



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування,
регіонального розвитку та містобудування

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел./факс: 255-32-05, 255-20-75

Р І Ш Е Н Н Я

від 13 серпня 2020 року
Протокол № 37

Про відповідь Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування на постанову Центральної виборчої комісії від 08.08.2020 року № 162 «Про звернення до Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування і Міністерства розвитку громад та територій щодо питання призначення перших виборів депутатів районних рад на 25 жовтня 2020 року» та звернення Міністерства розвитку громад та територій України від 11.08.2020 року № 1/34.1/10741-20 щодо надання роз'яснень окремих положень виборчого законодавства та законодавства у сфері місцевого самоврядування

Розглянувши постанову Центральної виборчої комісії від 08.08.2020 року № 162 «Про звернення до Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування і Міністерства розвитку громад та територій щодо питання призначення перших виборів депутатів районних рад на 25 жовтня 2020 року» та звернення Міністерства розвитку громад та територій України від 11.08.2020 року № 1/34.1/10741-20 щодо надання роз'яснень окремих положень виборчого законодавства та законодавства у сфері місцевого самоврядування, керуючись пунктами 6 та 7 частини першої статті 13 Закону України «Про комітети Верховної Ради України», з'ясувавши позицію народних депутатів України – членів Комітету,

запрошених на засідання представників Центральної виборчої комісії і Міністерства розвитку громад та територій України, враховуючи пропозиції голови підкомітету з питань виборів, референдумів та інших форм безпосередньої демократії,

Комітет в и р і ш и в:

1. Схвалити відповідь Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування на постанову Центральної виборчої комісії від 08.08.2020 року № 162 «Про звернення до Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування і Міністерства розвитку громад та територій щодо питання призначення перших виборів депутатів районних рад на 25 жовтня 2020 року» та звернення Міністерства розвитку громад та територій України від 11.08.2020 року № 1/34.1/10741-20 щодо надання роз'яснень окремих положень виборчого законодавства та законодавства у сфері місцевого самоврядування.

2. Надіслати це рішення Комітету до Центральної виборчої комісії, Міністерства розвитку громад та територій України і Офісу Президента України.

Голова Комітету

А.КЛОЧКО

*Затверджено
рішенням Комітету
від 13 серпня 2020 року
(Протокол № 37)*

Відповідь Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування на постанову Центральної виборчої комісії від 08.08.2020 року № 162 «Про звернення до Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування і Міністерства розвитку громад та територій щодо питання призначення перших виборів депутатів районних рад на 25 жовтня 2020 року» та звернення Міністерства розвитку громад та територій України від 11.08.2020 року № 1/34.1/10741-20 щодо надання роз'яснень окремих положень виборчого законодавства та законодавства у сфері місцевого самоврядування

Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування на своєму засіданні 13 серпня 2020 року (протокол № 37) розглянув постанову Центральної виборчої комісії від 08.08.2020 року № 162 «Про звернення до Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування і Міністерства розвитку громад та територій України щодо питання призначення перших виборів депутатів районних рад на 25 жовтня 2020 року» та звернення Міністерства розвитку громад та територій України від 11.08.2020 року № 1/34.1/10741-20 щодо надання роз'яснень окремих положень виборчого законодавства та законодавства у сфері місцевого самоврядування і за результатами розгляду зазначає таке.

Щодо питань, порушених у постанові Центральної виборчої комісії.

Відповідно до положень статей 7, 140 та 141 Конституції України в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Відповідно до частини другої статті 143 Конституції України обласні та районні ради наділені такими конституційними повноваженнями: затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують

районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

До складу сільської, селищної, міської, районної, обласної ради входять депутати, які обираються жителями села, селища, міста, району, області на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Строк повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради, депутати якої обрані на чергових виборах, становить п'ять років. Припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради.

Отже, згідно із положеннями Основного Закону України представницькі органи місцевого самоврядування в Україні формуються жителями відповідних населених пунктів, районів і областей через механізм виборів депутатів відповідних рад, і прийняття рішень будь-яким суб'єктом владних повноважень про їх утворення Конституцією України не передбачено.

Аналогічно до вищеведеного, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який відповідно до Конституції України визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, також не містить вказівок на жодні владні інституції, наділені повноваженнями приймати рішення про утворення сільських, селищних, міських, районних і обласних рад. Єдиним виключенням з цього правила є районні в місті ради, щодо утворення (неутворення) яких можуть приймати рішення відповідні міські ради. Але цей виняток базується на загальновідомому приписі частини п'ятої статті 140 Конституції України про те, що питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Таким чином, положення абзацу другого частини сьомої статті 194 Виборчого кодексу України про існування «рішення про утворення обласних, районних рад» не ґрунтується ні на нормах Конституції України, ні на нормах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ні на нормах інших законів України і міститься виключно у даному документі. У зв'язку із зазначеним та зважаючи на зміст частини першої статті 24 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої правовий статус місцевого самоврядування в Україні визначається Конституцією України, цим та іншими законами, які не повинні суперечити положенням цього Закону, вважаємо, що вищевказане положення Виборчого кодексу України не може бути застосоване. Проте, на підставі системного аналізу виборчого законодавства та враховуючи положення частини дев'ятої

статті 194 Виборчого кодексу України, вважаємо, що органом, уповноваженим вносити звернення до Центральної виборчої комісії щодо призначення перших виборів депутатів районних рад, є Міністерство розвитку громад та територій України.

Разом з тим, у контексті призначення перших виборів районних рад вважаємо за необхідне поінформувати, що до повноважень Верховної Ради України, які вичерпно визначені Основним Законом України, пунктом 29 частини першої статті 85 Конституції України віднесено утворення і ліквідацію районів.

