

## РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

---

**В. С. Куйбіда,**

*доктор наук з державного управління,  
професор кафедри державного управління  
та місцевого самоврядування, Львівський регіональний  
інститут державного управління Національної академії  
державного управління при Президентіві України*

**Л. М. Смолова,**

*аспірант кафедри державного управління  
та місцевого самоврядування, Львівський регіональний  
інститут державного управління Національної академії  
державного управління при Президентіві України*

### **Відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами: практичні аспекти реалізації**

У статті досліджено відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами, підстави її настання, санкції. Дано авторське визначення термінів “політична відповідальність представницького органу місцевого самоврядування”, “втрата довіри”. На основі порівняльного аналізу чинного законодавства України запропоновано новий перелік підстав для настання відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами, який поєднує управлінський і політичний аспекти їх діяльності. Наголошено на необхідності введення нових санкцій – попередження та саморозпуск.

Проаналізовано санкції персональної відповідальності депутатів місцевих рад перед виборцями та запропоновано заходи щодо вдосконалення їх практичної реалізації. Запропоновано надати місцевим радам право своїми актами встановлювати процедури звітування депутатів та надання їм доручень виборцями.

**Ключові слова:** представницький орган місцевого самоврядування, територіальна громада, політична

відповідальність, дострокове припинення повноважень ради, попередження, саморозпуск, відкликання.

The responsibilities of representative self-governing authorities to local communities, reason of its occurrence and sanctions have been explored in this article. The author's definition of the terms such as "political liability of representative self-governing authorities", "loss of confidence" has been given. Based on a comparative analysis of current Ukrainian legislation new list of reasons for the incurrance of liability self-governing authorities to local communities, which combines administrative and political aspects of their activities have been proposed in this article. The necessity of implementation of new sanctions – prevention and self-dismissal has been emphasized. Sanctions of personal liability of deputies of local councils to electors have been analyzed and the measures to improve its practical implementation have been suggested. Also it has been suggested by the author to give to local councils the right of setting procedures of deputies reporting and giving errands to them by electors.

**Key words:** representative body of local self-management, territorial community, political responsibility, early termination, prevention, self-dismissal, recall of deputy.

В статье исследованы ответственность представительских органов местного самоуправления перед территориальными общинами, основания ее наступления, санкции. Дано авторское определение терминов "политическая ответственность представительского органа местного самоуправления", "потеря доверия". На основе сравнительного анализа действующего законодательства Украины предложен новый перечень оснований для наступления ответственности представительских органов местного самоуправления перед территориальными общинами, который объединяет управленческий и политический аспекты их деятельности. Отмечена необходимость введения новых санкций – предупреждение и самороспуск.

Проанализированы санкции персональной ответственности депутатов местных советов перед избирателями и предложены меры по совершенствованию их практической реализации. Предложено предоставить местным советам право своими актами устанавливать процедуры отчетности депутатов и принятия ими поручений от избирателей.

**Ключевые слова:** представительский орган местного самоуправления, территориальная община, политическая

ответственность, досрочное прекращение полномочий совета, предупреждение, самороспуск, отзыв.

*Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями.* Тема практичної реалізації відповідальності влади перед народом була й залишається актуальною в українському суспільстві, про що свідчать події грудня 2013 – жовтня 2014 р. Причому це однаково стосується як державного управління, так і місцевого самоврядування та вказує на неналежне врегулювання цієї проблеми. Ми у цій статті, не чіпаючи іншого виду чи органів публічної влади, спробуємо проаналізувати реалізацію відповідальності тільки представницьких органів місцевого самоврядування перед територіальними громадами. Як відомо, закон “Про місцеве самоврядування в Україні” [15] визначає коло суб'єктів, перед якими представницькі органи місцевого самоврядування (далі – ПОМС) є відповідальними, не уточнюючи видів цієї відповідальності. Різниця між відповідальністю, яку несуть ПОМС перед державою, і відповідальністю, яка для них настає перед територіальними громадами, є очевидною. Головна відмінність полягає в невідворотності першої, тоді як настання другої є необов'язковим, оскільки залежить від багатьох чинників, зокрема: настроїв у громаді, її активності, правової і політичної культури. Тобто тут скоріше йдеться не про правову, а про політичну їх відповідальність. З метою врегулювання реалізації цього виду відповідальності ПОМС перед територіальними громадами потребують перегляду та уточнення підстави її настання, санкції, механізм реалізації права територіальної громади притягувати ПОМС та їх окремих членів до відповідальності. Наявність цих невирішених завдань зумовлює актуальність нашого дослідження.

