цього процесу «зверху». При цьому мова йде не про примусове об'єднання територіальних громад, а про те, що держава у певний, визначений нею, час використає свою владу, обов'язково враховуючи різні показники спроможності громад. У результаті Верховна Рада України внесла зміни до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і відтепер: «об'єднання територіальних громад здійснюється відповідно до перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, області, які затверджуються урядом за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної обласної державної адміністрації» [39].

Отже, враховуючи вищевикладене можна підсумувати, що наразі процес об'єднання територіальних громад на Миколаївщині, як і в інших областях, призупинено. Обласній державній адміністрації направлено на доопрацювання Перспективний план формування територій громад Миколаївщини. На території області вже сформовано 42 об'єднанні громади (більше половини від загальної площі області) та одна громада чекає на рішення ЦВК про призначення перших виборів. У подальшому планується сформувати 45 об'єднаних громад та укрупнити райони області (звести їх кількість до 4).

Висновки та узагальнення до розділу II

Нормативно-правове забезпечення процесу об'єднання територіальних громад в Україні характеризується фрагментарністю, без чітко вираженої єдиної стратегічної лінії. У більшості випадків нормативні акти приймалися для впровадження і розвитку окремих індивідуальних проектів у різних регіонах країни, без зв'язку з іншими документами правового характеру, часто суперечачи один одному. З метою усунення існуючих недоліків юридичного характеру в процесі об'єднання територіальних громад необхідно удосконалити вітчизняну законодавчу базу та на її основі переформувувати адміністративно-територіальний поділ України, «зверху» завершити процес об'єднання територіальних громад.

Представницькі органи об'єднаних громад формуються на основі місцевих виборів, шляхом таємного голосування, керуючись загальним, рівним та прямим виборчим правом. Місцеві вибори проводяться одночасно за трьома виборчими системами, кожна з яких викликає низку запитань та спричинює безліч проблем. Для їх розв'язання необхідно ґрунтовно і раціонально підходити до внесення змін у нещодавно прийнятий Виборчий кодекс України та інші супутні нормативно-правові акти, враховуючи національні особливості й іноземний досвід, а також часові межі щодо можливості змінювати виборче законодавство. Потрібно також проводити загально-масштабну популяризацію необхідності й важливості місцевих виборів та участі населення у них, доведення до відома громадян конституційно-правових засад організації та проведення таких виборів у доступний і зрозумілий для них спосіб.

Сьогодні на території Миколаївської області сформовано 42 об'єднанні громади (більше половини від загальної площі області) та одна громада чекає на рішення ЦВК про призначення перших виборів. Відповідно до останніх змін Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» відтепер всі громади мають об'єднуватися згідно із ново затвердженими Перспективними планами формування територій громад. На Миколаївщині пропонується утворити 45 таких громад. Поки всі плани знаходяться на доопрацюванні у відповідних обласних державних адміністраціях, процес об'єднання громад по регіонам призупинено.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Агранофф Р. Аналіз закону про місцеве самоврядування / Р. Агранофф [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pdp.org.ua/analytics/local-government/1001-31a-a5>.
2. Ахтенберг Н. Государственное право Германии / Н. Ахтенберг, П. Бадура и др. – Том I. – М., Институт государства и права РАН, 1994. – 312 с.
3. У Мінрегіоні обговорили перспективні плани південних областей країни // Децентралізація дає можливості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/12075>.
4. Вибори в Україні / М.І. Ставнійчук; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 1998. – 48 с.
5. Виборчий кодекс України: Закон України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#n2529>.
6. Виборчі округи та дільниці в розрізі адміністративно-територіальних одиниць [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.driv.gov.ua/ords/portal!/cm_core.cm_index?option=ext_dvk&prejim=2.
7. Депутати Миколаївської облради не дійшли згоди щодо переформатування ОТГ // Укрінформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2783235-deputati-mikolaivskoi-oblradi-ne-dijšli-zgodi-sodo-pereformatuvanna-otg.html>.
8. До кінця 2020 року процес об'єднання громад завершиться, – Мінрегіонбуд // Гаряча агрополітика [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://agropolit.com/news/13561--do-kintsya-2020-roku-protses-obyednannya-gromad-zavershitysya--minregionbud>.