На виконання наведених конституційних приписів Верховною Радою України 17 липня 2020 року було прийнято Постанову № 807-ІХ «Про утворення та ліквідацію районів», пунктом 1 якої в Україні було утворено 136 нових районів. При цьому з метою забезпечення проведення місцевих виборів у 2020 році на новій територіальній основі пунктом 5 зазначеної Постанови Центральну виборчу комісію уповноважено забезпечити формування виборчих округів та проведення місцевих виборів з урахуванням районів, утворених відповідно до цієї Постанови.

Відповідно до пункту 1 частини першої статті 205 Виборчого кодексу України призначення перших виборів депутатів, сільських, селищних, міських голів у порядку, визначеному законом, належить до повноважень Центральної виборчої комісії.

Необхідність призначення Центральною виборчою комісією перших виборів депутатів, у тому числі районних рад, у разі утворення нових адміністративно-територіальних одиниць, інших змін адміністративно-територіального устрою передбачена також частиною першою статті 288 Виборчого кодексу України. При цьому слід мати на увазі, що в новоутворених адміністративно-територіальних одиницях відповідних представницьких органів місцевого самоврядування (місцевих рад) не існує. Вони будуть сформовані (утворені) лише внаслідок проведення перших виборів депутатів цих рад.

Звертаємо також увагу, що частиною першою статті 38 Конституції України, зокрема, передбачено, що громадяни мають право вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а відповідно до частини другої статті 22 Основного Закону України конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані.

З огляду на вищезазначене вважаємо, що Центральна виборча комісія, попри певну неузгодженість окремих положень частин сьомої, дев'ятої статті 194 Виборчого кодексу України із законодавством у сферах місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою, має всі необхідні правові підстави для призначення перших виборів депутатів районних рад в Україні на новій територіальній основі.

Щодо питань, порушених у зверненні Міністерства розвитку громад та територій України.

Відповідно до статті 2 Виборчого кодексу України підготовка та проведення виборів регулюються Конституцією України, цим Кодексом, законами України «Про Центральну виборчу комісію», «Про Державний реєстр виборців», іншими законами України, а також прийнятими відповідно до них іншими актами законодавства та актами Центральної виборчої комісії.

Так, частиною четвертою статті 206 Виборчого кодексу України передбачено, що виборча комісія Автономної Республіки Крим, обласні, районні, міські, районні у місті (у містах, в яких утворені районні у місті ради), селищні, сільські виборчі комісії інформують Верховну Раду України, Центральну виборчу комісію, відповідні місцеві ради про обраніх депутатів та сільських, селищних, міських голів. Тобто йдеться про всі категорії рад (сільську, селищну, міську, районну в місті, районну, обласну) як представницькі органи місцевого самоврядування.

Важливо також зазначити, що головним результатом виборчого процесу на місцевих виборах є обрання депутата відповідної сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради та депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим як наслідок волевиявлення виборців. І саме депутатський корпус у своїй сукупності складе відповідну раду. У зв'язку з цим звертаємо увагу на ключовий закон, що регулює питання правового статусу депутатів сільських, селищних, міських, районних у місті, районних, обласних рад – Закон України «Про статус депутатів місцевих рад». Даний Закон, починаючи з його назви і преамбули, однозначно вказує на місцеву раду як узагальнююче поняття для всіх представницьких органів місцевого самоврядування.

У частині четвертій статті 30 Закону України «Про Державний реєстр виборців» зазначається, що Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація, інший місцевий орган виконавчої влади, місцева рада, її виконавчий орган можуть звернутися до органів ведення Реєстру щодо надання статистичної інформації щодо кількісних характеристик виборчого корпусу стосовно відповідної адміністративно-територіальної одиниці на підставі відомостей Реєстру. Органи ведення Реєстру надають необхідну статистичну інформацію у строк, визначений у зверненні або узгоджений з органом, який звернувся із запитом. Як бачимо, цей Закон також використовує словосполучення «місцева рада» для означення всіх категорій представницьких органів місцевого самоврядування.

Частинами першою та сьомою статті 45 «Порядок формування рад» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення), районна, обласна рада складається з депутатів, які обираються жителями відповідного села, селища, міста, району в місті, району, області на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування; строк повноважень місцевої ради, обраної на чергових місцевих виборах, визначається Конституцією України. Частиною сьомою статті 78 «Дострокове припинення повноважень ради» даного Закону передбачено, що

сільська, селищна, міська, районна в місті рада, щодо якої місцевим референдумом прийнято рішення про дострокове припинення повноважень, а також місцева рада, щодо якої Верховна Рада України прийняла рішення про призначення позачергових виборів, продовжує діяти до обрання нового складу відповідної ради.

З огляду на зазначене можна констатувати, що чинне на сьогодні законодавство України, включно з Виборчим кодексом України, оперує словосполученням «місцева рада» як узагальненим поняттям, що включає в себе сільську, селищну, міську, районну в місті (у разі її створення), районну, обласну раду, тобто всі категорії представницьких органів місцевого самоврядування.

Щодо питання про можливість входження адміністративно-територіальної одиниці до складу місцевої ради, про що йдеться в частині дев'ятій статті 194 Виборчого кодексу України, зауважуємо, що відповідно до пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України територіальний устрій України має визначатися виключно законом. На це також звертав увагу у резолютивній частині Рішення від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій) Конституційний Суд України, зазначивши, що питання територіального устрою України, зокрема визначення змісту цього поняття, правового статусу і видів адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, є питаннями загальнодержавного значення і врегульовуються лише законом. Відтак, вважаємо, що порушене питання має бути врегульоване у відповідному законодавчому акті, проект якого згідно із Планом законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 16 червня 2020 року № 689-ІХ, має бути внесений Урядом України восени поточного року.