**Міністерство освіти і науки України**

**Ніжинський державний університет імені Миколи Гоголя**

**Історико-юридичний факультет**

**Кафедра політології, права та філософії**

 Освітня програма: Політологія. Ґендерні студії

 Спеціальність: 052 – Політологія

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**

на здобуття освітнього рівня магістр

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ У КРАЇНАХ ВИШЕГРАДСЬКОЇ ЧЕТВІРКИ ТА УКРАЇНІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

 **студента** Ляха Владислава Михайловича

**Науковий керівник:** Дудка Лариса Олексіївна, кандидат історичних наук, доцент

**Рецензенти:**

Доктор політичних наук, професор,

 професор кафедри політології, права та філософії

 Ніжинського державного університету

імені Миколи Гоголя

Ф. В. Барановський

Кандидат політичних наук,

 доцент кафедри міжнародних відносин та туризму

 ПЗВО «Київського міжнародного університету»

Г. Г. Тараненко

 **Допущено до захисту**

 **Завідувач кафедри:** Барановський Ф. В.

Ніжин – 2019

ЗМІСТ

[ВСТУП 3](#_Toc27339669)

[РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 8](#_Toc27339670)

[1.1. Понятійно-категоріальний апарат дослідження 8](#_Toc27339671)

[1.2. Основні моделі та теорії місцевого самоврядування у світовій політичній думці. 13](#_Toc27339672)

[РОЗДІЛ 2. РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ВИШЕГРАДСЬКОЇ ГРУПИ 27](#_Toc27339673)

[2.1. Iмплементація політико-правового досвіду країн Вишеградської четвірки в українське законодавство 27](#_Toc27339674)

[2.2.Місцеве самоврядування в умовах децентралізації: досвід країн Вишеградської групи та українські реалії 39](#_Toc27339675)

[РОЗДІЛ 3. ВИБОРИ ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ВИШЕГРАДСЬКОЇ ГРУПИ 48](#_Toc27339676)

[3.1.Система виборів до органів місцевого самоврядування в країнах Вишеградської четвірки та Україні 48](#_Toc27339677)

[3.2. Гендерний аспект виборів до муніципальних рад 59](#_Toc27339678)

[3.3. Місце та роль регіональних партій у формуванні муніципальних органів влади в країнах Вишеградської групи та України 69](#_Toc27339679)

[ВИСНОВКИ 79](#_Toc27339680)

[СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 87](#_Toc27339681)

ВСТУП

**Актуальність теми** магістерської роботи визначається тим, що на сьогодні місцеве самоврядування в Україні знаходиться на активній стадії реформування. Реформування та перехід від централізованої концепції державної влади в країнах Вишеградської групи відбувся одразу після повалення комуністичних режимів. В Україні цей процес почав відбуватись після 25 років незалежності, тому дослідження переходу до нової системи територіального устрою та порівняння її з системами Чехії, Словаччини, Польщі та Угорщини є важливим для українського суспільства.

Вивченням ролі місцевого самоврядування в Україні та країнах Вишеградської групи займалися ряд, як українських, так і зарубіжних учених. Зокрема серед вітчизняних науковців можна виокремити таких: О. Бориславську, І. Заверуху, Е. Захарченка «Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України»; В. Куйбіду «Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах»; М. Крата, О. Софія «Порівняльний аналіз процесу децентралізації в Україні та Польщі». Окремо слід виділити науковців Ужгородського національного університету, які детально досліджують реформування в Угорщині, зокрема М. Лендьєл, яка в монографії «Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи» вивчає демократію на локальному рівні та зв’язки органів місцевого самоврядування з центральними органами влади, також дослідженням місцевого самоврядування в Угорщині займаються Д. Ткач та А. Чіркін. Детальним дослідженням діяльності регіональних політичних партії в Україні займається Марія Карамзіна в праці «Регіональні політичні режими в Україні: підстави формування, специфіка функціонування, особливості трансформації».

Поміж іноземних авторів слід виділити Станіслава Баріка, який у книзі «Місцева політика: загальне, суб’єкти та цілі» детально досліджує конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування у країнах Вишеградської групи та аналізує місцеві виборчі кампанії в цих країнах. Німецький дослідник Ганс Йоахім-Феен детально досліджує політичні партій в посткомуністичних країнах Європейського Союзу та аналізує результати місцевих виборів в цих країнах. Також слід згадати про польську дослідницю, яка займається вивченням участі жінок в перших двох кампаніях місцевих виборів 1990 та 1994 року в Польщі Юстину Осєчка.

 Варто також відзначити іноземних авторів, які займаються вивченням реформування місцевого самоврядування: А. Альдельфер «Місцеве самоуправління в країнах, що розвиваються»; В. Кивель «Європейська Хартія місцевого самоврядування».

Дана дослідницька робота містить статистичні дані Центральних виборчих комісії України, Чехії, Словаччини, Польщі та Угорщини та детально аналізуються виборчі законодавства, закони про місцеве самоврядування країн Вишеградської групи та України та відкриті дані, розміщені на офіційних порталах міст Брно, Прага та Кошице. Для дослідження гендерного квотування в країнах Вишеградської групи було використано відкриті дані міжнародного інституту демократії та електоральної підтримки «International IDEA», проекту «Gender Quotas Database», відкриті дані Європейського Союзу та щорічних звітів Європейської комісії стосовно впровадження механізмів паритетної демократії в країнах-членах Європейського Союзу.

У ході написання магістерської роботи були опрацьовані першоджерела теоретиків місцевого самоврядування, таких як Томас Мор «Утопія», Томазо Кампанелла «Місто сонця», Роберт Оуен «Нова гармонія», що представляють напрямок соціалутопізму, а також праці представників ліберального напрямку Лоренца фон Штейна, Рудольфа Гнейста та Алексіса де Токвіля.

**Мета магістерської роботи** полягає у дослідженні ролі та повноважень органів місцевого самоврядування в Україні у контексті порівняльного аналізу з країнами Вишеградської групи.

Для досягнення цієї мети були встановлені такі **завдання**:

проаналізувати правові засади та гарантії діяльності органів місцевого самоврядування в Україні та країнах Вишеградської групи;

висвітлити переваги європейської децентралізаційної моделі місцевого самоврядування;

визначити роль локальних та партій національних меншин у формуванні представницьких органів влади муніципального рівня;

дослідити та порівняти гендерний аспект виборів до рад місцевого рівня у Чехії, Словаччини, Польщі, Угорщини та Україні;

порівняти системи виборів до органів місцевого самоврядування України та країн Вишеградської групи;

визначити особливості та труднощі імплементації політико-правового досвіду країн Вишеградської групи в Україні

**Об’єкт дослідження** — місцеве самоврядування в країнах Вишеградської групи та Україні .

**предмет дослідження** — особливості, проблеми статусу та ролі органів місцевого самоврядування в Україні та країн Вишеградської групи в ході трансформаційних процесів у сфері місцевого самоврядування.

**Методи дослідження**.  Виконання магістерської роботи базується на застосуванні комплексу загальнонаукових, спеціальних та емпіричних методів. Дослідження опирається на застосування таких загальнонаукових методів як: синтез, аналіз, порівняльний та історичний метод, індукція та дедукція, контент аналіз. Також для дослідження основних етапів реформування місцевого самоврядування застосовувався формаційний та цивілізаційний методи.

Для зіставлення нормативно-правових актів країн Вишеградської групи та України в сфері реформування місцевого самоврядування та виборчих реформ застосовується порівняльно-правовий метод, а для порівняння історичноукладених форм місцевого самоврядування використовувався історико-порівняльний метод.

Для детального ознайомлення з виборчими процесом в об’єднаних територіальних громадах були використані такі емпіричні методи як: спостереження за ходом виборчих кампанії та голосування в об’єднаних територіальних. Також комплекс емпіричних методів включав безпосередню комунікацію з суб’єктами виборчого процесу.

**Наукова новизна** полягає у тому, що в поданій роботі вперше досліджується та порівнюється місцеве самоврядування в Україні та країнах Вишеградської групи, встановлюється залежність муніципальної політики від правлячої влади. Новизною також є вибір країн для порівняння, що в свою чергу може стати хорошим початком для подальших досліджень. У процесі написання магістерської роботи були здобуті результати, новизна яких полягає у:

вперше у вітчизняній політичній науці здійснено аналіз особливостей проходження децентралізації влади в Україні та порівняно його з досвідом країн Вишеградської групи;

досліджено вплив регіональних політичних партій на національну політики в країнах Вишеградської групи та Україні;

здійснено аналіз нової системи виборів до муніципальних рад та порівняно його з системами країн Вишеградської групи;

порівняно та вироблено рекомендації стосовно покращення гендерного квотування в Чехії, Словаччині та Угорщині.

**Практична цінність результатів дослідження** полягає у тому, що одержані результати можуть бути використані у науково-дослідній діяльності для проведення подальших комплексних досліджень у сфері муніципальної політики. Результати написання роботи можуть бути використані у навчальному процесі для підготовки навчальних посібників та курсів лекцій з дисциплін «Місцеве самоврядування в Україні», «Вибори та виборчі системи» «Муніципальне право», «Історія держави і права України».

**Структура магістерської роботи** залежить від предмету роботи та складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел.

**Апробація результатів дослідження:**

за результатами магістерської роботи здійснено декілька публікацій. Зокрема, публікація на тему «Організаційно-правові засади процесу об’єднання територіальних громад в Україні» в другому випуску збірнику статей «Проблеми європейської інтеграції та демократії рецепції української та польської молоді», у віснику Студентського наукового товариства на тему «Реформа з роздержавлення ЗМІ в Україні: порівняльний аналіз із країнами ЄС», у збірнику матеріалів ІІІ Всеукраїнської науково-практичної «Актуальні проблеми теорії держави та права: історико-правовий дискурс» за темою «Система виборів до органів місцевого самоврядування в країнах Вишеградської четвірки та Україні: порівняльний аналіз».

Також були здійснені виступи на таких конференціях: на третьому етапі всеукраїнського конкурсу студентських наукових робіт з політології в місті Чернівці за темою «Реформа з децентралізації влади в Україні в аспекті Чернігівської області» та на конференції «Політичний процес в Україні в роки незалежності у контексті світового досвіду» на базі Львівського Національного університету імені Івана Франка, за темою «Міські метрополії: українська сучасність та досвід Польщі».

# РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

# 1.1. Понятійно-категоріальний апарат дослідження

При дослідженні місцевого самоврядування слід звернутись до понятійно-категоріального апарату зазначеної теми. На сучасному етапі в науковій спільноті існує велика кількість понять, які стосуються муніципальної політики та які часто помилково ототожнюються. Такі поняття як «управління», «місцеве самоврядування», «місцева влада», «децентралізація», «централізація» мають відображати сутність та характер цих інституцій, проте ні наукові тлумачення, ні сучасне законодавство не мають єдиного підходу до визначення цих понять.

Особливу увагу в дослідженні етимології місцевого самоврядування приділяють Н. Камінська, А. Крусян, П. Круш, О. Кожем’яченко.

Поняття «місцеве самоврядування», «місцева влада», «децентралізація», «централізація» є похідними від поняття «самоуправління». Поняття «самоуправління» вперше з’явилось в англійській політичній думці XIX столітті. «Self-government» - було широким поняттям, яке означало управління територією людьми, які проживають на ній. Кембриджський словник подає наступне визначення: «самоуправління – це управління території або контроль незалежними від центральної влади людьми, які тут проживають». У подальшому це поняття було доповнене такими поняттями, як «local government» «local administration». Поняття «місцеве самоврядування» починає закріплюватись в нормативно-правових західноєвропейських держав в 1850 році завдяки Х. Гнейсту [30, с.29]. У подальшому це поняття поширюється в Російську імперію та Німеччину. Український дослідник муніципального права В. Наконечний зазначає цікавий, що в французькій мові відсутнє поняття «самоуправління» замість нього французи вживають поняття «децентралізації» та «муніципальна політика» [42, с.179]. У Сполучених Штатах Америки та Канаді із самого початку відбулось розмежування «state-government» та «local- government», себто чітке розмежування політики на державну та комунальну.

В енциклопедичному словнику Брокгауза і Єфрона самоврядування трактується в двох підходах. Відповідно до першого підходу самоврядування - це інститут державного права, що означає управління будь-яким колом справ самими зацікавленими громадянами безпосередньо або за посередництвом обраних ними органів, але без втручання сторонньої влади [7]. У цьому сенсі самоуправління є всюди, де уряд обирається і цілком залежить від народу. Відповідно до цього підходу термін самоврядування може застосовуватись по відношенню до будь-якої керівної організації.

 У вузькому розумінні самоврядування – синонім місцевого самоврядування і позначає, що господарськими та іншими справами будь-якої адміністративної одиниці завідують самі жителі цієї самої одиниці, а не органи центральної влади. Згідно цього визначення місцеве самоврядування протиставляється централізації. Посилаючись на словник Брокгауза і Єфрона, централізація є системою державного устрою, при якій центральна урядова влада прагне не лише регулювати загальний напрямок державного життя, але і керувати діяльністю місцевої влади, підпорядкувати своєму безпосередньому впливу все або багато сторін місцевого життя. При цьому, Іван Андрієвський наголошує, що поняття децентралізація є не тільки антиподом централізації, а й відмінне від поняття місцеве самоврядування. Ключову відмінність І. Андрієвський вбачає в тому, що децентралізація є ширшим поняттям , бо в нього входять також федеративний устрій і повна автономія областей, тоді як місцеве самоврядування передбачає неодмінно залежність від центральної законодавчої влади [1, с.22]. Тлумачення цих понять, які подані ще в імперському словнику домінували до певного часу в українській правовій та політичній думці.

Зараз визначення цих термінів значно розширились. Зокрема, в Європейській Хартії місцевого самоврядування, прийнятій 1985 року в Страсбурзі зазначається, що «Місцеве самоврядування означає можливість і спроможність органів муніципальної влади в межах діючого законодавства здійснювати регуляцію та управління значною частиною публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах населення відповідної місцевості» [14]. Таким чином ми можемо побачити, що цей термін значно розширився та означає не тільки право, але і фактичну можливість (фінансову) займатись управлінням на певній території.

Стаття 3 Закону України «Про місцеве самоврядування» дублює визначення, яке подане в Хартії місцевого самоврядування: «Місцеве самоврядування – це виключне право територіальної громади та його здатність незалежно або під контроль органів та місцевих чиновників, які працюють в органах самоврядування вирішувати питання локального підпорядкування в межах Конституції і законів України» [18].

Найбільш сучасне визначення місцевого самоврядування подає П. Круш, який зазначає, що місцеве самоврядування – це управлінська діяльність в якій об’єктом є муніципальне утворення (територіальна громада) суб’єктом якої є орган місцевого самоврядування, а ціллю в свою чергу є сталий розвиток територіальної громади [30, с.10]. З цього визначення покладене стратегічне бачення мети місцевого самоврядування – сталий розвиток – керований стратегічний процес, ціль якого співвідношення теперішніх інтересів з інтересами майбутніх поколінь.

Український дослідник П. Рабінович, доцільно виділяє декілька видів самоврядування:

всенародне;

територіальне;

загальне.

Не зважаючи на різноманітність цих визначень, їх об’єднує одна ключова річ - розрізнення державного та муніципального. І муніципального переважно відносять господарські справи. Місцеве самоврядування – вираження волі громад розвиватись відповідно до власних пріоритетів. І очевидно, що сутність терміну місцеве самоврядування найкраще можна зрозуміти у співвідношенні термінів «держава» та «місцеве самоврядування». Однак у цих двох понять є одна спільна характеристика, і держава і місцеве самоврядування – це опосередковані форми народовладдя, засоби реалізації народом влади, як носія суверенітету. Таким чином і місцеве самоврядування і державна влада є видами публічного управління.

Ще однією проблемою української політичної думки є співвідношення понять «місцеве самоврядування» та «місцеве управління». Місцеве самоврядування – є правом територіальної громади здійснювати визначальний вплив на муніципальну політики та самостійно вирішувати місцеві економічні та політичні питання. В свою чергу місцеве управління – це процес здійснення органами державної влади управлінських функцій, через місцеві органи влади [24, с.18].

Розглядаючи місцеве самоврядування в розрізі діяльності муніципальних органів влади (місцеві ради, виконавчий комітет) важко дослідити розврив мiж об’єктом та суб’єктом. Фактично самоврядування діє як одна система. В свою чергу управління передбачає підпорядкування та ієрархічну управлінську структуру побудовано на принципі субординації. Це визначальною відмінністю між цими поняттями, позаяк ця відмінність визначає напрямок діяльності цих систем і місцеве самоврядування є самостійним у виборів цілей розвитку на відміну від управління мету діяльності якого визначає орган, який знаходиться вище в управлінській ієрархії. На відміну від управління для самоврядування визначальним є координація та налагодження комунікації.

Якщо розглядати сферу повноважень місцевого управління та місцевого самоврядування слід визначити, що повноваження першого обмежуються правами другого. Місцеве самоврядування в демократичних країнах має право самостійно вирішувати проблеми місцевого характеру. Це закріплює і стаття 2 Закону України «Про місцеве самоврядування» в якій йдеться про те, що держава надає гарантії муніципальному врядуванню на право самостійного вирішення локальних проблеми [18]. Виходячи з цього, місцеве управління обмежується функцією контролю за діяльність органів місцевого самоврядування задля забезпечення законності та дотримання конституційних принципів.

Як вже було зазначено вище, в деяких мовах, як наприклад у французькій відсутнє поняття місцеве самоврядування замість нього використовується термін «муніципальні органи влади» та «децентралізація». Виходячи з семантики цього поняття, децентралізація – руйнування центру. Ключовою відмінністю понять «децентралізація» та «місцеве самоврядування» є те, що децентралізація – це процес, який полягає у передачі державних повноважень в користь органів місцевого самоврядування. Це, з одного боку, обмеження державного управління місцевими справами, а з іншого частина політики місцевого управління. В зарубіжній науковій літературі поняття «децентралізація» часто співставляється з поняттям «деконцентрація». За своїм призначення деконцентрація є схожим поняттям до децентралізації, оскільки ці процеси обмежують концентрацію повноважень в одних руках. Як зазначає А. Колодій: «Децентралізації – це, свого роду «глобальний зсув влади», що звільняє індивіда від державної опіки і дозволяє будувати демократію знизу догори». Децентралізація має три форми: деконцентрація, деволюція, делегування:

**Рис. 1.1.** «Форми децентралізації»

 Децентралізація може реалізуватися на адміністративному, політичному та фіскальному рівнях. Найбільш важливою є фіскальна децентралізація, о саме завдяки ній реалізується ст. 2 ЗУ «Про місцеве самоврядування» та ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування».

# 1.2. Основні моделі та теорії місцевого самоврядування у світовій політичній думці

Місцеве самоврядування, як здатність міст на власний розсуд розпоряджатись ресурсами громади зародилося ще в прадавні часи. Так, згідно патріархальної теорії походження держави місто становило основу майбутньої держави. Всі ліберальні практик зародились саме в містах, приклад тому грецькі поліси та Магдебурзьке право від якого деякі вчені починають відлік створення концепції місцевого самоврядування. Зокрема О. Петришин, зазначає, що як свідчить історичний досвід, став точкою відліку становлення теорій місцевого самоврядування взагалі, можна назвати Магдебурзьке право [47, с.29]. Тут не можна не погодитись з українським вченим, тому що Магдебурзьке право стало по-суті збігом історичних обставин, які в майбутньому визначили вектор розвитку Європи, адже тут перемішалось і бажання королів послабити вплив феодалів і бажання самих містян певної автономії від держави.

