

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»**

ШВЕЦЬ АРКАДІЙ ІВАНОВИЧ



УДК 342.553:342.534(477)

**ОСНОВНІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ
ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД**

Спеціальність 12.00.02 – конституційне право;
муніципальне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса – 2021

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національному університеті «Одеська юридична академія» Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник

кандидат юридичних наук, професор
ПЕРЕЖНЯК Борис Аркадійович,
Національний університет
«Одеська юридична академія»,
професор кафедри конституційного права

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор
БАТАНОВ Олександр Васильович,
Інститут держави і права імені В.М. Корецького
НАН України, провідний науковий співробітник відділу
конституційного права та місцевого самоврядування;

кандидат юридичних наук
ЛЕВЕНЕЦЬ Анжела Вікторівна,
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова,
доцент кафедри конституційного права та правосуддя

Захист відбудеться «___» грудня 2021 р. о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Національного університету «Одеська юридична академія» за адресою: м. Одеса, вул. Академічна, 2.

Автореферат розісланий «___» листопада 2021 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Л. Р. Біла-Тіунова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Роль депутата місцевої ради у житті суспільства та територіальної громади визначена та гарантована чинним законодавством України. Наразі можна говорити про стійку тенденцію до модернізації організаційних засад роботи депутатів місцевих рад, удосконалення форм безпосередньої участі депутатів місцевих рад у здійсненні місцевого самоврядування, в реалізації всього дієвого потенціалу представницької демократії в сучасних умовах динамічного оновлення всіх суспільних інституцій, впровадження реформи децентралізації, активізації інтеграційних процесів, діджиталізації всіх сфер життя, прискорення темпів комунікацій. Представляючи інтереси територіальної громади, виборців свого виборчого округу, депутат місцевої ради несе обов'язок щодо вираження та захисту інтересів відповідної територіальної громади та виборців свого виборчого округу. Однак на практиці непоодинокими є випадки, коли депутат місцевої ради або не може повною мірою реалізувати свої повноваження через недосконалість законодавства, або навпаки – свідомо не діє в інтересах виборців, не здійснює їх захист та представництво, використовує статус депутата з метою задоволення власних потреб.

У сучасній державі, яка передбачає у своєму розвитку посилення ролі територіальних громад та децентралізацію повноважень, економічні, соціальні, гуманітарні та інші питання життєдіяльності громадян повинні найбільш ефективно і оперативно вирішуватись на рівні громади. І саме депутат місцевої ради, як представник окремої громади, повинен стати ефективним комунікатором, дієвим менеджером, принциповим представником інтересів первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади.

Наразі проблематика функціональної результативності, інноваційності, взаємодії та взаємозалежності організаційно-правових форм реалізації діяльності депутатів місцевих рад, незважаючи на існування певної кількості досліджень з означеної теми, потребує подальшого поглибленого наукового опрацювання з урахуванням викликів сьогодення, що й обумовлює актуальність запропонованої до розгляду роботи.

Актуальність теми дисертаційного дослідження зумовлена такими чинниками: по-перше – потребою у розробці науково обґрунтованих пропозицій щодо належної реалізації правового статусу депутата місцевої ради; по-друге – нагальною необхідністю вдосконалення практичного

здійснення всіх прав та обов'язків, якими наділений депутат місцевої ради у виборчому окрузі та у представницькому органі місцевого самоврядування; по-третє – орієнтацією України на сучасному етапі розвитку на досвід країн з розвиненою демократією, європейської спільноти задля оптимізації діяльності депутата місцевої ради.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано на кафедрі конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія» відповідно до плану наукових досліджень «Конституційна реформа та модернізація в умовах інтеграційного розвитку України» (на 2016–2020 рр.), що є складовою теми: «Стратегія інтеграційного розвитку України: правовий та культурний вимір» (державний реєстраційний номер 0116U001842).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є здійснення комплексної розробки цілісної концепції основних організаційно-правових форми діяльності депутатів місцевих рад в сучасних умовах, розробка теоретичних положень та практичних рекомендацій щодо їх вдосконалення.

Для досягнення визначеної мети в дисертації поставлено такі наукові завдання:

- охарактеризувати конституційно-правове регулювання статусу та форм діяльності депутатів місцевих рад;

- надати теоретичну характеристику організаційно-правових форм діяльності депутатів місцевих рад;

- сформувати методологію застосування організаційно-правових форм діяльності депутатів місцевих рад;

- розкрити систему форм безпосередньої участі депутатів місцевих рад у здійсненні місцевого самоврядування у виборчому окрузі;

- диференціювати форми діяльності депутатів місцевих рад у раді;

- виокремити інноваційні форми роботи депутатів місцевих рад з виборцями;

- визначити можливості використання досвіду зарубіжного муніципалізму для розвитку організаційно-правових форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні.

Об'єктом дослідження є процеси, пов'язані з участю депутатів місцевих рад у здійсненні місцевого самоврядування, як у виборчому окрузі, так і в раді.

Предметом дослідження є основні організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад.

Методи дослідження спираються на методологічний інструментарій, концептуальні підходи, вироблені юридичною наукою. Дисертаційне дослідження базується на застосуванні універсального, загальнофілософського діалектико-матеріалістичного підходів, які дозволяють розглядати основні організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад як явища політико-правової реальності, що відзеркалюють сучасний історичний етап розвитку українського суспільства та держави. Окрім того, в роботі застосовувався інтегральний (комплексний) підхід до розуміння природи, розвитку організаційно-правових форм діяльності депутатів місцевих рад та дослідження їх взаємозв'язку з іншими інститутами муніципального права.

