
РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.3-2.31>**О. П. Бойко**

кандидат наук з державного управління

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРИЗНАЧЕННЯ ПОЗАЧЕРГОВИХ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті розглянуті проблеми організаційно-правових засад призначення позачергових місцевих виборів в умовах децентралізації в Україні. Проаналізовано підстави призначення таких виборів, суб'єктність, проблеми призначення позачергових місцевих виборів в умовах формування базового рівня місцевого самоврядування. Визначено, що конституційними повноваженнями Верховної Ради України є призначення серед іншого позачергових місцевих виборів. Проблемним питанням є імперативність щодо норми призначення таких місцевих виборів, при цьому не регламентовано відповідальність у разі неприйняття рішення або порушення визначених законом строків. У статті проаналізовано правові підстави прийняття рішення щодо позачергових місцевих виборів та акцентовано на недопустимості порушення вимог закону під час прийняття такого рішення, зокрема щодо обов'язковості дострокового припинення повноважень представницького органу у визначений законом спосіб саме до моменту прийняття рішення про призначення позачергових місцевих виборів. У статті акцентовано увагу на організаційно-правових особливостях призначення позачергових місцевих виборів в умовах реформи місцевого самоврядування в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 року. Зокрема, зазначено, що питання призначення позачергових місцевих виборів почало розглядатись із точки зору пріоритету призначення перших виборів об'єднаних територіальних громад у разі, якщо представницький орган є у процесі формування таких громад. При цьому визначено основні проблеми: різні суб'єкти призначення різних видів місцевих виборів мають чітко взаємодіяти задля прийняття зважених рішень і недопущення формування в результаті виборів дуалізму влади на місцевому рівні. Проте такий регламент не визначений чинним законодавством України і частково визначається підзаконними актами. У статті також зазначено, що в законодавстві України відсутні правові можливості одночасного призначення на всій території України у всіх територіальних громадах позачергових місцевих виборів. За результатами викладеного матеріалу у висновках до статті містяться рекомендації щодо вирішення визначеної проблеми.

Ключові слова: форми безпосередньої демократії, позачергові місцеві вибори, перші місцеві вибори, об'єднані територіальні громади, децентралізація.

Постановка проблеми. Представницькими органами місцевого самоврядування є сільські, селищні, міські, районні, обласні ради, формування яких здійсню-

ється за допомогою однієї з форм безпосередньої демократії відповідно до статті 69 Конституції України – місцевих виборів [5]. При цьому на конституційному рівні забезпечується закріплення строків реалізації повноважень обраними

особами. Згідно із частиною 1 статті 14 Закону України «Про місцеві вибори» місцеві вибори можуть бути черговими, позачерговими, повторними, проміжними, додатковими або першими [10]. До конституційних повноважень Верховної Ради України належить призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування. Закон України «Про місцеві вибори» визначає призначення місцевих позачергових виборів як імперативну норму в разі дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної в місті, сільської, селищної ради, сільського, селищного, міського голови, а також в інших випадках, передбачених законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [10]. Натомість практика застосування норм щодо призначення позачергових місцевих виборів свідчить про недосконалість організаційно-правового механізму призначення таких виборів: з одного боку, рішення цілком залежить від спроможності у прийнятті таких рішень саме Верховною Радою України, а подекуди політичної волі, з іншого – наявні спроби зловживання нормами права та призначення позачергових виборів із порушенням вимог щодо наявності факту дострокового припинення повноважень представницького органу. В умовах реформи місцевого самоврядування в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» № 333-р від 1 квітня 2014 року [12], питання призначення позачергових місцевих виборів почало розглядатись із точки зору пріоритету призначення перших виборів об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) у разі, якщо представницьких орган є у процесі формування таких ОТГ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання форм демократії, зокрема організаційно-правових засад місцевих виборів, досліджували такі вітчизняні вчені: Р. Балабан, Н. Богашева, М. Баймуратов, Ю. Барабаш, І. Бутко, Г. Волян-

