

РОЛЬ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ВИБОРЧОЇ КОМІСІЇ
У ЗДІЙСНЕННІ РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ
В УКРАЇНІ (2015–2019 рр.)

У статті йдеться про роль Центральної виборчої комісії у проведенні реформи децентралізації, про проблеми, які виникли під час призначення перших виборів у об'єднаних територіальних громадах.

Ключові слова: *Центральна виборча комісія, реформа децентралізації, обласні державні адміністрації, перші вибори.*

Tetyana Bevez. Central election commission as a brake of decentralization.

The article discusses the role of the Central Election Commission in carrying out decentralization reforms and the problems encountered during the first elections in the united territorial communities.

Keywords: *Central Election Commission, decentralization reform, regional state administrations, first elections.*

Процес створення об'єднаних територіальних громад досить складний, масштабний і суперечливий. Важливо було враховувати особливості кожного регіону, психологічну готовність його населення до втілення реформаторських ідей, позиціонування до активних змін [1]. Складним було прийняття рішення щодо об'єднання громад, не простою була й позиція обласних рад про затвердження перспективних планів громад, нелегко було уряду знайти кошти на проведення перших виборів у об'єднаних територіальних громадах. Цей процес потребував зусиль і рішень багатьох інституцій. Важливу роль у цьому процесі відігравали обласні державні адміністрації, а на кінцевому етапі рішення про

* **Бевз Тетяна Анатоліївна** – доктор історичних наук, професор, головний науковий співробітник відділу соціально-політичної історії Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України.

вибори у об'єднаній територіальній громаді повинна була приймати Центральна виборча комісія. Зауважимо, що термін каденції практично всіх членів ЦВК на початок реформи децентралізації давно закінчився.

Аналіз публікацій з досить промовистими назвами: «ЦВК знайшла можливість не призначити вибори в об'єднаних громадах», «ЦВК і частина ОДА заблокували децентралізацію – експерт», «ЦВК позбавила можливості до розвитку 28 об'єднаних громад, де загалом проживає 350 тисяч мешканців», «Громадськість закликає ЦВК зупинити саботаж децентралізації та терміново призначити перші вибори до об'єднаних громад», «Чи усвідомлює Центральна виборча комісія свою відповідальність за майбутнє об'єднаних громад і сотень тисяч людей, які там проживають?», «ЦВК вийшла за рамки своїх повноважень і має відмінити свою постанову від 9 серпня, – народний депутат», – дає підстави твердити, що Центральна виборча комісія неодноразово була каменем зіткнення у процесі здійснення реформи децентралізації. Спробуємо з'ясувати, чому орган з технічними функціями перетворився на політичний і став гальмом децентралізації.

Згідно з частиною 6 ст. 14, частиною 4 ст. 15 Закону України «Про місцеві вибори» перші місцеві вибори депутатів, сільських, селищних, міських голів призначаються Центральною виборчою комісією не пізніше ніж за 70 днів до дня виборів, а виборчий процес розпочинається за 50 днів до дня перших місцевих виборів. Однак всупереч вимогам чинного законодавства перші вибори органів місцевого самоврядування та міського голови у об'єднаних територіальних громадах упродовж перебігу реформи децентралізації (2015–2019 рр.) досить часто не призначалися Центральною виборчою комісією. Це не було одномоментним чи одноразовим явищем. Не призначення виборів у об'єднаних територіальних громадах набуло системного характеру. Таких прикладів чимало. Перші вибори у об'єднаних територіальних громадах мали відбутися у 2015 р. Примітно, що у часі вони збіглися з черговими місцевими виборами. Певною мірою така ситуація спричинила правову колізію. Підтвердженням її була Білозерська об'єднана територіальна громада, яка була утворена

відповідно до частини 7 ст. 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» на підставі рішення Білозерської міської ради від 23 липня 2015 р. №6/86-19 та Нововодянської сільської ради від 22 липня 2015 р. № VI/54-1 і у ній мали відбутися вибори. Натомість, на території об'єднаної громади відбувалися чергові місцеві вибори. Зокрема, постановою від 29 серпня 2015 р. № 209 ЦВК призначила вибори до Білозерської міської ради та Нововодянської сільської ради – тобто до органів місцевого самоврядування територіальних громад, яких уже не існувало, оскільки вони своїм рішенням законно у добровільному порядку об'єдналися у одну громаду [2]. Така ситуація дискредитувала саму ідею добровільного об'єднання територіальних громад та унеможлиблювала подальший процес здійснення місцевого самоврядування на території об'єднаної територіальної громади.

Упродовж 2015 р. ЦВК не знайшла правових підстав для оголошення перших виборів у 32 об'єднаних територіальних громадах, мотивуючи тим, що 11 з цих громад не встигли об'єднатися у відведений законом термін і потрапити на перші вибори 25 жовтня, а у 21 громаді вибори не були призначені через те, що створення цих громад передбачало зміну меж районів, що потребувало попереднього рішення Верховної Ради України [3].

Найбільшу стурбованість викликала ситуація, яка складалася в семи об'єднаних територіальних громадах Донецької та чотирьох Луганської областей. Оскільки у цих громадах проведення перших місцевих виборів було відкладено на невизначений термін, Центральна виборча комісія посилалася на Постанову ЦВК «Про порядок призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів» та на Постанову Верховної Ради України «Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2015 році». Відповідно до Постанови Верховної Ради України визначалося, що ЦВК уповноважена приймати рішення про неможливість проведення місцевих виборів у разі, якщо їх неможливо організувати та провести через здійснення РФ збройної агресії проти України [4].