9. Добровільно не можна адміністративно – як закінчити процес об'єднання громад // Децентралізація дає можливості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/news/11744>.
10. Дубровик-Рохова А.В. Доступно про децентралізацію / А.В. Дубровик-Рохова // «День». – 2015. – № 65 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://day.kyiv.ua/uk/article/ekonomika/dostupno-pro-decentralizaciyu>.
11. Емельянов В.М. Проблемы реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине: правовой и социально-территориальный аспекты / В.М. Емельянов, А.А. Шульга // *Srodkowieuropejskie Studia Polityczne*. – № 4. – 2018. – Р. 5-25.
12. Енциклопедія державного управління. Т. 8: Публічне врядування / наук.ред. кол.: В.С. Загорський, С.О. Телешун та ін.; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові України. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.
13. Емельянов В.М. Конституція України: якою їй бути? / В.М. Емельянов // *Вечерний Николаев*. – 2014. – № 96 (18 серпня) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vn.mk.ua/stories.php?id=22891>.
14. Емельянов В.М. Нормативно-правове забезпечення реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад в Україні / В.М. Емельянов, А.А. Шульга // *Наукові праці*. – 2017. – Т. 290. – Вип. 278. – С. 48-58.
15. Емельянов В.М. Нормативно-правовий супровід процесу реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад: недоліки та способи їх подолання / В.М. Емельянов, А.А. Шульга // *Наукові праці*. – 2017. – Т. 298. – Вип. 286. – С. 67-76.
16. Євтушенко О.Н. Становлення інституту місцевого самоврядування як децентралізованої публічної муніципальної влади територіальних громад в Україні: теорія та практика. / Євтушенко Олександр, Попова Тетяна, Самсонюк Олександр // *Academic journal*. Публічне управління та регіональний розвиток. – № 2. – 2018. – С. 296-321.
17. Ильинский И.П. Государственное право зарубежных социалистических стран: Учебник / И.П. Ильинский, Б.А. Страшун, В.И. Ястребов. – М : Издательство «Международные отношения», 1985. – 461 с.
18. Ібрагімова А.А. Державна політика побудови спроможних територіальних громад в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 «Місьцеве самоврядування / А.А. Ібрагімова; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Львів. регіонал. ін-т держ. управління. – Львів, 2015. – 20 с.
19. Ключковський Ю.Б. Принцип таємного голосування / Ю.Б. Ключковський // *Наукові записки НаУКМА*. – 2017. – Т. 200. – С. 32-40.
20. Конвенції про стандарти демократичних виборів, виборчих прав і свобод у державах-учасницях Співдружності Незалежних Держав від 7 жовтня 2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_622.
21. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18 грудня 1979 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207.
22. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник в 4-х томах / Под редакцией Б.А. Страшуна. – Том 1-2. – 3-е изд., обнов. и дораб. – М.: Издательство БЕК, 2000. – 784 с.
23. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96 // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
24. Конституція України: Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2011. – 1128 с.
25. Корнієнко М.І. Виборче законодавство для органів місцевого самоврядування / М.І. Корнієнко // *Політологічний словник*. – 1993. – Вип. 1. – С. 17-20.
26. Кухарська Я.О. В Очакові знову заговорили про створення однієї громади на базі району / Я.О. Кухарська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ochakiv.net/news/4561>.
27. Лавринович О.В. Конституційне забезпечення народовладдя в Україні / О.В. Лавринович // *Віче*. – 2000. – № 2(95). – С. 3-11.
28. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
29. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 січня 2020 р. // Міністерство розвитку громад та територій України [Електронний ресурс].

