НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ШВЕЦЬ Аркадій Іванович

УДК 342.553:342.534(477)

ДИСЕРТАЦІЯ
ОСНОВНІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД

12.00.02 – конституційне право; муніципальне право
081 – Право

Подається на здобуття наукового ступня кандидата юридичних наук
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____А.І. Швець

Науковий керівник
кандидат юридичних наук, професор
ПЕРЕЖНЯК Борис Аркадійович

Одеса – 2021

АНОТАЦІЯ

Швець А.І. **Основні організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.**

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.

В роботі розкрито теоретико-методологічні и 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.

Констатовано пряму залежність організаційних форм діяльності від прав та обов’язків депутата місцевої ради. Зокрема те, що імперативний мандат депутату місцевої ради зумовлює використання таких організаційних форм діяльності як індивідуальний прийом громадян та звіти перед виборцями.

Проаналізовано нормативно-правове регулювання організаційно-правових форм діяльності депутатів місцевих рад та за змістом виокремлено 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, уцілому, 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.

Встановлено, що особливостями, які поєднують різні організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад та розкривають специфіку діяльності депутатів місцевих рад, тобто відображають їхній сутнісний аспект, є:

- 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;
- організаційно-правові дії мають комунікативну природу, адже здійснюються в процесі взаємодії депутатів місцевих рад з виборцями, органами місцевого самоврядування, політичними партіями, підприємствами, установами, організаціями;
- 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;
- організаційно-правові дії пов'язані з імперативною природою мандата депутата місцевої ради, а тому характеризуються його відповідальністю, у тому числі через звітність перед виборцями.

Уперше виокремлено передумови використання організаційно-правових форм діяльності депутатів місцевих: 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).

Зауважено, що переважним методологічним підходом у діяльності депутата місцевої ради є комунікативний підхід, в основі якого знаходиться людська взаємодія, заснована на досягненні взаєморозуміння і згоди. 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. Разом з тим, нормотворча діяльність депутата потребує застосування досить широкого методологічного інструментарію (формально-логічного, статистичного, соціологічного, емпіричних методів тощо).

Диференційовано організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад. Відзначено, що найдієвішою формою представництва інтересів членів територіальної громади є виконання доручень виборців, яке повинно бути реалістичним, відповідати законодавству та належати до компетенції ради, членом якої є депутат чи її органів. Запропоновано стандартизувати та конкретизувати його, бажано на законодавчому рівні, 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. Окремо, слід закріпити у відповідному акті, що бюджетні кошти розподіляються пропорційно та рівномірно між усіма депутатами та відповідно округами, які представляють ці депутати.

Зазначено, що індивідуальними організаційно-правовими формами діяльності депутата місцевої ради є інформування та звітування, які

відрізняються за: строком проведення; адресатом; порядком. Предмет інформування та звітування збігається.

Виокремлено організаційно-правові форми в залежності від змісту повноважень депутата місцевої ради, що реалізуються ним під час роботи в раді (ініціативно-нормотворчі; кадрові; комунікативні; контрольні).

Запропоновано 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).

З’ясовано, що 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, а також вироблено модельний алгоритм такої адвокації.

Охарактеризовано муніципальний досвід зарубіжних країн у частині законодавчої регламентації організаційно-правових форм діяльності депутатів представницьких органів місцевого самоврядування і встановлено 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.

Узагальнено, що Україна підтримує європейську тенденцію «людського виміру права» в діяльності депутатів місцевих рад шляхом реалізації 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.

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. – Qualifying scientific work as the 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.

The normative-legal regulation of organizational-legal forms of activity of deputies of local councils is analyzed and groups of normative-legal acts are singled out according to the content: strategic, which determine perspective directions (questions) of activity of deputies of local councils, which determines choice of certain organizational-legal forms for their realization; fundamental, which regulate the constitutional and legal status of local governments, in general, and the status of deputies of local councils; organizational and functional, which establish the features of organizational and legal forms of activity of deputies of local councils of specific administrative-territorial units.

These are, first of all, local and corporate acts, in particular programs of political parties.

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. They have a legal nature, but depend on the will of local council deputies, ie are of a volitional nature;

- organizational and legal actions have a communicative nature, because they are carried out in the process of interaction of deputies of local councils with voters, local governments, political parties, enterprises, institutions, organizations;

- organizational and legal actions are purposeful and predictable activities, as they reflect the connection with the election program and the program of the political party, which was supported by voters in the relevant local elections;

- 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.).

Organizational and legal forms of activity of deputies of local councils are differentiated. It is noted that the most effective form of representation of the interests of members of the territorial community is the implementation of voters' instructions, which should be realistic, comply with the law and belong to the competence of the council of which the deputy or its bodies are a member. It is proposed to standardize and specify it, preferably at the legislative level, to fix the priority areas for the allocation of budget funds (medicine, education, infrastructure, etc.); establish the minimum number of members of the territorial community who must support the assignment depending on the number of population living in the relevant administrative-territorial unit; provide for the need to attach to the power of attorney relevant documents and information in its justification; to fix the term of execution of the order. Separately, it should be enshrined in the relevant act that budget funds are distributed proportionally and evenly among all deputies and, accordingly, the constituencies represented by these deputies.

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 .

It is generalized that Ukraine supports the European trend of "human dimension of law" in the activities of local council deputies through the implementation of values and moral principles (humanity, integrity, responsibility, openness, dedication, reasonableness, dignity, justice, patriotism, tolerance, impartiality, demanding). The share of socio-economic, democratic, humanistic principles is becoming more and more tangible in the content of tasks, functions and practical activities of deputies of local councils. That is why the institute of the deputy of the local council, forms of its activity, are more and more actively passing to the service format.

Key words: 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.

Список опублікованих автором праць за темою дисертації

Публікації у фахових виданнях України, у зарубіжних виданнях та виданнях України, включених до міжнародних науково-метричних баз

1. Швець А. І. 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. Швец А. И. 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.

ЗМІСТ

Вступ 14

Розділ 1. Теоретико-методологічні та правові засади діяльності депутатів місцевих рад 24

1.1. Конституційно-правове регулювання статусу депутатів місцевих рад в України 24

1.2. Організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад: теоретична характеристика та методологія застосування 55

Висновки до розділу 1 73

Розділ 2. Диференціація організаційно-правових форм діяльності депутатів місцевих рад 78

2.1. Форми безпосередньої участі депутатів місцевих рад у здійсненні місцевого самоврядування у виборчому окрузі 78

2.2. Діяльність депутатів місцевих рад у раді 102

2.3. Інноваційні форми роботи депутатів місцевих рад з виборцями 122

Висновки до розділу 2 140

Розділ 3. Організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад: порівняльно-правова характеристика 146

Висновки до розділу 3 186

Висновки 188

Список використаних джерел 193

ВСТУП

Актуальність теми. Роль депутата місцевої ради у житті суспільства та територіальної громади визначена та гарантована чинним законодавством України. Наразі можна говрити про стійку тенденцією 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 демократій в сучасних умовах динамічного оновлення всіх суспільних інституцій, впровадження реформи децентралізації, активізації інтеграційних процесів, діджіталізації 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 недосконаліть законодаства, обо 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 діяльноті депутатів місцевих рад у раді;

виокремити інноваційні форми роботи депутатів місцевих рад з виборцями;

визначити можливості виростання 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 муніціпального 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. Нерсесянц, 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 сформувати наукове підгрунтя 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 підход, 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 іноваційною 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:

диференціація 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);

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

розмежування інформування та звіту,вання 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-правовоих 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 університету «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.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД

1.1. Конституційно-правове регулювання статусу депутатів місцевих рад в України

Дослідження правового статусу депутатів представницьких органів місцевого самоврядування обґрунтовано займає чільне місце у доктринальних напрацюваннях теоретиків конституційного та муніципального права.

Як справедливо і вірно зазначає О. В. Чернецька, це обумовлено «новизною статусу депутата як представника самостійного виду публічної влади» [219, с. 4]. Адже «після прийняття в Україні Декларації про державний суверенітет та проголошення Акта про Незалежність України відбулися радикальні зміни у сфері організації та здійсненні влади. Відбулося роздержавлення місцевих рад, що призвело до нового підходу та розуміння місця і ролі депутатів місцевих рад у суспільстві» [219, с. 4].

Розбудова місцевого самоврядування в Україні стала одним з непростих завдань формування новітньої української державності. Адже вона потребувала вирішення розлогого комплексу політичних, економічних, етичних, психологічних проблем.

Після прийняття 28 червня 1996 року Конституції України відбулось остаточне розмежування функції місцевої виконавчої влади і місцевого самоврядування. Інтеграції положень Європейської хартії місцевого самоврядування в українське законодавство, дії органів державної влади з визнання і гарантування місцевого самоврядування втілюються у подальшу децентралізацію державної влади з метою використання принципу субсидіарності. Ясна річ, що реалізації конституційних положень щодо місцевого самоврядування потребувала прийняття цілої низки нормативних

актів серед яких окреме місце займали закони, якими визначався статус депутатів місцевих рад та їх посадових осіб. 7 червня 2001 року було прийнято Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», 11 липня 2002 році - Закон України «Про статус депутатів місцевих рад».

Публічний характер депутатської діяльності обумовлює інтерес до її здійснення та трансформації з боку громадськості, оскільки є дієвим і багатогранним явищем щодо здійснення місцевої влади в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Як зазначав О. В. Сурилов, «ядром правового положення особи є її правовий статус, під яким розуміється система прав та обов'язків, наданих особі за законом і гарантованих всіма досягненнями суспільства. Поряд з цим, в правовий статус особи включається громадянство, загальна правоздатність, гарантії, в т.ч. юридичні, законні інтереси, юридична відповідальність тощо» [204, с. 392]. При цьому спеціальні статуси (зокрема, статус депутата місцевої ради) деталізує «загальний правовий статус на рівні окремих соціальних груп, які відрізняються різноманітною галузевою гаммою від загального статусу, визначеного Конституцією» [199, с. 414].

Слід зазначити, що депутат місцевої ради має більш складний, спеціальний статус, що обумовлено виборністю особи, яка є представником із спеціалізованими владними повноваженнями в системі місцевого самоврядування. Таким чином, слід погодитись з Ю.Максименко, що «депутат місцевої ради – це і громадський діяч, і суб'єкт владних повноважень одночасно. Але як суб'єкт владних повноважень місцевий депутат обмежений лише повноваженнями в межах представницького органу місцевого самоврядування – ради, що підтверджується як чинним законодавством, так і актуальною сьогодні судовою практикою. Оскільки кожен депутат місцевої ради є виборною особою, то для здійснення своїх функцій він наділяється спеціальним депутатським мандатом» [96, с. 176].

Досьогодні не втратило актуальності дослідження конституційно-правового статусу депутатів місцевих рад на сучасному етапі державотворення, оскільки основна частина робіт із зазначеної проблематики відноситься ще «до радянського періоду і не враховує змін, які відбулися в системі законодавства за останні роки, процеси демократизації публічної адміністрації, які є передумовою інтеграції України до європейських і світових політичних та економічних структур» [16, с. 15].

Загальнотеоретичним і практичним питанням конституційно-правового статусу депутатів місцевих рад у сучасному праві були присвячені праці М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, І. П. Бутко, В. М. Кампо, В. В. Кравченка, П. М. Любченка, М. В. Пітцика, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фрицького та інших вчених.

Значно більше уваги приділялося дослідженню конституційно-правового статусу народних депутатів України [38; 39; 90; 97, 208]

Цікаві та грунтовні дослідження конституційно-правового статусу депутатів місцевих рад в Україні, представників територіальної громади та головних суб'єктів представницького органу місцевого самоврядування були здійснені О. В. Чернецькою [219], С. Г. Серьогіною [194], М. В. Савчиним [190], В. В. Кравченко, О.В. Батановим [87].

Актуальними та комплексними є дослідження різнобічних аспектів статусу депутатів місцевих рад, підвищення їх ролі в процесах сучасного державотворення здійснені В. М. Кампо [62-66].

Статус обраних представників - депутатів місцевих рад - визначається Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» [162] та «Про статус депутатів місцевих рад» [169], в яких закріплюються принципи мандату депутата місцевої ради, його права та обов'язки, гарантії депутатської діяльності тощо.

Згідно з частиною 3 статті 141 Конституції України «статус депутатів місцевих рад визначається законом» [84]. Водночас, це питання не належить

до тих, що підлягають виключно законодавчому регулюванню. Адже стаття 92 Конституції України до такого переліку відносить статус тільки народних депутатів України (п. 21 ч. 1). Тим самим, передбачивши можливість підзаконної регламентації статусу депутатів місцевих рад, законодавець урахував специфіку місцевого самоврядування як самостійної підсистеми публічної влади, її організаційну та правову автономію.

На сьогодні систему правових актів, що визначають статус депутата місцевої ради в Україні, складають:

1) Конституція України (розділ XI);
2) Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»;
3) Закон України «Про місцеві вибори»;
4) Закон України «Про статус депутатів місцевих рад»;
5) регламент відповідної місцевої ради;
6) положення про постійні комісії відповідної місцевої ради;
7) положення про помічника-консультанта депутата місцевої ради, що затверджується рішенням відповідної місцевої ради.

Варто відзначити, що 1 квітня 2014 року Уряд схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в країні [172]. Саме цей документ визначив план заходів щодо реалізації процесу децентралізації влади в Україні і потребував внесення відповідних змін до Конституції України, а також формування нового законодавства. «На виконання Концепції вже сформовані і діють такі нормативні акти: 1) Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року; 2) 28 грудня 2014 року ВРУ ухвалила зміни до Податкового та Бюджетного кодексів України, якими здійснено перший етап бюджетної децентралізації; 3) Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року; 4) Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року; 5) 31 серпня

2015 року в першому читанні ВРУ схвалила зміни до Конституції щодо децентралізації влади» [125, с. 10].

Отже, статус депутатів місцевих рад може визначатися як на законодавчому рівні, так і на підзаконному. Однак підзаконна регламентація не повинна суперечити законодавчим приписам; норми підзаконних актів можуть лише деталізувати та конкретизувати загальні законодавчі положення.

Узагальнюючи характеристику нормативно-правового регулювання організаційних форм діяльності депутатів місцевих рад, за змістом можна виокремити 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 року; Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в країні від 1 квітня 2014 року);

2) засадничі, які регламентують конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування, уцілому, та статус депутатів місцевих рад (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «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.

Акти органів місцевого самоврядування відіграють важливу роль в удосконаленні діяльності депутатів місцевих рад. Адже відповідно до статті 144 Конституції України вони є обов’язковими до виконання на відповідній території. Особливе місце серед таких актів займають статути територіальних громад, які є актами установчого характеру, тобто

первинними актами найвищої юридичної сили, що приймаються в особливому порядку і породжують найвагоміші наслідки.

Приймаючи статути та керуючись ними, депутати місцевої ради повинні врахувати відмінності та використати історичні традиції окремих територій, конкретизувати положення національного законодавства з місцевого самоврядування щодо окремих умов конкретного населеного пункту та самостійно вирішувати, яким чином краще забезпечити права та умови життя громадян у своєму місті. Тільки тоді встановлене самоврядування буде зрозумілим і ефективним.

Щоденно, через недосконаліть законодавства, виникають конфлікти між радами та виконкомами, органами самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Єдиний вихід з цього становища - створення можливості закріплення необхідних гарантій проти таких прояві у статутах, що згодом призведе до нівелювання всіх суперечностей.

Розвиток і модернізація місцевого самоврядування передбачають активізацію локальної нормотворчості, яка витікає із самої природи місцевого самоврядування і спрямована на зміцнення його правової, організаційної та фінансової автономності. «Локальні акти, в яких бере участь населення мають пріорітетне значення. Це пояснюється поєднанням у їх змісті особистих та суспільних інтересів, що сприяє взамодії жителів громади та її представницьких органів. Взаємна співпраця осіб, які приймають спільні рашення. Та осіб, які їх виконують, дозволяє назвати такі документи актами самоврядування» [234]. Завдяки локальним нормативним актам загальні конституційні та законодавчі положення про територіальні громади конкретизуються з урахуванням місцевих традицій таособливостей, усуваючи існуючі прогалини у сучасному правовому регулюванні питань місцевого самоврядування. Однак наразі правова природа місцевих актів остаточно не визначена, що спричиняє деякі розбіжності в правовій доктирині та проблеми у практичній площині.

«Предметом локальної нормотворчості можуть бути, наприклад, організація роботи органів та посадових осіб місцевого самоврядування, процедура проведення зборів громадян за місцем проживання, місцевих референдумів» [171]. Одним з перших комплексних досліджень нормотворчості представницьких органів місцевого самоврядування в Україні є дисертація В. Р. Барського «Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні» [21].

Особливе місце серед таких актів займає статут територіальної громади, який часто називають «малою конституцією» територіальної громади», яка відзеркалює її особливості, «демократичні начала самоорганізації населення відповідної території та саморегулювання нею питань місцевого значення в межах законодавства» [105, с. 35]. За допомогою статутів територіальна громада в межах, визначених законом, самостійно визначає систему, структуру і порядок формування виконавчих органів місцевого самоврядування, схему організації місцевого самоврядування в населеному пункті, взаємовідносини територіальної громади з окремими територіальними колективами і передбачає гарантії діяльності депутатаів місцевих рад. Кісловський А. В. до «сутнісних характеристик статуту територіальної громади міста відносить його установчо-муніципальний характер, належність до кодифікаційних актів, наявніфсть механізму прийняття» [68].

За визначенням Кісловського А. В. «статут територіальної громади міста – це кодифікований нормативно-правовий акт установчо-муніципального характеру, який приймається міською радою та закріплює порядок створення та функціонування органів місцевого самоврядування, процедури застосування форм безпосередньої демократії, інші не врегламентовані на загальнодержавному рівні положення про міське самоврядування. Статут територіальної громади міста приймається з метою забезпечення комплексного регулювання місцевого самоврядування» [68, с. 2].

Аналіз статутів територіальних громад м. Одеси, м. Миколаєва та м. Херсона, регламенти Одеської, Миколаївської і Херсонської обласної і міських рад, положень про постійні комісії Одеської, Миколаївської і Херсонської обласних і міських рад свідчать, що акти локальної нормотворчості докладно регулюють питання діяльності депутатів місцевих рад певною мірою дублюючи загальнодержавні правові акти. Крім того, серед локальних нормативно-правових, що регулюють організаціно-правові форми діяльності депутатів місевих рад можна також виокремити Регламенти цих рад.

Разом з тим, зі змістовної позиції досі недооціненим залишається вплив програми політичної партії на діяльність депутата місцевої ради, який є її представником. Адже, передбачений чинним Виборчим кодексом України, порядок формування персонального складу місцевих рад містить диференціацію виборчих систем, зокрема для «територіальних громад з кількістю виборців до 10 тисяч вибори проводяться за мажоритарною системою», а для територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій у територіальних виборчих округах» [34]. Тим самим, в межах територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч створюються пряма залежність діяльності депутатів місцевих рад та політичних партій, що розширює нормативну базу їхньої діяльності.

Однак, організаційні форми діяльності депутатів місцевих рад передусім зумовлені їхнім правовим статусом, що потребує додаткового пояснення.

Проведений аналіз наукових поглядів на зміст правового статусу депутатів місцевих рад свідчить про їх розмаїття. Однозначною є думка, що статус депутатів місцевих рад має складну будову. У вузькому розумінні слова його елементами є повноваження даних осіб та їх гарантії, а в широкому, крім того, — порядок їх формування (отримання депутатського

мандату), правосуб'єктність, функції та принципи діяльності. Усі зазначені елементи закріплені в чинному конституційному законодавстві і деталізуються в локальних конституційно-правових актах.

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року визначає депутата як «представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради. Він наділяється всією повнотою прав, необхідних для забезпечення його реальної участі у діяльності ради та її органів» [167].

При цьому, «правовим статусом депутата міської ради можна вважати його місце і роль у системі правовідносин як представника відповідної територіальної громади у місцевій раді, що визначені і гарантовані чинним законодавством України; при цьому правовий статус депутата місцевої ради зберігається на весь строк дії його мандата» [106].

А. О. Надежденко та Т. В. Папуш визначають правовий статус депутата місцевої ради «як цілісну сукупність взаємоузгоджених елементів, передбачених чинним законодавством, які визначають особливості інституту депутата місцевої ради як представника відповідної територіальної громади. Такими елементами можна вважати його права і обов'язки (що у своїй сукупності становлять повноваження депутата місцевої ради), джерело і порядок виникнення і припинення відповідних повноважень, відповідальність та гарантії діяльності» [106].

На жаль, принципи правового статусу депутатів місцевих рад не отримали більш-менш чіткого закріплення у чинному законодавстві у вигляді окремих декларативних норм, а тому можуть бути виведені тільки логічним шляхом. Виходячи зі змісту Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» до таких Н. С. Серьогіна відносить: «принцип імперативного мандату; принцип поєднання депутатського мандату з виробничою чи службовою діяльністю; принцип законності; принцип гласності; принцип служіння територіальній громаді; принцип поєднання державних і місцевих інтересів;

принцип безоплатності депутатської діяльності; принцип гарантованості депутатських повноважень; принцип підзвітності та відповідальності депутата перед територіальною громадою» [194, с. 113].

Звісно, наведений перелік принципів правового статусу депутатів місцевих рад не є повним та завершеним. Принципи як відображення суспільної свідомості у позитивному праві не можуть бути обмежені певною кількістю. Їх система завжди відкрита і схильна до розширення. Проте наведені принципи дають змогу зробити доволі повне й адекватне уявлення про статус депутатів місцевих рад на сучасному етапі суспільно-політичного розвитку України, розкривають сутнісні характеристики цього статусу.

Як зазначає Б. Андресюк, «основою правового статусу будь-якої особи є його конституційний статус, де права, свободи та обов'язки в сукупності утворюють єдиний, цілісний та внутрішньо узгоджений комплекс із системними характеристиками» [17].

Фактично єдиним елементом правового статусу суб'єкта, щодо якого позиції всіх правознавців збігаються, є його права та обов'язки. Саме вони найбільш чітко й виразно характеризують становище суб'єкта у правовідносинах, стосунках з іншими суб'єктами, а отже, й у суспільстві й державі в цілому. Тому твердження про належність прав та обов'язків до елементного складу правового статусу депутатів місцевих рад, на наш погляд, не потребує додаткової аргументації.

Саме тому службові обов'язки і службові права часто об'єднують єдиним поняттям – повноваження. О. Н. Ярмиш та В. О. Серьогін зазначають, що «повноваження є «правообов'язками», оскільки за наявності необхідних юридичних фактів орган чи посадова особа не може не реалізувати своїх повноважень, водночас виступаючи як носій суб'єктивного права щодо підвладного суб'єкта» [237, с. 57].

Слід зазначити, що перелік обов'язків депутата місцевої ради, на відміну від їхніх прав, є не досить розлогим, зокрема: «проведення прийому

громадян; не рідше одного разу на півріччя інформування виборців про роботу ради та її органів, про виконання планів і програм соціально-економічного розвитку, інших місцевих програм, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборців; періодично, але не рідше одного разу на рік звітувати про свою роботу перед виборцями шляхом підготовки відповідного звіту та проведення звітної зустрічі; брати участь у роботі ради та органах, до складу яких його обрано; входити до складу однієї з постійних комісій ради; виконувати доручення виборців, ради, її органів, сільського, селищного, місцевого голови чи голови районної, обласної ради, інформувати їх про виконання доручень» [224, с. 50-54, 73-79, 96-97].

При цьому слід мати на увазі, як слушно зауважує С. Т. Серьогіна, що «не всі права депутатів мають владний характер» [194, с. 135]. Окрім них, чинним законодавством передбачена низка прав, які є певними гарантіями (юридичними, соціально-економічними, організаційними тощо) реалізації владних повноважень, як право на безоплатний проїзд у транспорті, на першочергове поселення в готелі тощо. Тому елементом правового статусу владного суб'єкта, в тому числі й депутата місцевої ради, мають визнаватися й права-гарантії або спеціальні гарантії. Слово «спеціальні» має відмежувати згадані права від певних властивостей чи характеристик суспільного ладу, які визнаються загальними або загальносоціальними гарантіями діяльності відповідних посадових осіб.

Повноваження і права-гарантії є елементами правового статусу депутатів місцевих рад у вузькому сенсі слова. Якщо ж розглядати статус широко, то до його складу слід відносити всі юридичні характеристики, які впливають на становище даних посадових осіб у правовідносинах, у тому числі й ті, які мають опосередковану дію. У цьому разі його елементами виступають, окрім повноважень та прав-гарантій, також порядок формування, правосуб'єктність, функції та принципи діяльності. Порядок формування визначає спосіб надання легітимності тим особам, що обійматимуть

відповідні посади, а правосуб'єктність – абстрактну можливість мати певні права та обов'язки і реалізовувати їх на практиці, у конкретних правовідносинах. Функції являють собою основні напрямки владної діяльності відповідних суб'єктів, а принципи – фундаментальні, відправні ідеї, що є орієнтиром для такої діяльності.

Водночас підконтрольність, підзвітність і відповідальність «не можна включати до елементного складу правового статусу депутатів місцевих рад, оскільки ці показники є лише узагальненими характеристиками взаємовідносин між ними та іншими суб'єктами і відтворюються у конкретних правовідносинах у вигляді певних юридичних обов'язків (як обов'язки виступити зі звітом на сесії ради чи під час громадських слухань, надати відповідь на запит, зазнати негативних наслідків за вчинене правопорушення тощо)» [190, с. 112] . Інші ж юридичні явища, такі, як форми, методи, правові та матеріально-фінансові основи діяльності, перебувають поза межами правовідносин; вони є факторами зовнішнього впливу на правовий статус, а не елементами останнього. Водночас, вони разом з елементами правового статусу становлять елементний склад організації роботи відповідних суб'єктів.

Як вірно зазначає О. В. Батанов і В. В. Кравченко, правовий статус депутатів місцевих рад є тим інструментом, який «систематизує норми про цих посадових осіб як учасників правовідносин та надає їм стійкого правового стану і складає конструкцію, що поєднує нормативні характеристики, теоретичне уявлення і реальну практику реалізації правових приписів про них. Він має багато галузевих проявів. Зокрема, конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад є сукупністю тих юридичних характеристик, які прямо чи опосередковано визначають становище даних суб'єктів у конституційно-правових (політико-правових) відносинах» [87, с. 98].

Для повної характеристики компетенції депутатів місцевих рад важливе значення має відповідь на питання про тривалість депутатських повноважень, момент їх набуття та припинення. При цьому слід мати на увазі, що статус депутата як комплексна категорія складається з кількох компонентів; час їх виникнення та існування суттєво відрізняється. Тому говорити про певний момент набуття статусу депутата є некоректним.

Наразі, необхідно узгодити норми статті 4 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року, статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, щодо терміну «виникнення дії депутатського мандату», передбачивши, що, термін «виникнення дії депутатського мандату» має співпадати з моментом офіційного оголошення результатів виборів, в наслідок чого депутат набуває спеціального правового статусу.

Те, що окремі елементи статусу депутата виникають (визнаються за ним) не одночасно, не викликає сумнівів. Проте не можна погодитися із твердженням про існування якогось «квазістатусу» депутата («неповного», «усіченого» тощо), оскільки воно базується на протиставленні «неповного» і «повного» статусу депутата. Це означає, що є певний час, коли всі елементи статусу депутата присутні, а є такі, коли якихось елементів не вистачає. Насправді конкретний «набір» елементів правового статусу депутата ніколи не є сталим; він відрізняється залежно від обставин, проходить різні етапи своєї еволюції. Йдеться про те, що в одні проміжки часу окремі права та обов’язки депутата перебувають виключно у потенційному, статичному стані, а в інший час — переходять у динаміку, чергуються між собою.

Слід підтримати думки О. В. Батанова і В. В. Кравченка, що статус депутата місцевої ради характеризується наступними принциповими моментами [87, с. 380-383]

Депутат є виборною особою, і в голосуванні беруть участь лише виборці відповідного виборчого округу. За таких обставин депутат місцевої ради

обирається лише частиною територіальної громади – виборцями того округу, де він балотувався.

Першими виборами, які були проведені на основі норм нового ВК України, стали місцеві вибори, що відбулися 25 жовтня 2020 року. Треба відзначити, що новації Виборчого кодексу України, а також ускладнення умов виборів пандемією COVID-19, обумовили виникнення цілої низки правозастосовних проблем.

Як зазначає О. Константний, «у процесі реалізації Центральною виборчою комісією своїх повноважень … нерідко виявляються випадки допущення територіальними виборчими комісіями, члени яких виконують обов'язки на непрофесійній основі, порушень визначеного статтею 260 ВК України порядку розподілу мандатів між місцевими організаціями політичних партій, що набули право на участь у такому розподілі, та помилкового визнання обраними депутатами міської, сільської, селищної ради (територіальної громади з кількістю виборців 10 тисяч і більше) в єдиному багатомандатному виборчому окрузі осіб, які не мали на це права» [80, с. 214]. Крім того, непоодинокими під час виборів були випадки, коли всупереч приписам частини четвертої статті 283 ВК України, територіальними виборчими комісіями в територіальних громадах з кількістю виборців до 10 тисяч не призначались повторні вибори депутатів сільської, селищної, міської ради, у випадку відмови обраної особи від депутатських мандатів [137].

Слід погодитись з Константним О., що «у разі виявлення ЦВК або адміністративними судами обставин протиправного набуття повноважень депутата місцевої ради (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і більше) особою, яка не має на це права, після оголошення на пленарному засіданні відповідної ради рішення територіальної виборчої комісії про реєстрацію депутата (частина шоста статті 283 ВК України), законодавчо

визначеного механізму дострокового припинення повноважень такої особи як депутата не існує» [80, с. 214].

На означену проблему було закцентовано увагу у постанові від 24 березня 2021 року № 135 ЦВК, а також постановах від 24 березня 2021 року № 136 [138], від 12 квітня 2021 № 155 [136] тощо. Про існуванні цієї проблеми також зазначив у своїй постанові від 29 січня 2021 року у справі № 420/14069/20 [135] П'ятий апеляційний адміністративний суд.

Постанова від 24 березня 2021 року № 135 ЦВК містила вказівку на факт невірного розподілу відповідно до положень частин 3, 4 статті 260 ВК України Слобідсько-Кульчієвецькою сільською територіальною виборчою комісією під час складання протоколу про результати виборів дробових залишків між обласними організаціями політичних партій. Цей факт призвів до набуття окремою особою депутатських повноважень Слобідсько-Кульчієвецької сільської ради згідно із Законом України «Про статус депутатів місцевих рад», всупереч результатам місцевих виборів. В постанові ЦВК зазначилось, що, «за змістом Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», повноваження депутата місцевої ради починаються з дня відкриття першої сесії відповідної ради з моменту офіційного оголошення підсумків виборів відповідною територіальною виборчою комісією і закінчуються в день відкриття першої сесії цієї ради нового скликання, крім передбачених законом випадків дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради або ради, до складу якої його обрано (частина друга статті 4). Водночас перелік підстав дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради, визначений статтею 5 зазначеного Закону, є вичерпним, і скасування незаконних (протиправних) рішень територіальної виборчої комісії щодо визнання особи обраною депутатом місцевої ради (оформлених протоколом про результати відповідних місцевих виборів) та про реєстрацію депутатом місцевої ради до нього не належить» [139]. Виходячи з вищеозначеного, Комісія дійшла висновку, що «на сьогодні

законодавством України не передбачено ефективного механізму поновлення порушених виборчих прав у разі визнання такими, що не відповідають вимогам законодавства про вибори, порушують права та законні інтереси суб'єктів виборчого процесу, рішень територіальної виборчої комісії щодо результатів виборів та скасування їх Комісією під час виконання функцій контролю за діяльністю територіальних виборчих комісій або судом» [139]. З огляду на вказане, Комісія звернулася до Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування з проханням «вжити заходів для законодавчого врегулювання питання дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради, передбачивши як додаткову підставу припинення таких повноважень скасування судом або Комісією незаконних (протиправних) рішень територіальної виборчої комісії щодо встановлення результатів відповідних місцевих виборів, у тому числі про визнання особи обраною та про її реєстрацію депутатом місцевої ради (пункт 5 резолютивної частини постанови)» [139].

Своєю чергою у постанові П'ятого апеляційного адміністративного суду від 29 січня 2021 року у справі № 420/14069/20 було встановлено, що «Комісія, з метою виконання постанови Верховного Суду від 12 листопада 2020 року по справі № 855/111/20, 26 січня 2021 року прийняла постанову № 27, відповідно до якої скасовано постанови Кароліно-Бугазької сільської ТВК від 27 жовтня 2020 року №№ 221, 246-249, 252 про визнання обраними Кароліно-Бугазького сільського голови та депутатів Кароліно-Бугазької сільської ради в багатомандатних виборчих округах №№ 1-4,7. Однак, як дійшов висновку суд апеляційної інстанції, скасування постанов Кароліно-Бугазької сільської ТВК від 27 жовтня 2020 року про визнання обраними депутатів Кароліно-Бугазької сільської ради та Кароліно-Бугазького сільського голови не обумовлює дострокового припинення депутатських повноважень цих осіб та повноважень сільського голови. Оскільки визначені

законами України «Про статус депутатів місцевих рад» і «Про місцеве самоврядування в Україні» підстави припинення повноважень депутатів місцевих рад та сільського, селищного, місцевого голови є вичерпними і серед них відсутня така підстава, як скасування рішень територіальної виборчої комісії про визнання особи обраною депутатом місцевої ради, відповідним головою. За таких обставин суд апеляційної інстанції підсумував, що проведення повторних виборів депутатів Кароліно-Бугазької сільської ради у відповідних багатомандатних виборчих округах та Кароліно-Бугазького сільського голови за наявності діючих депутатів і відповідного голови, чиї повноваження не припинено в законом визначеному порядку, створить умови для формування подвійного складу вказаного органу місцевого самоврядування та з'явлення ще однієї головної посадової особи цієї територіальної громади, що є неприпустимим» [80].

Наведена практична проблема може бути вирішена, шляхом законодавчого встановленого механізму дострокового припинення повноважень особи, яка протиправно набула повноваження депутата місцевої ради.

Депутат виступає представником населення відповідного виборчого округу в місцевій раді. Депутат фактично являється не лише представником своїх виборців (виборців, які голосували за нього на виборах), а й представником всього населення округу, представляючи та захищаючи інтереси як виборців, так і тих людей, які ще не досягли вісімнадцятирічного віку.

У поєднанні з пропорційною виборчою системою в більшості територіальних громад України, на законодавчому рівні встановлюється залежність діяльності депутата місцевої ради від програми відповідної політичної партії, тобто подвійну підзвітність цих депутатів, що відображається на виборі відповідних організаційно-правових форм діяльності.

Одночасно, статус депутата місцевої ради визначено відповідно з принципом імперативного депутатського мандату, згідно з яким:

«а) депутат підтримує зв'язки з виборцями, колективами і об'єднаннями громадян, які висунули його кандидатом у депутати, а також колективами інших підприємств, установ, організацій, державними органами, органами самоврядування та органами об'єднань громадян, розташованими на території його виборчого округу;

б) виборці можуть давати накази своїм депутатам. Депутат є відповідальним перед виборцями свого виборчого округу і їм підзвітним;

в) депутат, який не виправдав довір'я виборців, може бути в будь-який час відкликаний ними у встановленому Законом порядку» [167].

В усіх інших випадках, згідно з Рішенням Конституційного Суду № 6-рп/98 від 13.05.98 «повноваження депутата припиняються достроково за наявності перелічених вище підстав, засвідчених офіційними документами, без прийняття рішення відповідної ради» [185].

Отже, імперативний мандат депутату місцевої ради зумовлює використання таких організаційних форм діяльності як індивідуальний прийом громадян та звіти перед виборцями.

Депутат поєднує депутатську діяльність з виконанням виробничих або службових обов'язків. Означений момент вказує на те, що депутатська діяльність здійснюється на громадських засадах, без грошової винагороди.

Разом з цим, центральним елементом правового статусу депутату місцевої ради, що обумовлює використання тих чи інших організаціних форм діяльності депутатів місцевих рад є їхні права та обов'язки. Зокрема, «права і обов'язки депутата місцевої ради визначаються стосовно різних напрямів його діяльності, основними з яких є: робота в раді та робота у виборчому окрузі» [46, с. 26-30].

Відповідно до норм Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» можна виділити «кілька шляхів для нагляду і контролю за діяльністю адміністрації з боку депутатів за допомогою наступних прав:

запитання (стаття 21 Закону): депутат може отримувати «роз'яснення з тієї чи іншої проблеми»;

прийом (стаття 14): депутат має право на «невідкладний прийом та на одержання необхідної інформації»;

вимога усунення порушення законності (стаття 15): посадові особи місцевого самоврядування можуть бути притягнуті до адміністративної (або навіть кримінальної) відповідальності «у разі невжиття відповідних заходів»;

звернення (стаття 13 Закону): подання письмового звернення до будь-якого органу влади, розташованого на території ради, з вимогою вирішити певне питання або надати офіційні роз'яснення;

запит (стаття 21, 22 Закону): підтримана радою письмова або усна вимога до місцевих органів влади, на яку має бути надано офіційну відповідь у письмовій формі, а також щодо якої може бути прийяте відповідне рішення ради (стаття 22, пунк 5). Відповідний орган може бути зобов'язано надати звіт про виконання рішення;

порушення питання про усунення посадових осіб органів місцевого самоврядування (стаття 19, пункт 2.8)» [51, с. 14-15].

До депутатських прав відноситься і право «вимагати, у разі виявлення порушення прав громадян або інших порушень законності, припинення порушення, а в необхідних випадках звертатись до відповідних органів і посадових осіб з вимогою припинення порушення» [167].