Основними аргументами, на підставі яких ЦВК у 2015 р. не призначала вибори, були: зміна меж міста обласного значення, якщо його територіальна громада вирішила об'єднатися з територіальною громадою населеного пункту, розташованого на території суміжного району; зміни меж району, якщо до складу об'єднаної територіальної громади передбачається входження територіальної громади населеного пункту, розташованого на території суміжного району [5].

У зв'язку із блокуванням призначення виборів ЦВК у об'єднаних територіальних громадах керівник місії спостерігачів від імені Європейського Союзу закликала владу переглянути законодавство до наступних виборів для запровадження кращого відображення волі народу [6]. 26 листопада 2015 р. Верховна Рада України внесла зміни у Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Здавалося, проблема була вичерпана.

Однак уже у травні 2016 р. Центральна виборча комісія знайшла нові аргументи, щоб не призначати вибори у п'яти об'єднаних громадах – у трьох об'єднаних територіальних громадах Рівненської області і двох – Харківської області [7]. Цим аргументом була невідповідність перспективним планам формування громад областей.

Станом на 1 серпня 2016 р. рішеннями Центральної виборчої комісії не призначено вибори в 11 ОТГ (Росошанська (Вінницька область), Бахмутська, Андріївська та Очеретинська (Донецька область), Гостомельська (Київська область), Помічянська (Кіровоградська область), Воютицька (Львівська область), Зорівська (Черкаська область), Голопристанська (Херсонська область), Нетішинська та Славутська (Хмельницька область) [8], мотивуючи тим, що до складу цих громад увійшли населені пункти суміжних районів, а отже, на думку ЦВК, перш ніж призначити в них вибори, необхідно внести зміни до меж відповідних районів. Однак у чинному законодавстві була відсутня норма, яка б вимагала зміни меж районів при входженні до складу об'єднаної громади населених пунктів суміжних районів. 25 червня 2015 р. згідно з рішеннями Гостомельської селищної ради Київської області від 25.06.2015 №1060-56-VI, Горенської сільської ради

Києво-Святошинського району Київської області від 24.06.2015 (б/н), Озерської сільської ради Бородянського району Київської області від 24.06.2015 та відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» було утворено об'єднану Гостомельську селищну територіальну громаду. Згідно із Законом та перспективним планом формування територій громад Гостомельська громада успішно пройшла усі шаблі затвердження, в тому числі й Кабінетом Міністрів України. Київська обласна державна адміністрація неодноразово зверталася до Центральної виборчої комісії з проханням призначити перші вибори депутатів Гостомельської селищної ради та Гостомельського селищного голови в об'єднаній Гостомельській селищній територіальній громаді. Однак Гостомель в адміністративному плані й досі (з радянських часів!) підпорядковується Ірпіню, а зароблені селищем кошти (в тому числі й податкові надходження) – понад 50 мільйонів гривень щорічно! – перетікають до ірпінського «гаманця» [9]. ЦВК декілька разів відмовляла дати згоду на проведення виборів у цій громаді, мотивуючи тим, що потрібно мати рішення парламенту щодо зміни меж районів. Таким чином, процес розвитку фінансово спроможної, потужної Гостомельської громади було поставлено «на гальма» [9]. 15 травня 2019 р. громадськість Гостомеля, Горенки, Мошуна та Озер провели мітинг біля приміщення Центральної виборчої комісії з вимогою призначити перші вибори до Гостомельської ОТГ [10]. Незважаючи на зміну складу ЦВК, позитивного рішення про призначення перших виборів досі немає.

Відмова ЦВК у призначенні перших виборів у 2016 р. була зумовлена тим, що Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» у редакції, що діяла станом на момент розгляду ЦВК відповідних документів, не передбачав можливості утворення об'єднаної територіальної громади на території двох або більше суміжних районів та міст (постанова ЦВК № 191 від 28.08.2015; постанова ЦВК № 29 від 12.02.2016 р. та постанова ЦВК № 341 від 26.07.2016 р.), оскільки внаслідок такого об'єднання змінювалися межі суміжних районів та міст, а рішення про встановлення і зміну меж районів і міст відповідно до частини

першої статті 174 Земельного кодексу України визначено, що приймається Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України [11].

Однак Верховною Радою України 14 березня 2017 р. з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» від 14.03.2017 р. № 1923-VIII, було усунуто дві основні перешкоди щодо проведення виборів в об'єднаних територіальних громадах. По-перше, визначено, що вибори проводяться до зміни меж, і, по-друге, дозволено поєднувати територіальні громади, які знаходяться в суміжних районах [11]. Ситуація, яка склалася через позицію ЦВК, гальмувала процес добровільного об'єднання громад.

Ще одним аргументом, яким користувалася Центральна виборча комісія, були кошти, чи, швидше, їх відсутність, на проведення перших виборів. Прикладом може бути Миколаївська ОДА, яка надіслала 2 звернення до ЦВК про призначення перших виборів у Олександрівській селищній раді ОТГ, утвореної в межах Вознесенського району, та у Чорноморській сільській раді ОТГ, утвореній в межах Очаківського району. Однак отримали відповідь від ЦВК, що питання щодо призначення виборів в Чорноморській сільській раді ОТГ комісія розглядатиме після отриманих нею відповідних бюджетних призначень для організації підготовки та проведення місцевих виборів [1]. Є підстави твердити, ЦВК самостійно встановлювала додаткові умови прийняття рішення про проведення перших виборів поза межами правового поля.

