

ЗАТВЕРДЖЕНО
Наказ Вищого навчального закладу
Укоопспілки «Полтавський університет
економіки і торгівлі»
08 липня 2015 року № 152-Н

Форма № П-4.04

ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»

Навчально-науковий інститут денної освіти
Форма навчання денна
Кафедра правознавства

Допускається до захисту

Завідувач кафедри _____
(підпис)

Г. В. Лаврик
(ініціали, прізвище)

« ___ » _____ 2022 р.

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему «ПОВНОВАЖЕННЯ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ»

*спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітня програма «Публічне адміністрування»*

Виконавець роботи: Потерайло Валерій Віталійович

(підпис, дата)

Науковий керівник: Лаврик Галина Володимирівна

(підпис, дата)

Рецензент:

(прізвище, ім'я, по батькові)

Полтава 2022

ЗАТВЕРДЖЕНО
Наказ Вищого навчального закладу Укоопспілки
«Полтавський університет економіки і торгівлі»
08 липня 2015 року № 152-Н

Форма № П-4.03

ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»

Затверджую
Завідувач кафедри
 _____ Г.В. Лаврик
(підпис, ініціали та прізвище)
 « ____ » _____ 2021 р.

ЗАВДАННЯ ТА КАЛЕНДАРНИЙ ГРАФІК
ВИКОНАННЯ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

на тему «ПОВНОВАЖЕННЯ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ»

*студентом спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
 освітня програма «Публічне адміністрування»*

(шифр, назва)

Прізвище, ім'я, по батькові Потерайло Валерій Віталійович

Затверджена наказом ректора № 51а-Н від «25» лютого 2021 р.

Зміст роботи	Термін виконання	Термін фактичного виконання
1. Підбір джерел та їх обробка	до 01.12.20 р.	
2. Складання та затвердження плану роботи	до 15.12.20 р.	
3. Написання та оформлення роботи	до 15.05.21 р.	
4. Попередній захист роботи	до 18.10.21 р.	

Дата видачі завдання « ____ » _____ 2021 р.

Студент _____
(підпис)

Науковий керівник _____ **д.ю.н., проф. Лаврик Г. В.**
(підпис) (науковий ступінь, вчене звання, ПІБ)

Результати захисту магістерської роботи

Магістерська робота оцінена на _____
(балів, оцінка за національною шкалою, оцінка за ЄКТС)

Протокол засідання ЕК № ____ від « ____ » _____ 2022 р.

Секретар ЕК _____
(підпис) (ініціали та прізвище)

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСПЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

**Оцінювання магістерської роботи,
виконаної студентом**

Потерайла Валерія Віталійовича
(прізвище, ім'я, по-батькові)

**спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітня програма «Публічне адміністрування»**
(шифр, назва)

ступеня магістра

**на тему «ОЧИЩЕННЯ ВЛАДИ (ЛЮСТРАЦІЯ) (НА МІЖНАРОДНИХ
МАТЕРІАЛАХ, НАЦІОНАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ І ПРАКТИЦІ)»**

№ з/п	Критерії оцінювання	Бали
1.	Зміст (до 60 балів)	
2.	Оформлення та організація виконання (до 10 балів)	
3.	Захист (до 30 балів)	
	Усього балів	
	Оцінка за національною шкалою	
	Оцінка за шкалою ЄКТС	

Підпис членів екзаменаційної комісії:

_____ (підпис) _____ (ініціали, прізвище)

_____ (підпис) _____ (ініціали, прізвище)

_____ (підпис) _____ (ініціали, прізвище)

_____ (підпис) _____ (ініціали, прізвище)

_____ (підпис) _____ (ініціали, прізвище)

Протокол засідання ЕК № _____ від «_____» _____ 2022 р.

Секретар ЕК _____

(підпис)

(ініціали та прізвище)

АНОТАЦІЯ

Метою дослідження є розробка теоретичних положень і практичних рекомендацій, спрямованих на дослідження очищення влади (люстрації), як на міжнародному, так і на національному рівні.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у зв'язку очищенням влади (люстрації).