Методологічну основу дисертаційного дослідження складає низка загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання. При з'ясуванні особливостей правового статусу депутата місцевої ради, сутнісних ознак організаційно-правових форм діяльності депутатів місцевих рад використовувались аналітичний, формально-юридичний, методи (підрозділи 1.1; 1.2; 2.2). Формально-логічний метод, як базовий метод наукових досліджень у сфері права, використано під час аналізу чинного законодавства у сфері конституційного та муніципального права, розробки пропозицій щодо його вдосконалення, визначення основних понять, юридичних конструкцій (підрозділи 1.2, 2.1, 2.2, 2.3, розділ 3). За допомогою системно-структурного методу досліджено організаційно-правові форми діяльності депутатаів міських рад в системі правового статусу депутата місцевої ради, а також в системі місцевого самоврядування в цілому (підрозділи 1.1, 2.1, 2.2, розділ 3). Історико-правовий метод дозволив проаналізувати зміни в нормативно-правовому регулюванні правового статусу депутата місцевої ради та організаційно-правових форм його діяльності (підрозділи 1.1, 2.1, 2.2, 2.3). Порівняльно-правовий метод було застосовано при аналізі зарубіжного муніципального досвіду організації діяльності депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, форм їх роботи у раді та виборчому окрузі (розділ 3). Методи класифікації, групування та структурування застосовувалися для виділення окремих організаційно-правових форм діяльності депутатаів місцевих рад, з'ясування їх особливостей та спільних рис (підрозділ 2.1, 2.2, 2.3).

Теоретична основа, джерельна база, емпірична база. Проблеми депутатської діяльності були предметом дослідження як українських, так і зарубіжних науковців: С. А. Авак'яна, О. В. Батанова, Ю. Ю. Бальція,

А. О. Безуглова, В. М. Кампо, В. В. Кравченко, А. Р. Крусян, В. Б. Кузьменко, В. Ф. Кузнецової, Н. В. Мішиної, Б. А. Пережняка, Ю. Г. Просвирніна, М. Ф. Селівона, С. Г. Серьогіна, В. О. Сивова, М. А. Сич, А. А. Смирнова, Ю. М. Тодики, Є. А. Тихонової, О. В. Чернецької та інших.

Науково-теоретичне підґрунтя дисертації становлять наукові праці таких провідних фахівців вчених, як: Г. В. Атаманчук, О. В. Батанов, В. В. Копейчиков, А. О. Лазор, С. Л. Лисенков, М. І. Матузов, О. Г. Мурашин, В. С. Нерсисянц, М. П. Орзіх, О. Ф. Скакун, О. Ф. Фрицький, О. М. Чернеженко та інших.

У 2021 році І. І. Омелько захистив дисертацію на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за темою «Конституційно-правове регулювання форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні». Однак, його праця, хоча і є спробою створити концепцію форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні, містить лише формально-процедурний підхід до означеного питання. Разом з тим, враховуючи публічний характер депутатської діяльності щодо представництва виборців у своєму виборчому окрузі, вона викликає неабиякий інтерес у громадськості у змістовному аспекті. Саме вищеозначеним і обумовлюється вибір теми дисертаційної роботи та намагання сформулювати наукове підґрунтя для наповнення основних організаційно-правових форм діяльності депутата місцевої ради іноваційним, людиноорієнтованим змістом.

Нормативну та емпіричну основу дисертації становлять: Конституція України, міжнародно-правові акти обов'язкового та рекомендаційного характеру, Виборчий кодекс України, закони України, акти Конституційного Суду України, акти Кабінету Міністрів України, акти Центральної виборчої комісії, національна судова практика, матеріали преси та Інтернет-ресурси, статистичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним із перших в Україні монографічним науковим дослідженням, присвяченим характеристиці теоретичних та практичних проблем конституційно-правового забезпечення організаційних форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні.

У результаті здійсненого дослідження сформульовано низку положень і висновків, до найбільш значущих з яких належать:

уперше:

доведено, що особливостями, які поєднують різні організаційні форми та розкривають специфіку діяльності депутатів місцевих рад, тобто відображають їхній сутнісний аспект, є: правова природа та вольовий

характер (організаційно-правові дії виступають формою реалізації одночасно прав та обов'язків депутатів місцевих рад); комунікативна природа (здійснюються в процесі взаємодії депутатів місцевих рад з виборцями, органами місцевого самоврядування, політичними партіями, підприємствами, установами, організаціями); цілеспрямована та прогнозована діяльність (відображають зв'язок з передвиборною програмою та програмою політичної партії, яку підтримали виборці на відповідних місцевих виборах); пов'язані з імперативною природою мандата депутата місцевої ради;

узагальнено передумови використання організаційних форм діяльності депутатів місцевих (темпоральні, фінансові, кваліфікаційні, інформаційні, логістичні);

