

Ю. П. Стрілець,  
аспірант кафедри регіонального управління  
та місцевого самоврядування  
ХарРІ НАДУ

## ДОСТРОКОВЕ ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВИХ РАД ТА ВІДКЛИКАННЯ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД ЯК ФОРМИ ПРИТЯГНЕННЯ ЇХ ГРОМАДОЮ ДО ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

*Проаналізовано існуючий стан механізмів притягнення громадою до відповідальності ради загалом та окремого депутата зокрема, вивчено можливості і загрози застосування процедур дострокового припинення повноважень місцевої ради та відкликання депутата.*

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, політична відповідальність, відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування, дострокове припинення повноважень місцевої ради, відкликання депутата місцевої ради.

Принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб є одним із ключових принципів місцевого самоврядування [3, ст. 4]. Сама ідея місцевої демократії неможлива без ідеї відповідальної муніципальної влади, яка має захищати інтереси своєї громади. Але сьогодні склалася ситуація, коли значна кількість місцевих рад не дотримується цієї конституційної вимоги і не працює в інтересах територіальних громад. Члени територіальної громади залишаються відстороненими від процесу розподілу ресурсів тієї місцевості, у якій живуть. Відсутня звітність місцевого депутатського корпусу перед виборцями, і громада не знає, наскільки ефективно чи неефективно використовуються головні багатства будь-якої громади: комунальна власність і земля. Ситуація, що склалася, пояснюється колективним характером рішень (більшістю голосів), які приймаються радами. За таких умов посилюється фактор депутатської безвідповідальності та безкарності. На практиці таке становище майже унеможливило виявлення злочинів, вчинених у сфері власності територіальних громад. Окремі ради взагалі перетворилися на групи, які ставлять собі за мету захист власних інтересів. Від цієї ситуації страждає

група, зменшується наповнення місцевих бюджетів, і, відповідно, транспортні комунікації, соціальна сфера, житлово-комунальне господарство знаходиться на межі розрухи. Тому сьогодні питання механізмів контролю громади за діяльністю ради стало як ніколи актуальним.

Серед загальнотеоретичних питань, які становлять зміст місцевого самоврядування, питання відповідальності органів місцевого самоврядування є мало дослідженим. Це пояснюється тим, що до початку 90-х рр. минулого століття органи, які здійснювали місцеве самоврядування, входили до системи органів державної влади. Про відповідальність держави перед громадянами тоді взагалі не йшлося. Тому сьогодні, із становленням громадянського суспільства в Україні, розбудовою незалежної держави та розвитком місцевої демократії зростає потреба наукового дослідження саме проблеми відповідальності органів місцевого самоврядування перед громадою та удосконалення механізмів зворотного зв'язку між радою та громадою. Проблема відповідальності у системі місцевого самоврядування піднімалася у працях М. Паламарчука [5], В. Мельниченко [4], І. Черленяка [8], Н. Самуйлик [7], М. Пірен [6] та ін., які підкреслювали її важливість для розвитку місцевого самоврядування в Україні. Проте, окремі її аспекти залишаються мало вивченими і сьогодні.

Метою статті є аналіз існуючих форм притягнення громадою до відповідальності ради загалом та окремого депутата зокрема, вивчення можливостей і загроз застосування процедури дострокового припинення повноважень місцевої ради та відкликання депутата.

Територіальна громада за законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" є первинним суб'єктом місцевого самоврядування [3, ст. 6], яка безпосередньо, або через свої представницькі органи здійснює повноваження, надані цим та іншими законами [3, ст. 2]. Представницькими органами місцевого самоврядування є ради відповідного рівня, які є підзвітними, підконтрольними та відповідальними перед територіальними громадами [3, ст. 75].

Відповідальність ради перед громадою носить, перш за все, політичний характер, оскільки це відповідальність, що носить моральний та юридичний характер, існує у сфері політичних відносин і реалізується через відповідальне (позитивний аспект) ставлення суб'єктів політичних відносин (партії, представницькі органи місцевого самоврядування) до здійснення їх правового статусу та компетенції, а у випадках його порушення – у застосуванні заходів впливу (негативна відповідальність), суть яких полягає переважно у вилученні із сфери політики та позбавленні права здійснювати владу (дострокове припинення повноважень ради).

