



Анна Бучинська,

старший викладач кафедри правознавства
Житомирського національного
агроекологічного університету

УДК 342.922

Нормативно-правові підстави формування представницьких органів місцевого самоврядування Польщі та України: порівняльний аналіз

Серед органів місцевого самоврядування провідна роль належить представницьким органам, на що безпосередньо вказує Європейська хартія місцевого самоврядування. Зокрема, ч. 2 ст. 3 Хартії вказує на обов'язковий характер формування рад або зборів, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права [1]. М. І. Корнієнко з приводу того, чому саме ради та подібні їм виборні колегіальні органи визначені Європейською хартією як органи місцевого самоврядування, виражає погляд, що «тільки демократично обраний територіальною громадою колегіальний орган, якщо в ньому представлені всі політичні сили, що діють на місцевому рівні, може претендувати на роль першого, після самої територіальної громади, носія функцій та повноважень місцевого самоврядування» [2, с. 642]. На думку В. В. Кравченка, наявність представницького органу, що обирається чле-

нами територіальної громади, є необхідною ознакою місцевого самоврядування [3, с. 194]. Отже, відповідно до положень Хартії наявність представницьких органів є обов'язковою умовою функціонування місцевого самоврядування. Враховуючи факт ратифікації Хартії Польщею й Україною, відповідне положення знайшло своє відображення в законодавстві обох держав.

Метою статті є дослідити нормативно-правові підстави формування представницьких органів місцевого (територіального) самоврядування Польщі та України. Завданням є здійснити порівняльний аналіз польського і українського законодавства щодо порядку формування представницьких органів місцевого (територіального) самоврядування.

Порівнюючи законодавство Польщі та України, в першу чергу, необхідно з'ясувати, яким чином конституційні норми двох держав визначають порядок формування представницьких

органів місцевого самоврядування. Конституція Польщі в ч. 2 ст. 169 визначає загальний порядок формування органів територіального самоврядування, через проведення виборів, які відбуваються на основі прямого, рівного, загального виборчого права в таємному голосуванні. Також, статтею 170 Конституції Польщі, закріплено право членів територіальної громади дострокового припинення повноважень органів, що походять з виборів через проведення референдуму [4].

Конституція України, подібно до польських конституційних норм, у ч. 1 ст. 141 закріплює положення про виборність усіх представницьких органів місцевого самоврядування на основі загального, рівного, прямого виборчого права способом таємного голосування строком на п'ять років. Відповідно до українських конституційних норм, у подібний спосіб відбуваються вибори сільського, селищного та міського голів. Голова ж районної та обласної ради, згідно з ч. 5 ст. 141 Конституції України, обирається відповідною радою і очолює її виконавчий апарат [5].

Оскільки, польські та українські конституційні норми, лише в загальних рисах визначають порядок формування органів місцевого самоврядування, для більш детального аналізу цієї проблематики, слід звернутись до відповідних законів, що регулюють діяльність місцевого (територіального) самоврядування.

Польський законодавець на всіх трьох рівнях адміністративно-територіального поділу (гміна, повіт, воєводство) держави закріпив діяльність представницьких органів територіального самоврядування. Так, представницькими органами територіального самоврядування в Польщі на базовому рівні є рада гміни, середньою ланкою – рада повіту, на найвищому рівні – сеймик воєводства. Рада (сеймик) є представницьким і контро-

люючим органом. Термін повноважень ради (сеймику) становить 4 роки від дня проведення виборів. Представницькі органи діють колегіально, працюють сесійно. До складу ради (сеймику) входять депутати, кількість яких залежить від чисельності жителів даної територіальної громади. Так, у гмінах до 20 000 жителів кількість депутатів ради становить 15 осіб, у гмінах до 50 000 жителів – 21, в гмінах до 100 000 жителів – 23, у гмінах до 200 000 жителів – 25 та по три депутати на кожні наступні 100 000 жителів, але не більше 45 депутатів [6]. Відповідно до ст. 2 Закону «Про устрій столичного міста Варшава» до складу ради Варшави входить 60 депутатів [7]. У повітах до 40 000 жителів, до складу ради входять депутати в кількості 15 осіб та по 2 депутати на кожні наступні 20 000 жителів, але не більше 29 [8]. У воєводствах до 2 млн жителів до складу сеймику входить 30 депутатів та по 3 депутати на кожні наступні 500 000 жителів [9].

