



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики
та місцевого самоврядування

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-22-08, факс: 255-33-07

№ 04-14/16-355

"03" Березня 2017 р.

РАДЧЕНКУ С.І.

Шановний Сергію Івановичу!

За дорученням Першого заступника Голови Верховної Ради України І.Герасченко у Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування розглянуто Вашу електронну петицію щодо не призначення перших виборів в об'єднаних територіальних громадах, розташованих на території суміжних районів, та повідомляється таке.

Відповідно до частин десятої та одинадцятої статті 23¹ Закону України «Про звернення громадян» електронна петиція, яка в установлений строк не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку, після завершення строку збору підписів на її підтримку розглядається як звернення громадян відповідно до цього Закону.

Електронна петиція, адресована відповідно Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, розглядається у порядку, встановленому цією статтею, за умови збору на її підтримку не менш як 25000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції.

Таким чином, виходячи з вищезазначеного та враховуючи, що на підтримку Вашої петиції подано 3 підписи за період з 18 жовтня 2016 року по 18 січня 2017 року, петиція була розглянута як звернення громадянина.

Інформуємо Вас, що Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування Верховної Ради України VIII скликання на своєму засіданні 8 вересня 2016 року розглянув звернення Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 15 серпня 2016 року № 7/13-10122 щодо положень законів України в частині проведення перших місцевих виборів у об'єднаних територіальних громадах, розташованих на території суміжних районів, та у разі добровільного об'єднання територіальної громади міста обласного

значення із територіальними громадами інших сіл, селищ, міст без внесення змін до меж відповідних районів, та відповідно до частини першої статті 13 та частини третьої статті 21 Закону України «Про комітети Верховної Ради України» прийняв відповідне роз'яснення.

Розглядаючи порушене питання, Комітет виходив з такого.

Стаття 7 Конституції України визначає, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

Відповідно до частини першої статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування 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.

В розвиток положень частини першої статті 140 Основного Закону України та Європейської хартії місцевого самоврядування Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (частина перша статті 2 Закону).

Рішенням Конституційного Суду України від 18 червня 2002 року № 12-рп/2002 встановлено, що питання організації місцевого самоврядування, які не врегульовані Конституцією України, у тому числі умови та порядок об'єднання або роз'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, мають визначатися законом (стаття 146 Конституції України).

Враховуючи зазначене та з метою врегулювання відносин, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, парламентом України прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

На сьогодні на підставі положень цього Закону відбувається активний процес формування спроможних територіальних громад.

Так, впродовж 2015-2016 років було утворено 366 об'єднаних територіальних громад.

Однак, для призначення таких виборів в низці інших об'єднаних територіальних громадах перешкодою стало положення чинної на той час частини дев'ятої статті 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», якою було визначено, що якщо до складу об'єднаної територіальної громади передбачалося входження територіальної громади, розташованої на території суміжного району, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада мала звернутися з поданням до Верховної Ради України щодо зміни меж відповідних районів у порядку, визначеному законом. У такому разі питання про утворення об'єднаної територіальної громади розглядалося Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою протягом 30 днів з дня набрання чинності рішенням Верховної Ради України про зміну меж відповідних районів.

Верховною Радою України 4 вересня 2015 року до зазначеного Закону були внесені зміни концептуального характеру, відповідно до яких об'єднана територіальна громада тепер вважається утвореною за цим Законом 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.

26 листопада 2015 року Верховною Радою України частину дев'яту статті 7 було вилучено із Закону, чим фактично було знято необхідність зміни меж відповідних районів до оголошення перших місцевих виборів в об'єднаній територіальній громаді.

Разом з тим, на даний час, з огляду на попередню правозастосовну практику, продовжують виникати питання щодо послідовності дій в процесі утворення об'єднаних територіальних громад, у разі розташування територіальних громад, що об'єдналися на територіях різних районів.

