

УДК 342.53

В. П. Якобчук,  
к. е. н., професор, завідувач кафедри економічної теорії,  
інтелектуальної власності та публічного управління,  
Житомирський національний агроекологічний університет, м. Житомир  
ORCID ID: 0000-0003-2147-7994

А. Б. Войтенко,  
к. держ. упр., Заслужений юрист України,  
Житомирський національний агроекологічний університет, м. Житомир  
ORCID ID: 0000-0001-8661-2101

Н. С. Пугачова,  
асистент кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного  
управління, Житомирський національний агроекологічний університет, м. Житомир  
ORCID ID: 0000-0002-9101-1148

DOI: 10.32702/2306-6814.2020.3.115

## ЕФЕКТИВНІСТЬ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

V. Yakobchuk,  
PhD in Economics, Professor, Head of the Department of Economic Theory, Intellectual Property  
and Public Administration, Zhytomyr National Agroecological University, Zhytomyr  
A. Voytenko,  
PhD in Public Administration, Honored Lawyer of Ukraine,  
Zhytomyr National Agroecological University, Zhytomyr  
N. Puhachova,  
assistant of the Department of the Chair of economics theory and intellectual property,  
Zhytomyr National Agroecological University, Zhytomyr

### EFFECTIVENESS OF INSTITUTIONAL SUPPORT FOR PEOPLE'S REPRESENTATION IN TERRITORIAL COMMUNITIES

**Досліджено теоретичні основи розвитку інституту народного представництва в Україні. Проаналізовано організацію та проведення місцевих референдумів і громадських слухань. Запропоновано напрями удосконалення механізму інституційного забезпечення народного представництва в органах місцевого самоврядування, шляхи покращення організації та проведення місцевих референдумів, громадських слухань. Зроблено акцент на створенні умов ефективного використання інститутів прямої демократії з метою розвитку об'єднаних територіальних громад та реалізації дієвих інструментів реформ у становленні місцевого самоврядування. Значну увагу в статті приділено зарубіжному досвіду розвитку інститутів народного представництва на локальному рівні, підкреслено, що місцеві референдуми та слухання забезпечують реалізацію принципів народної демократії та розвиток громадської ініціативи.**

**Визначено, що становлення та розвиток інституціонального забезпечення народного представництва, у формі прямої демократії, в територіальних громадах України є соціально-значущим інститутом підвищення ефективності функціонування механізму місцевого самоврядування. Підкреслено, що інституційно оформлені і законодавчо закріплені місцеві референдуми та слухання сприяють піднесенню громадської ініціативи на місцях, зростанню соціальної активності в ОТГ і залученню кожного громадянина до самоврядного процесу.**

**Таким чином, ефективне застосування основних форм прямого народного волевиявлення в територіальних громадах через місцеві референдуми та інші засоби безпосередньої участі громадян у керівництві місцевими справами сприятиме прискоренню реформи децентралізації та демократизації українського суспільства. Стабілізація виборчого процесу і найбільш повне вираження волі електорату можливі під час подальшого розвитку політико-правової культури учасників виборчого процесу, чого можна досягти, дотримуючись загальновизнаних принципів демократичного народовладдя.**

*The theoretical foundations of the development of the Institute of People's Representation in Ukraine are investigated. The organization and holding of local referendums and public hearings are analyzed. The directions of improvement of the mechanism of institutional support of the national representation in the bodies of local self-government, ways of improving the organization and holding of local referenda, public hearings are offered. Emphasis is placed on creating the conditions for effective use of direct democracy institutions in order to develop united territorial communities and to implement effective reform tools for local self-government. Considerable attention is paid to the foreign experience of developing local representation institutions at the local level, emphasizing that local referendums and hearings ensure the implementation of the principles of popular democracy and the development of public initiative.*

*It has been determined that the establishment and development of institutional support for people's representation, in the form of direct democracy, in the territorial communities of Ukraine is a socially significant form of increasing the efficiency of functioning of the mechanism of local self-government. It is emphasized that institutionally designed and legislated local referendums and hearings contribute to raising public initiative on the ground, increasing social activity in the LTE, and involving every citizen in the self-governing process.*

