



CENTRE OF EXPERTISE FOR GOOD GOVERNANCE

м. Страсбург, 25 червня 2019 року

CEGG/LEX(2019)2

**Висновок щодо проекту Закону  
про внесення змін до Закону України  
«Про місцеве самоврядування в Україні»  
щодо підстав  
дострокового припинення повноважень  
сільської, селищної, міської ради**

Цей висновок було підготовлено Центром експертизи доброго врядування  
Департаменту з питань демократичного врядування  
Генерального директорату II – з питань демократії Ради Європи

Влада України розглядає можливість внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», щоб визначити зважену процедуру дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування, де поки не знайдено задовільних рішень численних конфліктів.

Питання підзвітності та дострокового припинення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні обговорювалися на зустрічі у «Страсбурзькому форматі», що відбулася 25 лютого 2019 року в Києві,<sup>1</sup> в рамках діяльності Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні». Висновки за результатами цієї зустрічі наведені в додатку й мають братися до уваги під час підготовки будь-яких подальших законопроектів із цього питання.

Цей висновок містить відповіді на запит, сформульований Комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування (№ 04-14/13 – 2953 від 8 листопада 2019 року). У ньому коротко розглядаються запропоновані законопроектom зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (реєстр. № 9178).

## Європейські стандарти

Європейська хартія місцевого самоврядування не надає чітких рекомендацій з цього приводу. Це питання стосується принципів функціонування демократичних інституцій, особливо статусу та повноважень виборних представників, радше ніж принципів місцевого самоврядування. Кожна країна має належним чином розглянути це питання, зважаючи на своє національне законодавство та політичну практику.

Хартія у пункті 2 статті 3 «Концепція місцевого самоврядування» передбачає, що право органів місцевого самоврядування здійснювати регулювання суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються і які *«можуть мати підзвітні їм виконавчі органи»*. Тлумачення виразу «підзвітні їм» призвело до невизначеності. Вищий адміністративний суд Франції (*Conseil d'Etat*) видав Уряду попередню рекомендацію не ратифікувати Хартію, оскільки законодавство Франції не визнає можливості звільнення місцевими зборами своїх виконавчих органів, навіть за умови обрання їх місцевими радами<sup>2</sup>. До цього тлумачення пізніше були внесені зміни, зважаючи на ширше значення терміну «підзвітність».

*Пояснювальна доповідь до Хартії* доволі лаконічна з цього питання. У ній згадується, що це право на самоврядування *«як правило, надається представницьким зборам, які мають або не мають виконавчих органів, їм підпорядкованих»*. Це речення не дуже

<sup>1</sup> Зустріч щодо питань підзвітності місцевих виборних представників (звільнення мерів, депутатів і рад) в Україні («страсбурзький формат» — модерowana дискусія між зацікавленими сторонами), м. Київ, 25 лютого 2019 р.

<sup>2</sup> Декларація, що міститься в ратифікаційній грамоті, зданій на зберігання 17 січня 2007 року: *«Французька Республіка вважає, що положення пункту 2 статті 3 мають тлумачитися як такі, що надають державам можливість зробити виконавчий орган відповідальним перед органом територіальної влади»*.

конкретне. Що є обов'язковим: існування виконавчого органу або факт його підпорядкування зібранню? Також можна дискутувати щодо поняття *підпорядкованості*<sup>3</sup>. Загалом, виконавчий орган несе відповідальність за виконання рішень ради, особливо бюджетних та інших фінансових актів. До нього також можуть звернутися із проханням надати раді інформацію, зокрема у формі (усних і письмових) звітів.

Кожен орган влади повинен мати всю повноту повноважень, щоби здійснювати свої функції в рамках закону, як передбачено статтею 7 Хартії, пункт 1: «Мандат місцевих виборних представників передбачає вільне здійснення ними своїх функцій».