Природно, що громада може притягнути до політичної відповідальності раду, діяльність якої не знайшла підтримки населення, шляхом дострокового припинення діяльності як усієї ради, так і окремо взятого депутата. Так, за Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, повноваження ради можуть бути достроково припинені у випадках: 1) якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, законів України, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення рішень у відповідність із законами; 2) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання. Повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті ради можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму. Питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради за рішенням місцевого референдуму може бути порушене сільським, селищним, міським головою, а також не менш як однією десятою частиною громадян [3, ст. 78].

Порядок проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень ради визначається законом про місцеві референдуми. Даний закон детально регламентує означену процедуру: місцева рада призначає місцевий референдум на вимогу депутатів, що становлять не менш як половину від загального складу ради, або на вимогу, підписану однією десятою частиною громадян України, які постійно

проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право брати участь у референдумі. Не пізніше як за десять днів до проведення зборів з питання місцевого референдуму їх ініціатори повинні письмово повідомити про час, місце і мету зборів голову місцевої ради. Перед початком зборів проводиться реєстрація учасників зборів, складається їх список із зазначенням прізвищ. На зборах обираються їх голова і секретар; подальший порядок денний повинен включати обговорення доцільності проведення референдуму та формулювання питання, що пропонується на нього винести. У разі схвалення більшістю учасників зборів пропозиції про проведення референдуму та затвердження формулювання питання, що пропонується на нього винести, обирається ініціативна група, якій доручається організація збирання підписів громадян. Ініціативні групи місцевого референдуму реєструються головами місцевих рад. Від дня одержання свідоцтва про реєстрацію ініціативна група має право організувати та здійснювати збирання підписів на підписних листах. Після завершення збирання підписів ініціативна група складає підсумковий протокол, у якому зазначається загальна кількість підписів громадян, зібраних на території відповідної ради. Голова місцевої ради забезпечує реєстрацію документів, надісланих усіма ініціативними групами місцевого референдуму з даного питання; організує проведення вибіркової або повної перевірки вірогідності надісланих документів та підбиття підсумків збирання підписів за участю представників усіх ініціативних груп місцевого референдуму, про що складається акт. Після чого питання про проведення місцевого референдуму виноситься на розгляд сесії відповідної ради народних депутатів.

Відповідна місцева рада після одержання належним чином оформленої пропозиції приймають на сесії у місячний строк одне з таких рішень: 1) про призначення референдуму; 2) про відхилення пропозиції про проведення референдуму у разі наявності серйозних порушень цього Закону, які впливають на підстави для призначення референдуму; 3) про прийняття

рішення, яке пропонується у вимозі про призначення референдуму, без наступного проведення референдуму.

Для проведення голосування і підрахунку голосів під час проведення референдумів територія адміністративної одиниці ділиться на дільниці для голосування. Дільниці для голосування утворюються відповідними радами або їх головами. Для підготовки і проведення місцевого референдуму в межах адміністративно-територіальних одиниць, де він проводиться, утворюються комісії: обласні, районні, міські, районні у містах, селищні, сільські комісії з референдуму та дільничні комісії з референдуму. Під час проведення місцевого референдуму в межах території області, району, міста, району в місті, селища, сільради результати референдуму встановлюються і заносяться до протоколу на засіданні відповідної комісії з референдуму. Проект закону, рішення вважається ухваленим громадянами, якщо за нього було подано більшість голосів громадян від числа тих, хто взяв участь у референдумі [1, ст. 12–18].

Депутат місцевої ради, який не виправдав довір'я виборців, може бути в будь-який час відкликаний ними у порядку, встановленому Законом України “Про статус депутатів місцевих рад” (розділ V “Відкликання депутата місцевої ради”). Фактом, коли депутат не виправдав довіри виборців, вважається невиконання ним будь-якого з тих обов'язків, які встановлені означеним законом. Цим Законом чітко виписано підстави для відкликання виборцями обраного ними депутата місцевої ради [2, ст. 37] та окреслений громіздкий механізм самої процедури відкликання.