Так, відповідними рішеннями Центральної виборчої комісії у 2016 році не призначено вибори в 11 об'єднаних територіальних громадах. Свої рішення Центральна виборча комісія обґрунтовує необхідністю спочатку внесення Верховною Радою України змін до меж відповідних районів і тільки після цього призначення перших виборів сільських, селищних, міських рад об'єднаної територіальної громади та відповідних сільських, селищних, міських голів.

Також, на думку Центральної виборчої комісії, необхідно змінювати межі району в процесі добровільного об'єднання територіальної громади міста обласного значення із територіальними громадами інших сіл, селищ, міст.

Комітет вважає, що рішення парламенту про вилучення із законодавчого акта норми щодо обов'язкової зміни меж районів у випадку об'єднання територіальних громад, які належать до різних адміністративно-територіальних одиниць районного рівня, відкрило можливість для добровільного об'єднання територіальних громад і оголошення в них перших виборів без зміни меж суміжних районів.

До того ж, на погляд Комітету, абсолютно логічною є позиція, що спочатку має відбутися остаточна легітимізація об'єднаної територіальної громади шляхом проведення перших виборів і лише після встановлення повноважності відповідної місцевої ради та обрання відповідного сільського, селищного, міського голови має розглядатися питання про зміну меж районів.

Враховуючи наведене, а також з метою упередження дискредитації процесу децентралізації, реформування місцевого самоврядування та надання можливості жителям сіл, селищ, міст обрати сільські, селищні, міські ради новоутворених об'єднаних територіальних громад та відповідних голів і сформувати інші органи місцевого самоврядування, Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування дійшов висновку, що законодавство України не містить правових підстав для не призначення Центральною виборчою комісією перших виборів сільських, селищних, міських рад об'єднаної територіальної громади та

відповідних сільських, селищних, міських голів і оголошення виборчого процесу таких місцевих виборів:

- у разі входження територіальної громади, розташованої на території суміжного району, до складу об'єднаної територіальної громади, адміністративний центр якої знаходиться в межах іншого району;

- у разі добровільного об'єднання територіальної громади міста обласного значення із територіальними громадами інших сіл, селищ, міст без внесення змін до меж відповідних районів.

Разом з тим, з метою визначення чіткого та однозначного регулювання зазначених питань та застосування окремих положень законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві вибори» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» доцільно удосконалити положення зазначених законів України, зокрема, встановивши, що:

- у разі, якщо до складу об'єднаної територіальної громади увійшли територіальні громади, розташовані на території різних районів, до зміни меж районів державні органи, компетенція яких поширюється на територію адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, поширюють свою компетенцію на решту території об'єднаної територіальної громади;

- об'єднання територіальних громад, суб'єктом утворення яких є, зокрема, територіальні громади міст обласного значення, зміни меж районів не потребують.

Також інформуємо Вас, що групою народних депутатів України внесено проект Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів (реєстр. № 5520).

Законопроект пропонується внести зміни до Земельного кодексу України, законів України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про місцеві державні адміністрації» та визначити порядок зміни меж районів та міст за поданням Кабінету Міністрів України, особливості добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів та територіальних громад до складу яких входять територіальні громади міст республіканського Автономної Республіки Крим або обласного значення, порядок призначення перших місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах до складу яких увійшли територіальні громади, розташовані на територіях суміжних районів, особливості проведення чергових виборів до районних рад, у разі, якщо до призначення таких чергових виборів Верховна Рада України не прийняла рішення про зміну меж відповідних районів.

Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування розглянув на своєму засіданні 21 грудня 2016 року зазначений законопроект та вирішив рекомендувати Верховній Раді України відповідно до пункту 1 частини першої та частини другої статті 114 Регламенту Верховної Ради України за наслідками розгляду у першому читанні прийняти його за основу та в цілому як Закон.

Прийняття проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання

територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів (реєстр. № 5520) дозволить більш чітко врегулювати процес добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів та створить передумови для безперешкодного призначення перших виборів у територіальних громадах, утворених в результаті об'єднання територіальних громад різних районів.