Предметом дослідження є очищення влади (люстрація) (на міжнародних матеріалах, національному законодавстві і практиці).

Методами дослідження є положення наукової доктрини, розроблені на основі теорії відображення та теорії пізнання, а також методології системного аналізу. Дослідження тематики повноважень депутата місцевої засноване на використанні універсального, загальнофілософського діалектико-матеріалістичного підходів, а також комплексного при виокремленні теоретичних позицій щодо повноважень депутата місцевої ради, його правового статусу та елементів в цілому, а також правової їх основи.

Методологічну базу даного дослідження склали загальнонаукові і спеціальні методи наукового пізнання, зокрема:

- аналітичний, формально-юридичний методи у підрозділах 1.1., 1.2., 2.3., при встановленні теоретично-правової площини правового статусу депутата місцевої ради, його особливостей, елементів та моменту виникнення були використані;

- формально-логічний метод у підрозділах 1.2., 2.1., 2.2, 3.1., 3.2., проводячи аналіз чинного законодавства, розробки пропозицій щодо його вдосконалення, визначення основних понять відносно повноважень депутата місцевої ради;

- системно-структурний метод у підрозділах 1.1., 1.2., 2.1., 2.2, 3.1., 3.2., досліджуючи повноваження депутата місцевої ради та інших елементів його правового статусу, їх співвідношення;

- порівняльно-правовий метод у розділі 3 при аналізі міжнародного муніципального досвіду реалізації повноважень як елементу правового статусу депутата місцевої ради, форм діяльності депутата у зарубіжних країнах та зміст їх повноважень;

- методи класифікації, групування та структурування, що використані у підрозділах 1.1., 1.2., 2.1., 2.2. та сприяли у виділенні видів правового статусу, повноважень, гарантій депутата місцевої ради

У процесі дослідження на підставі взаємодоповнення використовувалися також інші загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що робота є актуальним, комплексним науково-теоретичним та практичним дослідженням повноважень депутата місцевої ради. За підсумками дослідження було розроблено концептуальні підходи щодо розуміння повноважень депутата місцевої ради, правового статусу в загальному розумінні і наведено авторські пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання даних повноважень, статусу депутата місцевої у цілому, що характеризуються науковою новизною і мають важливе теоретичне та практичне значення

Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, що включають шість підрозділів, висновків, переліку інформаційних джерел. Повний обсяг роботи становить 104 сторінки. Перелік інформаційних джерел складається з 110 найменувань.

Ключові слова: очищення влади (люстрація), Європейський суд з прав людини, економічна люстрація, державна люстрація, посадова особа, органи державної влади, тоталітарний режим, індивідуальна відповідальність.

ANNOTATION

The aim of the study is to develop theoretical provisions and practical recommendations aimed at the study of purification of power (lustration), both internationally and nationally.

The object of study - social relations arising in connection with the purification of power (lustration).

The subject of the study is the purification of power (lustration) (on international materials, national legislation and practice).

Research methods are the provisions of scientific doctrine, developed on the basis of reflection theory and cognition theory, as well as the methodology of systems analysis. The study of the powers of the local deputy is based on the use of universal, general philosophical dialectical-materialist approaches, as well as comprehensive in identifying theoretical positions on the powers of the local council, its legal status and elements in general, as well as their legal basis.