Перераховані вище права депутатів місцевих рад зумовлюють використання контрольних організаційних форм діяльності.

Крім того, депутат місцевої ради має право на звернення «до усіх державних органів, органів самоврядування, об'єднань громадян, до підприємств, установ і організацій будь-якої форми власності, до посадових

осіб з питань, пов'язаних з депутатською діяльністю, і брати участь у розгляді порушених питань» [167]. Правом депутата є безперешкодне «відвідування на території відповідної ради державних органів, органів самоврядування та об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій будь-якої форми власності, а також невідкладний прийом їх керівниками та іншими посадовими особами» [167]. Використання наведених прав досягається за допомогою комунікаційних організаціних форм діяльності депутата місцевої ради.

Разом з тим, слід зазначити, що перелік зазначених прав та обов'язків депутатів місцевих рад говорить про відсутність у цих виборних осіб будь-яких адміністративно-розпорядчих функцій. Тому ми погоджуємось з Ю. Максименко, що «обсяг функцій депутатів місцевих рад можна об'єднати одним найменуванням «представницькі повноваження» [96, с. 177]. Дійсно, депутат місцевої ради наділений правом направляти депутатські звернення та запити, однак, він не правомочний, наприклад, звертатись до суду з метою оскарження неправомірних рішень ради, її органів чи посадових осіб. Так, Верховний Суд дійшов висновку, що депутат «відповідної ради не має права захищати інтереси своїх виборців у суді поза межами відносин представництва шляхом індивідуального звернення з адміністративним позовом до суду» [133].

«Саме відповідні ради, а не окремі депутати, згідно із статтею 10 Закон №280/97-ВР, є тими представницькими органами місцевого самоврядування, які представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їхнього імені та в їхніх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, Законом №280/97-ВР та іншими законами, а отже, й наділені в силу закону на звернення до суду з метою захисту порушених прав територіальної громади» [134]. Лише шляхом представництва може бути реалізовано право захищати інтереси територіальної громади (або її окремих представників) у суді. При цьому

депутат місцевої ради не є уповноваженою особою представляти в судах інтереси такої ради або інтереси утворених нею комісій, або інтереси виборців інакше, ніж поза відносинами представництва.

До невід'ємного елемента правового статусу депутату відносяться і гарантії діяльності депутата місцевої ради. Вони являють собою систему організаційно-правових заходів, які дають можливість повною мірою, ефективно здійснювати депутатами місцевих рад свої повноваження.

В загальному сенсі гарантії розуміються як «будь-які суспільні явища, котрі закономірно підвищують імовірність здійснення (практичної реалізації) відповідних юридично значущих благ, закріплених (декларованих) у позитивному праві. Гарантії не є обов'язковими, необхідними умовами існування відповідних явищ; вони лише збільшують потенційні можливості для втілення цих явищ у життя, полегшують їх реалізацію, усуваючи певні перепони» [198, с. 7].

С. Г. Серьогіна в залежності від характеру поділяє гарантії депутатської діяльності на загальні та спеціальні. При цьому група загальних гарантій, на думку науковиці, безпосередньо не спрямована на забезпечення оптимальних умов діяльності депутатів місцевих рад, а впливає лише опосередковано, впливаючи на суспільство в цілому. «Спеціальні гарантії мають суто юридичний зміст, «вузьке» спрямування і спеціально закріплені в чинному законодавстві України» [193]. До загальних гарантій віднесено «демократичний, правовий, соціальний характер української держави, конституційне закріплення народовладдя, рівності і рівноправності, гласності, політичного та ідеологічного плюралізму, закріплення і гарантування місцевого самоврядування, відповідний рівень інформаційного розвитку, рівня освіти, культури, правової культури» [193]. Водночас спеціальні гарантії діяльності депутатів місцевих рад «визначаються Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», Законом України «Про статус депутатів місцевих рад», іншими

нормативно-правовими актами (наприклад, Кодексом законів України про працю, Кримінальним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення тощо)» [193]. На сьогодні цілісна система гарантій діяльності депутатів місцевих рад знайшла своє закріплення у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Законі України «Про статус депутатів місцевих рад». «При цьому механізм їх практичної реалізації може бути закріплено іншими нормативно-правовими актами, зокрема, рішеннями відповідної місцевої ради» [106].

Відповідно до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [167] передбачені такі основні гарантії депутатської діяльності:

1) непорушність повноважень депутата місцевої ради та забезпечення умов для їх здійснення (стаття 30);

2) особливості повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення депутату місцевої ради (стаття 31);

3) звільнення депутата місцевої ради від виробничих або службових обов'язків для виконання депутатських повноважень (статт32);

4) охорона трудових та інших прав депутата місцевої ради (стаття 33);

5) підвищення професійного рівня депутатів місцевих рад (стаття 33^1);

6) право депутата місцевої ради на безоплатний проїзд (статт 34);

7) надання депутату місцевої ради інформаційної та юридичної допомоги (ст. 35); 8) відповідальність за невиконання вимог закону щодо забезпечення гарантій депутатської діяльності (стаття 36).

Досить широко застосовується класифікація гарантій депутатської діяльності, яку запропонувала С. Г. Серьогіна, поділивши їх на «особисті, організаційні, соціальні та трудові гарантії» [193].

Разом з тим, можна погодитися з М. А. Сичем, що обгрунтованим буде віднесення загальних гарантій до загальносоціальних або об'єктивних. В той же час соціально-психологічні характеристики самих народних обранців (рівень освіти, професійний і життєвий досвід, службовий та майновий стан,

організаторські здібності, рівень ораторського мистецтва тощо) «теж позначаються на результативності депутатських запитів і звернень, якості та соціальній цінності депутатських пропозицій, конкретній ролі депутата в роботі комітетів і комісій, фракцій і груп, тож можуть бути названі конкретно-індивідуальними або суб'єктивними гарантіями» [198, с. 8].

Поділяємо думку М. А. Сича, що в юридичній площині, в межах правничих наук, зокрема, конституційно-правової науки та науки муніципального права більшого значення набувають дослідження тих умов і засобів, які створюються державою з метою забезпечення безперешкодної реалізації депутатських повноважень. Оскільки держава організовує свою діяльність через застосування правової форм, то всі «спеціальні гарантії мають юридичну природу і певним чином фіксуються (закріплюються) в джерелах права. З огляду на сутність і цілеспрямування цих гарантій, їх варто називати спеціальноправовими або юридичними» [198, с. 10].

Юридичні гарантії можуть отримувати об'єктивацію у праві за допомогою різних способів, формулюватися у вигляді різних юридичних конструкцій. Тому, як зазначає Р. Г. Бондар, «важливою як з теоретичної, так і з практичної точки зору є класифікація гарантій депутатської діяльності за їх юридичною природою. За даним критерієм можна виокремити принаймні шість груп гарантій:

1) права-гарантії – заходи щодо забезпечення належних умов для реалізації представницького мандату, сформульовані у вигляді певних мір можливої поведінки депутата, наприклад, право на позачергове поселення в готелі, право на безкоштовний проїзд у громадському транспорті, право на забезпечення інформаційними матеріалами тощо;

2) гарантії-обмеження – це заходи, покликані усунути загрози належному виконанню депутатських повноважень шляхом покладення певних заборон на ті моделі поведінки депутатів, які можуть викликати у них корисливу зацікавленість у певному рішенні суспільно значущих справ чи

відволікти їх від сумлінного виконання своїх обов'язків. Прикладом таких гарантій є вимога щодо несумісності депутатського мандату з іншими видами діяльності, антикорупційні вимоги тощо;

3) гарантії-зобов'язання – це заходи, спрямовані на забезпечення належного виконання депутатських повноважень шляхом встановлення для кореспондуючих депутатам суб'єктів певних мір належної позитивної поведінки, наприклад, обов'язок місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб сприяти організації звітів народних депутатів та їх зустрічей з виборцями;

4) гарантії-фікції – юридичні абстракції, що полягають в умовному визнанні за особами з депутатським мандатом певного статусу, який не відповідає фактичному стану речей, але дає змогу уникнути юридичних колізій і негативних наслідків для депутата, а також стабілізувати перебіг суспільних відносин. Прикладом таких гарантій є прирівнювання народних депутатів у питаннях матеріального і соціально-побутового забезпечення до членів Кабінету Міністрів України; «прикомандировування» до місцевої ради із залишенням на військовій службі (службі в органах внутрішніх справ України, органах і установах виконання покарань) обраного на виборну посаду у відповідній раді депутата, який перебуває на службі у військових формуваннях чи правоохоронних органах держави;

5) гарантії-декларації – правові настанови, що полягають у проголошенні загальних ідей, підходів, принципових положень, покликаних забезпечити передумови для безперешкодної реалізації депутатських повноважень, наприклад, принцип непорушності депутатських повноважень; проголошення того, що держава гарантує народному депутату необхідні умови для ефективного здійснення ним депутатських повноважень тощо;

6) гарантії-презумпції – юридично значущі припущення, які визнаються істинними до тих пір, поки не будуть спростовані у встановленому порядку, наприклад, презумпція належного представництва, тобто визнання того, що

депутат в межах своїх повноважень адекватно представляє інтереси своїх виборців, поки не доведено інше» [30, с. 44-45].

До суттєвих критеріїв класифікації гарантій депутатської діяльності слід віднести і конкретний об'єкт, на який спрямовані певні заходи. «За цією ознакою гарантії можуть бути розподілені на три групи:

1) гарантії особи депутата – заходи, спрямовані на забезпечення необхідних для належного виконання депутатських повноважень суб'єктивних характеристик депутата (його особистої свободи, безпеки, свободи волі та волевиявлення);

2) гарантії депутатських повноважень – заходи, спрямовані на забезпечення ефективності тих дій, які вчиняються депутатом для виконання його повноважень, наприклад, право на користування послугами помічників-консультантів, обов'язок органів публічної влади та громадських формувань сприяти депутатам у їхній діяльності та ін.;

3) гарантії депутатського мандату – заходи, спрямовані на підтримання високого авторитету депутатського мандату, його легітимності, базових засад представницької демократії в країні» [30, с. 45-46].

Варто погодитись з Р. Г. Бондар, що поділ гарантій депутатської діяльності можна здійснити і в залежності від часу виникнення. За часом виникнення певної гарантії вони можуть бути класифіковані на три групи: «1) ті, що виникають до набуття депутатських повноважень; 2) ті, що виникають разом з набуттям депутатських повноважень; 3) ті, що виникають по закінченні депутатських повноважень – право на працевлаштування за попереднім місцем роботи, на вихідну допомогу тощо» [30, с. 46]

Отже, всі юридичні гарантії депутатської діяльності можна поділити на особисті, організаційні, матеріально-фінансові, соціальні і трудові.

Серед особистих гарантій можна виділити гарантії особистої безпеки, гарантії особистої свободи, гарантії особистої гідності, ділової та політичної

репутації. Усі особисті гарантії депутатів місцевих рад визнається чинним законодавством України.

Слід зазначити, що свого часу Закон України «Про статус депутатів місцевих рад народних депутатів» у редакції від 4 лютого 1994 року передбачав недоторканність депутата місцевої ради. Зокрема, стаття 29 встановлювала, що «депутата місцевої ради народних депутатів не може бути притягнуто до кримінальної відповідальності, заарештовано або піддано заходам адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку, без попереднього розгляду питання радою відповідно до Закону України «Про порядок одержання згоди ради народних депутатів на притягнення депутата до відповідальності». Це положення було вилучене Закону України «Про статус депутатів місцевих рад народних депутатів» у 1998 році. Разом з тим, практика правоохоронних органів за інерцією містила випадки невиконання законодавчих норм.

Згодом прийнятий 11 липня 2002 року з урахуванням пропозицій Президента Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» фактично скасував нормативне регулювання недоторканності, що було передбачено попереднім Законом України «Про статус депутатів місцевих рад народних депутатів». Однак протягом 2005-2006 років точились гострі дискусіїї щодо внормування на законодавчому рівні питань імунітету для депутатів місцевих рад.

Чинне законодавство України передбачає тільки окремі елементи імунітету депутатів місцевих рад. Згідно зі статтею 31 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення депутату місцевої ради може бути здійснено відповідно Генеральним прокурором, заступником Генерального прокурора, керівником відповідної регіональної прокуратури. Прокурор, який здійснив повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення

депутату місцевої ради, повідомляє про це відповідну місцеву раду не пізніше наступного робочого дня з дня повідомлення про підозру.

Суд, який обрав запобіжний захід стосовно депутата місцевої ради, повідомляє про це відповідну місцеву раду не пізніше наступного робочого дня з дня застосування запобіжного заходу.

Таким чином, наразі існує особлива процедура притягнення депутатів місцевих рад до кримінальної відповідальності, що передбачає реалізацію лише окремих елементів імунітету. Особливостями такого усіченого імунітету «є скорочення переліку суб'єктів, що мають право порушення кримінальної справи проти депутата; можливості застосування запобіжного заходу щодо депутата у вигляді підписки про невиїзд чи взяття під варту виключно судом; у необхідності інформування місцевої ради про кримінальне переслідування депутата. У майбутньому запровадження депутатського імунітету для депутатів місцевих рад можливе тільки шляхом внесення відповідних змін і доповнень до Конституції України» [198, с. 132].

Індемнітет полягає у звільненні депутата від відповідальності за виступи на засіданнях ради та її органів при виконанні своїх повноважень і закріплений у пункті 4 статті 30 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

Організаційні гарантії пов'язані з тим, що «ніхто не має права обмежувати повноваження депутата місцевої ради, інакше як у випадках. Передбачених Конституцією та чинним законодавством України» [46, с. 31].

Відповідні ради та їх органи зобов'язані забезпечувати необхідні умови для ефективного здійснення депутатами їх повноважень. Крім того, державні органи, органи самоврядування та об'єднань громадян, підприємства, установи, організації, їх посадові особи також зобов'язані сприяти депутатам у здійсненні їх повноважень.

Організаційними гарантіями слід також визнавати: «звільнення від виробничих або службових обов'язків для виконання депутатських

повноважень; надання відстрочки від призову на строкову військову чи альтернативну службу; звільнення від проходження навчальних зборів; забезпечення необхідною інформацією, надання юридичної допомоги, організація вивчення депутатами законодавства, досвіду роботи місцевих рад; право на отримання і поширення інформації; сприяння місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, керівниками підприємств, установ, організацій державної і комунальної форм власності в організації прийому громадян, звітів депутатів перед виборцями, створенні інших умов, необхідних для депутатської діяльності; сприяння депутату в організації виконання доручень виборців; право на невідкладний прийом тощо» [52, с. 98-99].

Матеріально-фінансові гарантії забезпечують захист прав та інтересів депутата, які пов’язані з можливими матеріальними втратами при здійсненні ним депутатських повноважень;

Слід підтримати думку М. А. Сича, що серед «соціальних гарантій вирізняються:

а) соціально-побутові – право члена парламенту на службове житло чи компенсацію за нього, право на першочергове поселення в готелі;

б) фінансово-аліментарні – право депутатів усіх рівнів на грошову компенсацію у зв’язку із виконанням своїх повноважень; право парламентарів на матеріальну допомогу на оздоровлення, на обов’язкове державне страхування; право депутатів усіх рівнів на пільгове пенсійне забезпечення, право на безкоштовний проїзд тощо;

в) освітньо-професійні – право депутатів усіх рівнів на підвищення кваліфікації та фахову перепідготовку;

г) оздоровчо-рекреаційні – право депутатів, котрі виконують депутатські повноваження на постійній основі, на щорічну відпустку, на пільгове отримання путівок на санаторно-курортне обслуговування та ін» [198; с. 9-10]

Гарантії трудових прав депутата спрямовані на захист їх інтересів як суб'єктів трудових відносин.

Як зазначає О. Л. Дурман, «трудові гарантії, як правило, стосуються здебільшого тих депутатів, які працюють у місцевій раді на постійній основі» [52]. Такими гарантіями є: «1) надання попередньої чи рівноцінної роботи (посади) на тому самому чи іншому (за згодою депутата) підприємстві, установі, організації після закінчення строку депутатських повноважень; 2) зарахування часу роботи у місцевій раді до загального, безперервного чи спеціального стажу роботи. Слід зауважити, що вищезазначена класифікація включає гарантії депутатської діяльності, передбачені не лише спеціальним законодавством з питань регулювання статусу депутата місцевої ради, а й іншими правовими актами» [120].

Варто мати на увазі, що статус депутатів місцевих рад і форм їхньої діяльності за своєю природою є досить консервативним і малорухливим інститутом муніципального права. Більшість атрибутів і критеріїв статусу депутатів місцевих рад та, особливо, форм їхньої діяльності (участь у пленарних засіданнях, робота у постійних комісіях, зустрічі з виборцями, депутатські запити тощо), за своїми формальними характеристиками залишаються практично незмінними протягом багатьох десятиліть. Якщо сам «інститут місцевого самоврядування з початку 90-х років минулого століття пройшов складний процес своєї еволюції, внаслідок якої кардинально змінилася його природа та функції» [22], то за своєю суттю та змістом організаційні форми діяльності депутатів місцевих рад таких змін майже не зазнали.

Наприклад, аналіз статусу та окремих форм діяльності депутатів місцевих рад (див., наприклад, статтю 50 Закону «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 року [163], статтю 30 Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве та регіональне самоврядування в Україні» від 26 березня

1992 року [164], статю 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [161]) свідчить, що його функціональна роль як представника інтересів населення, носія всієї повноти прав, що забезпечують його активну участь у діяльності відповідної ради та утворюваних нею органів, суб'єкта, що несе обов'язки перед виборцями, радою та її органами, виконує їх доручення, майже не змінилася.

Звідси можна зробити висновок про різні вектори та темпи муніципального розвитку в Україні: якщо перехідний етап чітко позначився на процесі формування вітчизняної моделі місцевого самоврядування та специфіці природи його функцій і повноважень, то сам інститут депутата місцевої ради, особливо форми його діяльності, є досить інертним і вкрай повільно переходить на принципи природної для нього сервісної ролі «слуги територіальної громади», а у змісті завдань, функцій і практичної діяльності депутатів місцевих рад удільна вага соціально-економічних, демократичних, гуманістичних начал залишається не відчутною.

Такі інститути муніципального права, як статус депутата місцевих рад та організаційні форми їхньої діяльності поступово розвиваються та вдосконалюються в процесі їх реалізації. Еволюціонуючи, інституційні та функціональні основи статусу депутата місцевих рад, насамперед організаційні форми їхньої діяльності, перебувають у постійній взаємодії з іншими інститутами місцевого самоврядування (основні форми безпосередньої муніципальної демократії: місцеві вибори та референдуми, громадські слухання, загальні збори населення за місцем проживання, місцеві ініціативи; статус представницьких органів місцевого самоврядування; статус сільських, селищних, міських голів; статус служби в органах місцевого самоврядування), які більш динамічно розвиваються у рамках єдиної функціональної діяльності місцевого самоврядування. Адже зовнішні функції місцевого самоврядування впливають із внутрішніх потреб територіальних

громад і завдань їхніх органів і посадових осіб. Зовнішні функції виступають як певне продовження внутрішніх функцій місцевого самоврядування.

Орієнтуючись на прогресивні європейські стандарти представницького народовладдя слід визнати необхідність суттєвого реформування організаційних, нормативно-регулятивних основ статусу депутата місцевих рад.

Слід визнати необхідність приведення всіх елементів конституційно-правового статусу депутатів місцевих рад у відповідності до Конституції України, особливо враховуючи процеси децентралізації, недопущення розширеного трактування в інших нормативно-правових актах норм Конституції України.

Варто зазначити, що питання необхідності зміни законодавства, що регулює статус депутата місцевої ради в Україні, зокрема форм його діяльності, уже піднімалися у процесі законопроектної діяльності [142]. Однак у практичному аспекті це виливалося в кращому разі у вигляді внесення косметичних змін у законодавчу базу і, зокрема, в Законі України «Про статус депутатів місцевих рад» [167], а принципи діяльності депутатів місцевих рад й основи профільного законодавства залишаються старими, тоді як виборче законодавство, законодавство про державну службу, антикорупційне законодавство тощо змінилися.

Лише просування у вирішенні цих та інших проблем дасть змогу говорити про утвердження демократичної та ефективної моделі статусу депутатів місцевих рад, без якої стає неможливою побудова дієздатного місцевого самоврядування в Україні. Саме тому найбільш актуальною сьогодні є ідея про необхідність становлення висококваліфікованого корпусу депутатів місцевих рад як основних законних правопредставників територіальних громад у місцевих радах, втілення кращих муніципальних практик, джерела формування культури реальної участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого життя. Сьогодні треба наповнити

реальним змістом права та обов'язки депутатів місцевих рад, чітко розмежувати функції та повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підняти на новий щабель статус депутатів, сільських, селищних і міських голів, інших посадових осіб місцевого самоврядування, удосконалити механізм їхньої конституційно-правової відповідальності тощо.

Варто враховувати, що депутати місцевих рад з одного боку представлють інтереси громади у місцевих органах влади та відображають побажання громади у політиці, а з іншого – забезпечують відповідьність представників виконавчої влади та адміністративного апарту місцевих урядів перед громадою задопомогою контрольної, комунікативної діяльності та реалізації права голосу.

1.2. Організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад: теоретична характеристика та методологія застосування

Традиційно під формами діяльності депутатів місцевих рад розуміють «конкретні організаційно-правові дії, за допомогою яких вони реалізують свої функції та повноваження» [217, с. 99]. Організаційні форми, за виразом Г. Атаманчука, можна охарактеризувати як «способи вільного колективного пошуку оптимального варіанта вирішення якоїсь управлінської проблеми» [197, с. 47].

І. І. Омелько вважає, що «під формами діяльності депутатів місцевих рад в організаційно-правовому аспекті слід розуміти зовнішню сторону їх функціонування, тобто сукупність однорідних дій, які здійснюються ними в певних організаційних рамках, визначених законодавством, і спрямовані на реалізацію їх компетенції» [117, с. 43]. «Такого роду дії або передують реалізації влади, або є наслідком, що випливає з процесу такої реалізації, а сама їх роль – винятково допоміжна. Кожна така дія не викликає

безпосередніх юридичних наслідків, однак вносить свою певну частку в кінцевий правовий результа» [232, с. 59].

Загалом підтримуючи наведені позиції, слід зупинитися на характеристиці особливостей, що поєднують різні організаційні форми діяльності депутатів місцевих рад та розкривають специфіку діяльності депутатів місцевих рад, тобто їх сутнісному аспекті.

По-перше, 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.

По-друге, організаційно-правові дії мають комунікативну природу, адже здійснюються в процесі взаємодії депутатів місцевих рад з виборцями, органами місцевого самоврядування, політичними партіями, підприємствами, установами, організаціями.

По-третє, 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.

По-четверте, організаційно-правові дії пов'язані з імперативною природою мандата депутата місцевої ради, а тому характеризуться його відповідальністю, у тому числі через звітність, перед виборцями.

Ці форми здійснення депутатами функцій і повноважень визначаються, як правило, за напрямами депутатської діяльності, а саме: «діяльність у виборчому окрузі та діяльність у представницькому органі місцевого самоврядування, до якого депутата обрано» [227].

При цьому, діяльність депутата місцевої ради може відбуватися як в індивідуальних, так і в колективних формах. Зокрема, колективні форми депутатської діяльності притаманні роботі депутата в представницькому органі, а саме під час сесій, у постійних і тимчасових комісіях, а також у

депутатських групах і фракціях. Однак у разі загальної позитивної оцінки колективних форм депутатської діяльності, мабуть, перевага має надаватися індивідуальним формам. Зокрема, можна виділити такі організаційні форми діяльності депутата у виборчому окрузі: розгляд скарг, заяв і пропозицій, прийом громадян, вивчення громадської думки; звітування перед виборцями за свою діяльність тощо.

Варто зазначити, що формування муніципальних правовідносин у сфері організації роботи та функціонування депутатів місцевих рад, реалізації основних форм їхньої діяльності є одним із складних і суперечливих завдань становлення місцевого самоврядування в Україні. На шляху цих процесів існує цілий комплекс адміністративно-політичних, господарсько-економічних, соціально-психологічних, духовно-культурних, ідеологічних, інформаційно-комунікативних та інших перепон. Адже ефективна, дієва, функціональна діяльність депутатів місцевих рад передбачає не лише конституційно-правове визнання, декларування самостійності місцевого самоврядування та його суб'єктів (зокрема, й депутатів місцевих рад) у вирішенні питань місцевого значення, не тільки закріплення правових, соціальних та інших гарантій цієї самостійності, встановлення функцій і компетенції місцевого самоврядування та його посадових осіб, наявність окремого муніципального законодавства, а й розвиток соціально-економічного, фінансового, духовно-культурного, інформаційно-комунікативного, освітнього, кадрового потенціалу всієї держави загалом.

Враховуючи те, що організаційні форми діяльності депутатів місцевих рад є досить різноманітними, а їхній перелік постійно оновлюється, важливим є виокремлення передумов для їх використання та методології застосування, що сприятиме підвищенню їх ефективності.

Змістовно передумови використання організаційних форм діяльності депутатів місцевих можна поділити на такі групи:

1. Темпоральні – виокремлення часу на здійснення депутатських повноважень. Зокрема, хоча депутати місцевих рад здійснюють свої повноваження без відриву від своєї основної діяльності, на законодавчому рівні передбачено виокремлення часу на застосування організаційних форм діяльності депутатів місцевих рад. Так, на час сесії чи засідання постійної комісії місцевої ради, а також для здійснення депутатських повноважень в інших передбачених законом випадках депутат місцевої ради звільняється від виконання виробничих або службових обов'язків (частина 1 статті 32 Закон України «Про статус депутатів місцевих рад») [167]. Якщо працівника обрано депутатом місцевої ради, і його посада не є виборною, то він користується певними гарантіями. Так, відповідно до статті 119 Кодексу законів про працю України «на час виконання державних або громадських обов'язків, якщо за чинним законодавством України ці обов'язки можуть здійснюватись у робочий час, працівникам гарантується збереження місця роботи (посади) і середнього заробітку» [73].

«На час виконання депутатських повноважень депутату місцевої ради надається відстрочка від призову на строкову військову чи альтернативну (невійськову) службу» [167]. Означена норма передбачається і в Положенні про підготовку і проведення призову громадян України на строкову військову службу та прийняття призовників на військову службу за контрактом.

Депутатська діяльність є підставою для звільнення депутата місцевих рад від проходження навчальних зборів, що передбачено як в частині 5 статті 30 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», так і в статті 30 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» [141].

2. Фінансові – забезпечення компенсації заробітної плати чи іншої грошової винагороди. Так, «депутат місцевої ради за основним місцем роботи отримує відшкодування середнього заробітку та інших витрат у разі здійснення депутатських повноважень у робочий час, які були пов'язані з

депутатською діяльністю. Такі відшкодування здійснюються за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету. Означені положення передбачені частиною 3 статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [162] Розрахунок середньої заробітної плати працівникові, що виконує державні і громадські обов'язки у робочий час здійснюється відповідно до Постанови КМУ від 8 лютого 1995 року № 100 «Про затвердження Порядку обчислення середньої заробітної плати» [157].

Беручи до уваги наведене вище, Державна казначейська служба в листі від 5 сепня 2016 року № 31-08040-02-10/22829 підсумовує, «що підстави для планування обласною радою видатків на відшкодування середнього заробітку депутату, який виконує депутатські повноваження у робочий час, відсутні» [235].

Тобто такі відшкодування середнього заробітку та сплата нарахувань на заробітну плату здійснюються за основним місцем роботи.

«Щодо інших витрат на провадження депутатської діяльності (відрядження, виготовлення посвідчень депутатів, навчання, телефонний зв'язок тощо), то їх відшкодування здійснюється в межах асигнувань, передбачених відповідній раді в місцевому бюджеті, і не залежить від того, чи працює депутат місцевої ради, чи є безробітним, чи має будь-який інший статус. Указані витрати депутата місцевої ради мають бути документально підтверджені й обґрунтовані» [103].

Слід зазначити, що для отримання середньої зарплати на час працевлаштування після припинення повноважень депутата місцевої ради, необхідно надати до ради: довідку про неможливість працевлаштування колишнього депутата підприємством, де він працював до обрання, на попередній або рівноцінній роботі (посаді); трудову книжку.

При цьому виплата середньої зарплати колишньому депутату буде здійснюватися за рішенням відповідної ради. За умови, що колишній депутат місцевої ради до обрання на виборну посаду у раді не перебував у трудових

відносинах з підприємством (установою, організацією) незалежно від форми власності та виду, зазначені вище гарантії на нього не поширюються (роз'яснення Міністерства соціальної політики України в листі від 16.05.2014 № 746/13/74-14 [93]).

3. Кваліфікаційні – заходи з підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад. Згідно чинного законодавства, депутат місцевої ради має право на підвищення своєї кваліфікації. Саме відповідна рада визначає порядок організації їх підвищення кваліфікації.

Підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування визначено актами чинного законодавства України як навчання з метою оновлення та набуття вмінь, знань, навичок і здатності виконувати завдання й обов'язки, необхідні для провадження професійної діяльності на державній службі та на службі в органах місцевого самоврядування. [206, с. 11].

До набрання чинності Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001 р.) статус посадових осіб органів місцевого самоврядування визначався Законом України «Про державну службу» (1993 р.). З 2001 року розпочинається процес розділення двох форм публічної служби – державної та муніципальної. Водночас цей процес на сучасному етапі об'єктивно потребує певної перебудови системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування, працівників комунальних установ, а також активного залучення до цього процесу недержавних суб'єктів освітньої діяльності.

Помітну роль у системі підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють відносини з підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, займають акти уряду України. Свого часу Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2009 року № 385-р було схвалено Концепцію формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та

депутатів місцевих рад [175]. Метою Концепції було визначено «забезпечення організації, функціонування та розвитку системи підвищення кваліфікації посадових осіб та депутатів місцевих рад, що дасть змогу покращити виконання ними своїх обов'язків відповідно до сучасних вимог. Завданням Концепції є визначення напрямів і пріоритетів розвитку системи підвищення кваліфікації посадових осіб та депутатів місцевих рад» [175].

З 2017 року в Україні здійснюється реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Наразі активно впроваджуються норми розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 1 грудня 2017 року № 974-р [173], постанови КМУ «Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» від 6 лютого 2019 року № 106 [156].

Концепція реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад 2017 року визначає стратегічні напрями, механізми та строки формування системи професійного навчання на нових сучасних засадах, що відповідають як пріоритетам Стратегії реформування державного управління, Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, так і європейським стандартам належного адміністрування з питань трансформації системи органів державного

управління, зокрема, принципам державного управління, розробленим Програмою SIGMA, та кращим практикам та стандартам Ради Європи.

«Реалізація Концепції з урахуванням першочергових та довгострокових завдань здійснюється за такими напрямками, як: створення належних умов для забезпечення професійного розвитку публічних службовців; створення ефективної системи визначення потреб у їх професійному навчанні, побудованому на принципах безперервності, обов'язковості та плановості; розвиток ринку освітніх послуг у сфері професійного навчання публічних службовців; запровадження механізму співпраці державних органів, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, програм міжнародної технічної допомоги, всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, установ, закладів різних форм власності, що надають освітні послуги» [168].

Сьогодні достатньо активно впроваджують і використовуються такі новітні інструменти, як Портал управління знаннями (адмініструється Національним агентством України з питань державної служби), Інформаційна система з проведення навчань для територіальних громад (адмініструється Міністерством розвитку громад та територій України), Платформа «Дія. Цифрова освіта» (адмініструється Міністерством цифрової трансформації України). Вони дають можливість забезпечити відповідний рівень організації професійнго навчання, узгодження і спрямування зусиль державних органів, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства та міжнародних партнерів.

Наразі п. 3 Постанови Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 року № 106 [156] рекомендує «органам місцевого самоврядування під час складання і затвердження відповідних місцевих бюджетів передбачати, починаючи з 2020 року, видатки на підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування у розмірі не менше ніж 2 відсотки фонду оплати праці» [156].

Пропозиція на ринку навчальних послуг для органів місцевого самоврядування сьогодні є досить широкою. Сьогодні з'явилась велика кількість нових суб′єктів діяльності у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування і працівників комунальних установ, зокрема, громадських організацій, національних асоціацій органів місцевого самоврядування, міжнародних донорських організацій тощо.

«Важливу роль в організації навчання та підвищенні кваліфікації службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування відіграють самі органи місцевого самоврядування (обласні, районні, міські, сільські та селищні ради), які провадять освітню діяльність у двох основних напрямах, а саме: організація навчання депутатів місцевих рад; підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування» [206]. Однак, таку діяльність наразі провадять не всі органи місцевого самоврядування. При цьому вона є несистемною.

У галузі надання освітніх послуг службовцям та посадовим особам органів місцевого самоврядування стають все більш активними громадські організації, які не лише реалізують навчальні програми, але й впроваджують окремі навчальні проекти. Серед таких громадських організацій потрібно назвати Товариство науковців по сприянню муніципальній реформі, Товариство муніципальної просвіти, Інститут громадянського суспільства, Центр сприяння розвитку співробітництва територіальних громад, Спілку фінансистів органів місцевого самоврядування, Творчий центр «Каунтерпарт», Міжнародний фонд «Євразія», Польсько-українська фундація співпраці (PAUCI) тощо

Важливе значення для розвитку системи навчання, підготовки та перепідготовки державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування відіграють також міжнародні донорські організації, які працюють в Україні (Німецьке товариство міжнародного співробітництва

GIZ; Швейцарське бюро співробітництва (ШБС/SDC) Рада Європи, яка впроваджує в Україні програму «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні» Агентство з питань міжнародного співробітництва США (USAID) тощо

Кабінетом Міністрів України затверджено Порядок атестації осіб, які здобувають ступінь магістра, зокрема за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», у формі єдиного державного кваліфікаційного іспиту. Здійснюється оцінювання результативності професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування відповідно до методики, затвердженої Національним агентством України з питань державної служби.

Разом з тим, як зазначає І. В. Шпекторенко, «з позиції діяльнісного підходу (зміст діяльнісних основ праці) депутатська діяльність – найперший вид публічної діяльності – є різновидом формально непрофесійної діяльності (відсутні професійні стандарти, профілі компетенцій, а етичні стандарти окреслені узагальнено» [205, с. 29].

Ураховуючи зміст та особливості діяльності депутатів, визначені в Конституції України, законах України «Про місцеве самоврядування», «Про статус депутатів місцевих рад», профіль інтегративної (діяльнісної, ділової) «компетентності депутатів місцевих рад в Україні має таку структуру: нормотворчі; адміністративно-юрисдикційні (організаційно-розпорядчі, управлінські, координаційні); контрольно-наглядові; інформаційно-аналітичні; економічні (бюджетно-планові та ін.); ціннісно-орієнтаційні (морально-етичні); соціально-психологічні та комунікативно-консультаційні компетентності» [192]. Однак, сьогодні можна констатувати недостатній рівень і обсяг компетентностей, яким володіє депутатський корпус місцевих рад. Що викликає слушні нарікання громадян на функціонування структур місцевого самоврядування, а зрештою дистанціювання народу від влади на місцевому рівні.

Разом з тим, усталених практик підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад у порядку, визначеному місцевою радою, в Україні мало. «Навчання депутатів місцевих рад визнається необхідною передумовою налагодження взаємодії та партнерських відносин між депутатами місцевої ради та посадовими особами виконавчих органів, а також засобом підвищення якості рішень, які опрацьовуються та схвалюються місцевою радою. Як правило, заходи з підвищення кваліфікації депутатів передбачаються місцевими програмами розвитку та фінансової підтримки органу місцевого самоврядування і часто включають участь депутатів у навчальних заходах, а також заходах з вивчення, аналізу, узагальнення і впровадження вітчизняного та світового досвіду розвитку місцевого самоврядування» [19, с. 69-71].

За спостереженнями, 60% складу депутатів змінюється кожного скликання, тому, з одного боку, виникають питання щодо доцільності вкладання коштів у навчання депутатів. На нашу думку, варто застосовувати диференційований підхід у формуванні програми курсів підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад з урахованням досвіду і терміну перебування на посаді.

«Попри беззаперечну потребу в навчанні депутатів місцевих рад відкритим залишається питання їхньої мотивації брати участь у навчанні, що обумовлено правовим статусом депутатів місцевих рад. Адже закон «Про статус депутатів місцевих рад» встановлює право, а не обов’язок депутатів підвищувати свою кваліфікацію» [205, с. 32-34]. Таким чином, залишається актуальною і потреба в розвитку відповідних механізмів мотивування депутатів місцевих рад дбати про свій професійний розвиток та безперервну освіту.

Варто зазначити, що в сучасних українських реаліях не виконується в повному обсязі стаття 6 Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає, що «умови служби найманих працівників органів місцевого

самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі» [53]. Тому важливими і актуальними є практичні кроки, які запропоновані Національним агентством України з питань державної служби щодо раелізації Рекомендацій слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування на тему «Професійне навчання публічних службовців: європейський досвід та перспективи для України» для Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування; Кабінету Міністрів України; Національному агентству України з питань державної служби [168].

Все вищезазначене дає можливість стверджувати, що одним з актуальних питань державотворчого процесу на сучасному етапі розвитку є створення в Україні дієвого, професійного, ефективного корпусу депутатів місцевих рад, який здатен висококомпетентно виконувати свої функції та функції органів місцевого самоврядування. Важливим напрямком підвищення якості діяльності депутата місцевої ради в України повинно стати його навчання (систематичне підвищення кваліфікації; здобуття освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування»; самоосвіта). Таке навчання має буди безперервним, диференційованим за досвідом, когнітивними навичками тощо, сприяти зміцненню місцевого самоврядування та підвищенню рівня управлінської діяльності депутатів.

