



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

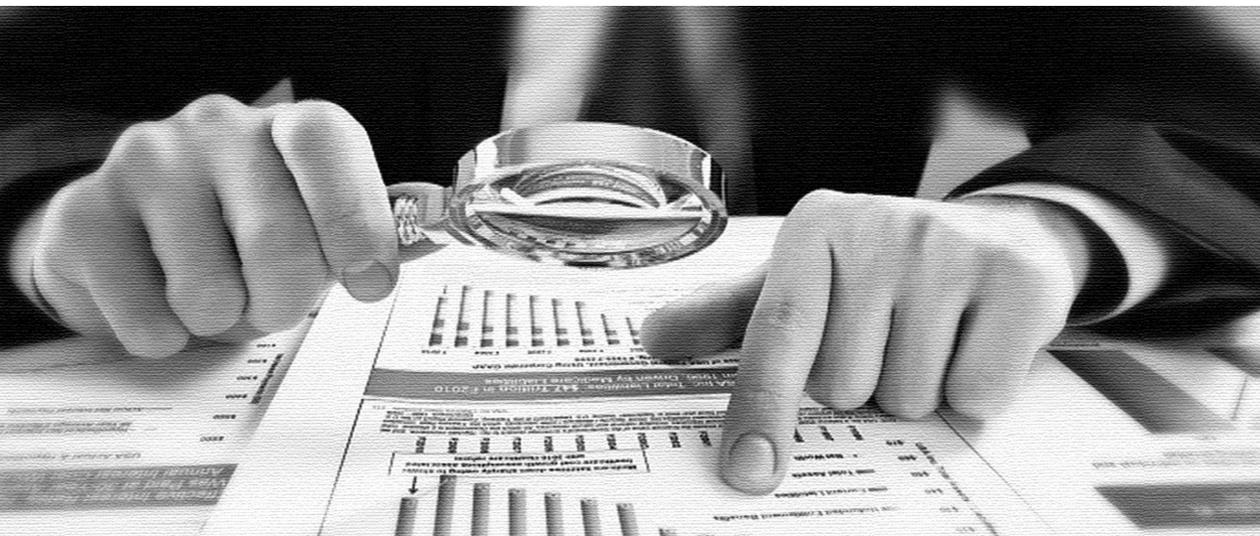


Фонд Східна Європа



ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІНІЦІАТИВ
www.parlament.org.ua

Ганзюк Катерина, Нікітенко Сергій



Пропозиції до політики щодо врегулювання статусу депутата місцевої ради

Липень 2017

Лабораторія законодавчих ініціатив

**Пропозиції до політики щодо врегулювання
статусу депутата місцевої ради
(Policy Paper)**

Автор:

Катерина Ганзюк, Сергій Нікітенко

ЛИПЕНЬ, 2017

Анотація

Місцеві вибори в Україні, що пройшли в жовтні 2015 року за новим Законом «Про місцеві вибори» створили низку проблем, перш за все в питанні представництва, що призвело до певного дисбалансу. Окрім цього, закладені в Законі «Про статус депутатів місцевих рад» новели про процедуру та механізм відкликання депутатів за народною ініціативою, спричинили напруження та конфліктні ситуації на місцях. На основі аналізу сучасних українських практик автори даного документу пропонують свій вихід із складної ситуації шляхом внесення змін до законодавства та розробки дієвого механізму, що дозволить унормувати питання представництва. Зокрема, пропонується на законодавчому рівні зобов'язати місцеві ради «закріпити» кожного депутата за округом та передбачити його відповідальність перед виборцями певного одномандатного округу.

Abstract

Local elections in Ukraine which took part in October 2015 under the new law “On Local Elections” caused a wide range of problems. First of all, it goes about the question of representation which led to lack of balance. By the same token, innovations of the Law “On the State of Representatives of Local Governments” on procedures and mechanism of therecall of deputies at the people’s initiative created tensions and conflicts on the ground. By analysing modern Ukrainian practices, the authors propose their way out by means of the introduction of amendments to legislation and invention a viable mechanism which can solve the problem of representation. In particular it is considered reasonable to “fix” every deputy to a district and foresee his or her responsibility to voters of that single-seat district.

Зміст

Анотація.....	2
Abstract	2
ВСТУП.....	5
I. ЗАКОН “ПРО МІСЦЕВІ ВИБОРИ” ТА ПРОБЛЕМА ПРЕДСТАВНИЦТВА.....	6
1. Проблема виборчого округу у світлі чинного Закону “Про місцеві вибори”	6
2. Наявні практики.....	8
Висновки та пропозиції до розділу	9
II. ПРОБЛЕМА ВІДКЛИКАННЯ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ В ЧИННОМУ ЗАКОНІ ТА ПРАКТИКА ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ	10
1. Постановка проблеми та аналіз чинного законодавства.....	10
2. Досвід інших країн у застосуванні імперативного мандата	14
3. Практика застосування Закону в Україні	17
4. Судова практика оскарження рішень, дій та бездіяльності ТВК у процесі відкликання депутатів за народною ініціативою	21
Висновки та пропозиції до розділу	22
III. АНАЛІЗ СТЕЙКГОЛДЕРІВ ТА ЇХНІЙ ВПЛИВ НА ПРОБЛЕМУ.....	25
ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	28
ДОДАТКИ	31
БІБЛІОГРАФІЯ.....	31
Додаток 2. МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ВІДКЛИКАННЯ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ ЗА НАРОДНОЮ ІНІЦІАТИВОЮ	33
1. Внесення пропозиції.....	34
2. Утворення ініціативної групи.....	36
3. Підтримка пропозиції (збір підписів).....	38
4. Час на збір підписів	39

5. Перевірка підписів ТВК.....	40
6. Рішення ТВК/партії	41
7. Заміщення депутата	43
Додаток 3	44
Додаток 4	48

ВСТУП

Питання необхідності зміни законодавства, що регулює статус депутата місцевої ради в Україні, піднімалися неодноразово. Це виливалося, в кращому випадку, у внесення косметичних змін у законодавчу базу і, зокрема, в Закон «Про статус депутатів місцевих рад».

При цьому принципи і основа залишалися старими, а виборче законодавство, закон про державну службу, антикорупційне законодавство тощо змінювалися.

Аналізуючи Закон, ми обрали найболючіші його точки, підхід до зміни яких має бути виваженим, адже певна неузгодженість закону викликає напругу. Це проблема представництва у світлі зміненого у 2015 році Закону «Про місцеві вибори» та відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою.

На нашу думку, унормувавши ці питання у комплексі з іншими змінами, які необхідно внести в Закон, вдасться збалансувати та врегулювати проблему статусу депутата місцевої ради.

I. ЗАКОН “ПРО МІСЦЕВІ ВИБОРИ” ТА ПРОБЛЕМА ПРЕДСТАВНИЦТВА

1. Проблема виборчого округу у світлі чинного Закону “Про місцеві вибори”

Під час ухвалення нової редакції Закону «Про місцеві вибори» напередодні чергових місцевих виборів 2015 року було багато політичних дискусій і баталій. Найбільше суперечок точилося довколо системи виборів міських, районних та обласних рад.

Цю систему тоді називали «пропорційною за відкритими списками», хоча це не відкриті і не зовсім списки. Автори визначали її як «британсько-німецьку», тоді як вона до них зовсім не подібна і є насправді калькою із системи, що застосовувалася на деяких російських місцевих виборах.

Відповідно до чинного Закону, вибори до сільських і селищних рад відбуваються за мажоритарною системою. Це означає, що територія кожної селищної чи сільської ради поділена на округи. Від кожного округу обирається один депутат місцевої ради. Тобто округів стільки ж, скільки і депутатів у раді. Щоб стати депутатом сільської чи селищної ради, достатньо отримати більше голосів, ніж інші кандидати на окрузі.

Вибори ж до обласних, районних, районних у містах, міських рад у жовтні 2015 року відбулися за абсолютно новою системою, яка в Україні раніше ніколи не застосовувалася. Треба зауважити, що вона є найскладнішою з усіх, що коли-небудь існували в Україні, і саме тому вона породила нові проблеми і загострила ті, що були в попередніх системах.

Експерти зазначають, що новий закон підірвав довіру до представницьких виборів як таких. Згідно з ним, до міських, районних, обласних рад кандидатів висувають тільки партії. Кандидат-самовисуванець не може балотуватися до цих місцевих рад.

Партії затверджують виборчий список, що складається з першого кандидата – лідера списку, який автоматично проходить у раду, якщо партія отримала мандати, та інших кандидатів, які закріплюються / висуваються за певними територіальними виборчими округами у відповідній раді в області, районі, місті.

Територія міської, районної, обласної ради, згідно з Законом, ділиться на стільки округів, скільки має бути депутатів у відповідній раді. Партії закріплюють за різними округами кандидатів зі свого списку. Причому за одним округом партія може закріпити від 0 до 1 кандидата. Тобто на якомусь окрузі партія може взагалі не бути представлена конкретним кандидатом, і тоді виборці можуть голосувати «за партію в цілому».

На кожному окрузі, відповідно, є окремий бюлетень для голосування. Виборець може обрати тільки один варіант у цьому бюлетені: проголосувати просто за партію і лідера її «списку», якщо вона не закріпила / не «висунула» кандидата на цьому окрузі, або ж за партію і, автоматично, лідера із кандидатом, закріпленим у цьому окрузі.

Відповідно, голос кожного виборця буде обов'язково голосом за певну партію і її «лідера», а також одночасно голосом за певного кандидата від цієї ж партії. Після завершення голосування виборчі комісії встановлюють результати виборів.

На першому етапі потрібно визначити, які партії пройдуть у відповідну раду і зможуть формувати її склад зі своїх кандидатів. Для цього потрібно скласти разом всі голоси, які отримала кожна партія в усіх округах, у яких були або не були прикріплені кандидати, і подивитися, скільки відсотків від усіх, хто проголосував, набирає кожна партія.

До ради зможуть пройти тільки ті партії, що подолають бар'єр у 5% голосів у цілому по місту / району / області.

Відповідно до того, скільки відсотків набрала кожна партія-переможець, визначається, скільки місць у раді вона отримає і «заповнить» своїми кандидатами. Для цього ввели поняття «виборча квота».

Виборча квота – це кількість голосів, які отримали партії, що подолали бар'єр, поділена на кількість місць у відповідній раді. Після цього ТВК з'ясовує, які саме кандидати, закріплені / висунуті в конкретних округах – представники партій – врешті стануть депутатами. Тобто в межах кожної партії-переможця потрібно відсортувати кожного кандидата за рівнем його підтримки виборцями на окрузі. Черговість отримання мандата визначатиметься відсотком голосів, які отримав кандидат у власному окрузі. У результаті може трапитись так, що мандат отримають ті кандидати, які принесли партії менше голосів, але за рахунок низької явки виборців на окрузі їхній результат у відсотках був вищий. Також за такої виборчої системи на окремих округах взагалі може не бути депутата. Так само від округу може пройти в раду і двоє або більше кандидатів. Наприклад, у Херсоні є округ, за яким закріплено 3 депутати міської ради (УКРОП, Батьківщина, БПП) [8].

Отже існує такий казус цієї виборчої системи: депутатом може стати кандидат, який у своєму окрузі зайняв третє, а то й четверте місце, натомість той, хто посів перше місце в цьому окрузі, причому його партія подолала бар'єр, може не стати депутатом взагалі. Це стосується, як правило, партій, які посіли перші місця в багатомандатному окрузі.

Депутати ж, у відповідності до Закону, вважаються обраними в багатомандатному окрузі, хоча звітують за рік роботи в одномандатному, в якому їх обирають. Там же вони зазвичай і працюють з виборцями, вважаючи, що представляють інтереси саме мешканців цього одномандатного округу. Як наслідок, маємо до порушення принципу представництва.

2. Наявні практики

У зв'язку з вищевикладеним необхідно зазначити, що вільні демократичні вибори як найвища форма вираження влади народу забезпечують безпосереднє втілення його політичної волі в публічно-владних структурах і надання виборним представникам народу права на здійснення влади. Вільне волевиявлення громадян – це вихідний момент процесу легітимізації державного механізму, формування представницької демократії, основа депутатського мандата. Як відомо, згідно з частиною першою статті 141 Конституції України, громадяни обирають не ради, а депутатів місцевих рад. Це означає, що виборча система, яка застосовується на місцевих виборах, повинна забезпечувати персональне голосування за конкретного депутата.

Подібна проблема виникла в Україні у 2006 році, коли місцеві вибори пройшли за партійною системою. Тоді почала зникати звична для депутатів та виборців система депутатів і округів.

При цьому слід пам'ятати, що правова природа депутатського мандата обумовлена природою та призначенням народного представництва через органи місцевого самоврядування. Вона характеризується низкою принципів, а також взаємозв'язком депутата з територіальною громадою. Поряд із цим депутати місцевих рад покликані здійснювати головну роль в утвердженні принципів народного представництва в системі публічної влади [1].

Зрозуміло, що система, яка утворилася в результаті виборів, не порушує прямо права громадян і не дестабілізує демократичну систему, але створює ситуацію кризи представництва.

Наприклад, у багатьох радах існує практика створення так званих «депутатських фондів» – зарезервованих у місцевому бюджеті коштів, що виділяються «на округ», тобто коштів, які розпорядники витрачають на об'єкти «своїх округів». І проблема відсутності депутата на окрузі спричинила дисбаланс. Наприклад, у Миколаєві ці кошти не дійшли до 10 округів із 54.

Із цієї ситуації місцеві ради виходять по-різному. Частина рад відмінила рішення про фонди, частина його не ухвалювала. Переважна ж більшість внесла зміни до регламентів та закріпила депутатів за округами. Наприклад, Коростенська міська рада зробила це на другому пленарному засіданні першої сесії міської ради, підтримавши рішення «Про закріплення за виборчими округами міста Коростень депутатів міської ради VII скликання, обраних в багатомандатному виборчому окрузі, та затвердження графіку прийому громадян депутатами» (Додаток 1).