Про це навіть говорив у свій час Г. Спенсер описуючи два типи соціалізації – військовий та промисловий. Віддаючи перевагу другому, він говорив, що перші практики цивільного право, а разом з тим і практики міського управління зародились саме за другого типу соціалізації, бо саме в містах були практики самоуправління та вільнодумства [61, с.6].

Найбільшого впливу на формування теорії місцевого самоврядування завдали соціал-утопісти. Зокрема Т. Мор, Т. Кампанелла, Ш. Фур’є, О. Ландо, А. Сен-Симон, Ж.-Ж. Руссо та Р. Оуен.

Томас Мор в свої праці «Утопія» розглядає ідеальний державний устрій на острові Утоп, який складають 54 міста. Хоч міста і знаходяться в межах одного острову кожне з них наділене широкою автономією. Мешканці міст наділені широкими права в формуванні органів влади. Так у центральному місті острова кожні тридцять родин обирають посадову особу (філарха), якому делегують свою частину народовладдя. На чолі десяти філархів стоїть протофіларх. 200 протофілархів у підсумку обирають князя серед чотирьох кандидатів. Цих кандидатів подає знову ж таки народ. Усі інші посадові особи змінюються щороку. Якщо проаналізувати цю систему можна дійти висновку, що Томас Мор описував, ідеальне на його погляд, місцеве самоврядування, в якому центральне місце займає саме громада, яка за своїм посередництвом призначає всіх посадових осіб. А за узурпацію влади в місті, прийняття рішень не в інтересі громади та за змову князя з іншими посадовими особами передбачається кримінальна відповідальність. Слід відзначити, що устрій, який описує Томас Мор є саме децентралізованою республікою, позаяк справи, які стосуються всього острову виносяться на обговорення та затвердження всіма жителями. Таким чином Томас Мор розмежовував державні та комунальні справи.

Англійський філософ Роберт Оуен навіть здійснив апробацію власних поглядів. Уважаючи основою розвитку держави самодостатні комуни (общини) та відстоюючи права робітників, Оуен з синами виїхав до Америки. У 1825 році Оуен на куплених 30 тисяч акрах землі строює комуну «Нова гармонія» в штаті Індіана. Всі проблеми держави Оуен вбачав у неправильному вихованні суспільства та його неправильних моральних орієнтирах. Будучи прихильником повної демократії Оуен створює соціальні ліфти, які дозволяли управляти громадою звичайним робітничим колоністам. Слід відмітити, що община вченого не була протодержавним утворенням, він наголошував, що таких утворень має бути множина в межах однієї держави. Ключовими рисами общини були колективізм, самоорганізація та ненасилля.

Згідно з першою Конституцією громади, законодавча влада належала зібранню, що складається з всіх проживаючих в громаді членів її у віці старших 21 років, одна шоста частина яких складає кворум для вирішення питань порядку денного. Виконавча влада належала раді, що складалась з секретаря, скарбника, комісара громади і чотирьох департаментських головних керуючих. Секретар, скарбник і комісар обиралися зборами [45, с.276].

У свою чергу, громада поділялася на шість департаментів: сільського господарства; промисловості механіки літератури, науки і освіти; домашнього господарства; загальної економіки; торгівлі. Ці департаменти були розділені за видами діяльності. Представники кожного роду діяльності пропонували зборам для затвердження свого керуючого [45, с.278].

Побудова колонії «Нова гармонія» здійснила визначальний уплив на російських соціалістичних утопісті та комуністів. Зокрема російський публіцист О. Герцен вважав устрій комуни «Нова Гармонія» ідеальним та писав: «Якщо б святі крамарі не заважали йому, в Англії та Америці були б тепер сотні Нових Ларнаків та Нових Гармонії, куди втікали свіжі сили робочого народонаселення, вони поволі відвели б кращі життєві соки від віджилих державних цистерн» [9, с.423].

 Проте, експеримент Роберта Оуена не увіковічився успіхом. Організувавши фонд підтримки комуни, він залучив величезні кошти від британських бізнесменів, які вкладали в комуну гроші. Проте, коли комуну почали покидати перші поселенці у Оуена забракла грошей, щоб розрахуватися з ними. В підсумку Оуен продає свої частки в британських заводах та фабриках. У 1829 році він повернувся на батьківщину.

Схожі ідеї були в Шарля Фур’є. Він також вважав, що поступ держави може реалізуватися тільки через громади, які він називає фалангами. Але є ключова відмінність між організацією влади в фалангах Фур’є та комунах Оуена. Шарль Фур’є вважав, що розвиток громад може відбуватись тільки за демократичної організації влади в громаді, де люди мали б приватну власність. У фалангах люди мали б повну свободу, а влада управлінців повинна носити рекомендаційний характер. Щоб уникнути протиріч у громаді Фур’є пропонував об’єднувати в них 1000 – 1500 людей. На чолі кожної фаланги повинен стояти ареопаг сила якого в його авторитеті, оскільки до його указів мешканці можуть не прислухатись. Обирають ареопага на голосуванні. Ідеальним для вченого є світ, який складається з децентралізованих монархії. Фур'є називає такий устрій «світовою монархією».

Проте, Фур’є головною пристрастю людей називає честолюбство і тому запроваджує систему звань замість посад державних службовці. Ці звання також присуджуються на всезагальних виборах фаланги.

Подальші послідовники французького вченого назвуть цей напрямок соціалістичним федералізмом, який протиставляється централізму. Сам Фур’є про централізм говорив наступне: «Централізм завжди несе за собою бюрократизм – відірваність від суспільного механізму управління та ігнорування всіх індивідуальних властивостей. Відповідно зростає роль примусу як використання влади» [9, с.231].

Послідовник Шарля Фур’є український вчений Михайло Туган-Барановський також критикує централізм, але говорить про нього як необхідне зло : «Централізм не повинен заважати місцевому самоврядуванню та управлінню. Централізм повинен бути обмежений суто необхідним, всім іншим повинна відати община» [9, с.92].

Таким чином можна підсумувати та виділити основні риси місцевого самоврядування згідно бачень соціал-утопістів:

центральне місце в системі державних органів займає місцеве самоврядування;

всі посади державних службовців повинні обиратись виборами членів громад;

чітке розмежування державних та комунальних справ;

 зосередження на економічній моделі розподілу праці в суспільстві;

ненасилля та негативне ставлення до примусу. Найвища міра покарання виключення з громади шляхом голосування (за виключення відповідальності держслужбовців в працях Т.Мора).

справедливий розподіл благ та використання коштів громади на розсуд її членів.

Ще раніше за соціал-утопістів федеральну теорію народного суверенітет з чільним місцем місцевого самоврядування розробив німецький юрист Йоганес Альтузіус. Він розвинув свою теорію навколо договірної та патріархальної концепції походження держави. Федеральна теорія народного суверенітету полягає у добровільному об’єднанні людей спочатку у сім’ї, а потім у громади, які в подальшому утворюють інституції, а в підсумку і саму державу. Проте принциповим для Альтузіуса було збереження автономії утворень (громад), які утворюють державу. Теорія Йоганеса Альтузіуса передбачає децентралізовану державу з автономними правами управління місцевими проблемами. Але зі збереженням принципу субсидіарності, коли зберігається ієрархічна структура взаємовідносин, але центральні органи влади можуть втручатися в справи нижче стоячих за умови їхньої безпомічності.

У подальшому ідеї Альтузіуса розвинув Отто фон Гірке, який також ідеальною формою територіальної організації бачив децентралізовану державу, в якій держава є тільки елементом системи на рівні з громадами.

Аналізуючи праці присвячені місцевому самоврядуванню не можна не згадати про Алексіса де Токвіля, який у праці «Про демократію в Америці» розглядає демократичні інституції Сполучених Штатів Америки (далі США) та можливості впливу на них звичайних громадян.

Розглядаючи систему місцевого самоврядування США, він наголошує на широкому народовладді та неможливості централізованого управління у цій державі. «Одна людина не може керувати всіма обставинами життя людей, розкиданих на такому величезному просторі і розділених безліччю природних перешкод. Тому основну роль там грають органи влади штатів і округів» [66, с.9]. Проте, окрім Токвіль говорить і про чільне місце англійських традицій місцевого самоврядування, які здійснили визначальний вплив на формування американської системи місцевого самоврядування. Тому емігранти вже на той момент вбачали в широких правах громад неабияку цінність.

Першопочаткові умови поселення емігрантів в США також посприяли установленню тут муніципальної політики, яка орієнтується на широкі права органів місцевого самоврядування. Заселяючись невеликими групами переважно незнайомими до цього людей, їх не об’єднувало нічого за виключенням ідеї загального благо, тому їм нічого не залишалось як у малій общині вибудовувати ефективні комунікаційні практики. Таким чином, англійці, які жили в Сполучених Штатах, довгий час не мали єдиного центру та приймали рішення всередині общини. Кожна з общини самостійно займалася своїми справами, оскільки не існувало ніякої центральної влади. Такі умови, англійські традиції самоврядування, природа країни та звички самих перших емігрантів сприяли небувалому розвитку самоврядування в громадах і провінціях [66, с.103].

Надихнувшись американською моделлю самоврядування, Токвіль зрозумів, що основою держави є не народ чи нація, а індивіди, які у взаємодії та керуючись інтересами своєї общини виховують у собі громадську свідомість.

На думку Токвіля американці досягли успіху саме завдяки децентралізованій системі місцевого самоврядування та існуванню суду присяжних, позаяк існування цих двох речей служило підготовкою до участі народу в загальнодержавній політиці.

Алексіс де Токвіль вважав, що розвиток держави на пряму залежить від широких повноважень органів місцевого самоврядування. В книзі «Демократія в Америці» він писав: «Вільні і звиклі до місцевого самоврядуванню народи з більшою легкістю, ніж інші, створюють процвітаючі колонії. У новій країні, де успіх завжди в значній мірі залежить від індивідуальних зусиль переселенця, абсолютно необхідно вміти самостійно мислити і управляти своїми справами» [66, с.215]. У зв’язку з цим в американців немає необхідності у функції держави як опікуна місцевими справами.

 Порівнюючи системи місцевого самоврядування континентальної Європи та США, Токвіль доходить до висновку, що місцеве самоуправління може існувати тільки при демократичному устрої. Монархії, на думку Токвілля, знищують привілеї міст прибігають до жорсткої централізації та концентрації в своїх руках колишніх прав органів місцевого самоврядування. З часом, Токвіль розуміє, що монархії – найбільше зло Європи, яке контролю є всі галузі суспільного життя та насильницькими методами прививає з самого дитинства людям ідеологічні установки, які ґрунтуються на одноманітності. Виключенням для Токвіля в Європі є тільки Швейцарія, яка на його думку зламала центральну ідею епохи, яка прийшла після середньовіччя – аристократизм. Швейцарія пройшовши ряд революцій вибудувала в своїх кантонах геть новий устрій – пряму демократію з надзвичайно широким повноваження органів місцевого самоврядування. Особливістю швейцарської моделі самоврядування за Токвілем є мізерні повноваження виконавчої гілки влади кантонів та її абсолютна залежність від законодавчої гілки. Тут вперше після еллінських часів зароджуються формальні парламентські практики, затяжні розгляди законопроектів, їх публічне обговорення та винесення найважливіших на всенародний референдум.

Визначальний вплив на формування сучасної теорії місцевого самоврядування здійснила німецька правова школа, зокрема К. Ротек, І. Аретин, Л. Штейн та Р. Гнейст. Останні два вчені стали одними з основоположників державної теорії місцевого самоврядування, яка є протилежною до публічно-правової теорії. Згідно з державною теорією місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування наділені державними рисами та функціями публічних органів.

 Професора Віденського університету Лоренц фон Штейн можна вважати творцем системного підходу до дослідження місцевого самоврядування, оскільки він уперше в науковому співтоваристві дослідив основні етапи встановлення та правову основу діяльності органів місцевого самоврядування.

 Л. Штейн, так само як і А. Токвіль, вважав, що самоврядування не могло виникнути при абсолютизмі чи монархізмі. Воно можливе лише в умовах конституційного ладу, що забезпечує свободу та надає державні гарантії діяльності самоврядних місцевих установ.

Штейн чітко розмежував сфери компетенції громад та держави. На його погляд держава відповідальна за проблеми загальнодержавного значення, а органи місцевого самоврядування відповідальні за здійснення місцевих, спеціальних завдань, які повинні бути доручені органам місцевого самоврядування. Причиною цього Штейн вважав територіальну близькість органів місцевого самоврядування до самого населеного пункту, і як наслідок краще розуміння проблеми.

Л. Штейн у праці «Самоврядування та його правова основа» писав: «На ділі обидва органи належать одній і тій же державної влади, і обидва діють від її імені; як державна служба, так і громада, мають завдання здійснювати закони держави; обидва органи мають свою як місцеву, так і загальну компетенцію; обидва знаходяться поруч в ієрархії службової системи; і обидва підпорядковуються в рівній мірі дистанційного порядку руху справ»[69, с.385].

У своїх працях науковець виділив 5 основних ознак місцевого самоврядування:

вільне управління;

органи місцевого самоврядування формуються самим народом відповідно до наданих їм прав;

діяльність місцевого самоврядування спрямована на задоволення загальнодержавних та місцевих інтересів;

виборність;

публічність у прийнятті рішень;

Лоренц фон Штейн також виокремив ключові права місцевого самоврядування. Це право на організацію та право на самоуправління. Згідно першого права, громади повинні мати автономію у сфері видачі указів та прийняття рішення незалежно від інших органів державної влади. Функція держави у цьому випадку звужується до контролю, який полягає у співставленні суті прийнятих указів та прав відповідних органів місцевого самоврядування, при тому, на думку вченого, держава повинна мати право відміни рішень органів муніципалітету. Штейн писав, що не потрібно послаблювати державу на користь місцевих органів влади, а потрібно укріплювати основи вільної держави, що приведе і до укріплення органів місцевої влади [69, с.387]. Важливе значення Штейн приділяв бюджетній децентралізації, оскільки вважав, що наявність муніципалітетом власних ресурсів є оновою його незалежності.

У подальшому вчення Лоренца фон Штейна розвинув прусський юрист Рудольф Гнейст. У його вченні місцеве самоврядування – обов’язкова ланка зв’язку між державою та суспільством. І саме функція примирення держави та суспільства, на думку Гнейста, належить місцевому самоврядуванню.

Рудольф Гнейст активно досліджував англійську модель самоврядування та виділив два види місцевого самоврядування в Англії:

призначуване – реалізується за рахунок посад квоти на призначення яких має держава;

господарське – типова форма управління англійськими міста за якої органи місцевого самоврядування є виборними та опікуються господарськими справами.

Основу успішності органів місцевого самоврядування Гнейст вбачав у правильній кадровій політиці. На переконання Гнейста регіональним управлінцем повинна бути фахова, місцева людина, а також маюча пристойний заробіток, щоб займатись державними справами на безкоштовній основі.

Описані вище праці та теоретичні підходи, а також географічне розміщення країн та традиції мали визначний вплив на формування сучасних моделей місцевого самоврядування.

У сучасній політичній думці їх виділяють 5: радянська, іберійська, континентальна, англосаксонська та скандинавська.

Континентальна модель місцевого самоврядування зародилась у Франції. Ключовими відмінностями цієї системи є:

поєднання державного управління на місцях і місцевого самоуправління;

централізація;

можливість здійснення влади на національному рівні;

жорстка ієрархія;

багаторівневість органів державної влади.

Основною відмінністю цієї системи є поєднання виборних посад із призначуваними вищими органами державної влади. Причини побудови такої системи у Франції описував ще Алексісі де Токвіль, який говорив про ліквідацію прав муніципалітетів та вектор на централізацію. Ця система сформувалась під впливом монархічних традицій Франції, коли опорою влади були місцеві аристократи. Хоча зараз Франція як зазначає українськи дослідник Т. Стешенко, здійснює перехід до англосаксонської моделі, зокрема про це свідчить закон «Про права і свободи комун, департаментів та регіонів», одне з положень закону скасовує адміністративний контроль, який позбавляв місцеві представницькі органи можливості вільної ініціативи у вирішенні питань місцевого значення [62, с.174].

Проте, у Франції й досі зберігається жорстка ієрархія органів місцевого самоврядування, яка складає 5 рівнів. Так, за Конституцією республіки Франція поділяється на 22 регіони, 5 заморських регіонів, 96 департаментів та 5 п’ять заморських департаментів та 36 тисяч комун.

 Схожа система в Польщі, що передбачає наявність гмін, повітів та воєводств, хоча польські гміни мають широкі повноваження, які не переплітаються з діяльністю повітів. Подібно до Польщі, в Україні зараз також діє континентальна модель, але в активній стадії реформування. В Україні до 2020 року теж діє трирівнева модель, частина посад в органах самоврядування є призначуваною (голови районних та обласних державних адміністрації). Фактично, упродовж усього періоду незалежності в Україні місцеве управління домінувало над місцевим самоврядуванням.

Англосаксонська модель поширена у США, Канаді, Австралії та Великобританії. Її характерні широкі повноваження органів місцевого самоврядування, їхні дії є фактично автономними. Ієрархічне підпорядкування у такій моделі та наявність призначуваних державою осіб відсутнє. Функція центральних органів влади обмежена контролем, який діє не на постійній основі, а діє за рахунок інспекцій та перевірок. Загалом провести розмежування функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування досить важко. Виключною прерогативою центральних органів влади можна вважати оборонну сферу та зовнішню політику, в той час місцеве самоврядування займається питаннями освіти, медицини, житлово-комунальною сферою та навіть громадським порядком. За англосаксонською моделлю охорона громадського порядку належить муніципальній поліції, яка підзвітна органам місцевого самоврядування. Яскравим прикладом є інститут шерифства в США, де особа шерифа є однією з провідних політичних фігур в малих населених пунктах. Цій моделі також характерна відносно невелика кількість адміністративного апарату органів місцевого самоврядування та пропорційна менше представлення населення в радах всіх рівнів.

Сучасна скандинавська модель місцевого самоврядування склалася переважно за рахунок реформування місцевого самоврядування в Швеції. Характерною рисою цієї моделі є повага до традицій місцевого самоврядування в середині країни, до прикладу в Швеції до 1952 року діяв церковно-парафіяльний поділ на адміністративно-територіальні одиниці[39, с.34]. Подальше реформування швецької системи напряму залежала від високого рівня урбанізації в державі.

За скандинавської моделі органи місцевого самоврядування не мають такої широко автономії в своїх діях як за англосаксонської моделі. Тут держава контролює органи місцевого самоврядування не тільки за рахунок нормативно-правового регулювання, а використовуючи механізми економічного тиску, зокрема шляхом надання дотацій та субвенцій органам місцевого самоврядування. Проте існування такого механізму є виправданим тільки в країнах з високим рівнем демократії та справедливого судочинства. Зокрема маючи такі механізми уряд Угорщини надає субвенції органам місцевого самоврядування на підставі лояльності до центральної влади.

Абсолютно унікальною є модель, яка запроваджена в Норвегії. Вона поєднує в собі риси класичної континентальної моделі та скандинавської. В трьох найбільших містах Норвегії (Осло, Берген, Тронхейм) діє модель, згідно якої центральна влада не призначає жодних людей до муніципальних органів влади. В цих містах уряди формуються з числа представників обраних до міських рад.

Поряд з тим в 19 графствах діє континентальна система, де центральні органи влади здійснюють визначальний вплив на діяльність органів місцевого самоврядування, призначуючи людей на посади в місцевих урядах, а також центральна влада призначає губернатора, який також контролює діяльність місцевих органів влади.