Реагуючи на дії Центральної виборчої комісії, Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування Верховної Ради України підготував роз'яснення, у якому йшлося про те, що ЦВК не має юридичних підстав не призначати вибори: у разі входження територіальної громади, розташованої на території суміжного району, до складу ОТГ, адміністративний центр якої перебуває 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 [12].

З правовою колізією у розміщенні громади на межі районів зіткнулися дві об'єднані територіальні громади на Черкащині – Зорівська та Ротмистрівська, яким Центральна виборча комісія відмовила у призначенні перших місцевих виборів. Зорівська – через те, що до громади ввійшли населені пункти суміжних районів. Відмову Ротмистрівській громаді ЦВК мотивувала тим, що на 4 грудня 2016 р. там призначені інші вибори – сільського голови с. Ротмистрівки у зв'язку з достроковим припиненням повноважень попередника [13].

Після реакції на дії ЦВК Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування Верховної Ради України, тривалих дискусій, виступів громадськості ЦВК ухвалила рішення призначити 11 грудня 2016 р. вибори депутатів сільських, селищних, міських рад 41 ОТГ і сільських, селищних, міських голів. Таке рішення ЦВК було сумнівним та суперечливим, оскільки вже близько 200 ОТГ подали до ЦВК документи щодо проведення виборів.

Понад те, із 10,5 млн грн, виділених Кабінетом Міністрів України на перші вибори в об'єднаних територіальних громадах, ЦВК лише менше половини виділила на ці вибори. Натомість, за рахунок решти коштів планувалося фінансувати позачергові вибори до старих органів місцевого самоврядування [14]. ЦВК свідомо чи несвідомо намагалася зберегти стару систему місцевого самоуправління в країні. Зазначимо, що у державному бюджеті на 2016 р. на місцеві вибори було передбачено 20 млн грн. Однак ЦВК без погодження з відповідними центральними органами виконавчої влади, всеукраїнськими асоціаціями ініціювала кулуарне рішення і направила більшу частину цих коштів на вибори народних депутатів України [15]. Уряд додатково виділив ще 30 млн грн на проведення виборів у всіх новоутворених громадах [15]. Рішення було за Центральною виборчою комісією.

Ситуація навколо призначення перших виборів набирала все більшої гостроти. До Президента України, Голови Верховної Ради України та народних депутатів України, Прем'єр-міністра України

звернулися Всеукраїнській асоціації органів місцевого самоврядування з проханням вжити всіх дієвих заходів для забезпечення проведення перших місцевих виборів у всіх об'єднаних територіальних громадах, що утворилися у 2016 р. Понад те, дійшло до того, що експерти групи Децентралізація громадської платформи Реанімаційний пакет реформ закликали Президента та Прем'єр-міністра взяти під особистий контроль перебіг децентралізації та призначень перших виборів до об'єднаних територіальних громад, щоб не допустити зриву реформи; Центральну виборчу комісію припинити саботаж реформи та призначити вибори до всіх ОТГ, щодо яких були відповідні подання обласних державних адміністрацій [16].

Реакція представників влади та громадянського суспільства теж була достатньо категоричною і принциповою. Із заявою виступив віце-прем'єр-міністр – міністр регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ Г. Зубко, в якій наголосив, що Центральна виборча комісія «консервує радянську систему управління державою» [17]. Директор Інституту розвитку територій Ю. Ганущак факт блокування реформи децентралізації з боку ЦВК назвав викликом для інших інститутів влади на стійкість і спроможність їх адекватно реагувати та виправляти ситуацію [18]. Координатор Офісу реформ у Волинській області А. Пархом'юк висловив переконання в тому, що ЦВК абсолютно не відчуває ритму та динаміки того, що відбувається в регіонах. Понад те, він наголосив, що «майбутні об'єднані громади, для того щоб вийти на етап подання клопотання про оголошення виборів, пройшли серйозні випробування шаленим спротивом «друзів» реформ, опором «місцевих князьків», обмеженою далекоглядністю політичних еліт, надзвичайно складним діалогом із мешканцями своїх територій, які давно вже втратили віру у будь-що, та врешті-решт, подоланням простої паперової бюрократії» [19]. На думку експерта Реанімаційного пакета реформ І. Лукеря, «комісія остаточно дискредитувала себе ще тоді, коли почала займатися політикою та трактуванням законів [19]. Координатор програми «Рада» USAID І. Парасюк наголошував, що ЦВК відіграла свою політичну гру, вірніше, члени ЦВК, які представляють сили, які

вважають, що реформа децентралізації шкідлива для їх партійного «кістяка» на місцях [18]. Таким чином, орган, який повинен виконувати суто технічні функції, перетворився в політичний орган, інструмент саботажу реформи децентралізації з боку політичних сил, які не зацікавлені в змінах в Україні.