*Аналіз останніх публікацій за проблематикою та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.* Аналіз останніх досліджень і публікацій, що стосуються означуваної проблематики, свідчить про те, що питання відповідальності ПОМС перед територіальними громадами є недостатньо

висвітленим у наукових джерелах. Для нас безсумнівну цінність мають дослідження О.Батанова [2], П.Любченка [11], Ю.Тодики [18], В.Шаповала [20] та інших, присвячені загальним тенденціям розвитку місцевого самоврядування в Україні; С.Балана [8], І.Кресіної [8], Г.Малкіної [13], М.Самуїліка [17], Ю.Шведи [21], які висвітлюють суть, ознаки та особливості політичної відповідальності. Окремі аспекти відповідальності у системі місцевого самоврядування розглядаються у роботах Н.Батанової [3], Ю.Делії [4], В.Кашо [5], О.Лиски [9]. Н.Армаш присвятила свою наукову розвідку питанням політичної та юридичної відповідальності державних політичних діячів [1]. М.Краснов був одним із перших, хто розглядав відповідальність ПОМС перед територіальними громадами як політичну [7]. Однак на сьогодні відсутні комплексне дослідження відповідальності ПОМС перед територіальними громадами та єдиний погляд на цю проблему.

*Метою дослідження є обґрунтування політичної відповідальності, яку ПОМС несуть перед територіальними громадами, вироблення пропозицій щодо удосконалення практичних аспектів її реалізації.*

*Виклад основних результатів та їх обґрунтування.* Разом з мандатом на здійснення влади депутати місцевих рад отримують певний кредит довіри від виборців – мешканців села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, які формують територіальну громаду. Виборці очікують від своїх представників ефективної роботи у ПОМС: прийняття з питань місцевого значення результативних рішень, здатних підвищити рівень життєдіяльності громади, покращити умови самореалізації її членів та реалізацію їх законних інтересів і прав. Тому з'являється необхідність як для новосформованого представницького органу в цілому, так і, зокрема, для депутатів, які до нього входять, в узгодженні дій з вимогами та очікуваннями громади. Відтак відповідальність ПОМС перед територіальною громадою необхідно розглядати, по-перше, як покладений на нього обов'язок відповідати за управління адміністративно-територіальною одиницею, по-друге, як добровільно і публічно взяті ПОМС на себе зобов'язання

втілювати в життя політичний курс, який забезпечував би якісний розвиток територіальних громад. За невиконання цих зобов'язань ПОМС повинен нести відповідальність. Підставами настання такої відповідальності у широкому розумінні має бути неефективне управління місцевими справами та відхилення у своїй діяльності від проголошеного на виборах політичного курсу. Під неефективним управлінням розуміємо діяльність (бездіяльність) ПОМС у межах закріплених за ними законом публічно-владних повноважень, яка не привела до досягнення поставлених цілей або завдала шкоди громаді. Це може бути прийняття недоцільних, неефективних для громади рішень, неприйняття чи несвоєчасне їх прийняття, що мало негативні наслідки для громади. Зазначимо, що маються на увазі законні рішення, прийняті відповідно до компетенції і без порушення правових норм.

ПОМС – виборний орган, що складається з депутатів, які здійснюють політичну діяльність. Кожен з кандидатів у депутати має свою передвиборчу програму чи підтримує програму дій партії, за списком якої обирається. Ці програми разом із даними виборцям обіцянками, які розкривають його власне бачення проблем громади та шляхи їх вирішення, повинні скласти основу його діяльності в раді, а у виборчому процесі дати можливість виборцеві зробити певні висновки та на їх основі розставити пріоритети на виборах, надавши можливість окремим політичним силам бути залученими до управління місцевими справами. А тому відхилення від заявленого раніше політичного курсу, невиконання передвиборчих обіцянок можна розглядати як обман виборця, за що представники відповідної політичної сили чи безпартійні члени ПОМС повинні нести відповідальність. Отож ідеться про неправовий вид відповідальності, а саме політичну відповідальність, притягнення до якої спричинено порушенням морально-етичних норм.

