



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 фінансування підготовки і проведення перших виборів старост)
(реєстр. № 3535 від 26 листопада 2015 року)**

За дорученням Голови Верховної Ради України від 27 листопада 2015 року Комітет з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 16 листопада 2016 року (протокол № 53) проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві вибори» (щодо фінансування підготовки і проведення перших виборів старост) (реєстр. № 3535 від 26 листопада 2015 року), поданий народними депутатами України Власенком С.В., Ледовських О.В. та іншими (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою створення законодавчої основи для фінансування підготовки і проведення перших виборів старост сіл і селищ за рахунок Державного бюджету України.

Для досягнення мети авторами пропонується внести відповідні зміни до статей 68, 69, 73 Закону України «Про місцеві вибори» (далі – Закон) та передбачити, що за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України, фінансується проведення всіх чергових та перших місцевих виборів, у тому числі і перших виборів старост, а також позачергових виборів депутатів, сільських, селищних, міських голів, в той час як відповідно до положень Закону перші вибори старост фінансуються за рахунок коштів місцевого бюджету, так само як повторні місцеві вибори, проміжні вибори депутатів та позачергові вибори старост.

На думку авторів Законопроекту, його реалізація не потребуватиме додаткових витрат з Державного бюджету України.

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

Відповідно до частини другої статті 5, статті 7 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.

Частиною першою статті 38 Основного Закону України передбачено право громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Згідно зі статтями 69, 71 Конституції України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Виборцям гарантується вільне волевиявлення.

Пунктом 20 частини першої статті 92 Конституції України передбачено, що організація і порядок проведення виборів і референдумів визначаються виключно законами України.

Прийняття законів належить до повноважень Верховної Ради України як єдиного органу законодавчої влади в Україні (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85 Конституції України).

Відповідно до частин першої-третьої статті 140 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. Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами 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.

Згідно з частиною третьою статті 142 Конституції України держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Статтями 2, 3, частинами першою та другою статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачено, що принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві та, у міру можливості, в конституції. 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. Головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону. Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу.

Статтею 1 Закону України «Про місцеві вибори» передбачено, що організація 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 (далі - місцеві вибори) регулюються Конституцією України, цим та іншими законами України, а також прийнятими відповідно до них іншими актами законодавства. Місцеві вибори можуть бути черговими, позачерговими, повторними, проміжними або першими (частина перша статті 14 Закону).

У селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», за винятком її адміністративного центру, обирається староста на строк повноважень місцевої ради в порядку, визначеному законом. Староста є посадовою особою місцевого самоврядування (частини перша, друга, п'ята статті 14-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Частиною третьою цієї ж статті передбачено правовий статус старости.

Вибори старости проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія відповідного населеного пункту (села або селища) у складі об'єднаної сільської, селищної, міської територіальної громади (частина шоста статті 2 Закону України «Про місцеві вибори»).

Відповідно до частин другої-четвертої, шостої статті 14 вказаного Закону рішення про проведення чергових виборів старост приймається Верховною Радою України. Позачергові вибори старости призначаються радою відповідної об'єднаної територіальної громади в разі дострокового припинення повноважень старости. Повторні вибори старости призначаються відповідною територіальною виборчою комісією в порядку, встановленому Законом, у разі визнання відповідних виборів такими, що не відбулися, чи в разі визнання особи, обраної старостою, такою, яка відмовилася від посади старости. Перші вибори старости призначаються відповідною радою об'єднаної територіальної громади.

Вибори старост проводяться за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів та коштів власних виборчих фондів місцевих організацій партій,

кандидатів на посаду старости (абзац третій частини першої статті 68 Закону).

При проведенні виборів старост фінансування виготовлення органами ведення Державного реєстру виборців списків виборців та іменних запрошень, передбачених статтею 31 Закону, здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України за поданням Центральної виборчої комісії. Фінансування виборчих комісій здійснюється в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (абзац четвертий частини першої, частина сьома статті 69 Закону).

Закупівля товарів, оплата робіт, послуг для підготовки і проведення чергових місцевих виборів здійснюються Центральною виборчою комісією за рахунок коштів Державного бюджету України, територіальними виборчими комісіями - за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, отриманих як цільова субвенція з Державного бюджету України, а повторних, позачергових та перших виборів старост - за рахунок коштів місцевих бюджетів без застосування тендерних (конкурсних) процедур, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (частина друга статті 73 Закону).