ресурс]. – Режим доступу : http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/184/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3_2018_12.03__1__1_.pdf.

30. На Миколаївщині доопрацьовують перспективний план формування територій ОТГ // Гурт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://gurt.org.ua/news/informator/57894/>.

31. Негода В.А. Щоб бути спроможними – краще об'єднуватися за перспективним планом. Добровільності процесу це не заперечує / В.А. Негода // Міністерство розвитку громад та територій України. – 2018. – 12 лютого [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/shhob-buti-.spromozhnimi-krashhe-ob-yednuvatisya-za-perspektivnim-planom-dobrovilnosti-protsesu-tse-ne-zaperechuye-v-yacheslav-negoda/>.

32. Об'єднання громад // Децентралізація дає можливості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://decentralization.gov.ua/gromada>.

33. Оксфордський англійський словник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oed.com/>.

34. Пашинський А.І. Нові виклики представницької демократії: 7 недоліків закону «Про місцеві вибори» та шляхи їх вирішення / А.І. Пашинський // Юридика газета. – 2015. – № 47(493) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jur-gazeta.com/publications/practice/inshe/novi-vikliki-predstavnickiy-demokratiyi-7-nedolikiv-zakonu-pro-miscevi-vibori-ta-shlyahi-yih-virishe.html>.

35. Пивоваров С.В. Я – переселенець (або живу на окупованих територіях). Як мені проголосувати на виборах? / С.В. Пивоваров [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://thetabel.com.ua/profit/24244-ya-pereselenec-abo-zhivu-na-okupovanih-teritoriyah-yak-meni-progolosuvati-na-viborah>.

36. Побережний Є.В. Аналіз представництва територіальних громад у обласних та районних радах за результатами місцевих виборів 2015 року / Є.В. Побережний [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/.pdf>.

37. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 27 грудня 2019 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.

38. Про визначення обсягу видатків для включення до бюджетного запиту за бюджетною програмою 6741020 «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» до проекту Державного бюджету України на 2020 рік: Постанова Центральної виборчої комісії від 6 вересня 2019 р. № 1904 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1904359-19>.

39. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей: Закон України від 5 грудня 2019 р. № 348-IX [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-20>.

40. Про внесення змін до постанови Центральної виборчої комісії від 13 вересня 2012 р. № 893: Постанова Центральної виборчої комісії від 5 вересня 2018 р. № 129 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=43898&what=0>.

41. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.

42. Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.

43. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF>.

44. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Миколаївської області: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2015 р. № 1002-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1002-2015-%D1%80> (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 липня 2017 р. № 491-р).

45. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>.

46. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

47. Про місцеві вибори: Закон України від 14 липня 2015 р. № 595-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 37-38. – Ст. 366.
48. Про Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів: Постанова Центральної виборчої комісії від 29 листопада 2018 р. № 234. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0234359-18>.
49. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 34. – Ст. 1167.
50. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40. – Ст. 290.
51. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
52. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо волевиявлення виборців» від 21 січня 2019 р. № 9492 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH7BO00A.html.
53. Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 20 березня 1952 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535.
54. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад (станом на 19 лютого 2020 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/reestr-19.02.2020.pdf>.
55. Словник української мови: в 11 томах / АН УРСР Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. – Т. 1. – К. : Наукова думка – 1970. – 799 с.
56. Ткачук А.Ф. Децентралізація влади: від потреби до реалізації (робочий зошит) / А.Ф. Ткачук. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2013. – 116 с.
57. Шульга А.А. Окремі аспекти проведення місцевих виборів в Україні: проблеми та способи їх вирішення / А.А. Шульга // Публічне управління та регіональний розвиток. – № 5. – 2019. – С. 669-695.
58. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Т. 1. – К. : «Укр. енцикл.», 1998. – 735 с.
59. Banaszak B. Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych / B. Banaszak. – Zakamycze, Kraków, 2004. – 667 s.
60. Banaszak B. Prawo konstytucyjne, № 88, wyd. 6 / B. Banaszak. – Warszawa, 2012. – 620 s.
61. Buczkowski J. Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej / J. Buczkowski. – Lublin: Wydawnictwo UMCS, 1998. – 370 s.
62. Emelyanov V.M. Legislative framework for the first election of deputies of village, town and city councils of united territorial communities and village, town and city mayors in Ukraine / V.M. Emelyanov, A.A. Ibragimova // Public Policy and Economic Development: Scientific and Practical Journal. – Issue 7 (11). – 2016. – P. 7-21.
63. Kodeks wyborczy. Komentarz LEX / K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz. – Warszawa: LEX (Walter Kluwer), 2014. – 1024 s.