Висновки та пропозиції до розділу

Опрацювавши дійсну практику та спираючись на напрацювання та рекомендації робочої групи при Комітеті, пропонуємо:

1. Статтю 2 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» доповнити пунктом другим у такій редакції: «Не пізніше як на другій сесії депутати міської, районної у місті, районної, обласної ради, обрані у багатомандатних округах, за рішенням відповідної ради / за рішенням місцевих організацій політичних партій, за виборчими списками, в яких їх було обрано депутатами, закріплюються за відповідними територіальними виборчими округами. Відповідне рішення є невідкладним і не пізніше ніж через 1 робочий день розміщується в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на інформаційних стендах або будь-яким іншим способом доводиться до відома виборців відповідного територіального виборчого округу»
2. В усіх інших статтях використовувати поняття **відповідний територіальний виборчий округ**, представником якого є депутат.

II. ПРОБЛЕМА ВІДКЛИКАННЯ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ В ЧИННОМУ ЗАКОНІ ТА ПРАКТИКА ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ

1. Постановка проблеми та аналіз чинного законодавства

25 жовтня 2015 року пройшли місцеві вибори, на яких громадяни України обирали депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

Пізніше, для покращення представництва інтересів відповідних територіальних громад та відповідного громадського контролю виборцями багатомандатного виборчого округу, Законом України «Про місцеві вибори» було запроваджено, а точніше, удосконалено механізм відкликання осіб, обраних до органів місцевого самоврядування на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Вибори проходили за новою системою, яка мала стати проміжним етапом між мажоритарною системою та системою відкритих списків, коли депутати балотувалися на мажоритарних округах, а потім формувався рейтинговий список у багатомандатному окрузі, що об'єднував у собі всі ділянки населеного пункту.

Цікавою особливістю впровадження імперативного мандата в Україні є й те, що його механізм так і не знайшов законодавчого закріплення для народних депутатів, яких громадяни обирають у парламент. А от спроби поставити у залежність від партійного керівництва місцевих депутатів здійснювалися не раз, починаючи з 2007 року.

Згідно з Законом, через рік після обрання у виборців ради з'явився механізм відкликання депутата.

Так, згідно з Законом України «Про статус депутатів місцевих рад», депутат місцевої ради, який не виправдав довіру виборців, може бути в будь-який час відкликаний ними в порядку, встановленому цим Законом.

Підстави для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою:

- ◆ порушення положень Конституції, законів України, яке було встановлено судом;
- ◆ пропуск депутатом протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин покладених на нього обов'язків депутата місцевої ради у виборчому окрузі. Також у разі пропуску депутатом

протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, членом якої він є, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів відповідна рада може звернутися до виборців з пропозицією про відкликання такого депутата у встановленому законом порядку;

- ◆ невідповідність практичної діяльності депутата основним принципам і положенням його передвиборної програми, невиконання ним зобов'язань звітувати перед виборцями та проводити зустрічі з ними.

Остання підстава, незважаючи на її логічність, неможлива до застосування, адже жоден депутат місцевої ради в Україні юридично не має передвиборної програми. У ст. 38 Закону України «Про місцеві вибори» серед переліку обов'язкових документів про неї не згадується взагалі.

Пропозиція про відкликання депутата за народною ініціативою може бути внесена громадянами України, які відповідно до закону про місцеві вибори є виборцями відповідного виборчого округу, але не раніше ніж через рік з моменту набуття депутатом повноважень. Відповідне рішення ухвалюється на зборах виборців для відкликання депутата.

Наразі Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» містить багато суперечливих норм, які створюють політичні конфлікти по всій країні, дестабілізують ситуацію в місцевих радах і суперечать принципам демократії, коли персональний склад місцевої ради формується не на виборах, а вже після них фактично рішеннями партійних організацій та територіальних виборчих комісій, а не виборцями. Також потрібно звернути увагу, що територіальна виборча комісія перевіряє дотримання вимог статей 38-40 цього Закону за умови ініціювання відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою, зокрема вона перевіряє правильність оформлення підписних листів, кількість підписів, що встановлена частиною першою статті 40 цього Закону, а також разом із органами ведення Державного реєстру виборців вона здійснює перевірку достовірності відомостей про громадян, що містяться в підписних листах, та із залученням правоохоронних органів – вибірково перевірку їхніх підписів (не менше 10 відсотків від загальної кількості). Отже, на практиці це означає, що ніхто не може перевірити, чи відповідає причина відкликання депутата реальності, оскільки ані ТВК, ані хтось інший не перевірятиме дотримання вимог ст. 37 Закону «Підстави для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою», а лише вимоги ст. 38-40.

Рішення про внесення пропозиції щодо відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою ухвалюється на зборах виборців у кількості не менше:

- 1) 30 осіб для відкликання депутата сільської, селищної ради;
- 2) 100 осіб для відкликання депутата міської ради міста районного значення;
- 3) 300 осіб для відкликання депутата міської ради міста обласного значення та районної в місті ради;
- 4) 150 осіб для відкликання депутата районної ради;
- 5) 400 осіб для відкликання депутата обласної, Київської, Севастопольської міської ради.

Не пізніше як за два дні до проведення зборів виборців, на яких буде розглядатися питання про внесення пропозиції щодо відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою, про дату, місце та час їх проведення повідомляють регіональні та / або місцеві засоби масової інформації. Представникам засобів масової інформації гарантується безперешкодний доступ на збори виборців, на яких розглядається питання про внесення пропозиції щодо відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою.

На практиці це означає, що інформація про збори може ніколи не потрапити у ЗМІ, адже Закон не передбачає обов'язкової публікації – лише повідомлення.

У разі ухвалення на зборах виборців рішення щодо внесення пропозиції про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою на цих зборах утворюється ініціативна група для збирання підписів виборців відповідного виборчого округу на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою (далі – ініціативна група), до складу якої можуть бути включені виборці відповідного округу, та затверджується її персональний склад.

Забороняється проводити збори виборців щодо відкликання депутата місцевої ради в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, в місцях видачі заробітної плати, пенсій, допомоги, стипендій, інших соціальних виплат, надання благодійної допомоги.

На практиці провести цю процедуру спонтанно неможливо. Вона потребує організаційних зусиль та апріорі може бути проведена тільки великими організованими групами. Проте спроби застосувати ці норми в різних містах України (Дніпро, Кам'янське, Сватово, Херсон) показують, що збори проводяться кулуарно на території, куди немає вільного

доступу, наприклад на підприємствах, куди потрапити можна лише за наявності пропуску. Під час проведення зборів порушуються права як виборців, так і журналістів.

Насправді вся процедура залежить більше від відповідної територіальної виборчої комісії, ніж від ініціативних груп. Комісія може саботувати групи чи, навпаки, допомагати їм, що ставить її членів у домінуюче становище.

У триденний строк після дня проведення зборів виборців, на яких було ухвалено рішення про внесення пропозиції щодо відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою, особа, обрана офіційним представником ініціативної групи, повідомляє відповідну територіальну виборчу комісію про факт проведення зборів. До повідомлення додається витяг з протоколу зборів, в якому зазначається зміст звернення виборців про відкликання депутата місцевої ради, зміст обговорення, ухвалене рішення про внесення пропозиції щодо відкликання депутата місцевої ради, персональний склад ініціативної групи.

Виборець, який підтримує вимогу щодо відкликання депутата, власноруч на підписному листі зазначає своє прізвище, ім'я та по батькові, число, місяць і рік народження, відомості про громадянство, серію та номер паспорта громадянина України (тимчасового посвідчення громадянина України для осіб, які недавно отримали громадянство України), адресу місця проживання і ставить на підписному листі дату підписання та свій підпис.

Із дня, наступного за днем повідомлення територіальної виборчої комісії про створення ініціативної групи, починається збір підписів на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою, який проводиться у строки: 1) у разі відкликання депутата сільської, селищної, міської (міста районного значення) ради – десять днів; 2) у разі відкликання депутата районної, міської (міста обласного значення), районної в місті ради – двадцять днів; 3) у разі відкликання депутата обласної, Київської, Севастопольської міської ради – тридцять днів.

Закон встановлює формулу, за якою розраховується необхідний мінімум підписів. На підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради, обраного у багатомандатному виборчому окрузі, має бути зібрана така кількість підписів у відповідному багатомандатному виборчому окрузі, що є більшою виборчої квоти, визначеної у відповідному багатомандатному виборчому окрузі під час проведення виборів депу-

татів місцевої ради згідно із законом про місцеві вибори, та не меншою, ніж кількість голосів, поданих за відповідну місцеву організацію партії у відповідному територіальному виборчому окрузі на місцевих виборах, за результатами яких він був обраний депутатом.

Наприклад, для відкликання депутата Херсонської міської ради потрібно зібрати 1285 підписів виборців.

Після завершення збирання підписів заповнені підписні листи збираються офіційним представником ініціативної групи, прошиваються та скріплюються підписами офіційного представника та не менше трьох членів ініціативної групи із зазначенням кількості зібраних підписів та не пізніше як на другий день разом з протоколом зборів виборців, що утворили відповідну ініціативну групу, передаються до відповідної територіальної виборчої комісії. Голова, а у разі його відсутності заступник голови (у разі відсутності обох – секретар територіальної виборчої комісії), не пізніше наступного дня з дати отримання підписних листів та протоколу зборів виборців, скликає засідання комісії для організації перевірки отриманих матеріалів.

На цьому засіданні територіальна виборча комісія перевіряє дотримання вимог статей 38-40 цього Закону за умови ініціювання відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою, правильність оформлення підписних листів, кількість підписів, що встановлена частиною першою статті 40 цього Закону, а також із залученням органів ведення Державного реєстру виборців здійснює перевірку достовірності відомостей про громадян, що містяться в підписних листах, та із залученням правоохоронних органів – вибірково перевірку їхніх підписів (не менше 10 відсотків від загальної кількості) [4].

2. Досвід інших країн у застосуванні імперативного мандата

Слід зазначити, що практика застосування імперативного мандата походить з римського права і ґрунтується на делегуванні виборцями конкретних завдань (наказів) обраним депутатам. Відповідно до цього, виборці в разі невиконання депутатами поставлених завдань отримують право їх дочасного відкликання. В європейській практиці такий підхід вважається недемократичним, оскільки процедура дострокового відкликання депутатів місцевих рад вважається однією з форм імперативного мандата. У сучасних ліберальних демократичних підходах представницький мандат розглядається крізь призму суверенітету всієї нації. Депутати є представниками усього народу, а не окремих вибор-

ців, тому практика застосування імперативного мандата в європейських країнах вважається великою мірою недемократичною і практично відсутня в державах-членах ЄС.

В Європі на загальнонаціональному рівні право відкликання депутатів передбачено лише у ФРН: уряди земель мають право відкликати своїх депутатів із Бундесрату. Загалом же механізм відкликання вважається американським інститутом і головним чином розповсюджений на місцевому рівні, зокрема у 18 штатах США та у деяких провінціях Канади.

На місцевому рівні в європейських країнах процедура відкликання депутатів передбачена лише в деяких кантонах Швейцарії (Берн, Золотурн, Тічіно, Тургау, Урі, Шаффхаузен). Наприклад, у ст. 27 Конституції кантону Урі передбачено право громадської ініціативи щодо дострокового припинення повноважень органу влади. У конституції кантону Берн (ст. 57) визначено право жителів на ініціювання проведення позачергових виборів до місцевого органу влади. В Європі Швейцарія вважається країною, яка винайшла поняття «відкликання депутата». На федеральному рівні його немає, але в деяких кантонах певна кількість громадян може попросити відкликання уряду кантону чи парламенту або будь-кого з членів муніципального виборного органу. Проте на практиці цей інститут вважається застарілим.

Враховуючи, що розвиток місцевого самоврядування залишається одним із найпріоритетніших напрямів політики ЄС і, зважаючи на загалом негативне ставлення до застосування будь-яких форм імперативного мандата (зокрема механізму дострокового відкликання депутатів місцевих рад), у європейських країнах питання відповідальності та підконтрольності органів місцевого самоврядування вирішується за допомогою, по-перше, впровадження дієвих механізмів місцевої демократії, по-друге, удосконалення місцевої виборчої системи. Розвиток місцевої демократії є одним із головних напрямів реформування системи місцевого та регіонального самоврядування в ЄС. Основною формою безпосередньої участі громади у вирішенні місцевих справ є місцевий референдум. Право на нього, серед іншого, закріплене у ст. 38 Європейської хартії місцевого самоврядування, а також у Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування у ст. 2, де йдеться про те, що держава має забезпечити створення «процедур залучення людей, які можуть включати консультаційні процеси, місцеві референдуми й звернення».

Довідково:

«...В деяких федеральних землях ФРН жителі доволі часто використовували механізм відкликання бургомістрів шляхом проведеного місцевих референдумів. Найбільш активно він використовувався в землі Бранденбург, де з 1995 до 2006 р. у такий спосіб було відкликано 16 бургомістрів».

У деяких країнах збори громадян можуть за певних обставин замінити місцевий представницький орган (Португальська Республіка, ФРН); громадські ініціативи – право громади безпосередньо вносити власні пропозиції на розгляд місцевої ради; органи самоорганізації населення – утворення мікрогромад для вирішення окремих питань. Вищенаведені форми безпосередньої участі громадян у місцевих справах значною мірою закріплені в українському нормативно-правовому полі. Конституція України «надає широкі можливості для участі громадськості в діяльності влади, її інститутів, сприяє значній її підзвітності народowi...» (<http://www.niss.gov.ua/articles/1897/>) [6]

Результати аналізу європейських виборчих систем країн на місцевому рівні свідчать про відсутність якоїсь єдиної найбільш поширеної моделі. Кожна країна обирає ту модель, яка краще відповідає рівню, повноваженням, політичним завданням місцевих рад. «В Європі... формування представницьких органів є питанням політичної доцільності... виборча система має досягати тих цілей, які ставляться розробниками» [7].

Одна з проблем сучасної демократії, з точки зору парламентської стабільності та вірності вибору електорату, є практика депутатів відмовлятися від партій, в чиїх списках вони були обрані.

Зрада партії (або «crossing the floor» в термінології Westminster) не є рідкісним випадком. В Італії лише за 1996-2001 роки 10% Палати депутатів змінили партії. В російській Думі в період з 1993 по 1995 рік 31% депутатів перейшли до інших партій. 40% чеських депутатів змінили партії протягом 1992-1996 років. Особливістю європейської політичної арени є те, що запобігання партійній зраді не виводиться в конституційний або правовий механізм.