*Thus, effective use of the basic forms of direct popular will in territorial communities through local referendums and other means of direct participation of citizens in the leadership of local affairs will help accelerate the reform of decentralization and democratization of Ukrainian society. Stabilization of the electoral process and the fullest expression of the will of the electorate are possible with the further development of the political and legal culture of the participants of the electoral process, which can be achieved in accordance with the generally recognized principles of democratic democracy.*

*Ключові слова: ефективність, інститути, народне представництво, пряма демократія, місцевий референдум, слухання, громада, місцеве самоврядування.*

*Key words: efficiency, institutions, people's representation, direct democracy, local referendum, hearings, community, local government.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ В ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Головною формою дійсної демократії у місцевому самоврядуванні багатьох країн світу є референдуми, проведення яких унормовується відповідними юридичними критеріями. Деякі країни, зокрема США, референдуми застосовують виключно на рівні окремих штатів та місцевих територіальних спільнот, а здійснення опитування громадян у загальнодержавному рівні законодавчо не передбачено. Варто зазначити, що на кінець XVIII ст. плебісцити практикувалися переважно на локальному рівні. Відтак остовірно відомо, що перший референдум відбувся у швейцарському кантоні Берн 1439 року [1].

Місцевий референдум визначається як безпосереднє (пряме) волевиявлення учасників територіальних громад щодо прийняття відповідних рішень з актуальних питань місцевого значення шляхом вільного голосування членів цих громад. За своєю сутністю місцеві референдуми є актом безпосередньої прямої локальної (місцевої) демократії, здійснення місцевої публічної

влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Місцевий референдум є вищою формою безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо колективного вирішення важливих питань на території помешкання громади. Він є також основним актом місцевої нормотворчості територіальної громади, який дозволяє їй брати пряму участь в управлінні місцевими справами.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ І НА ЯКІ СПИРАЮТЬСЯ АВТОРИ, ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ, КОТРИМ ПРИСВЯЧУЄТЬСЯ ОЗНАЧЕНА СТАТТЯ

Значну увагу питанням розвитку народного представництва та підвищенню ефективності форм прямої демократії на місцевому рівні приділено в наукових працях: Батанова О.В., Кампа В.М., Баймуратова М.О., Янчук А.О., Погорілка В.Ф., Федоренко В.Л. та інших науковців. В українському законодавстві створено норма-

тивно-правову основу для інституційного забезпечення проведення громадських слухань та місцевих референдумів, у складі яких є Конституція України, закони України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" та інші нормативно-правові акти.

## МЕТА СТАТТІ

Метою виконаного дослідження є запропонувати найбільш раціональні та ефективні напрями розвитку народного представництва на місцевому рівні та шляхи удосконалення інституційного забезпечення організації місцевих референдумів і громадських слухань в умовах децентралізації владних повноважень на основні аналізу проблем реалізації адміністративної реформи в Україні.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Предметом місцевого референдуму в Україні може бути, як зазначається у Законі "Про місцеве самоврядування в Україні", будь-яке питання, віднесене Конституцією України, вказаним Законом та іншими законами України до компетенції місцевого самоврядування. За змістом місцеві референдуми — фактично це автономне управління територіальними громадами з метою розв'язання зловбодених завдань місцевого самоврядування, тобто справ, що впливають із колективних інтересів та діяльності місцевих жителів-членів відповідної територіальної громади, віднесених Конституцією, законами України та статутами територіальних громад до предметів відання місцевого самоврядування, а також тих питань, що не входять до компетенції органів державної влади України. Не випадково згідно зі ст. 7 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" місцевий референдум визначається як форма вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення [4].