References

1. Ahranoff, R. *Analiz zakonu pro mistseve samovriaduvannia [Analysis of the law on local self-government]*. Retrieved from <http://pdp.org.ua/analytics/local-government/1001-31a-a5> [in Ukrainian].
2. Ahtenberg, N., & Badura, P. (1994). *Gosudarstvennoe pravo Germanii [State law of Germany]*. (Vols. 1). Moscow: Institut gosudarstva i prava Ran [in Russian].
3. V Minrehioni obhovoryly perspektyvni plany pivdennykh oblastei krainy // Detsentralizatsiia daie mozhlyvosti [In the Ministry of Regional Development discussed long-term plans of the southern regions of the country]. (n.d.). *decentralization.gov.ua*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/12075> [in Ukrainian].
4. Stavniichuk, M.I. (1998). *Vybory v Ukraini [Elections in Ukraine]*. Kyiv: NAN Ukrainy. In-t derzhavy i prava im. V.M.Koretskoho [in Ukrainian].
5. Закон України Выборчы кодекс України від 19 грудня 2019 р. No 396-IX [Law of Ukraine Electoral Code of Ukraine of December 19, 2019 No 396-IX]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#n2529> [in Ukrainian].

6. Vyborchi okruhy ta dilnytsi v rozrizi administratyvno-terytorialnykh odynyts [Constituencies and polling stations in terms of administrative-territorial units]. (n.d.). *www.drv.gov.ua*. Retrieved from https://www.drv.gov.ua/ords/portal!/cm_core.cm_index?option=ext_dvk&prejim=2 [in Ukrainian].
7. Deputaty Mykolaivskoi oblrady ne diishly zghody shchodo pereformatuvannia OTH [Deputies of the Nikolaev regional council didn't reach agreement on reformatting of OTG]. (n.d.). *www.ukrinform.ua*. Retrieved from <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2783235-deputati-mikolaivskoi-oblradi-ne-dijslizgodi-sodo-pereformatuvanna-otg.html> [in Ukrainian].
8. Do kintsia 2020 roku protses obiednannia hromad zavershytsia, – Minrehionbud [By the end of 2020, the process of community unification will be completed - Ministry of Regional Development]. (n.d.). *agropolit.com*. Retrieved from <https://agropolit.com/news/13561--do-kintsya-2020-roku-protses-obyednannya-gromad-zavershytsya--minregionbud> [in Ukrainian].
9. Dobrovilno ne mozhna administratyvno – yak zakinchty protses obiednannia hromad [Voluntarily can not be administrative - how to complete the process of community unification // Decentralization provides opportunities]. (n.d.). *decentralization.gov.ua*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/news/11744> [in Ukrainian].
10. Dubrovyyk-Rokhova, A.V. (2015). Dostupno pro detsentralizatsiiu [Available on decentralization]. «Den» – «Day», 65. Retrieved from <https://day.kyiv.ua/uk/article/ekonomika/dostupno-pro-decentralizaciyu> [in Ukrainian].
11. Emelianov, V.M., & Shulga, A.A. (2018). Problemy reformirovaniya mestnogo samoupravleniya i territorialnoy organizatsii vlasti v Ukraine: pravovoy i sotsialno-territorialnyy aspekti [Problems of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine: legal and socio-territorial aspects]. *Srodkowoeuropejskie Studia Polityczne*, 4, (pp. 5-25) [in Russian].