Попри заяви представників влади, експертів та громадськості ЦВК не припиняла вишукувати чергові бюрократичні перепони. Згідно із законом єдиним передбаченим джерелом фінансування підготовки та проведення перших місцевих виборів є кошти цільової субвенції з Державного бюджету України місцевим бюджетам. Однак механізму перерахування коштів з резервного фонду місцевим бюджетам для територіальних виборчих комісій не передбачено. Кабінет Міністрів України ухвалив рішення про перерозподіл деяких видатків Державного бюджету, передбачених Центральній виборчій комісії на 2016 р. [20]. Документ передбачав зменшення обсягу видатків за бюджетною програмою «Забезпечення фінансування проведення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад та сільських, селищних, міських голів об'єднаних територіальних громад» на 30 000 тис. гривень та відповідного збільшення обсягу видатків за бюджетною програмою «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» [21]. Рішення уряду про перерозподіл видатків між бюджетними програмами ЦВК передбачало забезпечення проведення на належному рівні виборчого процесу без залучення додаткових бюджетних коштів. Комітет Верховної Ради України з питань бюджету 5 жовтня 2016 р. погодив перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Центральній виборчій комісії на 2016 р. [22]. І лише після усіх цих поневірянь Центральна виборча комісія оголосила на 18 грудня 2016 р. вибори в 143 об'єднаних територіальних громадах [23]. Щоправда, заявки подавала 171 об'єднана територіальна громада. Комісія позбавила право на вибори у 28 достатньо перспективних ОТГ, 25 з яких – це ті, до складу яких увійшли місцеві ради з декількох районів або центром яких є місто обласного значення [24]. Окремі об'єднані територіальні громади у Кіровоградській,

Вінницькій, Львівській, Запорізьких та Закарпатських областях подали судові позови щодо визнання неправомірною постанови Центральної виборчої комісії про відмову у призначенні їм перших виборів.

Тенденція зволікання ЦВК з проведенням виборів продовжувалася й упродовж 2017 р. Свідченням цього були звернення від обласних державних адміністрацій щодо призначення перших виборів місцевих голів та депутатів у 113 об'єднаних територіальних громадах, до складу яких увійшли близько 550 колишніх місцевих рад [25], які перебували на розгляді Центральної виборчої комісії і кількість яких постійно зростала (Див. Табл. 1)

Таблиця 1

**Громади, які очікували на рішення ЦВК
про призначення перших виборів
(14.07.2017–18.08.2018 рр.)**

Період. Станом на	Кількість громад	Кількість місцевих рад, які увійшли в ОТГ
14.07.2017	129	600
22.07.2017	146	676
28.07.2017	163	722
04.08.2017	174	773
11.08.2017	203	917
18.08.2017	229	1033

Джерело: 129 об'єднаних громад чекають від ЦВК призначення перших виборів. 14.07.2017. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/6230?page=9>; 146 ОТГ чекають, поки ЦВК призначить на їх території перші місцеві вибори. 22.07.2017. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/6275?page=9>; Вже 163 об'єднані громади чекають на рішення ЦВК про призначення перших виборів. 28.07.2017. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/6339?page=9>; 174 об'єднані громади готові до перших виборів – рішення за ЦВК. 04.08.2017. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/6437?page=8>; Зараз найкращий час призначити вибори в об'єднаних громадах. На це чекає вже 203 ОТГ, – В'ячеслав Негода. 11.08.2017. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/6514?page=8>; 229 об'єднаних громад чекають на оголошення перших виборів, – Мінрегіон. 18.08.2017. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/6576?page=8>

Для прикладу громад, які очікували вибори, візьмемо Оваднівську громаду Волинської області, яка, об'єднавшись ще у 2015 р., упродовж двох років очікувала доленосного для себе рішення. Спочатку відмову про оголошення виборів мотивували зміною меж районів, згодом – відсутністю коштів. Ще більш цікава ситуація була у Павлівській громаді Волинської області, яка у своєму прагненні бути спроможною територією, повторно в 2016 р. пройшла усю процедуру об'єднання [26]. Однак і це не допомогло у призначенні виборів.

Якщо у 2016 р. ЦВК непризначення виборів аргументувала спочатку відсутністю законів, згодом – відсутністю коштів, то у 2017 р. не висувала жодних аргументів, а просто зволікала з рішенням. До Центральної виборчої комісії з пропозицією прискорити процес призначення перших місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах офіційно звертався Г. Зубко [27]. І, нарешті, 18 серпня Центральна виборча комісія своєю постановою призначила на 29 жовтня 2017 р. вибори у 202 об'єднаних територіальних громадах в усіх без винятку областях України [28]. 12 жовтня на 24 грудня 2017 р. ЦВК призначила вибори ще у 49 об'єднаних громадах [29]. 13 жовтня Центральна виборча комісія призначила на 24 грудня 2017 р. вибори у 2 об'єднаних територіальних громадах, до складу яких увійшли 6 місцевих рад (1 селищна та 5 сільських). Однак це була далеко не та кількість громад, яка очікувала на перші вибори.

