



UDC 336

<https://orcid.org/0000-0001-8534-1880>

DOI <https://doi.org/10.32703/2663-6352/2020-3-8-36-43>

Бендера Ірина Леонідівна,

асистент кафедри цивільного права

юридичного факультету

Інституту управління та технологій

Державного університету інфраструктури та

технологій,

м.Київ Україна

ФОРМУВАННЯ НОВОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ ТА ОСОБЛИВОСТІ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

Анотація: Розглядається питання формування нового адміністративно-територіального устрою, враховуючи реформи децентралізації та особливості місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах. Обґрунтовується, що реформа децентралізації є вкрай необхідною для України з виконанням усіх поставлених завдань.

Ключові слова: місцеві вибори, об'єднана територіальна громада, адміністративно-територіальний устрій.

Annotation. Local elections in Ukraine are not only a production process, but also a great national policy. They form and implement local programs of socio-economic development, local elites and party groups of influence. Such policies are intended to be provided and formed by political parties - constitutional instruments of communication between voters and local self-government bodies.

The Law "On Local Elections" acquires special significance. It establishes that deputies of the local council and the chairman of the council (monitor) are elected in the first local elections for a term until the election of deputies and the chairman of the council in the next elections. Consequently, the 2020 local elections are both regular and first elections. Citizens elected city, village and settlement mayors, as well as deputies of region, district, city-district councils and deputies of city, village, settlement councils in united territorial communities (UTC) under the updated election legislation. The derivative nature of the representative bodies of local self-government is the delegation of the territorial community to their members in the form of a representative mandate of the relevant authorities. That is, through elections, the community gives representatives a mandate to exercise authority on its own behalf.

Decentralization in Ukraine is becoming more relevant. Decentralization is the transfer of powers and finances from the state government as close as possible to the people - local governments, so that they have broad powers, enough funds to be able to address all local issues and be responsible for it.

The foundation of the reform, first of all, is: the principle of voluntary association; expansion of the motivational range for the association; approval of final versions of long-term community plans.

Attention is paid to streamlining the district level; system of territorial bodies of CEB. Emphasis is placed on changes in the electoral system. In particular, the new rules introduce a new system of nominating candidates for deputies - a single and territorial electoral lists. For the first time, deputies are elected to councils at all levels from communities. With regard to the election of mayors and chairmen of village and settlement councils, in this case regular elections are envisaged.

The article considers the formation of a new administrative-territorial system, taking into account the decentralization reforms and the peculiarities of local elections in the united territorial communities. It is substantiated that decentralization reform is necessary for Ukraine.

Key words: local elections, united territorial community, administrative-territorial system.

Актуальність. Формування нового адміністративно-територіального устрою в Україні. Це – бачення реформ децентралізації та особливості місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах.

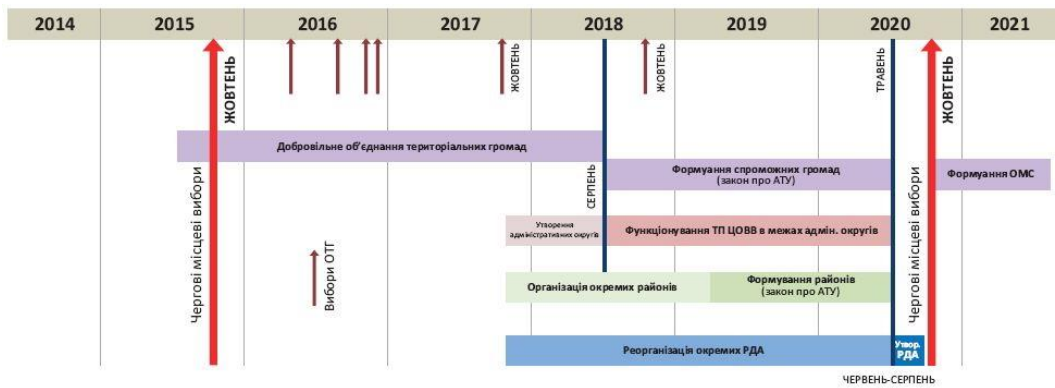
Постановка проблеми. Децентралізація в Україні продовжується і набрала швидкого темпу до проведення місцевих виборів. Так, 17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла Постанову № 3650 «Про утворення та ліквідацію районів». Згідно з цим документом старі 490 районів були ліквідовані і на даний час в Україні створено 136 районів. За таке рішення у Верховній Раді проголосувало 238 народних депутатів. У межах кожної області створено територіальні громади, яких в Україні – 1469 (в т.ч. 31 територіальна громада на непідконтрольній території в межах Донецької та Луганської областей), окрім території Криму.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання удосконалення проведення місцевих виборів на сучасному етапі формування держави досліджують науковці М. Цуркан, Н.Г. Шукліна, Б.С. Мохончук, П.В. Романюк, Р.В. Балабан, С.Г. Серьогіна та інші. Наразі найбільш висвітлено процедуру організації та проведення місцевих виборів у об'єднаних громадах у посібнику «Місцеві вибори 2020» за редакцією М. Цуркана. А дослідженням проблем та успіхів у формуванні нового рівня АТУ займаються такі науковці та експерти: А. Мельничук, Ю. Ганущак, Л. Дем'яненко.