Іберійська модель місцевого самоврядування поширена здебільшого в країнах Латинської Америки хоча походить від іспанської та португальської моделі. Їй характерна жорстка централізація та цілковита залежність від центральної влади. Залежність проявляється не тільки в квоті на призначення частини посад органів самоврядування населення, а й в жорсткій фіскальній системі. Хоча іберійська моделі відходить зараз у минуле. Конституції країн Латинської Америки починають набирати рис демократичності. Так, у нових Конституціях починає вживатися термін «Муніципалітети», а нові затверджені законопроекти мають курс на децентралізацію, зокрема в новому конституційному акті Парагваю від 2010-го року.

Навіть федерації регіону, як до прикладу Бразилія мають значний ступінь централізації. Муніципалітети в Бразилії прирівняні до суб’єктів федерації, як і штати, однак через застріле законодавче регулювання вони не мають реальної можливості розпоряджатись місцевими справами. Через сепаратиські настрої в деяких регіонах країни та важку криміногенну ситуацію уряд Бразилії так і не спромігся розширити повноваження муніцій. Схожа ситуація у Венесуелі, змінивши виборче законодавство та впровадивши 3-річну каденцію місцевих рад та очільників муніципалітетів держава не розширила їх повноваження.

Найбільш близькою для України є радянська модель місцевого самоврядування. Вона домінувала у всіх країнах колишнього Варшавського договору. Фактично закріплюючи існування конфедерації, (адже ст. 69 Конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки зберігала за союзною державою право виходу з утворення) радянська держава, а точніше правляча партія регламентувала діяльність органів місцевого самоврядування. Конституція 1978 року містила два розділи, присвячені місцевому самоврядуванню (Місцеві Ради народних депутатів та Адміністративно-територіальний поділ). Модель, закріплену в цих розділах можна було б назвати континентальною, тому що статті закріплювали повноваження місцевих рад вирішувати усі проблеми місцевого значення, а найважливіші питання місцевого значення, згідно конституції мали вирішуватися на місцевих референдумах. Однак, закріплені в конституції права перекреслювалися статтею 6 Конституції СРСР: «Керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром його політичної системи, державних і громадських організацій є Комуністична партія Радянського Союзу». На практиці радянського буття органи місцевого самоврядування залежали від партійних указівок, а існуюча в країні економічна модель не надавала можливості розвиватись громадам.

Підсумовуючи вищезазначене, можна дійти висновку, що незважаючи на довге існування практик місцевого самоврядування, починаючи ще з еллінських часів, в науковій спільноті досі немає чіткого розуміння значної частини дефініцій у сфері муніципального управління. Однак, більшість вчених сходиться на тому, що самоврядування на сучасному етапі використовується в широкому та вузькому розуміннях. Проте, в українському науковому співтоваристві досі немає єдиного розуміння та проведення розмежувань між поняттями «місцеве управління» та «місцеве самоврядування», а теоретична база швидко удосконалюється через перейняття європейського досвіду. На відміну від США, де з самого початку відбувся чіткий розподіл самоврядування на місцеве самоврядування та місцеве самоуправління. Це було пов’язано з колоніальною системою, коли частину місцевого самоврядування, якою керували призначені короною особи називали «місцевим управлінням», а вирішення місцевих проблем місцевими людьми «місцевим самоврядуванням». Власне і зародження саме в Англії та США найбільш революційної моделі місцевого самоврядування було не випадковим, адже цьому передували британські традиції муніципального управління. Щодо англосаксонської моделі місцевого самоврядування то вона встановлювалась упродовж століть та викристалізувалась у сучасну тільки в кінці XIX століття.

 Однак, навіть проводячи поділ моделе місцевого самоврядування та групуючи країни за певними ознаками, слід розуміти, що говорити про існування єдиної моделі адміністративно-територіального устрою неможливо. Країни можуть входити до групи в незалежності від існування в них федерального або унітарного управління, важливим є вплив держави на органи місцевого самоврядування (централізм). Також за причетність держави до певної з моделей відповідає фіскальна система всередині країни та система міжбюджетних зав’язків, позаяк надважливим є наявність в громад ресурсів для здійснення ефективного управління в межах муніципалітету.

На нашу думку, слід також говорити про існування змішаної або перехідної моделі місцевого самоврядування, тому що є країни, які знаходяться в постійному пошуку ідеальної моделі, таким чином процес реформування затягується на довгі року. Найбільш яскравим прикладом тут є Україна, Угорщина та Естонія. В сучасній Україні реформа з децентралізації влади триває з 2015 року та завершиться в 2020 році. Упродовж цього часу в державі продовжують існувати старі зносини держави та громад, а поруч з тим у громадах, які пройшли реформування вони принципово нові. Схожа ситуація в Естонії, де реформування місцевого самоврядування тривало 17 років.

# РОЗДІЛ 2. РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ВИШЕГРАДСЬКОЇ ГРУПИ

#  2.1. Імплементація політико-правового досвіду країн Вишеградської четвірки в українське законодавство

На початку реформи місцевого самоврядування українські парламентарі активно запозичували іноземний досвід із впровадження реформи з децентралізації влади. Для цього Україна підписала угоду про сприяння реформ в України з країнами Вишеградської групи. В подальшому Україна обрала польську модель місцевого самоврядування та децентралізації влади як найкращу, яка може бути успішно застосована в українських реаліях. Для цього, між Польщею та Україною була підписана спільна домовленість про співпрацю у сфері реформування місцевого самоврядування. Надалі команда польських експертів та людей, які впроваджували адміністративно-територіальну реформу, фіскальну та політичну децентралізацію в Польщі була задіяна до реформ в Україні.

Спільна діяльність була спрямована на:

вдосконалення процесу децентралізації та реалізації політики регіонального розвитку та одночасне збільшення ефективності центральної влади в Україні;

підтримка сталого економічного розвитку деяких регіонів України, через реалізацію напрямків та дій, спрямованих на здійснення підтримки малого та середнього підприємництва, а також зміцнення економічної співпраці між Польщею та Україною [28, с.3].

Меморандум виокремив основні 5 напрямків співпраці:

підтримка центральних і місцевих органів влади у сфері розвитку інвестиційної привабливості регіонів;

підтримка органів влади щодо імплементації регіональної політики в контексті реалізації Європейської хартії місцевого самоврядування, реформи з децентралізації влади;

покращення моніторингу політики в області розвитку і регіональної політики для подальшої координації дій державних органів на досягнення результатів;

підтримка розвитку суб’єктів малого та середнього підприємництва та допомога їм у веденні бізнесу через створення Центрів надання допомоги підприємництву;

підтримка місцевих органів виконавчої влади у сфері підготовки до реалізації проектів, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності та потенціалу розвитку регіонів;

Однак, як зазначає Микола Крат «аналіз результатів реформи децентралізації у 2015-2016 роках та прогноз на 2017 рік дають підстави зробити висновок, що реформа проходить не з таким успіхом, як звітують центральні органи виконавчої влади» [28, с.2]. Як наслідок, реформа в Україні проходить не так ефективно та швидко як в країнах Вишеградської групи. Більшість дослідників схиляються до того, що причина в різних початкових умовах України, Польщі, Чехії, Словаччини та Угорщини. Крім відмінностей в стартових умовах можна виділити ще декілька, які декілька проблем, які вплинули на затяжність реформування місцевого самоврядування в Україні:

затяжне в часі реформування територіального устрою в Україні. В країнах Вишеградської четвірки вона відбулась до проведення реформи з децентралізації влади;

добровільність як основний метод об’єднання громад гальмує адміністративно-територіальну реформу та затягує її в часі на 5 років. Наприклад Польща одразу ще в 1989 році утворила гмінну систему, це допомогло державі заощадити кошти на проведенні виборів. У нашій державі за майже 5 років добровільного процесу об’єдналося тільки 887 громад з 1300 запланованих перспективними планами ОДА;

відсутність єдиного центру координації та прийняття рішень. В Україні в процесі об’єднання громад беруть участь обласні адміністрації та районні якими відсутня ефективна комунікація та співпраця. Яскравим прикладом є Озерянська ОТГ Чернігівської області, які чотири рази подавали документи на об’єднання. Модель країн Вишеградської групи була більш ефективною оскільки в них діяли координаційні штаби реформ, які займались регуляцією реформування;

старт в один час одразу двох реформ унеможливив реалізацію однієї з них. І реформа адміністративно-територіального устрою відійшла на задній план в порівнянні з реформуванням місцевого самоврядування. Інша ситуація була Чехословаччині, де після падіння соціалістичного правління відбувся відхід від трирівневої радянської моделі та було запроваджена дворівнева модель «край –обць»;

низька кількість прийнятих проектів законів українським парламентом в напрямку передачі повноважень та ресурсів локальним органам влади;

провал інформаційної кампанії з реформування місцевого самоврядування.

Відмінність початкових умов між Україною та країнами Вишеградської групи, в яких вона запозичила досвід децентралізації можна зобразити наступним чином (таблиця 1):

**Таблиця 2.1.**

Відмінність початкових умов України та країн ЄС на початок проведення реформи з децентралізації влади

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Параметри  | Польща  | Угорщина | Україна  | Словаччина | Чехія |
| Площа, тис. км2  | 312,7  | 93,3 | 603,5  | 49 | 78,8 |
| Населення, млн. чол.  | 38,5  | 9,9 | 42,5  | 5,5 | 10,6 |
| Густота населення (чол. на км2)  | 122  | 105,3 | 77,8  | 111 | 136 |
| Кількість населених пунктів  | 923 міста, 52,5 тисяч сіл. | 328 міст, 2824 села. | 457 міст, 886 селищ міського типу, 28,6 тисяч сіл  | 115 міст, 654 села. | 602 міста, 5640 сіл. |
| Форма державного устрою  | Унітарна держава  | Унітарна держава | Унітарна держава  | Унітарна держава | Унітарна держава |
| Форма державного правління  | Республіка  | Республіка | Республіка  | Республіка | Республіка |
| Різновид форми правління  | Парламентська республіка  | Парламентська республіка | Парламентсько-президентська республіка  | Парламентська республіка | Парламентська республіка |
| Гомогенність населення  | Мононаціональна (93,5%)  | Мононаціональна (85,6%) | Мононаціональна (77,8%)  | Мононаціональна (80%) | Мононаціональна (64%) |
| Парламент  | Двопалатний  | Однопалатний | Однопалатний  | Однопалатний | Однопалатний |
| Виборча система  | Пропорційна  | Змішана. Курс на перехід до мажоритарної на місцевому рівні. | Змішана  | Пропорційна | Пропорційна |
| Виборчий поріг  | 5%  | Різниться від типу суб’єкта виборчого процесу – 5 -15 %. | 5%  | Різниться від типу суб’єкта виборчого процесу – 5 -10 %. | Різниться від типу суб’єкта виборчого процесу – 5 -20 %. |

 Проаналізувавши таблицю, можна дійти висновку, що є ключові відмінності між Україною та країнами Вишеградської групи у великій кількості характеристик. У демографічному плані країни Вишеградської групи мають в рази меншу площу, але вдвічі більшу густоту населення. Неврахування демографічно-географічних відмінностей України стало причиною невирішеності передачі земель поза населеними пунктам громадам. Відмінності в різновидах форми правління вказують на вплив президента та його намісників (голів обладміністрацій) на способи і механізми прийняття рішень під час проведення реформ. Це має суттєвий вплив на знаходження центрів прийняття рішень. На цих відмінностях наголошує Александер Квасневський, який зазначає про відсутність консенсус щодо децентралізації в українському суспільстві та заполітизованості процесу. Ситуація щодо консенсусу реформ є дійсно правдивою, тому що, як свідчать результати соціологічних досліджень, зокрема соціологічне опитування проведене Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, свідчить, що більшість населення (58%) не проінформована про її проведення, а тільки 20% є її прихильниками.

 Відмінними також є активність національних урядів в прийнятті нормативно-правових актів. До Прикладу, в Польщі, Чехословаччині та Угорщині в перше десятиліття після переходу до побудови демократичних основ держав відбулося законодавче закріплення гарантій діяльності місцевого самоврядування та курсу на децентралізацію публічної влади. Зокрема, ч. 1 ст. 15 Конституції Республіки Польща від 1997 року закріплює: «Територіальний устрій Польщі гарантує децентралізацію публічної влади. Устрій самоврядування не є ієрархічним. Структури самоврядування мають доповнюватись, а не взаємно накладатись. Ані повітове, ні воєводське самоврядування не здійснюють нагляду над ґмінним самоврядуванням» [27]. На противагу в Україні присутній дуалізм у владі, районні та обласні адміністрації функціонують паралельно з ОТГ.

 Схожа ситуація була в Угорщині, яка зробила найбільший поступ в реформуванні місцевого самоврядування в першому десятилітті нового етапу розвитку. Угорський парламент в 1996 році затверджує Закон "Про регіональний розвиток і просторове планування" та Резолюцією Парламенту № 35 1998 р. “Про концепцію регіонального розвитку в Угорщині, які увібрали в себе риси Європейської моделі NUTS. Концепція також закріпила децентралізацію публічної влади в Угорщині.

Процес реформування місцевого самоврядування в Словаччині був схожим до українського та затягнувся в часі і був доволі проблематичним. Як зазначено в таблиці вище, Словаччина на відміну від Польщі та Угорщини не є мононаціональною державою. В країні є етноси, зокрема угорський, який складає майже 10 % від загальної кількості населення, через це за відсутності підтримки зі сторони більшості представників політичних сил країни, реформа проходила досить проблематично. Тому реформа системи державного управління, а разом з тим і реформа місцевого самоврядування розпочинається пізніше, аж в 2000 році. Розуміючи неоднорідний склад парламенту та відсутність єдиної позиції щодо реформи, Уряд Словаччини розробив концепцію реформи та не виніс її на розгляд парламенту, Спочатку він розробив концепцію цієї реформи, що була схвалена у 2000 р.

Сам процес перерозподілу повноважень, утворення нових бюджетних зв’язків між державою та територіальними одиницями уряд Словаччини розпочав ще в 1998 році, затвердивши концепцію децентралізації влади в Словаччині.

Словаччині пощастило пройти перший етап реформи в складі федерації з Чехією в 1990 році, коли держава перейшла на дворівневу модель. Однак реальне закріплення повноважень відбулось в Чехії вже після розпаду союзної. Чеський парламент надав реальні повноваження громадам тільки в 2000 році після прийняття законопроектів про вибори до обців та країв, а також законопроектів, які змінили порядок формування органів місцевого рівня та обсяг повноважень муніципалітетів основного рівня.

У Республіці Польща в кінцевому плані запровадження самостійності муніципальних одиниць від центральних органів влади було закріплено в Законі «Про запровадження базового трьохрівневого територіального поділу держави» від 1998 року. Даний Закон на відміну від інших країн Вишеградської групи запровадив три рівні самоврядування: гміна, повіт і воєводство. Україна цьому плані імплементує відповідні ще не прийняті, однак Міністерство регіонального розвитку вже представило концепцію реформування субрегіонального рівня місцевого самоврядування. Відповідно до концепції передбачається укрупнення районів за польським зразком в Україні передбачається реорганізація районів з 490 діючих районів будуть створені 102 нових.

Запровадивши новий адміністративно-територіальний устрій:

органи самоврядування воєводства;

органи самоврядування повіту;

органи самоврядування гміни

польський уряд повністю відмовився від адміністрацій, так само в свій час зробили і інші країни з Вишеградської групи. В Україні ж упродовж 5 років існують районні адміністрації. В деяких випадках у цих органах повністю відсутні повноваження, оскільки їх території повністю покриті об’єднаними територіальними громадами.

Таким чином, країни Вишеградської групи в ході реформи місцевого самоврядування утворили нові системи територіального устрою, які зараз виглядають наступним чином:

**Таблиця 2.2**

Структура адміністративно-територіального устрою України, Польщі, Словаччини, Угорщини та Чехії

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Польща | Україна | Чехія | Угорщина | Словаччина |
| Воєводство (województwo) є адміністративною одиницею найвищого рівня в Польщі. З 1990 року є основною одиницею територіального поділу для урядової адміністрації, а з 1999 року – одиницею місцевого самоврядування. Кількість воєводств – 16  | Область складається з районів і є територіальною основою організації і діяльності органів виконавчої влади та органу місцевого самоврядування – обласної ради, яка представляє спільні інтереси громад, що належать до області  | Згідно з реформою 2000 року вищий рівень місцевого самоврядування складають краї, яких в Чехії 14. В силу особливої виборчої системи. Очільники країв обираються з складу рад. | Угорщина поділяється на 20 муніципалітетів обласного рівня, які називаються медьє. В Угорщині також поширена практика надання містам статусу обласних, себто статусу медьє. | Край – найвищий рівень місцевого самоврядування в Словаччині. Країна поділяється в результаті реформи 1996 року оптимізувала їхню кількість. Зараз їх 8. Згодом самоврядування на рівні країв було відмінено. Проте згодом в ході дискусії була запроваджена модель оптимізовані краї, що діє зараз в країні. |
| Воєводства поділяються на сільські і міські повіти (powiat). Кількість повітів – 380 сільських та 66 міських (міста на правах повіту). Містом на правах повіту є місто, в якому мешкає понад 100 тис. жителів, а також місто, що з 31 грудня 1998 року перестало бути центром воєводства  | Район складається з громад. Кожна земельна ділянка у межах району належить до території однієї з громад цього району. Район є територіальною основою організації та діяльності органів виконавчої влади та органу місцевого самоврядування – ради району, яка представляє спільні інтереси громад, що належать до району  | Рівень ліквідований в ході реформи.  | Рівень ліквідований в ході реформи, яка була завершена в 2013 році. | Рівень районів в Словаччині існує як скоріше економічне, а не управлінське поняття. Словаччина наслідує систему NUTS, відповідно до якої виділяє субрегіони .  |
| Ґміна (gmina). Всього 479 ґмін: 1 571 сільських, 602 сільсько-міських та 306 міських (при загальній кількості міст 910). Ґміни можуть поділятися на дрібніші одиниці: поселення (osiedle) або дільниці (dzielnica) у містах та солтиства (sołectwа) у сільській місцевості. Ці адміністративні одиниці підпорядковані гміні  | Громада, яка включає один або декілька населених пунктів, є територіальною основою здійснення місцевого самоврядування жителями населених пунктів, що розташовані на території громади, формування і діяльності органів місцевого самоврядування  | Обць – первинна ланка місцевого самоврядування в Чехії. В свою чергу повноваження обців різняться в залежності від рівня.  | Громад в Угорщині утворено 2863 з яких міських 262. Найбільше місто – Будапешт поділяється на 23 округи. Окремо згідно Закону Угорщини «Про місцеве самоврядування» слід виділяти міста з правами областей їх 23, їхнє населення більше ніж 50 тисяч мешканців.  | Як і Чеській республіці основою місцевого самоврядування в Словаччині є обці. Загальна кількість обців складає 2891. З яких статус міських муніципалітетів мають лише 130, інші сільські.  |

 Отже, на початковому етапі реформи український уряд почав імплементацію законодавчого досвіду Вишеградської групи. За основу була взята польська модель децентралізації державної влади та реформи адмінстративно-територіального устрою. Але при цьому посадовці не врахували демографічно-географічних відмінностей України та відмінності в сфері форми державної влади. Більша кількість самоврядних одиниць по відношенню до площі країн сприяла швидшому процесу децентралізації влади. І більшість науковців сходяться на тому, що це стало причиною повільного впровадження реформи. Також не було враховано початкові законодавчі умови та алгоритм їх впровадження. Як наслідок процес залишається у руках намісників президента, а не потрібні районні адміністрації і надалі продовжують існувати.