ська, В. Кампо, Ю. Ключковський, О. Мазур, Г. Мурашин, М. Орзіх, В. Погорілко, М. Ставнійчук, Ю. Шведа В. Яворський та ін. Різні аспекти теорії форм демократії розглядали зарубіжні дослідники С. Авак'ян, Ю. Веденєєв, М. Вітрук, А. Вишняков, В. Воєводін, І. Видрін, А. Іванченко, А. Кім, О. Кутафін, В. Лисенко, В. Маклаков, Т. Пальгунова, Б. Страшун, Н. Теплова, В. Чиркін та ін. Проте питання організаційно-правових засад призначення позачергових місцевих виборів в умовах децентралізації в Україні наразі не є достатньо дослідженим.

Мета статті – визначити проблематику організаційно-правових засад призначення позачергових місцевих виборів в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до частини 3 статті 14 Закону України «Про місцеві вибори» позачергові місцеві вибори призначаються Верховною Радою України в разі дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної в місті, сільської, селищної ради, сільського, селищного, міського голови, а також в інших випадках, передбачених законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [10].

Законом визначено, що таке рішення приймається Верховною Радою України не пізніше ніж у дев'яностоденний строк із дня дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради, сільського, селищного, міського голови. Позачергові вибори старости призначаються радою відповідної об'єднаної територіальної громади в разі дострокового припинення повноважень старости.

Відповідно до частини 30 статті 85 Конституції України саме до повноважень Верховної Ради України належить призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування [5]. Таким чином, не передбачено інших суб'єктів ініціативи на оголошення позачергових місцевих виборів.

Зауважимо, що відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» позачергові вибори місцевих

рад, сільського, селищного, міського голови призначаються Верховною Радою України саме у зв'язку з достроковим припинення їхніх повноважень [9]. Отже, призначити позачергові вибори можливо лише за умови дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування. При цьому Закон визначає виключні підстави дострокового припинення таких повноважень. Так, частина 1 статті 78 Закону визначає такі підстави припинення повноважень місцевих рад:

1. Якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, цього та інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом.

2. Якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені цим Законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання.

3. Підстави, передбачені законами України «Про військово-цивільні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану» [9].

Крім того, Закон визначає чіткий порядок ініціювання дострокового припинення повноважень.

Так само стаття 79 цього Закону визначає виключні підстави дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови та чіткий порядок ініціювання дострокового припинення повноважень. Підстави законодавець визначає такі:

1) особиста заява до відповідної ради про складення ним повноважень голови;

2) припинення громадянства;

3) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;

4) набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у вигляді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

5) відкликання з посади за народною ініціативою;

6) визнання його судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення таким, що помер;

7) його смерть;

8) порушення Конституції або законів України, прав і свобод громадян, незабезпечення здійснення наданих йому повноважень;

9) у випадках, передбачених законами України «Про військово-цивільні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану»;

10) може бути відкликаний із посади за народною ініціативою в порядку, визначеному Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» [9].

А після впровадження децентралізації змінами до Закону додано статтю 79-1, яка регламентує такий порядок щодо старост.

Основною проблемою питання позачергових виборів є саме спроможність виконати імперативну норму Верховною Радою України – прийняти рішення про такі вибори. Ураховуючи правову природу виборів до органів місцевого самоврядування як однієї з основних форм безпосередньої демократії, Конституційний Суд України своїм рішенням у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради» від 10 червня 2009 року № 14-рп/2009 визнав, що їхнє призначення за наявності законних підстав має для Верховної Ради України обов'язковий характер, за винятком випадків, передбачених Конституцією і законами України. Водночас вказані положення Конституції України не дають підстав Верховній Раді України відмінити вже призначені чергові або позачергові вибори до органів місцевого самоврядування [4].