Єдиний приклад можна знайти в Хорватії, де Хорватський демократичний союз запропонував у 2001 році поправку до конституції, яка б повертала партії мандати, якщо обраний депутат змінив політичну силу. Вважалося, що 20 депутатів з самого ХДС планують відмовитися від партії. Поправка не була проведена до кінця, і, крім того, Конституцій-

ний суд стверджував, що припинення повноважень депутатів через нібито неспроможність виконувати обов'язки згідно мандата є неконституційним, оскільки Конституція (стаття 74.1) прямо забороняє імперативний мандат.

В Іспанії випадки зради партії на місцевому рівні були поширені в перші десятиліття демократії. Для того щоб протидіяти цьому, тринадцять партій національного парламенту підписали так званий Pacto antitrasfugismo (Пакт проти зради партійних інтересів) в 1998 році. Договір оновлювався в 2000 і 2006 роках. В останньому випадку підписантами стали вже шістнадцять партій. Сторони, які підписали угоду, зобов'язуються не співпрацювати з депутатами, які змінюють партії в будь-якому державному органі.

Сторони також зобов'язалися реформувати процедури в місцевих організаціях, блокуючи доступ до ресурсів тим депутатам, які зраджували свої партії. Так їм заважали створювати нові коаліції та угруповання всередині рад. Були створені два органи для адміністрування договору і перегляду справ: Комітет, що складається з представників всіх сторін і Комітет незалежних експертів.

3. Практика застосування Закону в Україні

Закон детально описує процедуру, але в українських реаліях, з огляду на лакуни у законодавстві та правові колізії, процес відкликання депутатів завершується.

26 січня Центральна виборча комісія прийняла постанову № 13 “Про звернення до Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування”, в якій фактично узагальнила проблеми щодо застосування відповідних положень Закону України “Про статус депутатів місцевих рад”, а також запропонувала Комітету розпочати підготовку відповідних змін до законодавчих актів.

У документі Комісія звернула увагу парламентарів на правову невизначеність, яка стосується способу здійснення територіальними виборчими комісіями перевірки відомостей про громадян, що містяться в підписних листах, зокрема із залученням органів ведення Реєстру.

Згідно з частиною другою статті 32 Конституції України не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і

лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

За змістом частини другої статті 41 Закону територіальна виборча комісія із залученням органів ведення Реєстру здійснює перевірку достовірності відомостей про громадян, що містяться в підписних листах на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою. Однак вказаною статтею не передбачено використання органами ведення Реєстру персональних даних виборців, що містяться в базі даних Реєстру, а також для здійснення зазначеної перевірки не встановлено способу, в який територіальна виборча комісія залучає органи ведення Реєстру.

Також слід враховувати, що правові та організаційні засади ведення Реєстру врегульовано Законом України «Про Державний реєстр виборців», згідно з частиною другою статті 2 якого база даних Реєстру, будь-яка її частина, копія бази даних або її частини, персональні дані Реєстру можуть використовуватися лише для цілей, передбачених статтею 26 цього Закону і перелік яких є вичерпним.

Згідно з пунктом 4 частини першої та частини другої статті 26 вказаного Закону під час підготовки до виборів і референдумів персональні дані Реєстру можуть використовуватися лише для проведення перевірки достовірності відомостей про виборців, які поставили свої підписи у підписних листах на підтримку проведення всеукраїнського референдуму, а також відомостей, що надаються до відповідних виборчих комісій щодо кандидатів, уповноважених та довірених осіб, членів ініціативної групи референдуму, кандидатур до складу виборчих комісій.

Натомість використання бази даних Реєстру для здійснення перевірки достовірності відомостей про громадян, що містяться в підписних листах на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою, статтею 26 Закону України «Про Державний реєстр виборців» не передбачено.

Фактично цей документ був реакцією ЦВК на звернення виборців та членів ТВК з міста Дніпро, але поклав кінець цій процедурі у всіх містах України [9].

У Херсоні ТВК вигадала свій спосіб перевірки підписів без використання даних Реєстру та залучення правоохоронців, але процедуру було зупинено ухвалою суду.

Це фактично означає, що норми законодавства про відкликання депутатів місцевих рад в країні не виконуються. А Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» містить ряд положень, які наразі хоч і

не вдалося застосувати на практиці, проте їх можна використовувати для політичного тиску на депутатів. Ст. 86 Закону України «Про місцеві вибори» передбачає, що черговість кандидатів у депутати у виборчому списку місцевої організації партії (крім кандидата у депутати, який не закріплений за територіальним виборчим округом) йде в порядку зменшення відсотку голосів виборців, поданих за відповідну місцеву організацію партії в територіальних виборчих округах, за якими були закріплені кандидати, від загальної кількості голосів виборців, поданих за всі місцеві організації партій у відповідних територіальних виборчих округах. У разі, якщо отримані відсотки є рівними в кількох кандидатів у депутати, вони розміщуються у виборчому списку в порядку зменшення кількості голосів виборців, поданих у територіальному виборчому окрузі за місцеву організацію партії та відповідного кандидата. На практиці це означає, що партійне керівництво місцевих осередків позбавлене можливості впливати на те, хто стане депутатом, і у всіх випадках в Україні застосування процедури відкликання депутатів «за народною ініціативою» було саме партійною ініціативою і бажанням відкоригувати персональний склад фракцій у радах.

Єдиний поки що випадок «відкликання депутата місцевої ради», який завдяки медіа став відомий на всю країну, щоправда без деталей, є показовим з точки зору лакун законодавства. 29 січня 2017 року в місті Кам'янське (Дніпродзержинськ) розпочалася процедура відкликання чотирьох депутатів: Юрія Литвиненка (БПП), Андрія Іванченка, Олега Нагорного і Володимира Бабенка (позафракційні). Збори ініціативних груп проходили або таємно, або зі скандалами і бійками. Процедура була тією ж самою, що і в Херсоні та Дніпрі.

21 лютого комісія почала обробляти документи та підписні листи. Перевірка підписів проводилася комісією без залучення правоохоронців та Держреєстру. Її виконували члени комісії за формальними ознаками. 27 лютого відбулося засідання територіально-виборчої комісії, на якому розглядалося питання припинення процедури відкликання депутатів Кам'янської міської ради.

Причиною відміни процедури відкликання стало те, що представники ініціативних груп з відкликання даних депутатів не надали у встановлений термін підписні листи. Цю процедуру припинили щодо трьох з чотирьох депутатів. Процедуру з відкликання Юрія Литвиненка було вирішено і далі провадити.

17 березня на XII позачерговому з'їзді партії «Блок Петра Порошенка

«Солідарність» (десятий етап) було розглянуто звернення Кам'янської міської виборчої комісії щодо відкликання депутата Кам'янської міської ради Литвиненка Юрія Івановича. З'їзд проголосував за відкликання, про що комісію повідомили листом від 18 березня.

29 березня суд Заводського районного суду м.Дніпродзержинська розглянув заяву Литвиненка про забезпечення адміністративного позову у справі за адміністративним позовом до Кам'янської міської виборчої комісії Дніпропетровської області про визнання протиправним та скасування постанови Кам'янської міської виборчої комісії Дніпропетровської області № 7 від 19 березня 2017 року. В якості забезпечення позову позивач надав суду заяву, в якій просить суд забезпечити позов шляхом зупинення дії постанови Кам'янської міської виборчої комісії Дніпропетровської області № 7 від 19 березня 2017 року про дострокове припинення повноважень депутата міської ради VII скликання на підставі його відкликання виборцями до набрання законної сили рішенням суду у даній справі.

Розглянувши наведені позивачем доводи та докази, додані до позову, суд вирішив, що заява позивача має бути задоволена на підставі ч.1 ст.117 КАС України, правомірність постанови Кам'янської міської виборчої комісії Дніпропетровської області № 7 від 19 березня 2017 року про дострокове припинення повноважень депутата міської ради VII скликання Ю.Литвиненка може досліджуватися лише під час судового вирішення справи, а дії та рішення відповідача щодо припинення повноважень позивача та рішення щодо визнання обраним депутатом наступного за черговістю кандидата в депутати від місцевої організації партії не лише можуть ускладнити, але й унеможливити виконання ймовірного судового рішення по справі.

Своїм рішенням суд зупинив дію постанови Кам'янської міської виборчої комісії Дніпропетровської області № 7 від 19 березня 2017 року про дострокове припинення повноважень депутата міської ради VII скликання на підставі його відкликання виборцями до набрання законної сили рішенням суду у даній справі (Додаток 3).

Проте вже 31 березня відбулася 15-та чергова сесія Кам'янської міської ради. На початку було надано слово голові міської виборчої комісії Анатолію Московчуку. Він повідомив, що через дострокове припинення повноважень депутата міськради Юрія Литвиненка на підставі його відкликання виборцями міська виборча комісія постановила визнати обраним наступного за черговістю кандидата в списку партії «Блок

Петра Порошенка «Солідарність» – Антона Гусєва. Анатолій Московчук вручив новообраному депутату посвідчення, нагрудний знак та електронну картку для голосування.

Як бачимо, процес ще триває, тому спрогнозувати, яким буде його фінал, важко.

4. Судова практика оскарження рішень, дій та бездіяльності ТВК у процесі відкликання депутатів за народною ініціативою

У Херсоні вже існує судова практика оскарження рішень, дій та бездіяльності ТВК у процесі відкликання депутатів за народною ініціативою, відмінна і від Дніпра, і від Кам'янська. Тут процедура проходила за схожим сценарієм, але суд виніс ухвалу про забезпечення позову раніше. На даний час існує декілька рішень судів у справі відкликання депутатів Херсонської міської ради. Пропонуємо розглянути їх як приклад.

У лютому 2017 року депутат Херсонської міської ради Євген Назарян почав оскаржувати в місцевому суді дії та бездіяльність Херсонської міської територіальної виборчої комісії (Додаток 8). Депутат позивався до Херсонської міської виборчої комісії щодо неправомірності, вказуючи в позові, що 19 лютого комісією за наслідками перевірки дотримання вимог статей 38-40 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» та підписних листів на підтримку пропозиції про відкликання депутата Херсонської міської ради Євгена Назаряна було узагальнено підсумки збору підписів щодо його відкликання, про що складено протокол. Позивач вважав, що дії Херсонської міської виборчої комісії щодо перевірки дотримання вимог статей 38-40 Закону та правильність оформлення підписних листів громадян та вибіркової перевірки їхніх підписів здійснені з грубими порушеннями норм чинного законодавства.

Позивач посилався на те, що комісія не залучила до перевірки підписів, зібраних за пропозицію про відкликання, органи ведення державного реєстру та поліцію, що завадило встановити, чи збиралися підписи у виборців багатомандатного округу, адже наявність паспорта в особи, на думку позивача, не тотожне тому, що особа є виборцем у багатомандатному окрузі.

Окрім цього депутат звертав увагу суду на те, що не було перевірено, чи були виборцями одномандатного чи багатомандатного округу учасники зборів виборців, на яких ухвалювалося рішення про створення ініціативної групи для початку процедури відкликання депутата за народною ініціативою.

Вивчивши докази та заслухавши сторони, суд постановив задовольнити позов Євгена Назаряна. Суд визнав неправомірними дії Херсонської міської виборчої комісії стосовно затвердження перевірки дотримання вимог статей 38-40 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» та підписних листів під час ініціювання відкликання депутата міської ради Євгена Назаряна, і, як наслідок, стосовно складання протоколу про узагальнення підсумків збору підписів (**Догаток 9**). Таке ж рішення суд прийняв щодо депутата Херсонської міської ради Лариси Леонової (**Догаток 10**).

Фактично, суд підтвердив доводи про неможливість застосування Закону, про що йшлося вище.

Нагадаємо також, що з огляду на наявність у Законі зазначених вище прогалин та правову невизначеність під час застосування окремих його положень, Центральна виборча комісія постановою №13 звернулася до Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування для надання роз'яснень стосовно застосування відповідних положень Закону, а також підготовки відповідних змін до законодавчих актів. Про практичну необхідність отримання вказаних роз'яснень та актуальність порушеного питання свідчать також звернення органів ведення Реєстру, територіальних виборчих комісій та виборців, які надходять до Центральної виборчої комісії.

Висновки та пропозиції до розділу

З огляду на поставлену проблему, вбачаємо, що для врегулювання статусу депутата та для рівного представництва в новій редакції Закону необхідно зробити таке:

1. Зі ст. 37 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» прибрати частину п. 3 ч. 1 «невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми», оскільки ст. 38 Закону України «Про місцеві вибори» не вимагала передвиборчих програм від кандидатів.
2. Натомість п. 1 ч. 1 ст. 37 (Підстави для відкликання виборцями обраного ними депутата місцевої ради) викласти у такій редакції: «порушення депутатом місцевої ради після набуття ним своїх повноважень положень Конституції і законів України, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень, що встановлено судом».

3. У ч. 3 ст. 38 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» передбачити обов'язковість публікації в регіональних та / або місцевих ЗМІ інформації про дату, місце та час проведення зборів ініціативної групи з відкликання депутата, або оголошення про такі збори повинне розміщуватись на офіційному сайті відповідної місцевої ради. Як варіант передбачити в цій частині обов'язковість повідомлення ініціативною групою відповідної ради та її виконавчих органів про початок процедури відкликання, а раду зобов'язати публікувати на офіційному сайті повідомлення про початок такої процедури.
4. Доповнити п. 2. ст. 38 (щодо зборів ініціативної групи) вимогою: «Рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосують дві третини виборців, присутніх на зборах».
5. Потрібно будь-яким чином мінімізувати політичний вплив територіальних виборчих комісій шляхом позбавлення їх права перевіряти зібрані підписи. Доручити цей процес органам Державного реєстру виборців, зробивши відповідні законодавчі зміни в їхніх повноваженнях, а також конкретизувати, який саме правоохоронний орган і яким чином потрібно залучати для перевірки 10% зібраних підписів.
6. Внести зміни до Закону України «Про Державний реєстр виборців» та Закону України «Про Національну поліцію» відносно встановлення обов'язку та визначення самої процедури перевірки достовірності відомостей про громадян, що містяться в підписних листах на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою та вибіркової перевірки підписів виборців органами ведення Державного реєстру виборців і органами поліції. Для цього п. 1 ст. 26 Закону України «Про Державний реєстр виборців» викласти у такій редакції: «Під час підготовки до виборів Президента України, народних депутатів України, виборів депутатів Верховної ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад чи сільських, селищних, міських голів, до всеукраїнського або місцевого референдуму та **розгляду питання про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою** персональні дані Реєстру можуть використовувати лише для: **«...проведення перевірки достовірності відомостей про виборців, які брали участь у зборах виборців, на яких схвалена пропозиція про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціати-**

вою, та виборців, які поставили свої підписи у підписних листах на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради...»