У програмах навчання варто передбачити такі теми «Перспективи розвитку сільських населених пунктів у контексті Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», «Механізми взаємодії влади і громади», «Права людини, громадянина в сучасному українському

суспільстві», «Громадянські компетентності в діяльності представника місцевої ради», «Формування бюджету» тощо [196, с. 155]

4. Інформаційні – забезпечення депутатів документами, довідково-інформаційними та іншими матеріалами, необхідними для ефективного здійснення депутатських повноважень. Так, «відповідна рада та її виконавчі органи забезпечують депутатів місцевих рад офіційними виданнями та інформаційними матеріалами ради, організують допомогу їм з правових питань депутатської діяльності, надають можливість депутатам ознайомитися з рішеннями ради та її органів, розпорядженнями відповідної місцевої державної адміністрації, актами підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території» [167].

5. Логістичні – право депутата місцевої ради на безплатний проїзд на залізничному, автомобільному і водному транспорті незалежно від форми власності, а також на всіх видах місцевого пасажирського транспорту (за винятком таксі) на території відповідної ради. В тому випадку, коли вся «територія відповідної ради знаходиться в межах населеного пункту, то право безоплатного проїзду депутата місцевої ради поширюється на всю територію населеного пункту. Порядок та умови безплатного проїзду депутатів місцевих рад визначаються Кабінетом Міністрів України» [167; 169].

Визнання державою місцевого самоврядування на конституційному рівні визначає чіткі наміри становлення в Україні демократичного шляху розвитку, принциповий вибір правової системи, в основу якої закладено загальнолюдські цінності, а також реальність обов’язків держави щодо громадян надати відповідний комплекс громадянських та політичних прав, забезпечити їх публічно-правову охорону.

Місцеве самоврядування виступає однією з основ демократичного реформування суспільства, служить своєрідним локомотивом, що може потягнути за собою непростий вантаж проблем, що повстають перед державою і громадянським суспільством, саме тому актуалізується

дослідження методологічної парадигми застосування певних організаційних форм діяльності для вирішення певних питань розвитку відповідної територіальної громади.

Варто відзначити, що депутат місцевої ради організує свою діяльність самостійно з урахуванням загальнодержавних інтересів, наказів виборців, звернень громадян, планів роботи місцевої ради та її органів, заходів, що проводяться на території ради, виборчого округу, своєї програми депутатської діяльності, проблем, які потребують уваги депутата, його особистих планів і можливостей.

Депутат є вільним у виборі конкретних форм і методів депутатської діяльності за умови їх відповідності закону. Ради та їх органи не мають права змінювати межі й характер депутатської діяльності, встановлені законом.

При цьому, найбільшу питому вагу в діяльності депутата місцевої ради займає комунікація з вибрцями, колегами-депутатами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями.

Отже, переважним методологічним підходом у діяльності депутата місцевої ради є комунікативний підхід, в основі якого знаходиться людська взаємодія, заснована на досягненні взаєморозуміння і згоди, що є наслідком комунікативної діяльності.

Варто погодитись тим, що саме «комунікація є смисловим аспектом соціальної взаємодії, однією із найбільших загальних характеристик будь-якої діяльності, за допомогою якої особа або організація приєднується до зовнішнього середовища, здійснюється обмін думками або інформацією для забезпечення взаєморозуміння. Комунікації – складний процес, який включає низку взаємозв´язаних кроків, кожен з яких відіграє суттєву роль для забезпечення розуміння і сприйняття інформації іншою стороною» [177, с. 511].

«Комунікація (спілкування, рос. общение, англ. communication) – це зумовлений ситуацією й соціально-психологічними особливостями

комунікаторів процес встановлення і підтримання контактів між членами певної соціальної групи чи суспільства в цілому на основі духовного, професійного або іншого єднання учасників комунікації, який відбувається у вигляді взаємопов'язаних інтелектуально-мислительних та емоційно-вольових актів, опосередкованих мовою й дискретних у часі й просторі, – тобто у вигляді актів мовлення, актів паралінгвістичного характеру й психофізіологічного впливу, актів сприймання та розуміння і т. п., що пов'язані з процесами збору фактів, їх зберігання, аналізу, переробки, оформлення, висловлення та при потребі поширення, сприймання і розуміння, відбуваються з використанням або без нього різних знакових систем, зображень, звуків (письмо, жести, міміка та ін.), засобів комунікації (газети, журнали, аудіовізуальні програми й т.п.), засобів зв'язку (телефон, телеграф, транспорт тощо) і результатом яких є конкретна інтелектуально-мислительна й емоційно-вольова поведінка співбесідника, конкретні результати його діяльності, прийняті ним рішення, що задовольняють членів певної соціальної групи або суспільства в цілому» [186, с. 58-59].

Досліджуючи сутність та функції комунікації Є. В. Драчов наголошує, що «при здійсненні основних управлінських функцій – планування, організації, мотивації, координації, аналізу та контролю, – комунікація виступає як інтегруючий фактор: використовуючи потоки інформації, вона спрямовує повідомлення від однієї ланки до іншої відповідно встановленим цілям. Фактично, система обробки інформації виступає об'єднуючою функцією для всіх підсистем або підрозділів державного управління» [51, с. 163-164].

Наведені позиції демонструють зв'язок комунікації з усіма формами діяльності депутата місцевої ради і, тому, методологічно необхідним є виконання обіцянок, завдань; шанобливе ставлення до виборців та підтримка високого рівня довіри; розвиток навичок реалізації методів, технік, технологій цілеспрямованого впливу: роз'яснення, переконування,

демонстрація; використання різних видів комунікацій; а також навичок самостійної підготовки матеріалів, які б повністю і яскраво відображали діяльність депутата місцевої ради, зокрема для ЗМІ; уміння проводити публічні обговорення (опитування), звіти, у тому числі за допомогою соціальних мереж тощо.

У практиці депутатської діяльності можуть бути застосовані, виокремлені Н. М. Драгомирецькою, «техніки й технології комунікативної діяльності: техніки уникнення (технології уникнення створення ілюзії, цинізму, суперечок, негативного впливу, маніпуляції, припинення спроб тиску); встановлення прямого або опосередкованого контакту (встановлення емоційного контакту, формування позитивних емоцій, виклик почуттєвої реакції на комунікацію, виклик позитивних емоцій при зустрічах віч-на-віч, створення відчуття надійності, стабільності, впевненості, створення почуття значущості, уваги, підкреслення спільності й причетності до соціуму тощо); активізації зворотної реакції одержувачів комунікації (спрямованість на задоволення потреб одержувача інформації, використання рівня довіри до ініціатора комунікації, створення ефекту запам’ятовування інформації, створення ефектів сприйняття тощо); підсилення сприйняття інформації (введення еталону, гнучкість, зосередження уваги на сприятливих аргументах, звернення до критичного досвіду, використання аргументів, ілюстрації тощо); активізації мислення одержувача комунікації (метафори, мовні форми, ілюстрації змісту, зміст текстів тощо); активізації засвоєння комунікації (позиціонування ціннісних орієнтацій, активізація непрямої оцінки рівня ініціатора комунікації тощо); акцентування на процесі комунікації (підкреслення значеннєвої сторони інформації, підкреслення і підтвердження інформації, наголос на можливостях ініціатора комунікації тощо); активізації уяви одержувачів комунікації (демонстрація сильних сторін, демонстрація прикладів дій, діяльності та їх наслідків, демонстрація результатів діяльності тощо)» [50, с. 24].

Комунікативний підхід реалізується в таких організаціних 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 Ради, актів вищестоящих 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. Спроба поєднати категорії «взаємодія» та «протистояння» здійснюється у визначенні конституційного конфлікту, яке дає А. А. Єзеров. На його думку, це «протистояння (конфронтація) у політико-правовій взаємодії суб'єктів конституційних відносин, яке відображається в інституційно нормативизованих взаємоспрямованих діях цих суб'єктів щодо визнання, задоволення, захисту своїх інтересів, потреб, цілей» [55, с. 215].

Конфлікти можуть виникати між виборцями, а депутат місцевої ради буде стороною, що забезпечить вирішення або врегулювання даного конфлікту. Крім того, конфлікти можуть виникати і між депутатами місцевої ради, як під час роботи в депутатських групах та постійних комісіях, так і під час прийняття рішень у раді.

«Конфлікт між приватним інтересом та представницькими повноваженнями може виникнути навіть у особи, що добросовісно вживає усіх можливих заходів щодо недопущення конфлікту інтересів. При цьому важливо розуміти, що сам факт існування конфлікту інтересів не є ані злочином, ані правопорушенням, ані порушенням правил депутатської етики. Конфлікт інтересів перетворюється на корупційне правопорушення лише

тоді, коли про нього не було належним чином заявлено та/або особа вчинила певні дії під його впливом. Усвідомлюючи наявність у будь-якої особи приватного інтересу та можливості конфлікту цього інтересу з її публічними обов'язками, законодавець у Розділі V Закону «Про запобігання корупції» визначив чіткий алгоритм дій при виявленні конфлікту інтересів. Таким чином, в Законі визначено дві основні вимоги до депутата при виникненні у нього конфлікту інтересів: невідкладно заявити про конфлікт інтересів та не брати участь в обговоренні чи голосуванні відповідного питання на засіданні ради або комісії» [125].

Отже, 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.

Однією із форм медіативної взаємодії є процедура проведення громадських слухань дає можливість органам влади і громадянам досягти більшої взаємодовіри, уникнути непорозумінь, а також сприяти прийняттю обґрунтованих рішень, які будуть відповідним чином сприйматися та виконуватися. Законом України «Про соціальний діалог в Україні» соціальний діалог визнається як процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин (Закон України «Про соціальний діалог в Україні») [168].

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.

Разом з тим, 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, емпічирних методів тощо).

Особливого значення набуває дотримання нормотворчої техніки, спрямованої на вироблення юридичних норм. Адже, недодержання вимог нормотворчої техніки спричиняє прогалини, суперечності тощо у нормативно-правовому регулюванні, що знижують його ефективність, ускладнюють розуміння і реалізацію правових норм у певних правовідносинах. Варто враховувати, що окремі правила нормотворчої техніки викладені в Методичних рекомендаціях щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки, що схвалені Постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 року № 41, а також в методичних рекомендаціях «Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки», що підготовлені Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України (2007 р.)

Висновки до розділу 1.

Узагальнюючи характеристику нормативно-правового регулювання організаційно-правових форм діяльності депутатів місцевих рад, за змістом можна виокремити 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 року; Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в країні від 1 квітня 2014 року);

2) засадничі, які регламентують конституційно-правовий статус органів місцевого самоврядування, уцілому, та статус депутатів місцевих рад (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Закон України «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.

Організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад зумовлені їхнім правовим статусом. Зокрема, імперативний мандат депутату місцевої ради зумовлює використання таких організаційних форм діяльності як індивідуальний прийом громадян та звіти перед виборцями. Можна констатувати пряму залежність організаціних форм діяльності від прав та обовязків дептата місцевої ради, які можна згрупувати на нормотворчі, комунікаційні (прийом громадян, звернення, громадські слухання) та контрольні (вимога усунення порушення законності, запити).

Особливостями, що поєднують різні організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад та розкривають специфіку діяльності депутатів місцевих рад, тобто відображають їхній сутнісний аспект, є:

1) 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;

2) організаційно-правові дії мають комунікативну природу, адже здійснюються в процесі взаємодії депутатів місцевих рад з виборцями,

органами місцевого самоврядування, політичними партіями, підприємствами, установами, організаціями;

3) 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;

4) організаційно-правові дії пов'язані з імперативною природою мандата депутата місцевої ради, а тому характеризуться його відповідальністю, у тому числі через звітність, перед виборцями.

Враховуючи те, що організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад є досить різноманітними, а їхній перелік постійно оновлюється, важливим є виокремлення передумов для їх використання та методології застосування, що сприятиме підвищенню їх ефективності.

Змістовно передумови використання організаційно-правових форм діяльності депутатів місцевих можна поділити на такі групи:

1) темпоральні – виокремлення часу на здійснення депутатських повноважень. Зокрема, хоча депутати місцевих рад здійснюють свої повноваження без відриву від своєї основної діяльності, на законодавчому рівні передбачено виокремлення часу на застосування організаційних форм діяльності депутатів місцевих рад;

2) фінансові – забезпечення компенсації заробітної плати чи іншої грошової винагороди;

3) кваліфікаційні – заходи з підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад;

4) інформаційні – забезпечення депутатів документами, довідково-інформаційними та іншими матеріалами, необхідними для ефективного здійснення депутатських повноважень;

5) логістичні – право депутата місцевої ради на безплатний проїзд на залізничному, автомобільному і водному транспорті незалежно від форми

власності, а також на всіх видах місцевого пасажирського транспорту (за винятком таксі) на території відповідної ради.

Місцеве самоврядування виступає однією з основ демократичного реформування суспільства, служить своєрідним локомотивом, що може потягнути за собою непростий вантаж проблем, що повстають перед державою і громадянським суспільством, саме тому актуалізується дослідження методологічної парадигми застосування певних організаційних форм діяльності для вирішення певних питань розвитку відповідної територіальної громади.

Переважним методологічним підходом у діяльності депутата місцевої ради є комунікативний підхід, в основі якого знаходиться людська взаємодія, заснована на досягненні взаєморозуміння і згоди, що є наслідком комунікативної діяльності. Існує прямий зв'язок комунікації з усіма формами діяльності депутата місцевої ради і, тому, методологічно необхідним є виконання обіцянок, завдань; шанобливе ставлення до виборців та підтримка високого рівня довіри; розвиток навичок реалізації методів, технік, технологій цілеспрямованого впливу: роз'яснення, переконування, демонстрація; використання різних видів комунікацій; а також навичок самостійної підготовки матеріалів, які б повністю і яскраво відображали діяльність депутата місцевої ради, зокрема для ЗМІ; уміння проводити публічні обговорення (опитування), звіти, у тому числі за допомогою соціальних мереж тощо.

Комунікативний підхід реалізується в таких організаціних 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 вищестоящих 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.

Разом з тим, 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, емпіричних методів тощо).

РОЗДІЛ 2. ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ФОРМ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД

2.1. Форми безпосередньої участі депутатів місцевих рад у здійсненні місцевого самоврядування у виборчому окрузі

На сьогодні ключовими цілями розвитку громадянського суспільства та демократичної державності є інституційна модернізація місцевого самоврядування з метою реалізації демократичних принципів, закріплених в Конституції через соціальний дизайн механізмів взаємодії держави, муніципальної влади та суспільства; посилення інструментів впливу територіальної громади на вирішення питань місцевого значення.

З огляду на суттєві зрушення в межах реформи місцевого самоврядування в Україні, такі інститути муніципального права як статус депутата місцевих рад та організаційні форми його діяльності поступово розвиваються та вдосконалюються в ході їх реалізації. Еволюціонуючи, інституційні та функціональні основи статусу депутата місцевих рад, насамперед, організаційні форми їх діяльності, знаходяться у постійній взаємодії з іншими інститутами муніципального права та місцевого самоврядування (основні форми безпосередньої муніципальної демократії: місцеві вибори та референдуми, громадські слухання, загальні збори населення за місцем проживання, місцеві ініціативи; статус представницьких органів місцевого самоврядування; статус служби в органах місцевого самоврядування тощо), які більш динамічно розвиваються у рамках єдиної функціональної діяльності місцевого самоврядування. Адже зовнішні функції місцевого самоврядування впливають із внутрішніх потреб територіальних громад та завдань їх органів та посадових осіб. Зовнішні функції виступають як певне продовження внутрішніх функцій місцевого самоврядування.

Не викликає сумнівів, що місцеве самоврядування не може бути і не повинне бути заформалізованим, роль держави повинна мати прояв не в штучному інспіруванні місцевого самоврядування, формальному його декларуванні, а у перманентній «партнерській» його підтримці у вирішенні суспільно значущих справ. Система місцевого самоврядування та його суб'єктів, зокрема, і статусу депутата місцевих рад, насамперед, організаційних форм їх діяльності, повинна стати породженням суспільно-політичної творчості населення, з одного боку, та цілеспрямованих зусиль і підтримки держави, з іншого.

Сучасна практика організації роботи та функціонування депутатів місцевих рад, насамперед, враховуючи ті виклики, які стоять перед територіальними громадами та динамічний їх розвиток, свідчить, що даний інститут працює недостатньо ефективно. Основними причинами цього є: відсутність цілісної системи територіальної організації влади та управління; неточність у визначенні та розмежуванні компетенції рівнів влади та форм діяльності її суб'єктів; недостатнє розуміння сутності роботи депутата місцевих рад, насамперед, організаційних форм їх діяльності, та її можливостей; протидія посиленню статусних можливостей та компетенційних повноважень депутата місцевих рад з боку державного апарату та його службовців у зв'язку з конкуренцією при розподілі фінансових ресурсів і повноважень; слабкість економічної і фінансової бази територіальних громад; неузгодженість і недостатня пропрацьованність законодавства; недостатня підготовленість муніципальних кадрів; недостатній рівень науково-методичного й інформаційного забезпечення місцевого самоврядування, у тому числі й діяльності депутатів місцевих рад; неоптимальність структур органів муніципального управління; непропрацьованність і неефективність механізмів контролю за діяльністю місцевого самоврядування як з боку держави, так і з боку населення тощо.

Ці та інші об’єктивні проблеми місцевого самоврядування нерідко збільшуються суб’єктивними чинниками, зокрема, невмінням чи небажанням депутатів місцевих рад та відповідних посадових осіб місцевого самоврядування виробляти узгоджені рішення, спрямовані на вирішення питань місцевого значення.

Зрозуміло, що становлення місцевого самоврядування в Україні, реалізація відповідного законодавства напряму залежить від того, як буде задіяна державна політика щодо статусу депутата місцевих рад, від відношення до реформи політиків, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, від їхньої зацікавленості в результатах реформи. Реформування інститутів муніципальної представницької демократії передбачає реальні зміни у поведінці не лише самих депутатів місцевих рад, місцевої бюрократії, чиновників – посадових осіб місцевого самоврядування, а й основної маси людей, які не завжди усвідомлюють та можуть скористатися перспективами, які відкриваються перед ними. Сьогодні спостерігається явна контрадикція між можливостями швидкої зміни парадигм соціально-економічного розвитку територіальних громад та абсолютною нездатністю більшості мешканців сіл, селищ та міст адаптуватися до нового соціально-політичного середовища та демократичного мислення.

Із зазначеного випливає, що «відповідальність за ефективність системи місцевого самоврядування несуть не лише органи управління, які утворюють відповідну систему, але і члени територіальної громади. За таких умов необхідною вимогою є забезпечення тісної взаємодії між владними інститутами на місцях та громадянами. У свою чергу забезпечення ефективності такої взаємодії потребує наявності механізмів, які передбачають зв’язок членів представницьких органів на місцях (депутатів місцевих рад) з громадою; прозорість функціонування органів місцевого самоврядування; відповідальність депутатів місцевих рад перед

територіальною громадою; ефективність систем адміністрування місцевих коштів» [214, с. 17].

За таких умов, особливої ваги набувають форми безпосередньої участі членів територіальної громади не тільки у формуванні персонального складу місцевих рад, а й вирішенні найважливіших питань місцевого значення. При цьому на законодавчому рівні не наводиться вичерпний перелік таких форм і вони конкретизуються у статутах самими територіальними громадами, саме так здійснюється їх диференціація (поділ на певні спеціальні дії).

Наприклад, розділ IV Статуту територіальної громади міста Одеси закріпив такі «форми безпосередньої участі членів міської громади та інститутів громадянського суспільства у здійсненні місцевого самоврядування»: вибори та референдум; місцеві ініціативи; громадські слухання; загальні збори громадян за місцем проживання; консультації з громадськістю; громадська експертиза [158].

Члени територіальної громади м. Миколаєва «здійснюють своє право на участь у місцевому самоврядуванні як безпосередньо, так і через відповідні органи місцевого самоврядування. Формами участі членів територіальної громади м. Миколаєва в місцевому самоврядуванні є:

місцевий референдум; місцеві вибори;

загальні збори громадян за місцем проживання; місцеві ініціативи;

громадські слухання;

колективні та індивідуальні звернення до органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

участь у роботі органів місцевого самоврядування та робота на виборних посадах місцевого самоврядування;

участь у діяльності органів місцевого самоврядування через громадські організації та осередки політичних партій;

органи самоорганізації населення, об’єднання співвласників багатоквартирних будинків;

інші форми участі громадян у місцевому самоврядуванні» [202].

Своєю чергою Статут територіальної громади міста Івано-Франківська у статті 37 дає більш розлогий перелік форм місцевого самоврядування:

місцеві референдуми; опитування територіальної громади (консультативний референдум, громадське опитування); місцеві вибори;

загальні збори громадян за місцем проживання; територіальні комітети; місцеві ініціативи; громадські слухання; індивідуальні та колективні звернення до органів та посадових осіб місцевого самоврядування територіальної громади міста;

участь у роботі органів місцевого самоврядування територіальної громади міста, а також робота на виборних посадах місцевого самоврядування;

участь членів територіальної громади та громадських об'єднань в конкурсах соціальних проектів, реалізації соціального замовлення;

утворенням консультативно-дорадчих органів; проведення громадських експертиз виконавчих органів міської ради; проведення консультацій з громадськістю щодо звітів головних розпорядників бюджетних коштів, про їх виконання за минулий рік;

доступ до первинних документів на підставі яких ухвалені рішення органів місцевого самоврядування з дотриманням вимог чинного законодавства – інші форми, що не заборонені законом» [201].

Ясна річ, що більшість з цих форм передбачають активну діяльність депутатів місцевих рад, їх комунікацію з громадськістю.

Проте, хоча Конституцією України закріплене право громадян на участь у місцевому референдумі, насамперед у статтях 38, 69 та 70 Конституції України. Утім, реалізація цього конституційного права не набула сьогодні належного забезпечення через відсутність правового механізму регулювання організації та проведення місцевих референдумів в Україні.

В Україні вже досить тривалий час немає реальної правової основи локальної демократії. Місцева громада позбавлена можливості безпосередньо впливати на вирішення питань місцевого значення, оскільки чинним законодавством не передбачена процедура проведення місцевих референдумів [220]. У Верховній Раді України 8 скликання ще у 2015 році народними депутатами України було зареєстровано 3 альтернативні проекти законів з ідентичною назвою «Про місцевий референдум» (№ 2145а-1, № 2145а-2 та № 2145а-3). Однак, жоден із зазначених законопроектів не був поставлений на голосування, і по завершенню повноважень Верховної Ради України 8-го скликання їхня реєстрація скасовується. Станом на березень 2021 року Проект Закону про місцевий референдум № 1221 повернуто на доопрацювання [176]. 19 травня, у Верховній Раді був зареєстрований законопроєкт про місцевий референдум № 5512.

Важливою новацією законопроекту є визначення правових засад використання електронних форм і засобів оптимізації процесу місцевого референдуму, в тому числі електронних ресурсів і носіїв, електронних документів, електронних підписів, інших засобів ідентифікації, документообігу, реєстрів, електронних сервісів тощо. Передбачається запровадження автоматизованої інформаційної системи з організації референдумів, як окремого компоненту Єдиної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи Центральної виборчої комісії» [59].

Разом з тим, відповідно до урядового Плану заходів щодо реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки необхідним є вдосконалення виборчого законодавства та вибудовування механізму проведення місцевих референдумів з метою забезпечення можливості громадян висловлювати свою думку з різних питань повсякчас.

Як зазначає А. С. Чиркін «Конституції всіх країн Вишеградської групи передбачають положення про безпосередню можливість населення брати

участь в управлінні державою, хоча Угорщина регламентує це право як виключення. Законодавство Польщі, Угорщини і Чехії містить спеціальні закони про місцеві референдуми, які детально регламентують процедури їх проведення. Хоча в Словаччині, як і в Україні, немає відповідного закону, який регулює алгоритм проведення місцевого рефрендуму, однак відповідні норми містяться в Законі «Про органи місцевого самоврядування». Аналізуючи місцеві референдуми у Вишеграді як муніципальну форму нормотворчості, очевидним видається факт, що цей інститут, хоч і передбачений законодавством відповідних країн, є недостатньо ефективним, оскільки чимала кількість голосувань визнаються недійсними з причин низької явки виборців, хоча чеський приклад невеликих муніципалітетів це спростовує. На нашу думку, сам факт законної можливості у місцевих жителів проведення місцевого референдуму вже є чималим демократичним інструментом вирішення питань місцевого значення. Навіть якщо «голосування, можливо, і буде визнано недійсним або ще з якихось причин не відбудеться, сам факт актуалізації певної проблеми на місцевому чи регіональному рівні повинен звертати увагу влади і громадськості» [220, с. 79].

Реалізація політики євроінтеграції вимагає врахування вимог до місцевого референдуму, встановлених такими міжнародно-правовии актами як, зокрема, Кодексом належної практики щодо референдумів, прийнятого Радою з демократичних виборів ПАРЄ у 2006 рокці [74].

Виходячи з Керівних принципів щодо проведення референдумів, прийнятих «Радою з демократичних виборів ПАРЄ, головними принципами з точки зору забезпечення народовладдя є: «визначення його предмету виключно у межах повноважень органів місцевого самоврядування, діяльність яких охоплює відповідну територію, а також відповідність винесених на референдум питань національному законодавству; встановлення чітких термінів збирання підписів на підтримку ініціативи та

прийняття рішення щодо голосування; адміністрування процесу референдуму безсторонніми органами; рівне право на агітацію «за» і «проти» запропонованого питання, причому фінансування агітації має здійснюватися у порядку, ідентичному до фінансування політичних партій та виборчих кампаній; встановлення чіткого механізму імплементації результатів референдумів відповідно до їх юридичних наслідків» [122].

Вибір оптимальної моделі регулювання інституту місцевого референдуму в Україні знаходимться в залежності від низки специфічних умов, які досить грунтовно проаналізовані Г. В. Макаровим в його аналітичні записці «Відновлення інституту місцевого референдуму в Україні як чинника розвитку прямої демократії» [95]. Серед зазначених умов науковець виділяє, зокрема: обмеженість фінансових ресурсів місцевих бюджетів, за рахунок яких фінансується проведення місцевих референдумів; здійснення децентралізації влади в Україні; конституційні обмеження, що частково стосуються і предмету місцевого референдуму тощо. До проблем вітчизняного досвіду застосування інституту місцевого референдуму з 1991 до 2012 рік Г. В. Макаров відносить: «блокування референдумів місцевими радами, яким належали повноваження із прийняття остаточного рішення щодо призначення голосування; проведення незаконних референдумів (переважно з питань, що не належать до компетенції органів місцевого самоврядування, а натомість є виключною прерогативою державної влади); використання місцевих референдумів з метою легітимізації незаконних рішень органів місцевого самоврядування за допомогою волі мешканців та інші» [95]. Грунтовними є рекомендації Г. В. Макарова щодо основних норм, які повинен містити проект Закону України «Про місцеві референдуми».

Але до прийняття закону, що регулюватиме проведення місцевих референдумів, рішення яких матимуть обов’язковий характер, члени територіальної громади можуть брати участь у дорадчих формах вирішення

місцевих питань – місцевих ініціативах та громадських слуханнях із залученням депутатів місцевих рад.

За статтею 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «місцева ініціатива – це можливість жителям міста самостійно підготувати проект рішення, який обов'язково розглядається на сесії місцевої ради. Правова підстава: громадяни мають право винести на розгляд місцевої ради будь-яке питання, яке належить до компетенції ради» [160].

При цьому корисність залучення громадян до прийняття рішень, що входять до повноважень місцевого самоврядування, проявляється у тому, що пропонує депутатам місцевих рад найприйнятніші способи забезпечити публічність процесу ухвалення рішень. Одночасно отримання підтримки депутата місцевої ради сприяє більш швидкій реалізації місцевої ініціативи.

З огляду на важливість налагодження взаємної комунікації між членами територіальної громади та депутатами місцевої ради, доцільно під час звітування депутата місцевої ради окремо висвітлювати проблемні моменти впровадження місцевих ініціатив.

Громадські слухання – це специфічні збори, під час яких представники місцевих органів влади можуть почути думку громадськості щодо окремого рішення або заходу місцевої влади, а також запропонованої місцевої ініціативи. Громадські слухання можна розглядати як форум, який об'єднує окремих громадян, представників груп громадян та місцевих посадових осіб для обміну думками та інформацією щодо конкретного питання перед прийняттям рішення. Територіальна громада має право «проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, ставити питання та вносити пропозиції щодо вирішення проблем місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування» [160].

Закон надає право членам територіальної громади «під час слухань заслуховувати звіти депутатів відповідних рад про їхню роботу в цілому або стосовно їхньої участі у вирішенні якогось конкретного питання, а також порушувати проблеми та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування» [43, с. 18].

Разом з тим, вимоги щодо періодичності проведення громадських слухань є наразі недосконалими, адже відсутнє чіткє визначення суб'єкта скликання громадських слухань і не зрозумілим є суб'єкт, який визначає порядок денний громадських слухань. Загалом порядок організації громадських слухань має визначатися Статутом територіальної громади, який є актом локальної нормотворчості, або хотя б положенням про громадські слухання, у випадку відсутності Статуту. В деяких випадках положення про громадські слухання розробляється додатково до Статуту територіальної громади (наприклад, у місті Харкові), що також є можливим, варіантом унормування означеного питання. Варто погодитись з А. В. Кісловським, що «включення положень про різні форми місцевої демократії в якості додатків до статутів територіальних громад міст по-перше, підвищує якість статуту територіальної громади як кодифікованого акту, та по-друге, полегшує ознайомлення членів територіальної громади з тими формами безпосередньої демократії, до яких вони можуть вдаватись при реалізації свого конституційного права на участь в управлінні місцевими справами» [68, с. 188].

Треба зазначити, що на загальнодержавному рівні означені питання не врегульовані. Саме тому предмет, класифікація, строки, процедура громадських слухань, як форми безпосередньої демократії, повинні бути детально виписані у Статутах територіальних громад, або у відповідних положеннях до них. Враховуючи розвиток новітніх технологій і можливості використання органами місцевого самоврядування своїх офіційних інтернет-порталів, наразі досить активно відбувається процедура сповіщення

громадськості про заплановані громадські слухання на офіційних сайтах [41]. Це значно спрощує можливість громадськості долучитись до обговорення важливих питань, а депутату місцевої ради скоригувати своїх виборців у доступі до інформації та активного спілкування.

Загальні збори громадян за місцем проживання є ще однією формою участі членів територіальної громади разом із депутатами місцевої ради у вирішенні питань місцевого значення. Порядок проведення загальних зборів повинен визначатися Законом та Статутом територіальної громади, а рішення мають враховуватися органами місцевого самоврядування у їхній діяльності. Разом з тим на сьогодні в Україні відсутній окремий закон про загальні збори громадян, а питання щодо компетенції, порядку скликання і проведення загальних зборів та реалізації їхніх рішень регулюються достатньо недієвою і застарілою Постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року [154], яка була ухвалена ще до прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та чинної Конституції України.

Наразі, саме депутати місцевої ради повинні визначити, яким чином норма статті 8 Закону України «Про місцеве самоврядування» може реалізовуватись в територіальній громаді і за якою процедурою, для того, щоб місцеве життя не потонуло у хаосі стихійних зборів і щоб збори могли бути проведені навіть за умови відсутності згади щодо їхнього проведення міським (сільським, селищним) головою. Варто погодитись з І. В. Письменним та Н. А. Липовською, що «скликати збори може не лише міський голова, виконком чи орган самоорганізації населення, але й інші суб’єкти місцевого життя» [129].

Наприклад, відповідно до статт 26 Статуту територіальної громди міста Одеси загальні збори громадян за місцем проживання можуть бути скликані окрім місцевого голови, органів самоорганізації населення, об’єднань громадян та безпосередньо членів міської громади, ще і депутатами міської ради. «У разі, коли збори скликаються депутатами міської ради, органами

самоорганізації населення, об’єднаннями громадян та безпосередньо членами міської громади, вони не пізніше ніж за сім днів до їхнього проведення направляють до районної адміністрації та відповідного територіального органу внутрішніх справ письмове повідомлення, підписане ініціаторами зборів, в якому зазначається час, місце, попередній порядок денний, прізвища, імена, по-батькові, адреси місця проживання, контактні телефони ініціаторів зборів» [157].

Органи та посадові особи місцевого самоврядування проводять консультації з громадськістю з питань місцевого самоврядування за допомогою взаємодії через консультативні ради, робочі групи та інші консультативні форми.

При цьому, перераховані вище форми участі депутата місцевої ради у вирішенні питань місцевого значення є колегіальними, але чинним законодавством України передбачено досить суттєвий перелік індивідуальних організаційних форм діяльності депутата місцевої ради.

До таких організаційних форм діяльності депутатів місцевих рад відноситься реалізація представницьких повноважень, пов’язаних з виявленням потреб та запитів відповідної територіальної громади, а також сприяння у їхньому задоволенні. Серед них можна виділити здійснення планового та позапланового прийому виборців; організація та проведення зустрічей з виборцями за місцем їх проживання; комунікація із засобами масової інформації; участь в прес-конференціях; залучення громадян до створення неурядових організацій з метою розвитку територіальної громади, виконання доручень виборців, інформування та звітування тощо.

Перераховані організаційні форми діяльності виходять із загальної константи, закріпленої у частині 2 статті 49 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», за якою «депутат представляє інтереси всієї територіальної громади, має всю повноту прав, що забезпечують його

активну участь у діяльності ради та утворюваних нею органів, несе обов'язки перед виборцями, радою та її органами, виконує їх доручення» [167].

При цьому, депутат місцевої ради, насамперед, покликаний відстоювати інтереси відповідного виборчого округу. На законодавчому рівні конретизовано, що «депутат місцевої ради має право офіційно представляти виборців свого виборчого округу та інтереси територіальної громади в місцевих органах виконавчої влади, відповідних органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах і організаціях незалежно від форми власності з питань, що належать до відання органів місцевого самоврядування відповідного рівня» [167].

Однак передумовою представництва завжди є запит від членів територіальної громади, що виражається, здебільшого, під час прийому громадян депутатом місцевої ради.

Сутність та зміст роботи депутата у виборчому окрузі буде полягати, перш за все, у забезпеченні прав та свобод, а також законних інтересів свого виборчого округу. Для цього депутат: розглядає скарги та заяви громадян; вживає заходів до їх своєчасного, обґрунтованого вирішення; вивчає причини, які породжують скарги громадян і вносить пропозиції щодо їх усунення до органів місцевого самоврядування, до місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян; систематично веде прийом громадян.

Зв'язок депутата з виборцями – це його обов'язок. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» зобов'язує депутата підтримувати зв'язок з виборцями, висловлювати їх волю, інтереси. Для того, щоб знати ці інтереси, запити, побажання, він повинен добре знати свій виборчий округ [89, с. 39].

Така організаційна форма діяльності депутата місцевої ради як прийом громадян, фактично є виконанням обов'язку «визначити і оприлюднити дні, години та місце прийому виборців, інших громадян; вести регулярний, не рідше одного разу на місяць, прийом виборців, розглядати пропозиції,

звернення, заяви і скарги членів територіальної громади, вживати заходів щодо забезпечення їх оперативного вирішення» [167].

Незважаючи на імперативність цього припису, порядок прийому громадян депутатами місцевої ради регламентується в окремих адміністративно-територіальних одиницях рішеннями відповідної ради для спрощення та стандартизації, встановлення зрозумілих усім членам громади умов прийому, з установленням, як правило, попереднього запису на прийом. Діючим законодавством не встановлено періодичності і порядку проведення депутатом місцевої ради прийому громадян. Скоріше всього, депутат сам має визначити процедурні питання, пов'язані з прийомом громадян. Тобто в реалізації даної організаційної форми діяльності депутат місцевої ради володіє значною дискрецією. Саме депутат призначає і оголошує дні, час та місце прийому членів територіальної громади.

Однак, для забезпечення вчасної комунікації та захисту прав виборців з депутатами відповідних місцевих рад можна рекомендувати в Статутах чи Регламентах місцевих рад передбачати норму, яка б встановлювала періодичність і порядок проведення депутатом місцевої ради прийому громадян.

Під час прийому депутат вивчає громадську думку, виявляє потреби та проблеми виборців, роз'яснює населенню рішення представницького органу та акти органів державної влади.

Вивчення громадської думки, як форма роботи депутата місцевої ради, забезпечується лише при підтримці зв'язку з населенням виборчого округу. Тому, депутат має прислухатися до пропозицій громадян, вести прийом та вивчати громадську думку. Вивчення громадської думки надасть змоги депутату більш активно брати участь при вирішенні соціально-економічних, культурних та інших питань місцевого значення, керуючись при цьому громадською думкою та позицією.

Одним із способів вивчення громадської думки є консультації з громадськістю (відкрите громадське обговорення (консультації) проекту рішення, оприлюднення пропозиції щодо вирішення певного питання або опитування за для виявлення громадської думки з широким колом членів територіальної громади, яке проводить міська рада та її депутати для узгодження публічних та приватних інтересів). За проектом Закону України «Про публічні консультації» схваленому Верховною Радою України у першому читанні 5 березня 2021 року «публічні консультації проводяться у формі:

1) електронних консультацій шляхом оприлюднення консультаційного документа на онлайн-платформі для взаємодії з громадянами та інститутами громадянського суспільства та на офіційному веб-сайті суб'єкта владних повноважень для отримання пропозицій та/або відповідей на запитання;

2) публічного обговорення шляхом проведення публічних заходів (засідань за круглим столом, слухань, конференцій, фокус-груп, зустрічей, інтернет-, відеоконференцій тощо);

3) адресних консультацій шляхом надсилання заінтересованим сторонам консультаційного документа для з'ясування позиції заінтересованих сторін щодо суті проекту акта, зокрема у частині впливу на інтереси таких сторін» [174].