На виконання зазначених положень Кабінетом Міністрів України постановою від 08 вересня 2015 року № 674 затверджено Порядок фінансування виготовлення органами ведення Державного реєстру виборців списків виборців та іменних запрошень для підготовки і проведення голосування на місцевих виборах, а постановою від 14 вересня 2015 року № 700 – Порядок фінансування виборчих комісій під час підготовки і проведення місцевих виборів. Відповідно до абзацу третього пункту 1 Порядку, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 08 вересня 2015 року № 674, на перших виборах старости для підготовки і проведення голосування на місцевих виборах використовуються кошти відповідних місцевих бюджетів. Пунктом 14 Порядку, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2015 року № 700, передбачено, що витрати на підготовку і проведення повторних, позачергових та перших виборів старост села, селища здійснюються територіальними виборчими комісіями за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України у своєму висновку зазначає, що визначення джерела фінансування проведення перших виборів старост сіл та селищ є питанням доцільності та фінансової спроможності, а реалізація положень проекту Закону вимагатиме додаткових витрат з Державного бюджету України. В зв'язку з цим Управління вважає, що за результатами розгляду в першому читанні Законопроект може бути прийнятий за основу, але з урахуванням висловлених зауважень.

Міністерство фінансів України не підтримує прийняття даного проекту Закону, посилаючись на те, що виділення з державного бюджету видатків на виконання рішень рад об'єднаних територіальних громад є необґрунтованим та потребує значних непрогнозованих додаткових витрат з державного бюджету, що призведе до відволікання коштів від вирішення нагальних питань. Також Міністерство звертає увагу на те, що Законопроект не відповідає вимогам статті 27 Бюджетного кодексу України в частині необхідності подання суб'єктом законодавчої ініціативи до законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету, фінансово-економічних обґрунтувань (включаючи відповідні розрахунки).

Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету прийнято рішення про вплив Законопроекту на показники бюджетів (призведе до збільшення видатків державного бюджету), тому в разі його прийняття до 15 липня 2016 року він має вводитись в дію не раніше 01 січня 2017 року, а у разі прийняття після 15 липня 2016 року – не раніше 01 січня 2018 року.

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, враховуючи важливість для держави та громадян питання розбудови місцевого самоврядування, необхідність реалізації Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», підтримує прийняття даного Законопроекту.

Центральна виборча комісія не підтримує прийняття Законопроекту, вважаючи, що витрати на підготовку і проведення перших виборів старост сіл, селищ мають здійснюватися за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. Такий підхід, на думку Комісії, забезпечить посилення відповідальності органів місцевого самоврядування щодо ефективного використання коштів місцевих бюджетів, а також надасть можливість заощадити кошти Державного бюджету України.

Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» підтримує прийняття даного Законопроекту, погоджуючись з доводами його авторів.

Інститут законодавства Верховної Ради України вважає, що Законопроект потребує істотного доопрацювання, зокрема, посилаючись на те, що виділення коштів із Державного бюджету України на фінансування перших виборів старости не може здійснюватися на виконання рішення органу місцевого самоврядування про їх призначення. Виходом із цієї ситуації, на думку Інституту, могло би бути внесення змін до Закону щодо суб'єктів призначення перших виборів старост.

Члени Комітету вважають слушною думку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України та Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України», що здійснення витрат на підготовку і проведення перших виборів старост села, селища виключно за рахунок коштів місцевих бюджетів ставить обрання нових посадових осіб місцевого самоврядування

(старост) в залежність від наповнення коштами бюджетів новостворених об'єднаних територіальних громад, та погоджуються з необхідністю прийняття даного Законопроекту для реалізації встановлених Конституцією України гарантій та фінансової підтримки державою місцевого самоврядування, зокрема, в частині фінансового забезпечення виборних органів місцевого самоврядування.

На підставі викладеного, Комітет з питань правової політики та правосуддя вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві вибори» (щодо фінансування підготовки і проведення перших виборів старост), реєстр. № 3535 від 26 листопада 2015 року, поданий народними депутатами України Власенком С.В., Ледовських О.В. та іншими, за результатами розгляду в першому читанні прийняти за основу.

2. Доповідачем від Комітету з цього питання під час розгляду на пленарному засіданні Верховної Ради України визначити співголову підкомітету з питань виборів і референдумів Черненка О.М.

Голова Комітету



Р.П. КНЯЗЕВИЧ