

Шеверєва Віталіна Євгенівна

НІОУ імені Ярослава Мудрого,

к. ю. н., доцент кафедри державного будівництва

ПИТАННЯ ВІДКЛИКАННЯ ВИБОРНИХ ОРГАНІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА НАРОДНОЮ ІНІЦІАТИВОЮ

Вибори виступають механізмом корекції функціонування політичної системи, що оберігає її від стагнації й дозволяє перетворювати волю народу на реальну владу його представників, забезпечуючи легітимність і легальність владного функціонування представницьких та інших органів публічної влади. У свою чергу органи та виборні посадові особи публічної влади є відповідальними перед населенням. Особливо це актуально на рівні виборних органів і посадових осіб місцевого самоврядування із появою можливості їх відкликати за народною ініціативою. З введенням пропорційної виборчої системи по більшості видів місцевих виборів можна констатувати підвищення їх ролі ефективного стимулу розвитку політичних партій.

Право висування кандидатів у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, у тому числі міст Києва та Севастополя, районної у місті ради реалізується виборцями у відповідних багатомандатних виборчих округах через місцеві організації партій. Отже, самовисування кандидатів не можливе. Право висування кандидатів у депутати сільських, селищних рад реалізується виборцями в одномандатних виборчих округах через місцеві організації партій або шляхом самовисування. Право висування кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, старости реалізується виборцями у відповідних єдиних одномандатних виборчих округах через місцеві організації партій або шляхом самовисування. У відміні самовисування на посаду міських голів на виборах 2010 р. деякі вчені вбачали можливість зняття конфліктних ситуацій у міських радах, оскільки міські голови, які висунуті і обрані від політичних партій,

матимуть підтримку з боку своїх прихильників-депутатів, і це буде сприяти ефективності їх роботи. Як бачимо, у новому Законі «Про місцеві вибори» 2015 р. можливість самовисування для міського голови повернулася, що має свої позитивні риси, оскільки дає виборцям можливість підтримати шлях розвитку громади, запропонований не лише партіями, які перш за все переймаються загальнодержавними справами і досить низька кількість яких мають передвиборні програми на місцевому рівні, а і окремими кандидатами, які гарно вже себе зарекомендували.

Стаття 17 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» регламентує право виборців давати своєму депутатові місцевої ради доручення на зборах під час звітів чи зустрічей з питань, що впливають з потреб відповідного виборчого округу чи територіальної громади в цілому.

Попередником доручення виборців був наказ. Конституція УРСР 1978 р. (ст. 91) закріплювала обов'язок представницьких органів влади розглядати накази, враховувати їх при розробці планів економічного і соціального розвитку й формування бюджету, організовувати виконання цих наказів та інформувати громадян про їх реалізацію. Відповідне положення міститься і у згаданому чинному Законі. Конституційні положення деталізував Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 30 вересня 1981 р., яким затверджувалося Положення про організацію роботи з наказами виборців в Українській РСР. Згідно з Положенням виборці визначали зміст наказів на передвиборних зборах: зборах по висуванню кандидатів у депутати, зборах з підтримки висунутих кандидатів у депутати і зборах виборців для зустрічей з кандидатами в депутати. Кожний виборець, який брав участь у таких зборах, володів правом вносити пропозиції про накази. Вони обговорювалися виходячи з їх суспільної значимості, обґрунтованості й реальності здійснення. Наразі доручення виборців не повинні суперечити законодавству України, а їх виконання має належати до відання місцевих рад та їх органів. Доручення виборців депутатові місцевої ради має бути підтримане більшістю учасників зборів.

Згідно з Положенням УРСР рішення про схвалення або відхилення пропозицій про накази приймали відкритим голосуванням простою більшістю голосів присутніх, а результати включали до протоколу зборів. Виписку з протоколу зборів з рішенням про схвалення пропозицій передавали у відповідний виконавчий комітет міської, районної в місті, селищної, сільської Ради народних депутатів, який в свою чергу повинен був надіслати її, у разі якщо такі накази належали до відання депутатів вищестоящих Рад, у виконавчий комітет вищестоящої Ради. Депутат при звітах перед виборцями, колективами та громадськими організаціями, які висунули його кандидатом у депутати, повідомляв їх про хід виконання наказів. Як зазначає

А. О. Селіванов, накази виборців сприяли реалізації виборчих програм, оскільки були засобом залучення громадян до вирішення соціальних та господарських завдань. Нині також вказано, що депутат може залучати до виконання доручень органи самоорганізації населення, а також виборців відповідного виборчого округу.

Гарантією забезпечення виконання наказів й проявом конституційної відповідальності депутата було передбачене законом і широко застосоване на практиці право виборців відкликати депутата, якщо він не виправдав довіри чи допустив дії, не гідні його високого соціального статусу. Наразі збережені норми Закону «Про статус депутатів місцевих рад» про можливість відкликання депутата місцевої ради, що не виправдав довіри виборців (п. 1 ч. 1 ст. 5, ч. 2 ст. 10), серед підстав якого є невиконання обов'язків депутата у виборчому окрузі, зобов'язань звітувати перед виборцями та проводити зустрічі з ними. Щодо підстави невідповідності практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми, то можна зазначити, що більшість кандидатів не мають своєї передвиборної програми, і така підстава в більшій мірі була характерна для попереднього інституту наказів виборців, які надавались на зборах з підтримки висунутих кандидатів у депутати, і фактично складали передвиборну програму кандидатів, оскільки їх обраний депутат зобов'язаний був втілювати в життя.

