



# ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

## КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

---

### В И С Н О В О К

**щодо проекту Закону про внесення змін до Закону України "Про місцеві вибори" щодо законодавчого врегулювання (реєстр. № 3214 від 02 жовтня 2015 року)**

За дорученням Голови Верховної Ради України від 05 жовтня 2015 року Комітет з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 16 березня 2016 року (протокол № 44) проект Закону про внесення змін до Закону України "Про місцеві вибори" щодо законодавчого врегулювання (реєстр. № 3214 від 02 жовтня 2015 року), поданий народним депутатом України Тарутою С.О. (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою збереження системи місцевого самоврядування Донецької області шляхом продовження повноважень сільських, селищних, міських, районних рад та сільських, селищних, міських голів, де неможливо було провести чергові вибори 25 жовтня 2015 року, для забезпечення управління відповідними територіями, вирішення нагальних потреб членів територіальних громад сіл, селищ, міст, а також законодавчого врегулювання закінчення повноважень депутатів Донецької обласної ради 6 скликання та подальшої діяльності виконавчого апарату Донецької обласної ради.

Для досягнення мети автором пропонується доповнити розділ XV "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про місцеві вибори" новими пунктами, якими передбачити, що сільські, селищні, міські, районні ради та сільські, селищні, міські голови на території Донецької області, де вибори 25 жовтня 2015 року не можливо було провести згідно з постановою Верховної Ради України від 17 липня 2015 року № 645-VIII "Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2015 році" та постановою Центральної виборчої комісії від 29 серпня 2015 року № 207 "Про неможливість проведення чергових виборів депутатів окремих районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад Донецької області та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2015 року", продовжують здійснювати повноваження до обрання

нового складу відповідної ради на наступних (чергових або позачергових) виборах. Крім того, передбачається, що повноваження депутатів Донецької обласної ради 6 скликання, обраних на чергових виборах 31 жовтня 2010 року, закінчуються 25 жовтня 2015 року відповідно до статті 141 Конституції України, а до обрання нового складу відповідної ради на наступних (чергових або позачергових) виборах виконавчий апарат обласної ради очолює керуючий справами виконавчого апарату.

Розглядаючи Законопроект, Комітет з питань правової політики та правосуддя виходить з такого.

В Конституції України зазначається, що Україна є правовою державою (стаття 1), носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5).

Згідно зі статтею 7, частиною першою статті 140 Основного Закону в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, яке 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.

Призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування Конституцією України віднесено до повноважень Верховної Ради України (пункт 30 частини першої статті 85).

Реалізуючи свої конституційні повноваження Постановою від 17 липня 2015 року № 645-VIII Верховна Рада України призначила чергові вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів на неділю 25 жовтня 2015 року. Разом з тим, передбачивши, що у разі неможливості організувати та підготувати відповідно до положень закону проведення місцевих виборів на окремих територіях Донецької та Луганської областей у зв'язку із здійсненням Російською Федерацією збройної агресії проти України, неможливістю дотримання стандартів проведення виборів Організації з безпеки і співробітництва в Європі, уникнення терористичної загрози, необхідністю забезпечення безпеки громадян України Центральна виборча комісія може прийняти рішення про неможливість проведення виборів депутатів відповідних місцевих рад та сільських, селищних, міських голів (пункт 4 Постанови).

При цьому, відповідно до пункту 5 зазначеної Постанови Верховної Ради України вибори депутатів усіх місцевих рад та усіх сільських, селищних, міських голів, стосовно яких відповідно до пункту 4 цієї Постанови було прийнято рішення про неможливість їх проведення, будуть призначені Верховною Радою України у строки та в порядку, що передбачені законом, за умови припинення тимчасової окупації та збройної агресії Російської Федерації проти України.

Перш за все, слід вказати, що оскільки Законопроект був розроблений у зв'язку з призначенням чергових місцевих виборів 25 жовтня 2015 року, враховуючи положення частини першої статті 58 Конституції України,

відповідно до якого закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи, на сьогодні він втратив свою актуальність.

Разом з тим, слід висловити окремі зауваження до нього.

