

ПОРЯДОК ОБРАННЯ Й ДОСТРОКОВЕ ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ ТА ПОЛЬЩІ

THE ORDER OF ELECTION AND TERMINATION OF AUTHORITIES OF DEPUTIES OF LOCAL GOVERNMENTS UNDER THE LEGISLATION OF UKRAINE AND POLAND

Бучинська А.Й.,

кандидат юридичних наук,

старший викладач кафедри правознавства

Житомирського національного агроекологічного університету

У статті досліджуються умови й порядок обрання депутатів місцевого (територіального) самоврядування за законодавством України та Польщі, а також підстави дострокового припинення їх повноважень. Зроблено висновок про необхідність запровадження українським законодавцем цензу осідлості для депутатів місцевого самоврядування у вигляді місця постійного проживання на території відповідної територіальної громади.

Ключові слова: депутат місцевого самоврядування, віковий ценз, ценз осідлості, місце постійного проживання.

В статье исследуются условия и порядок избрания депутатов местного (территориального) самоуправления по законодательству Украины и Польши, а также основания досрочного прекращения их полномочий. Сделан вывод о необходимости введения украинским законодателем цензу оседлости для депутатов местного самоуправления в виде места постоянного проживания на территории соответствующей территориальной общины.

Ключевые слова: депутат местного самоуправления, возрастной ценз, ценз оседлости, место постоянного проживания.

The article examines the terms and order of election of local (territorial) self-government under the legislation of Ukraine and Poland, and basics for termination of their authorities. The paper made a conclusion on necessity for implementation of residential qualification for deputies of local governments on the level of legislation in a form of residence permit in a certain community.

Key words: deputy of local government, age qualification, residential qualification, permanent residence.

У діяльності місцевого самоврядування велику роль відіграють депутати місцевих рад, які, на думку О.В. Батанова, є «головною, фактично стратегічною, фігурою представницького органу місцевого самоврядування» [1, с. 377] та яким територіальна громада доручає виступати від свого імені й приймати рішення щодо управління публічними справами на відповідній території.

Конституція України в ч. 1 ст. 141 закріплює положення про виборність депутатів до представницьких органів місцевого самоврядування на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років [2].

Конституція Республіки Польща в ч. 2 ст. 169 також визначає загальний порядок обрання депутатів до представницьких органів територіального самоврядування шляхом проведення виборів, які відбуваються на основі прямого, рівного, загального виборчого права в таємному голосуванні [3].

Статтею 7 Європейської хартії місцевого самоврядування визначаються умови здійснення функцій виборними особами на місцевому рівні. До цих функцій віднесено такі: 1) вільне здійснення обраними представниками своїх функцій; 2) отримання фінансового відшкодування витрат, здійснених під час виконання ними мандату, а також відшкодування за необхідності втрачених доходів або винагороди за виконану роботу й відповідний захист соціального забезпечення; 3) функції та діяльність, не сумісні з мандатом обраного місцевого представника, визначаються винятково законом або основоположними правовими принципами [4]. М.О. Баймуратов вважає, що серед зазначених вимог найважливішою, яка носить «скоріше імперативний характер», є умова про вільне здійснення місцевими виборними особами їхніх повноважень [5, с. 333].

Як постає з польських та українських конституційних норм, більш детальне регулювання порядку обрання

й правового статусу депутатів місцевих рад здійснюється відповідними законодавчими актами.

В Україні вибори депутатів місцевих рад, згідно із ч. 1 ст. 2 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», є вільними та відбуваються на основі гарантованого Конституцією України й цим законом загального, рівного та прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» депутатом може бути обрано громадянина України, який має право голосу та якому на день виборів виповнилося 18 років.

Активне виборче право на місцевих виборах мають громадяни України, які належать до відповідних територіальних громад та яким на день виборів виповнилося 18 років (ч. 1 ст. 3 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів») [6]. Приналежність громадянина до територіальної громади визначається його місцем проживання на її території. Відповідно до абз. 5 ст. 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» під місцем проживання слід розуміти адміністративно-територіальну одиницю, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік [7].