З повагою

Голова Комітету



С.ВЛАСЕНКО



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань правової політики та правосуддя

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-35-84

№ 04-29/18-163 (22684)

" 1 " лютого 2017 р.

**Голові Комітету
Верховної Ради України
з питань державного будівництва,
регіональної політики та
місцевого самоврядування
ВЛАСЕНКУ С.В.**

Шановний Сергію Володимировичу!

Відповідно до доручення Першого заступника Голови Верховної Ради України Геращенко І.В. від 26 січня 2017 року (до вхід. № 13649 від 23 січня 2017 року) у Комітеті Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя розглянуто, в межах предмета відання Комітету, електронну петицію Радченка С.І., яка містить пропозиції щодо внесення змін до законів України "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про добровільне об'єднання територіальних громад" та "Про місцеві вибори" в частині законодавчого врегулювання діяльності органів державної влади, повноваження яких поширюються на території різних районів, до зміни меж районів у процесі добровільного об'єднання територіальних громад. При опрацюванні та наданні відповіді автору зазначеного звернення просимо врахувати таке.

Частинами першою, третьою та четвертою статті 140 Конституції України визначено, що 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. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради.

Згідно з частиною першою статті 141 Конституції України 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.

В свою чергу, стаття 146 Основного Закону України встановлює, що інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом.

Відповідно до пунктів 13, 15 та 20 частини першої статті 92 Конституції України територіальний устрій України, засади місцевого самоврядування, організація і порядок проведення виборів і референдумів визначаються виключно законами України.

Так, Закон України "Про місцеві вибори" (далі – Закон) визначає основні засади, організацію і порядок проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів та старост.

Разом з тим, у разі визнання необхідності внесення запропонованих заявником змін, просимо врахувати, що згідно з частиною першою статті 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Утворення і ліквідація районів, установа і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів віднесено до повноважень Верховної Ради України (пункт 29 частини першої статті 85 Конституції України).

Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 13 липня 2001 року № 11-рп зазначив, що адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Так, відповідно до абзацу другої частини першої, частини третьої статті 3 Закону право голосу на виборах депутатів районної ради мають громадяни України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України, належать до відповідних територіальних громад на території цього району та проживають в межах відповідного територіального виборчого округу. Належність громадянина до відповідної територіальної громади та проживання його на відповідній території визначається його зареєстрованим місцем проживання.

При цьому, виборча адреса виборця, яка є складовою персональних даних, що визначають місце та умови голосування виборця, включає, в тому числі, як населений пункт (місто, селище, село), так і район або місто обласного (республіканського в Автономній Республіці Крим) значення, до складу якого входить населений пункт (пункт 1 частини першої статті 7, пункти 3, 4 частини сьомої статті 8 Закону України "Про Державний реєстр виборців").

Адміністративно-територіальний устрій має значення і при визначенні загального складу місцевої ради та утворенні територіальних, одномандатних виборчих округів.

Так, відповідно до частини другої статті 16 Закону загальний склад (кількість депутатів) сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради визначається відповідно до частин третьої та четвертої цієї статті залежно від кількості виборців, які належать до територіальних громад сіл, селищ, міст, проживають на території району в місті, району, області.

В свою чергу, згідно з абзацом першим частини п'ятої, абзацом першим частини шостої статті 17 Закону для проведення виборів депутатів міської (міста

з районним поділом, міста, до складу якого входить інше місто, село, селище) ради відповідна міська територіальна виборча комісія не пізніше як за 37 днів до дня чергових або перших місцевих виборів утворює на території кожного району в місті, міста, села, селища, що входить до складу цього міста, територіальні виборчі округи. Кількість виборців у таких округах має бути за можливості максимально наближеною до середньої кількості виборців у територіальному виборчому окрузі відповідного багатомандатного округу, що обчислюється шляхом ділення кількості виборців, виборча адреса яких віднесена до відповідного багатомандатного виборчого округу, на загальний склад відповідної місцевої ради (далі - середня кількість виборців у територіальному виборчому окрузі відповідного багатомандатного округу).