Формулювання цілей. Мета статті – висвітлення проблем та успіхів у формуванні нового адміністративно-територіального устрою України та особливості проведення місцевих виборів у об'єднаних територіальних громадах.

Виклад основного матеріалу. Децентралізація – це передача повноважень та фінансів від державної влади якнайближче до людей – органам місцевого самоврядування, щоб вони мали широкі повноваження і достатньо коштів, щоб бути спроможними вирішувати усі місцеві питання і нести за це відповідальність [7].

У плані-графіку впровадження реформи децентралізації передбачувалося виконання наступних завдань [8]:



ЗАВДАННЯ I. Формування спроможних громад - фундамент реформи:

1. Принцип добровільності об'єднання залишається базовим [2];
2. Розширення мотиваційного ряду для об'єднання:
 - законодавче закріплення принципу повсюдності юрисдикції ОМС ОТГ (за межами населених пунктів);
 - податкові преференції (акциз) лише для спроможних громад (ОТГ, міст обласного значення);
 - закріплення за містами обласного значення статусу спроможних – спрощення процедури об'єднання (приєднання);
 - не стимулювати утворення дрібних та фінансово неспроможних громад;
3. Затвердження фінальних версій перспективних планів громад.

ЗАВДАННЯ II. Упорядкування районного рівня.

На етапі затвердження нового АТУ на субрегіональному рівні, необхідно буде вирішувати локальні завдання:

- злиття районів, територія яких повністю покривається однією ОТГ;
- оптимізація повноважень, структури, чисельності РДА районів, територія яких повністю покривається декількома ОТГ.

ЗАВДАННЯ III. Упорядкування системи територіальних органів ЦОВВ.

На етапі затвердження нового АТУ на субрегіональному рівні, необхідно запровадити тимчасову територіальну основу для організаційної побудови *ТО центральних органів виконавчої влади:*

- запровадити адміністративні округи (з урахуванням конфігурації госпітальних округів);
- упорядкувати ТО ЦОВВ в межах адміністративних округів.

I найголовнішим ЗАВДАННЯМ IV. Формування нового адміністративно-територіального устрою України .

Так, до місцевих виборів запроваджено і видано новий «Атлас адміністративно-територіального устрою України. Новий районний поділ та територіальні громади: 2020».

Після реалізації цього завдання В'ячеслав Негода зазначив, що «з року в рік реформа отримувала реальні обриси. У законодавстві з'явилися потрібні норми, на карті – нові громади, у людей – нова якість життя. У 2020 році ми



завершили важливий етап реформи – створили по усій країні нові громади і нові райони, межі та склад яких ви знайдете у цьому Атласі. Попереду набагато складніша робота – зробити ці громади успішними».

Даний атлас підготовлений Товариством дослідників України та за підтримки проєкту «Підтримка належного врядування в місцевих громадах як складової реформи децентралізації» Координатора проєктів ОБСЄ в Україні [9].