В українській науковій літературі звертається увага на встановлення законодавцем певних цензів щодо активного виборчого права до представницьких органів самоврядування. До них, зокрема, належать дієздатність, досягнення повноліття на день виборів і проживання на території, на якій реалізується пасивне виборче право. У результаті цього, як зазначає О.В. Чернецька, «не можна стверджувати, що депутат обирається всім населенням» [8, с. 103]. На думку О.В. Батанова, депутат представляє інтереси також тих, хто за своїм статусом не має виборчого права (наприклад, іноземці, біженці), проте проживає в селі, селищі, місті, сплачує місцеві податки, володіє певною нерухомістю [1, с. 377].

Варто звернути увагу, що український законодавець не встановлює ценз осілості (пасивне виборче право) для кандидатів у депутати до представницьких органів територіальної громади. Виникає цілком слушне питання: яким чином, не будучи членом конкретної територіальної громади, можна стати представником її інтересів? О.В. Чернецька підкреслює, що депутат місцевої ради є представником своїх виборців і територіальної громади, а це передбачає необхідність більш глибокого розуміння й усвідомлення депутатом економічних, соціальних та інших проблем територіальної громади, відповідно, і компетентного виконання своїх обов'язків [8, с. 103].

Не зовсім логічно-последовно є позиція законодавця, який у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» закріплює норму, що депутат місцевої ради є повноважним і рівноправним членом відповідної ради – представницького органу місцевого самоврядування [9], при цьому не встановлюючи вимогу постійного проживання на території відповідної громади. Про необхідність закріплення цензу осілості для кандидатів до представницьких органів місцевого самоврядування вказує П.М. Любченко, на думку якого «депутатом ради громади може бути обраний житель цієї громади, який має право голосу» [10, с. 57]. У свою чергу О.В. Чернецька пропонує: «Передбачити на законодавчому рівні як один із цензів пасивного виборчого права кандидатів у депутати представницьких органів місцевого самоврядування постійне проживання протягом останніх п'яти років перед виборами на території виборчого округу кандидата в депутати» [8, с. 103].

Згідно з польським законодавством депутати ради (сеймику) обираються на основі загального, рівного,

прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки. До 2011 р. діяв Закон Республіки Польща «Про вибори до рад гмін, рад повітів і сеймиків воєводств», який визначав принципи й порядок проведення місцевих виборів [11]. У 2011 р. набрав чинності Виборчий кодекс Республіки Польща, що привело до уніфікації виборчого права в цій державі. На сьогодні вибори Президента Республіки Польща, депутатів до парламенту Республіки Польща та Європейського Парламенту, а також до відповідних рад (сеймиків) територіального самоврядування й одноособового виконавчого органу гміни відбуваються на підставі єдиного нормативно-правового акта, яким є Виборчий кодекс Республіки Польща від 5 січня 2011 р.

Відповідно до п. 5 § 1 ст. 11 Виборчого кодексу Республіки Польща депутатом ради гміни може стати громадянин Польщі або громадянин Європейського Союзу, що не є громадянином Польщі, якому на день виборів виповнилося 18 років та який постійно проживає на території цієї гміни. Депутатом ради повіту й воєводства може стати лише громадянин Польщі, якому виповнилося 18 років та який постійно проживає на території цього повіту чи воєводства [12].

Під постійним місцем проживання польський законодавець, відповідно до ст. 25 Цивільного кодексу Республіки Польща [13], розуміє місцевість, у якій особа перебуває з метою постійного проживання. Втрата депутатом під час каденції статусу постійного місця проживання є рівнозначною втраті права бути обраним, у результаті чого призводить до втрати мандата. За таких обставин рада гміни приймає ухвалу про дострокове припинення повноважень депутата не пізніше 3 місяців із дня виникнення цієї підстави [14, с. 121].

Активне виборче право до представницьких органів територіального самоврядування в Польщі, згідно з п. 3 § 1 ст. 10 Виборчого кодексу Республіки Польща, реалізується громадянами на таких самих принципах, що й пасивне виборче право до цих органів [12].

