

УДК 342.5

Руслан Панчишин,*канд. юрид. наук, докторант кафедри
конституційного права та порівняльного правознавства
Ужгородського національного університету*

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

Статтю присвячено висвітленню перспектив розвитку та удосконалення національного законодавства у сфері регулювання організації та проведення виборів в об'єднаних територіальних громадах. Проведено огляд законодавчих актів, прийнятих протягом 2017-2018 років, спрямованих на удосконалення механізму проведення місцевих виборів в об'єднаних громадах.

Ключові слова: місцеві вибори, об'єднана територіальна громада, конституційне законодавство.

Постановка проблеми. Завершальною стадією формування об'єднаної територіальної громади є призначення та проведення виборів до органів місцевого самоврядування громади. Важливість цієї стадії зумовлена тим, що утворені органи місцевого самоврядування уповноважені здійснювати захист прав та інтересів членів об'єднаної громади в тому числі у правовідносинах з органами державної влади та їх посадовими особами, видавати офіційні акти як нормативного, так й індивідуального характеру, виконувати інші публічно-управлінські функції. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває питання вдосконалення законодавства у сфері регулювання місцевих виборів в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання удосконалення законодавства у сфері організації та проведення місцевих виборів досліджували такі науковці, як Д. М. Белов, Ю. М. Бисага, М. І. Козюбра, М. О. Петришина, К. І. Ровинська, А. А. Пухтецька, О. Я. Рогач та ін. Однак наукових досліджень, присвячених розкриттю перспектив розвитку законодавства, що регламентує процедуру організації та проведення виборів в об'єднаних громадах, бракує, що зумовлює актуальність запропонованої теми статті.

Формування цілей статті. Метою статті є висвітлення перспектив розвитку та удосконалення національного законодавства у сфері регулювання організації та проведення виборів в об'єднаних територіальних громадах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Під час призначення та проведення перших виборів в об'єднаних територіальних гро-

мадах виявилися певні проблемні моменти, які зумовлені головним чином недосконалістю національного законодавства у цій сфері.

Виборче законодавство, зокрема те, що регламентує порядок організації та проведення виборів в об'єднаних територіальних громадах, представлено численними нормативно-правовими актами, прийняття яких часто супроводжувалось непослідовністю, зумовленою відсутністю єдиного концептуального бачення законодавцем того, яким чином має бути організований процес проведення місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах. Більшість законів, якими вносилися зміни та доповнення до виборчого законодавства, було прийнято протягом незначного проміжку часу, що викликало численні дискусії щодо конституційності цих актів та їх відповідності основним засадам добровільного об'єднання територіальних громад.

Так, велике значення для формування нової системи місцевого самоврядування має Закон України «Про місцеві вибори» [1], з прийняттям якого втратив чинність Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [2]. Новий Закон запровадив деякі суттєві новели, зокрема, щодо диференціації способу організації та проведення виборів залежно від чисельності мешканців відповідної територіальної (об'єднаної територіальної) громади, а також щодо вимог до списків політичних партій тощо.

Після проведення у 2015 році перших місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах виявилось, що чинне законодавство має низку прогалин та недоліків, які на практиці породжують окремі проблеми. Тому з метою усунення зазначених

прогалин Верховна Рада України у період 2016-2018 рр. розробила та прийняла деякі законопроекти, якими внесені зміни до виборчого законодавства України.

На думку деяких науковців, особливе значення для провадження реформи децентралізації мало прийняття Верховною Радою України законопроектів з реєстр. № 4772 та № 5520 (нині вже чинні закони), що істотно вплинуло на тактику проведення реформи адміністративно-територіального устрою як складової реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади [3].

Так, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)» (законопроект мав реєстр. № 4772) [4] було прийнято 9 лютого 2017 р. та підписано Президентом України 17 березня 2017 року.

Цим законом внесені зміни та доповнення до законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та «Про місцеві вибори» в частині, що стосується приєднання територіальних громад до вже об'єднаної громади. Зокрема, у зв'язку з прийняттям даного Закону було частково вирішено проблему забезпечення участі членів територіальної громади, що приєдналася, у формуванні представницьких органів місцевого самоврядування шляхом запровадження додаткових виборів в об'єднаних територіальних громадах.

