**ВИСНОВОК**

**на проект Закону України**

**«Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо вдосконалення порядку дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови та призначення позачергових місцевих виборів»**

У Головному управлінні розглянуто поданий законопроект, яким пропонується внести окремі зміни до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» (далі – Закон), «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» та до Виборчого кодексу України (далі – ВКУ) і Кодексу адміністративного судочинства України щодо вдосконалення порядку дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови.

«Законопроект має на меті недопущення порушення гарантованого конституційного права громадян України обирати та бути обраним до органів місцевого самоврядування, а також вдосконалення порядку призначення позачергових місцевих виборів у разі дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови» (п. 2 пояснювальної записки).

Законопроект є альтернативним до проекту Закону України   
«Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення порядку дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови» реєстр. № 5241 від 12.03.2021.

На момент підготовки висновку законопроект не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, який затверджено постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-IX.

За результатами аналізу поданого законопроекту Головне управління вважає за необхідне висловити наступні міркування і зауваження.

**1.** У законопроекті пропонується змінити процедуру дострокового припинення повноважень сільських, селищних, міських голів у разі припинення громадянства - «з дати видання Указу Президента України про припинення громадянства України» (нова редакція п. 2 ч. 11 ст. 79 Закону); у разі його смерті – «з дня смерті, зазначеного у свідоцтві про смерть або у іншому документі, що засвідчує факт смерті особи, виданого компетентним органом іноземної держави» (нова редакція п. 7 ч. 11 ст. 79 Закону).

Чинним законодавством передбачено, що дострокове припинення повноважень зазначених посадових осіб з наведених вище підстав відбувається «з дня прийняття відповідною радою рішення, яким береться до відома зазначений факт» (п. 1 ч. 11 ст. 79 Закону).

Вважаємо, що вищезгадані новели є принаймні дискусійними, адже «автоматичне» припинення повноважень сільського, селищного, міського голови «з дня смерті» або «з дати видання Указу Президента України про припинення громадянства України» неможливе хоча б тому, що між цими подіями та моментом, коли ця інформація стала відома місцевій раді, проходить певний час. Крім того, вважаємо, що юридичний факт припинення повноважень відповідної посадової особи потребує закріплення у відповідному правовому акті (який фіксуватиме саме цей факт, а не факт смерті чи припинення громадянства). Адже кожний юридичний факт має фіксуватись відповідним правовим актом. Також саме правовий акт, який фіксуватиме факт припинення повноважень, на наш погляд, має надсилатись у повідомленні Верховній Раді України, про яке йдеться в оновленій ч. 3 ст. 42 Закону.

**2.** Згідно з оновленою ч. 3 ст. 42 Закону у разі, коли особа, яка відповідно до закону здійснює повноваження сільського, селищного, міського голови, не повідомляє Верховну Раду України у передбачений законом строк (не пізніш як на п’ятий робочий день після дострокового припинення повноважень голови ради), таке повідомлення можуть здійснити інші особи. Відповідне повідомлення надсилається заступником сільського, селищного, міського голови впродовж п’яти робочих днів з дня спливу вказаного строку (абз. 2 ч. 3 ст. 42). У разі невиконання згаданими вище посадовими особами обов’язку щодо інформування Верховної Ради України про дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови депутат відповідної ради має право з власної ініціативи надіслати Верховній Раді України відповідне повідомлення (абз. 3 ч. 3 ст. 42).

Проектом також передбачено, що «у разі надходження до Верховної Ради України повідомлення *чи іншого звернення* щодо дострокового припинення повноважень ... голови, комітет Верховної Ради України ... невідкладно вживає заходів щодо встановлення відповідних обставин та, за наявності підстав, рекомендує Верховній Раді України призначити позачергові вибори відповідного голови» (абз. 4 ч. 3 ст. 42). При цьому, «у разі необхідності отримання документів, які підтверджують факт дострокового припинення повноважень ... голови, комітет Верховної Ради України ... звертається до державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, їх посадових осіб з відповідним запитом» (абз. 5 ч. 3 ст. 42). При цьому, в оновленій редакції ч. 3 ст. 19 Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» передбачено, що «свідоцтво про смерть особи, яка на день смерті обіймала посаду сільського, селищного, міського голови, повторно видається (безоплатно) … комітету Верховної Ради України ... протягом п’яти робочих днів з дня надходження відповідного запиту».

