

3. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка]. – К. : ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2007. – 992 с.
4. Декларація щодо регіоналізму в Європі, прийнята Асамблеєю Європейських регіонів (Базель, 4 грудня 1996 р.) // Управління сучасним містом. – 2001. – № 7–9 (3). – С. 162–170.
5. Муніципальне право України: Підручник / Кол. авт.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 592 с.
6. Оніщенко К. О. Класифікація та особливості політико-правового статусу територіальних автономій / К. О. Оніщенко // Держава і право. – 2009. – Вип. 45. – С. 755–763.
7. Конституційне право України / За ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наукова думка, 2000. – 723 с.
8. Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: [учебник] / А. С. Автономов. – М. : ТК Велби; Проспект, 2007. – 548 с.
9. Чушенко В. І. Конституційне право України : підруч. / В. І. Чушенко, І. Я. Заяць. – Вид. 2-ге, допов. і переробл. – К. : Ін Юре, 2009. – 548 с.
10. Лялюк О. Конституційно-правовий статус автономних утворень в зарубіжних країнах / О. Лялюк // Право України. – 2013. – № 6. – С. 242–250.
11. Досвід децентралізації у країнах Європи : зб. док.; Пер. з іноз. мов / Заг. ред. В. Б. Гройсмана. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – С. 54–75.

*\* Гафурова Євгенія Русланівна – аспірантка Інституту законодавства Верховної Ради України.*

УДК 342

Іван Мищак \*

#### **МЕХАНІЗМИ КОНТРОЛЮ ГРОМАДИ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД В УКРАЇНІ ТА ПОЛЬЩІ (ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ)**

*У статті проведено аналіз законодавчих актів України та Польщі з питань місцевого самоврядування. Розкрито правові механізми контролю громади за діяльністю депутатів місцевих рад в Україні та Польщі.*

*Ключові слова: органи місцевого самоврядування, громада, депутат, контроль, Україна, Польща.*

**Мищак І. Н. Механизмы контроля общества за деятельностью депутатов местных советов в Украине и Польше (сравнительно-правовой анализ).**

*В статье проведен анализ законодательных актов Украины и Польши по вопросам местного самоуправления. Раскрыты правовые механизмы контроля общества за деятельностью депутатов местных советов в Украине и Польше.*

*Ключевые слова: органы местного самоуправления, община, депутат, контроль, Украина, Польша.*

**Myshchak I. M. The mechanisms of public control over the activities of Local Councils' Deputies in Ukraine and Poland (comparative law analysis).**

*The author analyzes the legislation of Ukraine and Poland on local self-government, as well as discloses legal mechanisms of public control over the activities of local councils' deputies in Ukraine and Poland.*

*Keywords: local self-government authorities, community, deputy, control, Ukraine, Poland.*

Конституційна реформа в Україні в частині децентралізації влади та розширення доступу громадян до здійснення місцевого управління передбачає посилення громадського контролю за діяльністю місцевих рад та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Значною мірою сучасні перетворення базуються на позитивному зарубіжному досвіді тих країн, які мають сталі традиції розвитку місцевого самоврядування. Ідеться передусім

про країни Західної Європи. Разом із тим значний інтерес для України становить досвід Республіки Польща, адже Польща на початку 90-х років минулого століття мала систему управління практично ідентичну до української, однак зуміла її реформувати та наблизити до європейських стандартів, втіливши на практиці незалежність місцевого самоврядування та забезпечивши чіткий контроль за ним з боку громади.

Україна, розпочавши реформи у сфері місцевого самоврядування на початку 1990-х років, тривалий час лише «косметично» намагалася пристосувати наявну систему управління на місцях, надавши їй ознак самоврядування. Певні зрушення відбулися лише в другій половині 1990-х років після ухвалення Конституції України від 28 червня 1996 р. та Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. [1], а також ратифікації 15 липня 1997 р. Європейської хартії місцевого самоврядування [2].

Зарубіжний досвід децентралізації влади та діяльності органів місцевого самоврядування, у тому числі й польський, досліджували такі українські вчені, як О. В. Батанов, П. В. Ворона, О. В. Власенко, А. П. Лелеченко, М. О. Пухтинський, О. О. Яцунська та ін. Разом із тим механізми контролю громади за діяльністю депутатів на посадових осіб органів місцевого самоврядування і можливість використання зарубіжного досвіду в Україні на сьогодні досліджені недостатньо.

*Метою статті* є порівняльно-правовий аналіз механізмів контролю громади за діяльністю депутатів місцевих рад в Україні та Польщі.