Рішення про внесення пропозицій щодо відкликання депутата місцевої ради приймається відповідно на засіданні місцевої ради чи на зборах виборців з урахуванням вимог виборчого законодавства. У разі прийняття рішення щодо внесення пропозиції про відкликання депутата місцевої ради на зборах виборців створюється ініціативна група для збирання підписів виборців, затверджується її склад. Рішення ради, протокол зборів виборців направляються до територіальної виборчої комісії. Після прийняття

протоколу на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради територіальна виборча комісія видає необхідну кількість підписних листів керівнику ініціативної групи зі збирання підписів. Заповнені підписні листи здаються у відповідну територіальну комісію. Комісія перевіряє і реєструє одержані підписні листи. Якщо на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради зібрано підписи менше п'яти відсотків виборців відповідного виборчого округу, вона вважається відхиленою, і депутат зберігає свої повноваження. На підставі складення протоколу про результати збирання підписів відповідна територіальна комісія приймає рішення про призначення голосування пропозиції про відкликання депутата місцевої ради, визначає день голосування. У випадку відкликання депутата місцевої ради дільниці для голосування і дільничні комісії утворюються відповідно до виборчого законодавства. На дільничні виборчі комісії покладається організація підготовки і проведення голосування пропозиції про відкликання депутата місцевої ради. При цьому окружні комісії не утворюються, а їх функції виконує відповідна територіальна виборча комісія. Депутат місцевої ради вважається відкликаним, якщо за його відкликання проголосувало більше половини виборців, які взяли участь у голосуванні; у разі рівності голосів, поданих за і проти відкликання депутата місцевої ради, його повноваження зберігаються [2, ст. 37–49].

Крім того, цим Законом встановлено, що витрати, пов'язані з підготовкою і проведенням голосування пропозиції про відкликання депутата місцевої ради, провадяться за рахунок відповідного місцевого бюджету.

Отже, механізми дострокового припинення повноважень ради та відкликання окремого депутата мають законодавче закріплення в українській практиці. Вони прописані у законах України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про статус депутатів місцевих рад”, “Про місцеві референдуми”. Однак, аналіз указаних процедур окреслює ряд не вирішених питань, що мають правову природу. Так, означені механізми є громіздкими, тривалими у часі, фінансово обтяжливими для місцевих бюджетів. Крім того, відразу

постає питання про спроможність громади зважено оцінювати діяльність рад та депутата: хто має проводити оцінку за “правильною” діяльністю ради, який час потрібно надати раді та депутату для втілення у життя своїх обіцянок та планів, які критерії оцінювання відповідності політики ради інтересам громади, сам порядок процедури оцінювання. Усі ці проблеми не мають правового вирішення.

На сьогодні описано форми притягнення рад та депутатів громадою до відповідальності застосовуються вкрай рідко ще й із-за фактору громадської пасивності. Пересічний громадянин часто погано інформований про діяльність і ради, і окремого депутата, та й до того ж не готовий до активних дій з процедур припинення повноважень та відкликання.

Тому сьогодні за грубого застосування існуючих форм притягнення до відповідальності рад та депутатів можемо мати ряд негативних наслідків: завадити реалізації довгострокових політичних стратегій, узалежнити її від тимчасових настроїв або позицій не репрезентативних, але активних у інформаційному просторі груп, зробити процес ухвалення і виконання політичних рішень хаотичним, обумовленим не стільки потребами та побажаннями громади, скільки дією випадкових чинників та політичних коаліцій [5]. Крім того, уміла маніпуляція політичними колами громадською думкою може призвести через процедури дострокового припинення повноважень та відкликання депутатів до усунення небажаних політичних конкурентів.

Але одночасно описані механізми є наслідком кризи довіри громади до своїх представницьких органів і осіб, тому має широкі можливості, оскільки виступає механізмом інституційного забезпечення політичної відповідальності, який дозволяє приводити у відповідність із очікуваннями громади персональний склад рад та відповідно її діяльність. Даний механізм покликаний збільшити можливості громадян при формуванні дієздатних, авторитетних складів представницьких органів місцевого самоврядування і є гарантією посилення позитивної відповідальності рад [8, с. 183]. Механізм

дострокового припинення повноважень ради та відкликання депутата є важливою ланкою, що сполучає владу та громаду, засобами залучення громадян до роботи органів місцевого самоврядування, для реалізації їх конституційного права на участь в управлінні. є незамінними формами прямого виявлення відношення до влади, формами прямої демократії.