Політична відповідальність є відносно новим видом відповідальності для українського соціуму, оскільки вона може існувати лише в демократичному суспільстві, що характеризується високим рівнем правової і політичної культури. Сьогодні в Україні визріли умови для повноцінного

функціонування політичної відповідальності, тим більше, що держава наполегливо утверджує європейські цінності. Відбуваються докорінні зміни у свідомості громадян, зростає їх активність, зацікавленість у розв'язанні проблем своєї життєдіяльності. Вони відчують себе реальною силою, здатною контролювати владу, впливати на неї, і перестають відігравати підпорядковану, другорядну роль статиста на політичній та економічній аренах [19, с. 383]. У свою чергу ті, хто реалізовує владу, почали сприймати народ, громаду, що за радянських часів були вилучені “із переліку суб'єктів здійснення влади”, як суб'єктів реальної влади, які не підкоряються їм і перед якими вони відповідальні за неефективне здійснення публічної влади. Зазначимо, що і юристи, і політологи артикують значущість проблеми застосування політичної відповідальності як складової системи реалізації волі народу [19, с. 393]. Для її застосування, перш за все, потрібно на законодавчому рівні визнати та закріпити відповідальність ПОМС перед територіальними громадами як політичну, визначити підстави її настання та санкції. Пропонуємо доповнити ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [15] терміном “політична відповідальність”: політична відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування – це покладені на представницькі органи місцевого самоврядування територіальною громадою відповідно до закону обов'язки ефективно управляти її власністю, надавати якісні управлінські й соціальні послуги, виконувати взяті на себе передвиборчі зобов'язання та обіцянки, відстоювати її інтереси перед державою, у разі невиконання яких для представницьких органів місцевого самоврядування настають негативні наслідки, спричинені юридично оформленими діями територіальної громади.

Пунктом 2 ст. 75 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [15] підставами для настання відповідальності представницьких органів перед територіальними громадами визнано: порушення ними Конституції чи законів України, обмеження прав і свобод громадян, незабезпечення здійснення наданих їм законом

повноважень. Вважаємо, що порушення ПОМС Конституції чи законів України не може бути підставою для притягнення його до відповідальності громадою. По-перше, порушення правових норм вимагає юридичної оцінки відповідних компетентних органів. Громада цього не може зробити. По-друге, громада може бути зацікавленою у порушенні законодавства за умови, що рішення, яке приймається ПОМС, буде реалізовувати інтереси громади, хоча й суперечитиме нормам закону. У такому випадку громада не буде вважати за потрібне притягувати раду до відповідальності. Прикладом може слугувати прийняття окремими обласними радами сходу України рішень про другу державну мову на території їх юрисдикції.

Не може бути підставою для притягнення представницького органу до відповідальності громадою і порушення ним прав та свобод громадян (п. 1 ч. 1 ст. 78 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”), тому що такі порушення є порушеннями Конституції і законів України, про що йшлося вище. У цих випадках законодавець ставить громаду в залежність від судових рішень, роблячи підміну політичної відповідальності на юридичну. А притягнення чи не притягнення представницького органу до відповідальності у випадку, коли йдеться про відповідальність ПОМС перед територіальною громадою, має визначатися виключно громадою. Це, однак, не позбавляє громаду чи громадян права бути ініціаторами в питанні щодо притягнення ПОМС до юридичної відповідальності за порушення правових норм, що свідчить про тісний зв’язок між обома видами відповідальності. Проте давати юридичну оцінку діям ПОМС у випадку порушення ними Конституції і законів України, застосовувати санкції до винних повинна держава, яка таким чином захищає права і свободи своїх громадян.