А також доповнити п. 3 ст. 29 Закону в частині права виборчої комісії звертатися до органу ведення Реєстру із запитом про: «учасників зборів виборців, на яких схвалено пропозицію про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою, та виборців, які поставили свої підписи на підписних листах на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради».

7. З огляду на запропоновані вище зміни до статті 2 Закону «Про статус депутатів місцевих рад», встановити в Законі, що відкликати депутатів мають право виборці того територіального виборчого округу, в якому обирався депутат, за яким закріплений депутат, а не всього багатомандатного виборчого округу; необхідну кількість встановити на рівні виборчої квоти +1 виборець.

III. АНАЛІЗ СТЕЙКГОЛДЕРІВ ТА ЇХНІЙ ВПЛИВ НА ПРОБЛЕМУ

Стейкголдерів ми умовно поділили на три групи: депутати місцевих рад, міські голови та керівництво партій. Це дозволить співвіднести та проаналізувати бачення проблеми зацікавленими групами і можливі шляхи її вирішення.

Депутати місцевих рад, що є безпосередніми суб'єктами процесу, здебільшого не підтримують ідею запровадження імперативного мандата в тому вигляді, який вигідний партіям, і вважають право партій відкликати своїх депутатів на місцях проявами недемократичності. З усіх опитаних депутатів місцевих рад жоден не підтримав цю ідею, тоді як проти можливості відкликати депутата за народною ініціативою заперечень майже немає, окрім самої процедури.

Депутати майже одногосно заявляють, що надати право відкликання треба виключно мешканцям територіального округу, від якого депутата обирали. Про це кажуть всі опитані депутати міських рад (8 осіб), та майже всі депутати обласних рад (4 з 6 опитаних). При цьому, відповідаючи на питання про проблеми врегулювання статусу депутата місцевої ради, більшість опитаних вказувала на питання територіального округу як на найбільш проблемний аспект, що підводить нас до необхідності внесення змін у законодавство.

Депутат Криворізької міської ради Андрій Немченко («Сила людей») наголошує на необхідності розробки дієвого механізму відкликання не тільки за народною ініціативою, але і партійними організаціями. Втім, підтримки в депутатів місцевих рад, опитаних нами, ця теза не здобула.

Іншої думки з приводу врегулювання статусу депутата місцевої ради має керівництво партійних структур. Питанням, які ми порушували в цьому документі, партії також приділяють увагу.

Активніше інших партій питанням відкликанням депутатів переймалося ВО «Батьківщина». Позиція центрального апарату партії з самого початку була озвучена як заклик місцевим осередкам готуватися до процедури відкликання своїх депутатів з повідомленням про те, що процедура відкликання законна та цілком робоча.

На початку січня партійні організації отримали методичні роз'яснення щодо відкликання депутатів. **(Додаток 2)** У документі детально описано процедуру, але дипломатично пропущено вимогу про перевірку підписів. Народний депутат України Юрій Одарченко вважає, що навіть за чинним Законом можливо провести відкликання, і потрібно мати додатково механізм відкликання партіями. ВО «Батьківщина» закликає колег підтри-

мати законопроект, що дозволить автоматично позбавляти мандата депутата місцевої ради, якого виключили з фракції.

З Юрієм Одарченком згоден і представник ВО «Самопоміч» Олег Лаврик.

«В Україні однозначно потрібен механізм відкликання депутата за народною ініціативою, бо на сьогоднішній день політика стала елементом заробляння грошей, а не представлення інтересів місцевих рад. Як тільки депутати переступають поріг ради, то починають ставати маклерами землі і майна громади, а не представниками інтересів громад. Однозначно механізм потрібен», – вважає він.

При цьому, на думку депутата, має бути не лише ініціатива партії, а спільна ініціатива громадян і партії, щоб не перетворювати це в партійну диктатуру.

Нардеп вважає, що сьогоднішній механізм недосконалий і наводить досвід своєї партії.

«Ми розпочали процедури з відкликання близько 20 депутатів по всій країні. Більшість із них застрягли в судах через неузгодженість різних законів. Треба приймати зміни до Закону, полегшувати процедуру відкликання, це стало б приводом для депутатів задумуватись та діяти на благо громади», – розповів Березюк.

Народний депутат України Денис Силантьєв (Радикальна партія України Олега Ляшка) вважає механізм відкликання за народною ініціативою методом стимуляції і мотивації депутатів місцевих рад, що допоможе виконувати сумлінніше свої передвиборчі обіцянки. Підтримують у РПЛ і введення імперативного мандата як у випадку з парламентом, так і в місцевих радах. Партія готова голосувати за відповідні законопроекти.

Екс-віце-спікер парламенту, а нині депутат Львівської обласної ради Руслан Кошулинський, вважає, що механізм відкликання депутатів місцевих рад виборцями і політичними партіями потрібен однозначно.

У ВО «Свобода» вважають, відсутність механізму відкликання депутатів в Україні (усіх рівнів) дає підстави думати, що політична відповідальність політичних партій відсутня за зміну, наприклад, позиції депутата, зміну його бачення або невиконання програмових засад, з якими він балотувався до органу місцевого самоврядування.

Як бачимо, позиція парламентарів, керівників партійних структур та партійних функціонерів кардинально протилежна до позиції депутатів місцевих рад, і в цьому ми вбачаємо небезпеку дисбалансу системи,

спричинену намаганням диктувати з центру політику на місцях, не розуміючи специфіки та місцевих реалій.

Останньою групою стейкхолдерів ми обрали міських голів, які зацікавлені у відкликанні чи невідкликанні депутатів не менше останніх. Не секрет, що основною причиною намагань відкликати депутатів, про які ми писали вище, є створення в міських радах більшості, орієнтованої на міських голів із залученням окремих депутатів врозріз із бажанням керівників фракцій та парторганізацій. Тому цілком зрозуміло, що міські голови, з якими нам вдалося поспілкуватися, вважають нинішню ситуацію неприпустимою і здебільшого не підтримують ідею запровадження імперативного мандата чи інших механізмів впливу на депутата з боку партійного керівництва.

Це стосується як міст, де вже були спроби провести процедуру відкликання депутата за народною ініціативою, так і міст, де процедуру ще не починали.

Сумський міський голова Олександр Лисенко вважає, що виборці мають впливати на депутата і мати можливість його відкликати, але не за тою процедурою, що існує зараз. У Сумах поки не було ініціатив щодо відкликання. Олександра Лисенка підтримує Херсонський міський голова Володимир Миколаєнко, який вважає, що масові відкликання депутатів – не більше ніж політична гра та залякування невідзвітних партійному керівництву депутатів. Хоча механізм відкликання, на його думку, потрібен, для цього слід «зрозуміти, хто є виборцями цього депутата, і кому він має звітувати». Обидва міських голови згодні, що наявна система місцевих виборів позбавила частину виборців представника, і вважають, що необхідно вирішити цю проблему законодавчо.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Опрацювавши практичний бік справи та спираючись на напрацювання та рекомендації робочої групи при Комітеті, пропонуємо:

1. Статтю 2 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» доповнити пунктом другим у такій редакції: «Не пізніше як на другій сесії депутати міської, районної у місті, районної, обласної ради, обрані у багатомандатних округах, за рішенням відповідної ради / за рішенням місцевих організацій політичних партій, за виборчими списками яких їх було обрано депутатами, закріплюються за відповідними територіальними виборчими округами. Відповідне рішення є невідкладним і не пізніше ніж через 1 робочий день розміщується в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на інформаційних стендах або будь-яким іншим способом доводиться до відома виборців відповідного територіального виборчого округу».
2. В усіх інших статтях використовувати поняття **відповідний територіальний виборчий округ**, представником якого є депутат.
3. Зі ст. 37 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» прибрати частину п. 3 ч. 1 «невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми», оскільки ст. 38 Закону України «Про місцеві вибори» не вимагала передвиборчих програм від кандидатів.
4. Натомість п. 1 ч. 1 ст. 37 (Підстави для відкликання виборцями обраного ними депутата місцевої ради) викласти у такій редакції: «порушення депутатом місцевої ради після набуття ним своїх повноважень положень Конституції і законів України, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень, що встановлено судом».
5. У ч. 3 ст. 38 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» передбачити обов'язковість публікації в регіональних та / або місцевих ЗМІ інформації про дату, місце та час проведення зборів ініціативної групи з відкликання депутата, або оголошення про такі збори повинне розміщуватись на офіційному сайті відповідної місцевої ради. Як варіант передбачити в цій частині обов'язковість повідомлення ініціативною групою відповідної ради та її виконавчих органів про початок процедури від-

кликання, а раду зобов'язати публікувати на офіційному сайті повідомлення про початок такої процедури.

6. Доповнити п 2. ст. 38 (щодо зборів ініціативної групи) вимогою: «Рішення вважається прийнятим, якщо за нього проголосують дві третини виборців, присутніх на зборах».
7. Потрібно будь-яким чином мінімізувати політичний вплив територіальних виборчих комісій шляхом позбавлення їх права перевіряти зібрані підписи. Доручити цей процес органам Державного реєстру виборців, зробивши відповідні законодавчі зміни в їхніх повноваженнях, а також конкретизувати, який саме правоохоронний орган і яким чином потрібно залучати для перевірки 10% зібраних підписів.
8. Внести зміни до Закону України «Про Державний реєстр виборців» та Закону України «Про Національну поліцію» відносно встановлення обов'язку та визначення самої процедури перевірки достовірності відомостей про громадян, що містяться в підписних листах на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою, та вибіркової перевірки підписів виборців органами ведення Державного реєстру виборців і органами поліції. Для цього п. 1 ст. 26 Закону України «Про Державний реєстр виборців» викласти в такій редакції: «Під час підготовки до виборів Президента України, народних депутатів України, виборів депутатів Верховної ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад чи сільських, селищних, міських голів, до всеукраїнського або місцевого референдуму та **розгляду питання про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою** персональні дані Реєстру можуть використовувати лише для: «...проведення перевірки достовірності відомостей про виборців, **які брали участь у зборах виборців, на яких схвалено пропозицію про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою, та виборців, які поставили свої підписи у підписних листах на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради...**»

А також доповнити п. 3 ст. 29 Закону в частині права виборчої комісії звертатися до органу ведення Реєстру із запитом про: «учасників зборів виборців, на яких схвалено пропозицію про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою, та виборців, які поставили свої підписи на підписних листах на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради».

9. З огляду на запропоновані вище зміни до статі 2 Закону «Про статус депутатів місцевих рад», встановити в Законі, що відкликати депутатів мають право виборці того територіального виборчого округу, в якому обирався депутат / за яким закріплений депутат, а не всього багатомандатного виборчого округу; необхідну кількість встановити на рівні виборчої квоти +1 виборець.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Чернецька О.В. Мандат депутата представницького органу місцевого самоврядування та народний суверенітет // Вісник Центральної виборчої комісії. – К., 2014. Вип. 2 (29). – С. 85-88.
2. Краснікова О.В. Конституційна відповідальність в системі захисту правового статусу суб'єктів місцевого самоврядування: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Одеса, 2004.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 39.
4. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. // Офіційний вісник України. – 1997. – № 25.
5. Шаповал В. Суб'єкти конституційного права України: постановка проблем теоретичного визначення // Право України. – 2007. – № 8.
6. Механізми дострокового відкликання депутатів місцевих рад: європейський досвід для України. Аналітична записка. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1897/#sdfootnote4sym>
7. Report on the imperative mandate and similar practices. European commission for democracy through European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Council of Europe. Strasbourg. 16 June 2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)027](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)027)
8. Васильченко С., Горбаль А. Сюрпризи місцевих виборів: що треба знати, щоб не “зламати мозок” // Українська правда. – 30 вересня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/09/30/7083102/>
9. Про звернення до Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0013359-17>



КОРОСТЕНЬСЬКА МІСЬКА РАДА



РІШЕННЯ перша сесія VII скликання друге пленарне засідання

від 03.12.2015 р. №6

Про закріплення за виборчими округами міста Коростеня депутатів міської ради VII скликання, обраних в багатомандатному виборчому окрузі та затвердження графіку прийому громадян депутатами

З метою врахування волевиявлення і захисту інтересів територіальної громади м.Коростеня та виконання доручень виборців, в межах своїх повноважень, керуючись ст.ст.2,10-17 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», ст.26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», міська рада

ВИРІШИЛА:

- 1.Закріпити за виборчими округами міста Коростеня депутатів міської ради VII скликання, обраних у багатомандатному виборчому окрузі. **(Додаток 1)**
- 2.Затвердити графік прийому громадян депутатами Коростенської міської ради VII скликання. **(Додаток 2)**
- 3.Контроль за виконанням рішення покласти на секретаря міської ради Вигівського В.В.

Міський голова

В. Москаленко

Секретар міської ради

В.Вигівський

Начальник відділу організаційного
забезпечення діяльності міської ради

О.Заць

Начальник юридичного відділу

Т.Камінська

МЕТОДИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ВІДКЛИКАННЯ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ ЗА НАРОДНОЮ ІНІЦІАТИВОЮ

Процедура відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою виборців відповідного виборчого округу передбачена Розділом V Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» – надалі за текстом «Закон».