здійснено доктринальну характеристику методологічних підходів у діяльності депутата місцевої ради, зокрема, констатовано, що переважними є комунікативний підхід, в основі якого знаходиться людська взаємодія, заснована на досягненні взаєморозуміння і згоди (прийом виборців; участь в організації виконання наказів виборців; звіти депутатів тощо), та конфліктологічний підхід, який дозволяє депутату місцевої ради акумулювати інструменти налагодження соціального діалогу, погодження інтересів сторін суперечки для врегулювання або припинення існуючого конфлікту на основі узгоджувальних процедур, досягнення консенсусу у прийнятті рішень, а також попередження виникнення інших конфліктів;

визначено, що новою комплексною інноваційною формою діяльності депутата місцевої ради, яка об'єднує використання усіх його організаційно-правових дій єдиною метою, може стати адвокація прийняття рішень у відповідній раді, а також сформульовано її модельний алгоритм;

удосконалено:

диференціацію нормативно-правових актів, що регулюють організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад за змістом на: стратегічні (визначають перспективні напрямки (питання) діяльності депутатів місцевих рад, що зумовлює вибір певних організаційно-правових форм для їхньої реалізації); засадничі (регламентують конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування, уцілому, та статус депутатів місцевих рад); організаційно-функціональні (встановлюють особливості організаційно-правових форм діяльності депутатів місцевих рад конкретних адміністративно-територіальних одиниць);

обґрунтування умов ефективного виконання доручень виборців депутатом місцевої ради як форми представництва інтересів членів територіальної громади;

розмежування інформування та звітування як індивідуальних організаційних форм діяльності депутата місцевої ради за строком проведення, адресатом та порядком;

класифікацію організаційно-правових форм в залежності від змісту повноважень депутата місцевої ради, що реалізуються ним під час роботи в раді на ініціативно-нормотворчі, кадрові, комунікативні, контрольні;

виокремлення напрямків впровадження інноваційних форм роботи депутатів місцевих рад (діджиталізація взаємодії з членами територіальної громади; використання публічно-приватного партнерства для реалізації передвиборних обіцянок та запитів членів територіальної громади; співпраця депутата місцевої ради з місцевими дорадчими органами, громадськими організаціями та засобами масової інформації для виявлення і задоволення потреб членів територіальної громади);

набули подальшого розвитку:

теза про те, що організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад зумовлено їхнім правовим статусом;

теза про те що, що все більш відчутною у змісті завдань, функцій та практичної діяльності депутатів місцевих рад стає питома вага соціально-економічних, демократичних, гуманістичних засад;

запропоновано:

передбачити в Статутах чи Регламентах місцевих рад норму, яка б встановлювала періодичність і порядок проведення депутатом місцевої ради прийому громадян;

включити депутатів місцевих рад до кола медіаторів у майбутньому Законі України «Про медіацію»;

урегулювати в Регламентах місцевих рад організаційно-функціональні права депутатів, що відносяться до політичної меншості (опозиції).

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані у дисертації теоретичні положення, висновки і рекомендації можуть бути використаними у:

науково-дослідницькій діяльності – для поглиблення наукових знань у сфері муніципальних прав і свобод та їх гарантій, створення для цього необхідної теоретичної бази;

правотворчості – при підготовці, обговоренні та прийнятті законодавчих актів України з питань місцевого самоврядування, у процесі локальної правотворчості;

правозастосуванні – в удосконаленні та розширенні організаційно-правових форм діяльності депутатів місцевих рад, їх взаємодії з громадськістю;

навчальному процесі – при підготовці відповідних розділів, підручників, посібників з навчальних дисциплін: «Конституційне право», «Конституційне право України», «Муніципальне право України», спецкурсів, присвячених проблемам місцевого самоврядування. Окремі положення дисертаційного дослідження використовувалися під час проведення лекцій та практичних занять у Національному університеті «Одеська юридична академія», при підготовці фахівців у галузі конституційного права, при перепідготовці та підвищенні кваліфікації муніципальних службовців.

Апробація результатів дослідження. Положення і висновки дисертаційного дослідження обговорювалися на засіданнях кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія». Результати дослідження було оприлюднено на Міжнародній науково-практичній конференції «Правові та інституційні механізми забезпечення сталого розвитку України» (м. Одеса, 15-16 травня 2015 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції» (м. Одеса, 20 травня 2016 р.), Всеукраїнській науково-практичній конференції «Правовий вимір конституційної, адміністративної та фінансової юрисдикції в умовах європейської парадигми України» (м. Одеса, 17 листопада 2016 р.), Всеукраїнській науково-практичній конференції «Децентралізація в Україні: теорія та практика конституційної, адміністративної і муніципальної реформи» (м. Одеса, 7 квітня 2017 р.), Міжнародній науково-практичній конференції «Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє» (м. Одеса, 19 травня 2017 р.).

Публікації. Основні результати дослідження було висвітлено у 9 публікаціях, 4 із яких опубліковано в наукових фахових виданнях, що входить до затвердженого переліку, 1 – у зарубіжному науковому виданні та в 4 тезах доповідей на наукових конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Структура дисертації обумовлена метою і завданнями дослідження. Робота складається із вступу, трьох

розділів, які об'єднують п'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 221 сторінки, із них основного тексту 193 сторінок, список використаних джерел налічує 237 найменувань і розміщений на 28 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано вибір теми дослідження, визначено її зв'язок з науковими програмами, планами, темами, мету і завдання дослідження через його об'єкт і предмет, охарактеризовано його методи, розкрито наукову новизну, теоретичне та практичне значення одержаних результатів, наведено відомості щодо апробації, структури та обсягу роботи.

