

УДК 352.07/.08:32.086](4)

ТАРАСЕНКО Тетяна Миколаївна,

канд. наук з держ. упр., доц., доц. каф.

держ. упр. та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ

ПОЛІТИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДОСВІД КРАЇН БАЛТІЇ

Розкривається досвід країн Балтії щодо особливостей закріплення рис політичної відповідальності органів і виборних осіб місцевого самоврядування. Підтверджується орієнтування сучасного законодавства на позитивний вимір політичної відповідальності, норми якого впливають на формування свідомості та належної поведінки виборних осіб органів місцевого самоврядування щодо цільового використання владних повноважень в інтересах місцевого населення.

Ключові слова: відповідальність, політична відповідальність, позитивна відповідальність, негативна відповідальність, публічне управління, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування.

Tarasenko T. M. Political responsibility in the system of local self-government: experience of the Baltic States

The experience of the Baltic States related to special aspects of preservation of features of political responsibility of local self-government authorities and elective persons is revealed. It is confirmed the orientation of present-day legislation to positive measurement of political responsibility, the regulations of which influence on formation of consciousness and proper behavior of elective persons of local self-government authorities towards intended use of authoritative powers in the interests of local community.

Key words: responsibility, political responsibility, positive responsibility, negative responsibility, public administration, local self-government, local self-government authorities.

Постановка проблеми. Відповідальність займає одне з ключових місць у формуванні аксіологічного змісту управлінської діяльності органів публічної влади. Особливе місце належить політичній відповідальності та її запровадженню в такій формі публічної влади, як місцеве самоврядування.

До сьогодні в науковому середовищі відсутня єдність підходів до розгляду політичної відповідальності та її співвідношення з юридичною відповідальністю. До переліку полемічних питань можна віднести різні точки зору дослідників на наявність негативної (ретроспективної) відповідальності в межах політичної відповідальності. Крім того, активно дискутується питання заперечення / відстоювання юридичного характеру позитивної відповідальності. Ці теоретично не визначені аспекти на практиці знаходять своє відображення у відсутності чіткого розмежування видів відповідальності та засобів їх забезпечення в системі публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У різний час до окремих аспектів політичної відповідальності у своїх публікаціях зверталися науковці різних галузей знань, а саме: Н. Боброва, В. Сидоров (юридична природа позитивної відповідальності, її співвідношення з моральною і політичною нормою та відповідальністю) [1], Р. Жмудський (принципи політичної відповідальності) [2], Б. Калиновський (відмінність політичної та юридичної відповідальності), Г. Малкіна (інститут політичної відповідальності) [4], О. Сахань (розвиток інституту політичної відповідальності в Україні) [10], О. Сушинський (позитивний та негативний аспекти відповідальності у здійсненні місцевого самоврядування) [11] та ін.

Виявлення змісту позитивної та негативної відповідальності є як точкою дотику політичної і юридичної відповідальності, так і полем для дискусій. В окремих публікаціях зазначається проблема орієнтування юридичної відповідальності на позитивну відповідальність, що знаходить своє відображення в зосередженні уваги на «почутті відповідальності», «відповідальному стані», «сумлінному ставленні до своїх обов'язків», що на практиці призводить до безвідповідальності органів публічної влади. Зокрема, за висновком Н. Бобрової та В. Сидорова, у сучасному законодавстві, яке регулює статус депутата, вказується на його відповідальність перед виборцями, однак вона має під собою вже не імперативний, а вільний мандат, що легітимізує юридичну безвідповідальність депутата, зводить депутатську відповідальність до морально-політичної. Це, на думку авторів, стало підставою для заперечення юридичного характеру позитивної відповідальності [1, с. 67]. Одним із прикладів

виявлення позитивної відповідальності в місцевому самоврядуванні є те, що вона характеризується не тільки відповідністю поведінки суб'єкта вимогам легітимних норм, а і його обов'язком вибрати лінію поведінки, яка максимально відповідає інтересам територіальної громади та напрямів суспільного прогресу [11, с. 102]. Такі роздуми підтверджують наукову і практичну потребу подальших досліджень щодо виявлення позитивного й негативного характеру відповідальності в межах як юридичної, так і політичної відповідальності.

Поряд із беззаперечним усвідомленням відмінностей політичної та юридичної відповідальності необхідно відзначити існування такого виміру політичної відповідальності, як настання негативних наслідків для її суб'єктів за недотримання, неналежне дотримання ними норм, правил поведінки та діяльності [12]. Серед визначень, у яких нерозривно поєднано політичні й правові норми та негативний характер, є розгляд інституту політичної відповідальності як «системи політико-правових норм, яка передбачає настання негативних наслідків для суб'єкта політики в разі неналежного здійснення ним законодавчо визначених функцій і повноважень» [4, с. 48 - 49]. Прикладом таких негативних наслідків у місцевому самоврядуванні України може бути дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради, відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою, дострокове припинення повноважень голови місцевої ради.