The methodological basis of this study consisted of general and special methods of scientific knowledge, in particular:

- analytical, formal-legal methods in subsections 1.1., 1.2., 2.3., in establishing the theoretical and legal plane of the legal status of the deputy of the local council, its features, elements and time of origin were used;

- formal-logical method in subsections 1.2., 2.1., 2.2, 3.1., 3.2., analyzing the current legislation, developing proposals for its improvement, defining basic concepts regarding the powers of the local council deputy;

- system-structural method in subdivisions 1.1., 1.2., 2.1., 2.2, 3.1., 3.2., examining the powers of a local council deputy and other elements of his legal status, their relationship;

- comparative legal method in section 3 in the analysis of international municipal experience in the exercise of powers as an element of the legal status of a local council deputy, forms of activity of a deputy in foreign countries and the content of their powers;

- methods of classification, grouping and structuring used in subsections 1.1., 1.2., 2.1., 2.2. and assisted in identifying the types of legal status, powers, guarantees of a local council deputy

Other general scientific and special methods of scientific cognition were also used in the process of research on the basis of complementarity.

The scientific novelty of the obtained results is that the work is a relevant, comprehensive scientific-theoretical and practical study of the powers of a local council deputy. Based on the results of the research, conceptual approaches to understanding the powers of a local council deputy, legal status in general and author's proposals to improve the legal regulation of these powers, the status of a local deputy in general, characterized by scientific novelty and important theoretical and practical significance.

The master's thesis consists of an introduction, three sections, including six sections, conclusions, a list of information sources. The total volume of the work is 104 pages. The list of information sources consists of 110 items.

Key words: cleansing of power (lustration), European Court of Human Rights, economic lustration, state lustration, official, public authorities, totalitarian regime, individual responsibility.

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ ТА СКОРОЧЕНЬ

КУ – Конституція України

ЗУ – Закон України

ВКУ – Виборчий кодекс України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

ККУ – Кримінальний кодекс України

КПК України – Кримінальний процесуальний кодекс України

КЗпП України – Кодекс законів про працю України

ЄС – Європейський Союз

ВРУ – Верховна Рада України

КМУ – Кабінет Міністрів України

ЗМІСТ

ВСТУП	12
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО- МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА НОРМАТИВНОГО ВИЗНАЧЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ	18
1.1. Теоретико-правові погляди на передумови та особливості набуття статусності депутатом місцевої ради	18
1.2. Співвідношення понять «статус депутата місцевої ради» та «повноваження депутата місцевої ради»	32
РОЗДІЛ 2. НОРМАТИВНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ	42
2.1. Повноваження депутата місцевої ради та їх види	42
2.2. Гарантії реалізації депутатом місцевої ради повноважень	56
РОЗДІЛ 3. ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА, ЩО РЕГУЛЮЄ ЗДІЙСНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕПУТАТОМ МІСЦЕВОЇ РАДИ В УКРАЇНІ	66
3.1. Особливості реалізації повноважень як елементу правового статусу депутата місцевої ради в зарубіжних країнах	66
3.2. Перспективні шляхи усунення проблем нормативного регулювання повноважень депутата місцевої ради	80
ВИСНОВКИ	93
ПЕРЕЛІК ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ	101

ВСТУП

Актуальність теми. Ключове місце в житті територіальної громади займає депутат місцевої ради, що юридично забезпечено національним законодавством. При цьому, останнім часом, здійснення представницьких повноважень депутатом супроводжується змінами організаційних засад, форм безпосередньої участі при здійсненні місцевого самоврядування, започаткуванням децентралізаційних реформ, появи діджиталізації та застосування нових способів комунікації, що у свою чергу позначається на їх реалізації. Крім того, практична складова здійснення повноваження депутатом місцевого значення передбачає випадки відсутності можливості у повній мірі реалізувати надання права та обов'язки з огляду на недосконалість правового забезпечення, механізмів вчинення повноважень організаційно-правових форм чи протилежною стороною: відсутність у депутата місцевої ради представляти і діяти в рамках інтересів своєї територіальної громади, наслідком чого є використання правового статусу депутата місцевої ради для задоволення суб'єктивних потреб. Враховуючи вищевикладене, а також євроінтеграційний напрямок України, який передбачає відповідність європейським стандартам місцевого самоврядування, та використання досвіду зарубіжних країн, за доцільним є здійснити дослідження щодо особливостей реалізації повноважень депутата місцевої ради як елементу його правового статусу та виокремлення можливостей удосконалення. Не беручи до уваги існуючі базисні дослідження із паралельної чи похідної тематики, питання повноважень депутата місцевої ради, особливостей їх реалізації залишається дискусійним, адже присутні постійні реформаційні процеси, а тому підлягає комплексному і глибокому дослідженню.