Місцеві референдуми, також як і всеукраїнський референдум, поділяються на декілька видів. Зокрема їх можна диференціювати за місцем і часом проведення, розрізняючи за підставами і наслідками їх проведення та іншими ознаками. Місцеві референдуми — прерогатива територіальних громад. Відповідно до ст. 143 Конституції України територіальні громади забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів. Територіальними громадами визнаються лише мешканці сіл, селищ, міст. Відтак за вказаною територіальною ознакою за місцем проведення референдуми об'єктивно поділяються лише на сільські, селищні й міські. Інші такі адміністративно-територіальні одиниці, як районні та обласні, права на здійснення референдуму згідно з Конституцією України не мають [5].

З більшості низки питань, що віднесено до компетенції місцевого самоврядування, проводяться факультативні референдуми з ініціативи місцевої ради, або на вимогу її депутатів, чи на вимогу визначеного законодавством загалу громадян України, які є постійними мешканцями території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Закон України "Про всеукраїнсь-

кий та місцеві референдуми" передбачає проведення і обов'язкових місцевих референдумів [3].

Поняття "референдум" походить від латинської (referendum — доповідь), що означає "те що повинно бути повідомлено". За умови розвитку України як демократичної держави особливого значення набуває питання реалізації установчої влади українського народу, де влада народу лише розглядається як безпосередня правотворчість народу, провідна правова категорія, ключове поняття сучасного конституціоналізму. Реальною можливістю реалізації цієї влади є закріплене у ст. 69. Конституції України право громадян брати безпосередню участь у вирішенні найважливіших питань загальнодержавного та місцевого значення за допомогою виборів, голосування та інших форм прямого народовладдя. З огляду на ефективність здійснення народом своїх владних функцій пріоритетне місце серед інших форм безпосередньої демократії посідають засади референдуму [5].

Міжнародна підтримка і закріплення у Загальній Декларації прав людини референдум зафіксовано статтею 21 Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. У сучасній Україні референдум вперше відбувся 1 грудня 1991 року, яким засвідчувався новий статус української держави, який став наслідком політико-правового документу, ухваленого позачерговою сесією Верховної Ради УРСР від 24 серпня 1991 року.

Закон України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" не містить чіткого визначення поняття "місцевий референдум". Аналіз ст. 1 Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" дає змогу говорити про те, що місцевий референдум законодавець розуміє як спосіб прийняття громадянами шляхом голосування рішень з важливих питань місцевого значення. Більш детальна дефініція цього терміну розвинута у тексті Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні". Ст. 7 цього Закону визначає місцевий референдум як форму вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення [3].

Природньо, що концептуальною позицією під час надання поняттю "місцевий референдум" мали б бути риси тріади його визначальних елементів: суть, зміст і завдання, що дало б змогу розкрити юридичну матерію цієї форми прямої демократії у місцевому самоврядуванні, повно та вичерпно дослідити основні ознаки місцевого референдуму, надати б йому чіткого, доступного визначення. Так, за своєю сутністю місцевий референдум є формою безпосередньої безпосередньої локальної демократії, здійснення місцевої публічної влади власне територіальною громадою у межах визначених адміністративно-територіальних одиниць. Місцевий референдум — це вища форма особисто-практичного виявлення волі групи осіб з метою здобуття найбільш раціонального позитивного результату зусиль місцевої громади. Він є також основним актом локальної нормотворчості територіальної громади, який дає їй змогу брати пряму участь в управлінні місцевими справами.

Пріоритетна мета референдуму — розв'язати завдання в інтересах суспільства шляхом вільного голосування на основі максимально можливого об'єктивного



усвідомлення його учасниками всіх недоліків та переваг внесеного на обговорення питання та очікуваних результатів.

Щодо громадських слухань, то для досягнення цієї мети згідно статті 13 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" територіальна громада має право спілкуватися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого рівня. Під час цих слухань члени територіальної громади наділені правом приймати пропозиції щодо питань місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування [4].

У громадських слуханнях громадяни вбачають перспективу у вирішенні свого злободенного питання, тому слухання завершуються прийомом громадян з особистих питань, який проводить міський голова, його заступники, керівники виконавчих органів влади, комунальних підприємств. Спочатку це призвело до помітного зростання загальної кількості звернень населення, натомість дало змогу швидко розв'язати ряд важливих проблем із розряду соціальних викликів.