У пункті 1 статті 7 Хартії зазначено: «Умови діяльності виборних представників повинні забезпечувати вільне виконання ними своїх функцій». Далі пунктом 3 статті 7 передбачається, що «будь-які функції та діяльність, несумісні з мандатом місцевого обраного представника, визначаються законом або основоположними правовими принципами». В Хартії нічого не говориться про можливі причини непридатності або несумісності, залишаючи на розсуд національного законодавця вирішення завдання з розроблення цих обмежень і умов.

У Пояснювальній доповіді до Хартії зазначається: «В цьому параграфі зазначається, що усунення місцевого виборного представника від виконання ним своїх повноважень повинно базуватись виключно на об'єктивних законних підставах, а не на ситуативних («ad hoc») рішеннях. Зазвичай, це означає, що випадки несумісності повинні бути закріплені в законі. Однак, є випадки існування сталих, неписаних правових принципів, які надають адекватні гарантії».

Таким чином, Хартія залишає за національним законодавством або, можливо, за Конституцією значну свободу у визначенні обсягу підзвітності, процедур та наслідків її настання. Одним з наслідків може бути ініціювання процедури звільнення з посади. Однак часто це розглядається не як форма підзвітності, а радше як «покарання», що застосовується лише тоді, коли для цього є серйозні причини.

## **Європейська практика**

У Європі не існує переважної домінуючої моделі, яка б регламентувала звільнення мерів; системи місцевого самоврядування все ще залишаються дуже різними. У федеративних державах (Німеччина, Швейцарія, Бельгія, Австрія), де місцеве самоврядування входить до сфери компетенції суб'єктів федерації (земля, кантон, регіон), існують різні норми щодо відносин між виконавчою владою та радою. У небагатьох країнах є офіційна процедура, яка дозволяє муніципальній раді

---

<sup>3</sup> Однак насправді проблем із цими положеннями Хартії немає, як можна побачити з доповіді Ксав'є КАДОРЕ і Карім Ван ОВЕРМЕЙРЕ «Порівняльний аналіз реалізації Європейської хартії місцевого самоврядування в 47 державах-учасниках на основі рекомендацій, що стосуються місцевої та регіональної демократії в державах-учасниках» на Конгресі місцевих і регіональних влад Європи (32-га СЕСІЯ, CG32(2017)22, остаточна редакція від 28 березня 2017 р.)

вирішувати питання про усунення з посади особи, якій надані виконавчі повноваження (далі – «мер»), однак така процедура застосовується лише тоді, коли мера (голову) було обрано самим представницьким органом (далі – «рада»), і навіть у цьому разі її застосовують лише у виняткових випадках.

### **Коментарі та рекомендації щодо проекту закону**

1. Чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає можливість для ради звільнити голову радою, що є водночас є недемократичним та неефективним. Це недемократично, оскільки як раду, так і голову обирають прямо, й вони підзвітні перед громадянами, тому мають однаковий ступінь демократичної легітимності. Це неефективно, тому що цю можливість найімовірніше використовуватимуть щоразу, коли виникатиме сильна розбіжність між радою та головою; тому переваги прямих виборів голів (більша демократична підзвітність і більше стримувань і противаг між інституціями) майже нівелюються, а недоліки (ймовірність політичних розбіжностей і конфліктів між представницьким органом та виконавчою владою) поглиблюються.
2. **Відповідно, Рада Європи вітає ініціативу унеможливлення звільнення голови місцевою радою.**
3. Запропоноване рішення, тобто зробити автоматичним розпуск ради, якщо вона вирішить достроково припинити повноваження голови (висловлене під час зустрічі у «Страсбурзькому форматі» 25 лютого 2019 року зазначається як «варіант самогубства»), без сумніву, є великим кроком уперед. Це зробило б переговори та компроміс між двома безпосередньо прямо обраними місцевими органами влади більш імовірними, а також значно зменшило б кількість голів, яких звільняють або змушують піти у відставку. Як таке, це рішення може бути підтримане Радою Європи.
4. **Однак, Рада Європи рекомендує загалом скасувати процедуру звільнення голів місцевими радами.**
5. Чинний Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає процедуру «відкликання», тобто звільнення голови через проведення місцевого референдуму; однак, оскільки закон про місцевий референдум ще не ухвалено, ця процедура є незастосовною.
6. Процедура відкликання мерів (голів), у випадку якщо вона не належним чином виписана, створює небезпеку становлення чогось близького до імперативного мандату (спеціально вилученого з багатьох європейських конституцій) і не є поширеною європейською практикою. Це питання також порушено Венеціанською комісією у її Звіті 2009 року «про імперативний мандат та аналогічну практику», де зазначається, що імперативний мандат «загалом є