12. Zahorskyi, V.S., & Teleshun, S.O. (Ed.). (2011). Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedia of Public Administration]. *Publichne vriaduvannia – Public governance*, (Vols. 8). Lviv: LRIDU NADU [in Ukrainian].
13. Iemelianov, V.M. (2014). Konstytutsiia Ukrainy: yakoiu yii buty? [The Constitution of Ukraine: what should it be like?]. *Vechernyi Nikolaev – Evening Nikolaev*, 96 (18). Retrieved from <http://www.vn.mk.ua/stories.php?id=22891> [in Ukrainian].
14. Iemelianov, V.M., & Shulha, A.A. (2017). Normatyvno-pravove zabezpechennia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta obiednannia terytorialnykh hromad v Ukraini [Normative and legal support of local self-government reform and unification of territorial communities in Ukraine]. *Naukovi pratsi – Scientific works*, (Vols. 290), 278, (pp. 48-58) [in Ukrainian].
15. Iemelianov, V.M., & Shulha, A.A. (2017). Normatyvno-pravovyi suprovid protsesu reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta obiednannia terytorialnykh hromad: nedoliky ta sposoby yikh podolannia [Normative-legal support of the process of reforming local self-government and unification of territorial communities: shortcomings and ways to overcome them]. *Naukovi pratsi – Scientific works*, (Vols. 298), 286, (pp. 67-76) [in Ukrainian].
16. Ievtushenko, O., Popova, T., & Samsoniuk, O. (2018). Stanovlennia instytutu mistsevoho samovriaduvannia yak detsentralizovanoi publichnoi munitsypalnoi vlady terytorialnykh hromad v Ukraini: teoriia ta praktyka [Formation of the institution of local self-government as a decentralized public municipal authority of territorial communities in Ukraine: theory and practice]. *Academic journal. Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok – Academic journal. Public administration and regional development*, 2, (pp. 296-321) [in Ukrainian].
17. Ilinskiy, I.P., Strashun, B.A., & Yastrebov, V.I. (1985). *Gosudarstvennoe pravo zarubezhnykh sotsialisticheskikh stran [State law of foreign socialist countries]*. Moscow: Izdatelstvo «Mezhdunarodnyie otnosheniya» [in Russian].
18. Ibrahimova, A.A. (2015). Derzhavna polityka pobudovy spromozhnykh terytorialnykh hromad v Ukraini [State policy of building affluent territorial communities in Ukraine]. *Extended of candidate's thesis*. Lviv: Lviv. rehional. in-t derzh. Upravlinnia [in Ukrainian].
19. Kliuchkovskiy, Yu.B. (2017). Pryntsyp taiemnoho holosuvannia [The principle of secret ballot]. *Naukovi zapysky NaUKMA – Scientific Notes of NaUKMA*, (Vols. 200), (pp. 32-40) [in Ukrainian].
20. Konventsii pro standarty demokratychnykh vyboriv, vyborchykh prav i svobod u derzhavakh-uchasnytsiakh Spivdruzhnosti Nezalezhykh Derzhav vid 7 zhovtnia 2002 r. [Convention on Standards for Democratic Elections, Voting Rights and Freedoms in the Member States of the Commonwealth of Independent States of October 7, 2002]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_622 [in Ukrainian].