Правовий характер цієї, як й більшості інших засобів діяльності територіальної спільноти також витікає зі змісту ст. 140 Конституції України, яка обнародує первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальну громаду як відповідну автономізацію громадян, сукупних за територіальною ознакою з метою задоволення у рамках закону потреб як групових, а також запитів та охорони своїх законних інтересів і прав. Деталізуючи громадські слухання у правовому руслі, ст. 13 Закону закріплює таке:

— територіальній громаді надано право проводити такі слухання;

— процес цих слухань відбувається у формі зустрічей делегатів територіальної громади з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування;

— законодавство уможливорює під час слухань за-слуховувати звіти депутатів відповідних рад про їхню роботу загалом або з якогось конкретного питання, оголошувати проблеми та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

Попри це, чинне законодавство, підзаконні нормативні акти органів публічної влади порядком безпосередньої реалізації права жителів на взяття участі у місцевому самоврядуванні, детально не регламентується (за винятком місцевих виборів). Така ситуація суттєво унеможливорює впровадження сучасних засад у практику територіальних громад і ускладнює розвиток місцевої демократії і не сприяє залученню громадянського суспільства до участі у вирішенні питань місцевої вагомості.

Правову регламентацію цих заходів має бути зроблено і прийнято на двох рівнях:

— законодавчому (відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", інших законів України, а з часом і Муніципального Кодексу України);

— локальному, у статутах територіальних громад, враховуючи той факт, що чинне законодавство визначає лише засади місцевого самоврядування (п. 15 ст. 92 Конституції України). Зокрема предметом статуту територіальної громади можуть бути питання організації місцевої ініціативи, ухвали громадських слухань, рішен-

ня загальних зборів мешканців, індивідуальних та колективних звернень громадян до органів та посадових осіб місцевої влади, громадських робіт, самооподаткування, участі в роботі органів місцевого самоврядування та утворення ними органів, громадського обговорення проектів постанов органів місцевого самоврядування та ін. [5].

Існування та законодавче закріплення таких форм безпосередньої (прямої) діяльності територіальних громад є свідченням не тільки широкої локальної децентралізації, але й внутрішньої муніципальної децентралізації, що дозволяє розвинути та вдосконалити суспільні підвалини у здійсненні місцевими співтовариствами своїх функцій. Право громадян брати участь в управлінні державними справами, зокрема шляхом самоврядування через самоорганізацію місцевого населення, належить до основних елементів щодо визначення форм і методів організації і управління держави. Європейська Хартія місцевого самоврядування, у якій взяла участь Україна у Страсбурзі в листопаді 1996 року, а зтим ратифікованою в липні 1997 року [8], виходячи з переконання, що "це право безпосередньо може бути здійснене саме на місцевому рівні, що існування наділених реальною владою органів місцевого самоврядування забезпечує ефективне і водночас наближене до громадянина управління" [2].

Відтак становлення, розвиток та вдосконалення форм безпосередньої участі та діяльності територіальних громад в Україні є насущними справами інституту місцевого владного устрою, а здійснення у реальних умовах функціонування механізму місцевого самоуправління означених способів вільно участі допомагатиме розвинути більш широку участь громадян у здійсненні повноважень влади місцевого значення, надасть перспективу для звільнити органи місцевого самоврядування, та посадових осіб від муніципальних справ, які більш ефективно можуть бути вирішені самими жителями, звільнити ці органи від відповідальності за вирішення незначних питань, які доречно передати до відання мікротериторіальної спільноти та її автономним органам.

Водночас український досвід застосування інституту місцевого референдуму свідчить, що ані відсутність вичерпно виписаного механізму, ані навіть відсутність законних підстав не є достатнім запобіжником для унеможливлення незаконних плебісцитів. Референдум як універсальний механізм легітимізації рішень завжди буде привабливим засобом для здійснення політичних переворотів та встановлення незаконної влади. Так, за певних політичних умов відсутність законного механізму не зможе завадити схожій акції. Натомість передбачення чіткого механізму ініціювання та проведення місцевих референдумів дасть підстави для зупинення незаконних рішень.