Нині основні механізми контролю громади за діяльністю органів місцевого самоврядування в Україні визначаються Конституцією України та Законом України «Про місцеве самоврядування», а також іншими законодавчими актами. Зокрема, відповідно до ст. 5 Основного Закону народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а ст. 7 в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. Конституція України гарантує право громадян на участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38). Незалежність місцевого самоврядування закріплена ст. 144 Основного Закону, згідно з якою рішення органів місцевого самоврядування можуть бути скасовані лише в судовому порядку з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України.

Конституція Польщі від 2 квітня 1997 р., на відміну від української, не містить визначення поняття місцевого самоврядування, проте гарантує децентралізацію публічної влади (ст. 15), судовий захист самостійності самоврядування (ст. 165) та судове вирішення суперечностей між органами місцевого самоврядування й органами публічної адміністрації (ст. 166), закріплення за органами місцевого самоврядування частки в публічних доходах (ст. 167) та права встановлювати місцеві податки і збори тощо. Отже, на рівні Основних Законів України і Польщі закріплені схожі гарантії діяльності місцевого самоврядування.

На розвиток норм Конституції 21 травня 1997 р. було ухвалено Закон України «Про місцеве самоврядування», який і сьогодні залишається базовим у частині регулювання прав і обов'язків місцевих громад, їх органів та посадових осіб. Відповідно до ст. 5 Закону система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; районні ради у містах (де такі утворені), органи самоорганізації населення.

На відміну від України правові засади здійснення місцевого самоврядування в Польщі урегульовано трьома окремими законами: Законом Республіки Польща від 8 березня 1990 року про самоврядування гміни [3], Законом Республіки Польща від 5 червня 1998 року про повітове самоврядування [4] та Законом Республіки Польща від 5 червня 1998 року про самоврядування воєводства [5]. Відповідно до ст. 11а Закону Республіки Польща від 8 березня 1990 року про самоврядування гміни органами гміни є: рада гміни та вїйт (бургомістр, президент міста). Згідно зі ст. 26 цього ж Закону виконавчим органом гміни є вїйт, який обирається радою гміни. Бургомістр є виконавчим органом у гміні, в якій керівні

органи знаходяться у місті, розташованому на території гміни, а в містах із населенням понад 100 тис. жителів виконавчим органом є президент міста. Відповідно до ст. 8 Закону Республіки Польща від 5 червня 1998 року про повітове самоврядування органами повіту є: рада повіту та правління повіту. Згідно зі ст. 26 Закону виконавчим органом повіту є правління, до складу якого входять староста, як його голова, заступник старости та інші члени. Рада повіту обирає старосту і за його пропозицією заступника старости та членів правління (3 – 5 осіб). Згідно із Законом Республіки Польща від 5 червня 1998 року про самоврядування воєводства (ст. 15) органами адміністрації воєводства є: сеймик та правління. Виконавчим органом воєводства є правління (ст. 31), до якого входять маршалок воєводства, як його голова, заступник або два заступники маршалка та інші члени правління (усього 5 осіб). Сеймик воєводства обирає маршалка з числа депутатів, а інші члени правління обираються сеймиком за поданням маршалка та можуть не бути депутатами сеймику (ст. 32). Варто відзначити, що депутати усіх органів місцевого самоврядування в Польщі, на відміну від України, працюють на постійній основі та отримують зарплату, що також передбачає певні додаткові механізми контролю, зокрема щорічне подання контролюючим органам декларації про власні доходи та доходи своєї родини. Показовим є й те, що за невчасне подання декларації депутату припиняється нарахування зарплати аж до того часу, доки вона не буде подана.

За законодавством України, як і більшості держав світу, основний механізм формування системи місцевого самоврядування і, водночас, контролю забезпечується завдяки проведенню чергових виборів. В Україні такі вибори відбуваються кожні 5 років, а зарубіжна практика є досить різноманітною. Для прикладу, у Польщі місцеві вибори відбуваються кожні 4 роки, що у порівнянні з Україною наближує період відповідальності обранців перед громадою.

Чинне законодавство України передбачає механізми контролю громадян за діяльністю депутатів місцевих рад шляхом звітування останніх не рідше одного разу на рік перед виборцями відповідно до ст.16 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [6]. Звіт депутата місцевої ради може бути проведено і в будь-який час на вимогу зборів виборців за місцем проживання, трудової діяльності або навчання, а також органів самоорганізації населення. Крім того, згідно з частиною першою ст. 17 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» виборці можуть давати своєму депутатові місцевої ради доручення на зборах під час його звітів чи зустрічей з питань, що впливають з потреб відповідного виборчого округу чи територіальної громади в цілому. Таке доручення виборців депутатові місцевої ради має бути підтримане більшістю учасників зборів. У свою чергу, контроль за виконанням доручень виборців здійснюється відповідними радами, їх органами та депутатами місцевих рад. Депутат місцевої ради періодично інформує своїх виборців про результати розгляду радою та її виконавчими органами доручень виборців та особисту участь в організації їх виконання.