Дострокове припинення повноважень представницьких органів територіального самоврядування в Польщі можливе тільки через проведення місцевого референдуму. З пропозицією ініціювати проведення такого референдуму повинно виступити не менше 10% жителів, що мають активне виборче право. Необхідно підкреслити, що в порядку проведення референдуму можна достроково припинити повноваження тільки всього складу ради (сеймику), а не окремих депутатів. Утім, щодо проведення місцевого референдуму про дострокове припинення повноважень ради гміни, існують певні обмеження в часі. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 5 Закону Польщі «Про місцевий референдум», пропозиція жителів про дострокове припинення повноважень ради гміни, повинна бути внесена не раніше 10 місяців з дня проведення виборів або 10 місяців з дня проведення останнього референдуму з цієї підста-

ви, і не пізніше, ніж за 8 місяців до закінчення її каденції. Відповідно до ч. 2 ст. 67 Закону Польщі «Про місцевий референдум» позитивний результат референдуму про дострокове припинення повноважень ради гміни означає лише припинення діяльності представницького органу. Натомість, повноваження виконавчого органу гміни (війта, бургомістра, президента міста), в цьому випадку не припиняються. Втім, необхідно зазначити, що польський законодавець передбачив відмінну ситуацію, коли дострокове припинення повноважень війта безпосередньо впливає на дострокове припинення повноважень ради гміни. Зокрема, згідно з ч. 3 ст. 67 Закону Польщі «Про місцевий референдум», якщо у референдумі про дострокове припинення повноважень війта, ініційованого радою гміни з інших причин, ніж неприйняття звіту про виконання бюджету, віддано більше половини дійсних голосів, діяльність ради гміни припиняється на підставі закону [10].

Іншим чином виглядає справа у випадку дострокового припинення повноважень представницького органу повіту і воеводства. З огляду на ту обставину, що виконавчий орган у цих структурних одиницях самоврядування обирається відповідним представницьким органом, дострокове припинення повноважень ради повіту (сеймику) означає також автоматичне припинення повноважень виконавчого органу повіту (воеводства).

Український законодавець, подібно як польський, на всіх трьох рівнях адміністративно-територіального поділу держави визначив ради як представницькі органи місцевого самоврядування. Термін повноважень ради становить 5 років від дня проведення виборів. Представницькі органи діють колегіально, працюють сесійно. Відповідно до ст. 10 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» порядок формування та організація діяльності рад регламентуються Конституцією

України, законами, а також статутами територіальних громад. Так, у ст. 45 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» визначається загальний порядок формування представницьких органів місцевого самоврядування. Відповідно до ч. 1 зазначеної статті сільські, селищні, міські, районні у містах (у разі їх створення), районні, обласні ради складаються з депутатів, які обираються жителями відповідної території на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування [11]. Порядок організації і проведення виборів депутатів визначається Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 року (далі – Закон про місцеві вибори).

Відповідно до ч. 3 ст. 45 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» загальний склад ради визначається радою відповідно до закону про вибори. Статтею 16 Закону про місцеві вибори, встановлено, що рішення про загальний склад (кількість депутатів) обласної, районної, міської (крім районів, міст в Автономній Республіці Крим, міст Києва, Севастополя) рад приймається відповідною обласною радою поточного скликання; рішення про загальний склад (кількість депутатів) районної, міської (районів та міст в Автономній Республіці Крим) рад приймається Верховною Радою Автономної Республіки Крим; рішення про загальний склад (кількість депутатів) Київської, Севастопольської міської ради приймається відповідно Київською, Севастопольською міською радою поточного скликання та рішення про загальний склад (кількість депутатів) районної у місті, сільської, селищної ради приймається відповідною районною у місті, сільською, селищною радою поточного скликання не пізніш як за 50 днів до дня місцевих виборів. У разі якщо місцева рада, яка має прийняти

рішення про загальний склад (кількість депутатів) відповідної місцевої ради, що має обиратися, у визначений законом строк, не прийняла такого рішення, загальний склад відповідної місцевої ради, що має обиратися, залишається у тій самій кількості, що й у поточному скликанні, а в разі якщо загальний склад відповідної місцевої ради поточного скликання становить непарне число, то загальний склад такої місцевої ради, яка має обиратися, становитиме мінімальну кількість депутатів залежно від чисельності жителів, визначену ч. 4 ст. 16 Закону про місцеві вибори [12].