Не зважаючи на значне запозичення напрацювань країн Вишеградської групи та постійні консультації та перебування в Україні групи з допомоги у впроваджені реформи, після 2016 року український парламент зупинився в швидкості прийняття законопроектів у сфері реформування місцевого самоврядування і навіть «шалений принтер» нового парламенту не прийняв ряд законопроектів, які надзвичайно важливі для місцевого самоврядування. Зокрема:

ЗУ «Про несення державної служби в муніципалітетах»;

 ЗУ «Про засади адміністративно-територіального устрою України»;

ЗУ «Щодо збільшення видів містобудівної документації на локальному рівні»;

ЗУ«Стосовно держнагляду за легальністю рішень органів муніципального врядування»;

ЗУ «Про метрополії».

Деякі надважливі для українського населення законопроекти, які стосуються реформи децентралізації більше трьох років чекають на ухвалення. Така ситуація із ЗУ «Про міські агломерації». Цей законопроект є важливим на сьогодні, тому що реформа з децентралізації - це не тільки надання широких повноважень ОТГ, а й великим містам. Україна згідно статистики World Urbanization Prospects, є урбанізованою країно. Статистика свідчить, що чисельність міського населення в нашій державі постійно зростає: до 2050 року кількість міських жителів в Україні збільшиться в два рази в порівнянні з 1950 роком. За прогнозами експертів міське населення в 2050 році в Україні буде становити 79% від загальної чисельності, в порівнянні сьогодні це 68% при середньосвітовому показнику 54%. Незважаючи на ці дані та на те, що сьогодні українські міста вже історично склали метрополії, наприклад місто Бровари, Буча чи Ірпінь на сьогодні не можна уявити без зв’язків з Києвом – економічних чи культурних, а ці міста не мають права на асоціацію з ним.

# 2.2. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації: досвід країн Вишеградської групи та українські реалії

Упродовж останніх трьох десятиліть Україна та країни Вишеградської групи впроваджують суспільно-політичні зміни, які забезпечують їх перехід від тоталітарних до демократичних держав. Однією з ключових змін є перехід на новий рівень взаємовідносин між центром та регіонами. З цього випливає необхідність впровадження децентралізації, основною метою якої є розширення прав органів місцевого самоврядування.

З огляду на проведені в цих країнах реформи слід зазначити, що децентралізація в Чехії, Словаччині, Польщі та Угорщині відбулась на наступних рівнях:

політичному – передача частини державно-владних повноважень. Приклад Чехії є доволі яскравим, оскільки вони практичну одразу після падіння соцблоку обмежили вурчання центральних органів влади в місцеві справи, а в новій конституції міститься стаття, згідно якої муніципалітетів в праві вирішувати всі питання, які не належать центральним органам, згідно національного законодавства;

адміністративному - передача відповідальності за роботу служб, які соціальну та корисну для громади роботу.

фіскальному – передача ресурсів на місця та кардинальна зміна системи міжбюджетних зв’язків.

Реформування на кожному з цих рівні відбувалось у різні роки. Кожна з країн Вишеградської групи розпочала реформування з впровадження спочатку адміністративно-територіальної реформи. Словаччина та Чехія започаткували цей процес у 1990 році, в Словаччині він тривав аж до 2001 року, Польща у 1989 році, Угорщина у 1990 році. Проведення реформи в названих країнах тривало понад 10 років і в підсумку була запроваджено дворівневу модель, відповідно до стандартів NUTS, яка розроблена Європейський Союзом (далі ЄС) з ціллю надати фінансові ресурси регіонам, передусім найвідсталішим. Виключенням в цьому списку є тільки Польща, в якої з 1999 року діє трирівнева модель: воєводство, повіт, гміна.

Оскільки економічна спроможність громад на пряму залежить від надання державою громадам широких повноваження в фінансовій та бюджетній сфер, процес фіскальної децентралізації тривав в країнах Вишеградської групи разом з упровадження нових систем адміністративно-територіального устрою. Важливим було здійснити реформування вже при уставленій моделі устрою.

Під час переходу від планової до ринкової економіки значно зросла кількість джерел місцевих бюджетів. На сучасному етапі основою бюджетних надходження органів місцевого самоврядування в країнах Вишеградської групи є:

надходження від штрафів;

відсотки за несвоєчасне перерахування платежів;

субвенція з державного бюджету для компенсації вартості послуг, які пов’язані з реалізацією завдань держави;

відсотки від позик органів місцевого самоврядування;

дотації з бюджетів інших суб’єктів місцевого самоврядування;

доходи від комунального майна;

надходження від комунальних підприємств;

державні субвенції та дотації;

підтримка за програмами ЄС;

допомога міжнародних фондів.

Відсоток надходжень, які залишаються на місцях залежить від національного законодавства. Так, до прикладу згідно бюджетного законодавства Польщі в гмінах залишається 38% від податку на доходи фізичних осіб та 5% від податку на доходи юридичних осіб.

Сучасну основу фіскальної децентралізації Чехія заклала ще в 1993 році, здійснивши податкову реформу та прийнявши закон «Про бюджетну систему. Саме він закріпив основні доходи муніципалітетів. У Чехії був запроваджений принципово новий механізм залишення надходжень від доходів підприємств на місцях. Кожне чеське підприємство, яке розміщене на території громади віддає частину коштів в її бюджет в незалежності від місця реєстрації підприємства. Таким чином основу доходів чеських обців складають саме частини податків сплачених до неї. В Угорщині податок на дохід фізичних осіб також є основою місцевих бюджетів та складає 30-40% від загальних надходжень. Найбільш прогресивно підійшла до розподілу податку на дохід фізичних осіб Словаччина, в бюджетах словацьких муніципалітетів залишається 70,3% відсотки від цього податку.

Про успішність запроваджених реформ свідчать цифри так якщо до 2005 року дохідну частину бюджету словацьких органів місцевого самоврядування формували на 65% міжбюджетні трансфери, то зараз 70 % доходів та витрат муніципалітетів йдуть з місцевих бюджетів.

Україна починає фіскальну децентралізацію значно пізніше. Така жорстка невідповідність політики держави та реальних потреб громад призвела до не менш жорстких наслідків. За офіційною статистикою за 20 років незалежності населені пункти втратили інвестиційну привабливість: 70% місцевих бюджетів стали дотаційними, з карти держави зникли 641 населений пункт, чисельність населення впала на 2,5 мільйонів осіб, а в 1129 громадах проживає менше 500 осіб [39, с.21]. Шлях зупинення такої тенденції тільки один – впровадження змін в податкове законодавство, яке б залишало на місцях більшу кількість власних надходжень. Такі зміни були запроваджені тільки в 2014 році в рамках внесення змін до Бюджетного і Податкового кодексів та Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік».

Цими змінами було розширено права органів місцевого самоврядування у сфері формування своїх бюджетів і здійснення видаткових повноважень. Також були розширені джерела формування дохідної бази місцевих бюджетів. Перш за все це стосується :

запровадження акцизу з кінцевих продажів;

податку на нерухомість

передачу з бюджету країни платні за надання адмінпослуг та державного мита;

збільшення відсотка екологічного податку – з 35 до 80%;

збільшення нормативного закріплення за скарбницями територіальних одиниць податкових надходжень на доходи фізичних осіб в наступних нормативах: столичний бюджет– 40%, бюджети міст з статусом «місто обласного значення», районів – 60%, бюджети областей– 15% та податку на прибуток підприємств;

впровадження зборів з роздрібного продажу підакцизних товарів за відсотковою ставкою 5% вартості товару, який проданий замість збору за садівництво та виноградарство, який надходить до місцевих бюджетів;

Таким чином, закріплені зміни виділили три основні принципи бюджетної децентралізації, які до того були втілені у законодавчих актах країн Вишеградської групи:

самостійність при формуванні місцевих бюджетів, через запровадження стабільних дохідних джерел;

формування та затвердження місцевих бюджетів в незалежності від терміну прийняття державного бюджету;

У зв’язку з такою бюджетною політикою бюджети об’єднаних громад почали різко наповнюватись власними доходами:

Рис. 2.1 «Власні доходи місцевих бюджетів в млрд.грн»

Такий досвід об’єднаних територіальних громад став надихаючим для органів місцевого самоврядування. Як наслідок після першої хвилі об’єднань громад в 2015 році наступає друга наймасовіша хвиля об’єднань.

Для запобігання розбіжностей в доходах муніципалітетів уряди країни Вишеградської четвірки та України застосовують механізм бюджетного вирівнювання, яке спрямоване на врегулювання бюджетних відмінностей. Їхнє існування створює неоднакові умови для надання гарантованих державою соціальних та адміністративних послуг.

Загалом існують різні види фінансового вирівнювання: горизонтальне, вертикальне, вирівнювання доходів та видатків місцевих органів влади.

Надалі ми розглянемо вертикальне фінансове вирівнювання. В Україні воно вводиться в разі недосягання громадами встановленого рівня надходження на одного мешканця в рік, в Польщі в залежності від рівня безробіття ВВП воєводства на мешканця та обсягу зазначених та базових доходів.

Вертикальне фінансове вирівнювання може вводиться в наступних видах:

дотації;

наданню центральною владою трансфертів;

бюджетні кредити;

субвенції.

Польща забезпечує вертикальне вирівнювання за рахунок таких видів субвенцій:

освітня субсидія;

субсидія на утримання доріг;

субсидія на вирівнювання доходів гміни в якої доходи на душу населення менше на 85% від середнього по країні.

 Способи розподілу субвенцій в Польщі залежать від її виду. Так метод розподілу субвенції на освіту визначає міністр освіти Польщі. При цьому він враховує тип та вид школи, позакласну роботу, яку організовує школа, кількість учнів та вчителів, а також їхні професійні навики.

 Суб’єктом розподілу регіональної або субсидії на вирівнювання доходів гмін є прем’єр-міністр Польщі, який спеціальним указом визначає основи розподілу субвенції на основі низки показників, серед яких доходи та видатки гмін, рівень безробіття в адміністративно-територіальній одиниці.

В Україні з 2015 року біли введені нові практики міжбюджетного вирівнювання за рахунок кількості субвенцій регіонам та дотацій. Так, в держбюджетах почали передбачати додаткову дотацію органам місцевого самоврядування. Вона надається з метою компенсації втрат доходів місцевих бюджетів, які зменшують доходи місцевих бюджетів через надані державою пільги окремим категоріям громадян. Окрім того, парламентарі закладають в держбюджет додаткові дотації органам місцевого самоврядування, зокрема на утримання закладів освіти та охорони здоров’я.

Так само в державному бюджеті України передбачені субвенції для об’єднаних територіальних громад. Субвенції відмінні тим, що надаються державою під певну мету визначеною нею попередньо. Так субвенції надаються на освітню та медичну сферу.

Левову долю державної підтримки становить субвенція на соціально-економічний розвиток. Порядок та умови надання субвенції регулюються постановою Кабінету Міністрів №106. Слід відзначити, що дана субвенція, а також її досконала форма до 2017 року є заслугою уряду Миколи Азарова. З того часу кошти, які в неї закладаються збільшились в шість разів [].Основною її метою є допомога громадам у вирішенні інфраструктурних, екологічних та соціально-культурних проблем. Громадам у вигляді місцевих та обласних адміністрацій надалось право особисто подавати проекти з соціально-економічного розвитку, які б фінансувались з державної скарбниці. Проте про половинчастість цього нововведення свідчить поправка до постанови від 27 вересня 2017 року, яка надала Народним депутатам України, обраним за мажоритарними виборчими округами, суб’єктність в розподілі субвенції. Згідно цієї поправки, депутатам-мажоритарникам надалося право подавати Комісії, яка займається розглядом цих питань, проекти для фінансування за рахунок субвенції. Питання викликало не тільки ця поправка, а склад самої комісії. Комісія складалась з 14 нардепів - 7 осіб від фракції «Блоку Петра Порошенка», «Народний фронт» мав 3 представники у складі Комісії. По одному – Радикальна партія, ВО «Батьківщина», група «Воля народу» та позафракційні. Не представлені у Комісії депутати з «Об'єднання «Самопоміч», «Опозиційного блоку» та групи «Партія «Відродження». Фактично провладні сили мали абсолютний вплив на розподіл субвенції, а отже і більшу можливість бути обраними повторно. За даними ВМ «ОПОРА» діяльність Комісії була абсолютно закритою, в загальному доступі ні персонального складу, ні протоколів голосування. Фракційний склад комісії абсолютно відповідав фракційному розподілу субвенції. Найбільший розмір субвенцій, як у грошовому, так і в кількісному еквіваленті, отримали депутати-мажоритарники, які представляли у Верховній Раді України фракцію «Блок Петра Порошенка» - 1 млрд 514 млн грн. Другою в розподілі коштів є «Народний Фронт» - 609 млн. грн. Притому депутати-мажоритарники від «Об’єднання «Самопоміч» отримали тільки 5 мільйонів гривень. Таким чином стає зрозумілим, що субвенції на розвитки населених пунктів стали ручним інструментом депутатів більшості у Верховній Раді. А самі проекти за висновками аналітичних структур абсолютно не відповідали логічності та доцільності їх витрат. Депутати нехтують умовами надання субвенції та через підконтрольну Комісію витрачають кошти субвенції на закупівлю дитячих майданчиків, велосипедів для поштарів. Однак ця система може змінитись цього року, тому що в державний бюджет України нардепи не заклали коштів на цю субвенцію [54].

Ще одним позитивним наслідком децентралізації є створення в Україні Державного фонду регіонального розвитку. Його ідея подібна до створення громадських бюджетах в муніципалітетах. Держава виділяє не менше 1 відсотка прогнозного обсягу доходів проекту Державного бюджету України на його реалізацію. Органи місцевого самоврядування створюють та подають інвестиційні програми та проектів з розвитку своїх території відповідно до Державної стратегії регіонального розвитку та стратегій розвитку регіонів або самих муніципальних утворень. В подальшому відбувається конкурс проектів з попереднім відбором обласною державною адміністрацією та їх реалізація.

Загалом державна підтримка місцевого самоврядування в Україні останні 5 років значно зросла за рахунок збільшення видатків на субвенції та їх чисельне збільшення:

Рис. 2.2. «Державна підтримка місцевого розвитку (в млрд. грн.)»

Окрім державної підтримки протягом 2016–2020 років в Україні почали працювати іноземні проекти, орієнтовані на підтримку децентралізації та ОТГ:

 Проект ЄС «ULIED» – загальна сума 97 млн євро;

 Проект США «DOBRE» – загальна сума 50 млн дол.;

 Проекти Ради Європи, Шведського королівства;

 Данського королівства, Королівства Нідерландів, Швейцарської конфедерації, Фінляндії, Канади – загалом понад 20 млн євро.

 Отже, Україна з 2014 року внаслідок бюджетної децентралізації закріпила за місцевими бюджетами податку на доходи фізичних осіб на рівні 60%, росту екологічного податку з 20 до 80%; запровадження збору з роздрібного продажу підакцизних товарів бюджети громад почали наповнюватися коштами, подекуди різниця з минулими роками почала сягати в 16%. А завдяки державним субвенціям, грантам та ДФРР громади почали якісно змінюватись відновлюючи свою інфраструктуру. Проте, в парламенті на сьогодні існує опір розвитку місцевого самоврядування і намагання відновити стару централізовану концепцію під виглядом нової. Одним з таких наступів стало можливе прийняття реверсної дотації нарівні 80%, провал закону про державних службовців та затяжність прийняття інших актів стосовно децентралізації.

# РОЗДІЛ 3. ВИБОРИ ДО ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ВИШЕГРАДСЬКОЇ ГРУПИ

# 3.1. Система виборів до органів місцевого самоврядування в країнах Вишеградської четвірки та Україні

Вибори – безпосередня форма народного волевиявлення, шлях реалізації свого права на участь в управлінні державними справами. Такий механізм є необхідним для підтримки демократичного устрою в державі. Країни Вишеградської четвірки та Україна пройшли низку змін та реформ виборчої системи, які викристалізували їх сучасні виборчі системи. Незважаючи на географічну близькість, всі чотири країни обрали принципово різні моделі виборчої системи. Спільною рисою є те, що процес формування місцевих органів влади став антагоністичним в порівнянні до подібних процесів, які відбувались в комуністичні часи. Формальний характер виборів, абсолютний контроль партійною номенклатурою та відсутність в тогочасному виборчому законодавстві норми, яка дозволяла брати участь у виборах іншим політичним партіям залишились у минулому. Після 1989 року в Чехословаччині, Угорщині та Польщі відбуваються мітинги та страйки, підсумком яких стало падіння комуністичних партії та скасування норм Конституцій, які закріпляли провідну роль комуністичних партії в житті суспільства. У підсумку, в країнах Вишеградської групи легалізовують діяльність партійних організацій та рухів, а згодом проводять перші, вільні парламентські вибори з дворічним запізнення подібні процеси відбуваються і в Україні.

Різке збільшення кількості політичних партії та збільшення ролі «нових» політичних партій породило виклик до зміни виборчої системи. Якщо на тлі загального невдоволення нові партії молодої демократії з успіхом перемагають парламентські вибори («Солідарність» в Польщі, «Демократичний форум» в Угорщині, «ODS» в Чехії), то до місцевих виборів нові політичні сили виявляються неготовими не розбудувавши мережі регіональних осередків та ухвалюючи непопулярні рішення. І такі зміни відбуваються в Чехословаччині, Польщі та Угорщині. Практично в унісон ці країни починають реформу адміністративно територіального устрою та оголошують перші місцеві вибори, які в усіх трьох країнах відбуваються 1990 року. Першою відмінністю з Україною тут є те, що Україна проводить перші вибори без адміністративно-територіальної реформи, схожа ситуація відбувається і на виборах 1994 року.

Перші вибори до муніципальних рад проводить Польща, вони відбулись 27 травня 1990 року за рік після парламентських, ця традиція в Польщі збережена і досі. Це були перші вільні вибори на муніципальному рівні. Вони були масові, оскільки в них приймали участь всі тоді масові політичні рухи. Загалом було зареєстровано понад 1200 суб’єктів, які висунули своїх кандидатів на муніципальні вибори [80, с.23]. На цих виборах починається перший становлення виборчої системи Республіки Польща, який тривав до 1994 року. Ці вибори пройшли на основі першого закону Польщі, які регламентував проведення виборів до органів місцевого самоврядування - «Виборче положення до рад гмін» від 08 березня 1990 року. Виборчу систему, яку закріпив цей документ можна назвати змішаною. Тип виборчої системи, яка застосовувалась на виборах залежала від території та кількості населення адміністративно-територіальної одиниці. Так, на виборах в гміни населення яких складало менше 40 тисяч людей застосовувалась мажоритарна система відносної більшості. За цієї системою на виборах до малих гмін на окремих одномандатних округах конкурували між собою окремі політичні актори, а не політичні партії, блоки чи рухи. На виборах в гмінах населення яких було більшим за 40 тисяч застосовувалась пропорційна виборча система. Цей тип виборчої системи був успадкований Україною під час внесення змін до Закону України «Про місцеві вибори» в 2015 року [20]. Щоправда українські парламентарі виходили не з кількості населення територіальної одиниці, а з статусу територіальної одиниці. Наприклад, в об’єднаних територіальних громадах центром яких є село або селище застосовується мажоритарна система відносної більшості, а в тих де центр місто пропорційна виборча система.