Підставами для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою (ст. 37 Закону) є:

- ◆ порушення ним положень Конституції і законів України, що встановлено судом;
- ◆ пропуск протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин своїх обов'язків депутата місцевої ради у виборчому окрузі, передбачених статтею 10 цього Закону, а саме:
 - 1) підтримувати зв'язок з виборцями, відповідною територіальною громадою, трудовими колективами і громадськими організаціями, які висунули його кандидатом у депутати місцевої ради, а також колективами інших підприємств, установ, організацій, незалежно від форми власності, органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, розташованими на відповідній території;
 - 2) не рідше одного разу на півріччя інформувати виборців про роботу місцевої ради та її органів, про виконання планів і програм економічного і соціального розвитку, інших місцевих програм, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборців;
 - 3) брати участь у громадських слуханнях з питань, що стосуються його виборчого округу, в організації виконання рішень ради та її органів, доручень виборців, у масових заходах, що проводяться органами місцевого самоврядування на території громади або виборчого округу;
 - 4) вивчати громадську думку; вивчати потреби територіальної гро-

- мади, інформувати про них раду та її органи, брати безпосередню участь у їх вирішенні;
- 5) визначити і оприлюднити дні, години та місце прийому виборців, інших громадян; вести регулярний, не рідше одного разу на місяць, прийом виборців, розглядати пропозиції, звернення, заяви і скарги членів територіальної громади, вживати заходів щодо забезпечення їх оперативного вирішення.
- ◆ невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми, невиконання депутатом місцевої ради передбачених статтею 16 цього Закону зобов'язань звітувати перед виборцями та проводити зустрічі з ними.

Пропозиція про відкликання депутата місцевої ради вноситься **не раніше ніж через рік** з моменту набуття таких повноважень (ч.1 ст. 38 Закону).

Право вносити таку пропозицію мають дієздатні громадяни України, які **є виборцями відповідного виборчого округу** відповідно до Реєстру виборців (ч. 1 ст. 38 Закону).

Процедуру відкликання депутата місцевої ради можна розподілити на декілька етапів:

1. Внесення пропозиції

Внесення пропозиції щодо відкликання депутата місцевої ради приймається у вигляді Рішення зборів виборців відповідного виборчого округу.

За **два дні** до моменту проведення зборів виборців, обов'язково повідомляються регіональні та / або місцеві ЗМІ про дату, час та місце проведення таких зборів та гарантується безперешкодний доступ на збори виборців. (ч. 3 ст. 38 Закону).

- ◆ збори виборців відповідного виборчого округу поводяться у кількості не меншій, ніж встановлено ч. 2 ст. 38 Закону для відповідної ради:
 - 1) для відкликання депутата сільської, селищної ради – **30 осіб**;
 - 2) для відкликання депутата міської ради міста районного значення – **100 осіб**;
 - 3) для відкликання депутата міської ради міста обласного значення та районної у місті ради – **300 осіб**;

- 4) для відкликання депутата районної ради – **150 осіб**;
 - 5) для відкликання депутата обласної, Київської, Севастопольської міської ради – **400 осіб**.
- ◆ на зборах обирається головуючий та секретар, який веде **Протокол зборів**. У протоколі зборів виборців зазначається зміст звернення виборців про відкликання депутата місцевої ради, зміст обговорення, прийняте рішення про внесення пропозиції щодо відкликання депутата місцевої ради, персональний склад ініціативної групи, відомості про особу, визначену бути офіційним представником ініціативної групи, а також про встановлену форму підписного листа для збирання підписів на підтримку ініціативи про відкликання депутата місцевої ради (далі – підписний лист). Протокол підписується головуючим на зборах та секретарем зборів (ч. 4 ст. 38 Закону).

Обов'язковими додатками до Протоколу зборів є:

1. **Перелік учасників зборів**, у якому зазначаються: прізвище, власне ім'я (усі власні імена) та по батькові (за наявності), число, місяць і рік народження, відомості про громадянство, серію та номер паспорта громадянина України (тимчасового посвідчення громадянина України для осіб, недавно прийнятих до громадянства України), адресу місця проживання, засоби зв'язку (контактний телефон), що за свідчуються підписом кожного учасника зборів (ч. 4 ст. 38 Закону).
2. **Власноруч написані заяви на згоду осіб на входження до ініціативної групи** (ч. 5 ст. 38 Закону).
3. **Власноруч написана заява** відповідної особи **про згоду бути офіційним представником** ініціативної групи (ч.5 ст. 38 Закону).
4. **Зразок підписного листа**, форма якого встановлюється зборами виборців (ч. 4 ст. 38 Закону).

Підписний лист повинен містити (ч. 3 ст. 40 Закону):

- ◆ дату проведення зборів щодо відкликання депутата,
- ◆ порядковий номер підписного листа,
- ◆ зазначення адміністративно-територіальної одиниці, де збираються підписи (повну назву села, селища, міста (територіальної громади), у якому проводиться збір підписів, а також району, області, до складу яких вона входить),

- ◆ назву місцевої ради, до складу якої обрано депутата,
- ◆ прізвище депутата, власне ім'я (усі власні імена) та по батькові (за наявності),
- ◆ дату набуття депутатом повноважень,
- ◆ відомості про суб'єкта висування депутата (відповідна місцева організація партії чи шляхом самовисування),
- ◆ членом якої депутатської фракції (групи) чи позафракційним є депутат,
- ◆ інформація про члена ініціативної групи, який збирає підписи (прізвище, власне ім'я (усі власні імена) та по батькові (за наявності), місце роботи і адресу місця проживання).
- ◆ **дані про виборців, які підтримали пропозицію про відкликання депутата місцевої ради:**
 - порядковий номер виборця у підписному листі,
 - прізвище, власне ім'я (усі власні імена) та по батькові (за наявності),
 - число, місяць і рік народження,
 - відомості про громадянство,
 - серію та номер паспорта громадянина України (тимчасового посвідчення громадянина України для осіб, недавно прийнятих до громадянства України),
 - адресу місця проживання,
 - дату підписання,
 - а також особистий підпис виборця.

Застереження (ч. 4 ст. 38 Закону): *Забороняється проводити збори виборців в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, в місцях видачі заробітної плати, пенсії, допомоги, стипендії, інших соціальних виплат, надання благодійної допомоги.*

2. Утворення ініціативної групи (абз. 2 ч. 3 ст. 38 Закону)

В разі прийняття на зборах виборців Рішення щодо відкликання депутата місцевої ради достатньою кількістю голосів виборців, на цих зборах утворюється ініціативна група для збирання підписів виборців відповідного округу на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради та затверджується її персональний склад.

Законом передбачено вимоги до кількісного та персонального складу ініціативної групи:

- 1) сільської, селищної, міської (міста районного значення) ради – **не менше 10 осіб**;
- 2) районної, міської (міста обласного значення), районної в місті ради – **не менше 50 осіб**;
- 3) обласної, Київської, Севастопольської міської ради – **не менше 100 осіб**.

Членами ініціативної групи можуть бути тільки виборці відповідного виборчого округу.

Також, на зборах обирається **офіційний представник** ініціативної групи (ч. 4 ст. 38 Закону).

Особи, які включаються до складу ініціативної групи та її офіційний представник надають власноруч написані заяви про їх згоду на входження до її складу, а також письмову заяву про згоду визначеної особи бути офіційним представником ініціативної групи та копії 1 та 2 сторінок паспорту громадянина України та сторінок паспорту де зазначено відомості про місце проживання (реєстрації) (ч. 5 ст. 38 Закону).

Заява повинна містити:

1. прізвище, власне ім'я (усі власні імена) та по батькові (за наявності);
2. число, місяць і рік народження;
3. відомості про громадянство;
4. серію та номер паспорта громадянина України (тимчасового посвідчення громадянина України для осіб, недавно прийнятих до громадянства України);
5. адресу місця проживання;
6. місце роботи;
7. посаду;
8. засоби зв'язку (контактний телефон).

Застереження: *Не можуть входити до складу ініціативної групи або бути офіційним представником ініціативної групи, – посадові та службові особи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військовослужбовці, судді, працівники судів та правоохоронних органів (ч. 6 ст. 38 Закону).*

Особа, визначена **офіційним представником** ініціативної групи, в **триденний строк** після проведення зборів виборців повідомляє відпо-

відну територіальну виборчу комісію про факт проведення зборів (**ч. 1 ст. 39 Закону**).

До повідомлення додається витяг з Протоколу зборів, у якому зазначається:

- ◆ зміст звернення виборців про відкликання депутата місцевої ради;
- ◆ зміст обговорення, прийняте рішення про внесення пропозиції щодо відкликання депутата місцевої ради;
- ◆ персональний склад ініціативної групи.

Зобов'язання ТВК (ч. 1 ст. 39 Закону): Голова, а у разі його відсутності – заступник голови, а у разі відсутності голови та його заступника – секретар територіальної виборчої комісії на наступний день з дня одержання повідомлення щодо проведення зборів виборців, **інформує** депутата, відповідні місцеву організацію партії, партію (у разі якщо депутат був обраний шляхом висування його місцевою організацією партії) та місцеву раду.

3. Підтримка пропозиції (збір підписів)

Ініціативна група має право виготовляти будь-яку кількість підписних листів з дотриманням встановленої форми підписного листа (ст. 40 Закону).

На підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради, обраного в **одномандатному** виборчому окрузі, має бути зібрано підписи у кількості, **що є більшою половиною кількості виборців, які взяли участь у голосуванні на відповідних місцевих виборах** в одномандатному виборчому окрузі, у якому був обраний депутат.

На підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради, обраного у **багатомандатному** виборчому окрузі, має бути зібрана така кількість підписів у відповідному багатомандатному виборчому окрузі, що є більшою виборчої квоти, яка була визначена у відповідному багатомандатному виборчому окрузі під час проведення виборів депутатів місцевої ради згідно із законом про місцеві вибори, але не меншою ніж кількість голосів, поданих за відповідну місцеву організацію партії у відповідному територіальному виборчому окрузі на місцевих виборах, за результатами яких він був обраний депутатом.

4. Час на збір підписів

З дня, наступного за днем повідомлення територіальної виборчої комісії про створення ініціативної групи, починається збір підписів на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою, який проводиться у строки (ч. 2 ст. 41 Закону):

- 1) у разі відкликання депутата сільської, селищної, міської (міста районного значення) ради – **десять днів**;
- 2) у разі відкликання депутата районної, міської (міста обласного значення), районної в місті ради – **двадцять днів**;
- 3) у разі відкликання депутата обласної, Київської, Севастопольської міської ради – **тридцять днів**.

Член ініціативної групи, який збирає підписи виборців, до початку їх збирання повинен власноручно внести до підписного листа відомості про себе як виборця (ч. 4 ст. 40 Закону).

Виборець, який підтримує вимогу щодо відкликання депутата, **власноручно** на підписному листі зазначає (абз. 2 ч. 4 ст. 40 Закону):

1. своє прізвище, власне ім'я (усі власні імена) та по батькові (за наявності),
2. число, місяць і рік народження,
3. відомості про громадянство,
4. серію та номер паспорта громадянина України (тимчасового посвідчення громадянина України для осіб, недавно прийнятих до громадянства України),
5. адресу місця проживання,
6. ставить на підписному листі дату підписання
7. проставляє свій підпис.

Забороняється (ч. 5-7 ст. 40 Закону):

1. збирати підписи в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях (крім партійних організацій), у місцях видачі заробітної плати, пенсій, допомоги, стипендій, інших соціальних виплат, надання благодійної допомоги.

2. участь посадових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування у збиранні підписів виборців на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради.

3. платити коштами, товарами або послугами за підписи на під-

тримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради, а також перешкоджати виборцю у підтримці цієї пропозиції.

5. Перевірка підписів ТВК

Після завершення збирання підписів, але не пізніше дня закінчення строку збору підписів, передбаченого частиною другої статті 40 цього Закону, **заповнені підписні листи збираються офіційним представником ініціативної групи, прошиваються та скріплюються підписами офіційного представника та не менше трьох членів ініціативної групи із зазначенням кількості зібраних підписів та не пізніш як на другий день разом з протоколом зборів виборців, що утворили відповідну ініціативну групу, передаються до відповідної територіальної виборчої комісії** (ч. 1 ст. 41 Закону).

Голова, а у разі його відсутності – заступник голови, а у разі відсутності голови та його заступника – секретар територіальної виборчої комісії, не пізніше наступного дня з дня отримання підписних листів та протоколу зборів виборців, скликає засідання комісії для організації перевірки отриманих матеріалів (ч. 2 ст. 41 Закону).

На цьому засіданні територіальна виборча комісія перевіряє дотримання вимог статей 38-40 Закону при ініціюванні відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою, правильність оформлення підписних листів, кількість підписів, що встановлена частиною першою статті 40 Закону, а також із залученням органів ведення Державного реєстру виборців здійснює перевірку достовірності відомостей про громадян, що містяться в підписних листах, та із залученням правоохоронних органів – вибірково перевірку їхніх підписів (не менше 10 відсотків від загальної кількості) у такі строки (ч. 2 ст. 41 Закону):

- 1) у разі відкликання депутата сільської, селищної, міської (міста районного значення) ради – протягом десяти днів з дня отримання матеріалів;
- 2) у разі відкликання депутата районної, міської (міста обласного значення), районної в місті ради – протягом двадцяти днів з дня отримання матеріалів;
- 3) у разі відкликання депутата обласної, Київської, Севастопольської міської ради – протягом тридцяти днів з дня отримання матеріалів.

Не враховуються підписи окремих виборців (ч. 3 ст. 41 Закону):

- 1) у разі відсутності у підписному листі всіх або окремих відомостей

- про виборця, який підтримує своїм підписом відкликання депутата місцевої ради, передбачених формою підписного листа, а також виявлення недостовірних відомостей про виборця;
- 2) записи та підписи, вчинені замість виборця іншою особою;
 - 3) вчинені особою, яка не є виборцем відповідного багатомандатного, одномандатного виборчого округу або на день вчинення підпису не мала права голосу;
 - 4) якщо підписи вчинені виборцем декілька разів;
 - 5) якщо підпис вчинено виборцем з порушенням встановленого цим Законом строку.