Під час засідання Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування 18 жовтня 2017 р. розглянули проблемні питання добровільного об'єднання територіальних громад та призначення перших місцевих виборів в ОТГ. Серед найбільш гострих були: чому Центральна виборча комісія постановила, що вибори в об'єднаних громадах призначаються лише двічі на рік? Чому ЦВК не призначає вибори в громадах Донецької і Луганської областей? Чому територіальні виборчі комісії по-своєму трактують закони? Чому ЦВК постановила, що встановлює відсутність правових підстав для призначення додаткових виборів у разі добровільного приєднання

до ОТГ, яка не визнана спроможною згідно з актом Кабінету Міністрів України? Чому ЦВК встановлює обмеження, які законом не передбачені [30]. Члени Комітету висловили стурбованість позицією ЦВК у багатьох питаннях, які стосувалися призначення виборів в ОТГ, та запропонували Центральній виборчій комісії вести публічний реєстр подань щодо призначення виборів в ОТГ з інформацією щодо призначення чи непризначення у кожній конкретній громаді місцевих виборів і з якої причини.

Каменем зіткнення для Центральної виборчої комісії чи, ймовірно, ще одним способом затягування проведення виборів в об'єднаних територіальних громадах стало звернення ЦВК 9 серпня 2018 р. (у цей день Центральна виборча комісія прийняла постанову №122, якою заблокувала питання призначення перших і додаткових місцевих виборів до ОТГ) до Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя щодо надання роз'яснень стосовно законодавчого регулювання організації і порядку проведення всеукраїнського та місцевих референдумів в Україні, можливості 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 [31]. ЦВК мотивувала необхідність такого звернення тим, що Закон України «Про всеукраїнський референдум» рішенням Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 р. було визнано неконституційним.

Зауважимо, що до цієї думки членів ЦВК, у більшості своїй юристів, підштовхнув народний депутат України ЦВК А. Корнацький, який опікувався свого часу питаннями агропромислового комплексу Миколаївської ОДА, був головою громадської організації «Селянський фронт». Члени ЦВК мотивували тим, що «..... 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» [32]. Понад те, на думку А. Корнацького, призначення та проведення перших місцевих виборів без проведення місцевого референдуму щодо добровільного об'єднання територіальних громад суперечитиме імперативним вимогам частини другої статті 6 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» та є замахом на конституційний лад в Україні». Незважаючи на те, що Закон України «Про добровільне об'єднання громад» не передбачає обов'язкової процедури проведення референдумів при створенні ОТГ, члени ЦВК підтримали сумнівну позицію.

Отже, на думку ЦВК, виникла правова невизначеність стосовно дії Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1991 р. З іншого боку, позиція ЦВК була незрозумілою, оскільки відповідно до Закону «Про комітети Верховної Ради України», навіть якщо комітет дасть таке роз'яснення, воно не матиме офіційного статусу. Понад те, відсутність законодавства щодо місцевих референдумів не позбавляла права громади приймати рішення про об'єднання на сесіях місцевих рад. Таким чином, були відсутні правові перешкоди для призначення перших та додаткових виборів в об'єднаних територіальних громадах.

ЦВК прийняв рішення про звернення до комітету Верховної Ради України за роз'ясненням питання про всеукраїнський референдум та про призупинення процесу розгляду питання щодо проведення перших виборів до ОТГ. ЦВК посилалася на те, що у квітні Конституційний Суд України визнав таким, що є неконституційним, Закон України «Про всеукраїнський референдум» [31].

Народні депутати України були обурені постановою та зволіканням ЦВК із призначенням виборів в об'єднаних громадах: «Розцінюю такі дії членів Центральної виборчої комісії як спробу зірвати сам процес децентралізації в Україні» (О. Дехтярчук); «ЦВК прийняла незаконну постанову, яка шкодить процесу

децентралізації. Це чистої води самоуправство» (Л. Зубач); «Центральна виборча комісія, прийнявши постанову від 9 серпня 2018 р., яка унеможливила призначення виборів в об'єднаних громадах на жовтень 2018 року, вийшла за рамки своїх повноважень і порушила Конституцію України» (І. Васюник) [33].

Асоціація міст України, громадська організація «Комітет виборців України» (КВУ) закликали Центральну виборчу комісію розблокувати процес призначення і проведення виборів в об'єднаних територіальних громадах. Голова Львівської обласної ради О. Ганущин звернувся з офіційним листом до Прем'єр-міністра України В. Гройсмана з пропозицією провести засідання Кабінету Міністрів України за участю членів Центральної виборчої комісії, представників місцевого самоврядування та експертів, на якому обговорити питання призначення перших виборів в об'єднаних громадах [34].

Міжнародна спільнота, яка складалася з донорських агенцій, посольств та міжнародних організацій, які підтримували об'єднання територіальних громад в Україні, звернулася зі спільною заявою, закликаючи розв'язати усі юридичні та технічні питання задля забезпечення своєчасної організації виборів у новостворених об'єднаних територіальних громадах. Заява була підтримана урядами Канади, Королівства Данія, ФРН, Республіки Польща, Королівства Швеція, Швейцарської Конфедерації та Великої Британії, а також Радою Європи, Європейським Союзом, ОЕСР та Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй [35].

«Асоціація об'єднаних територіальних громад Чернігівщини» відреагувала на рішення ЦВК і надіслала звернення до Президента України та Центральної виборчої комісії. Загальні збори Асоціації об'єднаних громад Чернігівщини визнали зазначене рішення органу державної влади України протиправним і таким, що порушує конституційні права громадян України обирати та бути обраними. На Чернігівщині п'ять громад пройшли складний шлях об'єднання і очікували призначення перших виборів депутатів місцевих рад та голів громад. Ще у двох громадах мали призначити додаткові вибори депутатів місцевих рад. Загалом

своїм рішенням ЦВК порушувала конституційні права більше тридцяти тисяч громадян України, які проживали на Чернігівщині» [36].