Місцеві вибори в Україні – це не лише виробничий процес, а й велика загальнодержавна політика. На них формуються та реалізуються місцеві програми соціально-економічного розвитку, місцеві еліти та партійні групи впливу. Таку політику покликані забезпечувати і формувати політичні партії – конституційні інструменти зв'язку між виборцями та органами місцевого самоврядування. Основи місцевої політики в демократичних європейських країнах закладаються на місцевих виборах, на яких політичні партії та їх блоки пропонують виборцям свої варіанти рішень місцевих проблем. Тому система місцевих виборів у цих країнах ґрунтується на глибоких партійних традиціях. В Україні така традиція лише закладається, адже партії мають персоніфіковане забарвлення і ще не стали в основному ідеологічними. Водночас партії не є панацеєю від усіх бід у місцевому самоврядуванні – вони лише інструмент реалізації ефективної муніципальної політики. Конфлікти, якщо виникають на місцевому рівні, політичні партії мають вирішувати відкрито, що досягається шляхом політизації та демократизації місцевого самоуправління [5].

Закон «Про місцеві вибори» встановлює, що депутати місцевої ради та голова ради (староста) обираються на перших місцевих виборах на термін до обрання на чергових виборах депутатів та голови ради [3].

Тому, місцеві вибори 2020 року - одночасно і чергові, і перші вибори. Громадяни обирали міських, сільських і селищних голів, а також депутатів обласних, районних, районних у містах рад і депутатів міських, сільських, селищних рад у об'єднаних територіальних громадах (ОТГ) за оновленим виборчим законодавством.

25 жовтня 2020 року проведено чергові місцеві вибори одночасно на всій території України та всіх ОТГ, що були утворені у 2018-2019 роках і це повинно бути останнім етапом завершення об'єднання громад.

Окрім того, С. Г. Серьогіна зазначає, що оскільки територіальна громада є провідним конституційним суб'єктом, то всі інші є похідними від неї [4].

Похідний характер представницьких органів місцевого самоврядування, передусім, полягає у делегуванні територіальною громадою їх членам у вигляді представницького мандата відповідних владних повноважень. Тобто, шляхом

визначення громади наділяє представників мандатом на здійснення повноважень від свого імені. У цьому аспекті депутат отримує мандат, тобто, право і водночас обов'язок на представництво інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та вирішення питань місцевого значення від імені та в інтересах місцевого населення, а також право та обов'язок щодо участі в роботі представницького органу місцевого самоврядування та його органах (стаття 2 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад») [6].

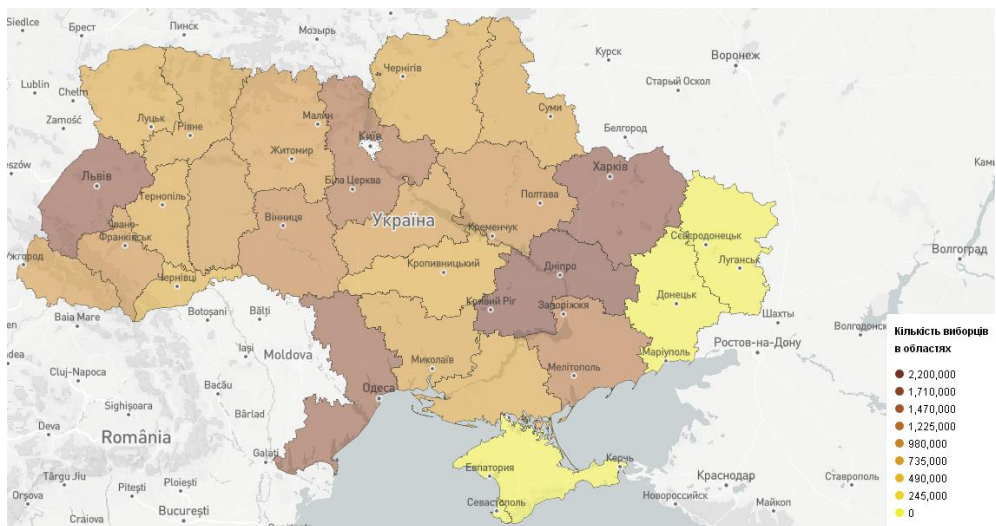
Вибори депутатів районних рад ліквідованих районів, не проводяться. А повноваження депутатів районних рад у ліквідованих районах, припиняються в день набуття повноважень депутатів районних рад, обраних на перших виборах до районних рад у нових районах.

Тож з 136 лише у 119 нових районах 25 жовтня 2020 року ЦВК призначила перші місцеві вибори депутатів районних рад.

