



У К Р А Ї Н А
ЦЕНТРАЛЬНА ВИБОРЧА КОМІСІЯ

ПОСТАНОВА

9 серпня 2018 року № 122

Про звернення до Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя

Законом України "Про Центральну виборчу комісію" визначено правовий статус Комісії як постійно діючого колегіального державного органу, до компетенції якого належить забезпечення організації підготовки та проведення виборів і референдумів в Україні, реалізації та захисту конституційних виборчих прав громадян України і прав на участь у референдумах.

Відповідно до частини першої статті 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (стаття 7 Основного Закону України).

Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. 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 (стаття 140 Конституції України).

Згідно з частиною першою статті 144 Основного Закону України органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Статтею 1 Європейської Хартії місцевого самоврядування передбачено, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення жодним чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів чи будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

При цьому зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом (стаття 5 Європейської Хартії місцевого самоврядування).

Відповідно до статті 6 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову.

Місцевий референдум є формою вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, зазначеним та іншими законами до відання місцевого самоврядування.

Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що вирішуються виключно референдумом, визначаються законом про референдуми (стаття 7 указаного Закону).

Згідно з пунктом 20 частини першої статті 92 Конституції України організація і порядок проведення виборів і референдумів визначаються виключно законами України.

Так, організація і порядок проведення всеукраїнського та місцевих референдумів до 28 листопада 2012 року визначалися Законом України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" від 3 липня 1991 року № 1286-ХІІ, який втратив чинність згідно з пунктом 4 розділу ХІІІ Закону України "Про всеукраїнський референдум" від 6 листопада 2012 року № 5475-VІ.

Як наслідок, після набрання чинності Законом України "Про всеукраїнський референдум" більшість питань організації та порядку проведення місцевих референдумів залишилася законодавчо неврегульованою. Водночас організація і порядок проведення всеукраїнського референдуму почали регулюватися положеннями зазначеного Закону.

Рішенням Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 року № 4-р/2018 Закон України "Про всеукраїнський референдум" визнано таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), у зв'язку з чим з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення він втратив чинність.

Після ухвалення такого Рішення Конституційного Суду України до Центральної виборчої комісії надійшло звернення народного депутата України Корнацького А.О. від 28 квітня 2018 року № 21/04-18, в якому наголошувалося, що визнання неконституційним у повному обсязі Закону України "Про всеукраїнський референдум" відновило з 26 квітня 2018 року чинність Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми".

Враховуючи відсутність правової визначеності щодо наслідків визнання неконституційним Закону України "Про всеукраїнський референдум" та в зв'язку з цим втрати ним чинності, Центральна виборча комісія листом від 22 травня 2018 року № 21-18-860 звернулася до Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя з проханням надати роз'яснення щодо наявного на сьогодні законодавчого регулювання організації і порядку проведення всеукраїнського та місцевих референдумів в Україні.

Однак на сьогодні відповідне питання залишається невирішеним.

Разом з тим, необхідність роз'яснень також зумовлена тим, що частина друга статті 6 Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" містить положення, згідно з якими виключно місцевими референдумами у відповідних адміністративно-територіальних одиницях вирішуються, зокрема, питання про найменування або перейменування сіл, селищ, міст, районів, областей; питання про об'єднання в одну однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр; питання про зміну базового рівня місцевого самоврядування у сільських районах.

Водночас призначення та проведення перших місцевих виборів без проведення місцевого референдуму щодо добровільного об'єднання територіальних громад, на думку Корнацького А.О., суперечитиме імперативним вимогам частини другої статті 6 Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" та є замахом на конституційний лад в Україні.

Відповідно до статті 22 Конституції України конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Зазначене може обумовлювати підстави для висновку, що окремі питання, які вирішуються під час добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад, які передбачають зміну первинного суб'єкта місцевого самоврядування, відповідно утворення єдиного органу місцевого самоврядування, повноваження якого поширюватимуться на територію об'єднаної територіальної громади, чи поширення повноважень органу місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади на територію територіальної громади, що приєдналася, за умови відновлення дії Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми"

належать до переліку питань, які відповідно до частини другої статті 6 указанного Закону вирішуються виключно місцевим референдумом.

Відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад, урегульовано Законом України "Про добровільне об'єднання територіальних громад".

Частиною першою статті 8 зазначеного Закону визначено, що об'єднана територіальна громада вважається утвореною відповідно до вказаного законодавчого акта з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі та за умови відповідності таких рішень висновку, передбаченому частиною четвертою статті 7 цього Закону.

Отже, Законом України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" встановлено можливість вирішення територіальними громадами сіл, селищ, міст питання про добровільне об'єднання територіальних громад як безпосередньо шляхом проведення місцевого референдуму на підтримку відповідного об'єднання, так і через органи місцевого самоврядування шляхом прийняття ними рішень про добровільне об'єднання територіальних громад.

Натомість рішення про добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади приймаються відповідними сільськими, селищними, міськими радами. Проведення місцевого референдуму щодо підтримки добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади Законом України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" не передбачено.

З огляду на викладене Закони України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" (у разі відновлення його дії) та "Про добровільне об'єднання територіальних громад" передбачають різні підходи до способу вирішення питань місцевого значення, що виникають під час добровільного об'єднання територіальних громад, добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади.

Разом з тим, за наявності в законодавстві України норм щодо вирішення вказаних питань виключно на місцевому референдумі прийняття рішень з цих питань органами місцевого самоврядування без з'ясування думки відповідних територіальних громад на місцевому референдумі суперечило б принципам безпосереднього народовладдя, закріпленим у статтях 5, 38, 69 Конституції України.