З огляду на вказані цілі, провідним завданням Закону "Про місцевий референдум" є продуктивне регулювання правовідносин, що виникають у процесі ініціювання та проведення місцевого референдуму, забезпечення і розширення прав громадян щодо ініціювання референдуму, мінімізація припустимого адміністративного впливу на суб'єктів цього процесу, повне та широке забезпечення прав громадян на безпосередню участь

в управлінні загальнодержавними та місцевими справами. Одним із першочергових задач законопроекту також є і створення правової бази для втілення наслідків місцевого референдуму в побут.

Поліпшення організації та проведення місцевих референдумів варто розвертати у найбільшому полегшенні процедур ініціювання, підготовки та організації місцевих референдумів; елімінації осіб, щодо припинення посадових повноважень яких оголошується референдум, від ходу організації і проведення таких референдумів; чіткій регламентації процесу референдуму у визначений термін, деталізації роботи комісій з референдуму (голосування, кворум, рішення); гласності і демократичності усіх процедур; наголошуванні уваги не просто на встановленні прав і обов'язків, а й на механізмах їх реалізації, впровадження таких інститутів, як формальні спостережники за ходом здійснення референдуму, детальне уточнення засад щодо агітації під час перебігу голосування.

Загальноприйнятним є вважати, що визначальними обставинами створення конституційно-правової моделі суспільногопредставництва будь-якої держави, у тому числі й України є:

а) суспільні засади розвитку, процеси осучаснення нації, її функціонування як цілісної системи, де менталітету та заснованій на його основі правосвідомості, як конкретному витoku правопорядку та всіх правових подій, належить визначальне місце;

б) модернізованій моделі побудови державних органів влади та структур місцевого самоврядування;

в) вільні усвідомлені вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування як законодавчо упорядкований механізм, у рубежах якого політична воля людності природно перетворюється на можновладні політичні конструкції і урядовий механізм отримує необхідну демократичну легітимність;

г) технології організації і проведення виборів та референдумів;

г) правова політика держави [7, с. 102].

Вибори, що засновано на безперешкодній основі є однією із складових у структурі безпосередньої демократії, а також неодмінною властивістю представницької демократії, що забезпечує власне участь громадян у формуванні представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування і заміщення окремих посад у державі. Вибори були і залишаються найбільш розповсюдженим інститутом прямої влади народу, а також дією його волевиявлення (самоврядування), за допомогою якої створюються колегіальні органи публічної влади — державні інституції (парламент, глава держави) і органи місцевого самоврядування (представницькі, голови місцевого самоврядування та ін.). Слід стверджувати, що вибори існують неначе як універсальний суспільний інститут, що реалізує інтегративну діяльність у найрізноманітніших верствах життєдіяльності людей. У такому твердженні дозволено аналізувати вибори як соціальний механізм, завдяки якому формується влада, реалізується природа громадянського суспільства, здійснюються політичні еліти, відбувається процес соціалізації особи, виконується контроль і регулювання влади громадянами, зростають суспільні настрої.

Відповідно до вищезначених функцій, ефективна виборча система має відповідати наступним критеріям: досяжність для членів електорату (виборець повинен розуміти як процедуру голосування, так і процедуру підсумку голосів та встановлення результатів виборів); продуктивне представництво партіями політичних уподобань своїх виборців; цінність голосів виборців (виборець має бути впевнений у тому, що його голос вплине на розстановку сил у виборному органі влади); сприяння створенню стабільного та ефективного уряду: кількість політичних партій, представлених в органі влади, має бути пропорційною настільки, щоб дозволило сформувати дієздатну парламентську більшість.

На реальну дієздатність функцій виборів впливають:

а) якість законодавчих актів, які є найвпливовішими регуляторами виборів;

б) наявність або відсутність сталих демократичних традицій проведення виборів;

в) характер політичного режиму, за якого відбуваються вибори;

г) ступінь правової обізнаності громадян, юридична освіченість організаторів виборів та усіх суб'єктів виборчого процесу.