Для підрахунку та розподілу кількості мандатів на місцевих виборах 1990 року в Польщі застосовувався метод Сент-Лагю. Формулу Сент-Лагю можна зобразити наступним чином:

Загальна кількість голосів

2х кількість мандатів+1

Вибори до органів місцевого самоврядування в Чехословаччині розпочались разом реформою адміністративно-територіального. Після ліквідації другого рівня місцевого самоврядування 24 листопада 1991 року виходить указ Президента Чехословацької федеративної республіки про призначення місцевих виборів. Це були перші вибори після Оксамитової революції та тривали два дні, таке положення збереглось і в сучасному законодавстві Чехії «Про вибори до муніципалітетів». Вибори відбулись в 5 640 чехословацьких обцях, майбутніх очільників регіонів обирали рекордні 73,5% виборців [80, с.32]. Вибори 1990 ознаменували перший етап реформування виборчої системи Чехословаччини. Ці вибори пройшли на рівні країв та обців за змішано-пропорційною виборчою системою. Перше реформування системи виборів в Чехословаччині слід розглядати на двох рівнях: країв та обців. На виборах до чехословацьких країв 1990 року застосовувалась пропорційна виборча система. Списки кандидатів на вибори мали право висувати офіційно зареєстровані політичні партії, політичні рухи, коаліції. Виборче об'єднання в кожному окремому краї могло висунути тільки один список кандидатів. На виборах встановлювався бар’єр – 5%. Для розподілення мандатів застосовувалась методика згідної якої кількість голосів, отриманих виборчим об'єднанням, послідовно ділиться на число 1,42, а потім на цілі числа, починаючи з 2-х [59, с.350].

На перших муніципальних виборах тоді ще Чехословаччина зробила поступ в формуванні самих бюлетенів. Законодавство регулювало формування списку коаліції і в бюлетені в обов’язковому порядку зазначався перелік партій, які входять в ту чи іншу коаліцію. Це допомогло виборцям орієнтуватись в тодішніх політичних партіях. Також на перших виборах до чехословацьких обців та країв практикувалось надання відкріпного мандату. У разі якщо виборець за будь-якої причини не має можливості проголосувати за місцем свого постійного місця проживання, де його прізвище занесена в постійні списки виборців, він звертався до виконавчого органу місцевого самоврядування, і йому видавали посвідчення на право голосування [59, с.361]. Проте тут діяла одна обов’язкова умова – місце проживання виборця мало бути зареєстроване в межах краю в якому проводяться вибори. Посвідчення на право голосування мав право забрати сам виборець або його довірена особа.

Окрім того нове законодавство про місцеві вибори було разюче відмінне від законодавства соціалістичних часів та закріплювало низку сучасних положень демократичних країн. Це стосується і порядку організації виборів, місць для голосування, веденням передвиборчої агітації, проведення соціологічних зріз та опитувань і т.д. Також вибори в республіці характеризувались чітким розподілом повноважень між інституціями, які займались організацією виборів за сферами їх компетенції (Державна виборча комісія, Міністерство внутрішніх справ, Чеське статистичне управління, дільничні виборчі комісії, муніципальні виконавчі органи). Цього бракує Україні в якої до цих пір надто широкі повноваження має Центральна виборча комісія (ЦВК), яка не будучи органом, який контролює правовий аспект виборів, з точки зору дотримання закону під час їх проведення, має повноваження оголошувати повторні та додаткові вибори до місцевих рад.

Так само як на виборах до країв під час проведення виборів до другої ланки місцевого самоврядування (обці) для організації проведення виборів створюють виборчі комісії з розрахунком одна комісія на тисячу жителів. При цьому враховується і територіальні особливості та часто на виборах створюють декілька дільниці в населених пунктах з меншим населенням, щоб зробити вибори більш комфортнішими для виборців [59, с.368]. Українське ж законодавство не місить положення, яке регламентує принцип формування виборчих комісій. У відповідності до закону 1990 року каденція депутатів місцевих рад складала 4 роки.

Вибори до чехословацьких обців мали деякі відміни від виборів до органів країв. Найбільшою відмінністю є система проведення виборів. На муніципальних виборах 1990 року до рад другого рівня застосовувалась змішана виборча система. До рад обців право висувати списки кандидатів на муніципальні вибори мали право: офіційно зареєстровані політичні партії, політичні рухи, коаліції, незалежні кандидати, об'єднання незалежних кандидатів, об'єднання політичних партій з незалежними кандидатами Незалежним кандидатам і їх об'єднанням відповідно до закону необхідно зібрати на свою підтримку встановлену законом кількість підписів виборців [58, с.203]. Списки кандидатів були відкритими і виборець міг проголосувати у виборчому бюлетені за таку кількість кандидатів, скільки їх налічує представницький орган місцевого самоврядування. Бюлетені заповнювались в декількох варіантах: проголосувати за список кандидатів тільки однієї партії; проголосувати за кандидатів з партійних списків коаліції; проголосувати за незалежних кандидатів; проголосувати та комбінуючи зазначені вище варіанти. При цьому методика визначення кількості мандатів була такою самою як на виборах до країв.

Не зважаючи на спільне минуле, існування в межах однієї країна упродовж 75 років Чехія то Словаччина після 1 січня 1993 року країни пішли геть різними шляхами реформування виборчих систем. Чеська виборча модель стала правонаступницею моделі Чехословацької Федеративної Республіки (ЧСФР). Чеський парламент у 2001 році приймає новий Закон Чеської Республіки «Про вибори до представницьких органів місцевого самоврядування» та Закон Чеської Республіки «Про вибори до представницьких органів країв» положення яких в більшості повторюють подібний закон ЧСФР. За новим закон Чехія проводить муніципальні вибори в 2002 році, вибори 1994 та 1998 року відбуваються за старим законодавством. Також Чехія зберегла непряму систему виборів очільників країв та обців. Їх обирають зі складу ради відповідних рівнів депутати. Непряме обрання голів органів місцевого самоврядування є популярним в Європі. Таке положення закріпила: Австрія, Бельгія, Греція, Данія, Естонія, Ірландія, Іспанія, Латвія, Литва, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Португалія, Фінляндія, Франція, Швеція.

На відмінну від Чехії Словаччина активно займалась реформуванням виборчої системи і за 12 років провела 5 виборчих реформ, проте більшість з них мали на меті обслуговування інтересів політично еліти, яка заходилась при владі. До прикладу з 1992 року у Словаччині починають підвищувати відсотковий бар’єр для блоків політичних партій. Так під час першої виборчої реформи відсотковий бар’єр для всіх партій підняли з 3-ох до 5-ти, а для коаліції з двох або трьох партій до 7%, для коаліцій з чотирьох і більшого числа партій - до 10%. Згідно із змінами 1998 року партії, які входять до блоку мають набрати кожна 5 %, щоб попасти в раду того чи іншого рівня. Тобто якщо для блоку з трьох політичних сил в 1992 році для успішного проходження в раду потрібно було набрати 7%, то з 1998 року 15%. На думку словацьких дослідників реформа мала мінімізувати результат опозиційних до влади блоків. У відповідь на виборчу реформу 1998 року група в кількості 35 депутатів Національної ради звернулася до Конституційного суду з скаргою. Конституційний суд постановив, що оновлений закон є неконституційним та суперечить Конституції країни 1992 року. У своєму рішенні Конституційний суд ухвалив, що збільшення загороджувального бар'єру для партійних коаліцій (ст. 41 Закону про вибори) перешкоджало участі політичних партій і громадян в політичному процесі [60, с.157].

Із 2002 року в Словаччині діє новий адміністративно-територіальний устрій. За короткий період часу словацький парламент ухвалює понад 100 законів, які кардинально змінюють старий устрій та повноваження органів місцевого самоврядування. Згідно нової моделі територіального устрою, Словаччина складається з країв та муніципалітетів, у яких строком на чотири роки обирають ради країв та муніципалітетів та голів країв та муніципалітетів шляхом таємного голосування жителів регіонів, яке побудоване на демократичних принципах. Проведення виборів до країв та муніципалітетів регулюється Законом Словацької Республіки «Про вибори крайових органів місцевого самоврядування», «Про місцеві вибори» та поправки до Цивільно-процесуальний кодекс від 4 липня 2001 року.

Виборча система на вибори до словацьких країв є мажоритарною і це перша відмінність від чеської моделі. Право висувати кандидатів на голову краю та депутатів крайових рад мають:

 політичні партії;

 самовисуванець, зібравши при цьому на свою підтримку підписи мешканців, які постійно проживають в межах виборчого округу, від якого незалежний кандидат буде кандидуватися в депутати крайової ради в кількості 400 штук. На виборах очільника краю кандидат зобов’язаний зібрати підписи не менш ніж 1000 прихильників, які на постійній основі проживають у окрузі від якого він планує балотуватися [60, с.242].

У бюлетені, призначеному для голосування за депутатів в крайову рада, виборець повинен обвести порядковий номер тих кандидатів, яким він віддає свою перевагу в списку. Виборець має право вибрати тільки таке число кандидатів, яке відповідає числу підлягають обранню від даного округу депутатів крайової ради.

Як і на виборах до крайових рад, право висування кандидатів на посади очільників міст та сіл, а також депутатів відповідних рад мають політичні партії та самі кандидати шляхом самовисування. В такому випадку самовисуванець повинен зібрати на свою підтримку підписи не менше 10% виборців, які постійно проживають на території муніципалітету, від якого він збирається балотуватися.

Як і на виборах до рад країв, на муніципальних виборах застосовується практика префенційного голосування. Суть цієї модифікації мажоритарної системи полягає у визначенні преференції того чи іншого кандидата шляхом розставляння номерів кандидатів у виборчому списку або як у випадку Словаччини обводити порядковий номер кандидатів, яким надає перевагу. Проте виборець може не користуватися можливістю обирати кандидатів із списку та голосувати за список партії. Тоді вважається, що він проголосував за всіх кандидатів, яких висунула політична партія. Як показує практика, преференційним голосування користується лише половина виборців. Для підрахунку результатів муніципальних виборів в Словаччині використовується методика Гаґенбаха-Бішофа.

Початкові умови початку реформування виборчої системи Угорщини були дещо відмінними від Чехословаччини, Польщі та України. Тут із самого початку краху сателіта Радянського Союзу Угорської Народної Республіки починає активно вирувати політичне життя. За два роки, в період з 1989 по 1991 рік тут реєструються понад 65 політичних партій [62, с.78]. Така кількість політичних сил вимагала проведення місцевих виборів за пропорційною виборчою системою. І перші вільні вибори в Угорщині відбуваються восени 1990 року на основі пропорційної виборчої моделі. У відповідності до Закону Угорщини 1990 року «Місцеве самоврядування» каденція депутатів та мерів складала 4 роки. Очільники муніципалітетів в громадах населення яких переважає 10 тисяч обирались прями таємним голосування жителів населеного пункту, а в громадах до 10 тисяч непрямим голосуванням ради [70, с.154]. Згодом у 1994 році угорським парламентом був прийнятий Закон «Про мерів», який український науковець А. Чикркін називає «кузнею національної політики», оскільки він дозволив балотуватися до парламенту очільникам та членам місцевих рад, подібне положення присутнє і в українському законодавстві [70, с.155].

Система проведення виборів до місцевих рад в Угорщині залишалися незмінною до 2011 року. З приходом до влади Віктора Орбана та політичної партії «Фідес», країна проводить виборчу реформу, основна мета якої перехід від пропорційної до мажоритарної виборчої системи. На думку А. Чиркіна ці зміни зменшують можливості для малих політичних сили та збільшують шанси перемоги на виборах для представників великих політичних партії. Зміни, які відбулись в угорському законодавстві про вибори сміливо можна назвати узурпаційним, оскільки згідно нових змін заступники міських голів можуть обиратися не тільки з членів ради, фактично цією зміною влада захопила ще оду посаду на місцевому рівні, це положення закріпляє Закон Угорщини «Про місцеве самоврядування» прийнятий 2011-го року. Через втручання центральної влади у справи органів місцевого самоврядування цей закон був підданий критиці Конгресом місцевої і регіональної влади країн Європейського Союзу та визнаний таким що не відповідає Хартії місцевого самоврядування..

Україна пішла геть іншим шляхом і глибинною зміною виборчих правил на національному та регіональному зайнялася тільки в 2015 році, коли 10 жовтня було зроблено першу варіацію Виборчого кодексу, хоча на місцевому рівні зміни відбулись і місцеві вибори 2015-го року відбулись за абсолютно новою системою. Автори законопроекту назвали її «пропорційною з преференціями» [39, с.27]. На думку громадської мережі «ОПОРА» таким чином нардепи уникали впровадження відкритих списків на місцевому рівні, оскільки на окрузі виборцям пропонувалось персоніфіковане голосування – за кандидата, який закріплений у виборчому списку партії [39, с.30]. Фактично ця система була геть далекою від преференційного голосування, оскільки у виборців не було можливості виставляти пріоритетність кандидатів у списку партії, що наявне у Словаччині та Чехії. Також на виборах 2015 року була збережена мажоритарна виборча система для виборів депутатів сільських, селищних рада та сільських, селищних міських голів, проте з однією відмінністю. Для вибору міських голів в містах населення, яких більше 90 тисяч застосовувалась два тури. Система проведення місцевих виборів у 2015 році максимально нагадувала польську виборчу модель з однією відмінністю: в Польщі застосовування виборчої моделі (мажоритарна, пропорційна) залежало від кількості населення, в Україні ж від статусу населеного пункту (місто, село, селище). Ця система застосовується і для проведення перших виборів в об’єднаних територіальних громадах.

Кардинальні зміни очікують українське суспільство на місцевих виборах 2025 року. Вони пов’язані з ухваленням Верховною Радою проекту нового Виборчого кодексу, який зазнав 1364 правки.

Зокрема, як і в Польщі система виборі буде визначатись не від статусу населеного пункту, а від кількості населення територіальної громади. Так вибори депутатів сільської, селищної, міської ради (міста з кількістю виборців до 90 тисяч осіб проводяться за системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах. А вибори депутатів міської з кількістю виборців понад 90 тисяч та депутатів обласної ради проводяться на засадах пропорційного представництва з відкритими списками у багатомандатних виборчих округах.

При цьому парламентарі скоротили кількісне представництво громад в муніципальних радах. Так кількість депутатів встановлюється за такою схемою:

 до 3 тисяч виборців − від 6 до 10 депутатів;

від 3 тисяч до 10 тисяч виборців − від 10 до 16 депутатів;

 від 10 тисяч до 50 тисяч виборців − від 16 до 22 депутатів;

 від 50 тисяч до 90 тисяч виборців − від 22 до 28 депутатів;

 від 100 тисяч до 250 тисяч виборців - від 30 до 40 депутатів;

 від 250 тисяч до 1 мільйона виборців - від 40 до 60 депутатів;

 понад 1 мільйон виборців - від 60 до 100 депутатів.

Межі кількісного складу обласної ради також змінюються і після місцевих виборів 2025 року вони будуть складати:

 в радах кількість виборців яких складає до 2 мільйонів виборців – 80 депутатів;

 понад 2 мільйони виборців - 120 депутатів [51].

Загальний склад районної ради визначається виходячи з кількості виборців, що належать до територіальних громад відповідного району. Представництво територіальної громади у районній раді становить при чисельності виборців відповідної громади:

 до 3 тисяч виборців - 2 депутати;

 від 3 тисяч до 15 тисяч виборців - 3 депутати;

 понад 15 тисяч виборців - 4 депутати [51].

Право висування кандидатів до міських, сільських, селищних, районних та обласних рад мають політичні партії та самі кандидати шляхом самовисування.

На виборах депутатів обласної ради політичні партії створюють єдиний виборчий список кандидатів у депутати на підставі регіонального списку кандидатів у депутати у кожному багатомандатному виборчому окрузі. Черговість кандидатів у виборчих списках кандидатів у депутати в єдиному багатомандатному виборчому окрузі та у багатомандатних округах з відповідних виборів визначається сама політична сила на зборах. Таким чином ця система відмінна від чеської та словацької, де застосовується система електоральної преференції.

Підсумовуючи та виокремлюючи системи виборів до муніципальних органів влади в Україні та в країнах Вишеградської групи, можна зобразити їх наступним чином:

**Таблиця 3.1**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Країна | Виборча система рада (І рівень) | Виборча система рада (ІІ рівень) | Виборча система(голова муніципалітету) |
| Україна(з 2025 року) | Пропорційна система з відкритими списками. | Мажоритарна система до рад з кількістю виборці менше 90 тисяч та пропорційна до рад понад 90 тисяч виборців.  | Мажоритарна відносної більшості. |
| Польща | Пропорційна система з відкритими списками. | Мажоритарна система до рад з кількістю виборці менше 40 тисяч та пропорційна до рад понад 40 тисяч виборців.  | Мажоритарна відносної більшості. |
| Чехія | Пропорційна система з відкритими списками. | Змішана. | Голова територіальної громади призначається із складу ради. |
| Словаччина | Мажоритарна система. | Мажоритарна система преференційним голосуванням. | Мажоритарна відносної більшості. |
| Угорщина | Мажоритарна система. | Мажоритарна система. | Мажоритарна відносної більшості. |

# 3.2. Гендерний аспект виборів до муніципальних рад

Процес активного залучення жінок на рівні з чоловіками у сферу у сферу управління державними та муніципальними справами – найважливіша характеристика гендерної рівності всередині держави та загалом характеристики держави як демократичної. Сучасне міжнародне законодавство регламентує рівний доступ людей до влади в незалежності від статі. Так, стаття 21 Загальної декларації прав людини зазначає: «кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників, кожна людина має право рівного доступу до державної служби у своїй країні» [15]. Загальну декларацію прав людину ратифікували парламенти більшості країн світу, проте в практичному плані не всі країни наблизились до паритетної демократії.

Лише в 1994 році на підготовчій нараді у Відні була озвучена концепція паритетної демократії, що обговорювалась організаціями західноєвропейських країн. Основна теза полягає у рівному представленні жінок та чоловіків в європейських, національних та муніципальних органах влади в пропорції 50/50. Згодом ця концепція була затверджена Комітетом з рівності між чоловіками та жінками та Департаментом прав людини Ради Європи. Фактично з часу прийняття цього документу Радою Європи починаються активна фаза застосування цієї концепції у виборчих законодавствах країн Європейського Союзу та країн Вишеградської групи зокрема.

Країни Вишеградської групи, як члени Європейського Союзу у своїй діяльності повинні ураховувати договори, які підписані між державами членами Європейського Союзу. Зокрема, в системі договорів ЄС, які підписані з метою надання жінкам та чоловікам однакових шансів в політиці слід виділити:

Лісабонський договір, де йдеться про доступ жінок до державної служби;

Маастрихтський договір, в якому було зазначено основні європейські цінності, які повинні застосовуватись в національних політиках країн ЄС, зокрема: плюралізм, справедливість, недискримінація, терпимість та рівністю жінок і чоловіків [13].

 Договір «Про функціонування Європейського союзу». В цьому документі стаття 23 присвячено рівності чоловіків та жінок. Зокрема зазначено: «Рівність жінок та чоловіків повинна забезпечуватися в усіх сферах, включаючи працевлаштування, працю та її оплату. Принцип рівності не перешкоджає збереженню або ухваленню заходів, що передбачають окремі переваги на користь недостатньо представленої статі» [13].

Стратегія Європейського Союзу із запровадження гендерної рівності.

 Дорожня карта Європейського Союзу із запровадження гендерної рівності.

 Найбільш важливим для виборчих законодавств країн Вишеградської четвірки було прийняття дорожньої карти Європейського Союзу із запровадження гендерної рівності. Адже, саме вона мала на меті запровадити рівність чоловіків та жінок у сфері прийняття політичних рішень. Окрім того в дорожній карті містили практичні вказівки та шляхи запровадження гендерного мейнстрімінгу та паритетної демократії.