Водночас, процедура оновилася згідно з розділом V Закону «Про статус депутатів місцевих рад», який змінив назву — до відкликання депутата додалися слова «за народною ініціативою». Раніше таке відкликання було можливо радою за власною ініціативою або на вимогу не менше 1/10 громадян. Тепер відкликання можливо лише за ініціативою громадян. Відкликання радою або громадянами на місцевому референдумі збереглася лише для сільського, селищного, міського голови. Можна порівняти досвід України і ФРН щодо голів рад. У Німеччині ініціатива відкликання бургомістра відбувається на вимогу 1/3–2/3 і за рішенням 2/3–3/4 членів ради та лише в окремих землях на вимогу громадян (1/3 громадян громади в Саксонії), тоді як в Україні — радою за власною ініціативою або на вимогу не менше 1/10 громадян. На відміну від України, де міський, сільський, селищний голова може бути відкликаним за рішенням ради — 2/3 голосів депутатів або референдуму — більшістю голосів громадян, у Німеччині ця процедура відбувається лише шляхом референдуму, необхідна для цього більшість відрізняється і становить 20–50% громадян.

Прикінцевими та перехідними положеннями Закону «Про місцеві вибори» були внесені зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про статус депутатів місцевих рад» про відкликання з посади за народною ініціативою. Так, щодо дострокового припинення повноважень за народ-

ною ініціативою сільського, селищного, міського голови, який був обраний шляхом самовисування, необхідно збір підписів (не менше ніж було подано голосів «за» на виборах), перевірка територіальною виборчою комісією (далі — ТВК), позитивне голосування місцевої ради (ч. 8 ст. 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Якщо йдеться про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою, то на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради, обраного в одномандатному виборчому окрузі, має бути зібрано підписи у кількості, що є більшою половини кількості виборців, які взяли участь у голосуванні на відповідних місцевих виборах саме у цьому окрузі. На підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради, обраного у багатомандатному виборчому окрузі, має бути зібрана така кількість підписів у цьому окрузі, що є більшою виборчої квоти, яка була визначена у такому 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. У разі дотримання процедури і виконанні вимог щодо строку збирання підписів тощо, ТВК приймає рішення про відкликання (якщо депутат був обраний шляхом самовисування) або про звернення до вищого керівного органу партії, місцева організація якої висувала відповідного депутата, щодо відкликання такого депутата (ч. 5 ст. 41 Закону «Про статус депутатів місцевих рад»). Така процедура може бути застосована не раніше року з моменту набуття повноважень. Відповідно до ч. 7 ст. 41 оновленого Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» вищий керівний орган партії відповідно до статуту партії розглядає звернення ТВК 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. Це побічно встановлює залежність депутата від партії, а не від виборців, хоча партія звичайно зацікавлена, щоб в її лавах не було порушника, однак рішення керівництва точно передбачити неможливо, крім цього, як здається, політична воля партії не може бути оскаржена до суду.

Отже, можливість такого відкликання підвищить ефективність виборчого корпусу, оскільки висвітлення факту збирання підписів впливатиме як на електоральний рейтинг кандидатів, так і усієї партії. З поширенням пропорційної виборчої системи, тим паче на місцевих виборах, першочергове завдання для політичних партій є забезпечення зворотних зв'язків з виборцями через мережу власних територіальних осередків, надання можливості виборцям брати безпосередню участь у реалізації своїх доручень та контролювати виконання політичних програм партій і, як наслідок, сприяти забезпеченню основних прав і свобод, законних інтересів електорату.

Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого
Полтавський юридичний інститут



Національна академія правових наук України
Науково-дослідний інститут
державного будівництва і місцевого самоврядування

Асоціація випускників
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого



ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГАРАНТУВАННЯ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

*Збірник тез наукових доповідей і повідомлень
Міжнародної науково-практичної конференції*

IV

(26 травня 2016 року, м. Полтава)



НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО
ПОЛТАВСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ІНСТИТУТ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
АСОЦІАЦІЯ ВИПУСКНИКІВ
НАЦІОНАЛЬНОГО ЮРИДИЧНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГАРАНТУВАННЯ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

*Збірник тез наукових доповідей і повідомлень
Міжнародної науково-практичної конференції*

IV

(26 травня 2016 року, м. Полтава)

ХАРКІВ
«ПРАВА ЛЮДИНИ»
2016

УДК 342.722(477)(082)
ББК 67.9(4Укр)400.7я43
П68

Редакційна колегія:

А. П. Гетьман — проректор з наукової роботи Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України;

Ю. Г. Барабаш — проректор з навчальної роботи Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України;

О. В. Петришин — президент НАПрН України, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, завідувач кафедри теорії держави і права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

Н. О. Гуторова — директор Полтавського юридичного інституту Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України;

С. Г. Серьогіна — директор НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

Т. М. Слінько — завідувач кафедри конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук, доцент;

О. М. Лемешко — заступник директора з навчальної та наукової роботи Полтавського юридичного інституту Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук, доцент;

А. І. Козаченко — завідувач кафедри теорії та історії держави та права Полтавського юридичного інституту Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, доктор юридичних наук, доцент;

І. К. Полховська — доцент кафедри кримінального, адміністративного і трудового права Полтавського юридичного інституту Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук;

А. О. Гаркуша — доцент кафедри теорії та історії держави та права Полтавського юридичного інституту Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук;

О. О. Любченко — асистент кафедри кримінального, адміністративного і трудового права Полтавського юридичного інституту Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

П. В. Романюк — асистент кафедри конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

© Колектив авторів, 2016
© О. О. Любченко,
упорядкування, 2016
© О. А. Мірошніченко,
художнє оформлення, 2016

ISBN 978-617-7266-67-8