Пункт 2 ч. 1 ст. 78 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” встановлює підставу дострокового припинення повноважень ПОМС, коли “... рада не вирішує питань, віднесених до її відання”. Ця норма може виступати як підстава настання його відповідальності як перед державою, так і перед громадою, оскільки, через невиконання ПОМС встановлених законом обов’язків та невикористання прав, він не

здійснює сумлінно управління, що негативно позначається на життєдіяльності громади, а відтак, і на рівні довіри до нього з боку виборців. Вважаємо за доцільне встановити такі підстави для настання відповідальності ПОМС перед громадами:

- 1) не забезпечення здійснення наданих законом повноважень;
- 2) неефективне вирішення місцевих справ;
- 3) розбіжність дій ПОМС з очікуваннями і вимогами громади;
- 4) невідповідність діяльності представлених у раді політичних сил, які у ній становлять більшість, раніше заявленому політичному курсу.

Запропоновані підстави є суб'єктивними й відносними через те, що громадами не вироблені критерії оцінки ефективного управління, що, у свою чергу, робить застосування політичної відповідальності непрогнозованим та таким, що залежить від рівня правової культури населення, тимчасових його настроїв, спроможності оцінювати діяльність представницького органу і т.д. Ця особливість політичної відповідальності відрізняє її від юридичної. Позитивним, на наш погляд, є те, що запропоновані підстави поєднують у собі управлінський і політичний аспекти, що є характерним для діяльності ПОМС.

Національне законодавство передбачає застосування територіальними громадами таких санкцій до ПОМС, як дострокове припинення повноважень ради на основі рішення, прийнятого на місцевому референдумі, та відкликання депутата, яке відбувається шляхом голосування виборців. Як санкцію можна розглядати і висловлення недовіри виборцями діючому депутатові на чергових виборах, у результаті чого він зазнає поразки. Застосування останньої санкції можливе за умови, що депутат знову балотуватиметься.

Більшість вітчизняних і зарубіжних науковців відстоюють думку про те, що дострокове припинення повноважень ради є санкцією відповідальності ПОМС. Окремі автори висловлюють інші погляди. Зокрема, професор О.Лейст у своєму дослідженні розглядає розпуск ради як захід, спрямований на покращення



роботи представницького органу, підвищення ефективності його діяльності, оперативного управління [10, с. 228–234].

У ч. 1 ст. 78 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” подається вичерпний перелік підстав, за яких громада може порушувати питання про дострокове припинення повноважень ради. Враховуючи наші пропозиції, які аргументувалися вище, цей перелік має бути уточнено й доповнено:

1) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені цим Законом, або рада не вирішує питань, зарахованих до її відання, або вона приймає рішення, які завдають шкоди громаді чи за своїм змістом не узгоджуються з її очікуваннями та вимогами;

2) якщо політичні сили, які становлять більшість у раді, не виконують своїх передвиборчих обіцянок або проводять діяльність, що суперечить заявленому ними на виборах політичному курсу.

За наявності цих підстав громада повинна мати право порушувати питання про дострокове припинення повноважень місцевої ради за рішенням місцевого референдуму. Але сьогодні в Україні відсутній закон про місцеві референдуми, що робить неможливим застосування громадами даної санкції до ПОМС. Очевидно, що з метою уникнення правового вакууму в національному законодавстві держави, подолання дисбалансу між правом громади обирати ПОМС і правом притягувати його до відповідальності необхідно прийняти закон, який би чітко регулював процедуру проведення місцевих референдумів як одну з важливих форм безпосередньої демократії та процедуру виконання прийнятих рішень.

Профільний закон про місцеве самоврядування повинен обов’язково містити заборону дострокового припинення повноважень ради протягом перших шести місяців з дня обрання нової ради та в останні шість місяців її каденції. Ми переконані, що шість місяців – достатній термін, аби новообрана рада змогла вникнути в усі тонкощі управління місцевими справами і в разі неефективної діяльності відповісти перед громадою. Разом з тим

немає доцільності в останні шість місяців приймати рішення про дострокове припинення повноважень ради.