Відповідно характер зобов'язань у межах політичної відповідальності може розглядатися з точки зору усвідомлення необхідності дотримання існуючих норм і вимог до поведінки суб'єкта влади і управління та добровільного складання ним із себе обов'язків у разі їх порушення. Характер цих зобов'язань можна розглядати через санкції, прописані в конституційно-правових нормах. Так, політична відповідальність уряду в межах другого підходу, на думку деяких дослідників, є ілюстрацією розгляду її як правового механізму присвоєння цінності поведінки уряду, що передбачає його зобов'язання відповідати перед парламентом за виконання своїх функцій у порядку, визначеному конституцією [13, с. 21 – 22]. Продовжуючи цю думку, зазначимо, що саме санкції дозволяють матеріалізувати цей вид відповідальності. Спираючись на ці підходи, можна зробити висновок, що політична відповідальність є моральним, соціальним, правовим механізмом присвоєння цінності відповідної поведінки, а також мірилом оцінювання діяльності відповідних суб'єктів

владних повноважень щодо реалізації публічних інтересів. Вона дозволяє поєднати етичні, правові, професійні вимоги до суб'єктів влади й управління.

Метою статті є вивчення досвіду країн Балтії щодо особливостей закріплення рис політичної відповідальності органів і виборних осіб місцевого самоврядування.

Викладення основного матеріалу. Поряд із потребою подальшого осмислення вимірів, а також характерних рис політичної відповідальності, можна припустити, що її позитивний характер не обмежує забезпечення відповідальності в цілому, не знижує її рівень, якщо визначено підстави і засоби забезпечення різних видів юридичної відповідальності. Крім того, уточнення рис і проявів політичної відповідальності дозволяє конкретизувати підстави для її розмежування з іншими видами відповідальності. Наприклад, що стосується управлінської помилки (адміністративна відповідальність) та її відмінностей від таких загроз, як невідповідність влади суспільним очікуванням, запитам та вимогам (політична відповідальність).

Отже, звернемось до досвіду Литви, Латвії та Естонії щодо закріплення рис політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування.

У законі Литовської Республіки «Про місцеве самоврядування» (від 7 липня 1994 р. № I-533) окремо розглядаються поняття «самоврядування» та «місьцеве самоврядування». Самоврядуванням визначається як «встановлена законом державна адміністративно-територіальна одиниця, громада якої має гарантоване конституцією право самоврядування, яке здійснюється через обрану постійними жителями цієї одиниці раду самоврядування, яка утворює підзвітні їй виконавчі та інші органи та заклади самоврядування для безпосереднього здійснення законів, рішень уряду Литовської Республіки та ради самоврядування. Самоврядування є публічною юридичною особою» [6] (тут і далі переклад наш. – *Т. Т.*). Відповідно «місьцеве самоврядування» тлумачиться як: «самоорганізація та ініціативність громади постійних жителів встановленої законом державної адміністративно-територіальної одиниці, яка має гарантоване конституцією право самоврядування, в межах компетенції, визначеної конституцією та законами» [6]. Як бачимо, право на місцеве самоврядування розглядається як право громади постійних жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці без зазначення того, що це право належить громадянам держави.

Питання відповідальності є ключовим у законодавчому визначенні органів самоврядування, коли йдеться про те, що вони є відповідальними за реалізацію права самоврядування в інтересах громади самоврядування. До таких органів належить представницький орган самоврядування – рада самоврядування та виконавчий орган (виконавчі органи) самоврядування.

Суттєвим моментом є те, що рада самоврядування має права і обов'язки місцевої влади та публічного адміністрування, а виконавчий орган – права та обов'язки у сфері публічного адміністрування. У такому формулюванні владно-управлінського змісту діяльності органів місцевого самоврядування розкривається значення місцевого самоврядування в публічному управлінні. Радою самоврядування керує обраний в одномандатному виборчому окрузі на прямих виборах член ради самоврядування – мер самоврядування (обирається відповідно до закону Литовської Республіки про вибори рад самоврядувань). Мер є керівником самоврядування. До виконавчого органу (виконавчих органів) самоврядування належать: директор адміністрації самоврядування, його заступник (заступники) (у випадку запровадження цієї посади (цих посад) та у випадку наділення їх повноваженнями виконавчого органу) [6].

Принцип відповідальності перед громадою самоврядування, який полягає в тому, що члени ради самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність і звітують перед виборцями та всією громадою самоврядування, свідчить про закріплення їх політичної відповідальності. При цьому важливою є обов'язковість відповідальності та звітування не лише перед виборцями, але й перед усією громадою, що відповідає міжнародним стандартам місцевої демократії.