Так, відповідно до ч. 4 ст. 16 Закону про місцеві вибори загальний склад (кількість депутатів) сільської, селищної, міської, районної у місті ради має становити при чисельності: до 1 тис. жителів – від 12 до 16 депутатів включно; від 1 тис. до 3 тис. жителів – від 16 до 20 депутатів включно; від 3 тис. до 5 тис. жителів – від 20 до 30 депутатів включно; від 5 тис. до 20 тис. жителів – від 30 до 36 депутатів включно; від 20 тис. до 50 тис. жителів – від 36 до 46 депутатів включно; від 50 тис. до 100 тис. жителів – від 36 до 50 депутатів включно; від 100 тис. до 250 тис. жителів – від 40 до 60 депутатів включно; від 250 тис. до 500 тис. жителів – від 50 до 76 депутатів включно; від 500 тис. до 1 млн жителів – від 60 до 90 депутатів включно; від 1 млн до 2 млн жителів – від 76 до 120 депутатів включно; понад 2 млн жителів – від 76 до 150 депутатів включно. Загальний склад (кількість депутатів) районної ради визначається з урахуванням кількості сіл (кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися в територіальну громаду), селищ, міст районного значення, що входять до складу відповідного району, для забезпечення рівного представництва кожної територіальної громади у відповідній районній раді незалежно від чисельності такої територіальної громади. Подібно,

загальний склад (кількість депутатів) обласної ради визначається з урахуванням кількості районів, міст обласного значення, що входять до складу відповідної області, для забезпечення їх рівного представництва у відповідній обласній раді незалежно від чисельності жителів відповідного району, міста обласного значення. Загальний склад (кількість депутатів) міської, районної у місті, районної, обласної ради має становити тільки парну кількість депутатів. Відповідно до ч. 4 ст. 45 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» рада вважається повноважною за умови обрання не менш як двох третин депутатів від загального складу ради. У разі якщо до ради обрано менше двох третин її складу, до обрання необхідної кількості депутатів продовжує здійснювати повноваження рада попереднього скликання. У разі дострокового припинення повноважень деяких депутатів, внаслідок чого до складу ради входить менш як дві третини депутатів, до обрання необхідної кількості депутатів така рада вважається повноважною за наявності більше половини депутатів від загального складу ради.

Аналізуючи законодавство Польщі і України з питань кількісного складу ради, необхідно звернути увагу на дві істотні розбіжності. По-перше, кількісний склад представницького органу територіального самоврядування в Польщі залежить від кількості жителів; в Україні така залежність виступає тільки на місцевому рівні, тоді як на рівні району і області, кількісний склад відповідної ради залежить від кількості адміністративно-територіальних одиниць, що входять до складу цього утворення (району чи області). Виникає питання: кого представляють районні і обласні ради, жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи тільки дану структурну одиницю територіального поділу? Якщо бути послідов-

ним, то на підставі ч. 1 ст. 45 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» районні й обласні ради складаються з депутатів, які обираються жителями відповідного району чи області, тобто представляють населення. Вважаємо, що і представництво в районній та обласній радах повинно пропорційно залежати від кількості жителів, а не від кількості адміністративно-територіальних одиниць, що входять до складу відповідно району чи області. По-друге, звертає на себе увагу, великий кількісний склад місцевих рад в Україні. На наш погляд, варто було б законодавчо зменшити та визначити кількісний склад відповідної ради без установлення граничних меж. Тому, з урахуванням польського досвіду, пропонуємо встановити загальний склад депутатів для сільської, селищної, міської рад з населенням до 10 000 жителів – 15 осіб, до 20 000 жителів – 21, до 50 000 жителів – 23, до 100 000 жителів – 25, до 200 000 жителів – 31 та по три депутати на кожні наступні 100 000 жителів, але не більше 45 депутатів. І по-третє, український законодавець взагалі не визначив загальний кількісний склад районних та обласних рад, залишивши вирішення цього питання на розсуд обласної ради. На нашу думку, така ситуація взагалі є неприпустимою і потребує законодавчого врегулювання. У свою чергу, пропонуємо законодавчо закріпити загальний склад депутатів районних рад з населенням до 40 000 жителів – 15 осіб та по 2 депутати на кожні наступні 20 000 жителів, але не більше 29. Загальний склад депутатів обласних рад з населенням до 2 млн жителів – 30 депутатів та по 3 депутати на кожні наступні 500 000 жителів.