Доцільним, вочевидь, є введення такої санкції, як попередження представницького органу територіальною громадою про можливість дострокового припинення його повноважень. Її застосування дасть можливість представницькому органу переглянути, змінити напрями своєї діяльності, привівши її у відповідність із очікуваннями громади. Отже – ця санкція має більше профілактичний, ніж каральний характер. Але в цьому якраз і полягає один з основних принципів відповідальності – не карати, а запобігати порушенням. Процедура застосування цієї санкції повинна регулюватися Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, у якому варто зазначити, що право вносити пропозицію щодо винесення ПОМС попередження про дострокове припинення їх повноважень можуть мати громадяни України, які зареєстровані й постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право ініціювати референдум та голосувати. Необхідно також встановити, зокрема, чітку кількість учасників, за якої збори будуть вважатися легітимними, закріпити вимоги до форми протоколу зборів та його змістовного наповнення, норму голосів, необхідну для підтримки пропозиції щодо винесення ПОМС попередження про дострокове припинення повноважень. Доцільно, аби збір підписів на підтримку пропозиції про винесення попередження здійснювала ініціативна група, обрана на зборах громадян, а функції щодо встановлення та оголошення результатів – територіальна виборча комісія. Вважаємо, що попередження про дострокове припинення повноважень ради може бути офіційно винесеним, якщо на підтримку цієї пропозиції зібрано не менше десяти відсотків голосів громадян України, які зареєстровані й постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та мають право на участь у референдумі. Важливо, також, передбачити законом норму, згідно з якою рада зобов’язана була б надати виборцям у місячний термін інформацію про заходи, які вживаються з метою усунення

порушень, що стали підставою для винесення попередження про дострокове припинення її повноважень.

Відповідальність ПОМС як суб'єктів управлінської і політичної діяльності тісно пов'язана з реалізацією моральної відповідальності. Діяльність ради, крім доцільності та законності, повинна відповідати моральним принципам, мати моральну основу. Вважаємо за доцільне у законі про місцеве самоврядування передбачити для ПОМС можливість саморозпуску. Якщо рада, за певних обставин, не може ефективно працювати, вирішувати покладені на неї завдання, виконувати передбачені законом повноваження, не сприяє захисту прав та інтересів громади, шкодить її розвитку, що викликає громадянське невдоволення, то її повноваження мають бути припинені або через референдум, або через саморозпуск. Право на саморозпуск дало б змогу зберегти депутатам репутацію, а громаді уникнути громіздкої та фінансово затратної процедури, спрямованої на дострокове припинення повноважень ради. При цьому, на відміну від депутатів ради, припинення повноважень якої відбулося референдумом (примусово), а тому вони не можуть брати участь в оголошених дострокових виборах, депутати ради, яка прийняла рішення про саморозпуск, мають право брати участь у дострокових виборах.

Депутат місцевої ради несе персональну відповідальність перед виборцями, котрі, як зазначено в законі, можуть у будь-який час його відкликати. Доцільність застосування інституту відкликання по-різному сприймається в сучасному суспільстві. Вважаємо, що для України, яка перебуває в стані транзиту від авторитаризму до демократії, функціонування інституту відкликання на місцевому рівні є доцільним, адже інститут відкликання спонукає депутатів зосередитися на вирішенні конкретних проблем місцевого значення, що дасть можливість покращити життя територіальної громади; на місцевому рівні легше контролювати своїх представників, а відтак, і притягнути їх до відповідальності шляхом відкликання. На нашу думку, головним завданням інституту відкликання є спонукання представницької влади до ефективної діяльності та зміцнення зв'язку між депутатом місцевої ради і його виборцями. При

цьому саме через відкликання відбувається узгодженість між правом громади обирати депутата (давати мандат довіри на представлення інтересів) і правом притягувати до відповідальності за неякісне виконання покладеного на нього громадою обов'язку.