Важливим моментом для закріплення політичної відповідальності також є норма базового закону про те, що самостійні функції самоврядування виконує в межах наданої їм конституцією та законами компетенції, відповідно до зобов'язань перед громадою та в її інтересах [6]. У законі передбачена можливість позбавлення повноважень члена ради самоврядування або мера за рішенням ради самоврядування. Підкреслюється, що рада застосовує процедуру позбавлення повноважень з метою розв'язання питання відповідальності зазначених осіб. Підставами позбавлення їх повноважень є порушення присяги та невиконання повноважень, встановлених законами [6].

На особливу увагу заслуговує встановлення відносин відповідальності виконавчих органів самоврядування. Так, директор адміністрації, підпорядкований раді самоврядування, підзвітний їй та меру, несе безпосередню й особисту відповідальність за реалізацію на території самоврядування законів, рішень уряду та ради самоврядування з питань, що належать до його компетенції [6]. Більше того, він несе відповідальність за внутрішнє адміністрування в адміністрації самоврядування, господарсько-фінансову діяльність самоврядування [6]. Це дозволяє простежити вихід на адміністративну, матеріальну, кримінальну відповідальність. До випадків настання адміністративної відповідальності належить порушення рішень ради самоврядування з питань місцевих зборів і податків, а також затверджених нею правил; їх виконання є обов'язковим для всіх органів, закладів, виробництв і жителів самоврядування [6]. Директор адміністрації також відповідає за оголошення затверджених документів планування самоврядування й звітів про їх втілення [6]. Тобто мова йде про закріплення конкретного суб'єкта відповідальності за відкритість і надання інформації про діяльність адміністрації самоврядування.

Регламентация адміністративної відповідальності є положення про права самоврядування та їх захист. За порушення рішень ради самоврядування з питань місцевих зборів та податків, затверджених нею правил передбачається адміністративна відповідальність, їх виконання є обов'язковим для всіх органів, закладів, виробництв та жителів самоврядування [6].

Серед засобів забезпечення відповідальності у сфері вирішення питань місцевого значення особливе місце належить процедурам оцінювання діяльності органів місцевого самоврядування. З цією метою визначено організаційні засади нагляду й оцінювання діяльності представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування. Така діяльність здійснюється: контролером самоврядування (служба контролю та аудиту самоврядування) та Централізованою службою внутрішнього аудиту самоврядування. Контролер самоврядування здійснює нагляд за правомірністю, ефективністю, економічністю, результативністю управління та користування майном самоврядування, довірче управління державним майном, за використання бюджету самоврядування та інших грошових ресурсів. Централізована служба внутрішнього аудиту – структурний підрозділ адміністрації самоврядування – утворена для проведення внутрішнього аудиту в адміністрації самоврядування, у суб'єктах адміністрування самоврядування або в інших публічних юридичних особах

самоврядування, підпорядкованих директору адміністрації самоврядування та підзвітних йому [6]. Запровадження зовнішнього та внутрішнього аудиту дозволяє говорити про розвиток адміністративних процедур регламентування цієї діяльності. Зрозуміло, що за результатом аудиту може настати той чи інший вид юридичної відповідальності. Що стосується політичної відповідальності, яка також перебуває у сфері оцінювання діяльності органів публічної влади, то питання проведення такого оцінювання потребує уточнення й конкретизації з урахуванням характерних рис політичної відповідальності.

Таким чином, порівняно з українським базовим законом у цій сфері у законі Литовської Республіки «Про місцеве самоврядування» більш чітко розмежовано різні види юридичної відповідальності, зокрема адміністративної. Це здійснено на основі визначення компетенції, функцій, статусу та сфери відповідальності основних суб'єктів місцевого самоврядування (представницьких, виконавчих, контролю та аудиту). Уточнення норм відповідальності також знаходить своє відображення в закріпленні особистої відповідальності окремих суб'єктів владних повноважень (директора адміністрації) та регламентації відповідальності виконавчих органів місцевого самоврядування.

У законі Латвійської Республіки «Про самоврядування» (від 24 травня 1994 р. у редакції 2003 р.) визначено два види самоврядування: місцеве та районне (регіональне) самоврядування. Місцеве самоврядування визначається як місцеве управління, яке за посередництва обраного громадянами представництва – думи (ради) та створених нею структур і закладів забезпечує виконання визначених законами функцій, а також виконання у визначеному цим законом порядку завдань кабінету міністрів та добровільних ініціатив самоврядування при дотриманні інтересів держави та жителів відповідної адміністративної території [8]. Схожим є визначення районного самоврядування через районне (регіональне) управління. Такий підхід орієнтується на подвійність природи місцевого самоврядування: з одного боку, самостійність діяльності щодо забезпечення інтересів жителів, з іншого – розгляд органів місцевого самоврядування як представників державної влади на місцях.