З аналогічним зверненням зверталася до Президента України, Прем'єр-міністра України, Голови Верховної Ради України Асоціація «Об'єднані територіальні громади Рівненщини», у якому вимагала негайно втрутитися у ситуацію, що склалася із блокуванням виборів в ОТГ, та знайти політичні методи впливу на Центральну виборчу комісію [37].

Під час засідання 16 серпня 2018 р. ЦВК скасувала імператив щодо можливості призначення перших місцевих виборів в ОТГ лише два рази на рік – на квітень та жовтень (постанова ЦВК від 12 лютого 2016 р., №32). Однак за внесення до порядку денного проекту постанови щодо скасування заборони на проведення виборів в ОТГ, які мали відбутися в кінці жовтня 2018 р., проголосували лише п'ять з восьми необхідних членів ЦВК.

Станом на 20 серпня 2018 р. на призначення Центральною виборчою комісією перших виборів голів громад та місцевих депутатів очікувала 121 об'єднана територіальна громада, до складу яких увійшли 511 громад – сільських, селищних, міських рад. Ще 55 громад приєдналися до 37 з уже існуючих об'єднаних територіальних громад і теж були готові до виборів [38]. Серед них і 7 громад Донецької області (3 – в Волноваському районі, 4 – навколо Добропілля) внаслідок деяких причин надіслали свої документи на призначення виборів у ЦВК, але комісія з питань безпеки чи інших юридичних труднощів не призначала поки що там вибори. Однак згідно із законом, якщо останнє рішення місцеві ради прийняли, то це вже є юридично об'єднана територіальна громада. Але в них поки немає органу місцевого самоврядування [39].

Складний адміністративно-територіальний устрій є великою проблемою Донецької області, оскільки там багато територій і адміністративних центрів перебувають у підпорядкуванні інших міст. Зокрема, в Добропіллі Білозерське та Новодонецьке, які є адміністративними центрами Новодонецької та Білозерської ОТГ,

які вже створені, підпорядковуються Добропілля. І Центральна виборча комісія також не призначала там вибори голови і ради [39]. Поки вони не вийдуть з-під підпорядкування Добропілля, вибори там не призначатимуть. Аналогічна ситуація буде зі Сартанською ОТГ [39]. Без розв'язання адміністративно-територіальних проблем складно вирішити і питання з призначенням перших виборів в об'єднаних територіальних громадах.

Дії ЦВК можна розцінювати як намагання отримати шанси бути перепризначеними на новий термін за квотою опозиційних до української влади сил. 20 вересня 2018 р. після трьох років безрезультативних спроб оновити склад Центральної виборчої комісії та завершити тривалу політичну кризу навколо цього питання Верховна Рада України нарешті припинила повноваження 13 членів ЦВК та призначила нових.

Наприкінці листопада 2018 р. в 10 областях України (Вінницька, Донецька, Запорізька, Луганська, Миколаївська, Одеська, Сумська, Харківська, Херсонська, Чернігівська) було запроваджено до 26 грудня воєнний стан, під час якого не допускається проведення виборів. Відтак, 29 листопада, ЦВК припинила процес перших виборів у 45 ОТГ і додаткових – у семи ОТГ тих областей, де введено воєнний стан. Виборчий процес ЦВК планувала відновити після скасування воєнного стану. Однак після відміни воєнного стану навіть через майже три місяці так і не з'явилася постанова про призначення перших виборів в областях, де був воєнний стан. У березні 2019 р. Асоціація об'єднаних територіальних громад звернулася з відкритим листом до Центральної виборчої комісії з наполегливим проханням невідкладно розглянути питання про призначення місцевих виборів у 45 об'єднаних територіальних громадах тих областей, де у грудні 2018 р. діяв воєнний стан [40]. Після численних звернень Центральна виборча комісія 20 квітня 2019 р. нарешті призначила на 30 червня 2019 р. перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів у 66 об'єднаних територіальних громадах (7 міських, 14 селищних, 45 сільських

ОТГ) [41]. Однак станом на 10 серпня 2019 р. 55 об'єднаних територіальних громад знову очікували рішення ЦВК про призначення на їхніх територіях перших місцевих виборів [42]. На кінець серпня документи 63 ОТГ уже надійшли до ЦВК. На їх території проживає майже 600 тисяч людей [43]. Зміна персонального складу ЦВК ситуацію з призначенням перших виборів в ОТГ не особливо змінила.

9 вересня 2019 р. Президент В. Зеленський надіслав до Верховної Ради України подання про дострокове припинення повноважень ЦВК. Верховна Рада затвердила кандидатури 17 членів Центральної виборчої комісії, подані Президентом України. Новий склад комісії розпочав роботу.

Постановою від 11 жовтня 2019 р. № 1920 «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міської рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міського голів 22 грудня 2019 року» новообрана Центральна виборча комісія призначила перші вибори у 86 об'єднаних територіальних громадах (1 міській, 16 селищних, 69 сільських ОТГ) [44]. 18 жовтня Центральна виборча комісія призначила на 29 грудня 2019 р. перші місцеві вибори у ще 6 об'єднаних територіальних громадах [45].