Таким чином, розширюються можливості залучення громадськості до діяльності депутатів місцевих рад.

Можна відзначити, що письмові заяви громадян є підставою депутатського запитання, запиту, звернення, скарги, пропозиції, та долучаються до них. Тобто є прямий зв'язок між цими організаційно-правовими формами діяльності депутата місцевої ради.

Депутатський запит – це форма контролю за діяльністю державних та інших органів і організацій, що здійснюється на сесіях [77, с. 130].

Запит – це організаційне звернення депутата чи групи депутатів до відповідних державних та посадових осіб, в якому міститься вимога надати раді відповідь по певному питанню [67, с. 26].

Відповідно до статті 21 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» депутатський запит – «це підтримана радою вимога депутата місцевої ради до посадових осіб ради і її органів, сільського, селищного, місцевого голови, керівників підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності, які розташовані або зареєстровані на відповідній території, а депутата міської ради (міста обласного значення), районної, обласної ради – також до голови місцевої державної адміністрації, його заступників, керівників відділів і управлінь з питань, які віднесені до відання ради» [167].

Варто звернути увагу, що статтею 22 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» передбачений порядок розгляду депутатського запиту, так, «депутатський запит може бути внесений депутатом місцевої ради або групою депутатів попередньо або на пленарному засіданні ради у письмовій чи усній формі. Запит підлягає включенню до порядку денного пленарного засідання ради. Депутатський запит обговорюється у разі необхідності на пленарному засіданні місцевої ради» [167].

Частиною 3 вищезазначеної статті Закону, визначено, що рада може зобов’язати відповідний орган подати у встановлений нею строк звіт про виконання рішення по запиту депутата місцевої ради.

Обов’язковим є те, що орган або посадова особа, до яких звернуто депутатський запит, зобов’язані у встановлений радою строк дати офіційну письмову відповідь на нього відповідній раді і депутату місцевої ради. Якщо запит з об’єктивних причин не може бути розглянуто у встановлений радою строк, то орган або посадова особа зобов’язані письмово повідомити раді та депутатові місцевої ради, який вніс запит, і запропонувати інший строк, який не повинен перевищувати один місяць з дня одержання запиту. Відповідь на запит у разі необхідності розглядається на пленарному засіданні ради.

За результатами розгляду відповіді на депутатський запит рада приймає відповідне рішення.

Важливо звернути увагу на строки розгляду депутатського запиту. Загалом це питання не визначено законодавчо. Строк має встановити рада (не більше 1 місяця здня отримання запиту), а в іншому випадку гарантій швидкого отримання відповіді на депутатський запит можна чекати довго.

Слід зазначити, що депутат місцевої ради для реалізації права на порушення питання перед органами і організаціями, що зачіпають інтереси виборців, звертається із відповідними депутатськими запитами, з метою реалізації відповідного права, тобто із одного права депутата породжується інше право, яке йому необхідно реалізовувати при здійсненні своїх повноважень.

На відміну від депутатського запиту депутатське звернення може подаватись депутатом одноособово, аде лише в письмовій формі, оформлений листом депутата. Термін розгояду депутатського звернення чітко встановлений і складає 10 днів, хоча і може бути подовжений до одного місяця).

Ю. Максименко вважає, що «законодавцю варто було би «підсилити» обсяг представницьких повноважень депутатів місцевих рад, надавши їм право звертатись до суду задля захисту інтересів як своїх виборців, так і своїх депутатських прав. У перспективі це питання можна було б вирішити шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [96, с. 179]. Однак, з цим важко погодитись, оскільки депутат місцевої ради може сприяти захисту інтересів членів територіальної громади, але для представницва у суді необхідна, як мінімум юридична освіта, а взагалі – наявність адвокатського свідоцтва, згідно чинного законодавства України, з одного боку, а з іншого – враховуючи те, що діяльність депутата місцевої ради здійснюється на громадських засадах, а судові процеси є

довготривалими і складними, реалізація пропонованого повноваження унеможливить використання інших організаційно-правових форм діяльності.

Контрольно-наглядовий характер мають форми організаційної діяльності депутата місцевої ради спрямовані на виконання пункт 3 частини 1 статті 11 Закону України «Про статус депутатів місцевої ради» визначено, що депутат «має право порушувати перед органами і організаціями, передбаченими пунктом 1 частини першої цієї статті, та їх посадовими особами, а також керівниками правоохоронних та контролюючих органів питання, що зачіпають інтереси виборців, та вимагати їх вирішення» [167].

Всі депутати місцевих ради, з отриманням депутатського мандату, повинні розглядати скарги, заяви та пропозицій громадян. Звичайно, депутат сприяє вирішенню питань, вказаних у перерахованих формах звернень, в межах своїх повноважень. Виявивши будь-яке порушення, депутат не вправі притягнути особу до юридичної відповідальності, але він зобов’язаний звернутися у відповідні інстанції з вимогою уникнення або ліквідації порушення.

У випадку, якщо розгляд конкретного звернення не входить в компетенцію депутата, останній зобов’язаний у доступній формі інформувати громадян про органи та посадових осіб, які в змозі в межах своїх повноважень розглянути відповідне звернення. На жаль, законодавством не встановлено терміну протягом якого депутат має розглянути заяву чи скаргу громадян. Доцільно було б передбачити на законодавчому рівні термін розгляду звернень громадян, а саме протягом місяця, що б в свою чергу сприяло б підвищенню рівня відповідальності депутатів перед громадянами свого виборчого округу.

Проте, найдієвішою формою представництва інтересів членів територіальної громади є виконання доручень виборців, які замінили існувавший раніше інститут наказу виборців депутатові. Доручення виборців дійсно є важливим елементом зв’язку виборців зі своїм депутатом. Так,

відповідно до статті 17 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», «виборці можуть давати своєму депутатові місцевої ради доручення на зборах під час його звітів чи зустрічей з питань, що випливають з потреб відповідного виборчого округу чи територіальної громади в цілому.

Доручення виборців має бути підтримане більшістю учасників зборів та не повинно суперечити законодавству України, а їх виконання має належати до відання місцевих рад та їх органів.

Доручення виборців доводяться депутатом місцевої ради до відома відповідної ради або її органів, які з урахуванням матеріальних, зокрема і фінансових, можливостей приймають відповідні рішення щодо їх реалізації. Рішення з цих питань доводяться до відома депутатів місцевої ради та територіальної громади.

Доручення виборців враховуються при розробці планів і програм економічного та соціального розвитку відповідної території, місцевих економічних програм, складанні бюджету, а також при підготовці рішень з інших питань.

Депутат місцевої ради бере участь в організації виконання доручень виборців як одноособово, так і в складі постійних і тимчасових комісій ради або в складі утвореної з цією метою депутатської групи, може залучати до їх виконання органи самоорганізації населення, а також виборців відповідного виборчого округу.

Депутат місцевої ради періодично інформує своїх виборців про результати розгляду радою та її виконавчими органами доручень виборців та особисту участь в організації їх виконання» [167].

Під дорученням виборців розуміється вказівка групи громадян щодо питань, які віднесені до відання ради та її органів. Ці дорученні формулюються під час звітів депутата чи під час зустрічей із виборцями. «Процес висловлення доручення – це одне з рішень, що ухвалюється під час зборів громадян. Такі збори можуть бути ініційовані самим депутатом

(наприклад звітна зустріч, зустрічі з трудовими колективами, мешканцями вулиці, будинку тощо) або проведені з ініціативи виборців. В цьому випадку ініціативна група громадян повинна запросити депутата (депутатів) на зустріч та сповістити, що ймовірне буде обговорюватись питання про надання доручення виборців» [222, с. 77].

Слід зазначити, що доручення виборців повинно бути реалістичним, відповідати законодавству та належати до компетенції ради, членом якої є депутат чи її органів (постійних та тимчасових контрольних комісій, інших комісій, виконавчого комітету, департаментів, управлінь, відділів). Крім того, підтримуємо позицію тих науковців, які пропонують внормувати питання «згоди на прийняття доручення».

Так, Регламент роботи Сумської обласної ради восьмого скликання у статті 20 унормовує всі питання стосовно такої форми реалізації депутатами відповідної ради своїх повноважен, як доручення виборців. Зокрема, «виборці можуть давати депутатові ради доручення на зборах, під час його звітів чи зустрічей з питань, що випливають із потреб мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Доручення виборців не повинні суперечити чинному законодавству України, а їх виконання має належати до відання Ради та її органів. Доручення виборців депутатові Ради має бути підтримане більшістю учасників їх зборів та оформлене протоколом. Доручення виборців, виконання яких потребує прийняття Радою рішення, фінансових або інших матеріальних витрат, доводяться депутатом Ради до відома Ради. Рада та її органи аналізують доручення виборців, які надані депутатам Ради, та з урахуванням матеріальних, у тому числі й фінансових, можливостей приймають відповідні рішення щодо їх реалізації. Рішення з цих питань доводяться до відома депутатів Ради та членів територіальних громад. Доручення виборців враховуються при розробці програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідної території, складання бюджету та при підготовці рішень Ради з інших питань. Депутат Ради бере

участь в організації виконання доручень виборців як одноосібно, так і в складі постійних, тимчасових контрольних та інших депутатських комісій Ради або в складі депутатської групи чи фракції Ради, може залучати до їх виконання органи самоорганізації населення, а також виборців відповідної території. Контроль за виконанням доручень виборців здійснюється Радою, її органами та депутатами Ради. Органи, які в межах своїх повноважень забезпечують реалізацію доручень виборців, один раз на рік інформують Раду про хід їх виконання. Депутат Ради періодично інформує своїх виборців про результати розгляду Радою доручень виборців та особисту участь в організації їх виконання» [180].

Аналіз приведеної процедурної характеристики доручення виборців дозволяє 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 частини діяльності депутатів, відповідальних органів публічної влади в процесі його виконання).

Важливо також пам’ятати, що депутату місцевої ради може бути надане доручення не лише виборців, але й місцевої влади та місцевого голови. Бажано, щоб це питання було внормовано на рівні регламента відповідної ради, позаяк на законодавчому рівні це питання не знайшло свого вирішення. «Доручення ради оформляються у вигляді відповідних рішень ради, що ухвалюються на її пленарних засіданнях. Рішення ради оприлюднюється та передається відповідному депутатові…. Доручення місцевого голови є особливою формою організації роботи ради. Воно може оформлятись у вигляді відповідного розпорядження місцевого голови або як протокольне доручення, що висловлюється головою під час пленарного засідання чи засідань органів ради. Таке доручення за своїм характером є виключно представницьким» [222, с. 79].

Цікавою є позиція стосовно того, що «незважаючи на те, що право на доручення виборців закріплене в законодавстві, від цього інструменту варто відмовлятися в майбутньому та поступово змінювати його практикою проведення публічних консультацій, які дають можливість громадськості та всім зацікавленим сторонам бути залученими до процесу формування місцевої політики та ухвалення рішень. Зокрема за допомогою публічних консультацій можна визначити, на які об'єкти місцевої інфраструктури потрібно спрямувати кошти та як їх можна покращити, щоб громада отримала від цього максимальну користь» [30].

Дійсно, 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 пріорітетні 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 обгрунтування; закріпити строк виконання доручення. Більше того, законодавством або відповідним актом місцевого самоврядування, необхідно зобов'язати депутата звітувати по виконанню доручення.

Окремо, слід закріпити у відповідному акті, що бюджетні кошти розподіляються пропорційно та рівномірно між усіма депутатами та відповідно округами, які представляють ці депутати.

Наступними індивідуальними організаційними формами діяльності депутата місцевої ради є інформування та звітування, які відрізняються за такими критеріями:

1) строком проведення (інформування – періодично, але не рідше одного разу на півріччя, звітування – не рідше одного разу на рік);

2) адресатом (інформування виборців (пункт 2 частини 1 статті 10 Закону України «Про статус депутата місцевої ради»), ради та її виконавчих органів (частина 6 статті 16 Закону України «Про статус депутата місцевої ради»), а звітування перед виборцями)

3) порядком (процедура інформування не регламентована і воно 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).

Прикметно, що предмет інформування та звітування збігається, до нього відносяться питання про:

виконання місцевого бюджету;

виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку;

виконання інших цільових програм;

розв'язання актуальних проблем життєдіяльності міської громади;

свою діяльність у попередні календарні періоди;

з інших питань місцевого значення.

Більше того, на вимогу зборів виборців за місцем проживання може бути проведений позачерговий звіт депутата. Такий обов'язок депутата обумовлений сутністю імперативного депутатського мандату, який передбачає «право виборців надавати депутатам обов'язкові для них накази і достроково відкликати своїх представників» [82, с. 502].

Враховуючи те, що депутати місцевої ради підзвітні виборцям та мають імперативний мандат, варто на законодавчому рівні закріпити можливість відкликання депутата лише за результатами його чергового або позачергового звітування, що з одного боку сприятиме прийняттю

справедливого рішення виборцями, а з іншого – забезпечить захист прав депутата та можливість бути почутим членами територіальної громади.

Слід погодитись з Г. І. Марченко, що законодавець повинен був визначити обов'язкову присутність представників ЗМІ на таких заходах та необхідність відеофіксації заходу [98]. Разом з тим, можливо доречним буде прописувати такі процедурні особливості в локальних нормативно-правових актах.

Таким чином, повноваження депутата у виборчому окрузі безпосередньо з населенням повинні не тільки забезпечувати законні інтереси громадян, а й допомагати громадянам в реалізації їх права та обов'язків, інформувати населення про різноманітні політичні, економічні та інші події державного рівня тощо.

Із урахуванням вищенаведеного, можливо дійти висновку, що депутат місцевої ради зобов'язаний здійснювати передбачені статтею 10 Закону України «Про статус депутата місцевої ради» обов'язки депутата місцевої ради у виборчому окрузі в повному обсязі з метою ефективного розвитку місцевого самоврядування. А якщо уникати виконання покладених на депутата обов'язків, тоді передбачено наслідки щодо процедури відкликання депутата місцевої ради, які діють на сьогоднішній день.

За результатами проведеного аналізу розвитку основних форм безпосередньої муніципальної демократії можна констатувати, що організаційні форми діяльності депутатів місцевих рад знаходяться з ними у постійному зв'язку і характеризуються паралельним взаємопов'язаним розвитком.

Отже, 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; адвокація прийняття рішень у

відповідній раді; 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 (моніторінг інтересів територіальних громад; застосування депутатського звернення, депутатського запиту, депутатського запитання).

2.2. Діяльність депутатів місцевих рад у раді

Враховуючи, що місцеве самоврядування – це складне, багатогранне та багатовекторне явище, процес розвитку і вдосконалення статусу депутата місцевих рад, насамперед, організаційних форм їх діяльності, складний і багатогранний. Безумовно, кожному напряму і виду діяльності у сфері місцевого самоврядування, притаманні свої особливості, однак, в силу внутрішньої єдності системи місцевого самоврядування, принципи, цілі, завдання, функції її суб'єктів мають багато спільного, що певною мірою і знаходить свій прояв в діяльності депутатів місцевих рад.

Означене втілюється саме під час діяльності депутата місцевої ради у раді під час сесії та в міжсесійний період. При цьому, частина 4 статті 19 Закону України «Про статус депутатів міської ради» визначено, що «порядок реалізації зазначених прав депутатів місцевих рад визначається цим законом, іншими законами України, які регулюють діяльність місцевих рад та їх органів, а також регламентом відповідної ради» [167].

Відповідно до частини 1 статті 19 Закону України «Про статус депутатів міської ради», «депутат місцевої ради користується правом ухвального голосу з усіх питань, що розглядаються на засіданнях ради та її органів, до складу яких він входить. Депутат місцевої ради набуває права ухвального голосу з моменту визнання його повноважень» [167].

Важливо відзначати, що дане право депутата реалізується на сесіях та засідання представницького органу місцевого самоврядування.

На думку Є. І. Колюшина, сесії місцевих представницьких органів – це їх пленарні засідання (загальні збори депутатів), об'єднаних єдиним порядком денним [77, с. 111].

В. Ф. Кузнєцова вважає, що сесія є основною організаційно-правовою формою діяльності ради, в роботі якої бере участь весь склад депутатів [89, с. 13].

С. А. Авакьян наголошує на тому, що сесія складається із засідань ради, а також проведених в період між пленарними, засідань постійних комісій (комітетів) ради [14, с. 101].

На думку В. Р. Барського, сесія є основною організаційно-правовою формою роботи представницького органу місцевого самоврядування. «На сесіях депутати місцевих рад користуються правом вирішального голосу і можуть реалізовувати найважливіші депутатські повноваження. результативність і оперативність розгляду питань, віднесених до компетенції місцевих рад, багато в чому залежать від ступеня досконалості правового регулю вання організації і проведення їх сесій» [21].

М. Корнієнко визначає сесію «основною формою прояву активності, життєдіяльності ради й вірно вказує, що у зв'язку з політизацією нашого суспільства давно минули ті часи, коли сесії збиралися лише для парадного схвалення заздалегідь підготовлених виконавчими органами рішень. Сьогодні сесії є аренами суперництва і співробітництва різних політичних

сил, представлених в радах. А тому питання проведення сесій рад, зокрема їх регламентні правила, набувають великої політичної ваги» [85, с. 124].

Саме під час сесії приймаються всі найважливіші рішення та нормативно-правові акти, які стосуються прав та свобод членів територіальної громади.

Прикметно, що сесія складається із засідань постійних комісій і пленарних засідань міської ради. Враховуючи зазначене, можна зробити висновок, що сесія являє собою сукупність пленарних засідань представницького органу місцевого самоврядування, а також засідань його комісій.

«Діяльність депутата в місцевій раді не може обмежуватися лише пленарними (загальними) засіданнями сесії. Як правило, кожний депутат ради зобов'язаний входити до складу однієї із постійних комісій» [140, с. 224].

На даних засіданнях як ради так і постійних комісій, депутатом місцевої ради реалізовується право ухвального голосу. Під час засідань депутат має право виражати свою думку і наділений правом ухвального голосу по всіх питаннях, які розглядаються безпосередньо радою. Взаємовідносини представницького органу і депутата є неоднозначними. З однієї сторони, місцева рада не може постійно визначати депутату напрями його діяльності. З іншого боку, депутат не є повністю самостійним суб'єктом і не може брати участь в роботі представницького органу на власний розсуд.

На засіданнях місцевої ради вирішуються важливі питання життєдіяльності територіальної громади. Так, статтею 18 Регламенту Херсонської міської ради також закріплюється, що «при голосуванні кожний депутат має один голос та віддає його за пропозицію або проти неї, або утримується при голосуванні. При цьому, депутат повинен особисто здійснювати своє право на голосування, а у випадку відсутності його під час проведення голосування, не має права віддати свій голос пізніше. У разі,

якщо зареєстрований на пленарному засіданні депутат залишає засідання, він не має права передавати свій голос. Голосування замість відсутнього депутата за допомогою його електронної картки не допускається. У разі порушення вимог особистого голосування депутатами при прийнятті рішення, за наявності беззаперечних доказів, головуючий зобов'язаний поставити відповідне рішення на негайне повторне голосування» [178].

У Регламенті Херсонської міської ради висловлюється таке поняття як «особисте голосування», яке передбачає право депутата проголосувати за те чи інше питання тільки один раз, за пропозицію або проти неї, або утриматись при голосуванні, також, якщо депутат відсутній під час проведення голосування, він не має право віддавати свій голос за будь яке питання.

Дане поняття відображається також в Законі Україні «Про місцеве самоврядування в Україні», де встановлено, що «кожний депутат місцевої ради у раді та її органах, до складу яких він входить, має один голос. Депутат місцевої ради, який не входить до складу відповідного органу ради, може брати участь у його роботі з правом дорадчого голосу» [161].

Частиною 6 статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» також передбачено право депутата ухвального голосу з усіх питань, які розглядаються на сесіях ради, а також на засіданнях постійної та інших комісій ради, до складу яких його обрано.

Аналізуючи як частину 1 статті 19 Закону України «Про статус депутатів міської ради», так і частиною 6 статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», законодавець виділяє право депутата ухвального голосу в органах ради, та в засіданнях постійної та інших комісій ради. Дана норма закону також закріплена, зокрема, в статті 17 Регламенту Херсонської міської ради.

Слід зазначити, що найчастіше в місцевих радах організовують комісії двох видів – функціональні і галузеві. До функціональних комісій відноять

такі комісії як: мандатна, з питань регламенту, депутатської етики, адміністративно-територіального устрою, відзначення нагородами, відзнаками, присвоєння почесних звань. В той же час галузевими комісіями визначають «комісію з питань соціально-економічного і культурного розвитку, бюджету, податків, фінансів і цін, планування та обліку, з питань управління комунальною власністю приватизації, зовнішньоекономічної діяльності, з питань екології, охорони навколишнього природного середовища, житлово-комунального господарства, регулювання земельних відносин, з питань охорони здоров'я, материнства, дитинства та соціального захисту населення, з питань освіти, науки, культури, молоді, сім'ї, фізкультури і спорту, з питань торговельного і побутового обслуговування, громадського харчування та захисту прав споживачів, з питань забезпечення законності, правопорядку, оборонної роботи, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо» [231, с. 61]

Рішенням Херсонської міської ради від 8 грудня 2015 року № 3 затверджено положення про постійні комісії міської ради VII скликання відповідно до якого, «постійні комісії міської ради є органами міської ради, що обираються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду й підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради» [130].

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» передбачає саме обов'язок депутата брати участь у роботі постійних комісій, але поки не буде реалізовано право депутата на вступ у будь-яку постійну комісію ради, обов'язок депутата щодо участі у роботі постійних комісій не буде реалізовано.

Відповідно до частини 1 статті 3 Положення про постійні комісії, «постійні комісії обираються міською радою, відповідно до заяв депутатів міської ради, поданих на ім'я місцевого голови, на строк її повноважень у складі голови і членів комісії. Депутат міської ради повинен входити до

складу однієї з постійних комісій, та не може бути членом двох постійних комісій міської ради одночасно» [130].

Тобто, даний обов'язок передбачається саме на тих депутатів, які виявили бажання реалізувати право на вступ у відповідні комісії депутатські, шляхом подачі заяви про вступ у постійну комісію, за яку потім голосують більшістю від загального складу ради.

І вже після прийняття рішення щодо вступ депутата у відповідну постійну комісію ради, у депутата породжуються обов'язок який встановлений частиною 2 статті 18, частиною 3, 5 статті 20 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».

Частиною 3 статті 20 Закону України «Про статус депутата місцевої ради» визначено, що «депутат місцевої ради зобов'язаний бути присутнім на пленарних засіданнях ради, засіданнях постійної комісії та інших органів ради, до складу яких він входить. У разі неможливості бути присутнім на засіданні депутат місцевої ради повідомляє про це особу, яка очолює відповідний орган» [167].

Частино 5 статті 20 встановлено, що у «разі пропуску депутатом протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, членом якої він є, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів відповідна рада може звернутися до виборців з пропозицією про відкликання такого депутата у встановленому законом порядку» [167].

Згідно із пунктом 5 статті 10 Положення про постійні комісії, пропуск депутатом міської ради протягом року більше половини засідань постійної комісії без поважних причин, невиконання ним рішень і доручень ради та її органів є підставою для виключення депутата міської ради зі складу комісії відповідним рішенням ради за пропозицією комісії, до складу якої він входить або депутатської фракції.

Як в Законі України «Про місцеве самоврядування в України», так і в Регламенті для депутата місцевої ради передбачено право дорадчого голосу.

В статті 32 Регламенту Херсонської міської ради сказано, що «депутати мають право брати участь у засіданнях постійних комісій, до складу яких вони не обрані, з правом дорадчого голосу» [178].

З цього приводу необхідно зазначити, що незважаючи на відсутність в чинному законодавстві України офіційного визначення поняття «право дорадчого голосу» цей термін є давно відомим у теорії конституційного права та застосовуваним у практиці роботи представницьких та інших колегіальних органів. Прийнято вважати, що участь з правом дорадчого голосу – це право брати у роботі якого-небудь органу участь з консультативними функціями. Особа, якій надано право участі з дорадчим голосом, має право брати участь в обговоренні питання, вносити пропозиції, висловлювати зауваження, заперечення, робити заяви тощо, але не має права голосу при прийнятті рішення з обговорюваного питання. Особа може брати участь у обговоренні питання з правом дорадчого голосу або за запрошенням відповідного органу, або в силу її офіційного статусу.

Слід зазначити, що «право дорадчого голосу стосується передусім депутатів, які не є членами постійної комісії. При цьому це можуть бути депутати будь-яких місцевих рад за територіальною належністю. Право на дорадчий голос може бути надано не лише депутатам. Таке повноваження, залежно від розвиненості демократичних ідей в конкретній раді, може надаватись міському голові, його заступникам, керівникам підприємств, установ, організацій тощо. Це своєрідне вшанування статусу особи. Суть цього права полягає у обов’язковому наданні певній особі слова для виступу перед голосуванням з конкретного питання, а також надання можливості цій особі проголосувати разом із членами колегіального органу. Зміст виступу та позиція при голосуванні такої особи заноситься до протоколу засідання.

Однак позиція при голосуванні не враховується при визначенні результатів (дорадчий голос). Це має певне процедурно-історичне значення» [44, с. 175].

Існує думка, що «від окремих форм депутатської діяльності варто відмовитись як таких, що не відповідають сучасним реаліям організації та функціонування публічної влади на місцях. Передусім це стосується участі депутата, з правом дорадчого голосу, у засіданнях інших місцевих рад та їхніх органів. Натомість право відвідування депутатом місцевої ради підприємств, установ і організацій має бути обмежене тільки тими суб'єктами, котрі є відповідальними перед радою та підзвітними їй» [117, с. 170-171].

Однак, з цим не можна погодитись, адже для такої участі депутата місцевої ради повинні бути підстави, наприклад спільні поректи територіальних громад і відповідний депутат буде представляти інтереси власної громади.

Слід враховувати, що право дорадчого голосу передусім спрямоване на вплив на колегіальний орган, є засобом донести свою думку, змінити позицію тощо. Отже, право дорадчого голосу задля уникнення непорозумінь має бути визначене у положенні про постійні комісії чи регламенті ради.

Рішенням Херсонської міської ради від 8 грудня 2015 року № 3 затверджено Положення про постійні комісії міської ради VII скликання (надалі – Положення) відповідно до якого «постійні комісії міської ради є органами міської ради, що обираються з числа її депутатів для вивчення, попереднього розгляду й підготовки питань, які належать до її відання, здійснення контролю за виконанням рішень ради».

Частиною 1, 2 статті 21 Положення регламентовано, що «за наслідками розгляду на засіданнях постійних комісій питань, визначених цим Положенням, комісії ухвалюють з кожного питання висновки і рекомендації. Висновки і рекомендації постійних комісій ухвалюються більшістю голосів

від загального складу комісії і підписуються головою комісії, а у разі його відсутності – заступником голови або секретарем комісії» [130].

Враховуючи наведене вище Положення, можливо дійти висновку, що і на засіданнях постійних комісій у депутата передбачено право ухвального голосу.

Верховною Радою України 26 листопада 2015 року був прийнятий Закон України «Про внесення зміни до статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо поіменних голосувань» № 842-VIII [148], яким було врегульовано питання забезпечення відкритого поіменного голосування депутатів місцевих рад.

При цьому, результати поіменного голосування підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» і розміщуються на офіційному веб-сайті місцевої ради у день голосування та є невід'ємною частиною протоколу сесії ради.

Наступною організаційною формою діяльності є участь у вирішенні кадрових питань, адже частина 2 статті 19 Закону України «Про статус депутатів міської ради» передбачено, що депутат місцевої ради має право обирати і бути обраний до органів відповідної ради.

Дане право закріплене в Конституції України, так частиною 1 статті 38 Основного Закону закріплено, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Таким чином, згідно з Конституцією та Законом України «Про статус депутатів міської ради», перше – це право обирати, а друге – це право бути обраним.

Тобто, право депутата щодо обрання з'являється з моменту отримання мандату депутата міської ради.

Право депутата бути обраним до органів відповідної ради передбачено Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування», де статтею 10, встановлено випадки обрання радою посадових осіб місцевого самоврядування.

Важливою також є норма статті 50 Закону України «Про місцеве самоврядування в України», де секретар ради обирається радою з числа її депутатів на строк повноважень ради за пропозицією відповідного сільського, селищного, місцевого голови, або за пропозицією депутатів у передбаченому законом випадку [160].

Слід звернути увагу на частину 9 статті 51 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка забороняє депутатам міської, селищної та сільської ради входити до складу виконавчого комітету відповідної ради. А оскільки згідно частини 3 цієї ж статті керівники виконавчих органів ради за посадою повинні входити до складу її виконкому, то ця норма закону фактично забороняє депутатам займати керівні посади у виконавчих органах цих рад. Додатково до цього, згідно частини 1 статті 7 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», забороняє керівникам органів виконавчої влади, які є депутатами місцевих рад, суміщати свою службову діяльність з роботою у виконавчих органах відповідних рад. Ці обмеження покликані забезпечити незалежності місцевих рад від своїх виконавчих органів та інших органів влади дозволяє їм приймати рішення, необхідні населенню та вільні від впливу з боку майбутніх виконавців. Вся ця ситуація потребує окремого аналізу на предмет її відповідності принципам місцевого самоврядування.

Усі ці обмеження дещо утискають права депутатів бути обраним. Стаття 38 Конституції України гарантує всім вільний доступ до державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, а також рівне право бути обраним. Ці права конкретизовані у виборчому законодавстві та законодавстві про державну службу і службу в органах місцевого самоврядування. Проте, детальний аналіз норм Конституції змушує визнати

можливість певних обмежень. Так, Конституція передбачає для громадян України тільки дві можливості, відповідні ситуації, що розглядаються: рівний доступ до служби в органах влади та вільну можливість бути обраним. Конституція України не передбачає вільного доступу до служби, так само як і рівного права бути обраним до окремих органів влади. Тобто, Конституція України не гарантує поєднання цих прав та не передбачає збереження рівних прав на службу після обрання.

Пунктом 2 частини 2 статті 19 Закону України «Про статус депутатів місцевої ради» передбачено, що депутат місцевої ради має право офіційно представляти виборців у відповідній раді та її органах.

Взагалі, в залежності від змісту повноважень депутата місцевої ради, що реалізуються ним під час роботи в раді можна виокремити такі організаційно-правові форми їхньої реалізації:

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) комунікативно-інформаційні (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).

Реалізація вищенаведених можливостей депутата місцевої ради передбачений главою 2 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», а також Регламентом Херсонської міської ради, що береться для ілюстрації їх конкретизації на локальному рівні. Фактично запропонований перелік визначає весь спектр діяльності депутата в раді.

Ціково, що статтею 1 Регламенту Херсонської міської ради визначено наступні поняття [178]:

доповідь – публічне виголошення промови;

виступ – повідомлення на певну тему;

запитання – звернення до доповідача з метою отримання роз'яснення по суті доповіді;

репліка – коротке висловлювання, зауваження одного співрозмовника іншому з нагоди чого-небудь; зауваження, висловлені з місця доповідачеві або виступаючому;

поправка – уточнення з урахуванням чого-небудь;

пропозиція – те, що пропонується до уваги того чи іншого виступаючого, вноситися на обговорення.

Всі ці терміни, мають не аби яке значення, та визначають ті форми діяльності в раді, які повинні використовуватись депутатом під час реалізації своїх прав передбачених законодавством.

Відповідно до статті 78 Регламенту Херсонської міської ради, «порядок денний та порядок розгляду питань, внесених до нього, затверджуються на початку пленарного засідання сесії шляхом голосування простою більшістю голосів від загального складу ради» [179].

Нормами Регламенту встановлено, що «голосування може проводитися як за кожною пропозицією про зміну порядку денного, так і за черговістю розгляду питань» [178]. Тому, право депутата місцевої ради на винесення пропозиції із зауваженнями до порядку денного засідань ради та її органів, порядку розгляду обговорюваних питань та їх суті закріплене як в Законі України «Про статус депутата місцевої ради» так і локальними актами самих органів місцевого самоврядування.

Відповідно до частини 4 статті 28 Регламенту, «кожен член постійної комісії має право вносити пропозиції до порядку денного засідання постійної комісії за два дні до засідання, подавши їх особисто голові комісії або до відділу забезпечення депутатської діяльності Херсонської міської ради» [179].

Дане право також передбачено в Положенні про постійні комісії Херсонської міської ради. Так статтею 14 встановлено що «пропозиції з питань для розгляду постійною комісією міської ради можуть вноситися депутатами зі складу комісії, міським головою, міською радою та її виконавчими органами, секретарем міської ради, депутатськими групами та фракціями. Перелік основних питань, що вносяться на розгляд постійних комісій, формується, як правило, на основі плану, затвердженого міською радою, за дорученням міської ради, секретаря міської ради або за власної ініціативи. Перелік поточних, організаційних та інших питань, що вносяться на розгляд постійних комісій, визначається планом роботи комісії і

формується перед засіданням комісії у міру їх надходження з джерел, визначених цим Положенням і Регламентом міської ради VII скликання» [130].

Частиною 1 статті 23 Закону України «Про статус депутатів місцевих ради» врахована така норма, що «пропозиції і зауваження, висловлені депутатами місцевої ради на сесіях ради або передані в письмовій формі головуючому на її пленарних засіданнях,розглядаються радою або за її дорученням постійними комісіями ради чи надсилаються на розгляд підзвітним і підконтрольним органам та посадовим особам місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівникам відповідних підприємств,установ, організацій незалежно від форми власності, які зобов'язані розглянути ці пропозиції і зауваження у строки, встановлені радою,і про результати розгляду повідомити безпосередньо депутатів місцевої ради,які внесли пропозиції чи висловили зауваження, а також відповідну раду» [167].

Дана норма знайшла своє відображення і у Регламенті Херсонської міської ради, так статтею 57 Регламенту визначено, що «пропозиції щодо скликання сесії міської ради у позачерговому порядку подаються міському голові секретарем міської ради, головою постійної комісії, однією третиною депутатів міської ради від її складу, заступниками місцевого голови з питань діяльності виконавчих органів ради у письмовому вигляді, із зазначенням питань, для розгляду яких пропонується скликати сесію, і обґрунтуванням необхідності її скликання» [178].

У статті 63 Регламенту передбачено, що «пропозиції щодо питань та проектів рішень на розгляд міської ради вносяться міським головою, постійними комісіями ради, депутатами, виконавчим комітетом, загальними зборами громадян та у порядку місцевої ініціативи відповідно до Статуту територіальної громади міста. Пропозиції щодо прийняття рішень, які відповідно до закону є регуляторними актами, вносяться з урахуванням

вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Підготовка питань та проектів рішень на розгляд сесії міської ради здійснюється депутатами, постійними комісіями, виконавчими органами міської ради (далі – суб'єкти подання) та координаційною радою. Для підготовки питань міська рада може утворювати підготовчі комісії, із залученням спеціалістів, учених і представників громадськості» [178].

Статтею 75 Регламенту встановлено, що «на пленарному засіданні сесії міської ради головуючий перед голосуванням за кожним проектом рішення оголошує висновки координаційної ради та запитує раду про наявність пропозицій чи поправок до проекту. У випадку наявності пропозицій чи поправок, проект ставиться на голосування за основу, після чого розглядаються подані пропозиції чи поправки та проводиться голосування в цілому. Поправки до проекту рішення, які виникли в процесі обговорення на пленарному засіданні, надаються головуючому в письмовій або усній формі, якщо це доступно для викладення усної пропозиції при постановці її головуючим на голосування. Проект регуляторного акта на пленарному засіданні сесії міської ради представляється відповідно до норм Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [178].

Статтями 79, 80 Регламенту закріплено, що «голосування може проводитися як за кожною пропозицією про зміну порядку денного, так і за черговістю розгляду питань. Порядок денний пленарного засідання вважається прийнятим, якщо за це проголосувала більшість від загального складу ради.

До порядку денного до його затвердження у виняткових випадках можуть бути включені, за пропозицією місцевого голови, секретаря міської ради, фракцій, груп та постійних комісій, окремих депутатів, інші питання, за умови якщо:

для прийняття рішення з цих питань не треба додаткових інформаційних матеріалів та не передбачених бюджетом фінансових витрат;

підтверджується наявність у депутатів усіх необхідних для розгляду цього питання матеріалів;

питання потребує негайного вирішення (при цьому проект рішення, у разі потреби, готується спеціально обраною редакційною комісією і розповсюджується нею серед депутатів у ході пленарного засідання сесії)» [178].

Кожна з таких пропозицій ставиться на голосування і вважається прийнятою, якщо за неї проголосувала більшість від загального складу ради.

З метою реалізації вищенаведених прав депутата місцевої ради, в Регламенті статтею 92 визначено, що «для виступів, оголошень, заяв, питань депутати повинні використовувати мікрофони, розташовані на пультах для голосування, а запрошені – мікрофони, що встановлені в залі. Перед початком виступу депутат зобов’язаний назвати себе.

Виступаючий на сесії не повинен відхилятися від теми обговорення, використовувати некоректні вислови, закликати до незаконних і насильницьких дій. Головуючий у цих випадках повинен попередити виступаючого. Після повторного попередження виступаючий позбавляється слова.

Вказаним особам слово для повторного виступу з обговорюваного питання не надається, якщо інше рішення не буде прийняте більшістю від присутніх на сесії депутатів» [178].

Частиною 1, 2 статті 95 Регламенту встановлено, що «у разі коли депутат, промовець не володіє українською мовою, він має право виступати іншою, зрозумілою для депутатів мовою. Пленарні засідання міської ради протоколюються. Протоколи сесії ради є відкритими та оприлюднюються на офіційному сайті Херсонської міської ради та її виконавчих органів і

надаються на запит відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» [178].