У Польщі відповідно до ст. 23 Закону про самоврядування гміни депутат представляє виборців і також підтримує постійний контакт із ними, приймає від них вимоги та передає їх на розгляд органів гміни. Схожі норми містяться і в інших польських законах. Так, згідно зі ст. 21 Закону про повітове самоврядування депутат приймає вимоги, заявлені жителями повіту, та передає їх на розгляд повітових органів. Він зобов'язаний керуватися цінностями повітової громади, однак не зобов'язаний виконувати вказівки виборців. У свою чергу, ст. 23 Закону про самоврядування воєводства чітко наголошує на тому, що депутат повинен у своїй діяльності керуватися інтересами держави та громади воєводства, однак він не зобов'язаний виконувати інструкції виборців. Отже, депутати органів місцевого самоврядування у Польщі зобов'язані керуватися інтересами загальними інтересами громади, а не певної частки виборців, навіть умовно тих, які їх обрали.

Характерно, що законодавство України містить жорсткіші норми щодо присутності депутата на сесіях ради та його участі в роботі комісії ради. Так, відповідно до частини п'ятої ст. 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у разі пропуску депутатом протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів відповідна рада може звернутися до виборців із пропозицією про відкликання такого депутата у

встановленому законом порядку. У свою чергу, згідно зі ст. 24 Закону про самоврядування гміни у Польщі депутат зобов'язаний брати участь у роботі ради гміни та її органів, а також інших самоврядних установ, до яких його обрано чи призначено. Такі ж вимоги містяться і в законах про повітове та воєводське самоврядування, однак прямих норм щодо відкликання депутата за пропуск пленарних засідань чи неучасть у робочих органах у польському законодавстві немає.

Разом із тим законодавство і Польщі, і України передбачає правові механізми відкликання голів рад та їхніх заступників, а також депутата місцевої ради, який, на думку виборців, неналежним чином виконує свої зобов'язання. Такий елемент контролю за діяльністю депутата є досить дієвим. Так, відповідно до ст. 19 Закону про самоврядування гміни у Польщі відкликання голови ради і його заступників здійснюється за ініціативою не менш як  $\frac{1}{4}$  від затвердженого складу ради гміни абсолютною більшістю голосів у присутності не менше половини затвердженого складу ради шляхом таємного голосування. За такою ж процедурою відбувається відкликання голів й на інших рівнях місцевого самоврядування. У свою чергу, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 55) також визначає, що у своїй діяльності голова районної, обласної, районної у місті (у разі її створення) ради є підзвітним раді та може бути звільнений з посади радою шляхом таємного голосування. Питання про звільнення голови ради може бути внесено на розгляд ради на вимогу не менш як третини депутатів від загального складу ради [1]. Однак, на відміну від Польщі, для звільнення голови ради в Україні достатньо простої більшості голосів депутатів відповідної ради.

Як уже зазначалося, українське законодавство передбачає можливість дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради. Згідно зі ст. 37 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [6] підставами для відкликання депутата можуть бути, серед іншого, порушення ним положень Конституції і законів України; невиконання без поважних причин обов'язків депутата місцевої ради у виборчому окрузі; невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми, невиконання зобов'язань звітувати перед виборцями та проводити зустрічі з ними тощо. Згідно з частиною першою ст. 38 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 є виборцями відповідного виборчого округу. При цьому 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 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 за виборчу квоту, 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. Запроваджений механізм відкликання депутата є досить новим для України і ще не набув належної практики. Проте реальна можливість дострокового припинення повноважень депутатів місцевих рад значною мірою дисциплінує останніх та створює реальні важелі впливу виборців на здійснення місцевого самоврядування.

Окремо слід відзначити можливість відкликання усього складу місцевої ради. Така можливість передбачена як законодавством України, так і законодавством Польщі. Зокрема, відповідно до ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] територіальна громада у будь-який час може достроково припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень. Згідно з частиною третьою ст. 78 Закону дострокове припинення

повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради відбувається за рішенням місцевого референдуму, який може бути проведений за ініціативою сільського, селищного, міського голови, а також не менш як однієї десятої частини громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу. Проведення місцевого референдуму має відбуватися на підставі закону. Однак Закон України «Про місцеві референдуми» досі не ухвалений, тож місцеві референдуми опинилися поза правовим полем держави.