Розділ 1 «Теоретико-методологічні та правові засади діяльності депутатів місцевих рад» складається з двох підрозділів, яких присвячено дослідженню теоретико-правових засад діяльності депутатів місцевих рад та формуванню її методологічного інструментарію.

У **підрозділі 1.1. «Конституційно-правове регулювання статусу депутатів місцевих рад в Україні»** здійснено науковий аналіз нормативно-правового регулювання організаційно-правових форм діяльності депутатів місцевих рад та за змістом виокремлено такі групи нормативно-правових актів: 1) стратегічні, які визначають перспективні напрямки (питання) діяльності депутатів місцевих рад, що зумовлює вибір певних організаційно-правових форм для їхньої реалізації (Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р.; Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в країні від 1 квітня 2014 р.); 2) засадничі, які регламентують конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування, у цілому, та статус депутатів місцевих рад (Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад»); 3) організаційно-функціональні, які встановлюють особливості організаційно-правових форм діяльності депутатів місцевих рад конкретних адміністративно-територіальних одиниць. Це, передусім, локальні та корпоративні акти, зокрема програми політичних партій.

У **підрозділі 1.2. «Організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад: теоретична характеристика та методологія застосування»** зазначено, що організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад зумовлено їхнім правовим статусом. Констатовано пряму залежність організаційних форм діяльності від прав та обов'язків

депутата місцевої ради. Виокремлено особливості, що поєднують різні організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад та розкривають специфіку діяльності депутатів місцевих рад, тобто відображають їхній сутнісний аспект.

Передумови використання організаційно-правових форм діяльності депутатів місцевих розподілено на такі групи: темпоральні (виокремлення часу на здійснення депутатських повноважень); фінансові (забезпечення компенсації заробітної плати чи іншої грошової винагороди); кваліфікаційні (заходи з підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад); інформаційні (забезпечення депутатів документами, довідково-інформаційними та іншими матеріалами); логістичні (право депутата місцевої ради на безплатний проїзд на залізничному, автомобільному і водному транспорті незалежно від форми власності на території відповідної ради).

Сформовано методологічну парадигму застосування організаційних форм діяльності для вирішення певних питань розвитку відповідної територіальної громади, зокрема з використанням комунікативного та конфліктологічного підходу. При цьому, основними формами діяльності депутата місцевої ради безпосередньо в раді є участь в розробці та прийнятті локальних нормативно-правових актів, а також індивідуальних актів, зокрема з земельних питань, що потребує застосування досить широкого методологічного інструментарію (формально-логічного, статистичного, соціологічного, емпіричного методів тощо).

Розділ 2 «Диференціація організаційно-правових форм діяльності депутатів місцевих рад» складається з трьох підрозділів, які містять видову характеристику організаційно-правових форм діяльності депутатів місцевих рад.

У підрозділі 2.1. «Форми безпосередньої участі депутатів місцевих рад у здійсненні місцевого самоврядування у виборчому окрузі» визначено, що до індивідуальних організаційних форм безпосередньої участі депутатів місцевих рад у здійсненні місцевого самоврядування як члена територіальної громади слід віднести: представницькі, організаційні, інформаційно-консультаційні та адміністративно-погоджувальні. Базовою, обов'язковою організаційною формою взаємодії депутата місцевої ради з виборцями, в якій він володіє значною дискрецією, є прийом громадян. Під час прийому депутат вивчає громадську думку, виявляє потреби та проблеми виборців, роз'яснює населенню рішення представницького органу та акти органів державної влади. Водночас, найдієвішою формою представництва інтересів членів територіальної громади є виконання

доручень виборців. Аналіз процедурної характеристики доручення виборців дозволив виокремити такі його стадії: формування, облік і узагальнення, затвердження, планування виконання, виконання, контроль за виконанням доручення. При цьому, доручення виборців поєднує в собі елементи як безпосередньої демократії (в частині формування доручення виборців, контролю за його виконанням), так і представницької (в частині діяльності депутатів, відповідальних органів публічної влади в процесі його виконання). Саме тому, потрібно унормувати принцип пропорційного та рівномірного розподілу бюджетних коштів між усіма депутатами та відповідно округами, які представляють ці депутати.

Зазначено, що наступними індивідуальними організаційними формами діяльності депутата місцевої ради є інформування та звітування, які відрізняються такими критеріями: строк проведення (інформування – періодично, але не рідше одного разу на півріччя, а звітування – не рідше одного разу на рік); адресат (інформування виборців, ради та її виконавчих органів, а звітування перед виборцями); порядок (процедура інформування не регламентована і вона може здійснюватись як на засіданні відповідної ради, так і через соціальні мережі або ЗМІ; а процедура звітування, так як і змістовно-формальні вимоги до звіту, врегульована законом та включає стадію завчасного повідомлення, власне звітування та інформування про звітування). При цьому, предмет інформування та звітування збігаються.