чужим для західних демократій»<sup>4</sup>. Проте ця процедура дійсно існує в кількох європейських (і в декількох неєвропейських) країнах і, в разі свого належного законодавчого оформлення, може залишатися винятковим інструментом, який не загрожуватиме принципу репрезентативності мандатів. Цього ж висновку Венеціанська комісія дійшла у своєму звіті 2018 року (який ще досі залишається проектом) про відкликання мерів (голів)<sup>5</sup>. **Якщо українська влада прагне зберегти можливість відкликання голів, то ця процедура має бути чітко визначена, включно з необхідними гарантіями та обмеженнями (згідно з висновками зустрічі у «Страсбурзькому форматі» від 25 лютого, а також згаданого вище звіту Венеціанської комісії), або в новій редакції Закону «Про місцеве самоврядування», або в Законі «Про місцевий референдум».**

7. Тому рекомендується, що питання підзвітності виборних осіб стало предметом більш поглибленого перегляду Закону України «Про місцеве самоврядування» з метою узаконення різних видів підзвітності (демократичної, політичної, юридичної, адміністративної), як це було визначено під час зустрічі у «Страсбурзькому форматі» 25 лютого 2019 року.
8. Також рекомендується підготувати та ухвалити Закон «Про місцеві референдуми» відповідно до висновків, отриманих за результатами зазначеного засідання.

---

<sup>4</sup> DL-AD(2009)027, § 11.

<sup>5</sup> CDL(2018)022, § 75.

**Зустріч у «Страсбурзькому форматі»  
щодо питань підзвітності місцевих виборних представників**

м. Київ, 25 лютого 2019 року

**ВИСНОВКИ**

Зустріч відбулась в рамках Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа місцевого самоврядування в Україні» у «Страсбурзькому форматі», тобто, це камерні переговори українських стейкхолдерів, що модеруються іноземними партнерами.

У зустрічі взяли участь основні українські стейкхолдери національного, регіонального та місцевого рівнів в контексті обговорення законопроекту щодо внесення змін до поточних правил підзвітності місцевих виборних представників (законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» реєстр. № 9178). Захід був організований у співробітництві з Комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування та Спеціальним посланником з питань реформ в Україні Уряду Німеччини професором Георгом МІЛЬБРАДТОМ.

В результаті дискусії, що була модерована Даніелем ПОПЕСКУ та Георгом МІЛЬБРАДТОМ згідно переліку питань, учасники дійшли таких висновків:

**ПИТАННЯ № 1: Які основні проблеми стоять перед Україною?**

Більшість учасників погодилась з тим, що:

- Той факт, що безпосередньо обраний Голова звільняється не тими, хто його обрав, а Радою, є демократичною проблемою, яку слід негайно вирішити.
- Часто існує надмірна політизація відносин між Радою та Головою.
- Незважаючи на те, що у Голови є занадто велика політична відповідальність перед Радою, жоден з цих органів не має достатньої юридичної відповідальності, оскільки не існує комплексного механізму нагляду.
- Є ситуації коли відновлених на посаді Голів блокують і вони не можуть виконувати свої повноваження.
- У разі звільнення Голови часто не виконуються юридичні норми щодо організації нових виборів і проміжний період може бути досить довгим. Це може стимулювати Секретаря Ради, що виконує обов'язки, стати «необраним мером».
- Існують ситуації коли рішення судів не виконуються.
- Законопроект № 9178 націлений на вирішення деяких із окреслених проблем.