Так, щодо пункту 42 розділу XV "Прикінцеві та перехідні положення" Закону України "Про місцеві вибори" в редакції Законопроекту, яким пропонується зафіксувати дату припинення повноважень депутатів Донецької обласної ради 6 скликання, слід зазначити, що Конституція України встановила, що 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. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, становить п'ять років (частини перша та друга статті 141).

В свою чергу, частинами другою та третьою статті 8 Основного Закону України передбачено, що Конституція України має найвищу юридичну силу, а норми Конституції України є нормами прямої дії.

Крім того, Законопроект не враховує, що відповідно до положень Закону України "Про військово-цивільні адміністрації" Президентом України в окремих селах, селищах, містах, районах Донецької області утворено військово-цивільні адміністрації, в тому числі і Донецьку обласну військово-цивільну адміністрацію.

Так, частиною першою Закону України "Про військово-цивільні адміністрації" військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції.

Військово-цивільні адміністрації району, області – це тимчасові державні органи, що здійснюють на відповідній території повноваження районних, обласних рад та/або державних адміністрацій та інші повноваження, визначені цим Законом.

Військово-цивільні адміністрації населених пунктів – це тимчасові державні органи, що здійснюють на відповідній території повноваження сільських, селищних, міських рад та/або виконавчих органів відповідних рад та інші повноваження, визначені цим Законом.

При цьому, слід врахувати, що преамбулою даного Закону визначено, що утворення військово-цивільних адміністрацій є тимчасовим вимушеним заходом з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції, що не має на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування.

Також, окремо слід наголосити, що Закон України "Про місцеві вибори" 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. Зазначеним Законом, зокрема, визначено основні засади місцевих виборів, врегульовано такі питання виборчого процесу як утворення одномандатних, територіальних виборчих округів; формування складу територіальних виборчих комісій, утворення дільничних виборчих комісій; складання списків виборців, їх перевірка та уточнення; висування та реєстрація кандидатів; проведення передвиборної агітації; голосування у день виборів; підрахунок голосів виборців, установлення підсумків голосування і результатів місцевих виборів. В цілому, слід зазначити, що предметом будь-якого виборчого закону є законодавче регулювання здійснення суб'єктами відповідного виборчого процесу виборчих процедур, передбачених ним.

Більше того, відповідно до усталеної практики нормотворення до прикінцевих та перехідних положень закону включаються положення, якими встановлюється строк набрання чинності законом, доручення, пов'язані з прийняттям закону та приведенням нормативних актів у відповідність із прийнятим законом, а також норми тимчасового та локального характеру, пов'язані з його імплементацією.

У зв'язку з цим, питання правового статусу органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб не може бути врегульовано в Законі України "Про місцеві вибори".

В свою чергу, слід зазначити, що хаотичне внесення змін до законів без врахування предмету їх правового регулювання може призвести до виникнення суперечностей між ними та спричинити практичні проблеми при їх подальшому застосуванні.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України вважає, що за результатами розгляду в першому читанні Законопроект доцільно відхилити.

Комітет з питань бюджету ухвалив рішення, що Законопроект не має впливу на показники бюджету. У разі прийняття відповідного закону, він може набирати чинності у терміни, визначені автором Законопроекту.

Комітет з питань запобігання і протидії корупції дійшов висновку, що у Законопроекті не виявлено корупціогенних факторів – Законопроект відповідає вимогам антикорупційного законодавства.

Комітет з питань європейської інтеграції дійшов висновку про те, що Законопроект не належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС, або регулюється національним законодавством країн-членів ЄС, а отже, не потребує експертного висновку Комітету з питань європейської інтеграції.

На підставі викладеного вище, Комітет вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України проект Закону про внесення змін до Закону України "Про місцеві вибори" щодо законодавчого врегулювання (реєстр. № 3214 від 02 жовтня 2015 року), поданий народним депутатом України Тарутою С.О., відхилити.

2. Доповідачем від Комітету з цього питання на пленарному засіданні Верховної Ради України визначити народного депутата України, співголову підкомітету з питань виборів і референдумів Комітету з питань правової політики та правосуддя Черненка Олександра Миколайовича.

**Голова Комітету**

**Р.П. КНЯЗЕВИЧ**