У статті 98 Регламенту визначено наступне, «пропозиція про таємне або поіменне голосування виноситься на розгляд депутатів, якщо на його проведенні наполягають депутат, постійна комісія, депутатська група, фракція. Таємне або поіменне голосування проводиться, якщо за цю пропозицію проголосувало не менше однієї третини від загального складу міської ради. Голосування стосовно процедури голосування проводиться у відкритому режимі, за допомогою електронної системи голосування, а у випадку виходу її з ладу – шляхом підняття рук. Пропозиція про проведення таємного голосування в звичайному режимі голосується у таємному режимі за допомогою електронної системи. Результати відкритого та поіменного голосування оприлюднюються на сайті Херсонської міської ради та її виконавчих органів.

Кожна поправка, доповнення, зміни, пропозиція, що виникла у депутатів під час обговорення питання на пленарному засіданні, надаються, як правило, у письмовій формі до секретаріату, обговорюються і вносяться на голосування окремо, якщо на цьому наполягає депутат. Зазначена поправка може бути усною, якщо на це погоджується більшість депутатів від присутніх на сесії» [178].

Також обов’язковим є те, що під час здійснення даного права депутата, необхідно додержуватись норми статті 112 Регламенту, яка передбачає, що, під час пленарного засідання депутати не повинні заважати промовцям і слухачам діями, які перешкоджають викладенню або сприйняттю виступу (вигуками, оплесками, вставанням, блокуванням мікрофонів тощо).

Тобто, діяльність депутата безпосередньо пов’язана з проблемами депутатської етики та культури в цілому.

Досить великого значення набувають етичні норми, дотримання яких є необхідним для тих, хто претендує на депутатський мандат і потім здійснює

депутатські повноваження. Сукупність таких норм або правил являє собою «депутатську етику» або «етику депутатської діяльності» [141, с. 71-72]. «Етична інфраструктура депутатської діяльності як сукупність засобів, що використовуються для коригування неналежної і заохочення належної поведінки депутатів, сприяє широкому впровадженню етики в управлінську практику, забезпечує обставини, які мотивують представників влади на дотримання етичних стандартів та вияв етичної чутливості у своїй діяльності» [32].

Депутат місцевої ради під час здійснення своїх функцій та повноважень зобов'язаний дотримуватися загально етичних норм та правил поведінки. Такі приписи містяться в статті 8 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад». А саме, «депутат повинен не допускати образливих висловлювань, не використовувати у публічних виступах недостовірні або неперевірені відомості стосовно органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій, їх керівників та інших посадових чи службових осіб, депутатських груп, фракцій, окремих депутатів місцевих рад» [167].

«Нормами депутатської етики доцільно було б передбачити регламентацію виступів депутатів під час сесійних засідань та засідань органів ради, а саме виступів по суті питання, яке виноситься на обговорення, тобто дотримання етикету дискусій. Етикет дискусій не дозволяє виражати сумніви у мотивах, якими керується той чи інший виступаючий. Іншими словами, в разі не згоди, критикувати слід не виступаючого, а його пропозиції і точку зору, які і складають суть дискусій» [185, с. 135].

Положення або Правила етики для депутатів місцевої ради повинні слугувати для узагальнення етичних норм та правил службової поведінки для депутатів місцевої ради, яких вони повинні дотримуватись під час виконання своїх повноважень. Метою цих правил є підвищення рівня довіри громадян

до депутатів місцевої ради, покращення персональної відповідальності за належне виконання обов'язків депутата.

Відповідно до п. 2.7. Регламенту Одеської обласної ради VIII скликання «для спільної роботи по здійсненню депутатських повноважень депутати можуть на основі їх взаємної згоди об'єднуватися в депутатські групи за спільністю проблем, які вони вирішують, за єдністю територій або іншими ознаками. До складу депутатської групи повинно входити не менш як 5 депутатів. Депутатську групу очолює її голова, який обирається на зборах депутатів, що виявили бажання увійти до складу цієї депутатської групи» [157].

При цьому «повноваження депутатських груп є похідними від повноважень депутата, передбачених Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» [167], а «членство депутата в депутатській групі не звільняє його від персональної відповідальності за здійснення своїх депутатських повноважень» [167]. Саме депутатською групою визначається мета створення депутатської групи, питання організації її діяльності, умови вступу до неї та порядок виключення депутата зі складу депутатської групи.

Утворення депутатської групи є можим «у будь-який час протягом строку повноважень обласної ради даного скликання відповідно до вимог Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» за рішенням зборів депутатів, які виявили бажання увійти до її складу» [167].

Депутатська група не може утворюватися для захисту приватних, комерційних чи релігійних інтересів, а її діяльність розпочинається після її реєстрації обласною радою.

Таким чином, можна констатувати, що законодавець «наділив місцеві ради повноваженнями визначати в регламентах правила об'єднання депутатів у депутатські групи та фракції, порядок їхнього створення та діяльності» [235].

Враховуючи активний рух до відкритості публічної влади, слід в обов'язковому порядку на офіційному сайті ради розміщувати інформацію про діяльність депутатських груп та фракцій, їхні позиції, заяви, проекти рішень, інша інформація. На сайті ради також оприлюднюється інформація про входження депутатів до груп та фракцій і їхню роботу в цих об'єднаннях.

«Зареєстрована депутатська група та/або фракція мають право на об'єднання з іншими депутатськими групами/фракціями для утворення блоку опозиції чи блоку більшості. Блоком опозиції вважається об'єднання депутатських груп/фракцій, якщо загальна кількість депутатів утвореного блоку не перевищує 1/3 від загального складу ради. Блоком більшості вважається об'єднання депутатських груп/ фракцій, якщо загальна кількість депутатів утвореного блоку становить більшість депутатів від загального складу ради. Утворені блоки опозиції та блоки більшості реєструються секретаріатом ради і з моменту реєстрації користуються правами депутатських прав і фракцій спільно (у відповідному блоці), без надання окремих прав депутатської групи/ фракції депутатським групам/фракціям, які увійшли до складу блоку опозиції та блоку більшості» [235].

Ступінь демократичності місцевої ради визначається її здатністю чути кожного депутата. Тому вкрай важливими є форми та процедури для діяльності політичної меншості (опозиції) у складі відповідної місцевої ради. Це дозволяє сформувати позитивний клімат у раді, на практиці втілювати принципи взаємоповаги та запобігати конфліктним ситуаціям. До регламенту відповідної місцевої ради, наприклад, можна включити такі організаційно-функціональні права депутатів, що відносяться до політичної меншості «опозиції»:

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.

Виокремлені права депутатів місцевих рад, що відносяться до політичної меншості, дозволять посилити контрольні форми діяльності та можливість запропонувати альтернативні способи вирішення місцевих проблем.

Таким чином, можна констатувати, що діяльність депутата місцевої ради в самій раді має достатньо розлогий перелік можливих форм діяльності, як індивідуальних, так і колективних, зокрема, при роботі у групах.

2.3. Інноваційні форми роботи депутатів місцевих рад з виборцями

Побудова нової моделі статусу депутатів місцевих рад і форм їхньої діяльності, яка б відповідала сучасним потребам жителів сіл, селищ, міст і викликам, які постають перед територіальними громадами нині, є одним із найважливіших напрямів муніципальної та адміністративної реформи. Будь-які зміни законодавства, розмежування функцій і повноважень, удосконалення структури органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади залишаться на папері, якщо не будуть підкріпленими діями депутатів місцевих рад, їхнім професійним і відповідальним ставленням до своїх обов'язків.

У статті 10 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» йде мова про те, що «депутат місцевої ради зобов'язаний підтримувати зв'язок з виборцями відповідної територіальної громади, трудовими колективами та громадськими організаціями, які висунули його кандидатом у депутати місцевого ради; не рідше одного разу за півроку повідомити виборців про

роботу місцевого ради та його органів, про виконання планів і програм економічного та соціального розвитку, інших місцевих програм, місцевого бюджету, рішень ради та розпоряджень виборців; приймати участь у громадських слуханнях з питань, що стосуються його виборчого округу»[167].

Успішна робота депутата можлива лише в тому випадку, якщо він спирається на маси, добре знає своїх виборців, їх потреби і запити. Тому важливе значення набувають різні форми зв'язків депутатів зі своїми виборцями.

Сучасна модель статусу депутатів місцевих рад і форм їхньої діяльності має бути інноваційною, конкурентоздатною та престижною, орієнтованою на результативну діяльність щодо вирішення питань місцевого значення, на забезпечення виконання повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, має не лише активно взаємодіяти з інститутами громадянського суспільства та демократичної держави, а й спиратися на сучасні інформаційні й електоральні технології.

Процеси державотворення в Україні вимагають значного підвищення ролі й ефективності діяльності депутатів місцевих рад — представників інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу.

Тому загальною тенденцією розвитку статусу депутата місцевих рад, насамперед організаційних форм їхньої діяльності, у сучасних умовах має стати всебічна модернізація всієї системи місцевого самоврядування, розгортання муніципальної реформи в усіх напрямах: політичному, економічному, соціальному, організаційному, функціональному, інформаційному та інших, а також підвищення ролі людського чинника у процесі вирішення питань державного та місцевого значення тощо.

Не викликає сумнівів, що місцеве самоврядування не може бути й не повинне бути заформалізованим, роль держави повинна мати вияв не в штучному інспіруванні місцевого самоврядування, формальному його

декларуванні, а в перманентній «партнерській» його підтримці у вирішенні суспільно значущих справ. Система місцевого самоврядування повинна стати породженням суспільно-політичної творчості населення, з одного боку, та цілеспрямованих зусиль і підтримки держави — з іншого.

Розвиток статусу депутата місцевих рад і вдосконалення механізму їх організації та функціонування зумовлюється внутрішніми й зовнішніми, об'єктивними та суб'єктивними чинниками. Вагоме значення належить внутрішнім об'єктивним чинникам (політичним, економічним, соціальним тощо). Однак найбільше значення в розвитку муніципальних відносин за участю депутатів місцевих рад має подальше зміцнення основ діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, зокрема правових, організаційних, фінансових, матеріально-технічних, наукових, а також формування на базі цього вивіреної державної політики у сфері статусу депутатів місцевих рад.

Але насамперед ідеться про інноваційні чинники, зокрема, всебічне залучення сучасних інноваційних технологій, новітній інструментів у діяльність місцевих рад та їхніх депутатів. Інновації, зокрема й у сфері муніципального права та місцевого самоврядування, є загальносвітовим трендом. Як свідчить зарубіжний досвід, розвиток місцевого самоврядування, підвищення його ролі в становленні та розвитку державності вимагає продуманих і рішучих дій, у процесі здійснення яких усі заплановані заходи щодо розвитку досліджуваної інституції матимуть не тільки науково обґрунтований і виважений характер, але й характер стратегічного випередження. Сьогодні ключовими цілями розвитку громадянського суспільства та демократичної державності є інституційна модернізація місцевого самоврядування з метою реалізації демократичних принципів, закріплених у Конституції через соціальний дизайн механізмів взаємодії держави, муніципальної влади та суспільства.

Визначаючи змістове навантаження категорії «інновація», треба звернутись до доктринального конституювання інноваційної термінології,

зважаючи, що на початковому етапі вона походить з економічної теорії. Сучасна економічна наука виробила кілька підходів до визначення категорії «інновація». Наприклад, деякі вчені позначають її як діяльнісно-динамічний, відповідно до якого інновація визначається як «творчий процес реалізації ідеї, що отримала втілення у вигляді нового товару, послуги, технології, форми організації, методу управління» [121, с. 8]; «об'єкт, упроваджений у виробництво чи інші сфери діяльності людини внаслідок проведеного наукового дослідження чи відкриття» [78]; «процес нововведень на підставі науково-дослідницьких і дослідно-конструкторських розробок нового продукту за допомогою трансформації ідей у дослідні зразки та наступного впровадження до повсякденного життя виробників і споживачів» [186, с. 93].

Щодо юриспруденції, зокрема і науки муніципального права та теорії місцевого самоврядування [99; 128; 216], то сьогодні не має чіткої нормативно визначеної дефінітивної визначеності щодо правової категорії «інновація», хоча це є суттєвою прогалиною. Інноваційний процес, зокрема, у механізмі організації та функціонування місцевого самоврядування полягає в перетворенні наукового знання в інновацію, яку можна уявити як послідовний ланцюг подій від ідеї до кінцевого продукту у вигляді новітніх форм організації місцевого самоврядування, забезпечення муніципальних прав людини, вдосконалення технології муніципального нормотворчого процесу, розвитку муніципальної безпосередньої та представ-ницької демократії тощо.

Сам же процес створення та застосування новітніх інноваційних технологій у процесі організації та функціонування місцевого самоврядування, зокрема й депутатів місцевих рад, починається з фундаментальних досліджень, основною метою яких є розкриття якісно оновлених суспільно значущих зв'язків між явищами соціальної дійсності, пізнання закономірностей розвитку та перспективних напрямів демократизації муніципальної влади та управління. Наступним етапом

інноваційного процесу є праксеологічні дослідження, спрямованість яких полягає в досліджені шляхів практичного застосування відкритих раніше явищ і процесів.

Глобалізація, відкрите суспільство, сучасні умови сталого розвитку, ринкова економіка, муніципальний і фінансовий менеджмент, ефективні муніципальні послуги нині є неможливими без інформаційних технологій, телекомунікації та всього того, що називають кіберпростором, що активно розбудовується за часів становлення інформаційного суспільства. Поширення телекомунікаційних технологій і проникнення їх в усі сфери життєдіяльності суспільства створюють технологічні передумови для розвитку громадянського суспільства за рахунок реального забезпечення, зокрема, й муніципальних прав людини на вільний і оперативний доступ до ін-формаційних ресурсів.

Зокрема, одним з інноваційних елементів механізму організації та функціонування місцевого самоврядування є поступове впровадження електронного урядування в Україні, яке, власне, є результатом інтелектуальної діяльності, що отримала реалізацію у вигляді вдосконалення управління на державному та місцевому рівнях.

Звертаючись до історії, треба зазначити, що наприкінці XX століття розвиток інформаційних технологій призвів до нової форми спілкування з державою – так званого «електронного уряду». Електронний уряд – це спосіб організації публічної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування органів публічної влади в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій.

Саме поняття «електронного уряду» з’явилося на початку 90-х років минулого століття, але реалізовуватися ж практично воно почало тільки наприкінці 90-х років. Першим у світі ідею урядового порталу реалізував Сінгапур. Він став першою країною, де у 1999 році було створено

масштабний урядовий портал eCitizen Centre (www.ecitizen.gov.sg). Урядовий портал країни не тільки почав надавати інформаційні послуги, але й дав змогу отримати деякі державні послуги, для яких раніше населення було змушене відвідувати різні міністерства та відомства. Портал підтримує кілька розділів: бізнес, оборона, освіта, зайнятість, охорона здоров'я, житло, правопорядок та інше. Кожна державна установа відповідає за свій сектор.

Законодавча система США пішла далі за всіх у процедурному підході до фіксації змін у житті суспільства, тому не дивно, що саме ця держава стала однією з перших у розробленні систем електронного уряду. Ще у лютому 1997 року американська адміністрація виступила з ініціативою «Удосконалення урядової діяльності через нові технології», а у 2000 році стартував проект FirstGov, що об'єднав близько 20 000 сайтів державних органів різних рівнів. Проект здійснювався в кілька етапів: до 2002 року проводилися нескладні операції (наприклад, оформлення водійських ліцензій, заповнення деяких електронних документів), з 2002 по 2005 рік – створювався єдиний сайт електронного уряду, що дав можливість американцям спілкуватися в Інтернеті як із представниками федерального уряду, так і з органами урядування штатів і міст.

Важливим кроком в США стло прийняття в 2002 році Закону США «Про електронний уряд» (E-Government Act of 2002). Закон визначав електроне урядування як «використання урядом заснованих на технології «веб» інтернетзастосунків та інших інформаційних технологій у поєднанні з процесами реалізації цих технологій для наступних цілей: а) розширити доступ і забезпечити надання урядової інформації і державних послуг для суспільства, організацій та державних структур; б) забезпечити поліпшення в діяльності уряду, включаючи підвищення результативності, економічності, якості державних послуг і реформування» [9].

Європейський Союз не залишався осторонь від подій інформаційно-технологічних перетворень. У 1994 році європейський комісар у справах внутрішнього ринку та промисловості Мартін Бангеманн представив

доповідь «Європа і глобальне інформаційне суспільство» (Recommendations to the European Council «Europe and the global information society»), підготовлену Групою високого рівня з інформаційного суспільства [3]. Цей документ, крім загальних закликів до координації політики європейських держав в інформаційній сфері, акцентування уваги на стимулюючій ролі електронних технологій для зростання економіки і інших переваг інформаційного суспільства, містив також вказівки, чи застосовуються електронні технології в діяльності органів публічної влади.

Логічним продовженням заходів розвитку інформаційного суспільства та становлення електронного урядування в Європі була представлена Європейською комісією у грудні 1999 року та схвалена Європейською Радою на засіданні в Лісабоні 23-24 березня 2000 р ініціатива «еЄвропа. Інформаційне суспільство для всіх» (eEurope: an information society for all) і наступні документи, прийняті в розвиток зазначеної ініціативи. Окремим розділом в означеносу документі є «Уряд онлайн», в якому визначаються основні напрями використання мережі Інтернет в політико-адміністративному управлінні. Основний акцент був зроблено на наданні громадянам доступу до інформації про діяльність владних структур, наданні державних послуг в електронній формі та організації каналів електронної взаємодії між владою та державними інститутами для забезпечення «зворотнього зв'язку» від суспільства за різними міждержавним ініціативам [7].

У своїй першій доповіді «Benchmarking E-government: A Global Perspective (UNDESA/ASPA) 2001», присвяченій електронному урядуванню, ООН визначила електронний уряд як «використання інформаціонно-коммунікаціонних технологій в державному секторі» роблячи при цьому уточнення, що для цілей даної доповіді під електронним урядом розуміється «застосування мережі Інтернет для надання урядової інформації і державних послуг громадянам» [4].

Для оптимізації та розвитку електронного урядування на місцевому рівні прийнято Концепцію належного врядування, яку було викладено в Європейській стратегії інновацій і належного врядування на місцевому рівні, що здобула підтримку на 15-ій Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (м. Валенсія, 15–16 жовтня 2007 року) та була затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 році [29].

З метою імплементації Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні та спрощення розуміння цих принципів у межах реалізації проекту «Прозора Україна» було запропоновано виділити шість основних принципів, які, безумовно, міститимуть вимоги інших. Система належного врядування, передусім, передбачає реалізацію в управління таких принципів: прозорість, нетерпимість до корупції, залучення громадян, передба-чуваність, фаховість, підзвітність [1].

У трактуванні Світового банку електронне урядування представляє собою «використання державними органами інформаційних технологій, які можуть трансформувати їх взаємини з громадянами, комерційними організаціями та іншими державними органами для різних цілей, включаючи: надання державних послуг, поліпшення взаємин з бізнесом, наділення громадян великими можливостями впливати на владу через доступ до інформації, а також більш економічне державне управління» [11].

Разом з тим, в спеціальних дослідженнях Світового банку фіксується, що, «незважаючи на можливості електронного урядування сприяти підвищенню ефективності адміністративних процесів в державному секторі, зазначені можливості значною мірою обумовлені рівнем економічного розвитку, людським капіталом і якістю інститутів» [6]. Також звертається увага на «слабкий зв’язок між впровадженням механізмів електронного урядування і зниженням рівня корупції, що пояснюється достатніми можливостями чиновників взаємодіяти в обхід електронних технологій. У числі потенційних ризиків становлення електронного урядування Всесвітній

банк звертає увагу на надмірну амбітність і масштаб змін, брак політичної волі, нездатність проектувати і реалізовувати рішення в даній сфері, а також нерозуміння необхідності одночасного проведення адміністративних реформ» [10].

На просторі колишнього СРСР першими впроваджувати електронне урядування почали країни Балтії – Естонія та Латвія.

Створення «електронного уряду» Естонії відбувалось в рамках проекту «Стрибок тигра», який полягав в активному інвестуванні коштів у розвиток комп'ютерної та мережевої інфраструктури. В рамках реалізації цього проекту ще у 2000 р уряд Естонії перейшло до безпаперових засідань Кабінету міністрів, користуючись електронною мережею документації в Інтернеті. У жовтні 2005 р жителі Естонії вперше в світі змогли брати участь у виборах органів місцевих самоврядувань за допомогою Інтернету, не виходячи з дому. У 2007 р Естонія стала першою в світі країною, що надала своїм виборцям можливість голосувати за допомогою Інтернету на парламентських виборах. На парламентських виборах 2011 року через Інтернет проголосувало 15,4% виборців [188].

У пострадянських країнах на кінець XX століття реалізуються різні проекти, які становлять основу «електронного уряду»: удосконалюється телекомунікаційна інфраструктура, починається широке вживання корпоративних систем у митній, фінансовій, податковій сферах; формуються різні електронні реєстри, кадастри [108].

На формування та розвиток інфор-маційного суспільства й електронного урядування в Україні мали вплив прийняті Закони України: «Про Національну програму інформатизації» [165], «Про електронні документи та електронний документообіг» [152], «Про електронний цифровий підпис» [151], «Про захист інформації в інформаційно-телекомуні-каційних системах» [159], «Про доступ до публічної інформації» [150], «Про захист персональних даних» [160] та інші, низка актів Уряду, які започаткували формування нормативно-правової бази інформатизації, а саме побудову:

телекомунікаційної системи, системи національних інформаційних ресурсів, інформатизацію стратегічних напрямів розвитку економіки, безпеки та оборони, соціальної сфери тощо, а також сукупність інших нормативно-правових актів, спрямованих на конкретизацію та деталізацію вищевказаних законів як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях.

Варто зазначити, що свого часу Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію розвитку електронного урядування в Україні, яка визначала головні цілі, пріоритетні напрями та заходи розвитку до 2020 року. Відповідне розпорядження Уряд прийняв на засіданні 20 вересня 2017 року. За останні два роки Україна піднялась на 25 позицій у світовому рейтингу е-урядування, на 45 позицій і на 30 позицій – у рейтингах відкритих даних. Подальший стрімкий розвиток можливий лише за умови застосування революційних підходів і найбільш перспективних технологій, що, власне, передбачено проектом Концепції [173].

В Концепції зазначалось, що «ефективне впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у систему суспільно-політичних відносин значно розширює можливості громадян щодо їхньої участі в процесах державного управління та впливу на прийняття управлінських рішень, створює умови для формування якісно нового рівня взаємодії органів влади та громадян. З урахуванням переваг електронних інструментів залучення громадян до процесів управління основними заходами із забезпечення розвитку електронного урядування в Україні за цим напрямом є такі: розвиток інституту електронних звернень та електронних петицій; розвиток інструментів «відкритий бюджет», «громадський бюджет», он-лайн обговорення проектів нормативно-правових актів та інших інструментів участі громадян у прийнятті управлінських рішень; запровадження електронних форм зворотного зв’язку на офіційних веб-сайтах органів влади, зокрема тематичних, для отримання якісного зворотного зв’язку з різних питань; широке залучення громадських об’єднань і профільних асоціацій до планування розвитку та моніторингу стану розвитку електронного

урядування; стимулювання використання електронних інструментів залучення громадян і підтримка громадських ініціатив у сфері електронного урядування» [173].

Загалом «застосування сучасних інноваційних підходів, методологій та технологій (у тому числі Інтернету речей, хмарної інфраструктури, Blockchain, Mobile ID, shareding economy, просування методики опрацювання даних великих обсягів (Big Data), нормативно-правового врегулювання принципів «цифровий за замовчуванням», «одноразове введення інформації» та «сумісність за замовчуванням», а також застосування перспективних форм організації виконання завдань і проектів розвитку електронного урядування, зокрема публічно-приватного партнерства, сприятимуть формуванню ефективної системи електронного урядування в Україні для задоволення інтересів та потреб фізичних та юридичних осіб, вдосконалення системи державного управління, підвищення конкурентоспроможності та стимулювання соціально-економічного розвитку країни» [187].

Слід зазначити, що законодавча революція в системі звернень громадян відбулася у 2015 році, коли законодавець серед вимог до звернень відзначив звернення, подані громадянами за допомогою засобів телекомунікації, в тому числі такі, що надіслані засобами електронного зв'язку та за допомогою мережі Інтернет.

Використання інформаційно-комунікативних технологій в органах державної влади та місцевого самоврядування дасть змогу надавати послуги населенню й бізнесу через Інтернет, збільшити доступ до публічної інформації, встановити прозорість прийнятих рішень через постійний діалог із громадськістю і, як результат, розвиток демократичної, інформаційно відкритої для населення держави.

Наразі в Україні після прийняття закону про оптимізацію мережі ЦНАП їхня кількість при органах місцевого самоврядування збільшилася з 486 до 868. «Уже в 19 областях завершений процес трансформації ЦНАПів «колишніх» райдержадміністрацій на ЦНАПи органів місцевого

самоврядування. Це дозволяє не лише зробити адмінпослуги доступнішими, а й робить процес їх отримання швидким та ефективним» [2].

Важливим кроком стало опублікування на порталі відкритих даних остаточної версію рекомендацій для наборів відкритих даних органів місцевого самоврядування. Вона охоплює 64 наборів даних органів місцевого самоврядування у сферах архітектури та містобудування, бюджету, комунальної власності, навколишнього середовища, освіти, охорони здоров'я, торгівлі тощо [182]. Протягом року експерти консультували організації, які співпрацюють з органами місцевого самоврядування або використовують їхні дані. «Серед цих організацій: ДП «Прозорро.Продажі», ДУ «Відкриті публічні фінанси», Центр «Ейдос», BRDO (Відкрите просторове планування), CoST Ukraine, Український інститут з прав людини, EasyWay, OPEN ADV, мережа тренерів і лідерів відкритих даних проекту USAID / UK aid «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах» та інші» [210].

У 2021-2022 роках заплановано запуск проекту ВзаємоДія – національної онлайн-платформи е-демократії, цифрового простору, в якому громадяни можуть вільно комунікувати з органами виконавчої влади та долучатись до прийняття рішень [33]. Реалізація можливості подачі Е-звернень, Е-запитів, Е-петицій, здійснення Е-голосування в межах проекту здійснить прорив у трансформації механізму комунікації громадянина і публічної влади.

Ці та інші напрями та форми застосування електронного урядування мають пряме або опосередковане значення у процесах організації діяльності та функціонування депутатів місцевих рад, реалізації їхніх завдань і функцій як під час роботи у представницькому органі місцевого самоврядування, взаємодії з виконавчими органами місцевого самоврядування, так і у процесі взаємодії з виборцями, безпосередньої роботи в територіальній громаді, реалізації інших організаційних форм депутатської діяльності.

Вже сьогодні можна говорити про активне використання місцевими радами можливостей своїх офіційних сайтів у процесі комунікації з виборцем, прискоренням зворотнього зв'язку між сторонами, підвищення прозорості діяльності.

Так, на офіційному сайті Одеської міської ради можна отримати повну інформацію про кожного депутата в його персональному кабінеті, проаналізувати його звіти, депутатські запити до міської ради, скористатися сервісом електронного звернення до депутата, поставити питання, записатись на прийом тощо [45].

Важливою інформацією для представників виборчого округу є інформація, зокрема, про депутатські фракції, створені в Одеській міській раді [211], функціонуючі постійні комісії [79], реєстр депутатських звернень [181].

Ясна річ, що функцонування депутата місцевої ради в умовах всезростаючої діджіталізації потребує від нього та команди помічників високого рівня підготовки, постійного підвищення кваліфікації.

Тому досить своєчасними стали у 2021 році домовленості в рамках національного проєкту «Дія. Цифрова освіта» між Міністерством цифрової трансформації України та Національним агентством України з питань державної служби щодо «спільної роботи над формуванням і розвитком цифрових компетентностей публічних службовців. Зокрема, було досягнуто домовленість про підвищення ефективності діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад у сфері цифрових трансформацій» [102]. Це своєю чергою сприятиме підвищенню рівня цифрової грамотності, формуванню та розвитку цифрових компетентностей посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, вивчати можливості впровадження в конкурсну процедуру на посади посадових осіб органів місцевого самоврядування оцінювання компетентності цифрова грамотність та розробляти відповідну методологію, розробляти навчальні курси, здійснювати навчання та тестування з цифрової

грамотності посадових осіб органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Принагідно зазначимо, що застосування інструментів електронного урядування в депутатській діяльності у місцевому самоврядуванні дасть змогу:

підвищити ефективність роботи органів місцевого самоврядування та досягти якісно нового рівня управління в територіальній громаді, що базується на принципах результативності, ефективності, прозорості, відкритості, доступності, довіри та підзвітності;

покращити якість надання публічних послуг у територіальних громадах відповідно до європейських вимог, а також забезпечити необхідну мобільність і конкурентоспроможність громадян і суб'єктів господарювання в сучасних економічних умовах;

мінімізувати корупційні ризики під час виконання владних повноважень у сфері місцевого самоврядування;

покращити інвестиційну привабливість, діловий клімат і конкуренто-спроможність територіальних громад;

стимулювати сталий соціально-економічний розвиток територіальних громад тощо.

Серед перспективних електронних форм взаємодії депутата місцевої ради з виборцями, що набувають особливої ваги в умовах поширення гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та встановлення відповідних карантинних заходів можна назвати такі:

1) електронне звернення, що може бути індивідуальним та колективним (петиція), адресоване конкретному депутату місцевої ради. Наразі дана форма не формалізована і реалізовується, як правило, за допомогою соціальних мереж (Facebook та інших). Однак, з метою забезпечення відкритості та ефективності діяльності депутата місцевої ради, доцільно на електронній платформі відповідної ради створити персональний кабінет для кожного депутата, в якому передбачити окремі розділи

індивідуальне звернення, петиція, обговорення питань (актів), що пропонується самим депутатом;

2) консультації з громадськістю та анкетування за допомогою електронних платформ надасть можливість отримати зворотний зв'язок щодо планів та оцінки діяльності депутатів місцевих рад;

3) електронне інформування та звітування, що все частіше використовується різними депутатами місцевих рад, через ті самі соціальні мережі дозволяє їм оперативно повідомлями членам територіальної громади, що відбувається у відповідні раді та комісіях, пояснювати власну позицію та, за допогою коментарів, отримувати зворотній зв'язок від них. Крім того, застосування цієї форми дозволяє залучити до участі у вирішенні важливих питань місцевого значення членів громади, що через різні причини не можуть взяти участь у зборах членів територіальної громади, а депутату місцевої ради спиратись на інтереси та потреби більшої кількості членів громади. Знову ж таки, з метою уніфікації та дисциплінування депутатів місцевих рад, варто створити розділ «Звітування» в його електронному кабінеті.

Разом з тим, слід вказати, що не лише діджиталізацію слід розглядати, як новацію депутатської діяльності. Віднайдення нових форм і концепцій взамодії громади і депутатського корпусу також слід враховувати, як важливий новаційний чинник. Новації нормотворчості, вдосконалення процедур реалізації депутатами місцевих рад своїх прав та обов'язків в умовах розбудови децентралізації і реформування місцевого самоврядування – це також важливі елементи інноваційних зрушень.

Серед перспективних напрямків розвитку організаційних форм діяльності депутатів місцевих рад є участь у діяльності місцевих дорадчих органів таких як:

Комісія з питань захисту прав дитини

Рада старійшин при міському голові

Дорадча рада

Рада голів ОСББ

Рада голів ОСНів квартальних, вуличних та будинкових комітетів

Комісія з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій

Міська координаційна рада з питань взаємодії органів місцевого самоврядування

Слід вказати на те, що «ефективне місцеве самоврядування та забезпечення ним поступального соціально-економічного розвитку відповідних територій має супроводжуватися збільшенням ресурсної та фінансової бази. Децентралізовані повноваження мають бути забезпечені відповідним ресурсом для якісного виконання» [183].

У зв'язку з цим, розширення організаційних форм діяльнсті депутата місцевої ради можливе шляхом залучення до процесу патисипативного бюджетування, сприяння реалізації певних приватних проектів в програмі «Громадський бюджет» з моменту виникнення самої ідеї до факту її втілення. Тому, можна погодитись з тими авторами, які вважають, що «сучасні підходи щодо використання публічно-приватного партнерства для реалізації інфраструктурних проектів, які забезпечують отримання суспільних послуг в межах об'єднаних територіальних громад, посилить спроможність територій, надасть можливість населенню отримувати якісні послуги, покращить інвестиційну привабливість на місцевому рівні, створить основу для широкої участі громадян у формуванні та вирішенні соціальних потреб територіального утворення» [88]. Разом з тим реалізаці таких проектів буде потребувати від депутатів місцевих рад високого компетентнісного рівня підготовки і відповідального ставлення до своїх обов'язків.

Підсумовуючи викладене, можна виокремити такі напрямки впровадження інноваційних форм роботи депутатів місцевих рад:

1) діджиталізація взаємодії з членами територіальної громади;

2) використання публічно-приватного партнерства для реалізації передвиборних обіцянок та запитів членів територіальної громади;

3) співпраця депутата місцевої ради з місцевими дорадчими органами, громадськими організаціями та засобами масової інформації для виявлення і задоволення потреб членів територіальної громади.

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. Взагалі, «адвокація (адвокасі, громадянське лобіювання, громадянське заступництво, громадянське представництво, представлення інтересів та захист прав гро мадян) – це метод та процес впливу на людей, які приймають рішення, та на громадську думку щодо проблемних питань. Він спрямований на мобілізацію громадських дій для вирішення суспільної проблеми» [42, с. 13].

Варто погодитись з тим, що сутність феномену адвокасі у місцевому самоврядуванні полягає «у синкретичній єдності процесів захисту й представництва інтересів вразливих елементів соціально-економічних таксонів з просуванням інноваційних цінностей та реалізацією функцій громадянського суспільства, шляхом інституціоналізації адвокасі на основі комплементарного підходу» [108, с. 4]. Не вдаючись до деталей, запропонованої цим автором інституціоналізації адвокасі на основі комплементарного підходу, в межах даного дослідження важливо акцентувати увагу на таких аспектах адвокації у місцевому самоврядуванні як:

a) поєднання процесів захисту і представництва;

b) просування інноваційних цінностей;

c) задоволення потреб певних соціальних груп.

При цьому, сутність адвокації у місцевому самоврядуванні розкривається через її суспільні функції, до яких відносять: «сприяння формуванню та розвитку демократичного громадянського суспільства, забезпечення прав і свобод кожного громадянина на загальнодержавному рівні; сприяння інноваційному розвитку територіальної спільноти; реалізація зворотного зв'язку між керівною та керованою підсистемою на місцях;

контроль з боку громадськості за нормотворчою діяльністю уповноважених на місцях суб'єктів з розроблення, розгляду, прийняття та офіційного оприлюднення нормативно-правових актів; дотримання балансу суспільних інтересів на рівні самоврядних територій; забезпечення громадянської мобілізації, соціального партнерства та формування довіри до місцевих органів публічного управління тощо на рівні місцевого самоврядування» [131, с. 177].

Всі перераховані функції можуть і повинні здійснюватись депутатом місцевої ради, який має бачення вирішення певної суспільної проблеми відповідної територіальної громади. Оскільки він має всі необхідні для цього ресурси (компетенційний, соціальний, організаційний, інформаційний, владний), що дозволяє йому просувати ідеї, спрямовані на соціально-політичні перетворення, задоволення суспільних потреб або подолання криз, а також розширити інформаційну і організаційну базу прийнятих органами місцевого самоврядування рішень.

Проте, слід розмежовувати адвокацію та лобізм у діяльності депутата місцевої ради, так як останній характеризується наявністю «особистого» інтересу, матеріальної зацікавленості, корисливості та, на жаль, також досить часто зустрічається на практиці, чим принижує статус депутата.

Можна запропонувати комплексний модельний алгоритм адвокації як іноваційної форми діяльності депутата місцевої ради:

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 (інтерв'ю, прес-конференції);

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.

Таким чином, за допомогою адвокації як форми діяльності, депутат місцевої ради комплексно та цілеспрямовано використовує свої повноваження для вирішення певної суспільної проблеми, а також сприяє розвитку громадянського суспільства та правосвідомості членів територіальної громади, формування ціннісного поля взаємодії місцевої влади та громади.

Висновки до розділу 2.

До індивідуальних організаційних форм безпосередньої участі депутатів місцевих рад у здійсненні місцевого самоврядування як члена територіальної громади можна віднести:

1) представницькі (здійснення планового та позапланового прийому виборців; виконання доручень виборців; комунікація із засобами масової інформації; участь в прес-конференціях тощо);

2) 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);

3) інформаційно-консультативні (інформування, звітування, участь у роботі створюваних дорадчих комітетів, комісій і громадських рад; участь у засіданнях депутатських фракцій тощо);

4) адміністративно-погоджувальні (моніторінг інтересів територіальних громад; застосування депутатського звернення, депутатського запиту, депутатського запитання). (організаційно-розпорядчі, управлінські, координаційні).

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.

Проте, найдієвішою формою представництва інтересів членів територіальної громади є виконання доручень виборців. Аналіз приведеної процедурної характеристики доручення виборців дозволяє 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 частини діяльності депутатів, відповідальних органів публічної влади в процесі його виконання).

Доручення виборців повинно бути реалістичним, відповідати законодавству та належати до компетенції ради, членом якої є депутат чи її органів (постійних та тимчасових контрольних комісій, інших комісій, виконавчого комітету, департаментів, управлінь, відділів). 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 пріорітетні 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 обгрунтування; закріпити строк виконання доручення. Більше того, законодавством або відповідним актом місцевого самоврядування, необхідно зобов'язати депутата звітувати по виконанню доручення. Окремо, слід закріпити у відповідному акті, що бюджетні кошти розподіляються пропорційно та рівномірно між усіма депутатами та відповідно округами, які представляють ці депутати.