Не враховуються підписні листи (ч. 4 ст. 41 Закону):

- 1) якщо підписи виборців зібрані особою, яка не є членом відповідної ініціативної групи та / або на день збору підписів не мала права голосу;
- 2) у яких відсутні відомості або які містять недостовірні відомості про особу, яка збирала підписи виборців;
- 3) у яких підписи громадян України зібрані у місцях, визначених частиною п'ятою статті 40 цього Закону;
- 4) які не відповідають встановленій формі.

За результатами перевірки територіальна виборча комісія (ТВК) узагальнює підсумки збору підписів на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради, про що складається відповідний протокол.

6. Рішення ТВК/партії

Якщо при ініціюванні відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою дотримано вимоги статей 38-40 Закону, оформлення підписних листів та кількість підписів виборців, які підтримують пропозицію про відкликання депутата місцевої ради, відповідає вимогам цього Закону, територіальна виборча комісія **приймає рішення про відкликання депутата за народною ініціативою** (у разі якщо депутат був обраний шляхом самовисування) або про звернення до вищого керівного органу партії, місцева організація якої висувала відповідного депутата, щодо відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою

(ч. 5 ст. 41 Закону).

Якщо при ініціюванні відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою не дотримано вимоги статей 38-40 цього Закону та / або оформлення підписних листів або кількість підписів виборців, які підтримують пропозицію про відкликання депутата місцевої ради, не відповідає вимогам цього Закону та / або ініціативна група у встановлені цим Законом строки не подала до територіальної виборчої комісії підписні листи та протокол зборів виборців або подала їх після спливу встановлених строків, відповідна територіальна виборча комісія **приймає рішення про припинення ініціативи щодо відкликання депутата місцевої ради**

(ч. 6 ст. 41 Закону).

Вищий керівний орган партії відповідно до статуту партії розглядає звернення територіальної виборчої комісії щодо відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою та **приймає рішення про відкликання такого депутата** за народною ініціативою **або про відмову в задоволенні цієї ініціативи**

(ч. 7 ст. 41 Закону).

Рішення вищого керівного органу партії, прийняте відповідно до її статуту, передається до відповідної територіальної виборчої комісії, яка інформує про зміст рішення ініціативну групу

(ч. 8 ст. 41 Закону).

Рішення, дії або бездіяльність виборчої комісії, окремих осіб, які входять до її складу, можуть бути **оскаржені** в порядку, встановленому законом про місцеві вибори

(ст. 46 Закону).

Питання про відкликання депутата місцевої ради може бути порушено **повторно** у порядку, встановленому цим Законом, у будь-який час

(ст. 47 Закону)

7. Заміщення депутата

На підставі рішення вищого керівного органу партії про відкликання депутата, обраного шляхом висування місцевою організацією партії, за народною ініціативою, а у випадку якщо депутат був обраний шляхом самовисування, – на підставі свого рішення, передбаченого частиною шостою цієї статті, відповідна територіальна виборча комісія **не пізніше як на п'ятий день з дня отримання/прийняття відповідного рішення** зобов'язана у порядку, передбаченому законом про місцеві вибори, **визнати обраним депутатом наступного за черговістю кандидата у депутати від місцевої організації партії** або призначити проміжні вибори депутата у відповідному одномандатному виборчому окрузі (ч. 9 ст. 41 Закону).



справа № 208/1574/17
№ провадження 2-а/208/164/17

УХВАЛА

29 березня 2017 р.

м. Кам'янське

Суддя Заводського районного суду м.Дніпродзержинська Дніпропетровської області ОСОБА_1, розглянувши заяву ОСОБА_2 про забезпечення адміністративного позову у справі за адміністративним позовом ОСОБА_2 до Кам'янської міської виборчої комісії Дніпропетровської області про визнання протиправним та скасування постанови Кам'янської міської виборчої комісії Дніпропетровської області № 7 від 19 березня 2017 року, –

встановив:

Депутат Кам'янської міської ради ОСОБА_2 звернувся до суду із адміністративним позовом до Кам'янської міської виборчої комісії Дніпропетровської області про визнання протиправним та скасування постанови Кам'янської міської виборчої комісії Дніпропетровської області № 7 від 19 березня 2017 року.

У своєму позові позивач просить суд визнати протиправною та скасувати постанову Кам'янської міської виборчої комісії Дніпропетровської області № 7 від 19 березня 2017 року про дострокове припинення повноважень депутата міської ради VII скликання ОСОБА_2 на підставі його відкликання виборцями.

Позивач, в якості забезпечення позову, надав суду заяву, у якій просить суд забезпечити позов, шляхом зупинення дії постанови Кам'янської міської виборчої комісії Дніпропетровської області № 7 від 19 березня 2017 року про дострокове припинення повноважень депутата міської ради VII скликання ОСОБА_2 на підставі його відкликання виборцями до набрання законної сили рішенням суду у даній справі.

Розглянувши наведені позивачем доводи та докази, додані до позову, вважаю, що заява позивача підлягає задоволенню з таких підстав.

Питання вжиття заходів забезпечення адміністративного позову, а саме підстави, порядок вжиття заходів забезпечення адміністративного позову, способи забезпечення позову врегульовані статтями 117, 118 КАС України.

На підставі ч. 1 ст. 117 КАС України, суд за клопотанням позивача або з власної ініціативи може постановити ухвалу про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову, якщо існує очевидна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі, або захист цих прав, свобод та інтересів стане неможливим без вжиття таких заходів, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, а також якщо очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

З аналізу даної правової норми вбачаються чотири окремі підстави для забезпечення позову: очевидна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі. Очевидність небезпеки полягає в тому, що з високим ступенем вірогідності можуть настати такі дії або події, які безумовно призведуть до порушення прав та інтересів позивача; неможливість захисту прав, свобод та інтересів без вжиття таких заходів; якщо для відновлення прав необхідно буде докласти значних зусиль та витрат. Рішення, дії чи бездіяльність мають очевидні ознаки протиправності, якщо вони істотно суперечать чинному законодавству.

Таким чином, згідно з частинами 3 та 4 статті 117 КАС України забезпечення позову в адміністративних справах допускається лише у двох формах: 1) зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржується; 2) заборони вчиняти певні дії. Наведений перелік підстав забезпечення позову є вичерпним.

Згідно з ч. 1 ст. 118 КАС України, клопотання про забезпечення адміністративного позову розглядається не пізніше наступного дня після його одержання й у разі обґрунтованості та терміновості вирішується ухвалою негайно без повідомлення відповідача та інших осіб, які беруть участь у справі.

Подання адміністративного позову, а також відкриття провадження в адміністративній справі не зупиняють дію оскаржуваного рішення суб'єкта владних повноважень, але суд у порядку забезпечення адміні-

стративного позову може відповідною ухвалою зупинити дію рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються. Ухвала негайно надсилається до суб'єкта владних повноважень, що прийняв рішення, та є обов'язковою для виконання.

Таким чином, обов'язковою умовою для застосування судом заходів забезпечення адміністративного позову є надання заявником доказів: існування очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі; неможливості без вжиття таких заходів захистити ці права, свободи та інтереси; необхідності докладення значних зусиль та витрат для їх відновлення; очевидності ознак протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень.

Згідно з ч. 9 статті 41 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», на підставі рішення вищого керівного органу партії про відкликання депутата, обраного шляхом висування місцевою організацією партії, за народною ініціативою, а у випадку якщо депутат був обраний шляхом самовисування, – на підставі свого рішення, передбаченого частиною шостою цієї статті, відповідна територіальна виборча комісія не пізніше як на п'ятий день з дня отримання/прийняття відповідного рішення зобов'язана у порядку, передбаченому законом про місцеві вибори, визнати обраним депутатом наступного за черговістю кандидата у депутати від місцевої організації партії або призначити проміжні вибори депутата у відповідному одномандатному виборчому окрузі».

Оскільки правомірність постанови Кам'янської міської виборчої комісії Дніпропетровської області № 7 від 19 березня 2017 року про дострокове припинення повноважень депутата міської ради VII скликання ОСОБА_2 підлягає дослідженню лише під час судового вирішення справи, а дії та рішення відповідача щодо припинення повноважень позивача та рішення щодо визнання обраним депутатом наступного за черговістю кандидата у депутати від місцевої організації партії не лише можуть утруднити, але й унеможливити виконання ймовірного судового рішення по справі.

Невжиття заходів забезпечення адміністративного позову може мати наслідком заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача, що відповідає меті застосування правового інституту забезпечення позову. Заходи забезпечення адміністративного позову відповідають предмету адміністративного позову та, водночас, вжиття таких заходів не зумовлює фактичного вирішення спору по суті, а спрямоване лише на збереження існуючого становища до розгляду справи по суті.

Враховуючи викладене та зважаючи на те, що позивачем обґрунтовано те, що існує очевидна небезпека заподіяння шкоди його правам, свободам та інтересам до ухвалення рішення по адміністративній справі, та захист цих прав, свобод та інтересів є неможливим без вжиття таких заходів, а тому є підстави для забезпечення адміністративного позову шляхом зупинення дії постанови Кам'янської міської виборчої комісії Дніпропетровської області № 7 від 19 березня 2017 року про дострокове припинення повноважень депутата міської ради VII скликання ОСОБА_2 на підставі його відкликання виборцями до набрання законної сили рішенням суду у даній справі.

Керуючись ст.ст. 117, 118, 158-160, 165 Кодексу Адміністративного Судочинства України, суд, -

ухвалив:

Заяву ОСОБА_2 про забезпечення адміністративного позову у справі за адміністративним позовом ОСОБА_2 до Кам'янської міської виборчої комісії Дніпропетровської області про визнання протиправним та скасування постанови Кам'янської міської виборчої комісії Дніпропетровської області № 7 від 19 березня 2017 року задовольнити.

З метою забезпечення адміністративного позову ОСОБА_2 до Кам'янської міської виборчої комісії Дніпропетровської області про визнання протиправним та скасування постанови Кам'янської міської виборчої комісії Дніпропетровської області № 7 від 19 березня 2017 року, зупинити дію постанови Кам'янської міської виборчої комісії Дніпропетровської області № 7 від 19 березня 2017 року про дострокове припинення повноважень депутата міської ради VII скликання ОСОБА_2 на підставі його відкликання виборцями, до набрання законної сили рішенням суду у даній справі.

Оскарження ухвали про забезпечення позову не зупиняє її виконання, а також не перешкоджає подальшому розгляду справи.

Апеляційна скарга подається до адміністративного суду апеляційної інстанції через суд першої інстанції, який ухвалив оскаржуване судове рішення. Копія апеляційної скарги одночасно надсилається особою, яка її подає, до суду апеляційної інстанції.

Апеляційна скарга на ухвалу суду першої інстанції подається протягом п'яти днів з дня проголошення ухвали. Якщо ухвалу було постановлено у письмовому провадженні або без виклику особи, яка її оскаржує, апеляційна скарга подається протягом п'яти днів з дня отримання копії ухвали.

Суддя

Похваліта С. М.



ПАРТІЯ «БЛОК ПЕТРА ПОРОШЕНКА «СОЛІДАРНІСТЬ»

вул. Лаврська, 16, м. Київ, 01015, Україна, тел./факс: +38044 351-75-33, www.solidarlist.ua, ідентифікаційний код 21715714

**Р І Ш Е Н Н Я № 3-ПД
XII ПОЗАЧЕРГОВОГО З'ЇЗДУ
ПАРТІЇ «БЛОК ПЕТРА ПОРОШЕНКА «СОЛІДАРНІСТЬ»
(десятий етап)**

м. Київ

«17» березня 2017 року

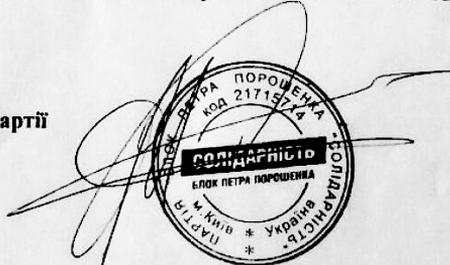
**Про звернення територіальної виборчої комісії
щодо відкликання депутата місцевої ради**

Розглянувши звернення Кам'янської міської виборчої комісії Дніпропетровської області щодо відкликання депутата Кам'янської міської ради VII скликання Литвиненка Юрія Івановича, обраного від Дніпродзержинської міської організації Партії (перейменована на Кам'янську міську організацію Партії), на підставі частин сьомої та восьмої статті 41 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», керуючись підпунктами 6.1.1, 6.1.3 та 6.1.8 Статуту Партії, XII Позачерговий З'їзд ПАРТІЇ «БЛОК ПЕТРА ПОРОШЕНКА «СОЛІДАРНІСТЬ»

В І Р І Ш И В :

1. Відкликати депутата Кам'янської міської ради VII скликання Литвиненка Юрія Івановича, обраного від Дніпродзержинської міської організації Партії (перейменована на Кам'янську міську організацію Партії), за народною ініціативою.
2. Доручити Керівнику Секретаріату забезпечити виконання вимог законодавства України в частині подання до Кам'янської міської виборчої комісії Дніпропетровської області рішення вищого керівного органу Партії, прийнятого за результатами розгляду звернення Кам'янської міської виборчої комісії Дніпропетровської області щодо відкликання депутата Кам'янської міської ради VII скликання Литвиненка Юрія Івановича.

Керівник Секретаріату Партії



М.В. Саврасов

Категорія справи №210/2289/17: **Адміністративні справи; Справи зі спорів з приводу забезпечення реалізації конституційних прав особи, а також реалізації статусу депутата представницького органу влади, організації діяльності цих органів, зокрема зі спорів щодо:**

Надіслано судом: **27.06.2017.**

Зареєстровано: **30.06.2017.**

Оприлюднено: **04.07.2017.**



**ДЗЕРЖИНСЬКИЙ РАЙОННИЙ СУД МІСТА ОСОБА_1
ДНІПРОПЕТРОВСЬКОЇ ОБЛАСТІ**

Справа № 210/2289/17

Провадження № 2-а/210/117/17

ПОСТАНОВА

іменем України

«23» червня 2017 р.