Законами України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", "Про місцеві вибори" до повноважень Центральної виборчої комісії віднесено призначення перших виборів депутатів місцевих рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів за зверненнями Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних державних адміністрацій.

Центральна виборча комісія у своєму рішенні про призначення перших місцевих виборів визначає дату їх проведення, тобто дату реалізації громадянами своїх виборчих прав.

За правовою позицією, висловленою Конституційним Судом України у Рішенні від 10 червня 2009 року № 14-рп/2009, строки проведення виборів є важливим інститутом гарантії реалізації виборчих прав громадян. Відміна виборів до органів місцевого самоврядування чи перенесення строків їх проведення з підстав, не передбачених законом, є порушенням цих прав громадян.

Враховуючи викладене, призначення Комісією перших і додаткових місцевих виборів в умовах указаної правової невизначеності може призвести до порушення права громадян України на безпосереднє здійснення влади шляхом свого волевиявлення щодо питань добровільного об'єднання територіальних громад, добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади на місцевому референдумі та неможливості в подальшому поновлення цього права.

За змістом частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Згідно з частиною другою статті 3 Закону України "Про Центральну виборчу комісію" Комісія та її члени зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та іншими законами України.

Так, відповідно до частини першої статті 1 зазначеного Закону Комісія є постійно діючим колегіальним державним органом, який діє на підставі Конституції України та законів України і наділений повноваженнями щодо організації підготовки і проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського і місцевих референдумів у порядку та в межах, встановлених законами України.

Також Комісія відповідно до своїх повноважень забезпечує дотримання передбачених Конституцією України та законами України принципів і засад виборчого і референдумного процесів, реалізацію виборчих прав громадян України та права на участь у референдумі (частина перша статті 2 Закону України "Про Центральну виборчу комісію").

Частиною другою статті 2 вказаного Закону встановлено, що Комісія будує свою діяльність на принципах, зокрема, верховенства права, законності, об'єктивності, незалежності та обґрунтованості прийнятих рішень.

У зв'язку з викладеним Комісія зазначає, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права (частина перша статті 8 Конституції України).

Конституційний Суд України у Рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 вказав, що з конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недовозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі.

Про те, що принцип правової визначеності є невід'ємною, органічною складовою принципу верховенства права, у низці своїх рішень зазначав також Європейський Суд з прав людини, який неодноразово звертав увагу на необхідність його дотримання.

Так, у справі "Стіл та інші проти Сполученого Королівства" Суд наголосив: Конвенція вимагає, щоб усе право, чи то писане, чи неписане, було достатньо чітким, щоб дозволити передбачати певною мірою за певних обставин наслідки, які може спричинити певна дія.

Указані обставини обумовлюють висновок про необхідність надання роз'яснень щодо наявного на сьогодні законодавчого регулювання організації і порядку проведення всеукраїнського та місцевих референдумів в Україні, можливості, враховуючи положення частини другої статті 6 Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми", призначення в установленому законом порядку Центральною виборчою комісією перших і додаткових місцевих виборів без проведення місцевого референдуму щодо підтримки добровільного об'єднання територіальних громад, добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади, а також за необхідності внесення відповідних змін до законодавчих актів з метою усунення правових колізій та неузгодженостей.

Комітети Верховної Ради України з питань, віднесених до предметів їх відання, мають право надавати роз'яснення щодо застосування положень законів України (частина третя статті 21 Закону України "Про комітети Верховної Ради України").

Крім того, при здійсненні законопроектної функції комітети Верховної Ради України мають право розробляти з власної ініціативи проекти законів та інших актів Верховної Ради України з питань, що віднесені до предметів відання комітетів, а також зобов'язані вивчати громадську думку, розглядати звернення громадян, об'єднань громадян, будь-які пропозиції, що свідчать про потребу в прийнятті нових законодавчих актів або у внесенні змін до законодавчих актів, і, в разі необхідності, готувати відповідні проекти актів та вносити їх на розгляд Верховної Ради України (статті 15, 16 Закону України "Про комітети Верховної Ради України").

Враховуючи викладене, відповідно до статей 5, 6, 38, 69, пункту 20 частини першої статті 92 Конституції України, статей 15, 16, частини третьої статті 21 Закону України "Про комітети Верховної Ради України", статей 14, 15 Закону України "Про місцеві вибори", керуючись частиною першою статті 1, частиною першою статті 2, частиною другою статті 3, статтями 11 – 13 Закону України "Про Центральну виборчу комісію", Центральна виборча комісія **постановляє:**

1. Звернутися до Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя щодо надання роз'яснень стосовно наявного на сьогодні законодавчого регулювання організації і порядку проведення всеукраїнського та місцевих референдумів в Україні, можливості, враховуючи положення частини другої статті 6 Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми", призначення в установленому законом порядку Центральною виборчою комісією перших і додаткових місцевих виборів без проведення місцевого референдуму щодо підтримки добровільного об'єднання територіальних громад, добровільного приєднання до об'єднаної територіальної громади, а також за необхідності внесення відповідних змін до законодавчих актів з метою усунення правових колізій та неузгодженостей.

2. Звернення обласних державних адміністрацій щодо призначення перших і додаткових місцевих виборів розглянути в установленому порядку після отримання Комісією роз'яснень, зазначених у пункті 1 цієї постанови.

3. Цю постанову надіслати Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя, обласним державним адміністраціям, а також оприлюднити на офіційному веб-сайті Центральної виборчої комісії.

І єєєчх Мьґј і хё ґєвчэцєі ўєвяєґґё в В . ДЛНГ ЛДІ ЗТАЎЦ

КИЕВВЛАСТЬ