Заздалегідь ЦВК визначили 18 об'єднаних територіальних громад Донецької та Луганської областей на яких неможливо провести місцеві вибори, а також у тимчасово окупованих територіях Криму і Донбасу.

Уже на сьогодні Громадська мережа «ОПОРА» створила інтерактивну мапу на якій можна побачити скільки нових районів утворено в кожній області та їхні межі. На даній мапі є можливість переглянути й іншу інформацію про задану область (район), громаду України, яка цікавить. Зокрема, щодо:

- кількості виборців (станом на 31.08.2020);
- приросту кількості виборців внаслідок процедури зміни виборчої адреси (ВА – на мапі);
- типу виборчої системи, за якою обираються депутати відповідної ради чи голова громади;
- кількості депутатських мандатів у відповідній раді;
- суми грошової застави;
- зареєстрованих кандидатів [10].





На місцевих виборах 25 жовтня 2020 року виділено чотири особливості:

- вибори організовані на новій територіальній основі;
- у рік проведення чергових місцевих виборів відбуваються перші місцеві вибори до територіальних громад, що призначаються і проводяться разом із черговими;
- вибори депутатів місцевих рад організовані і проведені за новими виборчими системами;
- місцеві вибори передбачають дотримання гендерної квоти – серед кожних п'яти кандидатів у списку - щонайменше дві жінки. Без дотримання

квот можуть відмовити кандидатам усього списку.

Нові виборчі системи використовуються залежно від кількості виборців у територіальній громаді.

Виборче законодавство змінено за кілька місяців до дня голосування. Практично, змінилося все – нові бюлетні; кандидати заручені підтримкою певної партії; а голосувати – одразу чотири рази.



Депутатів сільської, селищної, міської ради (територіальних громад, де проживає до 10 тисяч виборців) обирають за мажоритарною системою щодо більшості у багатомандатних виборчих округах, на які поділяється територія відповідної територіальної громади.

Зміни у виборчій системі 2020 [1].

У кожному такому окрузі може бути обрано не менше двох і не більше чотирьох депутатів.

Депутатів Верховної ради АРК, обласних, районних, районних у місті рад, а також депутатів міських, сільських, селищних рад (громад, де проживає понад 10 тисяч виборців) обирають за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій у територіальних виборчих округах, на які поділяється єдиний багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідної АРК, області, району, міста, району в місті, селі, селищі згідно з адміністративно-територіальним устроєм або території міської, сільської, селищної територіальної громади.

Тобто спочатку виборець має проголосувати за партію, а потім – за окремого кандидата від цієї партії.

Виборчий бюлетень
місцеві вибори 25 жовтня 2020 року

Багатомандатний виборчий округ з виборів депутатів Київської міської ради

Територіальний виборчий округ №6
Виборча ділянка №543 345

ПЕРШИЙ КРОК
Зробити позначку «плюс» або іншу, яка засвідчує ваше волевиявлення у лівому квадраті проти назви місцевої організації політичної партії

ДРУГИЙ КРОК
Занести в трафарет номер обраного Вами кандидата зі списку політичної партії, яку ви обрали (за бажанням)