Демократична система народного представництва посиляється на такі найважливіші доміанти, як законність, загальність, таємність волевиявлення, добровільність участі громадян у процесі формування представницьких органів, індивідуальність виборчого права, гласність, періодичність і обов'язковість публічних виборів. Ч. 1 ст. 71 Конституції України визначає, що вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і вершаться на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Виборна діяльність, заснована на демократичних принципах забезпечує представницький характер органів влади, тобто представництво у їх діяльності найрізноманітніших справ як окремих громадян, так і громадських суспільств, формування депутатського кола з найбільшою відповідністю до вподобань виборців. Порушення принципів виборчого права, як і їх безпідставне гарантування, обумовлює обмеження прав людей вільно обирати та бути обраними до органів народного представництва і, як наслідок, призводить до збочень представницького характеру цих органів [5].

Недотримання принципів свободи, чесності, відкритості формування народного представництва породжує недовіру громадян до влади, викликає рухи протесту, сприяє провокаціям, що за певних обставин може destabilізувати економічну, політичну ситуацію в країні і створити соціальну напругу з непередбачуваними наслідками.

Одна з насущних проблем, що пов'язана з удосконаленням інституту народного представництва, обходить введення сучасних електронних автоматизованих методів у процес народного волевиявлення на виборах. Йдеться про електронну реєстрацію виборців, використання електронних методів формування виборчих списків, реальне впровадження державних реєстрів виборців тощо. Цей почин вже випробуваний багатьма країнами світу і вже отримав переважно негативну оцінку, тому уможливорює підробку результатів виборів шляхом проведення фальсифікації не лише з виборчими

бюлетенями, а й з комп'ютерами, куди надходить вся поточна інформація і де сумуються результати голосування.

Законодавство більшості держав світу, а не лише вітчизняне визнає політичні партії одними з головних суб'єктів формування народного представництва. Це проявляється, по-перше, визнанням суспільної ролі політичних партій, по-друге, детальним врегулюванням їх участі у кожному окремому періоді виборчого процесу, по-третє, позиціонуванням політичних партій себе як сторони, що бореться від імені народу під час обговорення проблем суспільства, які торкаються функціонування правових інститутів і діяльності держави, здійснення первинного моніторингу для з'ясування публічної думки, що допомагає законотворцеві позиціонувати пріоритети у власній роботі [8, с. 24].

Принципальне значення має проблема мандату народного посланця, оскільки її правильне тлумачення дозволяє більш чітко розкрити рівень залежності депутата від волі виборців і ступінь його відповідальності і підзвітності перед ними за свою діяльність.

Змістові характеристики кожної із існуючих моделей народного представництва визначаються цілою низкою суб'єктивних і об'єктивних факторів, основоположними серед яких є конституційно визначений механізм забезпечення народного представництва, а також сутність обраної виборчої системи — мажоритарної, пропорційної чи змішаної. В першому випадку йдеться про норми забезпечення народовладдя, що закріплені Основним Законом, у другому — про законодавчо визначений та легітимізований механізм проведення виборів Президента України (в Україні — глави держави), депутатів Верховної Ради України, регіональних та місцевих органів влади.

Під час уважного вивчення цього досвіду функціонування механізму слід зауважити і те, що діюча система виборів народних депутатів України утримує в собі також такі прогалини:

1) однаковий загороджувальний бар'єр для політичних партій та виборчих блоків (що спричиняє неадекватну велику кількість політичних партій); політичні негаразди між партіями всередині виборчих блоків обтяжують створення необхідної парламентської більшості;

2) непропорційність регіонального представництва: диспропорція негативно позначається на зв'язку між народними депутатами та їх виборцями;

3) нестача електорального контролю за персональним складом виборчих списків: закритий тип виборчих списків не дає виборцю можливості впливати на обрання конкретних представників партій та блоків;

4) великий обсяг виборчих списків призводить до того, що виборець фізично позбавлений можливості простежити характеристики переважної більшості кандидатів і зробити раціональний вибір;

5) окрема аномальність виборців-прихильників: цьому насамперед сприяє проблема значної кількості нерезультативних голосів, тобто таких, що були віддані виборцями за списки політичних партій або виборчих блоків, які не подолали встановленого бар'єру, та проти всіх партій і блоків.