Нагляд за діяльністю самоврядувань здійснює встановлена кабінетом міністрів структура. Заклади державного управління наглядають за законністю діяльності самоврядувань і констатують випадки невиконання або порушення законодавства,

невиконання рішень суду думою (радою) самоврядування або її головою та повідомляють про це у визначену кабінетом міністрів структуру [8]. Тобто йдеться про систему адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Особливість побудови відносин відповідальності визначається видом функцій: постійні, тимчасові, делеговані державою. Так, за виконання постійних та доручених функцій (виконуються протягом певного періоду часу) відповідальність несуть органи самоврядування. Однак, що стосується наданих самоврядуванням функцій закладів державного управління, то самоврядування лише організують їх виконання, а відповідальність за їх здійснення несуть заклади державного управління, які передали ці функції самоврядуванню [8]. Останнє положення свідчить про намагання уникнути перекладання відповідальності держави на «плечі» місцевого самоврядування. Тим самим можна зробити висновок про політичну відповідальність органів місцевого самоврядування за постійні та тимчасові функції.

Думу (раду) місцевого самоврядування утворюють обрані депутати, кількість яких визначається в законі про вибори до міської думи, крайової думи та волосної ради. Права та обов'язки цих депутатів встановлюються базовим законом та законом «Про статус депутата міської думи, районної ради, крайової думи та волосної ради». За участь у засіданнях думи (ради) та комітетах місцевого самоврядування, за виконання інших депутатських обов'язків вони отримують винагороду [8].

До виключних повноважень думи (ради) місцевого самоврядування належить питання звільнення від обов'язків голови думи (ради) місцевого самоврядування, його заступника, членів постійних комісій, членів ревізійної комісії, виконавчого директора. Іншими повноваженнями думи (ради) є: встановлення адміністративної відповідальності за порушення затверджених обов'язкових правил; призупинення, відміна рішень керівників структур самоврядування; визначення порядку надання звітів про виконання функцій, визначення відповідальних за виконання самостійних функцій самоврядування. Також думі (раді) надано право видавати обов'язкові правила, за порушення яких настає адміністративна відповідальність. До їх можливого переліку віднесено правила: про забудову території міста, краю, волості; про громадський порядок; про благоустрій території міста, краю, волості, утримання та охорону зелених насаджень [8]. Наявність таких положень дозволяє конкретизувати правові основи застосування різних видів відповідальності.

Для забезпечення відповідальності важливим повноваженням думи (ради) місцевого самоврядування є проведення фінансових ревізій як основи здійснення контролю за тим, щоб фінансові ресурси, рухоме та нерухоме майно самоврядування використовувались відповідно до рішень думи (ради) та інтересів населення. З метою проведення фінансових ревізій, підготовки ревізійних звітів та висновків за звітом за господарський рік дума (рада) не рідше ніж один раз на рік запрошує аудиторські фірми або присяжних ревізорів [8]. При цьому в законі чітко зазначено, яка інформація має бути відображена в річному публічному звіті думи (ради) місцевого самоврядування.

Закон Латвійської Республіки «Про самоврядування» містить норму, яка зобов'язує в положенні про самоврядування прописувати права, обов'язки й відповідальність голови думи (ради), його заступника та виконавчого директора. Закон містить низку норм, в яких конкретизується предмет відповідальності різних суб'єктів владних повноважень, наприклад стосовно виконавчого директора, який є відповідальним за роботу закладів і підприємств самоврядування [8]. Відповідно в законодавстві чітко визначено три основні суб'єкти відповідальності за вирішення питань місцевого значення та закріплено зобов'язання щодо врегулювання питання відповідальності безпосередньо в положенні про самоврядування. Це є відмінністю від української практики за якою сільський, селищний, міський голова головує на засіданнях ради та очолює виконавчий комітет відповідної ради. Крім того, необов'язковість норми українського законодавства щодо прийняття статуту територіальної громади призводить і до неналежного відображення в цьому документі положень, які регламентують питання відповідальності основних суб'єктів владних повноважень у цій сфері.

Для регулювання відносин відповідальності важливим є законодавче закріплення обов'язковості забезпечення публічного доступу до рішень думи (ради) місцевого самоврядування, розпоряджень голови, протоколів відкритих засідань думи (ради) для тих осіб, які проживають, працюють на адміністративній території відповідного самоврядування, а також журналістів засобів масової інформації, які мають безкоштовно знайомитися з цими документами [8]. Суттєвим є акцент саме на тих жителях, які живуть та працюють на відповідній території. Це дозволяє забезпечити більший рівень можливостей для реалізації прав і свобод у сфері місцевого самоврядування для широкого кола населення та зменшити ризик

обмеження таких прав і свобод. Питання участі жителів у вирішенні питань місцевого значення викладено в положенні про те, що для виконання окремих функцій самоврядування чи управління адміністративною територією самоврядування дума (рада) місцевого самоврядування з числа її депутатів та жителів відповідного самоврядування може створювати управи, комісії та робочі групи [8].