Український законодавець, подібно як польський, передбачив підстави дострокового припинення повноважень ради всіх рівнів. Так, відповідно, до ст. 78 Закону про місцеве самоврядування в Україні такими підставами є: 1) прийняття рішень з порушенням

Конституції України, Закону про місцеве самоврядування та інших законів, прав і свобод громадян та ігнорування при цьому вимог компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом; 2) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені Законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання. Як слушно зазначає О. Ф. Фрицький, органи та посадові особи місцевого самоврядування повинні під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. А тому прийняття місцевими радами рішень у супереччю Конституції та законам України, з перевищенням їх повноважень та з порушенням установленної процедури є підставою дострокового припинення їх повноважень. Також, на думку вченого, підставою для дострокового припинення повноважень ради може бути прийняття місцевими радами рішень з порушенням прав і свобод громадян, у результаті чого обмежуються права людини, створюються перешкоди для їх здійснення, на особу покладаються обов'язки, не передбачені законодавством, або громадянин незаконно притягається до якогось виду відповідальності [13, с. 170].

У порівнянні з польським законодавством, в якому передбачена можливість дострокового припинення повноважень представницьких органів територіального самоврядування тільки через проведення місцевого референдуму і тільки за ініціативи жителів, що мають активне виборче право, в Україні існують деякі відмінності. Так, право порушувати питання про дострокове припинення повноважень місцевої ради, згідно з частинами 2–4 ст. 78 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» надано територіальній громаді, голові відповідної місцевої ради та Верховній Раді України. Зокрема, територіальна громада може у будь-який час достроково припи-

нити повноваження сільської, селищної, міської, районної у місті ради, через проведення місцевого референдуму, який призначається як на пропозицію голови цієї ради, так і на вимогу не менш як 1/10 частини громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу. Верховна Рада України, за наявності рішення суду про визнання актів ради незаконними та висновків відповідного її комітету, може, за ініціативою сільського, селищного, міського голови, голови обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, призначити позачергові вибори сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної рад.

Як бачимо, в Україні, по-перше, існує відмінність у достроковому припиненні повноважень ради на місцевому рівні (сільської, селищної, міської, районної в місті) та на регіональному рівні (районної і обласної). Так, повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті рад можуть бути припинені достроково як за рішенням місцевого референдуму, так і через призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної у місті ради; натомість дострокове припинення повноважень районної і обласної ради, можливе тільки призначенням Верховною Радою України позачергових виборів. По-друге, суб'єктами порушення питання щодо дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної у місті ради шляхом проведення місцевого референдуму є голова відповідної ради або не менш як 1/10 частини громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу. У разі ж визнання актів сільської, селищної, міської, районної і обласної ради незаконними за рішенням суду, висновків відповідного комітету Верховної Ради, дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної і обласної

рад відбувається через призначення Верховною Радою позачергових виборів до цих рад. Ініціювати позачергові вибори сільської, селищної, міської, районної і обласної рад може сільський, селищний, міський голова і голова обласної, Київської, Севастопольської міської державної адміністрації. Вважаємо, що така розбіжність правового регулювання обумовлена фактом відсутності законодавчого закріплення правового статусу територіальних громад на рівні району і області. На нашу думку, ради, незалежно від їхнього рівня (місцеві чи регіональні), є представницькими органами, тому саме виборці мають право вирішувати чи належним чином ці органи виконують свої повноваження. І цілком неприпустимим є втручання державних органів, в особі голів державних адміністрацій, із пропозицією дострокового припинення повноважень рад через призначення Верховною Радою України позачергових виборів сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради. На наш погляд, єдиною формою дострокового припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, варто визначити місцевий референдум, а єдиним повноважним суб'єктом, якому це право належить, слід визначити територіальну громаду.

Отже, здійснивши порівняльний аналіз порядку формування представницьких органів місцевого (територіального) самоврядування Польщі та України можна внести такі пропозиції щодо вдосконалення українського законодавства: по-перше, зменшити кількісний склад місцевих рад, і, з урахуванням польського досвіду, встановити загальний кількісний склад депутатів для сільської, селищної, міської ради з населенням до 10 000 жителів – 15 осіб, до 20 000 жителів – 21, до 50 000 жителів – 23, до 100 000 жителів – 25, до 20 000 жителів – 31 та по три депутати на кожні наступні