Проте, багато залежить від національного законодавства. Загалом країни Вишеградської не можна об’єднати в одну групу посилаючись на однакову форму запровадження гендерних квот на національному та муніципальному рівні. Гендерні квоти бувають різних типів, вони можуть бути закріпленими на законодавчому рівні, а можуть бути добровільними в партійних списках політичних партій. З країн Вишеградської групи на муніципальних виборах законодавчо закріплені гендерні квоти тільки в Польщі. Вони закріплені у вигляді законодавчих кандидатських квот. В Угорщині, Словаччині та Чехії діють добровільні квоти в партійних списках. Таким чином ці країни відстають від Бельгії, Греції, Ірландії, Іспанії, Італії, Польщі, Португалії, Словенії, Франції та Україні, де квоти на муніципальних виборах закріплені на законодавчому рівні. В той час добровільні партійні квоти на виборах в Угорщині, Словаччині та Чехії можна назвати швидше заграванням з електоратом. При чому відсоткове співвідношення добровільної квоти може різнитись в залежності від рішень політичних партій. Так, «Соціал-демократична партія Чеської Республіки» рішенням з’їзду політичної партії затвердила, що 25 відсотків обраних партією кандидатів повинні бути жінками. Якщо місцевій партійній організації не вдалося висунути 25 відсотків жінок серед своїх головних кандидатів, то Соціал-демократична жіноча організація має право висувати додаткових жінок в їхніх списках.

У той час угорська політична партія «Політика може бути іншої» визначає, що у виборчих списках до Національної асамблеї та Європейського парламенту максимум два кандидати однієї статі можуть слідувати один за одним. «Угорська соціалістична партія» рішенням з’їзду визначила обов’язкову квоту в партійних списках на вибори до всіх рівні – 20% однієї статі.

Словацькі політичні партії також визначають гендерну квоту на виборах до муніципалітетів. Так, в політичної партії «Партія лівих демократів» довгий час існувала 20-ти відсоткова квота для жінок за партійними списками, однак після злиття парті з партією «Соціал-демократична партія Словаччини» виборчі квоти ліквідували. Словацький «Альянс нового громадянина» має неформальну 33-відсоткову квоту для жінок на виборах різних рівні. В Словаччині гендерні квоти мають навіть комуністи, політична партія «Комуністична партія Словаччини» закріплює таку квоту: одна жінка серед восьми перших кандидатів.

Зарезервовані для жінок місця — це тип квоти, коли держава визначає кількість місць у виборному органі для жінок, створюється окремий список жінок-кандидаток, які конкурують між собою.

Закріплення обов’язку за партіями мати гендерні квоти у партійних списках на законодавчому рівні не завжди є єдиним шляхом збільшення кількості жінок в політиці. І про це нам свідчить шведський досвід. В державі, як і в Чехії, Словаччині та Угорщині, відсутні правові квоти, існують тільки добровільні квоти політичних сил. Але, не дивлячись на це, за індекс гендерної рівності в Швеції складає 74%, при середньому показнику в ЄС – 54%. Йшла до цього скандинавська держава упродовж 60 років. Секрет успіху – високі добровільні квоти, які встановлюють шведські політичні партії. Вперше серед політичних партій Швеції квоти ввела Ліберальна народна партія запровадивши квоту в 40 % будь-якої статі у 1978 році. «Ліва партія Швеції» запровадила мінімальну квоту 50% для жінок за партійними списками у 1993. Перше квотне правило партії було введено в 1987 році до виборів в муніципалітетах, внутрішні квоти почали діяти в партії з 1978 року. Шведські ліві також запровадили мінімальну квоту 50% для жінок за партійними списками в 1993 році на виборах всіх рівні. Проте найбільш революційною є «Соціал-демократична партія Швеції» в ній діє система блискавок - одна стать чергує другу за партійними списками муніципалітетів. Цей досвід Швеції свідчить про те, що збільшити свій індекс гендерної рівності країни Вишеградської групи можуть і з існуючими виборчими правилами, а поки показник гендерної рівності цих країн складає – 42 бали, а політична складова – 20.

Ситуація з кількістю жінок у великій та муніципальній політиці в країнах Вишеградської групи бажає чекати кращого. Так в Словаччині відсоток наявності жінок в парламенті складає 20%, в муніципальних радах 18%. В Чехії ці показники сягають 23% та 27,1% відповідно, в Польщі – 29 та 31%, а в Угорщині найнижчий показник – 10 та 13%.

 Країни-члени Євросоюзу можуть суттєво відрізнятися ставленням громадян до гендерної проблематики, що не є дивним, адже у ЄС стан гендерних відносин і гендерна політика відрізняються між країнами. Наприклад, така відмінність спостерігається у відповідях на запитання про доцільність зміни ставлення чоловіків і хлопців до доглядової праці. Ця ідея стосовно впровадження гендерного паритету отримала найбільшу підтримку у таких країнах, як Швеція (66%), Данія (53%), Іспанія (51%), Нідерланди (50%), Фінляндія (50%), а найменшу підтримку – серед мешканців Угорщини (23%), Словаччини (25%) і Польщі (32%). Показник України складає 21% жінок у Верховні Раді України нового скликання.

При дослідженні гендерного аспекту виборів до муніципальних органів влади в Україні слід досліджувати місцеві вибори, які відбулись після 2014 року. Хоч вперше впровадження механізмів паритетної демократії в Україні розпочалося в 2005 році, бо саме цього року був прийняття Закон України "Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків" реальне квотування списків до міських та обласних рад відбулось тільки в 2014.

 Суттєві зміни в цьому напрямку почали відбуватись в 2014 році внаслідок прийняття змін до законів України про вибори, які закріпили 30% гендерні квоти в партійних списках різних рівні – вибори до парламенту, вибори в обласні та міські ради, де застосовується пропорційна виборча система. Наслідки таких змін свідчать самі за себе - минуле скликання Верховної Ради України мало в своїх лавах найбільше жінок-народних депутатів за всю історію незалежної України. І ця тенденція невпинно зростає, теперішнє скликання нараховує 87 народних депутаток або 21% від загальної кількості нардепів.

Зміни, які стосуються впровадження механізмів паритетної демократії відбулись і на рівні муніципальних виборів. До чергових місцевих виборів 2015 року парламентом було прийнято нову редакцію Закону України «Про місцеві вибори». В законі містяться положення які стосуються на гарантування рівності можливостей обох статей в ході виборчому процесі. Відповідно статті 4 цього закону наявність осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати до міських рад має становити не менше 30% кількості кандидатів у виборчому списку. Проте ця норма носить рекомендаційний характер і ніякої відповідальності в разі її невиконання немає.

Специфіка виборів в Україні обумовлена однією тенденцією – чим вище знаходиться представницького органу в ієрархії органів державної влади, тим менше жінки представлені серед депутатського складу. За даними NDI найнижчий показник гендерної паритетності в обласних радах – 12%, 23% жінок присутні в депутатських складах районних рад, 51% у сільських радах, майже 50% у селищних радах та 12% жінок очолюють ради об’єднаних територіальних громад, переважно сільські. І це є другою тенденцією оскільки жінки рідше перемагають та беруть участь на виборах в міські ради. За даними Комітету виборці України серед кандидатів на посаду міського голови Києва жінок було тільки 14%, а очолювали жінки списки політичних партій ще рідше – тільки в 8% випадків.

В Польщі ситуація є кращою. Згідно прийнятих в 2014 році змін виборча квота діє на місцевих виборах у списках має бути не менше 35 відсотків осіб однієї статі. Якщо проаналізувати останні місцеві вибори в Польщі то серед кандидатів в депутати муніципальних органів влади відсоток жінок складає – 41%, у 2014 було 38%, а на перших місцевих виборах в 1990 році лише 16%. Тенденції, які діють в Україні повторюються в Польщі, тут теж більше кандидаток в депутати та обраних очільниць рад саме в сільських регіонах. Проте є виключення, в центральному Варшавському виборчому окрузі жінки в представницьких органах гмін складають 44%, ситуація повторюється в Познанській міській раді, де кількість жінок більша за 40%.

 Цілком позитивна тенденція щодо збільшення кількості жінок в муніципальних органах влади присутня і в Чехії. За даними Виборчої комісії Чеської республіки жінки також частіше зустрічаються серед кандидатів у депутати до муніципалітетів нижчого рівня. Жінки найбільше представлені на рівні міських районів - 28,6%, далі йдуть найменші муніципалітети типу I -27,6%, потім муніципалітети другого типу – 26%. Найгірші показники кандидування жінок в муніципалітетах типу ІІІ та статутних міст - 22,5%, за винятком Праги з 26,3%. У той же час існують великі розбіжності: тоді як 15,6% жінок були обрані в місті Чешке Будейовіце 37,2% у Гавіржові. Схожа ситуація в Словаччині, де також більша кількість кандидаток спостерігається на місцевих виборах, а найбільше до сільських обців.

 Найменша кількість жінок серед депутатів в муніципальних органах влади в Угорщині. Тут цей показник дорівнює 13%, це найнижчий показник серед Європейського Союзу.

Аналіз відкритих даних виборчих комісії держав Вишеградської групи дай змогу зрозуміти, що в таких країнах як Угорщина, Чехія та Словаччина необхідно вносити зміни у закони, які стосуються місцевих виборів та запроваджувати квотування виборчих списків на законодавчому рівні. В цьому їм може слугувати досвід Польщі, де після запровадження квоти в 35% для однієї статті в списках партій на муніципальних виборах посприяла різкому збільшенню представництва жінок в муніципальних радах – від 16% на муніципальних виборах 1990 року до 41% на муніципальних виборах 2019 року. Найбільше ці зміни необхідні Угорщині, де представництво в муніципальних радах різних рівні найнижче в ЄС. Через такий низький відсоток та явне відставання держави по індексу гендерної рівності цій державі слід вдатись до «жорстких методів» та ввести законодавчо зарезервовані міста для жінок в адах всіх рівнів. Зарезервовані для жінок місця – вид законодавчої квоти, під час впровадження якого держава визначає чітку кількість місць у представницькому органі влади для жінок. Для цього може створюватися окремий виборчий список в якому конкурують виключно жінки-кандидатки. Свого часу такі квоти запровадила Руанда, Угадна та Йорданія. Зараз середній показник представництва жінок в парламентах різних рівні в Руанді складає 61%, при чому представництво в муніципальних органах влади – 63%. Але слід зазначити, що цей тип квоти має свої мінуси, перш за все примус - не є методом ліберальної демократії. А також відповідні нововведення можуть створити конфлікти всередині партійних організацій.

Зазначені вище проблеми унеобхіднюють здійснення комплексного аналізу участі жінок у виборчих процесах до рад муніципального рівня в розрізі дослідження збереження гендерного паритету в складі виборчих комісій різних рівні.

 Загалом представництво жінок в складі виборчих комісій не квотується законодавством України, власне кажучи як законодавствами країн Вишеградської групи. Але представництво жінок в адмініструванні процесу виборів достатнє. На найвищому рівні адміністрування виборчого процесу, Центральній виборчій комісії жіноцтво представлене чотирма представницями (3 з них за квотою ПП «Слуга народу») з 17 осіб, тобто 20%, слід наголосити, що склад жінок в минулій комісії був більшим – 40%.

 В адмініструванні виборчого процесу повторюється тенденція представництва жінок в політиці – чим нижчий рівень тим більше жінок. Тому що ґендерний склад територіальних виборчих комісій, дисбалансує в іншу сторону, тут вже традиційно для України переважають жінки і ця тенденція збільшується з кожними виборами: на місцевих виборах 2010 року жінки займали 68% адміністративних посад в територіальних виборчих комісіях, на місцевих виборах 2015 року цей показник був вищий за 70%.

 У виборчих комісіях всіх рівнів (ОВК, ТВК, ДВК) жінки займають 73,5% посад. При цьому розподіл праці є теж традиційним для українських реалій та гендерностереотипний: жінкам переважно доручають посади секретарів комісій, це стається в 87% випадків. Кількість жінок на відповідальніших посадах меншає жінки складають 70% серед голів комісій та 68% серед заступників голів виборчих комісії. В той самий час якщо підійти до аналізу з розподіленням посад в ТВК на виборчі з вищою мірою відповідальності та виборчі з вищою мірою відповідальності стає зрозумілим, що жінки переважають тільки в складах районних та дільничних комісій. Керувати та входити до окружних виборчих комісій жінкам дозволяють значно рідше.

 Краща ситуація з адмініструванням виборчого процесу в Польщі. В Центральній виборчої комісії цієї країни серед 7 членів 3 є жінками, а очолює комісію жінка. Трохи менше жінок у складі Державної виборчої комісії Чехії – з 20 членів комісії тільки 5 жінок. Однак, як і в Україні, кількість жінок на посадах в виборчих комісіях збільшується в комісіях нижчих рівнів.

 Проаналізувавши склад адміністративного апарату виборчих комісії в Україні та країнах Вишеградської групи можна дійти висновку, що при поданні кандидатур до складу виборчих комісій вищого рівня політичні партії надавали перевагу кандидатам чоловічої статті, залишаючи роботу секретарів жінкам. Це згубна практика ґендерної стереотипізації. Бо насправді в Україні та країнах Вишеградської групи є велика кількість жінок, які відповідають критеріям голови районної чи окружної виборчої комісії. Враховуючи тим паче два критерії, які застосовується до цих посад: знання державної мови, наявність вищої освіти (бажано юридичної). Гендерний дисбаланс в складах комісій різних рівнів абсолютно не відповідає основі паритетної демократії – рівність чоловіків та жінок може бути досягнута через однакове представництво в складах органів публічної влади та адміністрування, а також через рівний допуск обох статей до прийняття політичних рішень.

 Розуміння політичними партіями важливості паритетної демократії є надзвичайно важливим чинником для встановлення в суспільстві гендерної рівності. Запровадження в Україні та Польщі законодавчо закріплених гендерних є безумовно кроком вперед. Проте розуміння значимості для суспільства квотування немає в більшості політичних сил. До прикладу в Україні очолюють політичні сили або входять в їх керівні органи тільки 23 жінки з 123 очільників найбільших політсил держави. Та сама ситуація в Польщі, з 20 політичних партій, які входять до Сейму або Європейського парламенту лише 4 очолюють жінки. Гірша ситуація тільки в Чехії та Угорщини, де серед 10 політичних сил, які представлені в радах різних рівнів жінки не очолюють жодної. Відповідальність політичних партій за формування гендерної рівності через збереження 30% квоти на муніципальних виборах особливо актуалізується через рекомендативний характер квоти. Як правило на місцевих виборах нехтують квотуванням. І на рівні ТВК часто через нефаховість складу відбувається різне траткування закону і є випадки, коли комісії відмовляють в реєстрації списку через відсутність в ньому жінок. Але Комітетом виборців України на місцевих виборах 2015 року в Волинській області був зафіксований випадок відмови в реєстрації, через те, що у списку було менше 30% чоловіків. Насправді складається враження, що жінки за логікою політичних партій здатні виконувати тільки функції обслуги, бо кількість жінок, які працюють в політичних партіях надзвичайно велика.

 З огляду на необхідність запровадження в Чехії, Угорщині та Словаччині законодавчого гендерного квотування можна виділити наступні етапи, які необхідно виконати цим країнам:

 підготовку до впровадження квотування – за цей період державам необхідно здійснити аналіз гендерної нерівності в таких сферах як: політика - наявність гендерного паритету в представницьких органах влади; економіка – доступ жінок до розподілу ресурсів та побут – наявність в країні латентної гендерної дискримінації;

 аналіз ефективності – оцінювання потенційних загроз на суспільної нестабільності, яку можуть спричинити відповідні зміни;

 переконструювання – визначення проблемних зон та впровадження рішень з їх ліквідації.

# 3.3. Місце та роль регіональних партій у формуванні муніципальних органів влади в країнах Вишеградської групи та України

На сьогодні питання впливу регіональних політичних партій на формування муніципальної та національної політики є малодослідженим. Але зараз увага до впливовості регіональних політичних партій особливо актуалізується у зв’язку військовою агресією Росії та неоднозначними заявами прем’єр-міністра Угорщини Віктора Орбана стосовно українського Закарпаття. За період незалежності відбулося недооцінювання впливу регіональних політичних партій та рухів на мережу прихильників, особливо це помітно в Донецькій та Луганській області, а також в Автономній республіці Крим (далі АРК), де заборонені проросійські рухи «повстали з мертвих» в умовах нестабільної ситуації в регіонах.

Найвпливовішими на муніципальну політику в Україні є регіональні політичні партії в АРК, Закарпатській області та на Донбасі.

Активна діяльність регіональних політичних партій в Криму розпочалась одразу після розпаду Радянського Союзу. Тут слід виділити декілька видів регіональних політичних партій, які діяли в той час на півострові:

партії, які орієнтувались на збереження особливого статусу в межах України;

 регіональні партії питання визначення територіальної приналежності, в яких не стояло порядку денному;

 сепаратиські політичні партії.

Серед партій-сепаратистів найактивнішою була «Російська партія Криму». Ця політична партія відкрито демонструвала наміри здобуття Кримом статусу самостійного державного утворення.

Відверто антиукраїнською також була політична партія «Республіканська партія Криму». У статуті, який був прийнятий з’їздом партії в 1993 році зазначалося, що Крим, в 1954 році був переданий в умовах єдиної держави під адміністративне управління УРСР в складі СРСР, в 1991 році півострів відновив статус республіки та виявився в складі унітарної держави Україна. Далі зазначається: «Партія, не бажаючи погіршення відносин і виникнення напруженості між Росією і Україною, і бачучи історичну роль Криму як «моста», що зв'язує братські народи Росії і України, як основного гаранта прав кримськотатарського народу, вважає необхідною умовою вирішення цих проблем наявність у Криму самостійного державно-політичного статусу» [53].

Регіональною партією республіки, яка стала платформою для національної політики була партія «Економічне відродження Криму», яка відносилась до першого типу регіональних партій. В подальшому ця партія об’єдналась з Демократичною партією України та блоком брали участь в парламентських виборах, але не набрали необхідної кількості голосів. Їх лідер Володимир Єгудін став Народним депутатом України від одномандатного округу №39.

Варто погодитись із твердженням української вченої Марії Карамзіної, яка наголошує: «…регіональні кримські партії були частинами складного механізму, який поєднував формальні (державні) і неформальні (часто – кримінальні) інститути» [25, с.8]. Такою була кримська реальність в 1990-тих роках, коли значного впливу на регіональну завдавали бандитські формування. Вплив неформальних політичних інститутів проявив себе через розстріл засновників Християнсько-ліберальної партії Криму за декілька місяців від дня її заснування.

Протягом першого десятиліття незалежності в Криму з’явились ще три політичні партії діяльність яких відверто вказувала на антиукраїнське орієнтування. Навіть виходячи з назв партії стає зрозумілим їхня проросійська орієнтація: Республіканська партія Криму «Росія», славнозвісне «Национальное единство» та «Кримська партія». Першим «печальним дзвоником» для цих організацій стало визнання неконституційним та скасування Закону АРК «Про об’єднання громадян» з цього моменту всі політичні партії в Україні повинні були відповідати вимогам Закону України «Про об’єднання громадян» та Закону України «Про політичні партії», наприклад згідно статті 5 на території України забороняється діяльність політичних партій, які мають на меті зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення територіальної цілісності України або підрив національної безпеки України.

 Подібні політичні партії діяли і на території Донецької та Луганської областей. Після розпаду СРСР в Донецьку були утворені політичні партії «Интердвижение Донбаса» та ПП «За возрождение Донбасу». Обидві політичні сили мали антиукраїнську позицію та вважали існування української нації помилкою ХХ століття, яка пов’язано з політичною кризою в Російській імперії. Але велике число симпатиків ці рухи не мали.