Порівнюючи законодавство України та Польщі щодо вимог, які висуваються до кандидатів у депутати місцевих рад, можна говорити про спільні риси, які стосуються вікового цензу кандидатів, а також про розбіжності, пов'язані із цензом осілості. Польський законодавець встановив ценз осілості для депутатів місцевих рад у вигляді постійного проживання на території відповідної самоврядної територіальної одиниці. На нашу думку, в Україні для депутатів місцевих рад також необхідно встановити ценз осілості у вигляді місця постійного проживання на території відповідної територіальної громади, адже депутат є представником відповідної громади, тому він повинен знати її потреби та сприяти управлінню й вирішенню публічних справ на місцевому рівні.

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» у ч. 1 ст. 2 визначає депутата місцевої ради як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу, який зобов'язаний виражати й захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування [9].

О.В. Чернецька, досліджуючи конституційно-правовий статус депутата місцевої ради, вказує на особливості його правового становища як громадського діяча, який є повноважним виборним представником територіальної громади й рівноправним суб'єктом представницького органу місцевого самоврядування, вирішує питання місцевого значення відповідно до Конституції й законів України та актив органів місцевого самоврядування [15, с. 7].

Повноваження депутата розпочинаються з дня відкриття першої сесії новообраної ради та припиняються в

день відкриття першої сесії ради наступного скликання, крім випадків дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради або ради, до складу якої його обрано. Польський депутат набуває мандат у результаті виборів, однак приступити до його виконання може лише після складення присяги. Відмова депутата скласти присягу є рівнозначною відмові виконувати депутатський мандат [14, с. 148].

Повноваження українського депутата місцевої ради можуть достроково припинитися як за рішенням відповідної ради, так і без прийняття радою такого рішення за наявності підстав, засвідчених офіційними документами (ст. 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад») [9]. У першому випадку повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково у зв'язку з набранням законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі; або за особистою заявою депутата місцевої ради про складення ним депутатських повноважень.

Підстави дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради без прийняття рішення відповідної ради є такими: 1) відкликання його виборцями; 2) припинення громадянства України або виїзд на постійне проживання за межі України; 3) обрання чи призначення його на посаду, зайняття якої є несумісним із виконанням депутатських повноважень; 4) обрання депутатом іншої місцевої ради; 6) визнання судом недієздатним або безвісно відсутнім; 7) набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким його засуджено до позбавлення волі, або набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення його до відповідальності за корупцію; 8) смерть.

Повноваження польського депутата ради (сеймику), згідно зі ст. 383 Виборчого кодексу Республіки Польща, можуть припинитися достроково в таких випадках: 1) смерті; 2) втрати пасивного виборчого права або його відсутності на день виборів (визнання депутата судом недієздатним, зміна постійного місця проживання на територію іншої самоврядної територіальної одиниці); 3) відмови депутатом скласти присягу; 4) письмової заяви депутата про складення ним депутатських повноважень; 5) порушення законодавчо встановленої заборони поєднувати мандат депутата з діяльністю, здійснення якої є несумісним із виконанням депутатських повноважень; 6) обрання вїттом; 7) несвочасне подання декларації про майновий стан [12].

Дострокове припинення повноважень депутата можливе лише за рішенням відповідної місцевої ради (сеймику) протягом трьох місяців із дня виникнення обставин, що зумовлюють дострокове припинення повноважень депутата [14, с. 167–170].

Основний обов'язок депутата – брати участь у роботі ради, постійних комісій та інших її органів, до складу яких він входить, усебічно сприяти виконанню їх рішень.

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачається функціонування постійних і тимчасових комісій ради. Відповідно до ст. 47 цього закону постійні комісії ради є органами ради, які обираються із числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду й підготовки питань, що належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради, її виконавчого комітету. Постійні комісії обираються радою із числа депутатів ради на строк її повноважень у складі голови та членів комісії. Перелік, функціональна

спрямованість і порядок організації роботи постійних комісій визначаються відповідною радою в регламенті ради та положенням про постійні комісії, що затверджується радою. Постійні комісії є підзвітними раді та відповідальними перед нею. І хоча рада самостійно вирішує питання про функціональну спрямованість постійної комісії, законодавець певною мірою, а саме в ч. 4 ст. 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», вказав можливі сфери її діяльності. М.І. Корнієнко вважає: «Необхідно підтримати сформульований у літературі принцип повноти системи постійних комісій, суть якого полягає в тому, що вони в сукупності (за кількістю або широтою сфери своєї діяльності) повинні охоплювати своїм впливом усі основні сфери діяльності рад з урахуванням, відповідно, кількості депутатів тієї чи іншої ради» [16, с. 660].