100 000 жителів, але не більше 45 депутатів; по-друге, встановити кількісний склад районних і обласних рад, зокрема, законодавчо встановити загальний склад депутатів районних рад з населенням до 40 000 жителів – 15 осіб та по 2 депутати на кожні наступні 20 000 жителів, але не більше 29. Загальний склад депутатів обласних рад з населенням до 2 млн жителів – 30 депутатів та по 3 депутати на кожні наступні 500 000 жителів;

по-третє, передбачити можливість дострокового припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування тільки через проведення місцевого референдуму і тільки за ініціативи жителів, що мають активне виборче право; по-четверте, надати можливість сільській, селищній, міській радам обирати серед депутатів власного голову ради, який буде організовувати і забезпечувати роботу представницького органу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Європейська хартія місцевого самоврядування* : прийнята в Страсбурзі 15 жовтня 1985 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua
2. *Конституційне право України* : [підруч.] / за ред. док. юрид. наук, проф. В. Ф. Погорілка. – [2-ге доопр. вид.]. – К. : Наукова думка, 2000. – 734 с.
3. *Кравченко В. В.* Муніципальне право України : [навч. посіб.] / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Атіка, 2003. – 672 с.
4. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* : z dn. 2 kwietnia 1997 r. // *Dziennik Ustaw.* – 1997. – Nr 78. – Poz. 483.
5. *Конституція України* : із змінами, внесеними згідно із Законом від 01 лютого 2011 р. № 2952-VI // *Відомості Верховної Ради України.* – 2011. – № 10. – Ст. 68.
6. *O samorządzie gminnym* : ustawa z dn. 8 marca 1990 r. // *Dziennik Ustaw.* – 2001. – Nr 142. – Poz. 1591.
7. *O ustroju miasta stołecznego Warszawy* : ustawa z dn. 15 marca 2002 r. // *Dziennik Ustaw.* – 2002. – Nr 41. – Poz. 361.
8. *O samorządzie powiatowym* : ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. // *Dziennik Ustaw.* – 2001. – Nr 142. – Poz. 1592.
9. *O samorządzie województwa* : ustawa z dn. 5 czerwca 1998 r. // *Dziennik Ustaw.* – 2001. – Nr 142. – Poz. 1590.
10. *O referendum lokalnym* : ustawa z dn. 15 września 2000 r. // *Dziennik Ustaw.* – 2000. – Nr 88. – Poz. 985.
11. *Про місцеве самоврядування в Україні* : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // *Відомості Верховної Ради України.* – 1997. – № 24. – Ст. 170.
12. *Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів* : Закон України від 10 липня 2010 р. № 2487-VI // *Відомості Верховної Ради України.* – 2010. – № 35–36. – Ст. 491.
13. *Муніципальне право України* : [підруч.] / [В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.]; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.

Бучинська А. Й. Нормативно-правові підстави формування представницьких органів місцевого самоврядування Польщі та України: порівняльний аналіз

У статті, на підставі порівняльного аналізу законодавства Польщі та України, досліджуються нормативно-правові підстави формування представницьких органів місцевого (територіального) самоврядування. Автор робить висновок про необхідність зменшення кількісного складу місцевих, районних та обласних рад

в Україні, а також пропонує надати право дострокового припинення повноважень представницьких органів місцевого самоврядування тільки членам відповідної територіальної громади шляхом проведення референдуму.

Ключові слова: представницькі органи місцевого (територіального) самоврядування, кількісний склад ради.

Бучинская А. И. Нормативно-правовые основания формирования представительских органов местного самоуправления Польши и Украины: сравнительный анализ

В статье, на основании сравнительного анализа законодательства Польши и Украины, исследуются нормативно-правовые основания формирования представительских органов местного (территориального) самоуправления. Автор делает вывод о необходимости уменьшения количественного состава местных, районных и областных советов в Украине, а также предлагает дать право досрочного прекращения полномочий представительских органов местного самоуправления только членам соответствующего территориального общества путем проведения референдума.

Ключевые слова: представительские органы местного (территориального) самоуправления, количественный состав совета.

Buchynska A. Legal basis of formation of representative local authorities of Poland and Ukraine: comparative analysis

The article, based on a comparative analysis of the legislation in Poland and Ukraine, studied legal base for creating representative bodies of local (territorial) governments. The author concludes that the need to reduce the number of members of local, district and regional councils in Ukraine, and is invited to give the right of early termination of the powers of representative bodies of local self-government to members of the relevant territorial community through a referendum.

Key words: local representative authorities, quantitative composition of council.