Через законодавчі колізії сьогодні виборці позбавлені права відкликати депутатів місцевих рад. По-перше, пунктом 2 ст. 35 закону про вибори депутатів місцевих рад [14] передбачено, що право висування кандидатів у депутати місцевих рад реалізується виборцями через місцеві організації партій або шляхом самовисування, а отже, збори виборців не є суб'єктами висування кандидатів у депутати місцевих рад, відповідно, вони не можуть бути ініціаторами внесення пропозиції про відкликання депутата. По-друге, норма про відкликання не може бути застосована до депутатів, обраних за виборчими списками кандидатів у депутати від місцевих організацій політичних партій, оскільки вони не виступають учасниками виборчого процесу. Крім того, при закритих списках виборці не знають, за кого вони голосують, відповідно, у майбутньому вони не будуть знати, до кого звертатися по допомогу і чію роботу як депутата їм потрібно оцінювати. По-третє, суперечливим є зміст ст. 37 Закону України "Про статус депутатів місцевих рад" щодо підстав для відкликання депутата виборцями. Підставою для відкликання виборцями обраного ними депутата може бути порушення депутатом Конституції і законів України, що встановлено судом. Як зазначалося вище, громада не може компетентно визначити чи було здійснено правопорушення, а відтак, і самостійно застосувати санкцію. Ще однією підставою для відкликання є невідповідність практичної діяльності депутата основним принципам його передвиборчої програми. Натомість, виборче законодавство від 2010 р. не згадує норму про подання і реєстрацію кандидатами передвиборчої програми. Суперечливою є і підстава щодо відкликання депутата виборцями у разі пропуску ним більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, яка, вважаємо, може бути застосована лише радою, за умови, якщо рада захоче покарати свого колегу – депутата, але ніяк не виборцями,

оскільки інформацію про присутність депутатів на пленарних засіданнях сесій рад та засіданнях постійних комісій у відкритому доступі знайти дуже важко. У зв'язку з цим необхідно внести зміни у виборче законодавство України та Закон України “Про статус депутатів місцевих рад”, які встановлювали б реальну процедуру відкликання депутата місцевої ради. Актуальним є внесення змін до виборчого законодавства, які зобов'язали б партії відкрити партійні виборчі списки і, відповідно, дати виборцеві можливість голосувати не тільки за партію, а й за її окремих представників у виборчому списку, тобто брати безпосередню участь у формуванні представництва партії у відповідній раді. Відтак депутати, обрані за різними виборчими системами, були б однаково відповідальними перед виборцями, а виборці мали б змогу їх відкликати на основі визначених законом підстав.

Пунктом 2 ст. 10 Закону України “Про статус депутатів місцевих рад” встановлено підставу для відкликання – втрата довіри. Поняття “втрата довіри” критикується теоретиками і практиками як таке, що не має однозначного трактування, а тому повинно бути усунуте із закону. Однак при відкликанні депутата виборцями мова йде саме про позбавлення довіри депутата виборцями, а тому його присутність у законодавстві є виправданою. А уточнити цей термін можна у законі хоча б так: втрата довіри – означає невдоволення виборців діяльністю виборної особи і може бути підставою для оголошення процедури відкликання цієї особи з посади. Термін “втрата довіри” є узагальненим поняттям фактичних підстав, що ведуть до застосування санкції – відкликання. Визначення цих підстав у повному обсязі є вкрай важким завданням, тому що практично неможливо наперед передбачити всі варіанти порушень депутатської діяльності, оскільки вона має широкий діапазон застосування: від управлінського до політичного. Пропонуємо законодавчо закріпити такі підстави для відкликання депутата виборцями:

- 1) невиконання депутатом депутатських обов'язків, передбачених ст. 10, 12, 16, 17, та недотримання правил

депутатської етики, передбачених ст. 8 Закону України “Про статус депутатів місцевих рад” [16];

2) невідповідність практичної діяльності депутата основним принципам і положенням його передвиборчої програми;

3) набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким депутата засуджено до покарання, не пов’язаного з позбавленням волі;

4) пропуск депутатом більше половини пленарних засідань рад або засідань постійної комісії;

5) дії депутата, що суперечать загально визнаним принципам моралі.