Ступінь наукової розробленості. Проблеми депутатської діяльності ставали предметом дослідження багатьох науковців, серед яких слід виділити: Серьогіну С. Г., Безуглов А. О., Чернецьку О. В., Сивова В. О., Кузьменко В. Б., Кравченко В. В., Тодика Ю. М., Шемшученко Ю. С., Лабенська Л. Л., Назаренко С. В., Швець А., Бориславська О.М., Заверуха І.Б. та інші. Однак, інтерес доктрини у переважній більшості стосується правового статусу депутата місцевої ради, де питання дослідження повноважень має опосередкований характер без встановлення місця повноважень у такому статусі, дослідження міжнародного досвіду місцевого самоврядування у контексті повноважень і діяльності депутата місцевого значення та актуальних пропозицій удосконалення.

Мета і завдання дослідження. Метою магістерської роботи є здійснення комплексного дослідження умов здійснення депутатської діяльності в рамках територіальної громади та визначення шляхів удосконалення забезпечення реалізації повноважень депутата місцевої ради.

Досягнення цієї мети включає вирішення наступних завдань: окреслити теоретико-правові погляди на передумови та особливості набуття статусності депутатом місцевої ради, встановити співвідношення понять «статус депутата місцевої ради» та «повноваження депутата місцевої ради», провести аналіз повноважень депутата місцевої ради та їх видів з урахуванням правового забезпечення, дослідити особливості гарантій депутатських повноважень, провести дослідження міжнародного досвіду реалізації повноважень як елементу правового статусу депутата місцевої ради, запропоновувати шляхи удосконалення нормативного забезпечення реалізації повноважень депутата місцевої ради.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини щодо реалізації повноважень депутатами представницьких органів влади.

Предмет дослідження – правове регулювання реалізації депутатських повноважень

Методи та інформаційна основа дослідження. Дане дослідження засноване на використанні універсального, загальнофілософського діалектико-матеріалістичного підходів, що сприяють у розгляді повноважень депутата місцевої ради як елементу його правового статусу. Поряд з цим, у роботі застосовувався комплексний підхід до теоретичного розуміння повноважень депутата місцевої ради, його правового статусу та елементів вцілому, а також правової їх основи. Методологічну основу магістерського дослідження складає низка загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання. При встановленні теоретично-правової площини правового статусу депутата місцевої ради, його особливостей, елементів та моменту виникнення були використані аналітичний, формально-юридичний, методи (підрозділи 1.1; 1.2; 2.3). Формально-логічний метод, як базовий метод наукових досліджень у сфері права, використано під час аналізу чинного законодавства, розробки пропозицій щодо його вдосконалення, визначення основних понять відносно повноважень депутата місцевої ради (підрозділи 1.2., 2.1, 2.2, розділ 3). За допомогою системно-структурного методу досліджено повноваження депутата місцевої ради та інших елементів його правового статусу, їх співвідношення (підрозділи 1.1., 1.2, 2.1, 2.2, розділ 3) Порівняльно-правовий метод було застосовано при аналізі міжнародного муніципального досвіду реалізації повноважень як елементу правового статусу депутата місцевої ради, форм діяльності депутата у зарубіжних країнах та зміст їх повноважень (розділ 3).

Методи класифікації, групування та структурування застосовувалися для виділення видів правового статусу, повноважень, гарантій депутата місцевої ради (підрозділ 1.1, 1.2., 2.1, 2.2.). У процесі дослідження на підставі

взаємодоповнення використовувалися також інші загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання.