1	Партія помідорів Помідор Помідорчик Помідорчик	<input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">01 Херсонський П.К.</td> <td style="width: 50%;">05 Червона П.К.</td> </tr> <tr> <td>02 Ульяновський Г.Н.</td> <td>06 Гнилий Г.Н.</td> </tr> <tr> <td>03 Железня К.Г.</td> <td>07 Бурый К.Г.</td> </tr> <tr> <td>04 Рожневий Л.Н.</td> <td>08 Чорний Л.Н.</td> </tr> </table>	01 Херсонський П.К.	05 Червона П.К.	02 Ульяновський Г.Н.	06 Гнилий Г.Н.	03 Железня К.Г.	07 Бурый К.Г.	04 Рожневий Л.Н.	08 Чорний Л.Н.
01 Херсонський П.К.	05 Червона П.К.										
02 Ульяновський Г.Н.	06 Гнилий Г.Н.										
03 Железня К.Г.	07 Бурый К.Г.										
04 Рожневий Л.Н.	08 Чорний Л.Н.										
2	Яблучна партія Кисляк Краснович Подільський	<input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">01 Джонатан П.К.</td> <td style="width: 50%;">05 Кислий П.К.</td> </tr> <tr> <td>02 Голден Г.Н.</td> <td>06 Соковита Г.Н.</td> </tr> <tr> <td>03 Сила К.Г.</td> <td>07 Червонока К.Г.</td> </tr> <tr> <td>04 Жовтобока Л.Н.</td> <td>08 Побіла Л.Н.</td> </tr> </table>	01 Джонатан П.К.	05 Кислий П.К.	02 Голден Г.Н.	06 Соковита Г.Н.	03 Сила К.Г.	07 Червонока К.Г.	04 Жовтобока Л.Н.	08 Побіла Л.Н.
01 Джонатан П.К.	05 Кислий П.К.										
02 Голден Г.Н.	06 Соковита Г.Н.										
03 Сила К.Г.	07 Червонока К.Г.										
04 Жовтобока Л.Н.	08 Побіла Л.Н.										
3	За стиглу вишню Вишня Остап Миколайович	<input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">01 Кисла П.К.</td> <td style="width: 50%;">05 Сусідський П.К.</td> </tr> <tr> <td>02 Сонда Г.Н.</td> <td>06 Діма Г.Н.</td> </tr> <tr> <td>03 Кислотворка К.Г.</td> <td>07 Сирчавий К.Г.</td> </tr> <tr> <td>04 Крадена Л.Н.</td> <td>08 Чорна Л.Н.</td> </tr> </table>	01 Кисла П.К.	05 Сусідський П.К.	02 Сонда Г.Н.	06 Діма Г.Н.	03 Кислотворка К.Г.	07 Сирчавий К.Г.	04 Крадена Л.Н.	08 Чорна Л.Н.
01 Кисла П.К.	05 Сусідський П.К.										
02 Сонда Г.Н.	06 Діма Г.Н.										
03 Кислотворка К.Г.	07 Сирчавий К.Г.										
04 Крадена Л.Н.	08 Чорна Л.Н.										
4	Черешньократи Мелітопольська Єліта Цукрівна	<input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">01 Мелітопольський П.К.</td> <td style="width: 50%;">05 Черваска П.К.</td> </tr> <tr> <td>02 Мелітопольський Г.Н.</td> <td>06 Бисарбасий Г.Н.</td> </tr> <tr> <td>03 Желтий К.Г.</td> <td>07 Бурый К.Г.</td> </tr> <tr> <td>04 Рижовий Л.Н.</td> <td>08 Чорний Л.Н.</td> </tr> </table>	01 Мелітопольський П.К.	05 Черваска П.К.	02 Мелітопольський Г.Н.	06 Бисарбасий Г.Н.	03 Желтий К.Г.	07 Бурый К.Г.	04 Рижовий Л.Н.	08 Чорний Л.Н.
01 Мелітопольський П.К.	05 Черваска П.К.										
02 Мелітопольський Г.Н.	06 Бисарбасий Г.Н.										
03 Желтий К.Г.	07 Бурый К.Г.										
04 Рижовий Л.Н.	08 Чорний Л.Н.										
5	Бджоли за мед Бджола Вікторія Андріївна	<input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">01 Лимовий П.К.</td> <td style="width: 50%;">05 Вулик П.К.</td> </tr> <tr> <td>02 Греча Г.Н.</td> <td>06 Сола Г.Н.</td> </tr> <tr> <td>03 Обманка К.Г.</td> <td>07 Погова К.Г.</td> </tr> <tr> <td>04 Трунь Л.Н.</td> <td>08 Мука Л.Н.</td> </tr> </table>	01 Лимовий П.К.	05 Вулик П.К.	02 Греча Г.Н.	06 Сола Г.Н.	03 Обманка К.Г.	07 Погова К.Г.	04 Трунь Л.Н.	08 Мука Л.Н.
01 Лимовий П.К.	05 Вулик П.К.										
02 Греча Г.Н.	06 Сола Г.Н.										
03 Обманка К.Г.	07 Погова К.Г.										
04 Трунь Л.Н.	08 Мука Л.Н.										
6	Кавуни домашні Кавунка Баржа Дніпровна	<input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/>	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">01 Кисла П.К.</td> <td style="width: 50%;">05 Гнилий П.К.</td> </tr> <tr> <td>02 Калесний Г.Н.</td> <td>06 Гнилий Г.Н.</td> </tr> <tr> <td>03 Голопристанський К.Г.</td> <td>07 Рожва К.Г.</td> </tr> <tr> <td>04 Оброблена Л.Н.</td> <td>08 Слизаста Л.Н.</td> </tr> </table>	01 Кисла П.К.	05 Гнилий П.К.	02 Калесний Г.Н.	06 Гнилий Г.Н.	03 Голопристанський К.Г.	07 Рожва К.Г.	04 Оброблена Л.Н.	08 Слизаста Л.Н.
01 Кисла П.К.	05 Гнилий П.К.										
02 Калесний Г.Н.	06 Гнилий Г.Н.										
03 Голопристанський К.Г.	07 Рожва К.Г.										
04 Оброблена Л.Н.	08 Слизаста Л.Н.										