Зазначимо, що запропоновані підстави не потребують підтвердження судового чи іншого органів, що унеможливило залежність дій виборців відповідного виборчого округу від волі інших суб’єктів. Громада на свій розсуд вирішує, чи може депутат бути і надалі її представником, якщо він не виконує своїх обов’язків, є нечесним по відношенню до громади щодо виконання передвиборчих обіцянок, здійснив аморальний проступок чи правопорушення, яке громада оцінює з точки зору моралі. При цьому актуальною залишається проблема маніпулювання думкою громади, коли політичні актори за допомогою виборців прагнуть усунути своїх опонентів від влади, використовуючи різноманітні технології та фінансові ресурси. Аби зменшити ці ризики, вважаємо за необхідне переглянути у напрямі збільшення законодавчо закріплені норми щодо кількісного показника підписів, необхідних на підтримку пропозиції про відкликання депутата. Визначена законом норма – 5%, низька для розуміння загального ставлення виборців до депутата на відповідному виборчому окрузі, а тому повинна бути збільшена принаймні до 10%. Запропоновані нами зміни до процедури відкликання депутатів місцевих рад можуть застосовуватися до депутатів, обраних як за мажоритарною, так і пропорційною виборчими системами за умови відкриття партійних виборчих списків.

Відкликання депутата, разом із правом виборців давати доручення депутатові та обов’язком депутата звітувати перед

виборцями, є основними елементами імперативного мандата, а тому вбачається за доцільне законом закріпити наявність у депутата місцевої ради імперативного мандата. Зауважимо, що експерти Європейської комісії за демократію через право гостро розкритикували запровадження партійного імперативного мандата для депутатів Верховної Ради України як такого, що “несумісний з традиційною і загальноприйнятою доктриною представницької демократії”. Позиція ж Комісії стосовно запровадження імперативного мандата місцевих виборних представників є не настільки однозначною. У її висновку щодо Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад” зазначається: така практика є можливою, але “недостатньо поширеною” [6, с. 428]. Рекомендації Венеціанської комісії є вкрай важливими для становлення національного законодавства з метою його наближення до європейських стандартів. Однак потрібно враховувати, що в Україні ще не завершилися процеси її економічного, соціального та духовного відродження, становлення дієвої та ефективної системи місцевого самоврядування, побудови правової, демократичної держави, формування громадянського суспільства. В цих умовах наявність імперативного мандата у депутатів місцевих рад, який ми розглядаємо, перш за все, як можливість відкликання депутатів виборцями, надання їм доручень виборцями та необхідність звітування перед виборцями, є виправданим. Імперативний мандат дозволяє посилити відповідальність депутатів місцевих рад перед виборцями.

Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” [16] встановлює в загальних рисах вимоги до депутатів місцевих рад щодо процедури надання доручень виборців депутатові та його звітування перед ними, але механізм застосування цих елементів на практиці висвітлений недостатньо. Аби не переобтяжувати вищезгаданий закон додатковими нормами, з метою врахування специфіки життєдіяльності кожної територіальної громади, вважаємо за доцільне доповнити ст. 16, 17 закону пунктами, згідно з якими місцеві ради мали би право у своїх локальних актах

самостійно встановлювати процедури звітування депутатів місцевих рад та отримання доручень виборців, що дасть можливість підвищити відповідальність депутатів перед територіальними громадами.

Потребує перегляду правова норма щодо вікового цензу особи, яка має право бути депутатом місцевої ради. Навряд чи можна погодитися з тим, що людина віком 18 років може фахово вирішувати проблеми громади села, селища, міста, оскільки вона не має життєвого досвіду, а також відповідної кваліфікації, необхідної для виконання відповідних функцій. До речі, у зарубіжних країнах пасивним виборчим правом на муніципальних виборах, як правило, користуються громадяни віком двадцять один – двадцять п'ять років [12].

Варто також удосконалити норму про підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад, зробивши її обов'язковою до виконання, тому що депутат місцевої ради у своїй роботі повинен демонструвати високу професійність при прийнятті важливих для громади рішень.