Підрозділ 2.2. «Діяльність депутатів місцевих рад у раді» містить наукове обґрунтування диференціації організаційно-правових форм діяльності депутата місцевої ради в залежності від змісту повноважень, що реалізуються ним під час роботи в раді на: 1) ініціативно-нормотворчі (право пропонувати питання для розгляду їх радою та її органами; вносити пропозиції і зауваження до порядку денного засідань ради та її органів, порядку розгляду обговорюваних питань та їх суті; вносити на розгляд ради та її органів пропозиції з питань, пов'язаних з його депутатською діяльністю; вносити на розгляд ради та її органів проекти рішень з питань, що належать до їх відання, поправки до них); 2) кадрові (право висловлюватися щодо персонального складу утворюваних радою органів і кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються радою; порушувати питання про недовіру сільському, селищному, міському голові, розпуск органів, утворених радою, та звільнення посадових осіб місцевого самоврядування); 3) комунікативні (брати участь у дебатах, звертатися із запитами, ставити запитання доповідачам, співдоповідачам, головуючому на засіданні, виступати з

обґрунтуванням своїх пропозицій та з мотивів голосування, давати довідки; ознайомлюватися з текстами виступів у стенограмах чи протоколах засідань ради та її органів до їх опублікування; оголошувати на засіданнях ради та її органів тексти звернень, заяв, пропозицій громадян або їх об'єднань, якщо вони мають суспільне значення; об'єднуватися з іншими депутатами місцевої ради в депутатські групи, фракції, які діють відповідно до регламенту ради); 4) контрольні (вносити пропозиції про заслуховування на пленарному засіданні ради звіту чи інформації будь-якого органу або посадової особи, підзвітних чи підконтрольних раді, а також з питань, що віднесені до компетенції ради, інших органів і посадових осіб, які діють на її території; порушувати в раді та її органах питання про необхідність перевірки роботи підзвітних та підконтрольних раді органів, підприємств, установ, організацій).

Запропоновано до регламенту відповідної місцевої ради включити організаційно-функціональні права депутатів, що відносяться до політичної меншості «опозиції», зокрема право третини від складу відповідної ради ініціювати проведення позачергових сесій; право вимагати участі у засіданнях ради та її комісій представників виконавчого комітету і задавати їм запитання; право включати питання до порядку денного пленарного засідання відповідної місцевої ради; право на домінування і головування опозиційних депутатів у регламентній постійній комісії; право обов'язкового включення (окрім прямого самовідводу) опозиційних депутатів до складу тимчасових контрольних комісій тощо.

У *підрозділі 2.3. «Інноваційні форми роботи депутатів місцевих рад з виборцями»* виокремлено напрямки впровадження інноваційних форм роботи депутатів місцевих рад: діджиталізація взаємодії з членами територіальної громади; використання публічно-приватного партнерства для реалізації передвиборних обіцянок та запитів членів територіальної громади; співпраця депутата місцевої ради з місцевими дорадчими органами, громадськими організаціями та засобами масової інформації для виявлення і задоволення потреб членів територіальної громади.

Визначено нову комплексну інноваційну форму діяльності депутата місцевої ради, якою є адвокація прийняття рішень у відповідній раді, що об'єднає використання усіх його можливостей єдиною метою. А також запропоновано модельний алгоритм такої адвокації, який включає наступні дії: 1) виявлення певної суспільної проблеми відповідної територіальної громади шляхом моніторингу потреб та інтересів членів територіальних громад, у тому числі на прийомі громадян; 2) формування ідеї та ціннісної

основи вирішення певної проблеми; 3) залучення зацікавлених у вирішенні певного питання громадян до вирішення суспільно важливої проблеми; організація масових заходів – громадських слухань, зборів громадян, публічних обговорень для поширення інформації про певну проблему та способи її вирішення, а також залучення до цього процесу засобів масової інформації; 4) налагодження партнерства; об'єднання зусиль і ресурсів, енергії, знань, досвіду різних суб'єктів, що можуть бути членами тієї ж фракції або відповідного комітету, інших підприємств, установ та організацій; 5) вимагання певних дій від інших суб'єктів прийняття рішень на місцевому рівні за допомогою депутатського звернення, запиту та запитання, а також усіх форм виступів в раді під час сесії; 6) сприяння реалізації прийнятих рішень та/або контроль за їх виконанням.

Розділ 3 «Організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад: порівняльно-правова характеристика» містить порівняльно-правовий аналіз проблем конституційно-правового забезпечення форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні у контексті зарубіжного досвіду, за результатами якого констатовано, що попри відмінність назв суб'єктів місцевого самоврядування, основні форми депутатської діяльності у представницькому органі місцевого самоврядування та виборчому окрузі у більшості зарубіжних країн залишаються незмінними, зберігається їх змістовне та функціональне призначення, традиційною є нормотворча техніка тощо. Зазначено, що, при цьому, відрізняється лише спосіб нормативно-правового регулювання, що відбувається в одних країнах (Болгарія, Велика Британія, Вірменія, Грузія, Ірландія, Франція) у загальному законі (кодексі) про місцеве самоврядування та/або в окремому законі про статус депутатів місцевих рад, в інших країнах (Азербайджан, Білорусь, Киргистан, Молдова, Росія).

Встановлено, що характеристика зарубіжного досвіду ілюструє процес трансформації традиційної бюрократичної етики місцевих посадових осіб у сучасний «широкий» етичний підхід, який ґрунтується на принципах модернізації публічної діяльності та служби: відновлення соціального діалогу; підвищення відповідальності та посилення підзвітності; запровадження оцінювання менеджменту; забезпечення відкритості служби для громадян і покращення відносин із ними. Його основою виступає моральна мотивація депутатів місцевих рад, їх управлінська культура. Ці принципи мають важливе значення у процесі підвищення ефективності роботи депутатів місцевих рад, переходу до сервісного формату діяльності.