Передбачається, що додаткові вибори призначаються не пізніше ніж за 70 днів до дня виборів, а виборчий процес розпочинається за 50 днів до дня додаткових виборів. Загальний склад місцевої ради при цьому збільшується понад визначений частиною третьою цієї статті внаслідок проведення додаткових виборів до сільської, селищної, міської ради додатково на кількість новоутворених одномандатних виборчих округів, яка визначається як відношення кількості виборців територіальних громад, що приєдналися, до кількості виборців територіальної громади, до якої приєдналися, помножене на загальний склад ради, визначений частиною третьою, цієї статті, але не менше кількості територіальних громад, що приєдналися [4].

Разом із тим зазначений законопроект не вирішує проблему забезпечення участі членів територіальної громади, що приєдналася, у виборах в об'єднаній територіальній громаді старости, сільського, селищного, міського голови, якщо вони вже обрані, та, відповідно, не визначає порядок припинення повноважень голів територіальної громади, що вирішила приєднатися.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» [5] було прийнято 14 березня 2017 року та повернуто з підписом Президента України 3 квітня 2017 року. Дія цього Закону спрямована на часткове вирішення проблеми визначення меж виборчих округів під час організації та проведення перших виборів в об'єднаній територіальній громаді.

Очікується, що прийняття даного закону сприятиме зниженню рівня протистояння та прихованого саботажу з боку районної влади, оскільки законом про порядок реорганізації районів передбачається, що депутати районних рад, які ліквідовуються, переходять до районної ради району, до якого приєднуються ліквідовані райони, а голова районної ради району, що ліквідується, стає заступником голови районної ради району, до якого приєднуються ліквідовані райони [3].

В Аналітичній доповіді від громадськості зазначається, що даний Закон дозволяє створювати об'єднані територіальні громади з рад, які знаходяться у різних суміжних районах, без попередньої зміни їхніх меж. До прийняття цього закону Центральна виборча комісія відмовляла таким громадам у проведенні перших виборів, вимагаючи, щоб Верховна Рада України попередньо внесла зміни у межі відповідних районів. Після набрання чинності даним Законом межі районів не стоять на заваді, і Центральна виборча комісія призначила вибори у 29 об'єднаних територіальних громадах, які створені з рад, що входять у різні суміжні райони [6, с. 16].

Зокрема, зазначеним Законом внесені зміни та доповнення до Земельного кодексу України в частині покладення на Кабінет Міністрів України повноважень щодо розгляду звернень від місцевих державних адміністрацій про встановлення та зміни меж районів та міст та за наявності підстав для таких змін внесення до Верховної Ради України таких пропозицій.

Також досліджуваним Законом внесені зміни до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», які передбачають, що у разі, якщо до складу об'єднаної територіальної громади увійшла територіальна громада (територіальні громади), розташована на території суміжного району, розширенню підлягають межі району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної об'єднаної територіальної громади. У такому разі проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж району розробляється відповідно до постанови Ради міністрів Автономної Респуб-

бліки Крим, розпорядження голови обласної державної адміністрації [5].

Як зазначається в Аналітичній доповіді від громадськості, у законі зазначено, що проект землеустрою щодо встановлення [зміни] меж району розробляється відповідно до постанови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, розпорядження голови обласної державної адміністрації, проте межі районів має право затверджувати Верховна Рада України відповідною постановою, і тут виникає питання про те, наскільки оперативно Верховна Рада України зможе вносити такі зміни і чи не виникне ситуація, коли протягом тривалого проміжку часу фактичні межі районів не будуть відповідати географічним [6, с. 17].

Необхідно погодитися з наведеним недоліком, який може бути вирішений шляхом встановлення чітких строків, протягом яких уряд та згодом парламент України мають розглянути та ухвалити рішення, відповідно, про направлення звернення та про зміну меж району та міста (наприклад, протягом 30 днів з дня надходження пропозиції від уряду) після попереднього опрацювання у відповідному комітеті.