Також за новими правилами впроваджується нова система висунення кандидатів у депутати – єдиного і територіальних виборчих списків.

Вперше обирають на цих виборах депутатів до рад усіх рівнів від громад.

Щодо виборів мерів та голів сільських і селищних рад, у такому разі передбачаються чергові вибори.

ЦВК опрацьовано було майже 28 тисяч поданих кандидатур до складу територіальних виборчих комісій (обласних, районних, міських, районних у місті Києві) для організації підготовки та проведення місцевих виборів 25 жовтня 2020 року.

Це рекордна кількість подань до складу ТВК. Приміром, у 2015 році, коли ЦВК формувала 618 територіальних виборчих комісій, було внесено 13 тис. 529 кандидатур.

До 25 жовтня 2020 року було створено близько 532 територіальних виборчих комісій.

Висновок. Отже, з вище викладеного матеріалу можна зробити висновок, що на місцевих виборах формуються та реалізуються місцеві програми соціально-економічного розвитку, місцеві еліти та партійні групи впливу. Таку політику покликани забезпечувати і формувати політичні партії – конституційні інструменти зв'язку між виборцями та органами місцевого самоврядування.

Тому у зв'язку з призначенням в деяких ОТГ перших виборів депутатів місцевої ради, сільського, селищного, міського голови територіальна виборча комісія утворюється не пізніше ніж за 55 днів до дня виборів на підставі подань, які вносяться не пізніше як за 60 днів до дня виборів.

Водночас із формуванням складу кожної ТВК призначається керівний склад територіальної виборчої комісії – голова, заступник голови та секретар від різних суб'єктів подання кандидатур [11].

На виборах 2020 року правила досить не прості у голосуванні, а ще складніші у проведенні.

Тому, з таким стрімким темпом реформ ми швидше збудуємо сучасну, модерну, діджиталізовану Україну.

Література:

1. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства», від 16.07.2020 № 805-IX // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-20#Text>
2. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», від 14.05.2020 № 157-VIII // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>
3. Закон України «Про місцеві вибори, від 19.04.2020 № 595- VIII // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19#Text>
4. Серьогіна С. Г. Напрямки вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні // науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України : офіц. веб-сайт. — 2000–2018. URL: https://dbms.institute/wp-content/uploads/2016/01/доповідь_конст_асамблея_Серьогіна.pdf
5. Теорія виборчої системи [Текст] / Р. В. Балабан. - К. : Либідь, 2007. – 112 с. - Бібліогр.: с. 102-109. - ISBN 978-966-06-0498-8.
6. Чернецька О. Теоретичні основи та юридична природа мандата депутата місцевої ради. Підприємництво, господарство і право. 2005. № 4. С. 92–94.
7. Навіщо децентралізація? URL: <https://decentralization.gov.ua/>
8. Децентралізація – основа формування ефективної системи управління та місцевого розвитку. URL:http://regionet.org.ua/ua/Detsentralizatsiya_osnova_formyvannya_efektivnoyi_ustemu_upravlinnya_ta_mistseвого_rozvitky_2632613.html#page_title
9. Створено інтерактивну мапу нового адміністративно-територіального устрою. URL: <https://www.oporaua.org/>
10. Мапа виборів 2020. URL: https://www.oporaua.org/longrid/map_2020.html
11. Про особливості виборів 2020. URL: <https://naiu.org.ua/pro-osoblyvosti-vyboriv-2020/>