ВИСНОВКИ

Здійснене дослідження дозволило отримати нове вирішення наукового завдання щодо авторського бачення цілісної концепції форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні. До числа висновків, які є результатами дослідження та найбільш детально відображають наукову новизну, теоретичну і практичну значущість, можна віднести такі:

1. Депутат місцевої ради – це одночасно громадський діяч і уповноважений виборний представник територіальної громади, рівноправний суб'єкт представницького органу місцевого самоврядування, який вирішує питання місцевого значення відповідно до Конституції, законів України та актів органів місцевого самоврядування, наділений відповідними правами та обов'язками, спеціальним депутатським мандатом.

2. Організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад зумовлені їхнім правовим статусом. Можна констатувати пряму залежність організаційних форм діяльності від прав та обов'язків депутата місцевої ради. Зокрема, імперативний мандат депутата місцевої ради зумовлює використання таких організаційних форм діяльності як індивідуальний прийом громадян та звіти перед виборцями.

3. Узагальнюючи характеристику нормативно-правового регулювання організаційно-правових форм діяльності депутатів місцевих рад, за змістом можна виокремити такі групи нормативно-правових актів: стратегічні, які визначають перспективні напрямки (питання) діяльності депутатів місцевих рад, що зумовлює вибір певних організаційно-правових форм для їхньої реалізації; засадничі, які регламентують конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування, у цілому, та статус депутатів місцевих рад; організаційно-функціональні, які встановлюють особливості організаційно-правових форм діяльності депутатів місцевих рад конкретних адміністративно-територіальних одиниць. Це, передусім, локальні та корпоративні акти, зокрема програми політичних партій.

4. Особливостями, що поєднують різні організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад та розкривають специфіку діяльності депутатів місцевих рад, тобто відображають їхній сутнісний аспект, є: а) організаційно-правові дії виступають формою реалізації одночасно прав та обов'язків депутатів місцевих рад, що спираються на принципи місцевого самоврядування. Вони мають правову

природу, але залежать від волі депутатів місцевих рад, тобто носять вольовий характер; б) організаційно-правові дії мають комунікативну природу, адже здійснюються в процесі взаємодії депутатів місцевих рад з виборцями, органами місцевого самоврядування, політичними партіями, підприємствами, установами, організаціями; в) організаційно-правові дії є цілеспрямованою та прогнозованою діяльністю, оскільки відображають зв'язок з передвиборною програмою та програмою політичної партії, яку підтримали виборці на відповідних місцевих виборах; г) організаційно-правові дії пов'язані з імперативною природою мандата депутата місцевої ради, а тому характеризуються його відповідальністю, у тому числі через звітність, перед виборцями.

5. Переважним методологічним підходом у діяльності депутата місцевої ради є комунікативний підхід, в основі якого знаходиться людська взаємодія, заснована на досягненні взаєморозуміння і згоди. Комунікативний підхід реалізується в таких організаційних формах діяльності місцевих депутатів як вивчення громадської думки, інформування виборців, прийом виборців, розгляд пропозицій, заяв і скарг громадян; участь в організації виконання наказів виборців; участь в організації виконання рішень місцевої ради, актів державних органів; звіти депутатів тощо. Крім того, в межах даного методологічного підходу депутатом використовується антрополого-комунікативний аналіз чинних локальних правових актів та їх проектів, що передбачають голосування відповідним депутатом місцевої ради. Наступним, пов'язаним з комунікативним, є конфліктологічний підхід, що використовується в межах різних організаційних форм діяльності депутата місцевої ради. Конфліктна взаємодія є компонентом депутатської діяльності, і депутат може виступати медіатором (посередником) у таких ситуаціях, що свідчить про необхідність розширення організаційних форм діяльності депутатів. Хоча медіаційна діяльність ще не врегульована на законодавчому рівні, у майбутньому законі доцільно включити депутатів місцевих рад до кола медіаторів. Використання конфліктологічного методологічного підходу дозволяє депутату місцевої ради акумулювати інструменти налагодження соціального діалогу, погодження інтересів сторін суперечки, що спрямоване на врегулювання або припинення існуючого конфлікту на основі узгоджувальних процедур, досягнення консенсусу у прийнятті рішень, а також попередження виникнення інших конфліктів.

6. До індивідуальних організаційно-правових форм безпосередньої участі депутатів місцевих рад у здійсненні місцевого самоврядування як члена територіальної громади можна віднести: представницькі (здійснення планового та позапланового прийому виборців; виконання доручень виборців; комунікація із засобами масової інформації; участь в прес-конференціях тощо); організаційні (організація та участь у проведенні місцевих референдумів, зустрічей з виборцями за місцем їх проживання; організація громадських слухань; консультації з громадськістю; залучення громадян до створення неурядових організацій з метою розвитку територіальної громади тощо); інформаційно-консультативні (інформування, звітування, участь у роботі створюваних дорадчих комітетів, комісій і громадських рад; участь у засіданнях депутатських фракцій тощо); адміністративно-координаційні (моніторинг інтересів територіальних громад; застосування депутатського звернення, депутатського запиту, депутатського запитання).