Натомість за період діяльності Верховної Ради України VIII скликання було прийнято 139 Постанов Верховної Ради України про призначення позачергових виборів представницьких органів місцевого самоврядування. Утім, за 246 такими постановами рішення не було прийнято. Зауважимо, що відповідальності за неприйняття рішення про призначення позачергових виборів не передбачено.

Подекуди суб'єктивність у призначенні позачергових місцевих виборів також є проблемою: наприклад, у 2015 році Верховна Рада України прийняла рішення щодо позачергових виборів Криворізького міського голови у зв'язку з неможливістю виконання Криворізьким міським головою своїх повноважень, хоча самі повноваження міського голови не були достроково припинені.

В умовах реформи місцевого самоврядування в Україні стало проблемою питання призначення позачергових місцевих виборів з огляду на утворення ОТГ подекуди саме за участі тих громад, щодо яких виникли законні підстави призначення позачергових (як і інших видів) місцевих виборів представницьких органів. У цьому випадку вбачалось пріоритетом проведення саме перших виборів з огляду на важливість завершення формування процедури ОТГ та легітимізації представницьких органів ОТГ. У цьому випадку є важливою організація взаємодії Центральної виборчої комісії та Верховної Ради України, оскільки призначення позачергових місцевих виборів, як зазначалось, належить до повноважень Верховної Ради України, а перших місцевих виборів – повноважень Центральної виборчої комісії.

Це питання регулюється Постановою Центральної виборчої комісії від 29 листопада 2018 року № 234, якою визначено порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів. Так, частиною 7 цього Порядку визначено, що в разі призначення та/або оголошення про початок виборчого процесу місцевих виборів депутатів сільської, селищної, міської ради територіальної громади, що увійшла до складу ОТГ, або виборів відповідного сільського, селищного, міського голови, або будь-яких місцевих виборів, що організуються та проводяться хоча б на одній із виборчих діляниць, на якій організуватимуться та проводитимуться перші місцеві вибори, – Центральна виборча комісія не прийматиме рішення про призначення перших виборів. У цьому випадку член Центральної виборчої комісії за дорученням Голови Комісії повідом-

ляє Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласну державну адміністрацію про недоліки та/або перешкоди для призначення таких перших місцевих виборів [11]. Таким чином, у правовому полі унеможливується одночасність призначення різних видів місцевих виборів.

Останнім часом тривають дискусії щодо політичної доцільності призначення позачергових місцевих виборів одночасно всіх представницьких органів місцевого самоврядування. Натомість чинне законодавство не містить норм щодо можливості одночасного призначення позачергових місцевих виборів на всій території держави. З огляду на чинні правові норми Верховна Рада України приймає рішення про призначення позачергових місцевих виборів щодо кожного представницького органу окремо (а на сьогодні в Україні налічується 9987 місцевих рад). У річному державному бюджеті повинні передбачатись кошти на проведення виборів саме такого виду, а новообрані на позачергових виборах органи місцевого самоврядування існуватимуть лише до чергових місцевих виборів (стаття 141 Конституції України) – до 2020 року.

Незавершеність процесу формування ОТГ у всій Україні наразі унеможливує виборчий процес на місцевих виборах, саме адміністрування виборів буде надскладним: є ОТГ, які утворені в межах цілого району, або ОТГ, що створені із частин двох-трьох районів. Неприпустимим є існування представницьких органів одного рівня на одній території. Наприклад, на чергових місцевих виборах 2015 року було обрано раду Народницької ОТГ Житомирської області та Народницьку районну раду. При цьому Народницька ОТГ була утворена в межах усього однойменного району. Таким чином, у межах однієї території було обрано одночасно два представницьких органи. Отже, нагальним завданням є завершення формування базового рівня та субрегіонального рівня місцевого самоврядування саме до початку виборчого процесу чергових місцевих виборів 2020 року.

Інша глобальна проблема – сам Закон України «Про місцеві вибори»: багато нарікань на чинну виборчу систему, яка

не відповідає запитам суспільства на справедливу систему розподілу мандатів. З огляду на це актуальною вбачається зміна виборчої системи для місцевих виборів саме до наступних чергових виборів.