Держинський районний суд міста Кривого Рогу Дніпропетровської області у складі:

головуючого судді Скотар Р.Є.,

за участю секретаря Лейбенко В.В.,

за участю сторін:

представник позивача ОСОБА_2,

представники відповідача ОСОБА_3, ОСОБА_4,

розглянувши у відкритому судовому засіданні об'єднане провадження за адміністративним позовом депутатів Криворізької міської ради ОСОБА_5, ОСОБА_6 та ОСОБА_7 до Криворізької міської виборчої комісії Дніпропетровської області про визнання протиправним та скасування постанов Криворізької міської виборчої комісії Дніпропетровської області №23, № 18, № 21 від 31 травня 2017 року,

ВСТАНОВИВ:

Позивачі – ОСОБА_5, ОСОБА_6 та ОСОБА_7 звернулися до суду з позовом до Криворізької міської виборчої комісії Дніпропетровської

області, в якому просили визнати дії та рішення Криворізької міської виборчої комісії Дніпропетровської області протиправними, та визнати нечинними постанови № 23, № 18, № 21 від 31 травня 2017 року про звернення до вищого керівного органу партії ВО «Батьківщина» щодо відкликання депутатів Криворізької міської ради ОСОБА_5, ОСОБА_6 та ОСОБА_7 за народною ініціативою.

В обґрунтуванні позову зазначено, що під час проведення Криворізькою міською виборчою комісією Дніпропетровської області засідання та прийняття Постанов №23, № 18, № 21 від 31 травня 2017 року, з питання організації перевірки документації щодо відкликання депутатів Криворізької міської ради ОСОБА_5, ОСОБА_6 та ОСОБА_7 за народною ініціативою, було порушено передбачений законом порядок відкликання депутатів місцевої ради за народною ініціативою та відсутні правові підстави для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою, у зв'язку з чим були прийнято протиправне рішення та винесено відповідні постанови №23, № 18, № 21 від 31 травня 2017 року про звернення до вищого керівного органу партії ВО «Батьківщина» щодо відкликання депутатів Криворізької міської ради ОСОБА_5, ОСОБА_6 та ОСОБА_7 за народною ініціативою.

Представник позивачів в судовому засіданні позовні вимоги підтримав, просив позов задовольнити.

Представники відповідача в судовому засіданні просили відмовити у задоволенні позовних вимог в повному обсязі, пояснили, що прийняті Криворізькою міською виборчою комісією Дніпропетровської області постанови №23, № 18, № 21 від 31 травня 2017 року про звернення до вищого керівного органу партії ВО «Батьківщина» щодо відкликання депутатів Криворізької міської ради ОСОБА_5, ОСОБА_6 та ОСОБА_7 за народною ініціативою, з дотриманням вимог Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», є правомірними та такими, що не підлягають скасуванню.

Дослідивши матеріали справи, вислухавши пояснення представника позивачів та представників відповідача, суд приходять до таких висновків.

Відповідно до Постанови Криворізької міської виборчої комісії Дніпропетровської області №18 від 31 травня 2017 року:

27.04.2017 року офіційний представник ініціативної групи з трьома представниками ініціативної групи передав до Криворізької міської виборчої комісії повний пакет оригіналів документів для відкликання депутата Криворізької міської ради ОСОБА_6 за народною ініціати-

вою, у якому були: протокол зборів виборців, зразок форми підписного листа, перелік учасників зборів, письмові заяви про згоду особи бути представником офіційної групи, підписні листи з 3889 підписами виборців (виборча квота 2447 підписи) на підтримку пропозиції про відкликання депутата Криворізької міської ради ОСОБА_6 за народною ініціативою (вх.№624)

28.04.2017 року Криворізькою міською виборчою комісією була прийнята постанова №14, у якій зазначено, що комісія на засіданні перевірила надані документи від ініціативної групи на вимогу ст.38-40 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», відповідно до якої було залучено орган ведення Державного реєстру виборців для перевірки достовірності відомостей про громадян, що містяться в підписних листах та Криворізький відділ поліції ГУНП в Дніпропетровській області для перевірки підписів згідно з ч. 2 статті 41 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

Після закінчення 20 денного строку, який передбачений частиною 2 статті 41 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», жодних зауважень з боку Державного реєстру виборців та Криворізького відділу поліції ГУНП в Дніпропетровській області не було надано.

Враховуючи вищевикладене, Криворізька міська виборча комісія постановила:

1. Звернутися до вищого керівного органу партії ВО «Батьківщина», місцева організація якої висунула депутата Криворізької міської ради ОСОБА_6, щодо відкликання депутата Криворізької міської ради ОСОБА_6 за народною ініціативою.

2. Направити постанову про звернення до вищого керівного органу партії ВО «Батьківщина», щодо відкликання депутата Криворізької міської ради ОСОБА_6 за народною ініціативою.

3. Постанову оприлюднити на сайті Криворізької міської ради (т. 1, а.с. 18).

Відповідно до Постанови Криворізької міської виборчої комісії Дніпропетровської області №23 від 31 травня 2017 року:

27.04.2017 року офіційний представник ініціативної групи з трьома представниками ініціативної групи передав до Криворізької міської виборчої комісії повний пакет оригіналів документів для відкликання депутата Криворізької міської ради ОСОБА_5. за народною ініціативою, у якому були: протокол зборів виборців, зразок форми підписного листа, перелік учасників зборів, письмові заяви про згоду особи бути пред-

ставником офіційної групи, підписні листи з 3917 підписами виборців (виборча квота 2447 підписи) на підтримку пропозиції про відкликання депутата Криворізької міської ради ОСОБА_5 за народною ініціативою (вх.№625)

28.04.2017 року Криворізькою міською виборчою комісією була прийнята постанова №7, у якій зазначено, що комісія на засіданні перевірила надані документи від ініціативної групи на вимогу ст. 38-40 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», відповідно до якої було залучено орган ведення Державного реєстру виборців для перевірки достовірності відомостей про громадян, що містяться в підписних листах та Криворізький відділ поліції ГУНП в Дніпропетровській області для перевірки підписів згідно з ч. 2 статті 41 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

Після закінчення 20 денного строку, який передбачений частиною 2 статті 41 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», жодних зауважень з боку Державного реєстру виборців та Криворізького відділу поліції ГУНП в Дніпропетровській області не було надано.

Враховуючи вищевикладене, Криворізька міська виборча комісія постановила:

1. Звернутися до вищого керівного органу партії ВО «Батьківщина», місцева організація якої висунула депутата Криворізької міської ради ОСОБА_5, щодо відкликання депутата Криворізької міської ради ОСОБА_5 за народною ініціативою.

2. Направити постанову про звернення до вищого керівного органу партії ВО «Батьківщина», щодо відкликання депутата Криворізької міської ради ОСОБА_5 за народною ініціативою.

3. Постанову оприлюднити на сайті Криворізької міської ради (т. 2, а.с. 18).

Відповідно до Постанови Криворізької міської виборчої комісії Дніпропетровської області №21 від 31 травня 2017 року:

27.04.2017 року офіційний представник ініціативної групи з трьома представниками ініціативної групи передав до Криворізької міської виборчої комісії повний пакет оригіналів документів для відкликання депутата Криворізької міської ради ОСОБА_7 за народною ініціативою, у якому були: протокол зборів виборців, зразок форми підписного листа, перелік учасників зборів, письмові заяви про згоду особи бути представником офіційної групи, підписні листи з 3916 підписами виборців (виборча квота 2447 підписи) на підтримку пропозиції про відкликан-

ня депутата Криворізької міської ради ОСОБА_7 за народною ініціативою (вх.№622)

28.04.2017 року Криворізькою міською виборчою комісією була прийнята постанова №17, у якій зазначено, що комісія на засіданні перевірила надані документи від ініціативної групи на вимогу ст.38-40 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», відповідно до якої було залучено орган ведення Державного реєстру виборців для перевірки достовірності відомостей про громадян, що містяться в підписних листах та Криворізький відділ поліції ГУНП в Дніпропетровській області для перевірки підписів згідно з ч. 2 статті 41 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

Після закінчення 20-денного строку, який передбачений частиною 2 статті 41 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», жодних зауважень з боку Державного реєстру виборців та Криворізького відділу поліції ГУНП в Дніпропетровській області не було надано.

Враховуючи вищевикладене, Криворізька міська виборча комісія постановила:

1. Звернутися до вищого керівного органу партії ВО «Батьківщина», місцева організація якої висунула депутата Криворізької міської ради ОСОБА_7, щодо відкликання депутата Криворізької міської ради ОСОБА_7 за народною ініціативою.

2. Направити постанову про звернення до вищого керівного органу партії ВО «Батьківщина», щодо відкликання депутата Криворізької міської ради ОСОБА_7 за народною ініціативою.

3. Постанову оприлюднити на сайті Криворізької міської ради (т. 3, а.с.18).

У відповідності до статті 41 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», після завершення збирання підписів, але не пізніше дня закінчення строку збору підписів, передбаченого частиною другої статті 40 цього Закону, заповнені підписні листи збираються офіційним представником ініціативної групи, прошиваються та скріплюються підписами офіційного представника та не менше трьох членів ініціативної групи із зазначенням кількості зібраних підписів та не пізніш як на другий день разом з протоколом зборів виборців, що утворили відповідну ініціативну групу, передаються до відповідної територіальної виборчої комісії.

Голова, а у разі його відсутності – заступник голови, а у разі відсутності голови та його заступника – секретар територіальної виборчої комісії, не пізніше наступного дня з дня отримання підписних листів та прото-

колу зборів виборців, скликає засідання комісії для організації перевірки отриманих матеріалів.

На цьому засіданні територіальна виборча комісія перевіряє дотримання вимог статей 38-40 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад», при ініціюванні відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою, правильність оформлення підписних листів, кількість підписів, що встановлена частиною першою статті 40 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад», а також із залученням органів ведення Державного реєстру виборців здійснює перевірку достовірності відомостей про громадян, що містяться в підписних листах, та із залученням правоохоронних органів – вибірково перевірку їхніх підписів (не менше 10 відсотків від загальної кількості) у такі строки:

1) у разі відкликання депутата сільської, селищної, міської (міста районного значення) ради – протягом десяти днів з дня отримання матеріалів;

2) у разі відкликання депутата районної, міської (міста обласного значення), районної в місті ради – протягом двадцяти днів з дня отримання матеріалів;

3) у разі відкликання депутата обласної, Київської, Севастопольської міської ради – протягом тридцяти днів з дня отримання матеріалів.

При встановленні на підставі підписних листів кількості виборців, які підтримали пропозиції про відкликання депутата місцевої ради, не враховуються підписи окремих виборців:

1) у разі відсутності у підписному листі всіх або окремих відомостей про виборця, який підтримує своїм підписом відкликання депутата місцевої ради, передбачених формою підписного листа, а також виявлення недостовірних відомостей про виборця;

2) записи та підписи, вчинені замість виборця іншою особою;

3) вчинені особою, яка не є виборцем відповідного багатомандатного, одномандатного виборчого округу або на день вчинення підпису не мала права голосу;

4) якщо підписи вчинені виборцем декілька разів;

5) якщо підпис вчинено виборцем з порушенням встановленого цим Законом строку.

При встановленні на підставі підписних листів кількості виборців, які підтримали відкликання депутата місцевої ради, не враховуються підписні листи:

1) якщо підписи виборців зібрані особою, яка не є членом відповідної

ініціативної групи та/або на день збору підписів не мала права голосу;

2) у яких відсутні відомості або які містять недостовірні відомості про особу, яка збирала підписи виборців;

3) у яких підписи громадян України зібрані у місцях, визначених частиною п'ятою статті 40 цього Закону;

4) які не відповідають встановленій формі.

За результатами перевірки територіальна виборча комісія узагальнює підсумки збору підписів на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради, про що складається відповідний протокол.

Якщо при ініціюванні відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою дотримано вимоги статей 38-40 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад», оформлення підписних листів та кількість підписів виборців, які підтримують пропозицію про відкликання депутата місцевої ради, відповідає вимогам цього Закону, територіальна виборча комісія приймає рішення про відкликання депутата за народною ініціативою (у разі якщо депутат був обраний шляхом самовисування) або про звернення до вищого керівного органу партії, місцева організація якої висувала відповідного депутата, щодо відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою.

Якщо при ініціюванні відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою не дотримано вимоги статей 38-40 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад», та/або оформлення підписних листів або кількість підписів виборців, які підтримують пропозицію про відкликання депутата місцевої ради, не відповідає вимогам цього Закону та / або ініціативна група у встановлені цим Законом строки не подала до територіальної виборчої комісії підписні листи та протокол зборів виборців або подала їх після спливу встановлених строків, відповідна територіальна виборча комісія приймає рішення про припинення ініціативи щодо відкликання депутата місцевої ради.

Згідно з положеннями Розділу V Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» право відкликати депутата місцевої ради мають лише виборці.

За змістом частини першої статті 3 Закону України «Про місцеві вибори» право голосу на відповідних місцевих виборах мають громадяни України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України (дієздатні громадяни, які досягли на день проведення таких виборів вісімнадцяти років) та проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, де проводяться такі вибори.

Громадяни України, які мають право голосу на відповідних місцевих виборах, є виборцями.

В той же час, відповідно до частини 4 статті 3 Закону України «Про місцеві вибори» підставою реалізації виборцем свого права голосу на місцевих виборах є його включення до списку виборців на виборчій дільниці.

Таким чином, для того щоб проголосувати на місцевих виборах громадянин України повинен не лише мати паспорт громадянина, а й проживати на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і бути включеним до списку виборців.

Згідно зі статтею 1 Закону України «Про Державний реєстр виборців» Державний реєстр виборців – автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система, призначена для зберігання, обробки даних, які містять передбачені цим Законом відомості, та користування ними, створена для забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України.

За таких обставин, суд приходять до висновку, що лише залучивши органи ведення Державного реєстру виборців можливо перевірити чи є громадяни, що ініціювали питання відкликання депутата виборцями, чи є громадяни, відомості щодо яких внесені до підписних листів виборцями і чи мають вони право відкликати депутата місцевої ради.