Інформаційну основу дослідження складають наукові праці, статті та публікації, національні та зарубіжні правові акти щодо повноважень та статусу депутата як представника інтересів територіальної громади.

Практичне значення дослідження. Практичне значення наукових висновків полягає в тому, що вони можуть бути використані: а) у науково-дослідницькій роботі – для проведення подальших доктринальних досліджень головних теоретичних та практичних проблем, що пов'язані особливостями реалізації та забезпечення повноважень депутата місцевої ради. б) у правотворчості – під час підготовки нових та вдосконаленні чинних нормативних актів, які стосуються повноважень депутата та інститутів їх забезпечення; в) у навчальному процесі – для підготовки методичної літератури, навчальних посібників, підручників для студентів юридичних навчальних закладів та схожого напрямку. Крім того, використання результатів даного дослідження, окремих елементів, сприятиме покращенню реалізації повноважень депутата місцевої ради, що у свою чергу передбачатиме виконання завдань місцевого самоврядування в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів дослідження. Новизна даного дослідження обумовлена комплексним дослідженням сутності та особливостей повноважень депутата місцевої ради, де розроблено концептуальні підходи щодо їх розуміння, правового статусу в загальному і наведено авторські пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання з досліджуваних питань. До числа найбільш значущих із них належать такі:

- запропоновано авторське визначення «правовий статус депутата місцевої ради, як цілісний комплекс взаємопов'язаних, взаємообумовлених структурних елементів, які передбачені чинним законодавством та

визначають характерні особливості депутата місцевої ради як представника територіальної громади;

- визначено проблему відсутності єдиного теоретичного підходу до розуміння правового статусу депутата місцевої ради, його елементів, що походить від проблем дослідження загального характеру (відсутність єдиного розуміння щодо категорії «правовий статус») та вузького спрямування статусу депутата місцевої ради;

- встановлено, що співвідношення як окремих категорій «правовий статус депутата місцевої ради» і «повноваження депутата місцевої ради» є неможливим в силу того, що відсутність одного призводить до неможливості існування іншого;

- обґрунтовано існування вузького та широкого розуміння статусу депутата місцевої ради в залежності відносно його структурних елементів;

- удосконалено наукові погляди відносно класифікації повноважень депутата місцевої ради за критерієм функціональної діяльності місцевої ради як представницького органу: доцільним є використання критерію «в залежності від сфери представницьких повноважень місцевої ради», адже повноваження місцевої ради та представницькі повноваження депутата – різні поняття;

- запропоновано визначення «гарантії повноважень депутата місцевої ради» - елемент правового статусу депутата місцевої ради, мета якого полягає у забезпеченні адекватних і домірних умов для належного виконання депутатом тих функцій і повноважень, в яких зацікавлені виборці і суспільство в цілому, не створюючи при цьому особистий комфорт чи переваги даної категорії осіб над іншими особами;

- наведено пропозиції удосконалення нормативного забезпечення реалізації повноважень депутата місцевої ради за наступними напрямками:

а) запровадження механізмів оцінки реалізації повноважень депутата через критерії оцінки ефективності здійснення наданих йому повноважень, виходячи із законодавчо закріплених обов'язків, зокрема за аналогією з Порядком проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, затвердженого постановою КМУ від 23.08.2017 року № 640;

б) запропоновано подальший розгляд інституту префектів як механізму запобігання неналежної/незадовільної та протиправної діяльності депутатів, місцевих рад;

в) розблокування механізму відкликання усіх депутатів місцевої ради, з огляду на законодавчу можливість дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради, за рішенням місцевого референдуму;

г) закріплення якісніших гарантій щодо забезпечення заробітної плати внаслідок депутатської діяльності та подальше запровадження заробітної плати депутата з метою залучення компетентних осіб;

д) запровадження практики підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад у порядку, визначеному місцевою радою, з урахуванням диференційованого підходу формування програм, курсів підвищення кваліфікації, а також закріплення обов'язку депутата підвищувати свою кваліфікацію чи механізмів мотивування депутатів місцевих рад дбати про підвищення своєї кваліфікації з відповідних питань та ін.