Для оптимізації виборчої системи доцільними є такі заходи:

1) здійснення диференціації загороджувального бар'єру: має бути збережений чинний виборчий бар'єр для політичних партій, а виборчий бар'єр для виборчого блоку має дорівнювати кількості партій-засновниць, помноженій на 3%;

2) запровадження регіональних виборчих списків: територія України поділяється на 18 багатомандатних виборчих округів, магнітуда кожного з яких (кількість мандатів, що розподіляються) становить 25 мандатів; при цьому до кожного регіонального виборчого списку політичної партії або блоку мають включатися лише особи, які постійно проживають на території відповідного округу;

3) відновлення мажоритарної системи відносно більшості на виборах депутатів місцевих рад: а) ворота виборів депутатів до обласних та районних рад на принцип територіального представництва з обранням однакової кількості депутатів обласної ради від міст обласного підпорядкування та районів, районної ради — від міст районного підпорядкування, сіл та селищ; б) впровадження системи виборів депутатів сільських, селищних, міських та районних у містах рад за одномандатними виборчими округами, орієнтовно рівними за кількістю виборців;

4) запровадження мажоритарної системи цілкови-тої більшості на виборах сільських, селищних та міських голів. Згідно із нововведенням, переможцем виборів на посаду сільського, селищного або міського голови у першому турі вважатиметься кандидат, який набрав 50% + 1 голос виборців, які взяли участь у голосуванні. У противному разі проводиться другий тур за участі двох кандидатів, які в першому турі здобули найбільшу кількість голосів; переможцем вважатиметься той кандидат, який набрав понад 50% голосів виборців. Водночас висунання кандидатів у депутати місцевих рад, а також на посади сільських, селищних та міських голів може здійснюватися від місцевих осередків політичних партій, неурядових громадських організацій та в порядку самовисування.

Отже, результативність діяльності виборних органів народного представництва в сьогочасних умовах визначається виборча система, яка встановлює стабільний порядок голосування і упорядкування розподілу депутатських мандатів. Стабільна виборча система, яка забезпечує адекватне представництво політичних, а за ними й інших інтересів громадян невідражатиме реально виявлення волі виборців і є невідмінною умовою діяльності представницьких органів, прикметою демократичної правової держави.

Інтеграція України в Європейський Союз та утвердження громадянського суспільства суттєво залежать від втілення у виборчому процесі та політичній системі держави загалом загальнолюдських цінностей, демократичних принципів, міжнародних виборчих стандартів.

## ВИСНОВКИ З ПРОВЕДЕНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

З метою посилення контролю за діяльністю народних представників доцільно зобов'язати Комітет Верховної Ради з питань Регламенту, депутатської етики та



організації роботи Верховної Ради України інформувати громадськість про невиконання депутатами своїх прямих обов'язків та прийняти поправки до Закону України "Про статус народного депутата України" в частині санкцій за невиконання чи неналежне виконання обов'язків народного обранця. Доцільно прийняти Закон України "Про опозиційну діяльність", в якому передбачити: статус опозиції; законні форми та дозволені межі опозиційної діяльності; права опозиції в законодавчому процесі та в ході реалізації інших повноважень представницьких органів.

Удосконалення контрольно-наглядової функції органів державної влади в Україні має бути нерозривно пов'язане із створенням вертикалі органів, що здійснюватимуть аудит діяльності органів виконавчої влади від імені суспільства. З метою чіткого визначення матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування та посилення контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів слід прийняти закони "Про муніципальний фінансовий контроль", "Про комунальну власність", "Про комунальний кредит і цінні папери". Для вдосконалення нормативно-правового регулювання порядку організації місцевого самоврядування, діяльності його органів доцільно прийняти закони "Про обласні, міські, сільські (селищні) ради", "Про територіальні громади", "Про статус сільських (селищних) міських голів", "Про добровільні об'єднання органів місцевого самоврядування".