17 травня 2017 року, відповідач отримав повідомлення за вих. №24/19-1583 від 17.05.2017 року від Виконавчого комітету Металургійної районної у місті ради щодо проведення перевірки достовірності відомостей про громадян, що містяться в підписних листах на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою, в якому зазначено, що відповідно до частини другої статті 2 Закону України «Про державний реєстри виборців», база даних Реєстру, будь-яка її частина, копія бази даних або її частини, персональні дані виборців, що містяться у базі даних Реєстру, можуть використовуватися лише для цілей, передбачених статтею 26 Закону України «Про державний реєстри виборців». Виконавчий комітет Металургійної районної у місті ради звернувся до Центральної виборчої комісії з проханням надати роз'яснення щодо можливості здійснення такої перевірки з використанням бази даних Державного реєстру виборців та її процедури (т. 2, а.с. 14).

Так, пункт 7 частини 5 статті 14 Закону України «Про Державний реєстр виборців» встановлює, що органи ведення Реєстру забезпечують

ведення Реєстру в порядку, встановленому цим Законом та розпорядником Реєстру.

Відповідно до частини 2 статті 2 Закону України «Про Державний реєстр виборців» база даних Реєстру, будь-яка її частина, копія бази даних або її частини, персональні дані Реєстру можуть використовуватися лише для цілей, передбачених статтею 26 цього Закону, перелік яких є вичерпним.

Пунктом четвертим частини першої та частини другої статті 26 Закону України «Про Державний реєстр виборців» під час підготовки до виборів і референдумів персональні дані Реєстру можуть використовуватися лише для проведення перевірки достовірності відомостей про виборців, які поставили свої підписи у підписних листах на підтримку проведення всеукраїнського референдуму, а також відомостей, що надаються до відповідних виборчих комісій щодо кандидатів, уповноважених та довірених осіб, членів ініціативної групи референдуму, кандидатів до складу виборчих комісій.

Отже, використання бази даних Реєстру для здійснення перевірки достовірності відомостей про громадян, що містяться в підписних листах на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою, статтею 26 Закону України «Про Державний реєстр виборців» не передбачено.

Така ж позиція висловлюється Центральною виборчою комісією України розпорядником Державного реєстру виборців та міститься у постанові Центральної виборчої комісії України від 26.01.2017 року №13 (т. 1, а.с. 36-38), а також в листі Центральної виборчої комісії за №21-32-1-845, який адресовано безпосередньо до Криворізької міської виборчої комісії (т. 1, 2, 3, а.с. 15-17).

17 травня 2017 року Відповідач отримав відповідь за вих. №48/6-2917 від 17.05.2017 року від Криворізького відділу поліції ГУНП в Дніпропетровській області щодо звернення про проведення перевірки достовірності відомостей про громадян, що містяться в підписних листах про відкликання окремих депутатів місцевої ради, зібраних за народною ініціативою, в якому зазначено, що Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» не встановлений конкретизований алгоритм, порядок та межі участі, повноваження працівників правоохоронних органів в проведенні вибіркової перевірки підписів осіб в підписних листах. За наданням роз'яснень Криворізький відділ поліції ГУНП в Дніпропетровській області звернувся до Дніпропетровської обласної виборчої комісії.

Згідно з цим повідомленням, після надходження роз'яснень, з урахуванням їх змісту, Криворізький відділ поліції невідкладно приступить до безпосереднього виконання покладених чинним законодавством України на поліцію обов'язків в частині проведення відповідної перевірки (т. 1, 2, 3, а.с. 13).

Відповідно до ч. 3 ст. 72 КАС України, обставини, які визнаються сторонами, можуть не доказуватися перед судом, якщо проти цього не заперечують сторони і в суду не виникає сумніву щодо достовірності цих обставин та добровільності їх визнання.

Представник відповідача у судовому засіданні та у письмових поясненнях зазначив, що перевірка підписів виборців, які містяться в підписних листах була здійснена за відсутності органу ведення Державного реєстру виборців та Криворізького відділу поліції ГУНП в Дніпропетровській області для перевірки підписів згідно з ч. 2 статті 41 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», внаслідок Криворізька міська виборча комісія власноруч вибірково перевірила підписи.

Аналізуючи вищевикладене, суд дійшов висновку, що Криворізька міська виборча комісія не мала змоги перевірити достовірність відомостей, що міститься у підписних листах та фактично була позбавлена можливості встановити, що саме виборцями в розумінні статті 70 Конституції України та статті 3 Закону України «Про місцеві вибори» було внесено пропозицію про відкликання депутатів місцевої ради, що фактично є свідченням того, що не дотримано вимоги статей 38-40 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», а саме ч. 1 ст. 38 вказаного Закону, в якій зазначено, що право вносити пропозицію про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою (не раніше ніж через рік з моменту набуття таких повноважень) мають громадяни України, які відповідно до закону про місцеві вибори є виборцями відповідного виборчого округу.

Окрім того, 03 травня 2017 року, членами виборчої комісії було встановлено факт відсутності в Криворізькій міській виборчій комісії Дніпропетровської області оригіналів підписних листів виборців, щодо на підтримку пропозиції про відкликання депутатів Криворізької міської ради ОСОБА_5, ОСОБА_6 та ОСОБА_7, та відповідні відомості внесені в ЄДРП № 12017040710001192 від 03.05.2017 року (т. 1, а.с. 39).

03.05.2017, Криворізька міська виборча комісія Дніпропетровської області за вих.№640 звернулась до Центральної виборчої комісії, стосовно подальших дій з огляду на виявлені пошкодження печатки та

документів щодо відкликання депутатів Криворізької міської ради за народною ініціативою.

19 травня 2017 року Відповідачем було отримано листа Центральної виборчої комісії за №21-32-1-845, в якому зазначено, що відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою Законами України, предметом правового регулювання яких є організація та проведення виборів та референдумів, не унормовується. Правові підстави для використання персональних даних Реєстру виборців органами ведення реєстру під час залучення територіальною виборчою комісією до перевірки достовірності відомостей про громадян, що містяться в підписних листах на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою, відсутні. Також в листі зазначено, що за змістом статті 41 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» виборча комісія здійснює перевірку отриманих матеріалів. Положень про здійснення перевірки копій таких документів Закон не містить. (Т. а.с. 15-17)

Відповідно до частини 2 статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Враховуючи вищевикладене, оскільки всупереч вимогам Закону України «Про статус депутатів міських рад», Криворізькою міською виборчою комісією Дніпропетровської області порушено порядок та умови процедури внесення пропозиції про відкликання депутата місцевої ради місцевої ради за народною ініціативою, а саме не залучила орган ведення Державного реєстру виборців та правоохоронні органи з метою здійснення перевірки достовірності відомостей про громадян, що містяться в підписних листах, відповідно Криворізька міська виборча комісія Дніпропетровської області не мала правових підстав для прийняття рішення про звернення до вищого керівного органу партії ВО «Батьківщина» щодо відкликання депутатів Криворізької міської ради депутатів ОСОБА_5, ОСОБА_6 та ОСОБА_7 за народною ініціативою, у зв'язку з чим постанови №23, №18, №21 від 31 травня 2017 року, є передчасними та протиправними.

Відповідно до ч. 1 ст. 71 Кодексу адміністративного судочинства України, кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, крім випадків, встановлених статтею 72 цього Кодексу.

Відповідно до ч. 2 ст. 71 Кодексу адміністративного судочинства України, в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову.

Таким чином, особливістю адміністративного судочинства є те, що тягар доказування в спорі покладається на відповідача, який повинен надати докази, що свідчать про правомірність його дій.

Однак, відповідач, в порушення приписів ч. 2 ст. 71 Кодексу адміністративного судочинства України, не надав належних та допустимих доказів на підтвердження обґрунтованості заперечень проти позову та правомірності прийнятих постанов №23, №18, №21 від 31 травня 2017 року.

Згідно з ч. 2 ст. 11 Кодексу адміністративного судочинства України суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до цього Кодексу, і не може виходити за межі позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять.

Постановою Пленуму ВАС України № 7 від 20.05.2013 року, передбачено, що із змісту статті 162 КАС України випливає, що в разі задоволення позову про визнання протиправним рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень суд повинен зазначити про це в судовому рішенні та одночасно застосувати один із встановлених законом способів захисту порушеного права позивача: про скасування або визнання нечинними рішення чи окремих його положень. Водночас з огляду на положення пункту 1 частини другої статті 162 КАС України у разі визнання акта незаконним суд повинен скасувати його, якщо він є актом індивідуальної дії, або визнати нечинним, якщо він є нормативно-правовим актом, про що зазначити у резолютивній частині постанови.

Таким чином, оскільки позивачами оскаржуються Постанови №23, №18, №21 від 31 травня 2017 року Криворізької міської виборчої комісії Дніпропетровської області, які є актами індивідуальної дії, суд приходить до висновку, що належним способом захисту порушеного права позивачів, є визнання оскаржуваних постанов Криворізької міської виборчої комісії Дніпропетровської області протиправними, та, відповідно, їх скасування.

З огляду на вищевикладене, суд прийшов до висновку про часткове задоволення позовних вимог, а, отже, рішення Криворізької міської виборчої комісії Дніпропетровської області про звернення до вищого керівного органу партії ВО «Батьківщина», щодо відкликання депутатів Криворізької міської ради ОСОБА_5, ОСОБА_6 та ОСОБА_7 за народною ініціативою є передчасним та протиправним, а єдиним способом захисту порушених прав та інтересів позивачів є скасування відповідних Постанов №23, №18, №21 від 31 травня 2017 року Криворізької міської виборчої комісії Дніпропетровської області.

Відповідно до ст. 94 КАС України, якщо судове рішення ухвалене на користь сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, суд присуджує всі здійснені нею документально підтверджені судові витрати за рахунок бюджетних асигнувань суб'єкта владних повноважень, що виступав стороною у справі, або якщо стороною у справі виступала його посадова чи службова особа.

Отже, витрати по сплаті судового збору на користь позивачів необхідно стягнути за рахунок бюджетних асигнувань з Криворізької міської виборчої комісії Дніпропетровської області.

На підставі викладеного, керуючись ст.ст. 2, 9, 71, 160, 163, 172 КАС України, суд, -

ПОСТАНОВИВ:

Адміністративний позов депутатів Криворізької міської ради ОСОБА_5, ОСОБА_6 та ОСОБА_7 до Криворізької міської виборчої комісії Дніпропетровської області про визнання протиправним та скасування постанов Криворізької міської виборчої комісії Дніпропетровської області №23, №18, №21 від 31 травня 2017 року, – задовольнити частково.

Визнати рішення Криворізької міської виборчої комісії Дніпропетровської області протиправним, та скасувати Постанову №23 від 31 травня 2017 року про звернення до вищого керівного органу партії ВО «Батьківщина» щодо відкликання депутата Криворізької міської ради ОСОБА_5 за народною ініціативою.

Визнати рішення Криворізької міської виборчої комісії Дніпропетровської області протиправним, та скасувати Постанову №21 від 31 травня 2017 року про звернення до вищого керівного органу партії ВО «Батьківщина» щодо відкликання депутата Криворізької міської ради ОСОБА_7 за народною ініціативою.

Визнати рішення Криворізької міської виборчої комісії Дніпропетровської області протиправним, та скасувати Постанову №18 від 31 трав-

ня 2017 року про звернення до вищого керівного органу партії ВО «Батьківщина» щодо відкликання депутата Криворізької міської ради ОСОБА_6 за народною ініціативою.

Стягнути за рахунок бюджетних асигнувань з Криворізької міської виборчої комісії Дніпропетровської області на користь ОСОБА_5 витрати по сплаті судового збору у сумі 640,00 гривень.

Стягнути за рахунок бюджетних асигнувань з Криворізької міської виборчої комісії Дніпропетровської області на користь ОСОБА_7 витрати по сплаті судового збору у сумі 640,00 гривень.

Стягнути за рахунок бюджетних асигнувань з Криворізької міської виборчої комісії Дніпропетровської області на користь ОСОБА_6 витрати по сплаті судового збору у сумі 640,00 гривень.

В задоволенні решти позовних вимог відмовити.

Постанова суду може бути оскаржена до Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду через Дзержинський районний суд м. Кривого Рогу Дніпропетровської області шляхом подачі апеляційної скарги протягом десяти днів з дня проголошення постанови. Копія апеляційної скарги одночасно надсилається особою, яка її подає, до суду апеляційної інстанції. У разі застосування судом частини третьої статті 160 цього Кодексу, апеляційна скарга подається протягом десяти днів з дня отримання копії постанови.

Постанова набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги. У разі подання апеляційної скарги постанова, якщо її не скасовано, набирає законної сили після закінчення апеляційного розгляду справи.

Суддя:

Р. Є. Скотар

Місцеві вибори в Україні, що пройшли в жовтні 2015 року за новим Законом «Про місцеві вибори» створили низку проблем, перш за все в питанні представництва, що призвело до певного дисбалансу. Окрім цього, закладені в Законі «Про статус депутатів місцевих рад» новели про процедуру та механізм відкликання депутатів за народною ініціативою, спричинили напруження та конфліктні ситуації на місцях. На основі аналізу сучасних українських практик автори даного документу пропонують свій вихід із складної ситуації шляхом внесення змін до законодавства та розробки дієвого механізму, що дозволить унормувати питання представництва. Зокрема, пропонується на законодавчому рівні зобов'язати місцеві ради «закріпити» кожного депутата за округом та передбачити його відповідальність перед виборцями певного одномандатного округу.

Local elections in Ukraine which took part in October 2015 under the new Law “On Local Elections” caused a wide range of problems. First of all, it goes about the question of representation which led to lack of balance. By the same token, innovations of the Law “On the State of Representatives of Local Governments” on procedures and mechanism of the recall of deputies at the people’s initiative created tensions and conflicts on the ground. By analysing modern Ukrainian practices, the authors propose their way out by means of the introduction of amendments to legislation and invention a viable mechanism which can solve the problem of representation. In particular it is considered reasonable to “fix” every deputy to a district and foresee his or her responsibility to voters of that single-seat district.



Гандзюк Катерина Вікторівна

Радниця Херсонського міського голови, депутатка Херсонської обласної ради V скликання, депутатка Херсонської міської ради VI скликання, членкиня виконавчого комітету Херсонської міської ради, аспірантка Національної академії державного управління при Президентові України



Нікітенко Сергій Валерійович

Кандидат історичних наук, координатор рухів «ЧЕСНО», «Під контролем», експерт Інституту масової інформації