Найбільш впливовим на Донбасі в ті часи був блок «Громадський конгрес України», який теж був проросійським. Він був утворений шляхом злиття таких партій як «Демократический Донбас», «Движения демократических реформ», «Ліберальна партія України» та «Выборы-89». Цей рух виступав за утвердження статусу російської мови як другої державної та за особливий статус Донецької та Луганської областей. Підтверджує проросійське налаштування блоку і його подальше об’єднання з кримськими республіканцями.

У сучасній Україні попри заборону діяльності регіональних політичних партії є політичні партії з статусом всеукраїнських, але діяльність обмежується одним регіоном. Однією з таких партій є «Партія угорців України». Повноцінна діяльність партії розвернута тільки в Закарпатській області, яку можна назвати в деякій мірі антиукраїнською, тому що керівництво партія відкрито заявляє про намагання української влади асимілювати угорців як етнос в Україні, а в подальшому його ліквідувати. Одним із програмних завдань партії є національна автономія та окреме представництво угорців у Верховній Раді України шляхом утворення окремого угорського виборчого округу.

Україна тут має спільну рису з Словаччиною, а саме в Словацькій республіці, зважаючи на значну частку угорців серед населення країни (близько 10%) існує одразу декілька угорських політичних партій, які не тільки представлені в муніципальних органах влади, а й постійно проходять виборчий бар’єр до парламенту республіки. Найбільш популярними політичними партіям угорців в Словаччині є партії «Мост» та «Угорська коаліція». Політична партія «Мост» вже третє поспіль долає виборчий бар’єр до парламенту, на парламентських 2010 року партія отримала 205 538 голосів або 8,12 % та 14 місць в парламенті країни. Партія також подолала виборчий бар’єр на виборах до Європарламенту та має там свого представника. Ріст підтримки політичної партії «Мост» обернений до спаду підтримки партії «Угорська коаліція», яка користувалась підтримкою електорату на початку 2000-них. Так, партія 4 рази проходила до парламенту, а в 2004 році отримала рекордні 13% підтримки голосів виборців. Угорці в Словаччині концентруються переважно на південній частині держави. В районі Комарно і Дунайської Стреди угорці переважають як етнос та складають 70% від загальної кількості населення. На території прикордонних з Угорщиною районів активно ведеться угорське культурне життя, угорці тут видають свої газети, ведеться радіо- та телемовлення на угорській мові.

Зараз проблема впливу Угорщини на південні регіони Словаччини та Закарпаття особливо актуалізується у зв’язку з приходом до влади в Угорщині консервативної політичної партії “Фідес”. Після того, коли країну очолив Віктор Орбан, це питання набуло відверто агресивного характеру та переходить межі підтримки культурно-просвітницьких заходів. Показовим було те, що на річницю заснування угорської державності корону короля Угорщини пронесли вздовж східних та південних кордонів країни.

В Угорщині зараз діє затверджений проект «Велика Угорщина», який передбачає підтримку проектів угорських національних автономій в складі України та Словаччини. В Україні угорці пропонують створити Притисянську автономію з центром в місті Берегово, а в Словаччині на південних районах, а також в Сербії (Воєводина) та в Румунії (Трансільванія).

В Україні та Словаччині ці проекти активно підтримуються місцевими політичними партіями та рухами. В Україні проект національної автономії був підтриманий політичною партією «Партія угорців України» та «Демократичною спілкою угорців». Ці політичні сили формують більшість у складі Берегівської міської ради. На останніх місцевих виборах політична партія «Партія угорців України» отримала 35% голосів виборців на виборах до Берегівської міської ради, а «Демократична спілка угорців» 20%. Таким чином в складі ради зараз угорська більшість, яка підтримує ідею автономії. На одній з сесії міських рад голова фракції «Демократичної партії угорців України» запропонувала прийняти звернення до Центральної виборчої комісії з вимогою створення угорського національного виборчого округу. Це звернення було підтримане впливовою в регіоні громадською організацією «Товариство угорської культури Закарпаття».

Підживлює діяльність угорців в Україні та Словаччині угорська праворадикала політична партії «Йоббік». Підрозділи якої діють в Словаччині та Україні. Партія виступає за повернення до Угорщини її історичних території в межах кордонів 1920 року. Фракція партії «Йоббік» є третьою за чисельність в парламенті Угорщини. На Закарпатті партія підтримує зв’язки з «Демократичною партією угорців України» та спільно плекають ідею національної автономії. Та сама ситуація в Словаччині. Під тиском Європейського Союзу Словаччина підписала договір «Про добросусідські відносини та дружнє співробітництво» з Угорщиною. Один з пунктів передбачає сприяння в наданні національної автономії, проте парламент Словаччини ратифікував угоду тільки після письмового зазначення урядом країни недопущення надання автономії південним регіонам.

Спільним для України та Словаччини також є прийняття оновленого мовного законодавства. Згідно словацького закону «Про захист словацької мови» вживання словацької мови є обов’язковим на рівні бюджетних установ та організацій, під час рекламних кампаній та громадських акціях. За порушення закону передбачається адміністративна відповідальність. Угорський парламент навіть направив звернення до ООН стосовно порушення прав угорців Словаччині. В Україні склалась подібна ситуація після схвалення Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Окремі положення закону передбачають обов’язкове та виключне вживання української мови органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також закріплюють за українською мовою статус мови освітнього процесу в Україні. Попри гучні заяви угорського прем’єр-міністра та ноти протесту цілком очевидним є факт маніпуляції боку Угорщини, бо жоден із законів не забороняє вивчення угорської мови в закладах освіти.

Чехія як країна мононаціональна немає таких проблем, як в Україні та Словаччині. Тут етноси організовуються переважно в громадські організації, які займаються інтеграцією національних меншин в Чехії. Виключення формує хіба що політичний рух моравців. Моравці – це етнос історичного регіону Чехії Моравія, який розмовляє на моравському діалекті чеської мови. Зараз в Чехії тривають дискусії, щодо визначення статусу моравців. В той час в Чехії є потужною на рівні Моравії політична партії «Моравці». У 2005 році низка прихильників федералізації Чехії об’єдналися в цю політичну силу, яка прагне відновити самоврядування Моравії в межах Моравії та Чеської Сілезії. Основна ціль діяльності партії перетворення Чехії на Чеськоморавську федеративну республіку, у складі двох рівних народів чехів та моравців. Партія активно просуває свої погляди через організацію демонстрації, петиції та маршів. Проте партію назвати національною не можна, тому що вона представлена тільки в міських радах, вибори до парламенту Чехії та парламенту ЄС партія з тріском програла. В своїй програмі на виборах 2015 року представники партії пропонували:

відновлення законодавчих органів Моравії, як вищого представницького органу самоврядної Моравії,

 правове визначення громадян моравської національності;

 включення в освітні програми історії Моравії та моравської мови;

 процвітання та сталий розвиток Моравії;

 поступове перетворення Європейського Союзу у федеративну "Європу регіонів" на історичній провінційній основі.

Партія «Моравці» представлена в муніципальних радах регіону та має 63 мандати окрузі.

Українці в Чехії є найбільшою нацменшиною, хоча впливу на регіональну політику не мають і організовуються виключно для проведення культурно-просвітницької діяльності. Хоча Чехія, зокрема президент республіки Мілош Земан підтримує рух «Світової ради підкарпатських русинів» за надання автономії Закарпатській області. Рух має значну підтримку з боку Росії та російського духовенства. Мілош Земан особисто зустрічався з представниками руху та обговорював питання автономії. Представники руху хочуть інтегрувати Закарпаття в склад Чехії та в офіційних ресурсах ради не використовують української мови виключно російську або чеську. Такої ж позиції притримується і «Карпатська Русь», яка має відверті антиукраїнські позиції.

Діяльність українські політичних рухів в Польщі має давню історію тут вони діяли як легальні, так і як нелегальні організації. Їхня діяльність переважно орієнтувалась на здобуття незалежності від Польщі. Історично таких рухів було 10. Зокрема «Український національно-демократичний союз», «Українська соціалістично-радикальна партія», «Українська соціал-демократична робітнича партія», «Організація українських націоналістів». Ці рухи діяли в міжвоєнний період в Польщі. На сучасному етапі українці є впливовою політичною групою в Польщі, яка намагається прийти до влади через польські політичні партії.

Наприклад, в регіональному списку «Громадянської коаліції» був присутній Мирон Сич – активіст Об’єднання українців в Польщі. Він вже проходив до Сейму по спискам «Громадянської коаліції», здобувши підтримку виборців округу в центрі Ельблонг . Впливовими на регіональному рівні з національними амбіціями є польські політики українського походження - Мирослава Керик і Ксенія Довгань-Доманська. А також Олеся Івченко і Максим Капланський, які потрапили до списків польської партії «Лівиця».

В Україні також є регіональні політичні партії, які впливають на політику не тільки населених пунктів, а і області в цілому. Яскравим прикладом такої політичної сили є партія міського голови Одеси Геннадія Труханова «Доверяй делам». До слова в Одесі за даними Міністерства юстиції окрім партії діє ще і благодійний фонд та громадська організації «Доверяй делам». Ця партія є найвпливовішою на місцевому рівні, в 2015 році на виборах до Одеської міської ради партію підтримало 42% виборців, таким чином вона отримала 27 мандатів. На обласному рівні партія також має потужні позицію та третю за чисельністю фракцію в обласній раді. На парламентських виборах партія об’єдналась в блок з політичною партією «Опозиційний блок» та здійснила спільний невдалий похід в парламент. Примітним є те, що найбільшу підтримку партія здобула саме в трьох виборчих округах розміщених в межах міста Одеса.

Окрім партії «Доверяй делам» вдалим прикладом є політична партія «Єдиний центр», яка має значний вплив в регіоні. Партія вже давно «задає тон» регіональній політиці Закарпатської області. Вже вдруге політична партія формує найбільшу фракцію в Закарпатській обласній раді. На місцевих виборах 2015 року «Єдиний центр» набрав 29% голосів виборців на виборах до обласної ради, також в черговий раз партія заводить своїх представників до Верховної Ради України через одномандатні виборчі округи, які розташовані на території Закарпатської області. Голова партії Віктор Балога очолював Міністерство з надзвичайних ситуацій та був головою Закарпатської обласної державної адміністрації. Також можна говорити про родинний характер цієї партії, бо рідні брати Віктора Балоги також ставали нардепами від цієї політичної сили, а його рідний син Андрій став одним з наймолодших міських голів в Україні здобувши перемогу на виборах міського голови міста Мукачеве. З огляду на перелічені вище факти можна говорити, що дана партія є найуспішнішою регіональною політичною партією.

 Історичний регіон України – Галичина також представлений регіональною політичною партією. Це Українська Галицька партія. Політична партія позиціонує себе саме як регіональна політична партія. Зокрема про це свідчить пункт її статуту: «УГП – це нова українська крайова партія, яка свою роботу будує на розумінні, що боротися потрібно не з наслідками, а з причинами проблем, яких достатньо є і на місцевому рівні» [24, с.43]. Таким чином партія задекларувала свою регіональну налаштованість. В національному масштабі партія представлена тільки в 4 областях: Львівській, Тернопільські, Івано-Франківській та Київській областях.

Минулі місцеві вибори засвідчили підтримку партії на регіональному рівні в Тернопільщині, Івано-Франківщині та Львівщині. Найбільше депутатів від галицької партії було обрано на Львівській області, де і знаходиться центр партії. Тут партія отримала 39 мандатів. Зокрема до Львівської міської ради було обрано 4 депутати. У Тернопільській області партія отримала підтримку тільки на рівні районних та місцевих рад отримавши 14 мандатів. Схожа ситуація на Івано-Франківщині, де представники цієї партії отримали тільки два мандати.

Аналізуючи роль регіональних політичних партій в Україні та країнах Вишеградської групи, слід наголосити на їхню впливовість в Україні та Словаччині. В Чехії хоча і існує партія «Моравці», яка виступає за автономію Чеської Сілезії та Моравії, проте підтримка на національному рівні в партія відсутня, можливо через євроскептицизм. Поруч з тим угорські політичні партії в Словаччині мають неабиякий успіх не тільки в південних регіонах країни, а й на національній арені. Політичні партії угорської національної меншини успішно проходять до словацького парламенту здобуваючи підтримку електорату. В Україні регіональні політичні партії успішно існують хоч і заборонені законом «Про об’єднання громадян». Партії регіонального значення в Україні реєструють всеукраїнський статус для того щоб брати участь у муніципальних виборах. В окремих регіонах України, таких як Одеська та Закарпатська область регіональні партії та партії національних меншин формують більшість в радах різних рівні. Тут слід наголосити на небезпеці, яку вони несуть для української держави. Подібно до політичних рухів на початку незалежності в Криму та на Донбасі політичні партії угорської нацменшини можуть стати основою дестабілізації в Закарпатті. Зараз політичні партії угорців, які зареєстровані Міністерством юстиції роблять неоднозначні заяви стосовно статус української мови та висловлюють публічні заяви стосовно надання угорській національній меншині статусу автономії. Діяльність угорських партії на Закарпатті та Словаччині актуалізується через консерватизм правлячої партії Угорщини та «ідеї великої Угорщини», яку вони пропагують.

Україні слід згадати пагубний досвід впливу на населення «Интердвижение Донбасса» та ПП «За возрождение Донбассу» та скасувати реєстрацію політичних партій діяльність яких носить підривний характер та може загрожувати національній безпеці України.

#

# ВИСНОВКИ

Підсумовуючи результати магістерського дослідження слід наголосити на відсутності у вітчизняній політичній думці єдиного підходу до визначення основних дефініцій місцевого самоврядування. Виключенням є зарубіжна політична думка, де розподіл місцевого самоуправління на місцеве самоврядування та місцеве управління проводиться ще з ХІХ століття. В Україні можна констатувати концептуальну неоднорідність цих термінів. Чітко визначеним є лише термін «місцеве самоврядування», який ґрунтується на Європейській хартії місцевого самоврядування.

У той час в політичній думці Україні серед моделей місцевого самоврядування не виділяють змішану модель. До цього типу варто віднести Україну, Чехію, Словаччину, Угорщину та Польщу, де місцеве самоврядування знаходиться на перехідному етапі, а зв’язки між центральними органами влади часто відрізняються в залежності від політичної лояльності органів місцевого самоврядування до центральної влади. Також, на нашу думку невдалим є виокремлення як особливої моделі радянську модель місцевого самоврядування, оскільки в ній важко виділити відмінності в порівнянні з моделлю місцевого самоврядування, яка було присутня в нацистській Німеччині, фашистській Італії чи Іспанії. Вважаємо, що більш доречним є виокремлення тоталітарної моделі місцевого самоврядування, в якій органи місцевого самоврядування знаходяться в абсолютній залежність від центральних органів влади, а представницька основа та виборність місцевих органів самоврядування є ілюзорною.

Аналіз теоретичних етапів встановлення місцевого самоврядування дає змогу зробити наступні узагальнення.

Початок розвитку теорії місцевого самоврядування не слід проводити з еллінських часів, оскільки існування держави в межах однієї територіальної одиниці було нормою для давніх греків.

 Соціал-утопісти є наразі недооцінені в сучасній політичній думці як теоретики місцевого самоврядування. Адже в їх творах уперше зустрічається концепція договірного федералізму громад, як основи побудови держави. В творах Томаса Мора, Томазо Кампанели, Шарля Фур’є та Роберта Оуена обґрунтовується необхідність децентралізації як основної політики держави у взаємовідносинах з центральними органами влади. Ідеальна держава в їхньому бачення – це спільнота міста, невеликих комун (1000-2000 мешканців) з виборними органами влади, прямою демократією та широким самоврядуванням комун, більшість вчених навіть описувала механізм відкликання своїх представників. Роль центральної влади в працях вчених є мінімальною, вони тільки організовують волевиявлення громадян стосовно проблем спільного життя та мають рекомендативні функції в питанні благоустрою території.

У той же час слід відмітити вплив праць Алексіса де Токвіля на формування ліберальних міських практик в континентальній Європі. Будучи захопленим англосаксонською моделлю самоврядування, вчений описав механізми впровадження децентралізаційних процесів. Праця «Про демократію в Америці» без перебільшення мала визначальний вплив на формування континентальної моделі місцевого самоврядування, як зламу консервативно-європейської та англосаксонської.

Дослідивши місцеве самоврядування в країнах Вишеградської групи та Україні можна виокремити наступні спільні риси.

По-перше, країни Вишеградської групи та Україна мають спільний досвід радянського минуло та життя за тоталітарної системи місцевого самоврядування з обмеженими права органів місцевого самоврядування.

По-друге, Україна так само як країни Вишеградської четвірки, довго не може визначитися стосовно запровадження оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою. Зараз в Угорщинні відбуваються дискусії, щодо повернення країни до трирівневої системи. Після довгих дискусії Польща відновила трирівневу систему. В той час в Україні запровадження адміністративно-територіальної реформи затягнулось на 5 років. Обравши як оптимальну польську модель, Україна вже 5 років не може затвердити чіткий план оптимізації субрегіонального рівня місцевого самоврядування.

По-третє, Україна успадкувала практику проведення фіскальної децентралізації країнами Вишеградської групи. В 2015 році український парламент ухвалив ряд змін, які дозволяють місцевому самоврядуванню залишати на місцях великий перелік бюджетних надходжень. Так само успадкована субвенційна практика країн Вишеградської групи. За 25 років незалежності український парламент та уряд вперше усвідомив, що за виконані повноваження органів центральної влади місцевими слід повертати кошти. Те саме стосується і субвенцій на освіту та медицину. А практику запровадження на державному рівні фонду регіонального розвитку можна вважати однією з кращих у Центрально-Східній Європі. Держава вперше надала шанс територіальним одиницям на конкурсній основі залучати державні кошти на інвестиційні проекти.

По-четверте, орієнтування на фахівців в ході реформування та впровадження децентралізаційних практик. Як і країни Вишеградської групи під час підготовки реформи з децентралізації влади та адміністративно-територіальної реформи Україна залучала іноземне експертне середовище. В Україні над цим працюють експерти з Польщі, а також велика кількість спеціалістів з Швеції, Швейцарії, Данії, Естонії в рамках спільних міжурядових програм між державами.

По-п’яте, спільна форма проведення ресурсної та політичної децентралізації, в рамках якої держави надали органам місцевого самоврядування широкі права у сфері передачі державно-владних повноважень органам місцевого самоврядування то розширення відповідальності перед електоратом, передача ресурсної бази та розширення прав у сфері їх використання.

По-шосте, спільна для всіх країн проблема кадрового резерву, яка особливо сильно почала проявляти себе на перших етапах незалежності.

По-сьоме, спільна проблема наявності в країні етносів, які хочуть розширення своїх прав та створення окремих органів влади в межах національних автономій (моравці в Чехії, угорці в Словаччині, проект Притиснянської та Карпаторусинської автономії в Закарпатській області).

Також можна виокремити низку відмінностей, які вплинули на хід реформ та створили національні особливості їх перебігу.

Перш за все, це час, коли держави розпочали реформування місцевого самоврядування. Революції, які стались в країнах Вишеградської групи ознаменували собою крах радянської державності. І в ліберальних колах тривала атмосфера свята, західні аналітики та політики думали, що на терени Центрально-Східної наступає активна фаза реформування, проте «не все так сталося, як гадалося». Якщо Вишеградської групи одразу розпочали реформування місцевого самоврядування, то Україна почала цей процес тільки після 25 років незалежності, коли демографічна катастрофа в країні та злам проросійського режиму спровокували початок реформи. На відміну від України, яка почала фіскальну децентралізацію в 2014 році, а політичну в 2015 році країни Вишеградської групи їх запровадили в першому десятиріччі незалежності, а в другій половині вже перейшли на європейську концепцію NUTS, яка є єдиною системою класифікації адміністративно-територіальних одиниць, розробленою Європейським Союзом для надання фінансової допомоги та ресурсів найвідсталішим регіонам всередині.