#### Література:

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: кол. Монографія / М.О. Баймуратов, О.В. Батанов та ін. / За ред.: В.В. Кравченко, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. — К.: Атіка, 2007. — 864 с.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні. Науково-практичний посібник / За ред. М.О. Пухтинського, В.В. Толкованова. — К.: "Крамар", 2003. — 396 с.
3. Закон України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" від 3 липня 1991 року (із змін та доп.) / Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 33. — ст. 443.
4. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997р. № 280/97-ВР // Закони України: "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про асоціації органів місцевого самоврядування": чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 12 травня 2010 року. — К.: Паливода А.В., 2010. — 88 с.
5. Конституція України від 28 червня 1996 року // Конституція України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 23 верес. 2011 р.: (офіц. текст). — К.: Паливода А.В., 2011. — 56 с. — (Закони України).
6. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні" від 25 травня 2011 р. № 555 [Електронний ресурс]: законодавча база Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>
7. Постанова Центральної виборчої комісії "Про Роз'яснення щодо складання списків громадян, які ма-

ють право брати участь у місцевому референдумі" від 10 листопада 2011 року № 135 [Електронний ресурс]: законодавча база Верховної Ради України. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>

8. Референдуми в Європейському Союзі / О.Д. Чабаненко, О.Ю. Гришук, Н.В. Колодязна, А. Євгенієва / За ред. Д.С. Ковриженка. — К.: ФАДА, ЛТД, 2007. — 186 с. — Бібліогр.: С. 179—185.

9. Ткачук А. Населення чи Громада? або Як впливати на місцеву владу / А. Ткачук. — К. — 2003. — 72 с.

10. Янчук А.О. Теоретичні засади референдумного процесу в Україні: монографія / А.О. Янчук. — К.: Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет", 2010. — 207 с.

#### References:

1. Kravchenko, V.V. Bajmuratova, M.O. and Batanova, O. V. (2007), Aktual'ni problemy stanovlennia ta rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Actual problems of formation and development of local self-government in Ukraine], Atika, Kyiv, Ukraine.
2. Pukhtyns'koho, M.O. and Tolkovanova, V.V. (2003), Yevropejs'ka khartiia mistsevoho samovriaduvannia ta rozvytok mistsevoi i rehional'noi demokratii v Ukraini [European Charter of local self-government and development of local and regional democracy in Ukraine], Kramar, Kyiv, Ukraine.
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (1991), The Law of Ukraine "About all-Ukrainian and local referendums", Ofitsijnyj visnyk Ukrainy, vol. 33.
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), The Law of Ukraine "About local self-government in Ukraine", Ofitsijnyj visnyk Ukrainy, vol. 24.
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "Constitution of Ukraine", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Accessed 25 January 2020).
6. Cabinet of Ministers of Ukraine (2011), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "About the approval of the Order of carrying out public hearings concerning the account of public interests during development of projects of town-planning documentation at the local level", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/> (Accessed 30 January 2020).
7. Central Electoral Commission (2011), "Resolution of the Central election Commission "On Clarification of the list of citizens entitled to participate in a local referendum", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/> (Accessed 30 January 2020).
8. Chabanenko, O.D. Hryshuk, O.Yu., Kolodiazna, N.V. and Yevheniieva A. (2007), Referendums v Yevropejs'komu Soiuzi [Referendums in the European Union], FADA, LTD, Kyiv, Ukraine.
9. Tkachuk, A. (2003), Naselennia chy Hromada? abo Yak vplyvaty na mistsevu vladu [Population or community? or how to influence the local government], Kyiv, Ukraine.
10. Yanchuk, A.O. (2010), Teoretychni zasady referendumnoho potsesu v Ukraini [Theoretical foundations of the referendum process in Ukraine], Vydavnycho-polihrafichnyj tsentr "Kyivs'kyj universytet", Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 08.02.2020 р.