Висновки і пропозиції. Організаційно-правовий механізм призначення позачергових місцевих виборів в умовах децентралізації є недосконалим і потребує унормування та вдосконалення. Актуальним є запровадження механізму імперативного призначення позачергових місцевих виборів у разі законних підстав на це та визначення термінів розгляду суб'єктом призначення таких виборів. Важливим є також уточнення правової норми щодо непризначення позачергових виборів у разі призначення перших виборів ОТГ.

Список використаної літератури:

1. Бучин М. Деякі аспекти правового регулювання принципу вільних виборів у виборчому законодавстві України. *Укр. нац. ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2012. № 24. С. 38-44.
2. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А», 2013. 160 с.
3. Ключковський Ю.Б. Основні напрями розвитку виборчого законодавства за роки незалежності України. *Зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. «Вибори Президента України-2004: проблеми теорії та практики»*. Київ : Атіка, 2005. С. 41-57.
4. Конституційний Суд України своїм рішенням у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови Верховної Ради України «Про призначення позачергових виборів депутатів Тернопільської обласної ради» від 10 червня 2009 року № 14-рп/2009. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v014p710-09.html>.
5. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. (із змінами). URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Кравченко В.В. Конституційне право України : навч. посіб. Вид. 3-тє, виправл. та доповн. Київ : Атіка, 2004. 512 с.
7. Мохончук Б.С. Реформування виборчої системи по виборам до місцевих рад у контексті децентралізації публічної влади. *Від громадянського суспільства – до правової держави: тези доповідей XIII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 21 квітня 2017 року)*. Харків : ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2017. С. 262-265.
8. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. №157-VIII. *Відомості Верховної Ради(ВВР)*. 2015. № 13. Ст. 91. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
9. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 тр. 1997 р. № 280/97-ВР. *Відом. Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
10. Про місцеві вибори : Закон України від 14.07.15 *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 37-38. Ст. 366 (із змінами). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
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 29 листопада 2018 року № 234. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0234359-18#n20>.
12. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
13. Ставнічук М. Форми безпосередньої демократії. *Конституційне право України / За редакцією проф. В. Погорілка*. Київ, 2000.

Boyko O. The legal framework for the appointment of early local elections under decentralization in Ukraine

The article deals with the problems of organizational and legal foundations for the appointment of early local elections in the conditions of decentralization in Ukraine. The reasons for the appointment of such elections, the subjectivity, the problems of the appointment of early local elections in the conditions of forming the basic level of local self-government are

analyzed. It has been determined that the constitutional authority of the Verkhovna Rada of Ukraine is the appointment, among other things, of early local elections. A problematic issue is the imperative regarding the norm of the appointment of such local elections, without liability being regulated in the event of failure to reach a decision or violation of the terms set by law. The article analyzes the legal bases for making a decision on early local elections and emphasizes the inadmissibility of violating the requirements of the law when making such a decision, in particular, the obligation of early termination of powers of a representative body in the manner determined by law, right up to the moment of making a decision for early local elections. The article focuses on the organizational and legal features of the appointment of early local elections in the context of local government reform in Ukraine, approved by the decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Concept of reforming local government and territorial organization of power in Ukraine" of April 1, 2014. In particular, it is noted that the issue of the appointment of early local elections has begun to be considered in terms of the priority of the first elections of the united territorial communities if the representative body is in the process of forming such communities. In doing so, the main problems are identified: different actors in the different types of local elections must clearly interact in order to make informed decisions and prevent the formation of a dual power at the local level. However, such a regulation is not defined by the current legislation of Ukraine and is partly determined by by-laws. The article also states that the legislation of Ukraine does not have the legal possibility of simultaneous appointment throughout the territory of Ukraine in all territorial communities of early local elections. According to the results of the presented material, the conclusions of the article contain recommendations for solving a certain problem.

Key words: forms of direct democracy, early local elections, first local elections, united territorial communities, decentralization.