Відмінністю є відсутність єдиного координаційного центру з прийняття рішень. В Польщі, Словаччині, Чехії та Угорщині були створені координаційні центри реформи децентралізації та адміністративно-територіального устрою. Такі центри реалізувались в формі комісії при міністерстві, яке займалось реформою. Ця практика дозволила країнам Вишеградської групи уникнути дисбалансу повноважень. На відміну від них в Україні куруванням процесу децентралізації влади займаються і обласні адміністрації, які надають дозволи на об’єднання громадам і виборчі комісії, які призначають вибори і районні ради та адміністрації, які здійснюють постійний вплив на населені пункти та лобіюють інтереси олігархічних груп в ході об’єднання. Наявність останнього фактору особливо помітна в аграрних областях України, де керівники аграрних холдингів впливають на ради з метою реалізації власних бізнес інтересів. Це є найбільшою загрозою з точки зору сприйняття реформи місцевим населенням.

Український уряд на першому етапі реформування абсолютно провалив інформаційну кампанію серед населення регіонів, особливо малих сіл. Попри створення штабу консультантів політика їх розподілення відбувалася за принципом – менше фахові в менші населені пункти, більш фахові у більші. Це призвело до того, що люди вбачали в реформі політичної децентралізації втрату самостійності населеного пункту та його подальшу залежність від центру об’єднаної територіальної громади.

Черговою відмінністю є відмова від призначуваних центральною владою людей в органах місцевого самоврядування країнами Вишеградської четвірки. Таким чином, країни Вишеградської четвірки наблизились до англосаксонської моделі місцевого самоврядування, де всі посади в органах місцевого самоврядування є виборними. Україна не виконала цю вимогу часу і зараз в Україні існують районні державні адміністрації навіть в районах повністю покритими ОТГ. Цим самим, українська влада спровокувала появу на місцях дуалізму влади. Також слід зазначити, що, не маючи жодних повноважень районні адміністрації продовжать існувати в громадах до наступних місцевих виборів.

Відмінним також був підхід до проведення політичної децентралізації. Запроваджена українським урядом добровільна концепція об’єднання громад розтягнула в часі реформу на 5 років. Добровільність також не виправдала себе з точки результативності, оскільки на даний момент об’єднаним є тільки 60% населених пунктів Запроваджений на початку незалежності польський підхід був в рази ефективнішим. Схожий до України підхід був запроваджений в Естонії, наслідки ті самі - об’єднання тривалістю в 5 років. Цей підхід, окрім незручності є ще і збитковим через витрати на адміністрування місцевих виборів, які в Україні останні 4 роки відбуваються 4 рази на рік. Безглуздям є також те, що всі обрані депутати муніципальних рад будуть переобрані на чергових місцевих виборах. Таким чином каденція депутатів окремих рад може складати менше одного року.

Кардинально іншим був і підхід парламентів країн Вишеградської групи до впровадження реформи місцевого самоврядування. Законодавче забезпечення реформ в країнах Вишеградської четвірки було набагато розробленішим ніж в Україні. Парламенті цих країн працювали в режимі шаленого принтеру на відміну від України.

Також відмінною рисою є реформування державної служби в країнах Вишеграду. Вони змінили законодавство відповідно до якого державні службовці всіх категорій не можуть бут представлені в представницьких органах влади в Україні це обмеження стосується виключно службовців категорії «А» та «Б» і начальники обласних та міських структурних підрозділів рад можуть бути серед депутатського корпусу рад. Окрім цього, важливим питанням є реформування конкурсних основ заміщення посад в органах місцевого самоврядування.

Абсолютно відмінним в чотирьох державах є метод формування муніципальних представницьких органів влади. Найбільш нетиповою є система обрання голови муніципалітету в Чеській республіці - він призначається із складу ради депутатами, а депутати різних рівнів обираються за пропорційною системою. Хорошим рішення, яке значно покращує роботу виборчих комісій є практика Чехії та Словаччини, за якої голосування проводиться у два дні. Головною негативною відмінністю, є принцип вибору системи голосування на виборах муніципалітетів в Україні. Довгий час вибір системи залежав від статусу населеного, згідно нового виборчого кодексу система буде залежати від кількості виборців в населеному пунктів. Так в муніципалітеті кількість виборців якого менша за 90 тисяч буде застосована мажоритарна виборча система. У Польщі цей показник – 30 тисяч виборців. Тобто на наступних місцевих виборах в більшості населених пунктах України формування муніципальних органів влади відбудеться за мажоритарною системою. Це є відверто неправильним рішенням у зв’язку із корупційністю, частим підкупом виборців та непрофесійністю працівників виборчих комісій в невеликих населених пунктах. Фактично цим рішенням парламентарі позбавили права впливати на політичну ситуацію в муніципалітеті малих політичних партій, які за умов наявності 5% бар’єру могли потрапити до ради відповідного рівня.

Ураховуючи зазначені вище відмінності можна виробити наступні рекомендації, щодо покращення муніципальної політики в Україні:

розпочати перехід до європейської системи NUTS;

 скасувати ряд призначуваних посад та ліквідувати обласні і районні державні адміністрації;

 прийняти закон «Про міські агломерації», який наддасть змогу утворювати асоціації міським агломераціям, які вже історично склались в нашій країні;

 оновити закон «Про державну службу» в розділі обмежень державних службовців категорії «В»;

 перерозподілити кошти субвенції на соціально-економічного розвиток до Державного фонду регіонального розвитку;

 надати чіткі дедлайн обласним державним адміністраціям та ухвалити план об’єднання територіальних громад України та провести загальні чергові місцеві вибори;

 враховуючи досвід Словаччини слід обмежити агресивний вплив угорської влади на окремі території Закарпаття. Який посилився після ухвалення урядом Угорщини спрощеної процедури отримання громадянства. Україні слід переходити до практики Словаччини, яка визнає подвійне громадянство в окремих випадках та в залежності від відносин з іншою країною;

 запровадити перевірку політичних партій окремих регіонів України на предмет дотримання ними Законів України «Про об’єднання громадян» та «Про політичні партії»;

 запровадити єдиний орган з курування реформ місцевого самоврядування;

 зменшити необхідну кількість виборців для застосування пропорційної системи проведення виборів з 90 тисяч до 20 тисяч, оскільки Україна є менш урбанізованою ніж Польща, а також в Україна гірша демографічна ситуація;

 запровадити квотування участі жінок у виборчих комісіях вищих рівнів;

 започаткування резервних виборчих квот на рівні 30% для списків політичних партій.

#  СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу / Баймуратов М. О. та ін.; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. К. Орлатого. Київ, 2015. 628 с.
2. Байрак С. О. Удосконалення законодавства Республіки Польща про місцеві вибори як передумова демократизації політичної участі (1990–2010 рр.) *Economic annals-XXI.* 2013. Вип. 3-4(2). С. 7-9.
3. Бєлкін Л. Система місцевого самоврядування у Польщі як модель децентралізації в Україні. *Публічне право*. 2016. Вип. 2 (24). С. 76-83.
4. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Кихв: ТОВ «Софія». 2012. 128 с.
5. Бровко О. В. Становлення та розвиток теоретичних основ місцевого самоврядування в історії політичної думки. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 22 : Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін.* 2015. Вип. 18. С. 24-30.
6. Брокгауз Ф.А., Ефронъ И.А. Энциклопедический Словарь Ф.А.Брокгауза и И.А.Ефрона: Лейпциг: Вехи, 1907. 1080 с. URL: <http://www.vehi.net/brokgauz/> (дата звернення 21.05.2019).
7. Буря К. Локальна демократія: специфіка трансформації у період посткомунізму. *Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії*. 2017. Вип. 14. С. 110- 117.
8. Володин А. И. Утопический социализм в России. Москва: Издательство политической литературы, 1985. 592 с.
9. Гладій В. І. Реформування системи місцевого самоврядування: досвід Вишеградської групи. *Грані*. 2015. Вип. 12(1). С. 57-63.
10. Гробова В. П. Система місцевого самоврядування в Польщі: перспективи використання досвіду в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету : Серія: Право*. 2015. Вип. 31. С. 78–82.
11. Декларація ООН «Про міста та інші населені пункти у новому тисячолітті» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_849> (дата звернення 16.07.2019)
12. Договір про Європейський Союз / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029> (дата звернення 16.07.2019)
13. Європейська хартія місцевого самоврядування / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036> (дата звернення 18.07.2019)
14. Загальна декларація прав людини / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/995_015> (дата звернення 22.07.2019)
15. Закон України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» : Закон України від 05.тра.2018 р. № 13. Відомості Верховної Ради, 2018.
16. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» : Закон України від 17.чер.2014 р. № 34. Відомості Верховної Ради, 2014.
17. Закон України «Про місцеве самоврядування» : Закон України від 01.гру.2019 р. №15. Відомості Верховної Ради, 2019.
18. Закон України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» : Закон України від 21.гру.2017 р. №3. Відомості Верховної Ради, 2017.
19. Закон України «Про місцеві вибори» : Закон України від 10.гру.2019 р. № 37-38. Відомості Верховної Ради, 2019.
20. Закон України «Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування» : Закон України від 10.гру.2017р. № 31. Відомості Верховної Ради, 2017.
21. Захарова О. В. Чи спрацює гендерна квота на місцевих виборах 2015 року? Київ :МЦПД, 2015. 20 с.
22. Звіт про результати дослідження успішності об’єднання територіальних громад / Міністерство регіонального розвитку будівництва та житлово-комунального господарства України. URL: <http://old.decentralization.gov.ua/pics/attachments/decentralization_report_2017.pdf> (дата звернення 22.08.2019)
23. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз. Київ: КНТ, 2010. –232 с.
24. Карамзіна М. С. Регіональні політичні режими в Україні: підстави формування, специфіка функціонування, особливості трансформації. *ІПіЕНД*. 2018. Вип. 1. С. 3–54.
25. Козенко А. О. Зарубіжний досвід вертикального фінансового вирівнювання та його застосування в Україні. *Збірник наукових праць.* Вип. 37. С. 266-272.
26. Конституція Республіки Польща /Сейм Республіки Польща. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (дата звернення 01.02.2019)
27. Крат М. М., Софій. О.З. Порівняльний аналіз процесу децентралізації України та Польщі. Київ: Європейський діалог, 2016. 51 с.
28. Крат М. М., Софій О. З. Управління спроможними територіальними громадами. Досвід Польщі. Львів: Європейський діалог, 2016. 90 с.
29. Круш П. В., Кожемянченко О. О. Муніципальне управління. Київ: Центр учбової літератури, 2006. 168 с.
30. Куйбіда В. С., Толкованов О.О. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах. Київ: ТОВ “Поліграфічний Центр ”Крамар”, 2010. –258 с.
31. Куценко Є. О. Виборчі технології» як наукова категорія: Сутність і класифікація *ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України.* Вип. 1 (63). С. 387-403.
32. Лахижа М. І. Словаччина: досвід реформ для України. *Теорія та практика державного управління.* 2016. Вип. 1. С. 171-178.
33. Лендьєл М. В. Стан місцевої демократії в країнах Центральної та Східної Європи як чинник консолідації національної демократії: теоретико-методологічні засади *Наукові записки Національного університету "Острозька академія».* *Сер. : Політичні науки.* 2008. Вип. 3. С. 134-144
34. Максимець В. Є. Угорська діаспора в політичному житті сучасної Словаччини. *Видавництво Національного університету «Острозька академія».* 2011. Вип. 3. С. 241–244.
35. Марадик Н. В. Плюралізація партійної системи Чеської Республіки (1989-2009 рр.) *Науковий вісник Ужгородського університету : Серія: Політологія. Соціологія. Філософія.* 2010. Вип. 14. С. 110–117.
36. Марчук М. І. Польська модель територіальної організації влади: досвід для України *Либідь*. –Вип. 2 (21). С. 259-262.
37. Марценюк Т. О. Гендерна політика Європейського Союзу: загальні принципи та найкращі практики. Київ: МЦПД, 2015. 44 с.
38. Місцеві вибори: фінальний звіт за результатами незалежного спостереження / Айвазовська О. П., Неберикрут О. М., Клюжев О. В. Київ: ФОП П'ятаков Ю.О., 2015. 241 с.
39. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб / А. П. Лелеченко та ін. Київ, 2017. 110 с.
40. Митровка Я. В. Конституційно-правові основи самоврядування чеської республіки. *Погляд науковця*. 2009. Вип. 3. С. 101–104.
41. Наконечний В. Теоретичні засади самоврядності на рівні міста. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. Вип. 1. С. 179-182.
42. Онищенко С. В. Бюджетна децентралізація: особливості запровадження, проблеми та перспективи*. Финансы, учет, банки.* Вип. 1 (21). С.145-153.
43. Оуен Р. Избранные сочинения: Том 2. Москва-Ленинград: Издательство Академии Наук СССР, 1950. 352 с.
44. Оуен Р. Избранные сочинения: Том 1. Москва-Ленинград: Издательство Академии Наук СССР, 1950. 352 с.
45. Палійчук Т. В. Фіскальна децентралізація: досвід Польщі та можливості його використання в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер. : Економічні науки.* 2016. Вип. 18(2). С. 134-138.
46. Петришин О. О. Правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та Україні: теоретико-правовий та порівняльний аналіз : монографія. Харків : Право, 2014. 192 с.
47. Підсумковий звіт за результатами спостереження Опори на перших місцевих виборах в об’єднаних територіальних громадах 29 жовтня та 24 грудня 2017 року / Клюжев О., Неберикут О., Коцюруба О., Лісовський Ю. Київ : Опора, 2018. 144 с.
48. Пономарьова Г. П., Матвейчук А. В. Виборчі системи для проведення місцевих виборів: досвід країн вишеградської групи. *Форум права.* 2018. Вип 2. С. 115–123.
49. Приполова Л. В. Європейський досвід запровадження номенклатури територіальних одиниць для статистики (NUTS) та перспективи для України *Віче*. 2013. Вип. 12. С. 26-27.
50. Виборчий кодекс України: Проект кодексу від 02.жов.2015 №196. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671> (дата звернення 23.08.2019)
51. Пабінович П. М. Основи загальної теорії держави і права: навчальний посібни. Львів: Край, 2007. 191 с.
52. Программа Республиканской партии Крыма. URL: <http://politikacrimea.ru/parties/krymskie/184-respublikanskaya-partiya-kryma1/6600-programma-respublikanskoj-partii-kryma-partii-rdk> (дата звернення 28.08.2019)
53. Про Державний бюджет України на 2020 рік: Проект закону від 15.вер.2019 №248. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66853> (дата звернення 19.07.2019)
54. Про міські агломерації : Проект Закону від 17.лип.2017 №178. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/\\pls/zweb2/webproc4\_1?pf3511=62318](http://w1.c1.rada.gov.ua/%5C%5Cpls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62318) (дата звернення 16.07.2019)
55. Сірик З. О. Адміністративно-територіальний устрій Словаччини: досвід для України. *Право та державне управління*. 2016. Вип. 3. С. 153-159
56. Слободян Т.З. Особливості виборчої кампанії до місцевих органів влади у Республіці Польща. *Сучасна українська політика. Політика і політологи про неї.* 2010. Вип. 20.С. 434–444.
57. Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша / Лафитский Д. В., Касаткина Н. М., Орлов А. Г., Трещетенкова Н. Ю. М.: РЦОИТ, 2006. 496 с.
58. Современные избирательные системы. Вып. 8: Бразилия, Франция, Чехия, Южная Корея / Орлов А.Г., Мещерякова М.А.,. Павлов С.Я, Кузнецова Т.О. М.: РЦОИТ, 2013.488 с.
59. Современные избирательные системы. Вып. 9: Индонезия, Словакия, Филиппины, Хорватия / Ефимова Л.М., Ракитская И.А., Орлов А.Г., Половченко К.А. М.: РЦОИТ, 2014. 512 с.
60. Спенсер Г. Личность и государнство. Челябинск: Социум, 2007. 210 с.
61. Стешенко Т. В., Шпак Ю. О. Сучасні моделі місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної* *модернізації* : зб. наук. ст. за матеріалами наук.-практ. семінару Харків: Харків, 2016. С. 162–170.
62. Ткач Д. І. Влада та опозиція в Угорщині – зміна облич чи зміна курсу? *ІПіЕДН ім. І.Ф. Кураса НАН України.* 2015. Вип. 2.С. 74–90.
63. Ткач Д. І. Укранїсько-угорські відносини новітньої доби. *Науковий вісник дипломатичної академії України.* 2009. Вип. 15. С. 78–90.
64. Ткачук А. Ф., Наталенко Н. В. Про бюджет і не тільки. Спеціально для об'єднаних територіальних громад. Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 76 с.
65. Токвіль А. Демократия в Америке Книга первая. Москва: Полис, 2010. 593 с.
66. Токвіль А. Демократия в Америке Книга вторая . Москва: Полис, 2010. 414 с.
67. Химинець В. В. Досвід реформ державного управління Словацької Республіки (1990–2006 роки) для процесу децентралізації в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство.* 2018. Вип. 22(3). С. 93-98.
68. Черняк Е. В. Государственная теория самоуправления в трудах европейских ученых Л. Штейна и Р. Гнейста. *Вестник Казанского технологического университета.* 2010. Вип. 26. С. 384–396.
69. Чиркін А. С. Організація місцевого самоврядування Чехії в світлі положень Європейської хартії місцевого самоврядування. *Право та інновації*. 2015. Вип. 3. С. 154-161.
70. Штефан В. С. Досвід зарубіжних країн – членів Європейського Союзу в реформуванні адміністративно-територіального устрою. *Проблеми законності*. 2014. Вип. 125. С. 184–192.
71. Mainwaring S., Torcal M. Party system institutionalization and party system theory afterth et hirdwave of democratization / R. S. Katzand W.Crotty (eds) Handbook of Party Politics, London, Thous and Oaks, CA and New Delhi: Sage, 2006. – Рр. 204-227.
72. Mokyr, Joel. Technological Inertia in Economic History // The Journal of Economic History, Vol. 52, No. 2. (Jun., 1992), pp. 325-338
73. Outl ý, J. Volby do zastupitelstev v obcích – vývoj a souvislosti. In: Šaradín, P., Outl ý, J. (eds.) Studie o volbách do zastupitelstev v obcích. Olomouc: UP, 2004, s. 11–45.
74. Palán , J. Komunální politika ve Šlapanicích s důrazem na volební období 2002–2006. Bakalářská práce. Brno: FSS MU (rukopis), 2008.
75. Pavlíček , V. a kol. Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky, část 1. Praha: Linde, 2001.
76. Perottino , M. Francouzský politický systém. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005
77. Šaradín , P. Parlamentní strany ve volbách do obecních zastupitelstev.In: Šaradín , P., Outl ý, J. (eds.) Studie o volbách do zastupitelstev v obcích. Olomouc: Univerzita Palackého, 2004b, s. 47–64.
78. Šaradín , P. Volební účast ve volbách do obecních zastupitelstev v ČR. Středoevropské politické studie, VI., 2–3 (www.cepsr.com), 2004c.
79. Stanislav Balik Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha: Masaryk University, 2009. 251c.
80. Žižlavsk ý, M. Komunální politika v Břeclavi od roku 1998: politics, policy (případová studie). Bakalářská práce. Brno: FSS MU (rukopis), 2008.