Основними процедурами дострокового припинення повноважень органів і посадових осіб місцевого самоврядування є: звільнення з посад голови думи (ради); відсторонення голови думи (ради) від виконання посадових обов'язків; розпуск думи (ради) місцевого самоврядування; анулювання мандата депутата. Так, звільнення голови думи (ради) можливе за наявності таких підстав: невиконання обов'язків, встановлених законом чи положенням про відповідне самоврядування, рішення думи (ради) місцевого самоврядування, судових рішень, недотримання законів або правил кабінету міністрів. Суб'єктами ініціювання такого звільнення є: не менше ніж одна третина депутатів думи (ради) місцевого самоврядування; уповноважений кабінетом міністрів міністр. Для прийняття радою рішення про звільнення з посади голови думи (ради) місцевого самоврядування необхідно набрати більше ніж половину голосів від загальної кількості обраних депутатів [8].

До підстав відсторонення голови думи (ради) від виконання посадових обов'язків віднесено: невиконання чи порушення ним конституції, законів, правил кабінету міністрів чи невиконання рішень суду. За цих випадків уповноважений кабінетом міністрів міністр мотивованим розпорядженням може відсторонити його від посадових обов'язків [8].

Ініціатором розпуску думи (ради) місцевого самоврядування може бути сейм (Saeima) – парламент Латвії. Підставами для цього є: повторне невиконання чи порушення сатверсме (Satversme) – конституції, законів, правил кабінету міністрів або не виконання рішень суду; повторне прийняття рішення та провадження діяльності з питань, які входять до компетенції сейму, кабінету міністрів, міністрів, інших закладів державного управління чи суду; у двомісячний термін після зборів на перше засідання чи після відставки відповідних посадових осіб чи структур не обрано голову думи (ради) місцевого самоврядування, його заступника чи постійні комітети; нездатність приймати рішення у зв'язку з тим, що в трьох засіданнях підряд не бере участь більше ніж половина від загальної кількості депутатів відповідної думи (ради) місцевого самоврядування [8]. Особливістю розпуску думи (ради) місцевого

самоврядування є необхідність прийняття окремого закону, проект якого вносить до сейму кабінет міністрів.

Питання анулювання мандата депутата згадується лише один раз при визначенні в базовому законі випадків проведення тайного голосування на засіданнях думи (ради) місцевого самоврядування. До них віднесено голосування при обранні голови думи (ради), його заступників, їх звільнення з посад та при анулюванні мандата депутата [8]. Крім того, це питання розглядається в ст. 48 закону про вибори в міську думу, крайову думу та волосну раду, де зазначено, що у випадку надання в декларації кандидатом в депутати думи завідомо неправдивих відомостей про себе він несе кримінальну відповідальність, а у випадку обрання також анулюється його депутатський мандат [5].

Отже, дослідження дозволяє говорити про закріплення загальних засад політичної відповідальності в латвійському законодавстві у сфері місцевого самоврядування. Політична відповідальність розкривається, передусім, шляхом закріплення власної відповідальності органів місцевого самоврядування за їх діяльність, яку вони провадять в інтересах місцевого населення. Зміцненню інституту відповідальності, у тому числі політичної, сприяють норми персональної відповідальності ключових суб'єктів владних повноважень за свою діяльність та процедур дострокового припинення повноважень. Особливістю останніх є те, що безпосередня участь жителів у таких процедурах не передбачена, що пояснюється вільним мандатом депутатів місцевих рад. Крім того, виявлено особливу увагу до розгляду адміністративної відповідальності за здійснення виконавчих функцій у місцевому самоврядуванні.

За законом «Про місцеве самоврядування» Естонської Республіки (від 2 червня 1993 р., редакція від 14 червня 2007 р.) місцеве самоврядування є визначене конституцією право та обов'язок одиниці самоврядування – волості або міста – як демократично утворених органів влади на основі законів самостійно влаштовувати місцеве життя та керувати ним відповідно до виправданих потреб та інтересів населення волості або міста та з урахуванням особливостей їх розвитку [7]. Таке формулювання підкреслює самостійність діяльності щодо вирішення питань місцевого життя на основі врахування запитів місцевого населення та особливостей розвитку територій, вирішення яких покладається на демократично сформовані органи влади. При цьому спостерігається нерозривність таких понять, як одиниці

місцевого самоврядування, якими є волості, міста, та їх органи влади, що реалізують владні повноваження від їх імені.

Місцеве самоврядування здійснюється через демократично створені представницькі та владні органи, а також шляхом референдуму або в порядку народної ініціативи з питань місцевого життя. Основними його принципами, за естонським законодавством, є: самостійне та остаточне вирішення питань місцевого життя та його упорядкування; відповідальності за виконання своїх завдань. Органами самоврядування є: збори – представницькі збори одиниці місцевого самоврядування, обрані жителями волості або міста, які мають виборче право на основі закону про вибори до зборів місцевого самоврядування; управа – утворений зборами виконавчий орган [7].