Окремі результати дослідження були апробовані на Міжнародній науковій студентській конференції «Актуальні питання розвитку науки та забезпечення якості освіти у XXI столітті» (м. Полтава, 30-31 березня 2021 р.).

Обсяг і структура роботи. Магістерська роботи складається із вступу, трьох розділів, висновків, переліку інформаційних джерел. Загальний обсяг магістерської роботи становить 104 сторінок комп'ютерного тексту.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО- МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТА НОРМАТИВНОГО ВИЗНАЧЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ

1.1. Теоретико-правові погляди на передумови та особливості набуття статусності депутатом місцевої ради

Правовий статус депутата представницького органу місцевого самоврядування посідає особливе місце серед доктринальних здобутків теоретиків муніципального, конституційного права, публічного адміністрування, що у свою чергу обумовлено, як стверджує О. В. Чернецька, «новизною статусу депутата як представника самостійного виду публічної влади в силу роздержавлення місцевих рад, наслідком чого є формування нового підходу, розуміння ролі та місця депутатів місцевих рад у суспільстві» [1, с. 4]. При цьому, питання правового статусу депутата місцевої ради в умовах сучасного державотворення, який передбачає у тому числі інтеграцію положень Європейської хартії місцевого самоврядування [2] в національне законодавство, залишається актуальним, адже переважна кількість робіт за окресленою проблематикою стосується радянського періоду та не передбачає врахування змін, які відбулися в системі законодавства за останні роки, процеси демократизації публічної адміністрації, які є підставою інтеграції України до європейських і світових політичних та економічних структур» [3, с. 15].

Загальнотеоретичним і практичним питанням правового статусу депутата місцевої ради присвячені сучасні роботи Кравченка В. В., Любченка П. М., Батанова О. В., Бутко І. П., Тодики Ю. М., Чернецької О. В., Серьогіни С. Г., Савчина М. В. та ін., зміст яких свідчить про відсутність єдиного підходу до сутності поняття «правовий статус депутата місцевої ради». Відтак, за необхідним є провести аналіз даної категорії використовуючи науково-теоретичні напрацювання у тому числі в сфері публічного управління та адміністрування.

Поняття «статус» із перекладу з латини означає положення, стан когонебудь або чого-небудь. Дане тлумачення є ключовою для публічного адміністрування, юридичної науки та розглядається у останній як сукупність елементів, тобто його структуру складають стійкі зв'язки між елементами, які забезпечують цілісність статусу і тотожність самому собі [4, с. 142].

Слід відзначити, що серед теоретиків відсутній єдиний науковий підхід до тлумачення структури правового статусу учасників правовідносин. Так, Нерсисянця В. С. вказує, що правовий статус – найважливіша політико-юридична категорія, яка перебуває у тісному зв'язку із соціальною структурою суспільства, рівнем демократії, станом законності, та являє собою систему прав та обов'язків. Науковець відносить до елементів правового статусу – гарантії, законні інтереси, відповідальність та правоздатність [5]. На думку ж Скакун О. Ф., правовий статус – система законодавчо закріплених і забезпечених державою свобод і обов'язків, у відповідності з якими індивід як суб'єкт права (тобто володіючи правосуб'єктністю) визначає власну поведінку у суспільстві. До його структурних елементів відносяться правосуб'єктність, права, свободи та відповідальність, а законні інтереси та гарантії не входять в структуру правового статусу [6, с. 409].