*Висновки та перспективи подальших досліджень.* Було обґрунтовано, що ПОМС несуть перед територіальними громадами політичну відповідальність, яку пропонується розглядати як покладені на представницькі органи місцевого самоврядування територіальною громадою відповідно до закону обов'язки ефективно управляти її власністю, надавати якісні управлінські й соціальні послуги, виконувати взяті на себе передвиборчі зобов'язання та обіцянки, відстоювати її інтереси перед державою, у разі невиконання яких для представницьких органів місцевого самоврядування настають негативні наслідки, обумовлені юридично оформленими діями територіальної громади. Запропоновано здійснити низку заходів, які, на нашу думку, сприятимуть посиленню відповідальності ПОМС перед територіальними громадами, піднесенню та зміцненню престижу представницького органу та підвищенню рівня довіри до нього територіальних громад.

Перспективи подальших досліджень будуть спрямовані на розробку пропозицій щодо зміцнення відповідальності ПОМС перед фізичними і юридичними особами.



### *Список використаних джерел*

1. *Армаш Н. О.* Політична та юридична відповідальність державних політичних діячів [Електронний ресурс] / Н. О. Армаш. – Режим доступу : <http://pravoznavec.com.ua/period/article/2933/%CD>
2. *Батанов О. В.* Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : монографія / О. В. Батанов. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 260 с.
3. *Батанова Н. М.* Конституційно-правова відповідальність у сфері місцевого самоврядування / Н. М. Батанова // Вісн. Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 4 (14). – С. 61–67.
4. *Деля Ю.* Юридична відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування / Ю. Ю. Деля // Право України. – 2003. – № 10. – С. 29–32.
5. *Кашо В. С.* Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления как предмет муниципального правотворчества / В. С. Кашо // Журн. рос. права. – 2011. – № 6. – С. 35–40.
6. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : матеріали Венеціанської комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи : пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. – 2-ге вид., випр. і допов. – К., 2009. – 500 с.
7. *Краснов М. А.* Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение закона / М. А. Краснов // Государство и право. – 1993. – № 6. – С. 46–56.
8. *Кресіна І. О.* Політична відповідальність: суть, ознаки, особливості / І. О. Кресіна, С. В. Балан. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. – 68 с.
9. *Лиска О. Г.* Система відповідальності у місцевому самоврядуванні / О. Г. Лиска // Гуманіт. вісн. ЗДІА. – 2010. – Вип. 43. – С. 75–82.
10. *Лейст О.* Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы) / О. Лейст. – М. : Изд-во МГУ, 1981. – 240 с.

11. *Любченко П. М.* Конституційно-правова відповідальність суб'єктів виборчого процесу: теорія і практика / П. М. Любченко // Відповідальність за порушення виборчого законодавства та шляхи вдосконалення суміжного законодавства : матеріали наук.-практ.

конф., 24 листоп. 2005 р. – К. : ПЦ “Фоліант”, 2005. – С. 106–111.

12. *Любченко П. М.* Порівняльно-правовий аналіз представницьких органів місцевого самоврядування в Україні та зарубіжних країнах / П. М. Любченко // Проблеми законності : академ. зб. наук. пр. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2010. – Вип. 109. – С. 54–64.

13. *Малкіна Г. М.* Політична відповідальність у демократичному суспільстві (інституціональний аспект) : автореф. дис. ... д-ра політ. наук / Малкіна Г. М. – К., 2011. – 32 с.

14. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 10 лип. 2010 р. № 2487-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 35–36. – С. 491.

15. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 24. – С. 170.

16. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 лип. 2002 р. № 93-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 40. – С. 290.

17. *Самуйлік М. М.* Політична відповідальність: специфіка, структура, функціонування : автореф. дис. ... канд. політ. наук / Самуйлік М. М. – Одеса, 1997. – 25 с.

18. *Тодика Ю. М.* Конституція України: проблеми теорії і практики : монографія / Ю. М. Тодика. – Х. : Факт, 2000. – 608 с.

19. *Черленяк І. І.* Синергетичні моделі оптимізації системи державного управління : монографія / І. І. Черленяк. – Ужгород : Поліграфцентр “Ліра”, 2010. – 656 с.

20. *Шаповал В. М.* Сучасний конституціоналізм : монографія / В. М. Шаповал. – К. : Юрид. фірма “Салком” ; Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.

21. *Шведа Ю. Р.* Вибори та виборчі системи. Європейські стандарти та досвід для утвердження демократії в Україні / Ю. Р. Шведа. – Львів, 2010. – 462 с.