Згідно з польським законодавством питання про необхідність створення комісії вирішує рада (сеймик), водночас встановлюючи предмет їх діяльності та склад. Тому всі питання, що стосуються структури, діяльності й завдань комісій, має визначати статут ради (сеймику) [17, с. 78]. Комісії повинні бути професійними, допомагати раді під час виконання її завдань (наприклад, надавати висновки щодо проектів рішень, підготовлених виконавчим органом). Комісії підпорядковуються раді (сеймику), представляють їй власний план роботи та звіт про свою діяльність. До складу комісії ради (сеймику) входять лише депутати. У засіданнях комісії можуть брати участь депутати, які не є її членами. Вони можуть брати участь у дискусії та надавати пропозиції, проте без права брати участь у голосуванні.

У цілому права й обов'язки польського та українського депутата є подібними. Насамперед депутат є представником територіальної громади, у своїй депутатській діяльності він повинен керуватися інтересами територіальної громади, яка його обрала, та мати постійний контакт із виборцями (вносити від їх імені пропозиції й зауваження до органів місцевого самоврядування).

Дослідивши правовий статус депутатів місцевого самоврядування України та Польщі, можемо говорити як про спільні ознаки, так і про відмінності. До спільних рис можна віднести віковий ценз, оскільки пасивне виборче право для депутатів місцевих рад України й Польщі виникає після досягнення ними 18 років. Існує аналогічність підстав дострокового припинення повноважень депутатів, а також подібний характер має коло прав та обов'язків польського й українського депутата місцевих рад. Істотні розбіжності правового статусу депутатів місцевого самоврядування в українському й польському законодавстві пов'язуються із цензом осілості у вигляді місця постійного проживання на території відповідної територіальної громади, оскільки польським законодавцем ценз осілості встановлено, натомість український законодавець таку вимогу не закріплює. Ще однією характерною відмінністю є відсутність у депутатів сільської, селищної, міської ради права самостійно обирати голову.

На підставі вищезазначеного та з огляду на польський досвід можна запропонувати українському законодавцю встановити для депутатів місцевих рад ценз осілості у вигляді місця постійного проживання на території відповідної територіальної громади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Батанов О.В. Муніципальне право України: [підручник] / О.В. Батанов; відп. ред. М.О. Баймуратов. – Х.: Одиссей, 2008. – 528 с.
2. Конституція України (зі змінами, внесеними згідно із Законом України від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI) // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 10. – Ст. 68.
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: z dn. 2 kwietnia 1997 r. // Dziennik Ustaw. – 1997. – № 78. – Poz. 483.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування: прийнята в Страсбурзі 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
5. Муніципальне право: [підручник] / [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.

6. 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.
7. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11 грудня 2003 р. № 1382-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 15. – Ст. 232.
8. Чернецька О.В. Народний суверенітет та формування представницьких органів місцевого самоврядування: аспекти співвідношення та реалізації / О.В. Чернецька // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 4. – С. 101–104.
9. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40. – Ст. 290.
10. Любченко П.М. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні підходи реформування / П.М. Любченко // Право України. – 2009. – № 5. – С. 55–60.
11. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw : ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. // Dziennik Ustaw. – 1998. – № 95. – Poz. 602.
12. Kodeks wyborczy : ustawa z dn. 5 stycznia 2011 r. // Dziennik Ustaw. – 2011. – № 21. – Poz. 112.
13. Kodeks cywilny : ustawa z dn. 23 kwietnia 1964 r. // Dziennik Ustaw. – 1964. – № 16. – Poz. 93.
14. Bukowski Z. Ustrój samorządu terytorialnego / Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka. – Toruń : Dom Organizatora, 2003. – 384 s.
15. Чернецька О.В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / О.В. Чернецька. – К., 2006. – 16 с.
16. Конституційне право України : [підручник] / за ред. В.Ф. Погорілка. – 2-е вид., доопрац. – К. : Наукова думка, 2000. – 734 с.
17. Dolnicki B. Samorząd terytorialny / B. Dolnicki. – 4 wyd. – Warszawa : Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2009. – 418 s.