Наступними індивідуальними організаційними формами діяльності депутата місцевої ради є інформування та звітування, які відрізняються за такими критеріями:

1) строком проведення (інформування – періодично, але не рідше одного разу на півріччя, звітування – не рідше одного разу на рік);

2) адресатом (інформування виборців, ради та її виконавчих органів, а звітування перед виборцями);

3) порядком (процедура інформування не регламентована і воно 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).

Прикметно, що предмет інформування та звітування збігається.

В залежності від змісту повноважень депутата місцевої ради, що реалізуються ним під час роботи в раді, можна виокремити такі організаційно-правові форми їхньої реалізації:

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).

До регламенту відповідної місцевої ради, наприклад, можна включити такі організаційно-функціональні права депутатів, що відносяться до політичної меншості «опозиції»: 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.

В результаті дослідження виокремлено такі напрямки впровадження інноваційних форм роботи депутатів місцевих рад:

1) діджиталізація взаємодії з членами територіальної громади;

2) використання публічно-приватного партнерства для реалізації передвиборних обіцянок та запитів членів територіальної громади;

3) співпраця депутата місцевої ради з місцевими дорадчими органами, громадськими організаціями та засобами масової інформації для виявлення і задоволення потреб членів територіальної громади.

Новою комплексною іноваційною формою діяльності депутата місцевої ради, що об'єднає використання усіх його можливостей єдиною метою, може стати адвокація прийняття рішень у відповідній раді. Можна запропонувати модельний алгоритм такої адвокації:

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 (інтерв'ю, прес-конференції);

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.

Серед перспективних електронних форм взаємодії депутата місцевої ради з виборцями можна назвати такі:

1) електронне звернення, що може бути індивідуальним та колективним (петиція), адресоване конкретному депутату місцевої ради. Наразі дана форма не формалізована і реалізовується, як правило, за допомогою соціальних мереж (Facebook та інших). Однак, з метою забезпечення відкритості та ефективності діяльності депутата місцевої ради, доцільно на електронній платформі відповідної ради створити персональний кабінет для кожного депутата, в якому передбачити окремі розділи індивідуальне звернення, петиція, обговорення питань (актів), що пропонується самим депутатом;

2) Консультації з громадськістю та анкетування за допомогою електронних платформ надасть можливість отримати зворотний зв’язок щодо планів та оцінки діяльності депутатів місцевих рад;

3) електронне інформування та звітування, що все частіше використовується різними депутатами місцевих рад, через ті самі соціальні мережі дозволяє їм оперативно повідомлями членам територіальної громади, що відбувається у відповідні раді та комісіях, пояснювати власну позицію та, за допогою коментарів, отримувати зворотній зв’язок від них. Крім того, застосування цієї форми дозволяє залучити до участі у вирішенні важливих питань місцевого значення членів громади, що через різні причини не можуть взяти участь у зборах членів територіальної громади, а депутату місцевої ради спиратись на інтереси та потреби більшої кількості членів громади. Знову ж таки, з метою уніфікації та дисциплінування депутатів місцевих рад, варто створити розділ «Звітування» в його електронному кабінеті.

РОЗДІЛ 3. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

Побудова нової моделі статусу депутатів місцевих рад та форм їх діяльності, яка б відповідала сучасним потребам територіальних громад та викликам, які постають перед демократичною та соціально-правовою державою, якою прагне стати у даний час Україна, є одним із найважливіших напрямів муніципальної та адміністративної реформи. Будь-які зміни законодавства, розмежування функцій та повноважень, удосконалення структури органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади залишаться на папері, якщо не будуть підкріпленими діями депутатів місцевих рад, їх професійним та відповідальним ставленням до своїх обов'язків. Сучасна модель статусу депутатів місцевих рад та форм їх діяльності має бути відкритою, конкурентноздатною і престижною, орієнтованою на результативну діяльність щодо вирішення питань місцевого життя, на забезпечення виконання повноважень представницьких органів місцевого самоврядування, має активно взаємодіяти з інститутами громадянського суспільства та демократичної держави.

Формування муніципальних правовідносин у сфері організації роботи та функціонування депутатів місцевих рад, реалізації основних форм їх діяльності, є одним із складних та суперечливих завдань становлення місцевого самоврядування в Україні. На шляху цих процесів існує цілий комплекс адміністративно-політичних, господарсько-економічних, соціально-психологічних, духовно-культурних, ідеологічних, інформаційно-комунікативних та інших перепон. Адже ефективна, дієва, функціональна діяльність депутатів місцевих рад передбачає не лише конституційно-правове визнання, декларування самостійності місцевого самоврядування та його суб'єктів (у тому числі й депутатів місцевих рад) у вирішенні питань місцевого значення, не тільки закріплення правових, соціальних та інших

гарантій цієї самостійності, встановлення функцій та компетенції місцевого самоврядування та його посадових осіб, наявність окремого муніципального законодавства, а й розвиток соціально-економічного, фінансового, духовно-культурного, інформаційно-комунікативного, освітнього, кадрового потенціалу всієї держави в цілому.

Вітчизняні експерти з питань місцевого самоврядування тривалий час звертали увагу на те, що кадрова проблема – одна з найгостріших, яка існує на сьогодні [20; 37; 50; 61; 107; 206]. Постійно дається взнаки брак висококваліфікованих кадрів в органах публічної влади, на місцевому і регіональному рівнях, здатних працювати в умовах соціально-правової держави, інформаційного й інклюзивного суспільства, широких міжнародних зв'язків України, чесних, патріотично налаштованих. Симптоматично, що питання необхідності зміни законодавства, що регулює статус депутата місцевої ради в Україні, лише останнім часом піднімалися неодноразово [142; 143; 144; 145; 146]. Однак, у практичному аспекті це виливалося, в кращому випадку, у вигляді внесення косметичних змін у законодавчу базу і, зокрема, в Законі України «Про статус депутатів місцевих рад» [167], а принципи діяльності депутатів місцевих рад і основи профільного законодавства залишаються старими, тоді як виборче законодавство, законодавство про державну службу, антикорупційне законодавство тощо змінилися.

Лише просування у вирішенні цих та інших проблем дозволить говорити про утвердження демократичної та ефективної моделі статусу депутатів місцевих рад, без якої стає неможливою побудова дієздатного місцевого самоврядування в Україні. Саме тому найбільш актуальною сьогодні є ідея про необхідність становлення висококваліфікованого корпусу депутатів місцевих рад як основних законних правопредставників територіальних громад у місцевих радах, втілення кращих муніципальних практик, джерела формування культури реальної участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого життя. Сьогодні треба наповнити реальним змістом права та обов'язки депутатів місцевих рад, чітко розмежувати функції та

повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підняти на новий щабель статус депутатів, сільських, селищних і міських голів, інших посадових осіб місцевого самоврядування, удосконалити механізм їх конституційно-правової відповідальності тощо.

Говорячи про поступальний характер муніципального розвитку, поетапність політико-правової, адміністративної, соціокультурної модернізації вітчизняної моделі статусу депутатів місцевих рад та форм їх діяльності, ми виходимо з того, що у дійсності завжди найбільш природним та перспективним є еволюційний шлях. Справжнє місцеве самоврядування це той феномен та суспільно-політичний інститут, який не може з'явитися одномоментно. Воно не може бути заформалізованим. Тому його виникнення, розвиток, ефективне функціонування та організація – це результат довготривалої еволюції територіальних громад. суспільства, держави. Звідси наявність так званих перехідних етапів у муніципальній історії держави є цілком закономірним, і вони, як правило, можуть існувати досить довго. Перехідний стан – це завжди дуже складний, внутрішньо суперечливий, нерідко дуже хворобливий стан суспільства і держави, пов'язаний із критичною переоцінкою свого минулого і з болісним вибором свого найближчого і віддаленого майбутнього. При цьому, слід мати на увазі, що статус депутатів місцевих рад та форм їх діяльності у своїй природі є доволі консервативним та малорухливим інститутом муніципального права.

Більшість атрибутів та критеріїв статусу депутатів місцевих рад та, особливо, форм їх діяльності (участь у пленарних засіданнях, робота у постійних комісіях, зустрічі з виборцями, депутатські запити тощо), за своїми формальними характеристиками залишаються практично незмінними протягом багатьох десятиліть. Якщо сам інститут місцевого самоврядування з початку 90-х років минулого століття пройшов складний процес своєї еволюції, в результаті якої кардинально змінилася його природа та функції [22], то за своєю суттю і змістом організаційні форми діяльності депутатів місцевих рад таких змін майже не зазнали.

Так, за Конституцією (Основним Законом) України 1978 року (зі змінами і доповненнями) [83] не тільки проголошувалося, що «вся влада в Україні належить народові», який «здійснює державну владу *(виділено тут і далі нами – А. Ш.)* через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу України» (стаття 2), а й встановлювалося, що «Ради народних депутатів – Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим і місцеві Ради народних депутатів – обласні, районні, міські, районні в містах, селищні та сільські Ради народних депутатів – становлять єдину систему представницьких органів державної влади України» (стаття 78). Також в окремій Главі 14 «Місцеві Ради народних депутатів» визначалося, що «органами державної влади в областях, районах, містах, районах у містах, селищах і селах України є обласні, районні, міські, районні в містах, селищні, сільські Ради народних депутатів (стаття 124), які, у межах своєї компетенції вирішують усі питання місцевого значення, виходячи з інтересів громадян, які проживають на їх території, та державних інтересів, проводять у життя рішення вищестоящих органів державної влади, координують діяльність нижчестоящих Рад народних депутатів, забезпечують додержання законності і правопорядку, беруть участь в обговоренні питань республіканського значення, вносять з цих питань свої пропозиції» [83].

Прийнятий ще за часів існування СРСР Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 року [163], який проголошувався «основою реалізації державної влади і місцевого самоврядування, утвердження повноти народовладдя на відповідних адміністративних територіях» (Преамбула Закону), передбачав, що до системи місцевого самоврядування включаються «сільські, селищні, районні, міські, районні в містах, обласні Ради народних депутатів та їх органи, які є державними органами місцевого самоврядування» (частина перша статті 2) [163].

Нова редакція Закону «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве та регіональне самоврядування в Україні» від 26 березня 1992 року [108]

закріплювала місцеве самоврядування як основу демократичного устрою влади в Україні, визначаючи, що це «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази» [164], фактично відмовляючись від характерної для доктрини радянського будівництва термінології. Фактично це означало відмову від радянської моделі територіальної організації влади, хоча на конституційному рівні, як вже зазначалося, вона продовжувала існувати до прийняття чинної Конституції України.

Водночас, аналіз статусу та окремих форм діяльності депутатів місцевих рад свідчить, що його функціональна роль як представника інтересів населення, носія всієї повноти прав, що забезпечують його активну участь у діяльності відповідної ради та утворюваних нею органів, суб'єкта, що несе обов'язки перед виборцями, радою та її органами, виконує їх доручення майже не змінилася.

Значною мірою, така еклектична модель конституційно-правової регламентації місцевого самоврядування була наслідком стану розвитку конституційної доктрини місцевої влади та самоврядування, яка існувала на рубежі 80-х – 90-х років минулого століття, з характерними для неї висновками про те, що, по-перше, «становлення системи місцевого самоврядування відбувається через пошук нових форм реалізації народної ініціативи, зміни функцій, реорганізацію як обюрокрачених апаратно-державних структур, так і неефективно діючих рад», які, водночас, по-друге, «хоча і не розкрили дотепер своїх потенційних можливостей, але цілком можуть це зробити, якщо провести радикальні перетворення в їх нинішньому політико-правовому статусі» та, по-третє, в силу останнього, визнанням «неприйнятними пропозицій щодо «десовєтизації» як «повної ліквідації рад», та необхідністю «забезпечити їх перетворення із фактично представницьких органів влади в дієві органи місцевого самоврядування» [35, с. 11].

Звідси й випливає позиція щодо необхідності використання історичного досвіду становлення, розвитку та практичної діяльності депутатів місцевого самоврядування для підвищення ефективності роботи депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, у тому числі й шкідливості забуття «про накопичений за радянських часів досвід роботи депутатів низових рад» та необхідності «використовувати окремі елементи статусу депутата низових рад при реформуванні статусу депутата представницьких органів місцевого самоврядування» [15, с. 6].

Одним з проблемних напрямів реформування місцевого самоврядування та його діяльності депутатів у його представницьких органах є наявність прогалин правового регулювання, серед яких відсутність необхідних законів або суперечливість існуючих, множинність підзаконних нормативних правових актів, їх несистематизованість, а також неурегульованість у законодавстві форм встановлення повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. При цьому, слід вказати на те, що на відміну від України, у якій існує окремий Закон «Про статус депутатів місцевих рад» [167], у багатьох зарубіжних країнах таких спеціалізованих законів взагалі не має. Йдеться, зокрема, про Францію, Чеську Республіку, Румунію, Словаччину, Словенію, Болгарію, Угорщину, Македонію, Республіку Польща, Індію.

Втім, такий «консерватизм» конституційно-правової регламентації діяльності депутатів представницьких органів місцевого самоврядування не є особливістю виключно України. У зв’язку з цим, спробуємо надати загальну концептуальну характеристику основних організаційних форм діяльності депутатів представницьких органів місцевого самоврядування у зарубіжних країнах, спираючись на аналіз основних муніципальних моделей сучасності.

Слід зазначити, що зарубіжний досвід демонструє широку палітру муніципальних систем та моделей децентралізації та деконцентрації, організації та функціонування публічної влади. Місцеве самоврядування та децентралізація стають тепер не тільки провідними принципами

демократичної внутрішньої та зовнішньої державної політики та конституційно-правового регулювання публічної влади у розвинутих зарубіжних країнах, а й відіграють колосальну роль в умовах глобалізації та міждержавної інтеграції [25; 26].

Концептуальний аналіз зарубіжного муніципального досвіду, проведений у сучасній юридичній, політичній та державно-управлінській науці [18; 24; 31; 86; 100; 104; 124; 190; 215; 217; 219; 224; 227; 228; 237; 238), доводить, що на вибір тієї чи іншої муніципальної моделі впливають такі фактори, як: державний режим, форма державного устрою, неоднаковий підхід до розуміння сутності та природи державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на «природні» і «штучні», національні та історичні особливості і традиції тощо.

Крім того, розвиток місцевого самоврядування в державах сучасного світу відчуває вплив різних правових систем, що детермінує виникнення та формування його англо-американської (англосаксонської), континентальної (французької, романо-германської або європейської), іберійської та т. зв. радянської моделей; процеси демократизації та урбанізації; зміни в соціально-економічному розвитку та розширення економічної самостійності територій, підвищення мобільності робочої сили, реалізація принципів партисипативної демократії та упровадження споживацької моделі відносин між органами місцевого самоврядування і членами територіальних громад; рівень демократизації, децентралізації і деконцентрації публічної влади тощо.

Попри відповідні особливості, обумовлені зазначеними та іншими факторами, слід сказати, що всі ці муніципальні моделі безумовно мають багато схожих рис. Зокрема, ми можемо спостерігати схожі моменти закріплення характеру функцій та повноважень місцевого самоврядування та його посадових осіб, близькі за змістом та формою механізми взаємовідносин, які виникають між ними, а також державними та муніципальними органами в процесі здійснення місцевого самоврядування, традиційні та у цілому стандартні організаційні форми роботи муніципальних

службовців та депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, їх взаємовідносин з населенням тощо.

Ці моменти мають важливе значення у процесі концептуально-теоретичного аналізу зарубіжного досвіду організації діяльності депутатів представницьких органів місцевого самоврядування, форм їх роботи у раді та виборчому окрузі, оцінки функціонального потенціалу відповідних форм, а також формуванні пропозицій щодо перспектив рецепції зарубіжного муніципального досвіду.

У методологічному плані, єдине на чому слід зробити особливий акцент – це на аксіологічних, праксіологічних та телеологічних аспектах діяльності та функцій депутатів місцевих рад. Адже функції – це категорії діяльності. Будь-яка усвідомлена діяльність має мету, на досягнення якої вона спрямована. «Конкретна мета депутатської діяльності – це те, що він зобов'язаний досягти в своїй повсякденній практичній роботі, будучи депутатом того чи іншого представницького органу місцевого самоврядування. У процесі досягнення мети депутат відразу або поетапно вирішує поставлені перед ним завдання, здійснюючи основні напрямки діяльності, тобто функції, які визначаються соціально-політичною природою депутатського мандата. При цьому цілі, завдання та функції знаходяться в безпосередній залежності один від одного. Реалізація функцій депутатів як основних напрямків їх діяльності забезпечується їх повноваженнями, тобто правами і обов'язками» [15, с. 16–17].

При цьому, як зазначає О. В. Батанов, не треба ототожнювати функцію влади із діяльністю та, насамперед, публічно-владною діяльністю. Поза діяльності будь-яка функція (функція держави, суспільства, влади, територіальної громади тощо) не може існувати і не може бути реалізована іншим шляхом, ніж за допомогою діяльності. Варто враховувати й те, що публічно-владна діяльність суб'єктів місцевого самоврядування зумовлена деякими відносно самостійними явищами і категоріями – закономірності і тенденції, зміст і форми які виражають сутність і соціальне призначення

муніципальної влади. Функції як основні напрями та види здійснення муніципальної влади найбільш повно зумовлюють публічно-владну діяльність територіальних громад та інших суб'єктів системи місцевого самоврядування, її зміст, найбільш рельєфно виражають сутність та призначення муніципальної влади і тому іноді мимоволі ототожнюються з діяльністю.

О. В. Батанов вважає, що також важливо конкретизувати, що «саме опосередковують функції муніципальної влади: зміст, форми публічно-владної діяльності суб'єктів системи місцевого самоврядування, чи те й інше. Зміст і форми тісно взаємопов'язані між собою і практично не існують одне без одного: зміст завжди реалізується у певній формі, а кожна форма діяльності наповнюється відповідним змістом. Безумовно форма і зміст діяльності мають деяку самостійність і перебувають у певному співвідношенні. Але визначальний характер змісту щодо форми не означає його винятковості, до того ж деякі функції муніципальної влади відображають насамперед форми публічно-владної діяльності суб'єктів системи місцевого самоврядування» [26, с. 382–383].

Спираючись на даний концептуальний підхід, можна зробити висновок, що між функціями, повноваженнями депутатів місцевих рад і організаційними формами їх діяльності існує тісний зв'язок, так як кожна функція повинна бути забезпечена правомочностями депутата і реалізована у відповідних формах його роботи. Між нормами, визначальними для функцій депутатів місцевих рад, і нормами, що визначають їх повноваження, є істотні відмінності. Перший вид норм формулює цілі, які в процесі їх реалізації перетворюються на результат, другий вид норм закріплює за депутатами місцевих рад права і обов'язки, а також визначає основні організаційні форми їх роботи як у місцевій раді, так і виборчому окрузі.

Так, наприклад, згідно статті 44 Кодексу про місцеве самоврядування Грузії [75] формами діяльності члена Зборів муніципалітету є: а) участь в засіданнях Зборів муніципалітету; б) підготовка та ініціювання проектів

рішень Зборів муніципалітету; в) участь в роботі комісій, фракцій і тимчасових робочих груп Зборів муніципалітету; г) звернення із запитом до органів (посадових осіб), підзвітним Зборам муніципалітету; д) прийом виборців, розгляд їхніх листів, пропозицій і скарг; е) інші форми, встановлені законодавством Грузії.

Згідно з Законом Республіки Молдова «Про статус місцевого обраного представника» [116] місцева виборна особа зобов'язана бути гідною довіри виборців, власним прикладом сприяти зміцненню авторитету органу влади і самоврядування, який вона представляє, виконанню цивільних обов'язків, забезпеченню громадського порядку і дотриманню законодавства (частина 1 статті 10). Участь радника в засіданнях ради та (або) комісії, до складу яких він входить, є обов'язковою (частина 1 статті 11). Радник має право:

a) обирати і бути обраним до органів ради;

b) висловлювати свою думку щодо персонального складу сформованих радою органів і щодо кандидатур посадових осіб в ході обговорення при їх обранні, призначенні або затвердження радою;

c) вносити письмові пропозиції для їх розгляду радою;

d) вносити пропозиції і робити зауваження щодо порядку денного засідання ради та порядку розгляду питань, що обговорюються; е) висувати ініціативи і вносити пропозиції про заслуховування на засіданнях ради звітів або інформації будь-яких органів чи посадових осіб, підвідомчих раді;

f) ставити питання про довіру особам, обраним, призначеним або затвердженим радою, за умови, що пропозиція підтримана не менш як третиною обраних радників;

g) пропонувати раді розглянути питання про перевірку виконання фізичними і юридичними особами рішень ради;

h) брати участь в обговоренні, виступати з заявами, задавати питання доповідачам та головуючому на засіданні, вимагати відповіді на них;

i) обґрунтовувати пропозиції, висловлюватися з процедурних питань, надавати довідки;

j) вносити поправки до проектів рішень та інших актів, запропонованих раді на затвердження;

k) брати участь з правом дорадчого голосу в розгляді центральними галузевими органами публічного управління, а також місцевими органами публічного управління, до складу яких він не входить, будь-яких питань, що стосуються інтересів спільноти, яку він представляє (ч. 1 ст. 13).

Згідно із Законом Республіки Білорусь «Про статус депутата місцевої Ради депутатів» [112] встановлюються форми діяльності депутата Ради в Раді та її органах (стаття 9), серед яких:

1) участь депутата Ради в роботі сесій Ради та засіданнях її органів (ст. 10, 11);

2) запит депутата Ради (стаття 13);

3) звернення депутата Ради (стаття 14);

4) участь депутата Ради в установленому порядку в перевірках роботи державних органів і інших організацій (стаття 15);

5) пропозиція депутата Ради про усунення порушення законності (стаття 16);

6) участь депутата Ради в роботі депутатських груп і інших депутатських об’єднань (стаття 17). Передбачено, що діяльність депутата Ради в Раді та її органах може здійснюватися також в інших формах, передбачених актами законодавства Республіки Білорусь.

Також, цим Законом встановлені форми діяльності депутата Ради у виборчому окрузі (стаття 18), зокрема:

1) розгляд звернень громадян та юридичних осіб, особистий прийом громадян, їх представників та представників юридичних осіб депутатом Ради (стаття 19);

2) проведення депутатом Ради зустрічей з громадянами (стаття 20);

3) участь депутата Ради в установленому порядку в роботі комісій з громадського обговорення в галузі архітектурної, містобудівної та будівельної діяльності;

4) звіти депутата Ради перед виборцями (стаття 21). Передбачається, що діяльність депутата Ради у виборчому окрузі може здійснюватися також в інших формах, передбачених законодавчими актами Республіки Білорусь.

Вельми докладно на законодавчому рівні регламентуються форми діяльності депутатів представницьких органів місцевого самоврядування в Киргизькій Республіці. Так, відповідно до Закону Киргизької Республіки «Про статус депутатів місцевих кенешей» [113], здійснюючи свою діяльність в місцевому кенеші та його органах, депутати місцевих кенешей беруть участь в сесіях місцевого кенеша, на яких на основі колективного і вільного обговорення розглядають і вирішують питання, віднесені до відання даного місцевого кенеша (частина 1 статті 9). Також депутат місцевого кенеша має право:

1) обирати і бути обраним до органів відповідного місцевого кенеша;

2) пропонувати питання для розгляду місцевим кенешем і його органами;

3) вносити пропозиції і зауваження щодо порядку денного засідання місцевого кенеша і його органів, порядку розгляду обговорюваних питань та їх суті;

4) вносити для розгляду проекти рішень, інших прийнятих місцевим кенешем або його органами документів, поправки до них;

5) висловлювати думку щодо персонального складу утворюваних місцевим кенешем органів і кандидатур посадових осіб, які обираються, призначаються або затверджуються місцевим кенешем;

6) ставити питання про недовіру органам, утвореним місцевим кенешем, особам, що входять до їх складу, а також особам, обраним, призначеним або затвердженим місцевим кенешем;

7) брати участь у дебатах, звертатися із запитами, ставити запитання доповідачам, співдоповідачам, головуючому на засіданні;

8) вносити пропозиції про заслуховування на сесії місцевого кенеша звіту або інформації будь-якого органу або посадової особи, підзвітних або підконтрольних місцевому кенешу, а також з питань, що входять до компетенції відповідного місцевого кенеша, інших органів і посадових осіб, що діють на його території;

9) виступати з обґрунтуванням своїх пропозицій і з мотивів голосування, давати довідки;

10) оголошувати на засіданнях місцевого кенеша і його органів в установленому місцевим кенешем порядку тексти звернень, заяв, резолюцій, петицій громадян або їх об'єднань, якщо вони мають суспільне значення (частина 2 статті 10).

Встановлюється, що депутати в місцевому кенеші можуть об'єднуватися в депутатські групи, які утворюються і діють відповідно до регламенту місцевого кенеша (частина 6 статті 10).

Здійснюючи свою діяльність у виборчому окрузі, депутат місцевого кенеша:

1) підтримує постійний зв'язок зі своїми виборцями, регулярно інформує їх про роботу місцевого кенеша, про виконання планів і програм економічного і соціального розвитку, місцевих екологічних програм, рішень місцевого кенеша і наказів виборців, бере участь в організації виконання законів, рішень місцевого кенеша і його органів, в масових заходах, що проводяться на території виборчого округу, вивчає громадську думку, потреби населення, інформує про них місцевий кенеш, вживає інших заходів щодо задоволення колективних потреб та законних вимог громадян (частина 1 статті 13);

2) розглядає пропозиції, заяви і скарги, що надійшли до нього, вживає заходів щодо їх правильного і своєчасного вирішення, веде прийом громадян (частина 1 статт 14);

3) періодично, але не менше ніж один раз на рік, зобов’язаний звітувати про свою роботу і роботу місцевого кенеша, до якого його обрано, перед виборцями і перед колективами та об’єднаннями громадян, а так само перед політичною партією які висунули його кандидатом у депутати (частина 1 статті 15);

4) на території місцевого кенеша, до якого його обрано, може брати участь з правом дорадчого голосу в роботі інших місцевих кенешей і їх органів. У своєму виборчому окрузі депутат може брати участь з правом дорадчого голосу в зборах колективів підприємств, установ, організацій, а також в засіданнях громадських комітетів, рад самоврядування і зборах громадян за місцем проживання (стаття 17);

5) звертатися до всіх державних органів, за винятком судів і суддів, органів місцевого самоврядування, об’єднань громадян, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, до посадових осіб з питань, пов’язаних з депутатською діяльністю, брати участь в розгляді поставлених питань (стаття 18);

6) для спільної роботи щодо здійснення депутатських повноважень у виборчих округах і трудових колективах депутати можуть на основі їх взаємної згоди об’єднуватися в депутатські групи (стаття 21).

Статтями 19 та 20 Закону Республіки Вірмені про місцеве самоврядування встановлені права та обов’язки члена муніципальної ради. Зокрема, член муніципальної ради має право:

1) вносити пропозиції щодо порядку денного засідань муніципальної ради і питань, що розглядаються;

2) готувати і вносити на розгляд муніципальної ради питання, проекти постанов і послань;

3) запитувати і отримувати від глави муніципалітету офіційні довідки щодо його діяльності;

4) опротестовувати рішення або дії муніципальної ради і глави муніципалітету в суд, якщо порушені його права як члена муніципальної ради;

5) отримувати грошову компенсацію витрат, здійснених ним при здійсненні в установленому законом порядку своїх повноважень.

При цьому, член муніципальної ради зобов'язаний у своїй діяльності керуватися законом і переконанням на благо муніципалітету, а також:

1) брати участь в засіданнях муніципальної ради;

2) регулярно зустрічатися з населенням муніципалітету, інформувати виборців муніципалітету про роботу муніципальної ради;

3) брати участь в прийомі громадян, що проводиться муніципальною радою;

4) не брати участь в голосуванні щодо прийняття рішення, що зачіпає інтереси його самого, членів його сім'ї та близьких родичів (батьків, сестри, брата, дітей);

5) при обранні або призначенні на несумісну посаду негайно в письмовій формі повідомити муніципальну раду або главу муніципалітету [111].

Згідно частини першої статті 15 Закону Азербайджанської Республіки «Про статус муніципалітетів» [117] член муніципалітету – це обрана на муніципальних виборах особа, мандат якої затверджений територіальною виборчою комісією. На засіданнях муніципалітету член муніципалітету має право виступати з обговорюваних питань, вносити пропозиції і поправки, робити позначки, задавати питання виступаючим або кандидатам, висунутим на посади, призначення на які погоджено, надавати довідки, брати участь в голосуванні. Член муніципалітету не рідше одного разу на шість місяців звітує перед виборцями (частина 4 статті 15).

Згідно статті 20 Закону Республіки Казахстан «Про місцеве державне управління і самоврядування в Республіці Казахстан» [110] депутат масліхатів виражає волю населення відповідних адміністративно-

територіальних одиниць з урахуванням загальнодержавних інтересів. Він, за стататтею 21 цього Закону має право:

1) обирати і бути обраним головою сесії масліхатів, секретарем масліхатів, головою або членом постійної комісії, в інші органи масліхатів;

2) пропонувати питання для розгляду на сесії масліхатів і його постійних комісій та інших органів, брати участь в їх розгляді і прийнятті рішень;

3) проводити зустрічі і зборів з виборцями свого округу, а також з іншими органами місцевого самоврядування та організаціями;

4) вносити пропозиції про заслуховування на сесії звітів посадових осіб місцевого виконавчого органу та організацій, розташованих на території відповідного масліхату, з питань, віднесених до компетенції масліхату;

5) брати участь в роботі засідань відповідного акімату;

6) знайомитися з стенограмами і протоколами засідань масліхату і його органів;

7) створювати депутатські об’єднання у вигляді фракцій і депутатських груп;

8) здійснювати інші дії, передбачені законодавством Республіки Казахстан і регламентом масліхатів.

При цьому, депутат зобов’язаний:

1) брати участь в роботі масліхатів і його органу, до складу якого він обраний;

2) підтримувати постійний зв’язок з виборцями свого округу, не рідше одного разу на рік інформувати їх про роботу масліхату, діяльності його постійних комісій та інших органів, виконання рішень масліхату, а також про хід своєї депутатської діяльності, брати участь в організації та контролі за виконанням рішень масліхату;

3) розглядати звернення виборців, що надійшли до нього, регулярно вести особистий прийом громадян; 4) проживати у відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

Депутат масліхату вправі з питань депутатської діяльності безперешкодно відвідувати державні органи, громадські об’єднання та державні організації, розташовані на території відповідного масліхату, за винятком організацій, діяльність яких пов’язана з державними секретами.

Також, згідно статті 21-1 Закону Республіки Казахстан «Про місцеве державне управління і самоврядування в Республіці Казахстан» депутат масліхату вправі з питань, віднесених до компетенції масліхату, звернутися з офіційним письмовим запитом до акима, голови та члена відповідної територіальної виборчої комісії, прокурора і посадових осіб територіальних підрозділів центральних державних органів, виконавчих органів, що фінансуються з місцевих бюджетів. Відповідь на депутатський запит має бути надана в письмовій формі в строк не пізніше одного місяця. Депутат має право висловити свою думку з відповіді на запит. Запити, адресовані прокурору, не можуть бути пов’язані із здійсненням кримінального переслідування.

Згідно статті 21-2 цього Закону депутати масліхатів вправі створювати депутатські об’єднання у вигляді фракцій політичних партій та інших громадських об’єднань, депутатських груп. Секретар масліхату не може входити в депутатські об’єднання. Фракція – організована група депутатів, які представляють політичну партію або інше громадське об’єднання, зареєстровані в установленому законом порядку, яка створюється з метою вираження інтересів відповідної політичної партії або іншого громадського об’єднання в масліхаті. Фракція повинна об’єднувати не менше п’яти депутатів масліхатів. Депутат має право перебувати тільки в одній депутатській фракції. У свою чергу, депутатська група – об’єднання депутатів для здійснення своїх повноважень, спільної роботи у виборчих округах. У складі депутатської групи повинно бути не менше п’яти депутатів масліхатів.

Встановлюється, що реєстрація депутатських фракцій і груп здійснюється на сесії масліхатів, проводиться явочним порядком і носить виключно інформаційний характер.

Відповідні тенденції можна спостерігати й у країнах Східної та Західної Європи. Зокрема, доволі цікавим та повчальним є досвід Республіки Польща [36; 55; 91;101; 230]. На відміну від вітчизняного законодавства, яке регулює діяльність суб'єктів місцевого самоврядування, одним основним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [161], у Республіці Польща головними законодавчими актами у цій сфері є три окремі закони «Про ґмінне самоврядування» [13], «Про повітове самоврядування» [12] та «Про самоврядування воєводства». Окрім цього, регулювання місцевого самоврядування кожного із цих рівнів доповнюється статутами ґмін, повітів та воєводств, які підлягають опублікуванню в урядових щоденниках воєводства (стаття 22 Закону «Про ґмінне самоврядування»). Спеціального закону про статус депутатів відповідних рад у Республіці Польща не має.

Представницьким органом гміни є рада гміни (в містах – рада міста), кількість депутатів якої залежить від кількості населення й складає від 15 до 45 депутатів. Обираються депутати на загальних, рівних, безпосередніх виборах таємним голосуванням на чотири роки з числа жителів гміни, які досягли 18 років та не мають судимості. Депутати не отримують зарплати, лише т. зв. «відрядні кошти» за участь у сесіях ради та засіданнях комісій. Вони можуть займатися бізнесом, але не можуть провадити господарську діяльність з використанням майна гміни. Крім того, виконання обов'язків депутата не можна поєднувати з депутатством у іншій гімні, Сеймі або Сенаті (палата парламенту Польщі) заняттям посади війта, його заступника.

Діяльність органів самоврядування у Республіці Польща є явною. Обмеження явності можуть бути засновані тільки законами. Явна діяльність органів гміни включає зокрема право громадян отримувати інформацію, брати участь в сесіях ради гміни і засіданнях його комісій, а також право доступу до документів, пов'язаних з виконанням громадських задач, в тому

протоколів засідань органів гміни і комісій ради гміни. Часто участь в сесіях беруть представники преси і засобів масової інформації. Місцеві газети, радіостанції і телебачення інформують про роботу ради. Іноді інформація про роботу рад різного рівня потрапляє також в національні ЗМІ.

Рада контролює діяльність виконавчих органів, організаційних одиниць, а також допоміжних одиниць самоврядування. Для цих цілей призначається ревізійна комісія. Інші комісії також мають контрольні повноваження. Так, рада може зі свого складу призначати постійні і тимчасові комісії для вирішення визначених завдань. У разі гміни і повіту рада визначає предмет дії і особистий склад комісії. Комісії підлягають раді, представляють їй план роботи і звіт про діяльність. У засіданнях комісії ради гміни можуть брати участь депутати, які не є її членами. Вони можуть брати участь в дискусії і подавати заяви без права участі в голосуванні. У разі воєводства статут воєводства визначає предмет дії, обсяг завдань, принципи щодо складу комісій, внутрішню організацію і порядок роботи комісій, що призначаються сеймиком воєводства. Внутрішня організація і порядок роботи органів самоврядування визначені статутом.

Депутат постійно спілкується з жителями та їхніми організаціями, особливо він приймає заяви жителів гміни і представляє їх для розгляду органам гміни, однак він не зобов'язаний виконувати вказівки виборців. На практиці, найбільш популярним методом здійснення визначеного законом спілкування з жителями є чергування депутатів, строки яких повинні бути доведені до загального відома. У багатьох самоврядуваннях діє визначений статутом механізм інтерпеляції і запитів депутатів. Депутат має право звернутися до виконавчого органу з описом проблеми, що потребує вирішення або з питанням, що стосуються справ жителів.

Депутат зобов'язаний брати участь в роботі ради та її комісій, а також інших установ самоврядування, в які він був призначений. Депутати можуть створювати клуби депутатів, що діють за принципами, визначеними статутом. Як правило, депутати об'єднуються в клуби, відповідні політичним

партіям або виборчим комітетам, за списками яких вони були обрані [230, с. 5–9].

З числа країн Східної Європи наведемо ще досвід Республіки Болгарія. Згідно статті 33 Закону Болгарії про місцеве самоврядування та місцеве управління від 17 вересня 1991 року [56, с. 487, 489] муніципальний радник має право:

1) бути обраним до постійних та тимчасових комітетів ради;

2) вносити пропозиції щодо питань у межах компетенції ради для включення до порядку денного засідань муніципальної ради, а також вносити на розгляд проекти рішень;

3) брати участь в обговоренні і вирішенні всіх питань, що належать до компетенції ради;

4) направляти запити голові. На запит дається усна чи письмова відповідь на наступному засіданні, якщо рада не вирішила інакше. Державні органи, комерційні та громадські організації співпрацюють з муніципальним радником та надають йому таку інформацію і документацію, що є необхідними у зв'язку з його діяльністю як радника, за винятком тих, що є інформацією обмеженого поширення, яка становить державну чи службову таємницю.

Частиною 1 статті 36 цього Закону передбачено, що муніципальний радник:

1) відвідує засідання муніципальної ради та постійних комітетів, до яких його обрано, а також бере участь у вирішенні питань, що розглядаються;

2) підтримує контакти з виборцями та інформує їх про діяльність і рішення муніципальної ради.

У випадках невиконання зобов'язань згідно з п. 1 частини першої, сума, визначена у регламенті, вираховується з суми винагороди муніципального радника.