Як вказував Сурилов О. В., «ядром правового положення особи є її правовий статус, під яким розуміється сукупність прав та обов'язків, що законодавчо надані особі і гарантуються усіма досягненнями суспільства. При цьому, правовий статус особи включає громадянство, гарантії, загальну правоздатність, відповідальність, інтереси та ін. [7, с. 392]. На думку, Шукліна Н.Г., правовий статус особи – це базисні начала, які сприяють визначенню у конституції основних прав, свобод, обов'язків людини та громадянина, гарантії їх забезпечення. В основі цього статусу лежить фактичний соціальний статус, який визначається всією сукупністю економічних, політичних, духовних, моральних та інших умов життя суспільства [8, с. 203-204]. Дещо схоже визначення надає Лукашова О.О., згідно позиції якої правовий статус ототожнюється із системою законодавчо закріплених на міжнародному та національному рівні прав та обов'язків, а його структуру, крім прав і свобод, формують також законні інтереси, гарантії, правоздатність і юридична відповідальність [9, с. 225-226].

Дані позиції науковців свідчать, що правовий статус є узгодженою, взаємопов'язаною системою елементів, серед яких незмінними та такими, що не викликають дискусій є гарантовані права та обов'язки.

Загальноприйнятим у правовій, публічно-адміністративній літературі став підхід, щодо виокремлення спеціального правового статусу, який обумовлюється галузевою гамою прав та обов'язків, що не увійшли до загального правового статусу. Тобто, має місце у теоретичній площині класифікація «правового статусу» в залежності від критеріїв. Зокрема, Тодика Ю.М. відзначав, що правовий статус – це юридично закріплене становище особи в державі та суспільстві і виділяв кілька видів правового статусу: 1) загальний статус людини і громадянина, що визначений конституційними положеннями; 2) спеціальний (родовий) статус окремих

категорій громадян; 3) індивідуальний статус, що відзначає сімейний стан особи, її вік, стать та ін.; 4) статус іноземців, осіб без громадянства та осіб з подвійним громадянством; 5) галузеві правові статуси (адміністративно-процесуальний, кримінально-процесуальний тощо) [10, с. 117-118]. Крім цього, доктрина передбачає різноманітні класифікації правового статусу з огляду на існування різних видів прав, обов'язків, інтересів, свобод, їх соціального призначення, які формують його ядро, серед яких має місце спеціальний правовий статус.

Поняття «депутат» (від пізньолат. *deputatus* – посланий, уповноважений) означає – особа, обрана виборцями до представницьких органів держави та місцевого самоврядування, іноді міжнародних представницьких органів. Депутатом називають і особу, яка уповноважена колективом (групою) для виконання певного доручення [11]. Національний правовий статус депутата місцевої ради регламентовано ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [12], ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» [13] та іншими законодавчими актами. Аналіз чинного правового забезпечення свідчить про те, що депутат у системі місцевого самоврядування є виборною посадою із подвійним статусом: 1) депутат представляє інтереси територіальної громади, виборців виборчого округу; 2) член місцевої ради, як представницького органу місцевого самоврядування. Крім того, депутат місцевої ради не отримує заробітну плату, що говорить про депутатську діяльність на громадських засадах.

Враховуючи це, варто підтримати позицію Максименко Ю.: «депутат місцевої ради – це і громадський діяч, і суб'єкт владних повноважень одночасно. Проте, будучи суб'єктом владних повноважень, депутат місцевого значення обмежується межами повноважень місцевої ради, про що свідчить законодавство на актуальна судова практика. Оскільки кожен

депутат місцевої ради є виборною особою, то для здійснення своїх функцій він наділяється спеціальним депутатським мандатом» [14, с. 176]. На нашу думку, варто акцентувати увагу додатково на тому, що депутат прямо пов'язаний із народом, який є основним суб'єктом у тому числі публічно-адміністративних відносин, єдиним джерелом влади, що на підставі вищевикладеного доводить існування у депутата місцевої ради спеціального правового статусу.

Теорія публічного управління та адміністрування, юридичної науки передбачає низку позицій відносно спеціального правового статусу депутата місцевої ради, що свідчить дискусія з даного питання.