Для проведення виборів депутатів районної ради відповідна районна територіальна виборча комісія не пізніше як за 37 днів до дня чергових або перших місцевих виборів утворює на території кожного села (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду), селища, міста, що входить до складу цього району, територіальні виборчі округи, кількість виборців у яких має бути за можливості максимально наближеною до середньої кількості виборців у територіальному виборчому окрузі відповідного багатомандатного округу.

Крім того, слід зазначити, що здійснення державними органами тих чи інших дій та заходів в межах виборчого процесу обумовлене як їх предметною, так і територіальною компетенцією.

Так, відповідно до пункту 2 частини першої статті 19 Закону до системи виборчих комісій, що здійснюють підготовку та проведення місцевих виборів, відносяться виборча комісія Автономної Республіки Крим, обласні виборчі комісії, районні виборчі комісії, міські виборчі комісії, районні у містах виборчі комісії (у містах з районним поділом), селищні, сільські виборчі комісії.

При цьому, повноваження цих комісій як територіальних поширюються на територію відповідного виборчого округу або виборчого територіального округу в межах адміністративно-територіальної одиниці стосовно відповідних місцевих виборів (пункт 2 частини другої статті 19 Закону).

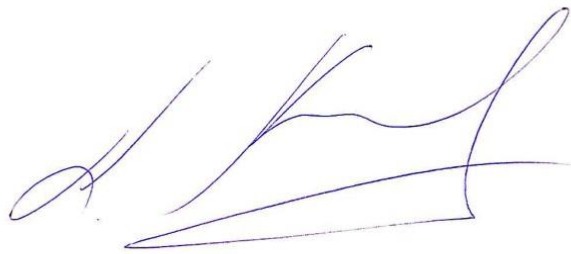
В свою чергу, Законом обумовлено існування взаємоузгодженої системи постійних територіальних виборчих комісій. Згідно з частиною четвертою статті 20 Закону сільська, селищна, районна в місті, міська, районна територіальна виборча комісія підпорядковується відповідній міській (міста з районним поділом або міста, до складу якого входять село, селище та/або інше місто), районній, обласній територіальній виборчій комісії, виборчій комісії Автономної Республіки Крим, яка встановлює результати місцевих виборів відповідно міської, районної, обласної ради, Верховної Ради Автономної Республіки Крим або міського голови стосовно відповідних місцевих виборів. Зазначена особливість відображена в переліках повноважень відповідних територіальних виборчих комісій, визначених статтею 25 Закону.

Розділом V Закону передбачено, що органи ведення Державного реєстру виборців складають попередні та уточнені списки виборців відповідно до Закону України "Про Державний реєстр виборців", а також виготовляють іменні запрошення, передбачені частиною другою статті 31 Закону. В свою чергу, слід

зазначити, що відповідно до частин п'ятої та шостої статті 14 Закону України "Про Державний реєстр виборців" органом ведення Реєстру є: у районі, районі в місті Києві, місті Севастополі – відповідний структурний підрозділ апарату районної, районної у місті державної адміністрації; у місті обласного (республіканського в Автономній Республіці Крим) значення без районного поділу – відповідний виконавчий орган міської ради; у районі в місті обласного значення з районним поділом – відповідний виконавчий орган районної у місті ради або відповідний структурний підрозділ створеного у районі виконавчого органу міської ради. При цьому, повноваження органу ведення Реєстру поширюються на територію відповідного району, міста, району в місті та сіл, селищ, міст, що входять до його складу.

З повагою

Голова Комітету

A handwritten signature in blue ink, consisting of several fluid, overlapping strokes that form a complex, cursive shape.

Р.П.КНЯЗЕВИЧ