Ілюстративним є досвід країн Західної Європи. Так, незважаючи на історично значущий та показовий розвиток місцевого самоврядування, у

Великій Британії спеціальний закон про місцеве самоврядування (Local Government Act) було прийнято лише в 1974 році. Основою цього закону стали судові прецеденти, які довгий час регулювали відносини між місцевими органами та іншими суб'єктами. У 2000 році було прийнято новий акт про місцеве самоврядування який закріплював деякі інші питання місцевого значення. До того ж місцеве самоврядування не закріплено у неписаній конституції Великої Британії, тому місцеві органи доволі самостійні у своїй діяльності.

«В кожній адміністративній одиниці (якщо вона нараховує понад 150 виборців) місцеве населення обриє раду на строк 4 роки. Основна форма роботи – сесія, на якій розглядаються найважливіші питання місцевого значення. Актом про місцеве самоврядування встановлено, що кожний місцевий орган влади має повноваження здійснювати дії, проведення яких доцільно для досягнення таких цілей, як покращення суспільного добробуту та навколишнього середовища свої території. Також у місцевих радах утворюються цільові комітети, сформовані з числа радників. Більшість питань місцевого значення вирішується саме в цих комітетах. Основою їх діяльності є питання, що торкаються фінансів, освіти, доріг, соціальної допомоги та інших питань місцевого значення. Делегування комісіям багатьох питань вважається необхідним кроком, адже більшість рад є багато чисельними, що заважає ретельному та виваженому прийняттю рішень. З числа ради обирається голова, який не має широких повноважень, а виконує лише представницьку та організуючу функцію» [232, с. 83].

Втім, у Великій Британії на сьогодні можна спостерігати стрімку еволюцію у взаємовідносинах місцевого управління та спеціалізованих управлінських організацій на місцях, так званих кванго (Quango) – квазіурядових організацій, що створені і фінансуються урядом, а тому підзвітні йому в фінансовому відношенні, але незалежні у своїй діяльності. Цей термін був винайдений Аланом Пайфером, президентом корпорації Карнегі, для характеристики подібних організацій в США. Згодом

політологи, виявляючи в діяльності деяких кванго близькість до уряду, вважали за краще вживати цей термін в значенні швидше «квазіурядові», ніж «неурядові» організації. У Сполученому Королівстві цим терміном користуються для позначення громадських організацій, формально незалежних від уряду, на кшталт Агенції з розвитку Уельсу. Останнім часом все частіше висловлюється стурбованість з приводу тенденції до «перетікання» влади від виборних представницьких органів до новообраних кванг – тенденції, що отримала іронічне назву «квангократія».

Останніми роками простежується процес становлення і зміцнення позицій таких органів і використання їх урядом для реалізації своєї політики на місцях. Збільшення числа спеціалізованих органів і активізація їх діяльності в країнах сучасного світу свідчить про деякі зміни в традиційному погляді на муніципалітети (територіальні громади) як на основних виробників місцевих благ і послуг. Надання послуг населенню поступово перестає бути основною функцією місцевої влади, і на перший план виступають такі їх функції, як нагляд, інспектування, координування і менеджмент. Завдання місцевих органів зводиться до виявлення нагальних потреб населення, встановлення пріоритетів, визначення стандартів послуг, що надаються і пошуку найбільш оптимальних шляхів забезпечення цих стандартів. Це означає фактичну відмову від традиційної моделі, в рамках якої місцева влада практично всі муніципальні послуги надає самостійно. На сучасному етапі відбувається все більший поділ функцій надання послуг і функцій стратегічної відповідальності за подібні послуги. Це, своєю чергою, сприяє посиленню організаційної фрагментації муніципального управління. Завдання місцевих органів зводиться до надання найбільш ефективних і якісних послуг населенню. Вони виступають в ролі замовників, які оплачують послуги, призначені кінцевим споживачам, і оцінка їх діяльності жителями даної території відбувається з точки зору кінцевого результату, ринкових принципів ефективності [92, с. 21–22].

Згідно Ірландського Закону про місцеве врядування від 21 липня 2001 року [58, с. 364–365] органи місцевої влади докладають зусиль задля забезпечення, стосовно – (a) створення комітетів, як передбачено у Розділі 7, а також (b) засідань органу місцевої влади, кожного з його комітетів і членів муніципального району, що вони створені та функціонують таким чином, щоб досягати ефективності та результативності під час виконання покладених на них функцій.

Цікавим є досвід сучасної Німеччини. «Представництво громади складається з представників, які обираються громадянами за пропорційною виборчою системою на 5 років. Кількість членів ради залежить від чисельності мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці та визначається у положеннях про громади. Представники громади в Німеччині та депутати міських рад в Україні мають подібні права та обов'язки. Хоча відмінним є те, що представники громади працюють на постійній основі та на громадських засадах, а також задля неупередженого виконання ними своїх обов'язків, законодавством Німеччини визначені умови їх відсторонення від участі в діяльності представництва громади (безпосередня вигода, конфлікт інтересів).

Сесії представництва громади в Німеччині скликаються головуючим (у громадах із виборними штатними посадами), або бургомістром (у громадах із виборними посадами на громадських засадах), в окремих випадках – іншими представниками. Бургомістр зобов'язаний брати участь у сесіях, а також опротестовувати протиправні рішення. У положеннях про громади визначаються випадки позбавлення бургомістра права голосу, чого немає в Україні.

Представництвом громади в Німеччині (так саме як місцевою радою в Україні) утворюються комісії. Найважливішою в Німеччині є головна комісія, до компетенції якої належить координування діяльності інших комісій, а також ухвалення рішень щодо вагомих управлінських завдань. З метою найповнішого врахування потреб громадян, компетентні жителі

беруть участь у роботі комісій на правах дорадчого голосу, а в окремих землях Німеччини наділені також правом участі в ухваленні рішень» [86, с. 9–10].

Підсумовуючи результати концептуального аналізу проблем конституційно-правового забезпечення форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні у контексті зарубіжного досвіду можна констатувати, 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.

Аналіз відповідного світового муніципального досвіду доводить, що в період становлення інноваційних організаційних форм діяльності депутатів представницьких органів місцевого самоврядування до числа пріоритетних факторів належать ті фактори, які, з одного боку, багато в чому визначають внутрішні механізми розвитку цього виду муніципальної діяльності, динаміку змін у ній, а з другого – принципові контури муніципальної моделі кожної конкретної зарубіжної держави. Такими факторами є: загальний стан муніципалізму в країні; форми взаємодії депутатів представницьких органів місцевого самоврядування з мешканцями – членами територіальних громад, інтереси яких вони представляють, а також інститутами громадянського суспільства; співвідношення державної муніципальної політики та практичної діяльності депутатів представницьких органів місцевого самоврядування; муніципальна культура суспільства та власне депутатського корпусу представницьких органів місцевого самоврядування, ціннісні орієнтації, управлінська, правова і політична культура тощо.

Перспективи розвитку організаційних форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні у контексті зарубіжного досвіду синергетично пов'язані із процесами формування дієздатного місцевого самоврядування та самодостатніх територіальних громад. Саме тому найбільш актуальною

сьогодні є ідея розбудови територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування в Україні, втілення кращих муніципальних практик, джерела формування культури реальної участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Водночас, необхідно наповнити реальним змістом не лише муніципальні права територіальних громад та їх членів – мешканців сіл, селищ, міст, а й депутатів місцевих рад, підняти їх статус, створити правові, матеріально-фінансові, кадрові, інформаційні, освітні умови для впровадження інноваційних форм їх роботи.

Окремо, слід зупинитися на порівняльному аналізі інституту відкликання, що використовується не всіма зарубіжними державами, і, навіть, з цього можна зробити висновок про відсутність його впливу на зміст та застосування різних форм діяльності депутатів місцевих рад. Зокрема, «в Європі на загальнонаціональному рівні право відкликання депутатів передбачено лише у ФРН: уряди земель мають право відкликати своїх депутатів із Бундесрату. Загалом же механізм відкликання вважається американським інститутом і головним чином розповсюджений на місцевому рівні, зокрема у 18 штатах США та у деяких провінціях Канади. На місцевому рівні в європейських країнах процедура відкликання депутатів передбачена лише в деяких кантонах Швейцарії (Берн, Золотурн, Тічіно, Тургау, Урі, Шаффхаузен). Наприклад, у статті 27 Конституції кантону Урі передбачено право громадської ініціативи щодо дострокового припинення повноважень органу влади. У конституції кантону Берн (стаття 57) визначено право жителів на ініціювання проведення позачергових виборів до місцевого органу влади» [37].

Як підсумовує Г. І. Марченко, «самі європейці ніколи чи майже ніколи не практикують відкликання своїх обранців за народною ініціативою. Це є певною гарантією прав депутата і права громади на визначення своїх представників. Більше того, такі норми вважаються застарілими» [98, с. 46].

Проте, найбільшу увагу варто звернути на проблеми гуманізації діяльності депутатів місцевих рад в аспекті посилення її людського виміру. У

сучасній міжнародно-правовій термінології термін «людський вимір» використовується для визначення системи норм і видів діяльності, пов'язаних з правами людини і демократією, які розглядаються в якості одного з трьох вимірів безпеки, поряд з військово-політичним і економіко-екологічних вимірами» [49; 126]. Даний термін свідчить також про те, що норми, які стосуються людського виміру, охоплюють більш широку сферу, ніж традиційне право прав людини.

Так, наприклад, людський вимір ОБСЄ йде набагато далі по шляху ув'язки прав людини з інституційною та політичною системою держави. По суті, держави-учасниці ОБСЄ, взявши на себе зобов'язання у сфері людського виміру, погодилися з тим, що плюралістична демократія, заснована на верховенстві закону, є єдиною системою управління, здатною ефективно гарантувати права людини. Даний акцент є досить важливим з точки зору розуміння сутнісних і змістовних характеристик засад муніципальної діяльності, у тому числі й депутатів місцевих рад, в їх людському вимірі.

Також це пояснює, чому людський вимір ОБСЄ було названо загальноєвропейським громадським порядком (ordre public). Іншими словами, ОБСЄ – це не просто організація, що об'єднує понад п'ятдесят держав, а це «спільність цінностей». Цей зв'язок відображає і активна прихильність верховенству закону і саме його формулювання: концепція, заснована на гідності людської особистості, і система прав, що реалізуються через судово-правові структури.

Даний напрямок удосконалення та зміцнення статусу депутатів місцевих рад є важливим у силу того, що вони як представники інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу зобов'язані «виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їх доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого самоврядування» [167].

Ці принципи також є визначальними у діяльності депутатів представницьких органів місцевого самоврядування у зарубіжних країнах. Так, у Республіці Польща відповідно до законів депутат зобов'язаний керуватися благом самоврядної спільноти, якою він був обраний [230, с. 8]. Згідно з Законом Республіки Молдова «Про статус місцевого обраного представника» [116] «місцева виборна особа зобов'язана бути гідною довіри виборців, власним прикладом сприяти зміцненню авторитету органу влади і самоврядування, який вона представляє, виконанню цивільних обов'язків, забезпеченню громадського порядку і дотриманню законодавства» (частина 1 статті 10).

Яскравою ілюстрацією проникнення морально-етичних норм та принципів людського виміру публічної влади у матерію діяльності депутатів місцевих рад є практика ухвалення так званих кодексів їх поведінки. «У сфері депутатської діяльності кодекс поведінки має забезпечити ефективне етично коректне функціонування депутатів та попередити використання депутатських повноважень з корисливими цілями» [32, с. 8], а також «забезпечувати концентрацію уваги на тих морально-етичних якостях, розвиток яких має забезпечити виникнення територіальної самоідентифікації, формування почуття господаря та інших первинних рис мешканця – управлінця територіальної громади» [127].

У цьому аспекті, насамперед, варта уваги практика Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи. Конгрес звернувся до питання етичного врядування майже двадцять років тому, прийнявши у 1999 році «Європейський Кодекс поведінки, покликаний забезпечувати політичну доброчесність народних обранців місцевого та регіонального рівнів» [54]. Як зазначалося у Роз'яснювальному Меморандумі до проекту Кодексу, 2 липня 1996 року, бажаючи ще раз підтвердити, що «велика самостійність на місцевому рівні передбачає непохитну вірність інтересам суспільства політичну непідкупність», і наголосити на тому, що «неповага до таких принципів може завдати шкоди не лише довірі до народних обранців

місцевого та регіонального рівнів, але і до демократії загалом», Конгрес прийняв резолюцію про доброчесність місцевих і регіональних влад. В резолюції пропонувалося створити робочу групу для «підготовки європейського кодексу етики (або європейської хартії прав і обов'язків) народних обранців місцевого та регіонального рівнів» [5].

Робота цієї групи добре вписувалася в помітну тенденцію модернізації політичної сфери на території низки держав – членів Ради Європи. Група відчувала, що цю тенденцію слід поширити на місцевий рівень шляхом запровадження принципів, які будуть поширюватися на всіх народних обранців місцевого та регіонального рівнів. Принципи, закладені в проекті Кодексу поведінки, покликані посилити довіру громадян до місцевих політиків шляхом запровадження стандартів поведінки політиків та інформування громадян про те, що вони мають право очікувати від народних обранців місцевого та регіонального рівнів. За задумом, цей кодекс також певною мірою покликаний покращити відносини між державними органами та громадянами.

Мета кодексу полягає у консолідації відносин між громадянами та місцевими і регіональними політиками через запровадження на європейському рівні етичних принципів, затверджених делегатами від народних обранців регіонального та місцевого рівнів. Конгрес спонукає національні уряди та національні асоціації органів місцевого та регіонального самоврядування в країнах – членах перенести стандарти і принципи визначені кодексом до національного законодавства та до кодексів етики.

Кодекс встановлює загальні принципи верховенства закону та суспільних інтересів у виконанні депутатських функцій, та усвідомлення обраними представниками необхідності виконувати свої функції з ретельністю, відкритістю та бажанням відповідати за свої рішення. Іншими словами, переслідування будь-яких особистих інтересів і бажання приховати причини певної дії може спричинити упереджене відношення до депутатського мандату.

У згаданому Роз'яснювальному Меморандумі зазначалося, що зараз існує маса кодексів поведінки в політичних, адміністративних, ділових сферах. Декілька країн уже мають кодекси поведінки на місцевому рівні. У Сполученому Королівстві вже давно пропонувалося зобов'язати місцеві ради прийняти місцевий кодекс поведінки за Кодексом поведінки для місцевої влади. Ради можуть створювати цільові комітети для моніторингу дотримання цих кодексів, а також місцеві суди на регіональному рівні, наділені повноваженнями, що дозволять їм вимагати виконання всіх заходів, необхідних для втілення кодексу у життя. У Болгарії ради приймають етичні норми за Положеннями про організацію діяльності місцевих рад і муніципальної адміністрації. Ці норми широко різняться. Так само в Ісландії кожна рада пише власний кодекс поведінки, і всі вони також дуже відрізняються. На Мальті розробили та втілили кодекс етики, яким керуються у своїй поведінці місцеві депутати при виконанні своїх функцій.

В Японії широко використовують метод розробки «карт етики» – набору етичних правил і рекомендацій, які конкретизують етичний кодекс організації для кожного її співробітника. В «картах» записані ім'я та номер телефону консультанта організації з етичних питань. В Австралії діє обов'язкова «Інструкція щодо офіційної поведінки службовців Австралійського Союзу». На Філіппінах прийнято «Кодекс поведінки та етичних стандартів посадових осіб та державних службовців» як документ громадської довіри, згідно якого виконання державних обов'язків є ознакою довіри з боку суспільства [229, с. 19–20].

Безумовно, проблема нормативної регламентації депутатської етики у місцевому самоврядуванні може стати предметом окремого комплексного дослідження. Наведемо лише положення пункти 1–2 статті 27 Закону Великої Британії про децентралізацію від 15 листопада 2011 року [57, с. 338], згідно яких «відповідний орган влади має просувати і підтримувати високі стандарти поведінки членів та кооптованих членів відповідного органу влади. Виконуючи це зобов'язання, відповідний орган влади має, зокрема, ухвалити

кодекс поведінки, яка очікується від членів та кооптованих членів відповідного органу влади, коли вони виконують свої службові обов'язки».

Варто зазначити, що вагомий досвід у цій сфері має і Україна. Наприклад, згідно ч. 3 Кодексу етики депутатів Вінницької міської ради [71] «у своїй роботі депутати мають керуватися такими моральними цінностями: добро як користь громаді, щастя, більш високий ступінь розвитку, як протилежність злу (порушення порядку і міри, узгодженості з іншими підпорядкованими йому одиницями, зосередженість на собі, самоствердження всупереч іншим і за рахунок інших), справедливість, милосердя, права людини, гідність, краса, любов, свобода, чесність; українська ідея – єдина соборна Україна, патріотизм, національна гідність, державна незалежність, повага і довіра до законно обраної влади; сімейні цінності; особиста гідність, здоровий глузд, помірність, внутрішня свобода та ініціативність, доброзичливість, урівноваженість; етична відповідальність перед громадою, альтруїзм» [71].

Також, у ч. 5.3 закріплені «принципи поводження на засіданнях міської ради, при роботі в постійних комісіях. Так, депутати повинні: дотримуватись регламенту Вінницької міської ради; постійно бути присутніми на засіданнях ради, при роботі в комісіях. У разі відсутності депутата більше, як на трьох засіданнях поспіль без поважних причин – дане питання, виноситься на розгляд постійної комісії міської ради з питань законності, депутатської діяльності і етики; приймати рішення і вчиняти дії неупереджено; проявляти ввічливість, тактовність і повагу до головуючого, депутатів, посадових осіб місцевого самоврядування та інших осіб, присутніх на засіданнях; виступати лише з дозволу головуючого; дотримуватись часу, відведеного для виступу; з повагою ставитись до доповідачів; утримуватись від дій, наслідком яких може бути перешкоджання веденню засідань, пошкодження або знищення майна ради, або особистого майна присутніх на засіданні; вимкнути дзвінки мобільних телефонів під час проведення засідань» [71].

У ч. 5.4 закріплюються засади відносин депутатів Вінницької міської ради з виборцями. Встановлюється, що «депутати є відповідальними перед виборцями і їм підзвітні. Депутати повинні: нести відповідальність перед своїми виборцями за обіцянки, дані в період передвиборчої кампанії; будувати свою роботу з виборцями на повазі та уважному ставленні до особистості незалежно від віку, статі, соціального статусу, партійної приналежності тощо; вивчати потреби територіальної громади, інформувати про них Вінницьку міську раду та її виконавчі органи, брати безпосередню участь у їх вирішенні; вивчати громадську думку; проводити прийоми виборців, розглядати та надавати відповіді на звернення у строки та в порядку, визначених законодавством; забезпечувати конфіденційність інформації, що стосується приватного життя, честі та гідності виборців та яка стала відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків і не розголошувати її без згоди особи, яка цю інформацію надала; з повагою ставитись до прав, обов'язків та законних інтересів виборців, їх об'єднань, не допускати проявів бюрократизму та байдужості; сприяти доступу до публічної інформації; звітувати перед виборцями не рідше ніж 1 раз на рік» [71].

У Кодексі етики депутата Решетилівської районної ради Полтавської області встановлюється, що депутат «зобов'язується: в своїй роботі керуватися насамперед серйозним бажанням бути корисним територіальним громадам району й жителям свого виборчого округу; діяти відповідно до інтересів і потреб виборців, враховуючи їх накази та результати вивчення громадської думки населення; …прагнути брати активну участь у проведенні всіх сесій, засідань постійних комісій районної ради; … дотримуватися регламенту районної ради, належного етикету і норм поведінки, сприяти певним і відкритим обговоренням у всіх питаннях з колегами-депутатами, поводитися з ними з повагою й ввічливістю, і не утримувати чи приховувати від них будь-яку інформацію чи питання, до розгляду яких вони могли б бути залучені; не робити ніяких образливих зауважень на засіданнях ради чи поза ними відносно інших депутатів та їхніх думок, але зберігати за собою право

на чесну й шанобливу критику; вважати неетичним слідувати будь-якій поведінці, розрахованій на те, щоб поставити у незручне становище такого ж депутата районної ради чи працівників органів місцевого самоврядування й виконавчої влади; визнавати, що право прийняття рішення належить правомочній сесії районної ради, а не окремим її членам; … намагатися бути обізнаним(ою) з кращими місцевими, регіональними, національними і міжнародними практиками з питань організації і діяльності місцевого і самоврядування; спілкуватися з депутатами інших рад особисто, на семінарах, конференціях чи інших спеціальних заходах з метою обговорення проблем місцевого самоврядування і співробітництва у їх вирішенні; … робити все можливе, щоб підтримати честь, довіру і гідність звання депутата районної ради тощо» [70].

Кодекс етики депутата Лубенської районної ради Полтавської області встановлено, що «депутат районної ради, як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та член ради, здійснюючи депутатські повноваження, повинен дотримуватися таких правил депутатської етики:

1) керуватися загальнодержавними інтересами та інтересами територіальної громади чи виборців свого виборчого округу, від яких його обрано;

2) не використовувати депутатський мандат в особистих інтересах чи в корисливих цілях;

3) керуватися у своїй діяльності та поведінці загальновизнаними принципами порядності, честі і гідності;

4) не розголошувати відомостей, що становлять державну або іншу таємницю, яка охороняється законом, інших відомостей з питань, що розглядалися на закритих засіданнях ради чи її органів і не підлягають за їх рішенням розголошенню, та відомостей, які стосуються таємниці особистого життя депутата або виборця, що охороняється законом, чи стали йому відомі у зв’язку з його участю в депутатських перевірках;

5) не допускати образливих висловлювань, не використовувати у публічних виступах недостовірні або неперевірені відомості стосовно органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ і організацій, їх керівників та інших посадових чи службових осіб, депутатських груп, фракцій, окремих депутатів;

6) не приймати будь-яких гонорарів, подарунків, не отримувати винагород безпосередньо чи опосередковано за дії, пов'язані зі здійсненням ним депутатських повноважень;

7) брати активну участь у роботі сесій районної ради, постійних та інших комісій до складу яких його обрано;

8) прагнути, щоб кошти районного бюджету використовувались ощадливо, ефективно;

9) бути незалежним, неупередженим і відповідальним перед виборцями і громадою, сумлінно виконуючи депутатські обов'язки» [69].

Оригінальними є положення Кодексу етики, честі, порядності, добросовісного та ефективного управління Славутицької територіальної громади [72]. Кодексом встановлюється, що «дотримання морально-етичних цінностей життєдіяльності громади є святим, невід'ємним від життя обов'язком жителів міста. Серед загальнолюдських цінностей є ті, без яких життя не є повноцінним, це:

1) людяність: вміння налагоджувати стосунки на засадах загальнолюдських цінностей, взаємоповаги, бажання знайти порозуміння, готовність прийти на допомогу і розділити гіркоту невдач та радість за успіхи іншого;

2) патріотизм: до загальнолюдського потрібно йти лише через національне. Щира любов до України, до рідного міста. Уміння гідно представляти Україну та місто Славутич. Шанувати державні символи та символіку міста (Прапор, Герб, Гімн). Зберігати та примножувати традиції рідного міста;

3) духовність: справжнє покликання людини – будувати храм власного духу, звівши його на фундаменті Добра, Краси, Істини, тобто стати людиною духовною. Першочергове завдання – піднесення авторитетності духовних надбань нашого народу: традицій, культури і, насамперед, рідної мови;

4) культура людських взаємин: пріоритет прав людини, відкритість, толерантність, повага та довіра до людей, уміння володіти державною мовою, мовою своїх предків та бережно, як безцінний скарб, передавати її прийдешнім поколінням;

5) чесність, правдивість, сумлінне виконання своїх обов'язків: громадських, виробничих. Бути справедливим по відношенню до громади, колег, рідних;

6) ефективність: ефективне використання ресурсного потенціалу територіальної громади міста, створення умов для самореалізації особистості, ініціативи та творчості в усьому;

7) відповідальність: уміння аналізувати, самокритично оцінювати свою діяльність, її результати; бути відповідальним і обов'язковим в загальножиттєвих та ділових стосунках, «тримати слово». Тільки при умові реалізації цих цінностей територіальна громада міста може розраховувати на свою конкурентноздатність, перш за все в дійсних умовах життя» [72].

Також Кодексом етики, честі, порядності, добросовісного та ефективного управління Славутицької територіальної громади встановлюється, що «представник міської влади повинен:

виконувати свої обов'язки відповідно до Законів України та Комплексної системи управління якістю соціальних послуг за стандартом ISO9000:2000;

зберігати та підвищувати впевненість і віру громадськості в чесність, неупередженість і ефективність управління міської влади;

навчатися відповідати за свої дії та вчинки;

глибоко усвідомлювати і приймати тезу про абсолютну цінність людської особистості; чітко розуміти наслідки прийнятих рішень. Головним

критерієм цих дій вважаються інтереси територіальної громади, а не особиста зацікавленість. Кожне рішення людської долі повинно бути основним критерієм успіху влади;

суворо дотримуватися обмежень і заборон, передбачених антикорупційним законодавством. Уникати дій, які можуть бути сприйняті як корупційні. Своєю поведінкою демонструвати непримиримість до будь-яких проявів корупції. Ефективний шлях боротьби з корупцією – механізм місцевої демократії, відкритості та прозорості місцевої влади, яка унеможливлює створення умов для корупції;

пам'ятати, що робота в органах місцевого самоврядування це не місце для вирішення «шкурних» питань;

мати силу волі, сміливість і совість визнати свою неспроможність працювати в інтересах територіальної громади міста Славутича;

дбати про позитивний імідж та авторитет місцевої влади, дорожити своїм ім'ям та статусом. Імідж представника влади має підкреслювати його соціальну активність, чесність і відкритість, гідну поведінку, доступність;

дотримуватися високої культури спілкування, правил службового етикету. Спілкування з людьми – найкоротший шлях до їх переконання і залучення до справи;

мати загальний позитивний настрій та емоційний стан. Зіпсований настрій не повинен впливати на виконання своїх службових обов'язків, взаємини з колегами та відвідувачами;

дотримуватися ділового стилю одягу. Пам'ятати, що люди звертають увагу на найменшу дрібницю у Вашій зовнішності та поведінці;

поводити себе не тільки достойно, а й бути прикладом для інших» [72].

Узагальнюючи наведене, можна констатувати, що Україна підтримує тенденцію «людського виміру права» в діяльності депутатів місцевих рад шляхом реалізації ціннісно-моральних засад (людяності, порядності, відповідальності, відкритості, самовідданості, розумності, гідності, совісті, справедливості, патріотизму, толерантності, неупередженості, вимогливості).

Однак, пункт 3 частини 1 статті 8 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» закріплено, що депутат місцевої ради повинен лише «керуватися у своїй діяльності та поведінці загальновизнаними принципами порядності, честі і гідності» [167].

Зазначене свідчить, що одним із основних у будь-якій конституційно-правовій системі ресурсів ефективної моделі публічного влади та управління (як державної, так і муніципальної) залишається довіра громадян, яка заснована на принципі довірення повноважень (фідуціарності). Тому одним із важливіших завдань на сучасному етапі розвитку представницької демократії у системі місцевого самоврядування, насамперед, у частині щодо організації та діяльності депутатів місцевих рад, є кардинальне переосмислення і перебудова тих процесів, які реально відбуваються у територіальних громадах, виявлення проблем та постановка нових завдань та цілей публічної влади та управління (як державного, так і муніципального), які дозволяють системно вирішувати вказані вище проблеми.

Одне із таких завдань – формування позитивного змісту муніципально-владних правових відносин, з одного боку, між громадянами, мешканцями – членами відповідних територіальних громад як первинними представниками громадянського суспільства та, з іншого боку, депутатами місцевих рад, які представляють їх інтереси та відповідні органи місцевого самоврядування у відносинах з територіальною громадою, державою, її органами та посадовими особами тощо. Ігнорування даного фактора в умовах сучасної України є причиною поглиблення процесів взаємної недовіри та усепроникаючих неформалізованих зв’язків, які є ідеальним середовищем для руйнуючих корупційних процесів.

«Традиційно система етичних вимог до поведінки публічних осіб *(у тому числі й депутатів місцевих рад – А. Ш.)*, включає етичні принципи як одну із форм моральної свідомості, в якій моральні вимоги виражаються в найбільш загальній формі, відображаючи вироблені у моральній свідомості суспільства, або вимоги певних соціальних груп, які стосуються моральної

сутності людини, її призначення, смислу її діяльності, характеру її взаємовідносин з людьми; етичні норми, які, з одного боку, конкретизують вимоги етичних принципів, з іншого – є формою моральних відносин як звичай, який відтворюється в однотипних поступках під впливом сили суспільної думки, масового прикладу, колективної звички тощо; заборони на ті чи інші дії, які вступають в протиріччя з етичними принципами та нормами службової поведінки; рекомендації» [228, с. 18–19].

В основі систематизації етичних принципів діяльності депутатів місцевих рад має знаходитися ідея суспільного служіння, яка випливає із сутності Конституції України про демократичну, правову, соціальну місію держави (стаття 1 Конституції України), що визначає зміст її функцій, принципу визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю, а також конституційної фіксації обов'язків держави, згідно яких права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, її відповідальності перед людиною за свою діяльність тощо (стаття 3 Конституції України).

Досвід зарубіжних країн свідчить, що основні напрямки еволюції публічної політичної діяльності та служби пов'язуються сьогодні «з розробкою ідей «New Public Management» («нового державного менеджменту») і формуванням ефективних і гнучких систем управління, здатних легко адаптуватися до мінливого зовнішнього середовища та надати публічному службовцю велику свободу дій; з підвищенням відкритості публічної служби; посиленням вимог до етичності діяльності і поводжень службовців; підвищенням моральних стандартів поведінки та актуалізацією значення особистісних чинників службової діяльності» [94, с. 21–23].

Також, у світовій та, частково, і вітчизняній муніципальній практиці, для забезпечення реалізації етичних принципів у публічній та службовій діяльності використовуються і позитивно себе зарекомендували такі механізми, як: етичні кодекси; комітети з етики; соціальні аудити; спеціальні

служби, які розглядають факти порушень співробітниками організації етичних вимог, а також претензії громадян з морально-етичних питань; інститут присяги тощо. Розвиток цих та інших інститутів та механізмів безумовно сприятиме позитивному та прогресивному розвиткові основних організаційних форм діяльності депутатів місцевих рад.

Зарубіжний досвід демонструє інші механізми формування етичних принципів публічної політичної діяльності. Це може бути етичний тренінг, який являє собою своєрідні етичні модулі, які включаються до загальної програми підготовки управлінських працівників, сприяючи практичному використанню етичних знань в процесі прийняття управлінських рішень. Також ефективним механізмом оцінки рівня засвоєння етичних принципів є соціальний аудит. Соціальний аудит, як одна із форм запровадження в корпоративну практику етичних вимог, був розробленим кілька десятиліть тому і достатньо широко використовується в даний час в Європі. Соціальний аудит має на меті перевірку та підготовку інформації про те, якою мірою дії організації відповідають очікуванням суспільства.

У зарубіжному досвіді заслуговує на увагу етичний зміст принципу «відкритості», який є одним із пріоритетів адміністративної реформи. Відкритість трактується як причетність (компліцитність), що характеризує відносини службовців і громадян. Метою компліцитності є не стільки передача партнеру (громадянину, суспільству) інформації, скільки прагнення викликати в нього спочатку певну реакцію – довіру, а потім «залучити» до співучасті в управлінні. У контексті формування дієздатних територіальних громад, проблема залучення мешканців в активну муніципальну діяльність, насамперед, демократія участі, набуває особливого значення, у тому числі й в аспекті удосконалення організаційних форм роботи депутатів місцевих рад.

Саме тому, варто погодитись, що компетентність депутатів місцевих рад виражається, зокрема, в ціннісно-орієнтаційних (морально-етичних) формах діяльності, які «полягають у формуванні територіального колективу; сприянні формуванню в територіальній громаді соціальних цінностей та

традицій, які створюють сприятливі соціокультурні умови для успішної реалізації державної політики, розвитку трудової підприємницької мотивації, досягненню соціальної стабільності та злагоди; формуванні локальної ідентичності, єдиної місцевої спільноти» [190].

Підсумовуючи результати проведено дослідження, можна зробити висновок про органічний зв'язок державного і муніципального будівництва у контексті формування сучасної моделі організаційних форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні. Цей зв'язок об'єктивно обумовлений тим, що представницькі органи місцевого самоврядування є фундаментальною основою муніципального розвитку. Саме на представницькі органи місцевого самоврядування покладається основний обсяг завдань, обов'язків та відповідальності, щодо вирішення питань місцевого значення

Тому безперечною, є позиція про те, що процес удосконалення організаційних форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні має здійснюватися паралельно із процесами становлення дієздатних територіальних громад, з реформою публічно-владних структур у контексті поступової модернізації представницьких та виконавчих структур місцевого самоврядування, розвитку їх функцій і повноважень.

Вивчивши зарубіжний досвід, а також спираючись на висновки, зроблені експертами з питань місцевого самоврядування та муніципального права, основні форми і методи правового та морального регулювання в системі організації діяльності депутатів місцевих рад в Україні та депутатів представницьких органів місцевого самоврядування у зарубіжних країнах, можна запропонувати основні параметри вітчизняної моделі практичної діяльності депутатів місцевих рад на сучасному етапі, що концептуально має проявлятися у наступному:

становлення, розвиток та формування національної моделі регулювання діяльності депутатів місцевих рад не може бути здійснене в результаті безпосередньої та абсолютної рецепції зарубіжного досвіду. Це неможливо зробити в зв'язку з тим, що інститут депутата представницького органу

місцевого самоврядування являє собою одну із найбільш важливих складових механізму місцевого самоврядування і без врахування політичних, історичних, національних та інших традицій, економічних та соціокультурних чинників, про які йшлося раніше, не можна механічно впровадити будь-яку зарубіжну модель;

формування власної моделі статусу депутатів місцевих рад вимагає принципового визначення взаємовідносин держави й суспільства, які безпосередньо стосуються стратегічних підходів до місцевого самоврядування. Горизонтом для цього питання є принципове підвищення ефективності місцевого самоврядування й розвиток муніципальної практики, тобто має змінитися парадигма самої ролі, завдань та базових функцій місцевого самоврядування, відбутись приєднання до загальновизнаних міжнародних стандартів у цій сфері, що базуються на публічно-приватному партнерстві;

необхідно продовжити змістовну та професійну науково-практичну дискусії з питань удосконалення регулювання діяльності депутатів місцевих рад, включаючи її організаційні, функціональні, соціально-економічні та морально-етичні аспекти, йти шляхом лібералізації її нормативно-правової регламентації, поступово відходячи від виключно законодавчої моделі у бік посилення муніципальних регламентних та статутних норм;

необхідним є опрацювання конкретних механізмів і методів морального регулювання, які включають виявлення, відбір, перевірку, просування і контроль професійних і моральних якостей депутатів місцевих рад;

актуальним є реалізація механізму забезпечення публічності, прозорості та ефективності діяльності депутатів місцевих рад, які, насамперед, забезпечують як участь мешканців у контролі за їх діяльністю, так і ефективну дію внутрішніх методів контролю в раді.

Висновки до розділу 3.

Підсумовуючи результати концептуального аналізу проблем конституційно-правового забезпечення форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні у контексті зарубіжного досвіду можна констатувати, 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. 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).

Аналіз зарубіжного досвіду ілюструє процес трансформації традиційної бюрократичної етики публічних осіб та службовців у сучасний «широкий» етичний підхід, який ґрунтується на чотирьох 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 службовців, яка стимулює формування «нової управлінської культури» тощо. Ці принципи мають важливе значення у процесі підвищення ефективності роботи депутатів місцевих рад.

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).

Крім того, одним із основних ресурсів ефективної моделі діяльності депутата місцевої ради у будь-якій конституційно-правовій системі залишається довіра громадян, заснована на принципі довірення повноважень (фідуціарності), якій кореспондує ідея суспільного служіння, що випливає із змісту Конституції України та сутності місцевого самоврядування. Саме тому, інститут депутата місцевої ради, форми його діяльності, все активніше переходять 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, уцілому, 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 (моніторінг 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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. «Прозора Україна» : методика впровадження завдань / за ред.: О. Газізової, П. Фенриха; пер. з польськ. М. Брат-ко. Щецин. Черкаси. Інст. дем. ім. Пилипа Орлика, Wyzsza Skola Administracji Lokalnej w Szczecinie, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej Centrum Sckoleniowe w Szczecinie, 2008. 148 с.

2. 19 областей завершили трансформацію ЦНАПів URL: https://thedigital.gov.ua/news/19-oblastey-zavershili-transformatsiyu-tsnapiv

3. Bangemann Report, Europe and the Global Information Society (1994). URL: http://www.cyber-rights.org/documents/bangemann.htm #action_plan.

4. Benchmarking E-government: A Global Perspective (UNDESA/ASPA) 2001. URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/ Portals/egovkb/Documents/un/English.pdf C. 1

5. Coifman Viorel (Romania). Explanatory Memorandum. The political integrity of local and regional elected representatives – CG (6) 8 rev. Part II. URL: https://rm.coe.int/168071a598#P493_67573

6. Does E-Government Improve Government Capacity? Evidence from Tax Administration and Public Procurement. Development Economics 2016 World Development Report Team April 2016. URL: http://documents.worldbank.org/curated/en/334481468193734893/pdf/WPS765 7.pdf C. 15

7. Europe: an information society for all. Communication on a Commission initiative for the special European Council of Lisbon, 23 and 24 March 2000. COM (99) 687 final, 8 December 1999. URL: http://aei.pitt.edu/3532/ C. 16

8. Extract from the Valencia Declaration 15th Conference of European Ministers responsible for local and regional government (Valencia, Spain, 15-16 October 2007). URL: https://rm.coe.int/1680701699

9. Public Law 107–347 107th Congress “E-Government Act of 2002”. URL: https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ347/pdf/PLAW-107publ347.pdf. C. 4

10. The World Bank. e-Gov guideline. URL: http://pubdocs.worldbank.org/en/878521434650091655/e-Gov-guideline.pdf C. 4.

11. The World Bank. e-Gov Research and Resources. URL: http://www.worldbank.org/en/topic/ict/brief/e-gov-resources#egov

12. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. ISAP – Baza Internetowy System Aktów Prawnych. URL: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19980910578

13. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. ISAP – Baza Internetowy System Aktów Prawnych. URL: http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19900160095

14. Авакьян С. А. Депутат: статус и деятельность. Москва. Политиздат, 1991. 288 с.