Напередодні чергових місцевих виборів 2020 р. постає традиційне питання про зміну законодавства, адже чинний Закон «Про місцеві вибори» 2015 р., як і низка інших, пов'язаних з ним законів, потрібно змінювати. Після виборів 2015 р. у більшості обласних та районних рад території були представлені депутатами нерівномірно, або взагалі не представлені. За підрахунками експертів у 22 обласних радах (крім Миколаївської та Черкаської) деякі райони та міста обласного значення не представлені жодним депутатом, а деякі – двома і більше [46]. В районних радах теж часто нема представництва усіх громад району, а деякі представлені декількома депутатами, що суперечить статті 140 Конституції України.

Робоча група Міністерства розвитку громад та територій України з розроблення змін до виборчого законодавства щодо

забезпечення представництва громадян у радах громад та об'єднаних територіальних громад у районних та обласних радах за участі представників Української асоціації районних та обласних рад розробила «Концепцію удосконалення законодавства про місцеві вибори», яка містить дві пропозиції щодо вибору оптимальної виборчої системи для місцевих рад. Перша пропозиція – вдосконалити систему, що діє в Україні з 2015 р., з врахуванням створення спроможних громад і районів. Друга – запровадити для місцевих рад усіх рівнів: обласного, районного та базового (громади) – мажоритарну виборчу систему [46]. Яка пропозиція буде прийнята, покаже час.

Юридичні колізії призвели до того, що вибори в об'єднаних громадах постійно перебували під загрозою зриву. Через позицію ЦВК сотні тисяч українців не мали змоги отримати додаткові ресурси на розвиток інфраструктури. І це, в свою чергу, загрожувало процесу подальшої децентралізації в Україні, яку називали однією з найбільш фундаментальних реформ попереднього уряду.

Підсумовуючи зазначимо, упродовж здійснення реформи децентралізації Центральна виборча комісія блокувала проведення перших виборів в об'єднаних територіальних громадах, висувуючи аргументи, які суперечили законодавству. Серед найбільш знакових були: утворення громад із різних районів; утворення громад навколо міст обласного значення. Вершиною стало відсутність закону про всеукраїнський референдум.

1. Ментель О. Андрій Ничипорчук: Процес утворення об'єднаних територіальних громад практично охопив вже всю Миколаївщину. 02.08.2016. URL: <http://www.mk.gov.ua/ua/news/?id=30157>

2. Відкритий лист Президенту, Верховній Раді, Кабміну та ЦВК мешканців Білозерської об'єднаної громади (Донецька область) щодо проведення перших виборів. 07.10.2015. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/572?page=14>

3. Комітет Верховної Ради чекає пропозицій від ЦВК щодо врегулювання усіх питань проведення виборів у об'єднаних громадах. 08.10.2015. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/573?page=14>

4. Постанова Верховної Ради України «Про призначення чергових виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів у 2015 році». № 645 від 17.07.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/645-19>

5. Засідання Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування. 30.10.2015. URL: https://iportal.rada.gov.ua/preview/anonsy_podij/117500.html

6. Місцеві вибори в Україні були відправною точкою децентралізації, – ОБСЄ. 27.10.2015. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/611?page=14>

7. Постанова Центральної виборчої комісії «Про перші вибори депутатів сільських, селищних та міської рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних та міського голів 31 липня 2016 року». № 124 від 20 травня 2016 року. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=42186&what=0>

8. В низці об'єднаних громад ЦВК не призначає перші вибори – Мінрегіон очікує роз'яснень Парламентського комітету щодо правомірності цих рішень. 16.08.2016. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/3111?page=13>

9. Київщина знову пасе задніх щодо об'єднання громад. URL: <https://ukrreporter.com.ua/politic/kyuivshhyna-znovu-pase-zadnih-shhodo-ob-yednannya-gromad.html>

10. Громадськість збирає на 15 травня мітинг під ЦВК. <http://www.ggostomel.com.ua/2019/05/13/%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1%81%D1%8C%D0%BA%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C-%D0%B7%D0%B1%D0%B8%D1%80%D0%B0%D1%94-%D0%BD%D0%B0-15-%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D1%8F-%D0%BC%D1%96%D1%82%D0%B8%D0%BD/>

11. Депутати ГСР звернулися до голови ЦВК стосовно призначення перших виборів Гостомельської ОТГ. 24.09.2019. URL: <http://gostomel-rada.gov.ua/news/3491-deputati-gsr-zvernulisya-do-golovi-tsvk-stosovno-priznachennya-pershikh-vivoriv-gostomelskoji-otg>

12. Комітет ВР надав роз'яснення ЦВК щодо виборів в ОТГ, – Геннадій Зубко. 08.09.2016. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/3261?page=13>

13. «Дії ЦВК сіють зневіру у реальну можливість сіл, міст змінити життя на краще. Це негайно треба припинити, – експерт. 1.10.2016. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/3464?page=11>

14. Постанова Центральної виборчої комісії «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 11 грудня 2016 року». 23 вересня 2016 року № 396. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=42694&what=0>

15. Звернення Всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування (Української асоціації районних та обласних рад, Асоціації міст України, Всеукраїнської асоціації сільських та селищних рад) щодо оголошення перших виборів в новоутворених об'єднаних територіальних громадах. 24.09.2016. URL: <http://uafor.org.ua/?p=13611>

16. Громадськість закликає ЦВК зупинити саботаж децентралізації та терміново призначити перші вибори до об'єднаних громад. 27.09.2016. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/3361?page=12>