Ще одним є законопроект «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)», який після прийняття у першому читанні було знято з розгляду [7]. Розробники даного законопроекту пропонували ввести у правовий обіг поняття «бюджет об'єднаної територіальної громади».

Проте Головне юридичне управління висловило зауваження з приводу того, що покладення в основу вирішення питань адміністративно-територіального устрою механізму «добровільного об'єднання територіальних громад» є концептуально помилковим. Вказано, що положення Бюджетного кодексу України щодо бюджетів територіальних громад, що об'єдналися, потребують подальшого вдосконалення з урахуванням наведених зауважень [8].

Необхідно погодитися з висловленим зауваженням, оскільки виключно Конституцією України визначається адміністративно-територіальний устрій України, з урахуванням якого можуть формуватися об'єднанні територіальні громади та встановлюватися межі сіл, селищ, районів та міст. Тому відхід від встановленого Конституцією України адміністративно-територіального устрою є порушенням конституційного принципу єдності території держави. У зв'язку з цим будь-які зміни до сучасного устрою мають розпочинатися саме із внесення відповідних змін та доповнень до Конституції України.

Найбільш дискусійним є Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення» [9], прийнятий 3 квітня 2018 року та підписаний Президентом України 4 травня 2018 року. Відповідно до цього Закону пропонується визнати такими, що є спроможними об'єднаними територіальними громадами для випадків, передбачених статтями 81-83 цього Закону, територіальні громади міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення. Іншими словами, розробники законопроекту пропонують автоматично прирівнювати територіальні громади міст обласного та республіканського значення до спроможних об'єднаних територіальних громад.

Між тим у Висновку Головного науково-експертного управління до проекту даного Закону чітко вказано на його невідповідність основним конституційним засадам територіального устрою та місцевого самоврядування, тобто фактично акцентовано увагу на неконституційності положень даного Закону.

Зокрема, у Висновку зазначається, що запропонований проектом спосіб вдосконалення механізму добровільного об'єднання територіальних громад не є правильним, оскільки свідчить про непослідовність державної політики у цій сфері та створить конкуренцію повноважень між органами державної влади. У проекті фактично передбачається нівелювання визначених у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» умов та безпосереднє визнання спроможними об'єднаними територіальними громадами усіх без винятку територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення, які фактично не є об'єднаними [10].

Необхідно підтримати наведені Головним науково-експертним управлінням зауваження, оскільки аналіз положень Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення» свідчить про таке:

1) оскільки одним із принципів об'єднання територіальних громад є принцип добровільності, то прийняття даного закону призводить до порушення зазначеного принципу. На обґрунтування цього висновку слід зауважити, що територіальні громади міст обласного та республікансько-

го значення за своїми обсягами, як правило, є великими та, відповідно, спроможними та такими, що не потребують об'єднання, отже, вибраний у даному Законі спосіб «спонукання» таких громад до об'єднання з малими селами та селищами призведе до порушення принципу добровільності;

2) запроваджений у Законі механізм об'єднання територіальних громад є таким, що не відповідає конституційним нормам, оскільки система об'єднаних територіальних громад та їх органів має будуватися відповідно до системи адміністративно-територіального устрою, яка має включати у себе села (кілька сіл), селища, міста, райони та області, управління якими має здійснюватися відповідними органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади;

3) законодавець уповноважив Кабінет Міністрів України діяти від імені держави в процесі визнання спроможними об'єднаних територіальних громад та приймати відповідні управлінські рішення щодо нормативного закріплення такого визнання у формі підзаконного акта, натомість у досліджуваному Законі такі повноваження перекладені на Верховну Раду України, що суперечить конституційному принципу розподілу влади.

Отже, Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення» слід визнати неконституційним з наведених вище підстав.

З метою сприяння послідовному та ефективному процесу організації та проведення місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах Центральна виборча комісія надає методичну допомогу територіальним виборчим комісіям, зокрема, шляхом розробки постанов, видання методичних рекомендацій з різних практичних питань, що виникають у процесі організації, проведення виборів, визначення їх результатів тощо.