21. Konventsiiia Orhanizatsii Obiednanykh Natsii pro likvidatsiiu vsikh form dyskryminatsii shchodo zhinok vid 18 hrudnia 1979 r. [United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women of 18 December 1979]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207 [in Ukrainian].
22. Strashun, B.A. (Ed.). (2000). *Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnykh stran [Constitutional (state) law of foreign countries]*. (Vols. 1-2). (3rd ed., rev.). Moscow: Izdatelstvo [in Russian].
23. Zakon Ukrainy Konstytutsiia Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r. No 254/96 [Law of Ukraine Constitution of Ukraine of June 28, 1996 No 254/96]. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 30 [in Ukrainian].
24. Tatsii, V.Ia., Petryshyn, O.V., & Barabash, Yu.H. (Ed.). (2011). *Konstytutsiia Ukrainy: Naukovo-praktychnyi komentar [The Constitution of Ukraine: Scientific and practical commentary]*. (2nd ed., rev.). Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
25. Korniienko, M.I. (1993). Vyborche zakonodavstvo dlia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [Electoral legislation for local governments]. *Politolohichnyi slovnyk – Political Science Dictionary*, 1, (pp. 17-20) [in Ukrainian].
26. Kukharska, Ya.O. V Ochakovi zнову zahovoryly pro stvorennia odniiei hromady na bazi raionu [In Ochakov, they started talking again about creating a community on the basis of the district]. *ochakiv.net*. Retrieved from <http://ochakiv.net/news/4561> [in Ukrainian].
27. Lavrynovych, O.V. (2000). Konstytutsiine zabezpechennia narodovladdia v Ukraini [Constitutional provision of democracy in Ukraine]. *Viche – Viche*, 2(95), (pp. 3-11) [in Ukrainian].
28. Mizhnarodnyi pakt pro hromadianski i politychni prava vid 16 hrudnia 1966 r. [International Covenant on Civil and Political Rights of December 16, 1966]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043 [in Ukrainian].
29. Monitorynh protsesu detsentralizatsii vlady ta reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia stanom na 10 sichnia 2020 r. [Monitoring of the process of decentralization of power and reform of local self-government as of January 10, 2020]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from http://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/184/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3_2018_12.03__1__1_.pdf [in Ukrainian].
30. Na Mykolaivshchyni dopratsovuiut perspektyvnyi plan formuvannia terytorii OTH [In Mykolayiv region, a long-term plan for the formation of OTG territories is being finalized]. *gurt.org.ua*. Retrieved from <https://gurt.org.ua/news/informator/57894/> [in Ukrainian].
31. Nehoda, V.A. (2018). *Shchob buty spromozhnymy – krashche obiednuvatysia za perspektyvnym planom. Dobrovilnosti protsesu tse ne zaperechuie [To be able, it is better to unite according to a long-term plan. This does not deny the voluntariness of the process]*. Retrieved from <http://www.minregion.gov.ua/decentralization/presentation/shhob-butii-spromozhnyimi-krashhe-ob-yednuvatysia-za-perspektivnim-planom-dobrovilnosti-protsesu-tse-ne-zaperechuye-v-yacheslav-negoda/> [in Ukrainian].
32. Obiednannia hromad [Association of communities]. *decentralization.gov.ua*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/gromada> [in Ukrainian].
33. Oksfordskyi anhliiskyi slovnyk [Oxford English Dictionary]. *www.oed.com*. Retrieved from <http://www.oed.com> [in Ukrainian].
34. Pashynskiy, A.I. (2015). Novi vyklyky predstavnytskii demokratii: 7 nedolikh zakonov «Pro mistsevi vybory» ta shliakhy yikh vyrishennia [New challenges to representative democracy: 7 shortcomings of the law «On local elections» and ways to solve them]. *Yurydychna hazeta – Legal newspaper*, 47(493). Retrieved from <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/novi-vikliki-predstavnickiy-demokratiyi-7-nedolikh-zakonu-pro-miscevi-vibori-ta-shlyahi-yih-viriske.html> [in Ukrainian].
35. Pyvovarov, S.V. *Ya – pereselenets (abo zhyvu na okupovanykh terytoriiakh). Yak meni proholosuvaty na vyborakh? [I am an immigrant (or live in the occupied territories). How do I vote in an election?]*. Retrieved from <https://thetabel.com.ua/profit/24244-ya-pereselenec-abo-zhyvu-na-okupovanih-teritoriyah-yak-meni-proholosuvaty-na-viborah> [in Ukrainian].
36. Poberezhnyi, Ye.V. *Analiz predstavnytstva terytorialnykh hromad u oblasnykh ta raionnykh radakh za rezultatamy mistsevykh vyboriv 2015 roku [Analysis of the representation of territorial communities in regional and district councils according to the results of local elections in 2015]*. Retrieved from <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/.pdf> [in Ukrainian].
37. Poiasniuvalna zapyska do proektu Zakonu Ukrainy Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady) vid 27 hrudnia 2019 r. [Explanatory note to the draft Law of Ukraine

On Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the decentralization of power) of December 27, 2019]. *w1.c1.rada.gov.ua*. Retrieved from https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 [in Ukrainian].

38. Постанова Тсентралної виборчої комісії Про визначення обсягу видатків для включення до бюджетного запиту за бюджетною програмою 6741020 «Subventsiiia z derzhavnoho biudzhetu mistsevym biudzhetam na provedennia vyboriv deputativ mistsevyykh rad ta silskykh, selyshchnykh, miskykh holiv» до проекту Derzhavnoho biudzhetu Ukrainy na 2020 rik vid 6 veresnia 2019 r. No 1904 [Resolution of the Central Election Commission On determining the amount of expenditures for inclusion in the budget request under budget program 6741020 «Subvention from the state budget to local budgets for elections of deputies of local councils and village, town, city mayors» to the draft State Budget of Ukraine for 2020 of September 6, 2019 No 1904]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1904359-19> [in Ukrainian].

39. Закон України Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування території громад Автономної Республіки Крим, області від 5 грудня 2019 р. No 348-ІКх [Law of Ukraine On amendments to the Law of Ukraine «On Voluntary Association of Territorial Communities» to simplify the procedure for approval of long-term plans for the formation of communities of the Autonomous Republic of Crimea, regions of December 5, 2019 No 348-IX]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-20> [in Ukrainian].

40. Постанова Тсентралної виборчої комісії Про внесення змін до постанови Тсентралної виборчої комісії від 13 вересня 2012 р. No 893 від 5 вересня 2018 р. No 129 [Resolution of the Central Election Commission On amendments to the resolution of the Central Election Commission of September 13, 2012 No 893 of September 5, 2018 No 129]. *www.cvk.gov.ua*. Retrieved from <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=43898&what=0> [in Ukrainian].

41. Закон України Про добровільне об'єднання територіальних громад від 5 лютого 2015 р. No 157-VIII [Law of Ukraine On voluntary association of territorial communities of February 5, 2015 No 157-VIII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 13 [in Ukrainian].

42. Постанова Кабінету Міністрів України Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року від 6 серпня 2014 р. No 385 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the state strategy of regional development for the period up to 2020 of August 6, 2014 No 385]. *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> [in Ukrainian].

43. Постанова Кабінету Міністрів України Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад від 8 квітня 2015 р. No 214 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the Methodology for the formation of affluent territorial communities of April 8, 2015 No 214]. *zakon4.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].

44. Розпорядження Кабінету Міністрів України Про затвердження перспективного плану формування території громад Миколаївської області від 8 вересня 2015 р. No 1002-р [The Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine About the statement of the perspective plan of formation of territories of communities of the Nikolaev area of September 8, 2015 No 1002-r]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1002-2015-%D1%80> [in Ukrainian].

45. Розпорядження Кабінету Міністрів України Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 18 червня 2014 р. No 591-р [The Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the action plan for the implementation of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine of June 18, 2014 No 591-r]. *zakon4.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80> [in Ukrainian].

46. Закон України Про місцеве самоврядування від 21 травня 1997 р. No 280/97-VR [Law of Ukraine On local self-government of May 21, 1997 No 280/97-VR]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 24 [in Ukrainian].

47. Закон України Про місцеві вибори від 14 липня 2015 р. No 595-VIII [Law of Ukraine On local elections of July 14, 2015 No 595-VIII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 24 [in Ukrainian].