## **ПИТАННЯ № 2: Підзвітність – це широке питання. Чи можемо ми погодитись поділити його на чотири блоки?**

Враховуючи складність питання, було погоджено розділити його на 4 (чотири) частини і обговорити кожен окремо:

- Демократична підзвітність – це відповідальність за доцільність прийнятих рішень перед виборцями, які за певних обставин можуть позбавити повноважень виборних представників;
- Політична підзвітність – це підзвітність одного виборного органу перед іншим, як правило, виконавчого органу (виборного Голови, голови виконавчого органу) перед Радою, через недовіру або політичні розбіжності в поглядах щодо врядування у громаді;
- Юридична підзвітність – це відповідальність за законність рішень, до якої можна притягнути шляхом припинення повноважень виборних представників за певною процедурою та за певних умов;
- Адміністративна підзвітність – це відповідальність за дієздатність виборного органу влади (здатність виконувати функції органу, що приймає рішення), до якої можна притягнути шляхом припинення повноважень виборних представників за певною процедурою та за певних умов.

*Примітка: Ця класифікація була прийнята виключно з метою структурування дискусії. Справді, хоча адміністративна підзвітність може розглядатися як частина юридичної (нездійснення юридичних зобов'язань), інші види підзвітності, такі як кримінальна, цивільна або фінансова, не були включені до обговорення, оскільки вони виходять за її рамки.*

## **ПИТАННЯ № 3: Чи хоче Україна мати демократичну підзвітність?**

*Примітка №1: Подібні механізми теоретично існують в Законі України «Про місцеве самоврядування», але оскільки закон про місцеві референдуми не був прийнятий, впровадження цих механізмів неможливе.*

*Примітка №2: Ця процедура називається «відкликанням» і рідко зустрічається в європейських державах оскільки передбачає певний «імперативний мандат» в той час як більшість країн надають перевагу «представницьким мандатам». Проте, існує кілька таких випадків і це не суперечить європейським стандартам.*

Незважаючи на те, що питання імперативного та представницького мандатів є цікавою теоретичною дискусією, більшість учасників вважають, що можливість відкликання через референдум / плебісцит має залишатися в законодавстві, оскільки:

- Більшість громадян України вимагають більше демократичних форм участі у прийнятті рішень, а можливість народного відкликання Голови - одна з них;
- Хоча це може загострювати конфлікти між Головою та Радою, це також є додатковим інструментом стримувань і противаг;

- Усунення цієї процедури із закону дасть поганий сигнал населенню. Дійсно, соціологічні дослідження щодо децентралізації, проведені Радою Європи, показують що громадяни очікують високого рівня підзвітності від місцевих виборних представників.

Проте, було погоджено, що процедура відкликання має бути обмежена задля того щоб вона застосовувалась у виключних ситуаціях та для уникнення зловживань, приміром:

- часові рамки (напр. процедура відкликання не може бути розпочата протягом першого та останнього років мандату Голови);
- обмеження частоти (напр. процедура не може бути ініційована більше одного разу на рік або навіть термін повноважень);
- обмеження можливості ініціювання (напр. не менш ніж 2/3 членів Ради або 10% населення для початку процедури);
- обмеження здатності ухвалити відкликання (напр. кворум, як от, більшість виборців і високий відсоток голосів; а загалом, краще уникати, щоб рішення про відкликання Голови було прийняте меншою кількістю виборців, ніж та, яка обрала його/її).

#### **ПИТАННЯ № 4: Чи хоче Україна мати політичну підзвітність?**

*Примітка №1: Така підзвітність існує в чинному Законі «Про місцеве самоврядування» і вже використовується, але існує ризик, що вона буде частіше використовуватися в передвиборчий період.*

*Примітка №2: Зазвичай такий вид підзвітності є рідкісним явищем та існує в Європі лише як відповідальність виконавчого органу перед радою, коли виконавчий орган не обирається загальним голосуванням.*

Усі учасники погодилися, що нинішня форма політичної підзвітності Голова перед Радою має бути усунута.

Учасники загалом погоджуються, що пропозиції, висловлені у законопроекті «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (реєстр. № 9178), напр. одночасний розпуск Ради, яка проголосувала за дострокове припинення повноважень Голови, є кроком вперед і значним поліпшенням поточної ситуації.