Так, Центральна виборча комісія прийняла постанови «Про Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів» [11], «Про форми подань щодо кандидатур до складу виборчих комісій, що здійснюють підготовку та проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів та старост сіл, селищ», «Про Порядок організації роботи та ведення діловодства у виборчих комісіях з місцевих виборів» [12],

а також розробила «Збірник нормативно-правових актів з питань фінансового і матеріально-технічного забезпечення підготовки і проведення виборів та формування виборчих фондів» [13].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у даному науковому напрямі. Таким чином, проведений у цій статті науково-правовий аналіз дозволяє підсумувати, що під час проведення перших виборів, які були призначені та проведені в об'єднаних територіальних громадах у 2015-2016 рр., було виявлено цілу низку практичних проблем, головним чином зумовлених недоліками та прогалинами виборчого законодавства. У зв'язку з цим парламентом протягом 2017-2018 рр. прийнято ряд законів, якими внесені зміни та доповнення до законодавства у сфері регулювання процесу організації та проведення виборів в об'єднаних територіальних громадах, що були спрямовані на усунення виявлених практичних проблем

Для подальшого удосконалення механізму проведення виборів в об'єднаній територіальній громаді необхідно: 1) у законах України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та «Про місцеві вибори» закріпити, що у територіальній громаді, яка приєдналась до вже об'єднаної громади, повноваження старости та відповідно сільського, селищного, міського голови припиняються з моменту проведення додаткових виборів у такій громаді до відповідної місцевої ради та початку повноважень її новообраного складу; 2) у Регламенті Верховної Ради України та Регламенті Кабінету Міністрів України визначити чіткі строки, протягом яких уряд та згодом парламент України мають розглянути та ухвалити рішення про зміну меж району та міста, якщо така потреба виникла у зв'язку з об'єднанням територіальних громад; 3) Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення» визнати неконституційним.

Список використаних джерел:

1. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
2. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10.07.2010 № 2487-VI. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2487-17>.
3. Децентралізація-2017. Реформа буде продовжуватись. 2017. URL : <https://sorada.gov.ua/>

actual/18489-detsentralizatsija-2017-reforma-bude-prodovzhuvatys.html.

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад): Закон України від 03.06.2016. № 4772. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59314.

5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів: Закон України від 09.12.2016 № 5520. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60681.

6. Створення об'єднаних територіальних громад в Україні 2015-2017. Аналітична доповідь від громадськості у форматі Shadow Report. К., 2018. URL: <http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Detsentralizatsiya-v-Ukrai-ni-2014-2017-rr.pdf>.

7. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо добровільного приєднання територіальних громад): проект Закону від 03.06.2016 реєстр. № 4773. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59315.

8. Зауваження Головного юридичного управління до проекту закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)» від 29.03.2017. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59315.

9. Про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад"

щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення: Закон України від 03.04.2018 № 2379-VIII. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61814.

10. Висновок Головного науково-експертного управління на проект закону «Про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст обласного значення» від 06.06.2017. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61814.

11. Про Порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів: Постанова Центральної виборчої комісії від 12 лютого 2016 року № 32. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0032359-16>.

12. Збірник нормативно-правових актів Центральної виборчої комісії з питань підготовки і проведення місцевих виборів (на допомогу територіальним і дільничним виборчим комісіям): Центральна виборча комісія. К., 2015. 1017 с.

13. Збірник нормативно-правових актів з питань фінансового і матеріально-технічного забезпечення підготовки і проведення виборів та формування виборчих фондів (на допомогу виборчим комісіям з місцевих виборів 25 жовтня 2015 року): Центральна виборча комісія. К., 2015. 238 с.

Стаття посвячена освещению перспектив развития и совершенствования национального законодательства в сфере регулирования организации и проведения выборов в объединенных территориальных общинах. Проведен обзор законодательных актов, принятых в течение 2017-2018 годов, направленных на совершенствование механизма проведения местных выборов в объединенных общинах.

Ключевые слова: местные выборы, объединенная территориальная община, конституционное законодательство.

The article is devoted to the prospects of development and improvement of the national legislation in the field of regulation of the organization and conduct of elections in the united territorial communities. A review of legislative acts adopted during the years 2017-2018 aimed at improving the mechanism for holding local elections in united communities.

Key words: local elections, united territorial community, constitutional legislation.