Головне управління в цілому не заперечує проти надання права іншим посадовим особам чи депутатам місцевої ради права офіційно інформувати Верховну Раду України про дострокове припинення повноважень головної посадової особи села, селища, міста. Разом з тим, вважаємо, що комітет Верховної Ради України не повинен займатись збиранням документів, які підтверджують дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, та встановлювати юридичний факт, на підставі якого законом передбачено припинення повноважень.

**3.** Відповідно до оновленої редакції ст. 5 ВКУ «в останні шість місяців повноважень депутатів, сільських, селищних, міських голів, обраних на попередніх чергових місцевих виборах, позачергові, проміжні, додаткові вибори не призначаються та не проводяться», тоді як чинний ВКУ не містить згаданих застережень. Крім того, зі ст. 5 ВКУ вилучається припис, згідно з яким *позачергові місцеві вибори* проводяться двічі на рік - в останню неділю березня та останню неділю жовтня. Тим самим позачергові місцеві вибори можуть бути призначені Верховною Радою України на інші дати, а не лише на останню неділю березня та останню неділю жовтня.

Головне управління вважає, що запропоновані новели в цілому є слушними і можуть бути підтримані.

**4.** Відповідно до нової ч. 4 ст. 279 Кодексу адміністративного судочинства України «*Особа*, яка відповідно до закону *обрана офіційним представником ініціативної групи* для збирання підписів виборців на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради, сільського, селищного, міського голови за народною ініціативою *діє як представник* відповідної ініціативної групи у справах, пов’язаних з достроковим припиненням повноважень депутата місцевої ради, сільського, селищного, міського голови, без додаткового уповноваження. *Документом, що підтверджує повноваження офіційного представника ініціативної групи* для збирання підписів виборців на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради, сільського, селищного, міського голови за народною ініціативою, *є витяг із протоколу зборів виборців*, на яких було прийнято рішення про внесення пропозиції щодо відкликання депутата місцевої ради, сільського, селищного, міського голови за народною ініціативою, обрано ініціативну групу та її офіційного представника».

Вважаємо, що у даному випадку підтвердження повноважень офіційного представника ініціативної групи витягом з протоколу зборів є не зовсім доречним, адже він не має всіх необхідних ознак офіційного документу, зокрема, незрозуміло, яким чином засвідчується достовірність викладених в ньому фактичних даних. Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» передбачено подання витягу з відповідного протоколу зборів до територіальної виборчої комісії (ч. 1 ст. 39), а також наділення офіційного представника ініціативної групи певними повноваженнями у процедурі відкликання (ч. 1 ст. 39, ч. 1 ст. 41). У зв’язку з цим вважаємо, що територіальна виборча комісія у разі реєстрації відповідної ініціативної групи має видавати її офіційному представнику посвідчення, що наразі не передбачено чинним законодавством, але потребує врегулювання. Саме цей документ має підтверджувати повноваження згаданої особи, зокрема, у судочинстві.

Крім того, звертаємо увагу, що в ч. 1 ст. 59 Кодексу адміністративного судочинства України визначено виключний перелік документів, якими мають бути підтверджені повноваження представників сторін та інших учасників справи. Витяг з протоколу зборів виборців у цьому переліку відсутній.

**5.** Низку зауважень викликають запропоновані у проекті зміни до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ).

5.1.Законопроектом пропонується віднести до предметної юрисдикції місцевого загального суду як адміністративного щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності, *що стосуються дострокового припинення повноважень депутатів* сільської, селищної ради, сільського, селищного *голови* (п. 6 ч. 1 ст. 20 КАСУ в редакції проекту).

Підстави дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови визначені в ч. ч. 1, 2 ст. 79 Закону.

Питання прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених Законом, вирішуються виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради (п. 16 ч. 1 ст. 26 Закону). Повноваження сільського, селищного, міського голови за наявності підстав, передбачених абз. 1 ч. 2 ст. 79 Закону, можуть бути припинені достроково за рішенням *місцевого референдуму або за рішенням відповідної ради*, прийнятим шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради (ч. 3 ст. 79 Закону).

Дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради здійснюється з підстав, визначених в ч. 1 ст. 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», без прийняття рішення відповідної ради, а також за рішенням відповідної ради з підстав, передбачених ч. 2 ст. 5 цього ж Закону.