Проте, більшість учасників вважають, що краще відмовитися від будь-якої форми політичної підзвітності між двома безпосередньо виборними – а, отже, і демократично легітимними – органами.

Деякі учасники також говорили про можливість зміни виборчої системи для того, щоб дати виборному Голові більшість у Раді, аналогічно до італійської моделі, хоча це виходить за рамки поточного дискурсу.



## **ПИТАННЯ № 5: Чи хоче Україна мати юридичну підзвітність?**

*Примітка: Юридична підзвітність – це відповідальність за порушення закону. В Європі це явище зустрічається не часто й щоб уникнути будь-яких зловживань, юридичну підзвітність необхідно чітко визначити, що доволі важко.*

Спільна позиція більшості учасників є такою, що повинна існувати процедура, яка була б об'єктивною, чітко визначеною, без можливості її політизації і обмежена дуже чіткими випадками. Відповідно до рекомендацій РЄ та Венеційської комісії, тільки Суд повинен мати можливість притягати до такої відповідальності (припинити повноваження) і лише у випадках серйозного, повторного і добровільного порушення закону. Центральна влада не повинна мати повноважень розпуску рад або голів.

З огляду на часові обмеження зустрічі не всі питання були обговорені для досягнення консенсусу. Однак, загалом учасники погодились, що такий тип підзвітності має здійснюватися відповідно до положень, що стосуються нагляду за законністю діяльності або бездіяльності місцевої влади (відповідно до правових та інституційних позицій, узгоджених під час попередніх засідань з означеного питання у «Страсбурзькому форматі»).

## **ПИТАННЯ № 6: Чи хоче Україна мати адміністративну підзвітність?**

*Примітка: Адміністративна підзвітність означає, що існує процедура розпуску ради або звільнення голови, якщо даний орган не здатний належно та об'єктивно виконувати свої законні обов'язки. Ця форма є доволі поширеною в Європі, але її слід чітко визначити, аби уникнути ризику зловживань та не сплутати з іншими формами підзвітності.*

Обговорення вийшло далеко за межі передбачуваного обсягу, пов'язаного з достроковим припиненням повноважень або розпуском, і торкнулося також питання заміщення.

Більшість учасників погодились, що:

- такий механізм потрібен;
- за умови, що причини застосування адміністративної підзвітності дуже чітко і об'єктивно визначені законом і залишають дуже мало можливостей для різночитань (напр. якщо ця процедура може бути застосована лише для деяких ситуацій, таких як неможливість проведення засідання Ради протягом 6 місяців, неможливість прийняття бюджету в строк або відсутність Голови на території муніципалітету, наприклад понад 6 місяців. Така процедура може бути позасудовою та застосовуватись відповідно до інституційних механізмів, обговорених в рамках механізму нагляду за законністю;
- однак, особа (особи), про яку (яких) йдеться, повинна мати право на захист в суді.

## ***ЗАКЛЮЧНІ РЕМАРКИ***

Питання підзвітності місцевих виборних представників є складним і має бути врахованим при підготовці всіх подальших законопроектів щодо реформи місцевого самоврядування.

Загалом учасники погодились:

- поточна ситуація, коли Рада може достроково припинити повноваження Голови, а обидва органи влади є безпосередньо обраними, не є а ні демократичною, а ні ефективною і має бути невідкладно змінена;
- законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (реєстр. № 9178) передбачає значний крок вперед, запропонувавши механізм при якому Рада, що вирішила звільнити Голову, сама також буде розпущена;
- проте, краще взагалі відмовитись від такої форми політичної підзвітності одного (виборного) органу влади перед іншим (виборним) органом;
- також було б краще розглянути усі питання підзвітності місцевих та регіональних органів влади в одному комплексному нормативно-правовому акті;
- в такому випадку, новий законопроект має бути скоординований із положеннями законопроекту про нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування, що є важливим законопроектом, підготовленим в результаті компромісу, досягнутого в рамках попередньої зустрічі у «Страсбурзькому форматі».