17. ЦВК консервує радянську систему управління державою, – заява Геннадія Зубка. 24.09.2016. <https://decentralization.gov.ua/news/3355>

18. Децентралізацію блокують ті ж політсили, які блокують і зміну складу ЦВК, – експерти. 26.09.2016. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/3359?page=12>

19. Не призначати вибори в громадах – це саботаж реформи. ЦВК має бути притягнена до відповідальності, – експерти. 25.09.2016. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/3357?page=12>

20. Постанова Центральної виборчої комісії «Про звернення до Кабінету Міністрів України». 29 вересня 2016 року. № 397. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=42710&what=0>

21. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2016 р. № 707-р. Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Центральної виборчої комісії на 2016 рік. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249371421>

22. Бюджетний комітет поставив крапку у фінансових поневірваннях ЦВК і погодив перерозподіл видатків, призначених для виборів в ОТГ. 06.10.2016. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/3433?page=12>

23. Постанова Центральної виборчої комісії «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 18 грудня 2016 року». № 437 від 7 жовтня 2016 року URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=42773&what=0>

24. ЦВК позбавила можливості до розвитку 28 об'єднаних громад, де загалом проживає 350 тисяч мешканців. 10.10.2016. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/3461?page=11>

25. 113 об'єднаних громад чекають від ЦВК призначення перших виборів. 26.06.2017. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/6060?page=9>

26. Не призначати вибори в громадах – це саботаж реформи. ЦВК має бути притягнена до відповідальності, – експерти. 25.09.2016. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/3357?page=12>

27. Геннадій Зубко пропонує ЦВК призначити вибори в ОТГ на жовтень 2017 року. 24.07.2017. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/6288?page=9>

28. Постанова Центральної виборчої комісії «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 29 жовтня 2017 року». №164 від 18 серпня 2017 року. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=43364&what=0>

29. Постанова Центральної виборчої комісії «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 24 грудня 2017 року». № 214 від 12 жовтня 2017 року. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/ShowCard?id=43465&what=0>

30. «Спека» посеред осені: у Комітеті з держбудівництва озвучили низку питань до ЦВК. 19.10.2017. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/7235?page=7>

31. ЦВК звернулася до Комітету ВРУ щодо неузгодженостей законодавства про референдуми. URL: http://www.cvk.gov.ua/news/news_09082018.htm

32. Ткачук А. Про проблему з торпедування децентралізаційної реформи. URL: <https://www.csi.org.ua/articles/pro-problemu-z-torpeduvannya-decentralizatsijnoyi-reformy-introduktsiya/>

33. ЦВК вийшла за рамки своїх повноважень і має відмінити свою постанову від 9 серпня, – народний депутат. URL: 17.08.2018. <https://decentralization.gov.ua/news/9470?page=5>

34. Голова Львівської облради вважає, що питання перших виборів в ОТГ треба вирішувати на засіданні Уряду. 16.08.2018. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9460?page=5>

35. Міжнародна спільнота закликає розблокувати вибори в об'єднаних громадах – заява. 28.08.2018. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9535?page=5>

36. Асоціація об'єднаних громад Чернігівщини звернулася до Президента та ЦВК. 15.08.2018. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9441?page=6>

37. Об'єднані громади Рівненщини вимагають не блокувати децентралізацію. 17.08.2018. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9465?page=5>

38. 121 об'єднана громада готова до перших виборів, і наш обов'язок провести їх ще цього року, – В'ячеслав Негода. 20.08.2018. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9485?page=5>

39. Шароді Д. Децентралізація влади: проблеми, перспективи розвитку і результати станом на 2019 рік (Інтерв'ю). URL: <https://freeradio.com.ua/decentralizacija-vladi-problemi-perspektivi-rozvitku-i-rezultati-stantom-na-2019-rik-interv-ju/>

40. Асоціація ОТГ звернулася до ЦВК з проханням невідкладно розглянути питання про призначення виборів в ОТГ, де діяв воєнний стан. 11.03.2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10739?page=2>

41. Постанова Центральної виборчої комісії «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів 30 червня 2019 року». № 846, від 20 квітня 2019 року. URL: <https://www.cvk.gov.ua/pls/acts/showcardb4b8.html?id=45682&what=0>

42. Моніторинг процесу децентралізації та реформування місцевого самоврядування. 14.08.2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11425>

43. Мінрегіон очікує призначення перших виборів в нових ОТГ і закликає поквартитися всіх суб'єктів процесу. 29.08.2019. <https://decentralization.gov.ua/news/11490>

44. Постанова Центральної виборчої комісії «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міської рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міського голів 22 грудня 2019 року» № 1920, від 11 жовтня 2019 р. URL: <https://act.cvk.gov.ua/acts/pro-pershi-vibori-deputativ-silskih-selishhnih-miskoi-rad-ob-iednanih-teritorialnih-gromad-i-vidpovidnih-silskih-selishhnih-miskogo-goliv-22-grudnya-2019-roku.html>

45. Постанова Центральної виборчої комісії від 18 жовтня 2019 р. № 1923 «Про перші вибори депутатів сільських, селищних, міської рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міського голів 29 грудня 2019 року». URL:

46. Місцеві вибори за новими правилами: чому знову треба змінювати виборче законодавство і що пропонують експерти. 18.10.2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11728>