До компетенції зборів належить висловлення недовіри представницьким органам, виконавчим органам місцевого самоврядування, структурним одиницям представницьких органів, безпосередньо ключовим особам місцевого самоврядування. Зокрема, компетенцією зборів є звільнення з посади волосного старшини або мера міста, а також висловлення недовіри широкому переліку осіб (голови зборів, його заступнику, головам комісій зборів та їх заступникам, членам ревізійної комісії, управі, волосному старшині, меру міста або членам управи) [7]. Для вираження недовіри зборам потрібно не менше ніж чверть їх складу для того, щоб поставити на розгляд це питання. Голосування є відкритим. Висловлення недовіри звільняє волосного старшину, мера міста або члена управи від виконання обов'язків та від зайняття посади. У випадку вираження недовіри волосному старшині або меру міста збори на тому ж засіданні обирають нового старшину, мера або призначають одного з членів управи для їх заміщення до виборів нового старшини або мера міста [7].

Невід'ємним складником статусу члена зборів є зобов'язання керуватися законом, правовими актами волості чи міста, а також інтересами та потребами населення волості або міста, що підкреслює представницький характер його діяльності та, відповідно, зміст і сторону, перед якою він має нести відповідальність за результати своєї діяльності. Крім того, до вимог, що висуваються до члена зібрання, віднесено: заборону брати участь в обговоренні та прийнятті рішень стосовно такому акту, відносно якого у нього є конфлікт інтересів відповідно до

вимог закону про боротьбу з корупцією; обов'язок подання декларації про майно, зобов'язання, доходи в порядку, визначеному згаданим вище законом [7].

Стосовно члена зборів застосовується поняття дострокового припинення повноважень та припинення повноважень. У випадку застосування цих процедур на місце члена зборів, повноваження якого достроково припинені або призупинені стає резервний член зборів. Основними підставами дострокового припинення повноважень є: непрацездатність зборів; складання членом його повноважень; переміна постійного місця проживання особи, якщо це місце поза межами відповідної волості або міста; позбавлення громадянства; обрання члена зборів президентом Республіки, призначення членом уряду Республіки, державним секретарем, державним контролером, канцлером юстиції, повітовим старійшиною, суддею, прокурором; призначення його чиновником місцевого самоврядування тієї ж одиниці самоврядування (волості, міста); призов на дійсну військову службу чи прирівняну до неї службу; набуття чинності обвинувачувального вироку за умисний злочин або набуття чинності рішення суду, яке відмінює рішення волосної або міської виборчої комісії про реєстрацію особи як члена зборів у зв'язку з його невідповідністю вимогам закону про вибори до зборів місцевих самоврядувань; визнання члена зборів недієздатним [7].

До випадків, коли можливо застосувати процедуру призупинення повноважень члена зборів, належать: обрання його волосним старшиною або мером тієї ж волості чи міста, утвердження членом волосної або міської управи або призначення штатним членом управи; до закінчення строку виконання обов'язків довіреної особи члена рійгікогу (парламенту) чи уряду Республіки; застосування до нього такого запобіжного заходу, як взяття під варту та строк понад 3 місяці; його заява на вказаний у ній строк терміном не менше ніж три місяці; відсутність на засіданнях зборів протягом трьох місяців поспіль [7]. Відповідно основним випадком, який можна пов'язати з депутатською дисципліною, за яким можна призупинити діяльність члена цього представницького органу місцевого самоврядування є відсутність на засіданнях зборів протягом трьох місяців поспіль.

До переліку ключових суб'єктів, наділених владними повноваженнями, належить волосний старійшина та мер міста, які обираються зборами відповідно до вимог та порядку базового закону у сфері місцевого самоврядування та положення про волость або місто на строк до трьох років. Для розподілу повноважень і сфери

відповідальності важливим є законодавче закріплення відповідальності волосного та міського секретаря за гласність діяльності управи та зборів. У базовому законі також зазначено, що волосний та міський секретарі представляють у суді волость чи місто або уповноважують на це інших осіб. Тим самим конкретизовано суб'єкт, який провадить діяльність щодо захисту прав та інтересів місцевого самоврядування [7].

У законі Естонської Республіки про місцеве самоврядування не передбачено норм, що регламентують відкликання виборцями члена представницького органу місцевого самоврядування, що підтверджує застосування практики вільного мандату. Право участі населення волості чи міста у здійсненні місцевого самоврядування представлено двома статтями, які стосуються права на ініціювання правових актів (про прийняття, зміни, визнання недійсними правових актів) та клопотання про внесення змін до них зборами та управою [7].