Отже, сьогодні у складних політико-правових умовах інститут відповідальності ради та депутата набуває особливого значення для ефективності діяльності усього місцевого самоврядування. Ця відповідальність має втілюватися у діяльності ради і депутата, тобто охоплювати весь процес від визначення змісту діяльності до здійснення конкретних заходів з їх практичної реалізації.

Для України застосування механізмів притягнення до політичної відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування має широкі можливості з одного боку, та містить у собі загрози – з іншого. Без сумніву, даний механізм буде дієвим інструментом контролю територіальної громади за діяльністю ради, але за умови готовності населення до такої участі: громадської ініціативи, активності виборців, їх адекватного усвідомлення політики ради. Крім того, ґрунтовного опрацювання потребує правова сторона зазначеного механізму, оскільки існує загроза його перетворення у дестабілізуючий фактор у роботі виборних органів публічної влади. Тому для ліквідації правового вакууму необхідно удосконалити правові норми законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про статус депутатів місцевих рад”, “Про місцеві референдуми”, в яких було б чітко закріплено принцип відповідальності за передвиборчі обіцянки депутата, вписано процедуру оцінювання діяльності як ради, так і депутата, спрощено самі процедури припинення повноважень та відкликання. Прийняття таких правових норм мало б велике значення для становлення системи локальної демократії, оскільки справило б психологічний вплив на зміну стереотипів поведінки жителів – членів територіальних громад. Адже без формування цілісного механізму відповідальності народ не зможе стати



реальним сувереном у своїй державі, а незадоволення політикою, яка проводиться владою, веде до розриву між владою та громадою.

Таким чином, сьогодні проблема політичної відповідальності ради та депутата є однією із пріоритетних і потребує подальшого вивчення, оскільки наявний лише циклічний контроль електорату під час виборів, а реалії засвідчують відсутність зворотного зв'язку між владою та громадою.

#### Список використаних джерел

1. Закон України “Про всеукраїнський та місцеві референдуми” // ВВР України. – 1991. – № 33. – Ст. 443.
2. Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” // ВВР України. – 2002. – № 40. – Ст. 290.
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” // ВВР України. – 1997. – № 24. – ст.170.
4. Мельниченко В. Політична відповідальність влади в демократичній державі: необхідність, сутність, механізм забезпечення / В. Мельниченко // Український соціум. – 2003. – № 1 (2). – С. 96–104.
5. Паламарчук М. О. Механізми політичної відповідальності як засіб забезпечення верховенства народу в політичній системі України [Електронний ресурс] / М. О. Паламарчук. – Режим доступу : <http://www.niisp.gov.ua/vydanna/>
6. Пірен М. проблеми професійної відповідальності політико-владної еліти в Україні / М. Пірен // Соціальна психологія. – 2007. – № 3. – С. 29–35.
7. Самуйлик Н. Політична відповідальність: специфіка, структура, функціонування : автореф. дис. ...канд. політ. наук / Н. Самуйлик. - Одеса, 1997. – 22 с.
8. Черленяк І. Формування інституту політичної відповідальності в умовах становлення політико-еволюційних циклів в Україні / І. Черленяк // Збірник наукових праць НАДУ: Київ, 2006. – вип. 2. – с. 167-183

***Strelets Y. P. Anticipatory termination powers of local councils and withdrawal councilors (deputies) of local councils are as a form of beginning their political responsibility before community.***

This article analyzes the current state of mechanisms of attracting to political responsibility by community in general and individual councilor (deputy) in particular, also studies opportunities and threats using procedures the anticipatory termination of the local council and withdrawal of local councilor (deputy).

**Key words:** local authorities, political responsibility, political responsibility of representative bodies of local authorities, anticipatory termination powers of local councils, withdrawal councilors (deputies) of local councils

***Стрилец Ю. П. Досрочное прекращение полномочий местных советов и отзыв депутатов местных советов как формы привлечения их общиной к политической ответственности.***

В статье проанализировано существующее состояние механизмов привлечения общиной к ответственности совета в целом и отдельного депутата, изучено возможности и опасность использования процедур досрочного прекращения полномочий местных советов и отзыва депутатов местных советов

**Ключевые слова:** местное самоуправление, политическая ответственность, ответственность представительских органов местного самоуправления, досрочное прекращение полномочий местных советов, отзыв депутатов местных советов