У Польщі місцевий референдум проводиться на підставі Закону про місцевий референдум від 15 вересня 2000 р. [7] з ініціативи ради чи на вимогу також не менш як однієї десятої мешканців, які мають право голосу. При цьому референдум вважається таким, що відбувся, якщо в ньому взяли участь не менш як 30 % мешканців, які мають право голосу. Відповідно до Закону референдум з питання розпуску ради гміни до закінчення строку її повноважень проводиться виключно на вимогу виборців за названими нормами, але не раніше, ніж через 12 місяців з дня проведення виборів чи з дня проведення останнього референдуму з питання розпуску ради гміни до закінчення терміну її повноважень. У свою чергу, референдум про відкликання ради повіту згідно зі ст. 11 Закону про повітове самоврядування проводиться на тих самих умовах, але не пізніше, ніж за 6 місяців до закінчення терміну повноважень ради. А відповідно до ст. 17 Закону про самоврядування воєводства питання дострокового відкликання сеймику воєводства вирішується виключно шляхом воєводського референдуму. На відміну від України місцеві референдуми у Польщі є досить дієвим механізмом ухвалення рішень, у тому числі здійснення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Варто відзначити, що відповідно до Закону про місцевий референдум у Польщі можна відкликати не лише склад відповідної ради чи сеймику, а керівників виконавчих органів – вейтів, бургомістрів і президентів міст, старост повітів, маршалків воєводств разом з їхніми управлінськими органами.

Таким чином, аналіз національних законодавств дозволяє стверджувати, що правові механізми контролю громади за діяльністю депутатів місцевих рад в Україні та Польщі доволі схожі. Окрім чергових виборів, до них належать доручення громад відповідним органам місцевого самоврядування та регулярні звіти останніх перед громадою про виконану роботу, а також можливість відкликання депутатів і посадових осіб органів місцевого за умови порушення ними чинного законодавства та ігнорування доручень виборців. Водночас на практиці маємо також істотні відмінності. Так, передбачений механізм відкликання усього складу відповідної ради та виконавчих органів місцевого самоврядування шляхом проведення місцевого референдуму на практиці діє лише у Польщі, а в Україні цей механізм заблокований через відсутність Закону України «Про місцеві референдуми». Натомість з ухваленням Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. [8] та внесенням ряду змін до інших законодавчих актів з'явилася реальна можливість відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою, що успішно застосовується в ряді країн, у тому числі окремих штатах США. Однак у Польщі відкликання окремого депутата виборцями не передбачене. У цілому зміни до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад» та інших законодавчих актів, ухвалені упродовж останніх років, можна визнати позитивними та такими, що наближають українське законодавство до міжнародних стандартів здійснення місцевого самоврядування.

#### **Список використаних джерел:**

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
2. Європейська хартія місцевого самоврядування : Міжнародний документ від 15.10.1985 р. // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036)
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym // Internetowy System Aktów Prawnych [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=W DU19900160095>

4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym // Internetowy System Aktów Prawnych [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=W DU19980910578>

5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa // Internetowy System Aktów Prawnych [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=W DU19980910576>

6. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV // Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/93-15>

7. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym // Internetowy System Aktów Prawnych [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=W DU20000880985>

8. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 р. № 595-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 37–38. – Ст. 366.

\* *Мищак Іван Миколайович* – доктор історичних наук, старший науковий співробітник, завідувач науково-організаційного відділу Інституту законодавства Верховної Ради України.

УДК 340.0; 340.134

Руслан Чернолуцький \*

#### **ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТИ НОРМОПРОЕКТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ**

*У статті досліджуються концептуальні підходи до визначення органів виконавчої влади України як суб'єктів нормопроектної діяльності.*

*Ключові слова: виконавча влада, органи виконавчої влади, нормопроектна діяльність, нормопроектна діяльність органів виконавчої влади, підзаконна нормотворчість виконавчої влади, відомча нормотворчість, органи виконавчої влади як суб'єкти нормопроектної діяльності.*

**Чернолуцький Р. В. Органы исполнительной власти Украины как субъекты нормопроектной деятельности: концептуальные подходы к определению.**

*В статье исследуются концептуальные подходы к определению органов исполнительной власти Украины как субъектов нормопроектной деятельности.*

*Ключевые слова: исполнительная власть, органы исполнительной власти, нормопроектная деятельность, нормопроектная деятельность органов исполнительной власти, подзаконное нормотворчество исполнительной власти, ведомственное нормотворчество, органы исполнительной власти как субъекты нормопроектной деятельности.*

**Chornolutsky R. V. Executive authorities of Ukraine as a subjects of lawmaking: conceptual approaches to definition.**

*The article examines conceptual approaches to the definition of executive power of Ukraine as subjects lawmaking activities.*

*Keywords: executive power, executive authorities, lawmaking activities, lawmaking activities of executive authorities, subordinate rule-making executive authorities, departmental rule-making, executive authorities as subjects of lawmaking activities.*

В умовах здійснення практичної діяльності з реалізації правових приписів, що містяться в законах Української держави, об'єктивно зростає та актуалізується роль та значення феномену нормотворчості органів виконавчої влади. Остання носить підзаконний,