7. Базовою, обов'язковою організаційно-правовою формою взаємодії депутата місцевої ради з виборцями, в якій він володіє значною дискрецією, є прийом громадян. Найдієвішою формою представництва інтересів членів територіальної громади є виконання доручень виборців. Доручення виборців повинно бути реалістичним, відповідати законодавству та належати до компетенції ради, членом якої є депутат чи її органів. З метою ефективного використання організаційно-матеріальних та людських ресурсів, а також максимального задоволення найважливіших потреб громади, аби запобігти зловживанню інститутом доручень виборців, варто стандартизувати та конкретизувати його, бажано на законодавчому рівні. Зокрема, зафіксувати пріоритетні сфери для виділення бюджетних коштів (медицина, освіта, інфраструктура тощо); встановити мінімальну кількість членів територіальної громади, що мають підтримати доручення в залежності від кількості населення, яке проживає у відповідній адміністративно-територіальній одиниці; передбачити необхідність долучення до доручення відповідних документів та інформації в його обґрунтування; закріпити строк виконання доручення.

8. В залежності від змісту повноважень депутата місцевої ради, що реалізуються ним під час роботи в раді, можна виокремити такі організаційно-правові форми їхньої реалізації: ініціативно-нормотворчі; кадрові; комунікативні; контрольні. До форм діяльності в раді, які повинні використовуватись депутатом під час реалізації своїх прав, передбачених

законодавством, можна віднести доповідь, виступ, запитання, репліку, поправку, пропозицію, звернення тощо.

9. Сучасна модель статусу депутатів місцевих рад і форм їхньої діяльності має бути інноваційною, конкурентоздатною та орієнтованою на результативну діяльність щодо вирішення питань місцевого значення. З огляду на це, виокремлено такі напрямки впровадження інноваційних форм роботи депутатів місцевих рад: діджиталізація взаємодії з членами територіальної громади; використання публічно-приватного партнерства для реалізації передвиборних обіцянок та запитів членів територіальної громади; співпраця депутата місцевої ради з місцевими дорадчими органами, громадськими організаціями та засобами масової інформації для виявлення і задоволення потреб членів територіальної громади. Серед перспективних електронних форм взаємодії депутата місцевої ради з виборцями можна назвати такі: електронне звернення, що може бути індивідуальним та колективним (петиція), адресоване конкретному депутату місцевої ради; консультації з громадськістю та анкетування; електронне інформування та звітування. Новою комплексною інноваційною формою діяльності депутата місцевої ради, що об'єднає використання усіх його можливостей єдиною метою, може стати адвокація прийняття рішень у відповідній раді.

10. Муніципальний досвід у частині законодавчої регламентації організаційно-правових форм діяльності депутатів представницьких органів місцевого самоврядування переважної більшості зарубіжних країн свідчить про органічне поєднання традицій та новацій у місцевому самоврядуванні: попри різні моделі організації муніципальної влади, відмінності муніципальних виборчих систем, основні форми депутатської діяльності у місцевому самоврядуванні залишаються майже незмінними. Відрізняється лише спосіб нормативно-правового регулювання. Україна підтримує європейську тенденцію «людського виміру права» шляхом реалізації в діяльності депутатів місцевих рад ціннісно-моральних засад (людяності, добросовісності, відповідальності, відкритості, самовідданості, розумності, гідності, справедливості, патріотизму, толерантності, неупередженості, вимогливості). Все більш відчутною у змісті завдань, функцій та практичної діяльності депутатів місцевих рад стає питома вага соціально-економічних, демократичних, гуманістичних начал. Саме тому, інститут депутата місцевої ради, форми його діяльності, все активніше переходять до сервісного формату.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Публікації у наукових фахових виданнях:

1. Швець А. Основні організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад. *Юридичний вісник*. 2014. № 6. С. 78-83.
2. Швець А. І. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад. *Юридичний вісник*. 2015. № 4. С. 87-93.
3. Швець А. І. Деякі питання депутатської етики під час реалізації депутатських повноважень депутатів місцевих рад. *Юридичний вісник*. 2018. № 1. С. 41-45.
4. Швець А. І. Концептуальні проблеми розвитку інноваційних форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні. *Юридичний вісник*. 2018. № 2. С. 17-26.
5. Shvets A. Some conceptual problems of legislation development about forms of activiti local of local council's deputies in Ukraine. *Jurnalus juridic national : teorie si hractica*. 2018. № 4. P. 28-31.

Опубліковані праці апробаційного характеру:

1. Швець А. І. Инновационные формы работы депутатов местных советов с избирателями. *Правові та інституційні механізми забезпечення сталого розвитку України* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15-16 травня 2015 р.) : у 2 т. Т.1 / відп. ред. М. В. Афанасьєва. Одеса : Юридична література, 2015. С. 297-299.
2. Швець А. І. Форми безпосередньої участі депутатів місцевих рад у здійсненні місцевого самоврядування. *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку держави та права в умовах євроінтеграції* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 20 травня 2016 р.) : у 2 т. Т.1 / відп. ред. М. В. Афанасьєва. Одеса: Юридична література, 2016. С. 301-303.
3. Швець А. І. Регулювання діяльності депутатів місцевих рад в актах локальної нормотворчості. *Правовий вимір конституційної, адміністративної та фінансової юрисдикції в умовах європейської парадигми України* : матеріали Всеукраїн. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 17 листопада 2016 р.). Одеса : Міжнародний гуманітарний університет, 2016. С. 69-72.
4. Швець А. І. Зміцнення гарантій депутатської діяльності в сучасних умовах розвитку місцевого самоврядування. *Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє* : матер. Міжнар. наук.-практ. конфер.