48. Постанова Тсентралної виборчої комісії Про Порядок призначення першых виборів депутатів сільських, селищських, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних

sil'skykh, selyshchnykh, miskyykh holiv vid 29 lystopada 2018 r. No 234 [Resolution of the Central Election Commission On the Procedure for Appointing the First Elections of Deputies of Village, Settlement, City Councils of United Territorial Communities and Relevant Village, Settlement, and City Mayors of November 29, 2018 No 234]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0234359-18> [in Ukrainian].

49. Zakon Ukrainy Pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad vid 17 chervnia 2014 r. No 1508-VII [Law of Ukraine On cooperation of territorial communities of June 17, 2014 No 1508-VII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 34 [in Ukrainian].

50. Zakon Ukrainy Pro status deputativ mistsevykh rad vid 11 lystopada 2002 r. No 93-IV [Law of Ukraine On the status of deputies of local councils of July 11, 2002 No 93-IV]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 40 [in Ukrainian].

51. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini vid 1 kvitnia 2014 r. No 333-r [The Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine On approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine of April 1, 2014 No 333-r]. *zakon4.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> [in Ukrainian].

52. Proekt Zakonu Ukrainy Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo volevyavlennia vybortsiv vid 21 sichnia 2019 r. No 9492 [Draft Law of Ukraine On Amendments to Certain Laws of Ukraine Concerning the Expression of Will of Voters of January 21, 2019 No 9492]. *search.ligazon.ua*. Retrieved from http://search.ligazon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH7BO00A.html [in Ukrainian].

53. Protokol do Konventsii pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod vid 20 bereznia 1952 r. [Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 20 March 1952]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_535 [in Ukrainian].

54. Reiestr dohovoriv pro spivrobitnytstvo terytorialnykh hromad (stanom na 19 liutoho 2020 r.) [Register of agreements on cooperation of territorial communities (as of February 19, 2020)]. *www.minregion.gov.ua*. Retrieved from <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/reestr-19.02.2020.pdf> [in Ukrainian].

55. Bilodid, I. K. (Eds.). (1970). *Slovnnyk ukrainskoi movy [Dictionary of the Ukrainian language]*. (Vols. 1-11). Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].

56. Tkachuk, A.F. (2013). *Detsentralizatsiia vlady: vid potreby do realizatsii [Decentralization of power: from need to implementation]*. Kyiv: IKTs «Lehalnyi status» [in Ukrainian].

57. Shulha, A.A. (2019). Okremi aspekty provedennia mistsevykh vyboriv v Ukraini: problemy ta sposoby yikh vyrishennia [Some aspects of local elections in Ukraine: problems and ways to solve them]. *Publichne upravlinnia ta rehionalnyi rozvytok – Public Administration and Regional Development*, 5, (pp. 669-695) [in Ukrainian].

58. Shemshuchenko, Yu.S. (Eds.). (1998). *Iurydychna entsyklopediia [Legal Encyclopedia]*. (Vols. 1-6). Kyiv: «Ukr. entsykl.» [in Ukrainian].

59. Banaszak, B. (2004). *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*. Zakamycze, Kraków [in Polish].

60. Banaszak, B. (2012). *Prawo konstytucyjne*. Warszawa [in Polish].

61. Buczkowski, J. (1998). *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*. Lublin: Wydawnictwo UMCS [in Polish].

62. Emelyanov, V.M., & Ibragimova, A.A. (2016). Legislative framework for the first election of deputies of village, town and city councils of united territorial communities and village, town and city mayors in Ukraine. *Public Policy and Economic Development: Scientific and Practical Journal*, 7(11), (pp. 7-21) [in English].

63. Czaplicki, K.W., Dauter, B., Jaworski, S.J., Kisielwicz, A., & Rymarz, F. (2014). *Kodeks wyborczy. Komentarz LEX*. Warszawa: LEX (Walter Kluwer) [in Polish].