15. Алексеев И. А. Правовой статус депутатов представительных органов местного самоуправления Южного федерального округа. автореф. дисс. … канд. юрид. наук. спец. 12.00.02. Ростов-на-Дону, 2001. 26 с.

16. Ангелов Ю. Особливі умови сучасного державотворення: зміст та принципи. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 3. С. 14-24.

17. Андресюк Б. П. Місцеве самоврядування в сучасній Україні: проблеми і перспективи. Київ. Стилос.1997. 231 с.

18. Астапова Т. О. Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. … канд. наук з держ. упр.: 25.00.04. Харків, 2010. 20 с.

19. Балдич Н., Гнидюк Н., Трутковськи Ц. Дослідження навчальних потреб представників органів місцевого самоврядування України.

Аналітичний звіт. Квітень 2019. 122 с. URL: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2019/05/TNA_Ukraine-2018-2019-Final-Report_ukr_F.pdf

20. Барвіцький В. Система підготовки та підвищення кваліфікації службовців органів місцевого самоврядування в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. Проблеми трансформації територіальної організації влади: зб. матеріалів та документів / наук. ред. М. Пухтинський. Київ. Атіка, 2005. С. 330–333.

21. Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2006. 221 с.

22. Батанов О. В. Конституційне забезпечення організації місцевого самоврядування в Україні: проблеми формування та шляхи розвитку. Право України. 2016. № 6. С. 60-69.

23. Батанов О. В. Концептуальні основи конституційного регулювання місцевого самоврядування у зарубіжних країнах. Порівняльно-правові дослідження. 2006. № 2. С. 69–79.

24. Батанов О. В. Місцеве самоврядування в умовах глобалізації [Електронний ресурс] Міждисциплінарні гуманітарні студії. (Серія «ПРАВО»). 2014. № 1. С. 5–14. URL: http://histans.com/JournALL/mgumstud/mgumstud_2014_1_1/mgumstud_2014_1_1.pdf/

25. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / відп. ред. М. О. Баймуратов. Київ. Юридична думка, 2010. 656 с.

26. Батанов О. В. Муніципальне право в умовах глобалізації. Часопис Київського університету права. 2013. № 3. С. 84–88.

27. Батанов О. В. Конституційне забезпечення організації місцевого самоврядування в Україні: проблеми формування та шляхи розвитку. Право України. 2016. № 6. С. 60-69.

28. Бенчмаркінг доброго врядування: практичний посібник / за заг. ред. А. Гука. Київ: ТОВ «Видавництво «Юстон», 2018. 60 с.

29. Бондар Р. Г. Класифікація гарантій депутатської діяльності. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2007. № 36. С. 37-47.

30. Бондарчук А. Савчук А. Як депутати обласних рад витрачають кошти депутатських фондів. Чернігівський Центр Прав Людини. 22.01.2020 URL: http://pravocn.org.ua/%D1%8F%D0%BA-%D0%B4%D0%B5%D0%BF%D1%83%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%B8%D1%85%D1%80%D0%B0%D0%B4%D0%B2%D0%B8%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%87%D0%B0%D1%8E%D1%82%D1%8C-%D0%BA/

31. Бородін Є. І. Досвід нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування в зарубіжних країнах. Аспекти публічного управління. 2014. № 11-12. С. 31–38.

32. Василевська Т. Е. Кодекси поведінки депутатів як інструменти підтримки депутатської етики. Державне управління: теорія та практика. 2013. № 2. С. 5–13. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej18/PDF/03.pdf

33. ВзаємоДія. URL: https://plan-vzaemo.diia.gov.ua/

34. Виборчий кодекс України: Закон України від 19.12.2019 № 396-IX. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#Text

35. Воробьев Н. И. Развитие местного самоуправления в СССР: автореф. дисс. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Москва, 1991. 22 с.

36. Вуйчік М. Організація та принципи функціонування органів самоврядування в Польщі. Варшава. PLIK, 2000. 51 с.

37. Гандзюк К., Нікітенко С. Пропозиції до політики щодо врегулювання статусу депутата місцевої ради. Лабораторія законодавчих ініціатив. Липень, 2017. 66 с. URL: http://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/40732.pdf

38. Григоренко А. Гарантії здійснення повноважень народним депутатом України. Право України, 2004. № 5. С. 116-121.

39. Григорук Н. Г. Конституційно-правовий статус народного депутата України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2004. 21 с.

40. Громадська експертиза: як ефективно залучати жителів громад до вдосконалення рішень місцевої влади? URL: http://probudget.org.ua/news/gromadska-ekspertiza-yak-efektivno-zaluchati-jiteliv-gromad-do-vdoskonalennya-rishen-mistsevoyi-vladi_775/

41. Громадське слухання проекту Статуту територіальної громади міста Львова. URL: https://city-adm.lviv.ua/public-hearings/241320-100817-hromadske-slukhannia-proektu-statutu-terytorialnoi-hromady

42. Громадська участь: підготовка аналітики, адвокація та втілення змін / П. Казмеркевич, О. Коваленко, О. Гвоздік, І. Тітаренко. Київ, ФОП Ямчинський О.В., 2019. 64 с.

43. Громадські слухання: практ. посібник / д ред. М. Д. Городка. Київ, 2016. 112 с.

44. Депутат та його команда: навч. посіб. / ред.-упор О. Солонтай, вид. 3-е, доп. і перероб. Київ. 2016. 316 с. URL: http://surl.li/aasjz

45. Депутати Одеської міської ради VIII скликання. URL: https://deputat.odessa.ua/deputies/

46. Депутату місцевої ради: практичні поради щодо організації діяльності / Уклад. М. І. Баюк, М. І. Войт, М. В. Панасюк]. Хмельницький. Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. 2015. 142 с.

47. Державно-приватне партнерство як механізм реалізації нової регіональної політики: можливості застосування та практичні аспекти підготовки і впровадження інвестиційних проектів. URL: http://rdpa.regionet.org.ua/images/129/PPP_report_U-LEAD_30_10_2017.pdf

48. Дерун Т. М. Навчальний посібник для депутатів місцевих рад об’єднаних територіальних громад. Вид. друге. / Асоціація міст України. Київ., ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2017. 164 с. URL: https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/bookslobderun2018web1.pdf

49. Доля І. Щодо кадрового забезпечення місцевої влади в контексті впровадження адміністративної реформи. Аналітична записка. Офіційне інтернет-представництво Національного інституту стратегічних досліджень. URL: http://www.niss.gov.ua/articles/913/

50. Драгомирецька Н. М. Комунікативна діяльність в державному управлінні: теоретико-методологічний аспект: автореф. дис. … д-ра наук з держ. упр.: 25.00.01 / Н. М. Драгомирецька. – К., 2007. 37 с.

51. Драчов Є.В. Сутність та функції комунікації в системі державного управління / Науковий вісник Академії муніципального управління. 2014. (Управління; 3). С.159–167.

52. Дурман О. Л. Поняття та правова характеристика статусу депутатів місцевих рад в Україні. Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. Т. 30. № 6. Київ. 2019. С. 95 101. DOI https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.6/17 17

53. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/994_036

54. Європейський Кодекс поведінки, покликаний забезпечувати політичну доброчесність народних обранців місцевого та регіонального рівнів. Обговорений та прийнятий Конгресом місцевих та регіональних влад Ради Європи 17 червня 1999. Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи, 2016. 134 с.

55. Єзеров А. Конституційний конфлікт як феномен та процес в Україні / Одеса. Юридична література, 2008. С. 215.

56. Завгородня В. М. Правові засади гмінного самоврядування в Республіці Польща. Правовий вісник Української академії банківської справи. 2014. № 2 . С. 93–98.

57. Закон Болгарії про місцеве самоврядування та місцеве управління від 17 вересня 1991 року (консолідований текст станом на 26.07.2011 року). Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док. пер. з іноз. мов. / заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 474–507.

58. Закон Великої Британії про децентралізацію від 15 листопада 2011 року. Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док. Пер. з іноз. мов. / заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 329–357.

59. Закон Ірландії про місцеве врядування від 21 липня 2001 року (переглянутий; зі змінами станом на 30 жовтня 2014 року). Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док. Пер. з іноз. мов. / заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. С. 358–384.

60. Законопроект про місцевий референдум: основні положення та новації. Юридична газета online. 21 травня 2021. URL: https://yur-gazeta.com/golovna/zakonoproekt-pro-misceviy-referendum-osnovni-polozhennya-ta-novaciyi.html

61. Йолкіна Н., Швець К. Гарантії працівників, обраних депутатами місцевих рад. Юридична гезета online. 16 листопада 2020. URL: https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/garantiyi-pracivnikiv-obranih-deputatami-miscevih-rad.html

62. Калиновський Б. В. Шляхи удосконалення конституційно-правового статусу виборних органів місцевої публічної влади в Україні. LEGEA SI VIATA. 2014. № 1. С. 45–48.

63. Кампо В. Конституційно-правові проблеми державної муніципальної політики в Україні: теорія і практика. Актуальні проблеми політики. 2003. Вип. 16. С. 175–185.

64. Кампо В. М. Взаємовідносини Президента України та гілок влади в галузі державної муніципальної політики. Часопис Київського університету права. 2003. № 1. С. 3–9.

65. Кампо В. М. Демократизація статусу депутатів місцевих рад. Київ: Ін-т громад, суспільства, 2001. 40 с.

66. Кампо В. М. Європейська модель місцевого самоврядування: проблеми і перспективи реалізації в Україні. Українсько-європейський журнал міжнародного і порівняльного права. 2001. Т. І. Вип. 2. С. 71-94.

67. Кампо В. М. Місцевого самоврядування в Україні. Київ. Ін Юре, 1997. 36 с. Кампо В.М. Демократизація статусу депутатів місцевих рад. К. Ін-т громад. суп-ва, 2001. 40 с.

68. Карлов А. А. Правое положение депутатов местных советов. Київ. Вища школа.1982. 56 с.

69. Кісловський А.В. Розробка та прийняття статутів територіальних громад міст в Україні: проблеми теорії та практики: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Запоріжжя, 2020. 246 с.

70. Кодекс етики депутата Лубенської районної ради Полтавської області. Офіційний сайт Лубенської районної ради. URL: http://lubny-rada.org.ua/district-council-12/sklad-rajonnoi-rady/kodeks-etyky-deputata

71. Кодекс етики депутата Решетилівської районної ради Полтавської області: Затверджений рішенням 4 сесії районної ради 4 скликання від 28 листопада 2002 року. Офіційний сайт Решетилівської районної ради. URL: http://rrr.in.ua/index.php/site-map/kodeks-etiki-deputata

72. Кодекс етики депутатів Вінницької міської ради: Затверджений рішенням Вінницької міської ради від 24.03.2017 № 659. Офіційний сайт Вінницької міської ради. URL: http://surl.li/aaskd

73. Кодекс етики, честі, порядності, добросовісного та ефективного управління Славутицької територіальної громади. Офіційний сайт Славутицької міської ради. URL: http://e-slavutich.gov.ua/about_city/SitePages/CodeEthics.aspx

74. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. База даних «Законодавство України» / ВР України: офіційний вебпортал. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text

75. Кодекс належної практики щодо референдумів: // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права / За ред. Ю. Ключковського / Вид. 2-е, випр. і доповн. К. Логос, 2009. С. 268–289.

76. Кодекс о местном самоуправлении Грузии от 05.02.2014 г. URL: https://matsne.gov.ge/ru/document/download/2244429/4/ru/pdf

77. Колодій А. Теоретичні проблеми розвитку конституційного права України. Право України. 2014. № 7. С. 130–136.;

78. Колюшин Е. И. Местные органы народного представительства социалистических стран. Москва. Юридическая литература, 1984. 192 с.

79. Комаров С. Б. Востребованность главное условие развития инноваций. Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2011. № 1. С. 38 42.

80. Комісії. URL https://deputat.odessa.ua/deputies/

81. Константний О. Щодо проблем застосування законодавства у разі встановлення обставин порушення порядку набуття повноважень депутатами місцевих рад. Захист виборчих прав адміністративними судами в Україні: зб тез і доп. IV Міжнар. наук.-практ. конф «Адміністративна юстиція в Україні: проблеми теорії та практики» (м. Київ, 1-2 липня 2021 року). Київ: „Компанія «Ваіте»“, 2021. С. 213-216. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/tezy.pdf

82. Конституційне право України: підруч. для студентів вищих навч. закладів / за ред. академіка АПрН України, д.ю.н., професора Ю. М.

Тодики, д.ю. і п.н., професора В. С. Журавського. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 544 с.

83. Конституція (Основний Закон) України: Конституція від 20 квітня 1978 р. № 888-IX. База даних «Законодавство України» / ВР України: офіційний вебпортал. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/888-09

84. Конституція України: Конституція від 28.06.1996 № 254к/96-ВР . База даних «Законодавство України» / ВР України: офіційний вебпортал. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

85. Корнієнко М.І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові системи: навч. посібник Київ: Алерта, 2005. 144 с.

86. Кохалик Х. М. Досвід становлення і розвитку комунального самоврядування в Німеччині та можливість його адаптації в містах України: автореф. дис. … канд. наук з держ. упр.: 25.00.04. Львів, 2011. 20 с.

87. Кравченко В. В., Батанов О. В. Статус депутата місцевої ради // Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: монографія / за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. Київ: Атіка, 2007. С. 380 392.

88. Круглов В. В. Публічно-приватне партнерство як ключовий елемент взаємодії органів місцевого самоврядування та бізнесу URL: https://www.researchgate.net/publication/349211701_PUBLICNO-PRIVATNE_PARTNERSTVO_AK_KLUCOVIJ_ELEMENT_VZAEMODII_ORGANIV_MISCEVOGO_SAMOVRADUVANNA_TA_BIZNESU

89. Кузнецова В. Ф. Правовий статус депутата. Київ: Видавництво політичної літератури України, 1978. 65 с.

90. Кузьменко В. Б. Право народних депутатів України на захист інтересів своїх виборців: проблемні питання реалізації. Актуальні проблеми політики: зб. наук. пр. Одеса: Фенікс, 2016. Вип. 58. С. 257-266.

91. Лазор А. О. Представницькі інституції місцевого самоврядування: польський досвід реформування. Державне будівництво. 2008. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_1_77.

92. Лапшина И. Е. Местное управление в механизме публичной власти Великобритании: автореф. дисс. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Москва, 2007. 24 с.

93. Лист Міністерства соціальної політики України № 746/13/74-14 від 16.05.2014 щодо соціальних гарантій депутатів місцевих рад. URL: https://taxlink.ua/ua/tax_explained/7461374-14-vid-16052014/

94. Литвинцева Е. А. Государственная служба в зарубежных странах: монография. Москва: Изд-во РАГС, 2003. 129 с.

95. Макаров Г. В. Ввідновлення інституту місцевого референдуму в україні як чинника розвитку прямої демократії URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-09/analit-makarov-politics-1-2019.pdf

96. Максименко Ю. Статус і повноваження депутатів місцевих рад. Підприємництво, господарство і право. 2021. № 2. С. 175-181

97. Манчуленко Г., Філіпчук В. Народний депутат України: конституційно-правовий статус. Віче. 1998. №1. С. 3-11.

98. Марченко Г. І. Проблемні питання припинення повноважень депутата місцевої ради шляхом відкликання за народною ініціативою. ScienceRise. Juridical Science. 2018. № 2. С. 42-47.

99. Мельник В. М. Визначення рівня впровадження інновацій у вітчизняному місцевому самоврядуванні. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: «Управління». 2014. № 1. С. 409-419.

100. Михайлишин Л. Р. Удосконалення системи місцевого управління в Україні з використанням зарубіжного досвіду: автореф. дис. … канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01. Львів, 2008. 20 с.

101. Мищак І. М. Механізми контролю громади за діяльністю депутатів місцевих рад в Україні та Польщі (порівняльно-правовий аналіз).

Наукові записки Інституту законодавства Верховної. Ради України. 2016. № 1. С. 56–61.

102. Міністерство цифрової трансформації України та Національне агентство України з питань державної служби працюватимуть над формуванням і розвитком цифрових компетентностей публічних службовців. URL: https://thedigital.gov.ua/news/mintsifra-i-nads-rozvivatimut-tsifrovi-kompetentnosti-publichnikh-sluzhbovtsiv

103. Місцева рада компенсує депутату витрати на депутатську діяльність, але не середній заробіток. Інтерактивна бухгалтерія: веб-сайт. 16 лютого 2017. URL: https://interbuh.com.ua/ua/documents/onenews/105512

104. Мішина Н. В. Муніципальне управління в США та в Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії: порівняльно-правове дослідження: автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Одеса, 2002. 20 с.

105. Молчанова Ю. Ю. Акти локальної нормотворчості в механізмі правового регулювання форм участі членів територіальних громад в управлінні місцевими справами. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки. 2018. Т. 29(68), № 4. С. 34-38.

106. Надежденко А. О., Папуш Т. В. Окремі питання статусності та повноважень депутата міської ради. Державне управління: удосконалення та розвиток DOI: 10.32702/2307-2156-2018.11.20 URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/11_2018/22.pdf

107. Назаренко С. В. Щодо статусу депутатів місцевих рад: конституційно-правовий аспект. Університетські наукові записки. 2007. № 4. С. 55–61.

108. Назаренко Д. Л. Формування системи адвокасі в місцевому самоврядуванні. Дис. на здобуття ступеня доктора філософії в галузі публічного управління та адміністрування за спеціальністю 281 «Публічне

управління та адміністрування». – Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2021. 232 с.

109. Носенко О. В. Інститути конституційного права України: стан та перспективи розвитку. Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку: зб. тез міжнародної наук.-практ. конф. студентів та аспірантів (Луцьк, 17-18 березня 2006 р.). Луцьк, 2006. С. 243 245.

110. О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан: Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148-II Параграф. URL: https://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=1021546#sub_id=200000

111. О местном самоуправлении: Закон Республики Армения от 7 мая 2002 года. Legislation: National Assemly of RA. URL: http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1305&lang=rus

112. О статусе депутата местного Совета депутатов: Закон Республики Беларусь от 27 марта 1992 г. № 1547-XII. Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=v19201547

113. О статусе депутатов местных кенешей: Закон Кыргызской Республики от 13 января 2000 года № 3. Министерство юстиции Кыргызской Республики. Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. URL: http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/311?cl=ru-ru

114. О статусе депутатов Советов депутатов трудящихся в СССР: Закон СССР от 20 сентября 1972 г. Ведомости Верховного Совета СССР. 1972. № 39. Ст. 347.

115. О статусе местного выборного лица: Закон Республики Молдова Nr. 768 от 02.02.2000. Registrul de stat al actelor juridice al Republicii Moldova. URL: http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311725&lang=2

116. О статусе муниципалитетов: Закон Азербайджанской Республики от 2 июля 1999 года. № 698-IQ URL: http://www.municipalkg.narod.ru/interlaw/azer.htm

117. Омелько І.І. Конституційно-правове регулювання форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків., 2021. 223 с.

118. Орзих М. Конституционное право: отрасль права, законодательства и юридическая наука. Юридический вестник. 1995. № 3. С. 139–145.

119. Основні гарантії депутатської діяльності. URL: http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/dergh_bud/35.php

120. Очковская М. С. Инновации как качественный фактор экономического роста: автореф. дисс. ... канд. эконом. наук: спец. 08.00.01. Москва, 2006. 25 с

121. Павленко І. А., Даниляк О. О., Макаров Г. В., Руденко А. В. Розвиток форм безпосередньої демократії в Україні: аналіз доцільності та перспектив застосування: аналіт. доп. Київ: НІСД, 2019. 65 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/defaunpolt/files/2019-12/dopovid-1.pdf

122. Падалко Г. В. Державна політика у сфері місцевого самоврядування в Україні: актуальні проблеми становлення. Часопис Київського університету права. 2005. № 4. С. 118–125.

123. Падалко Г. В. Основні муніципальні моделі сучасності: деякі питання типології. Порівняльно-правові дослідження. 2012. № 1. С. 159–167.

124. Панова І. Ю. Конституційно-правовий статус місцевого самоврядування в Україні // Сучасні проблеми муніципального права: електр. зб. матеріалів круглого столу. Київ, 17 трав/ 2018 р. С. 10.

125. Пашинський А. Конфлікт інтересів у діяльності депутатів місцевих рад. ЮрЛіга. 7 вересня 2016 р. URL:

https://vkp.ua/publication/konflikt_interesiv_u_diyalnosti_deputativ_mistsevikh_rad

126. Парфенюк О. С. Кодекс етики депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування як шлях становлення інституту публічної служби територіальних громад. Державне будівництво. 2007. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1(1)__35

127. Петришина М. О. Загальні засади запровадження інноваційної, моделі розвитку української, держави: муніципальний аспект. Право та інновації. 2013. № 4. С. 15-26.

128. Письменний І. В., Липовська Н. А. Загальні збори громадян за місцем проживання як форма безпосередньої демократії. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2015. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2015_2_23

129. Положення про постійні комісії Херсонської міської ради VIII скликання. Затверджено рішенням сесії Херсонської міської ради від 11.12.2020 № 3. URL: http://www.city.kherson.ua/acts/s3-2020.pdf

130. Попович В. В. Концептуальні засади державної муніципальної політики в Україні у контексті європейської інтеграції: автореф. дис. … канд. наук з держ. управління: 25.00.01. Івано-Франківськ, 2014. 20 с.

131. Покатаєв П.С. Суспільні функції адвокасі в контексті місцевого самоврядування. Держава та регіони. Серія: Державне управління, 2020 р., № 2 (70). С. 173-178.

132. Постанова Верховного Суду від 22 жовтня 2020 року у справі № 359/630/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/92363057

133. Постанова касаційного адміністративного суду Верховного Суду України від 26 лютого 2020 року. Справа №320/740/16-а(2-а/320/66/16); адміністративне провадження №К/9901/9196/18. URL: https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/87838710

134. Постанова П’ятого апеляційного адміністративного суду від 29 січня 2021 року у справі № 420/14069/20. URL: https://reyestr.court.gov.ua/ Review/94510320.

135. Постанова Центральної виборчої комісії від 12 квітня 2021 № 155 «Про окремі питання діяльності Заліщицької міської територіальної виборчої комісії Чортківського району Тернопільської області». URL: https://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/ v0155359-21

136. Постанова Центральної виборчої комісії від 19 березня 2021 року № 132 «Про окремі питання діяльності Яришівської сільської територіальної виборчої комісії Могилів-Подільського району Вінницької області». URL: https://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/v0132359-21

137. Постанова Центральної виборчої комісії від 24 березня 2021 року № 136 «Про окремі питання діяльності Білогірської селищної територіальної виборчої комісії Шепетівського району Хмельницької області». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/v0136359-21

138. Постанова Центральної виборчої комісії від 24 березня 2021 року № 135 «Про окремі питання діяльності Слобідсько-Кульчієвецької сільської територіальної виборчої комісії Кам’янець-Подільського району Хмельницької області». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0135359-21.

139. Постійні і тимчасові контрольні комісії місцевих рад. Київ. Парламентське вид-во, 2001. 224 с.

140. Про військовий обов’язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 № 2232-XII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text

141. Про внесення змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» (щодо вдосконалення форм депутатської діяльності та механізму контролю): законопроект № 6741 від 17 липня 2017. База даних «Законотворчість» / ВР України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62316

142. Про внесення змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» (щодо відкликання депутатів місцевих рад): законопроект № 3693 від 22.12.2015. База даних «Законотворчість» / ВР України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57517;

143. Про внесення змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» (щодо спрощення процедури відкликання депутатів): законопроект № 2123 від 12.02.2015. База даних «Законотворчість» / ВР України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54024;

144. Про внесення змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» (щодо здійснення викладацької, наукової та творчої діяльності): законопроект № 2146а від 23.06.2015. База даних «Законотворчість» / ВР України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55690;

145. Про внесення змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» (щодо особливостей відкликання депутата місцевої ради за рішенням місцевої організації партії): законопроект № 2154а від 23.06.2015. База даних «Законотворчість» / ВР України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55713

146. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за невиконання законних вимог та перешкоджання діяльності народного депутата України, Рахункової палати, члена Рахункової палати, депутата місцевої ради: Закон України від 05.06.2020 № 685-IX. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685-20#Text

147. Про внесення зміни до статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо поіменних голосувань: Закон України від 26.11.2015 № 842-VIII. База даних «Законотворчість» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/842-19#Text

148. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 06.11.2012 № 5475-VI. Закон України від 19.12.2019 № 396-IX. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5475-17#Text

149. Про доступ до публічної інформації.: Закон України від 13 січня 2011 р. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2939-17

150. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22 травня 2003 р. № 852-IV. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL:http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/852-15

151. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22 травня 2003 р. № 851-IV. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15#Text.

152. Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад: постанова Кабінету міністрів України від 27 липня 1998 № 1150 База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-98-%D0%BF#Text

153. Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні: постанова Верховної Ради України від 17.12.1993 № 3748-XII. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12

154. Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: постанова Кабінету Міністрів України від 6 лютого 2019 р. № 106. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF#Text

155. Про затвердження Порядку обчислення середньої заробітної плати: постанова Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1995 р. № 100. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/100-95-%D0%BF#Text

156. Про затвердження Регламенту Одеської міської ради VIII скликання: рішення Одеської міської ради №1-VIII від 02.12.2020 р. Одеса: офіційний сайт міста. URL: https://omr.gov.ua/ua/acts/council/182169/

157. Про затвердження Статуту територіальної громади міста Одеси: рішення Одеської міської ради № 1240-VI від 25.08.2011р. Офіційний сайт міста Одеса. URL: https://omr.gov.ua/ua/open-city/statute/

158. Про захист інформації, в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 5 липня 1994 р. № 80/94-ВР. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80#Text

159. Про захист персональних даних: Закон України від 1 червня 2010 р. № 2297-VI. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2297-17

160. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. ст. 170.

161. Про місцеві вибори: Закон України від 04.09.2015 № 595-VIII. Відомості Верховної Ради України . 2015. № 37-38. ст. 366.

162. Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон Української РСР від 7 грудня 1990 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 2. ст. 5

163. Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве та регіональне самоврядування в Україні: Закон України від 26 березня 1992 р. № 533-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 28. Ст. 387.

164. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 4 лютого 1998 р. № 74/98-ВР. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: http://zakon4.rada.gov.ua,/ laws/show/74 / 98-вр.

165. Про порядок та умови безплатного проїзду депутатів місцевих рад: постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2002 р. № 738. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1738-2002-%D0%BF#Text

166. Про Рекомендації слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування на тему: «Професійне навчання публічних службовців: європейський досвід та перспективи для України»: рішення Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування Верховної ради України від 02 червня 2021 року. URL: https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/komitetu-vru.pdf

167. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text

168. Про соціальний діалог в Україні: Закон України від 23.12.2010. № 2862-VI. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2862-17#Text

169. Про схвалення Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.07. 2002 р. № 416-р. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/416-2002-%D1%80#Text

170. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р База даних «Законодавство України» / ВР України: офіційний веб-портал. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text

171. Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій,

їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 974-р База даних «Законодавство України» / ВР України. URL https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974-2017-%D1%80#Text

172. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: розпорядження Кабінет Міністрів України 20.09.2017 № 649-р. База даних «Законодавство України» / ВР України: офіційний вебпортал. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/ npas/250287124.

173. Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2009 року № 385-р. Урядовий портал: єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/207659902

174. Проект Закону «Про публічні консультації» від 23.10.2020 р. № 4254. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70235

175. Проект Закону про місцевий референдум від 02.09.2019 № 1221. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66590

176. Процедурні питання організації роботи органів місцевого самоврядування. Модуль 2: практичний посібник АМУ для громад. 3-тє видання Київ, 2020. 49 с. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/649/modul_2.pdf

177. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / За заг. ред. С.Чернова, В.Воронкової, В.Банаха, О.Сосніна, П..Жукаускаса, Й.Ввайнхардт, Р.Андрюкайтене; Запоріз. держ. інж. акад. – Запоріжжя: ЗДІА, 2016. – 606 с.

178. Регламент Херсонської міської ради VII скликання. Затверджено рішенням Херсонської міської ради від 02 грудня 2015 р. № 2 URL: http://www.city.kherson.ua/articles/rada-vii-sklikannya

179. Регламент роботи Сумської обласної ради восьмого скликання. URL: https://sorada.gov.ua/pro-oblasnu-radu/reglament-roboty-oblasnoji-rady.html

180. Реєстр депутатських звернень. URL: https://deputat.odessa.ua/petitions/

181. Рекомендації для оприлюднення наборів відкритих даних. URL: https://data.gov.ua/pages/835-rec-index#mun

182. Реформа децентралізації. URL: https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi

183. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 3 та 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» (справа щодо статусу депутатів рад) від 13.05.1998 № 6-рп/98. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-98#Text

184. Роберт Г.М. Азы парламентской культуры Liberty Publishing. House New York. 1992. 301 с.

185. Розвиток електронного урядування та електронної демократії в Україні. URL: http://surl.li/fpuz

186. Романенко Є. О. Становлення та розвиток комунікативної політики держави: дис. докт. держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2015. 453 с.

187. Рубанов А. В «Электронное правительство» как составная часть информационного общества». URL: https://elib.bsu.by/bitstream/123456789/19888/1/p_407-408.pdf

188. Савчин М. В. Правовий статус депутатів місцевих рад // Муніципальне право України: підручник / за ред. М. О. Баймуратова. 2-е вид.,доп. Київ: Правова єдність, 2009. С. 310-318.

189. Сапрыкин Д. А. Эволюция местного самоуправления Японии в XIX– XXI вв.: автореф. дис. … канд. истор. наук: 07.00.03. Москва, 2012. 32 с.

190. Серьогін С. М., Шпекторенко І. В. Структура інтегральної компетентності депутатів місцевих рад України. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2019. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2019_1_18

191. Серьогіна С. Г. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник для студентів вищих навчальних закладів. Харків: Право, 2005. 256 с.

192. Серьогіна С. Г. Особливості правового статусу депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування // Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: монографія / за ред. Ю. М. Тодики. Харків: Право, 2009. 540 с.

193. Серьогіна С.Г. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник для студентів вищих навчальних закладів. Харків: Право, 2005. 256 с.

194. Сизон В. Г. Освітні потреби депутатів сільських рад Державне управління: теорія та практика. 2016. № 1. С. 149-157.

195. Система государственного и муниципального управления: учебник / од общ. ред. Г. В. Атаманчука. Москва .: Изд-во РАГС, 2005. 488 с

196. Сич М. А. Конституційно-правове регулювання гарантій депутатської діяльності в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2021. 23 с.

197. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків. Консум, 2000. 704 с.

198. Слобожан О. Державна політика у сфері реформування місцевого самоврядування: історико-правовий аспект. Вісник Національної

академії державного управління при Президентові України. Сер. «Державне управління». 2010. № 3. С. 177–184.

199. Смокович М. І. Правове регулювання розгляду виборчих спорів: теоретичний та практичний аспекти: монографія. Київ. Юрінком Інтер, 2014. 576 с.

200. Статут територіальної громади міста Івано-Франківська. URL: http://www.mvk.if.ua/rizn/21729

201. Статут територіальної громади міста Миколаєва. Миколаївська міська рада: офіційний портал. URL: https://mkrada.gov.ua/content/statut-mista.html

202. Сурилов А. В. Теория государства и права. Одесса: Вища школа, 1989. 439 с.

203. Європейська рад України: монографія / за наук. ред. І. В. Шпекторенка. Дніпро: ГРАНІ, 2021. 280 с

204. Толкованов В. Інформаційно-аналітичний звіт «Аналіз ситуації щодо професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні». КиївЯЯЯ, 2017. 57 с.

205. Туліцин В. Заходи щодо поліпшення діяльності депутата місцевої ради. Публічне управління. Теорія та практика. збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. Харків: ДокНаукДержУпр, 2012. №1. С. 90–93. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-1/doc/2/07.pdf

206. Убері Т. П. Конституційно-правовий статус парламентарів України та Грузії (порівняльний аналіз): автореф. дис. ... канд. юрид. наук 12.00.02. Київ, 2005. 20 с.

207. Федоренко В. Л. Основні шляхи розвитку та вдосконалення системи конституційного права України в умовах розбудови демократичної держави. «Демократія та право: проблеми взаємовпливу і взаємозалежності»: мат. міжнар. наук. конф. (26 жовтня 2007 р., м. Київ) /

за ред. акад. АПрН України О. В. Скрипнюка. Харків: Право, 2008. С. 28–35.

208. Федченко Л. Щодо «депутатських гарантій» та виплати середнього заробітку з місцевого бюджету URL: https://decentralization.gov.ua/news/13150

209. Фінальну версію рекомендацій для наборів відкритих даних ОМС оприлюднено на data.gov.ua. URL: https://thedigital.gov.ua/news/finalnu-versiyu-rekomendatsiy-dlya-naboriv-vidkritikh-danikh-oms-oprilyudneno-na-datagovua

210. Фракції. URL: https://deputat.odessa.ua/deputies/

211. Циверенко Г. П. Адміністративно-правове забезпечення здійснення народного волевиявлення в Україні: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 220 с.

212. Цоклан В. І. Тенденції розвитку джерел конституційного права України на сучасному етапі. «Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики»: матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 26 червня 2006 р.). Київ, 2006. С. 150–157.

213. Чебаненко О., Ковриженко Д. Якість місцевого самоврядування: правові та інституційні виклики. Фонд Конрада Аденауера в Україні. Київ, 2009. 66 с.

214. Черкасов А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика. Москва: Издательская группа «ФОРУМ – ИНФРА-М», 1998. 160 с. (Библиотека сравнительного права).

215. Черкашина К. В. Упровадження інноваційних підходів до практики місцевого самоврядування. Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. 2011. Вип. 3. URL: http: / / www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/2011_ 03(10)/11ckvpms.pdf

216. Чернеженко О. М. Конституційно-правова модель місцевого самоврядування в Швейцарії: монограф. Київ: Видавництво Ліра-К, 2017. 192 с.

217. Чернецька О. В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України: монографія. Київ: ВД «Скіф»; КНТ, 2008. 144 с.

218. Чиркин В. Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт. Журнал российского права. 1997. № 8. С. 96–104.

219. Чиркін А. С. Місцевий референдум як форма муніципальної нормотворчості: досвід країн вишеградської групи. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. № 3. С. 76-79.

220. Чистоколяний Я. В. Основні тенденції розвитку та вдосконалення конституційно-правових норм конституційного права України. Часопис Київського університету права. 2004. № 2. С. 36–42.

221. Чого не знає депутат? / вілповідю за вип. Л. Грицак. Київ, 2016. 92 с. URL: http://surl.li/aasjm

222. Чого не знає депутат? Інститут Політичної Освіти. Київ, 2019. 108 с. URL: http://surl.li/aasjl

223. Чумакова О. В. Шляхи розвитку місцевого самоврядування України в контексті досвіду держав Європейського Союзу: автореф. дис. … канд. наук з держ. упр.: 25.00.04. Дніпропетровськ, 2008. 20 с.

224. Шамрай В. Методологічні засади впливу сучасних процесів глобалізації на розвиток конституційного права. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 5. С. 176–180.

225. Швець А. Концептуальні проблеми розвитку інноваційних форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні. Юридичний вісник. 2018. № 2. С. 17-26.

226. Швець Г. Ю. Світова практика організації роботи представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2014. Вип. 27 С. 186–190.

227. Шелепницька І. П. Досвід становлення системи місцевого самоврядування в Республіці Італія та його адаптація для України: автореф. дис. … канд. наук з держ. упр.: 25.00.04. Київ, 2009. 20 с.

228. Шишкина А. А. Этика государственной службы на современном этапе развития России: автореф. дис. … канд. филос. наук: 09.00.05. Шуя, 2010. 25 с.

229. Шостаковски Я. Роль совета в польской системе самоуправления. URL: http://msps.su/files/2011/08/rolaRadyWPolskimSystemieSamorzadowym_RU.pdf

230. Шпак Ю. А. Поняття та види організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція. 2013. Вип. 5. С. 58-62

231. Шпак Ю. О. Досвід реформування місцевого самоврядування у Великобританії. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2014. Вип. 10-1(1). С. 82–84.

232. Шумляєва І. Д. Нормотворчість суб'єктів місцевого самоврядування як форма управлінської діяльності. Державне управління та місцеве самоврядування. Донецьк: ДРІДУ НАДУ, 2011. Вип. 4(11). С. 262-270.

233. Щодо джерел відшкодування середнього заробітку: Лист Міністерства фінансів України від від 05.08.2016 р. № 31-08040-02-10/22829 ЛІГА: ЗАКОН: інформаційно-правова система. URL: https://ips.ligazakon.net/document/MF16101

234. Як бути ефективним депутатом. Інститут Політичної Освіти. Київ, 2020. 64 с. URL: http://surl.li/aasjq

235. Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. Харків. Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2000. 472 с.

236. Ярощук О. В. Досвід організації муніципального управління в зарубіжних країнах. Тернопіль. Економічна думка, 1999. 64 с.

237. Яцунська О. О. Світовий досвід місцевого самоврядування та перспективи його інституціонально-системного втілення в Україні. автореф. дис. … канд. політ. наук: 23.00.02. Одеса, 2001. 20 с.