(м. Одеса, 19 травня 2017 р.). У 2-х т. Т. 1 / відп. ред. Г. О. Ульянова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2017. С. 318-321.

АНОТАЦІЯ

Швець А. І. Основні організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2021.

У дисертації здійснено комплексне дослідження конституційної проблематики використання основних організаційно-правових форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні.

Досліджено та визначено теоретико-методологічні і правові засади діяльності депутатів місцевих рад; здійснено диференціацію організаційно-правових форм діяльності депутатів місцевих рад; охарактеризовано розвиток організаційно-правових форм діяльності депутатів місцевих рад в контексті зарубіжного досвіду.

На основі аналізу конституційного законодавства України, науково-теоретичних і прикладних робіт встановлено особливості, які поєднують різні організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад та розкривають специфіку їх діяльності. Виокремлено передумови використання організаційно-правових форм діяльності депутатів місцевих.

Особливої уваги приділено впровадженню інноваційних форм роботи депутатів місцевих рад. Визначено основні ціннісно-моральні засади діяльності депутатів місцевих рад.

Ключові слова: місцеве самоврядування, статус депутата місцевої ради, організаційно-правові форми діяльності, доручення виборців, інформування, звітування, діджиталізація взаємодії з членами територіальної громади; адвокація, депутатська етика.

SUMMARY

Shvets A. I. The main organizational and legal forms of activity of local council's deputies. – Manuscript.

The thesis for a candidate degree by the specialty 12.00.02 – «Constitutional law; municipal law». – National University «Odessa Law Academy», Odessa, 2021.

In the dissertation the complex research of constitutional problems of establishment of use of the basic organizational and legal forms of activity of deputies of local councils in Ukraine is carried out.

The theoretical and methodological and legal bases of activity of deputies of local councils are revealed in the work; differentiation of organizational and legal forms of activity of deputies of local councils is carried out; the development of organizational and legal forms of activity of deputies of local councils in the context of foreign experience is characterized.

The direct dependence of organizational forms of activity on the rights and responsibilities of a local council deputy has been stated. In particular, the fact that the mandatory mandate of a local council deputy determines the use of such organizational forms of activity as individual reception of citizens and reports to voters.

It is established that the features that combine different organizational and legal forms of activity of deputies of local councils and reveal the specifics of the activity of deputies of local councils, ie reflect their essential aspect, are organizational and legal actions are a form of simultaneous realization of the rights and responsibilities of deputies of local councils, based on the principles of local self-government; organizational and legal actions have a communicative nature; organizational and legal actions are purposeful and predictable activities; organizational and legal actions are related to the imperative nature of the mandate of a local council deputy, and therefore are characterized by his responsibility, including through reporting to voters.

For the first time, the preconditions for the use of organizational and legal forms of activity of local deputies are highlighted: temporal (allocation of time for the exercise of deputy powers); financial (providing compensation for wages or other monetary rewards); qualification (measures to improve the skills of local council deputies); information (providing deputies with documents, reference and information and other materials); logistics (the right of a deputy of a local council to free travel by rail, road and water transport, regardless of the form of ownership on the territory of the relevant council).

It is noted that the predominant methodological approach in the activities of a local council deputy is a communicative approach, which is based on human interaction, based on mutual understanding and agreement. Using a conflictological methodological approach allows a local council deputy to accumulate tools for social dialogue, reconciling the interests of the parties to the dispute, aimed at resolving or terminating the existing conflict through conciliation procedures, reaching consensus in decision-making, and preventing

other conflicts. At the same time, the normative activity of the deputy requires the use of a wide range of methodological tools (formal-logical, statistical, sociological, empirical methods, etc.).

It is noted that individual organizational and legal forms of activity of the deputy of the local council are informing and reporting, which differ in: term of carrying out; the addressee; in order. The subject of information and reporting coincides. The organizational and legal forms depending on the content of the powers of the deputy of local council which are realized by it during work in council (initiative-normative; personnel; communicative; control) are allocated.

The directions of introduction of innovative forms of work of deputies of local councils (digitalization of interaction with members of territorial community; use of public-private partnership for realization of pre-election promises and inquiries of members of territorial community; cooperation of deputy of local council with local advisory bodies, public organizations and mass media are offered. meeting the needs of members of the local community).

It was found out that a new complex innovative form of activity of a local council deputy, which will unite the use of all its possibilities for a single purpose, can be decision-making advocacy in the relevant council, and a model algorithm of such advocacy was developed.

The municipal experience in the legislative regulation of organizational and legal forms of activity of deputies of representative bodies of local self-government is characterized and the organic combination of traditions and innovations in local self-government is established: despite different models of organization of municipal power, differences of municipal election systems .

Keywords: local self-government, local council's, organizational and legal forms of activity, instructions of voters, informing, reporting, digitalization of interaction with members of the territorial community, advocacy, deputy ethics.

Підписано до друку 1.11.2021.
Формат 60х84/16. Ум-друк. арк. 0,9.
Наклад 100 прим. Зам. № 2111-10.

Видано і віддруковано в ПП «Фенікс»
(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1044 від 17.09.02).
Україна, м. Одеса, 65009, вул. Зоопаркова, 25.
Тел. +38 050 7775901 +38 048 7959160
e-mail: fenix-izd@ukr.net
www.feniksbooks.com