Для вивчення досвіду щодо регулювання відповідальності органів публічної влади особливий інтерес становить закон про відповідальність держави в Естонській Республіці. Він регулює порядок захисту й відновлення прав, порушених при здійсненні повноважень публічної влади та виконання інших публічних обов'язків, а також підстави й порядок відшкодування спричиненої шкоди (відповідальність держави). Важливим є те, що суб'єктами такої відповідальності є не тільки держава, але й одиниця місцевого самоврядування, інша публічно-правова юридична особа або інша особа, яка виконує публічні обов'язки на публічно-правовій основі без підпорядкування (представник публічної влади). Особа для свого захисту, відновлення прав і відшкодування шкоди може вимагати від публічної влади: визнання недійсним адміністративного акта; припинення дії; видання адміністративного акта або здійснення дії; відшкодування шкоди; повернення речей, коштів, безпідставно отриманих у публічно-правових відносинах [9]. Мова йде про відшкодування за вчинення певних дій, бездіяльність, де бездіяльність розглядається як невчасне видання (прийняття) адміністративного акта та невчинення дій. Існування такого законодавчого акта є важливим правовим інструментом для забезпечення відповідальності суб'єктів владних повноважень за їх діяльність у межах юридичної відповідальності, що, у свою чергу, має позитивно позначитися й на утворенні інституту політичної відповідальності.

Висновки. Таким чином, для країн Балтії характерним є визнання та загальне закріплення політичної відповідальності в системі місцевого самоврядування. Це

простежується в ряді питань: представництва інтересів місцевого населення та їх реалізації в діяльності представницьких органів місцевого самоврядування; визначення принципів місцевого самоврядування; закріплення основних функцій, повноважень ключових суб'єктів у цій сфері. До особливостей забезпечення політичної відповідальності можна віднести те, що в базових законах у цій сфері не передбачено застосування форм прямої участі жителів адміністративно-територіальних одиниць у процедурах дострокового припинення повноважень виборних органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Це право покладено на представницькі органи місцевого самоврядування та органи державної влади. Досвід цих країн свідчить про відмову від імперативного мандату на користь вільного мандату. Можна зробити висновок про фокусування уваги на позитивному аспекті політичної відповідальності з орієнтуванням на підзвітність, підконтрольність органів і посадових осіб місцевого самоврядування за свою діяльність.

Суттєвим є те, що відповідальність у цілому значною мірою регулюється на рівні відносин органів місцевого самоврядування й органів державної влади, які наділені функціями контролю, нагляду за їх діяльністю. Ці відносини побудовані на засадах єдності цінностей державної влади та влади місцевого самоврядування як форм публічної влади, що спрямовані на вирішення публічних питань, задоволення публічних інтересів і не є конкуруючими.

Розвиток практики розгляду політичної відповідальності в межах позитивної відповідальності актуалізує питання, чи можливе її практичне забезпечення без застосування санкцій у випадку негативної оцінки суб'єктів влади та управління за нецільове використання представницької влади. Наявність санкцій переводить розгляд цієї проблематики в площину негативної відповідальності, а їх застосування пов'язано з юридичною відповідальністю. Це відкриває низку аспектів для подальшого розгляду точок дотику між політичною відповідальністю та окремими видами юридичної відповідальності у вимірі розгляду настання та застосування санкцій.

Список використаних джерел

1. Боброва Н. А. Юридическая природа позитивной конституционной ответственности / Н. А. Боброва, В. Н. Сидоров // Правоприменение. – 2017. – Т. 1, № 3. – С. 62 – 70.

2. Жмудський Р. Принцип політичної відповідальності влади: досвід демократичних країн / Р. Жмудський // Вісн. НАДУ. – 2012. – № 2. – С. 198 – 202.
3. Калиновський Б. В. Відповідальність органів і посадових осіб місцевої публічної влади в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання / Калиновський Б. В. // Юрид. часопис Нац. акад. внутріш. справ. – 2018. – № 1(15). – С. 25 – 39.
4. Малкіна Г. М. Інститути політичної відповідальності як елементи стримувань і противаг / Г. М. Малкіна // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Сер. «Філософія, Політологія». – 2010. – № 07(100). – С. 48 – 51.
5. О выборах в городскую думу, краевую думу и волостной совет : закон Латвийської Республіки в редакції от 1 ноября 2008 г. – Режим доступа : https://www.cvk.lv/upload_file/krievu_2/pasv_vel_lik_2008_2_RUS.pdf.
6. О местном самоуправлении : закон Литовской Республіки от 7 июля 1994 г. С последними изменениями, внесенными законом от 9 июня 2015 г. № XII-1770. – Режим доступа : <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/c88f0c70214b11e58a4198cd62929b7a?jfwid=rivwzvpyvg>.
7. О местном самоуправлении : закон Эстонской Республіки от 2 июня 1993 г. (ред. от 14.06.2007). – Режим доступа : http://estonia.news-city.info/docs/sistemsf/dok_ierrez/index.htm.
8. О самоуправлениях : закон Латвийської Республіки от 24 мая 1994 г. (ред. от 26.06.2003). – Режим доступа : <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/lat138899.pdf>.
9. Об ответственности государства : закон Эстонской Республіки от 2 мая 2001 г. – Режим доступа : http://www.skylaser.ee/p_zone/common/Zakony/Z%20o%20otvetstvennosti%20gosudarstva.htm.
10. Сахань О. М. Політична відповідальність як нова політична парадигма цивілізаційного розвитку української держави / О. М. Сахань // Політична наука в епоху суспільних перетворень: потенціал і його реалізація : матеріали міжнар. наук.-теорет. конф. (XXV Харк. політолог. читання) / Харк. асоц. політологів ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого» ; НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування ; Нац. акад. прав. наук України. – Харків : [б. в.], 2012. – С. 135 – 137.
11. Сушинський О. І. Відповідальність у здійсненні місцевого самоврядування / О. І. Сушинський // Упр. сучас. містом. – 2002. – № 1 – 3(5). – С. 100 – 108.

12. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) [та ін.]. – Київ : Укр. енцикл., 1998.

13. Beaud O. (2000). La responsabilite politique face a d'autres forms de responsabilite des gouvernants. *Pouvoirs. La responsabilité des gouvernants*, 92, 17–30.

List of references

1. Bobrova N. A. Yuridicheskaya priroda pozitivnoy konstitutsionnoy otvetstvennosti / N. A. Bobrova, V. N. Sidorov // *Pravoprimerenie*. – 2017. – Т. 1, № 3. – S. 62 – 70.

2. Zhmudskiy R. Pryntsyp politychnoi vidpovidalnosti vlady: dosvid demokratychnykh krain / R. Zhmudskiy // *Visn. NADU*. – 2012. – № 2. – S. 198 – 202.

3. Kalynovskyi B. V. Vidpovidalnist orhaniv i posadovykh osib mistsevoi publichnoi vlady v Ukraini: problemy ta shliakhy yikh rozviazannia / Kalynovskyi B. V. // *Yuryd. chasopys Nats. akad. vnutrish. sprav.* – 2018. – № 1(15). – S. 25 – 39.

4. Malkina H. M. Instytuty politychnoi vidpovidalnosti yak elementy strymuvan i protyvah / H. M. Malkina // *Visn. Kyiv. nats. un-tu im. Tarasa Shevchenka. Ser. «Filosofia, Politolohiia»*. – 2010. – № 07(100). – S. 48 – 51.

5. O vyiborah v gorodskuyu dumu, kraevuyu dumu i volostnoy sovet : zakon Latviyskoy Respubliki v redaktsii ot 1 noyabrya 2008 g. – Rezhim dostupa : https://www.cvk.lv/upload_file/krievu_2/pasv_vel_lik_2008_2_RUS.pdf.

6. O mestnom samoupravlenii : zakon Litovskoy Respubliki ot 7 iyulya 1994 g. S poslednimi izmeneniyami, vnesennyimi zakonom ot 9 iyunya 2015 g. № XII-1770. – Rezhim dostupa : <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/c88f0c70214b11e58a4198cd62929b7a?jfwid=rivwzvvpvg>.

7. O mestnom samoupravlenii : zakon Estonskoy Respubliki ot 2 iyunya 1993 g. (red. ot 14.06.2007). – Rezhim dostupa : http://estonia.news-city.info/docs/systems/dok_ierrez/index.htm.

8. O samoupravleniyah : zakon Latviyskoy Respubliki ot 24 maya 1994 g. (red. ot 26.06.2003). – Rezhim dostupa : <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/lat138899.pdf>.

9. Ob otvetstvennosti gosudarstva : zakon Estonskoy Respubliki ot 2 maya 2001 g. – Rezhim dostupa : http://www.skylaser.ee/p_zone/common/Zakony/Z_o_otvetstvennosti_gosudarstva.htm.

10. Sakhan O. M. Politychna vidpovidalnist yak nova politychna paradyhma tsyvilizatsiinoho rozvytku ukrainskoi derzhavy / O. M. Sakhan // *Politychna nauka v epokhu*

suspilnykh peretvoren: potentsial i yoho realizatsiia : materialy mizhnar. nauk.-teoret. konf. (XXV Khark. politoloh. chytannia) / Khark. asots. politolohiv ; Nats. un-t «Yuryd. akad. Ukrainy im. Yaroslava Mudroho» ; NDI derzh. bud-va ta mists. samovriaduvannia ; Nats. akad. prav. nauk Ukrainy. – Kharkiv : [b. v.], 2012. – S. 135 – 137.

11. Sushynskiy O. I. Vidpovidalnist u zdiisnenni mistsevoho samovriaduvannia / O. I. Sushynskiy // Upr. suchas. mistom. – 2002. – № 1 – 3(5). – S. 100 – 108.

12. Yurydychna entsyklopediia : v 6 t. / redkol. : Yu. S. Shemshuchenko (holova redkol.) [ta in.]. – Kyiv : Ukr. entsykl., 1998.

13. Beaud O. (2000). La responsabilite politique face a d'autres forms de responsabilite des gouvernants. *Pouvoirs. La responsabilité des gouvernants*, 92, 17–30.

Надійшла до редколегії 10.05.19