На наш погляд, потребує конкретизації, які саме рішення, дії чи бездіяльність, що стосуються дострокового припинення повноважень депутатів сільської, селищної ради, сільського, селищного голови, пропонується оскаржувати в порядку адміністративного судочинства, адже жодних винятків редакція запропонованих проектом змін не передбачає. Потребує уточнення також зміст слова «стосуються» в контексті запропонованих змін. Зокрема, слід уточнити, що буде предметом оскарження при достроковому припиненні повноважень депутата місцевої ради внаслідок набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до позбавлення волі, або набрання законної сили рішенням суду, яким його притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов’язаного з корупцією, та застосовано покарання або накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов’язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (п. 7 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»). Адже згідно з вимогами ч. 1 ст. 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» це відбувається без прийняття рішення відповідної ради.

5.2. Звертаємо увагу, що за змістом п. 6 ч. 1 ст. 20 КАСУ (в редакції проекту) до предметної юрисдикції місцевого загального суду як адміністративного не віднесені адміністративні справи щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються дострокового припинення повноважень *міського* голови. У той же час у цій статті пропонується передбачити можливість оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються дострокового припинення повноважень *сільського, селищного* голови.

5.3. Потребує концептуального узгодження зміст п. 6 ч. 1 ст. 20 та ст. 285-1 КАСУ (в редакції проекту). Так, у п. 6 ч. 1 ст. 20 КАСУ (в редакції проекту) йдеться про оскарження рішень, дій чи бездіяльності, що стосуються дострокового припинення повноважень *депутатів сільської, селищної ради*. В той час як ст. 285-1 КАСУ (в редакції проекту) визначає, зокрема, особливості провадження у справах, пов’язаних з достроковим припиненням повноважень *депутата місцевої ради*, тобто *депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради* (що відповідає приписам ч. 1 ст. 2 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»).

5.4. Відповідно до ч. 1 ст. 285-1 КАСУ (в редакції проекту) право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність, що стосуються дострокового припинення повноважень депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутата місцевої ради, сільського, селищного, міського голови мають: 1) *громадянин України*, який є виборцем відповідного виборчого округу;   
2) м*ісцева організація партії*, від якої обрано депутата, сільського, селищного, міського голови, 3) *ініціативна група* для збирання підписів виборців відповідного виборчого округу на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради, сільського, селищного, міського голови за народною ініціативою. Однакпозивачами в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (*юридичні особи*), суб’єкти владних повноважень (ч. 2 ст. 46 КАСУ).

Що ж стосується місцевої організації партії, то в цьому аспекті ч. 1 ст. 285-1 КАСУ (в редакції проекту) потребує узгодження з термінологією Закону України «Про політичні партії в Україні», відтак у даному випадку повинно йтися про «місцеві організації партії, *які в установленому порядку набули статусу юридичної особи*».

Щодо такого суб’єкта оскарження, як ініціативна група, то за змістом ч. 2 ст. 46 КАСУ вона не віднесена до переліку суб’єктів, які можуть бути позивачами в адміністративній справі. Так само не визначений окремим суб’єктом звернення депутат Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутат місцевої ради, сільський, селищний, міський голова, яким ч. 2 ст. 285-1 КАСУ (в редакції проекту) пропонується надати право оскаржити рішення, дію чи бездіяльність, що стосуються дострокового припинення повноважень відповідно депутата, сільського, селищного, міського голови.

5.5. Апеляційна скарга на судове рішення за наслідками розгляду адміністративної справи, визначеної цією статтею, може бути подана у *дводенний строк з дня його проголошення* (ч. 8 ст. 285-1 КАСУ в редакції проекту). Жодних винятків з цього правила не передбачено. При цьому, не враховано, що в судовому засіданні може бути оголошено лише вступну та резолютивну частини рішення (ухвали) суду, а також можливість розгляду справи в порядку письмового провадження (див. ч. 3 ст. 243, ч. 1 ст. 321, ч. 1 ст. 329 КАСУ). За загальним правилом, строк апеляційного оскарження в таких випадках обчислюється з дня складення повного судового рішення (абз. 2 ч. 1 ст. 295 КАСУ). Відсутність такого самого положення в ст. 285-1 КАСУ в редакції проекту зумовить порушення прав сторін на апеляційне оскарження.

Керівник Головного управління С. Тихонюк

Вик. О. Мельник, І. Кунець