Так, науковці у сфері державного управління Надежденко А. О. та Папуш Т. В., визначають правовий статус депутата місцевої ради як місце та роль депутата як представника відповідної територіальної громади у місцевій раді у системі правовідносин, які окреслені і забезпечені чинним законодавством; при цьому правовий статус депутата місцевої ради зберігається на весь строк дії його мандата. Сам же правовий статус депутата місцевої ради являється сукупністю узгоджених між собою, передбачених законом елементів, 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 [15].

На думку, Батанова О. В. та Кравченко В. В., правовий статус депутата місцевої ради є інструментом, що здійснює систематизування норм даних посадових осіб як суб'єктів відносин і наділяє їх стійким правовим станом та складає конструкцію, який об'єднує нормативні ознаки, теоретичне уявлення

і реальну практику реалізації правових приписів про них. Статус депутата втілений у багатьох галузях права [16, с. 98]. Чернецька О. В. зазначала, що структурними елементами конституційно-правового статусу депутата місцевої ради вважаються правосуб'єктність; функції, права та обов'язки; термін виникнення та припинення дії депутатського мандату; відповідальність та гарантії діяльності депутата місцевої ради [17, с. 4]. У свою чергу Лабенська Л. [18], Назаренко С. [19] функції не відносять до елементів такого статусу, а лише обмежуються депутатським мандатом, строком виникнення, дії та припинення депутатського мандату, повноваженнями (права й обов'язки), відповідальністю та гарантіями законності.

Зинов'єва О. В. ж визначає правовий статус депутата як упорядковану сукупність елементів, яка надає характеристику соціально-полічному статусу депутата та включає у себе: 1) характер депутатського мандата; 2) функції депутатів; 3) права та обов'язки депутатів і форми їх діяльності; 4) гарантії депутатської діяльності [20, с. 109]. У свою чергу, Безуглов А. О., розділив правовий статус депутата за наступними елементами: 1) політико-правова природа депутатського мандата; 2) виникнення, припинення і строк депутатського мандата; 3) повноваження депутатів; 4) гарантії депутатської діяльності; 5) підзвітність, відповідальність, заохочення депутатів [21, с. 3].

Поряд з цим, Задорожня Г.В. до складових правового статусу депутата місцевої ради відносить принципи, компетенція, гарантії, відповідальність, правосуб'єктність [22, с. 11], а Фокіна Ю. М. викоремлював такі ключові елементи визначення правового статусу: права, повноваження, форми і гарантії депутатської діяльності [23, с. 42]. Згідно досліджень Хазієвої Р. Р., правовий статус депутата органа місцевого самоврядування являється

правовим становищем, що об'єднує у собі відповідну сукупність прав, обов'язків, гарантії його діяльності, відповідальність [24, с. 12].

Окремо, слід відзначити, що беззаперечним є твердження: статус депутата є відображенням статусу певних представницьких органів, суспільства, демократизму держави, стану представницької та безпосередньої демократії [25, с. 297; 25, с. 210]. Солідарна позиція і у Журавського В.С., який твердив, що обсяг та характер повноважень парламенту органу державної влади, його становище відносно інших органів державної влади у переважній більшості зумовлюють правові засади статусу депутата [26, с. 188]. Вищевказані позиції стосуються правового статусу народного депутата України, однак на нашу думку, за можливим є екстраполювати на правовий статус депутата місцевої ради, адже саме місцева рада представляє інтереси територіальної громади.

Вищезазначені напрацювання передбачають як спільність відносно того, що правовий статус депутата місцевої ради - це взаємоузгоджена, взаємопов'язана система елементів, що обумовлені інститутом місцевого депутатства як представленням інтересів відповідної територіальної громади, так і дискусії щодо елементів даного статусу. На нашу думку, елементами правового статусу депутата місцевої ради є права та обов'язки (сукупність яких становлять категорію повноваження депутата місцевої ради), принципи діяльності, порядок отримання депутатського мандату, гарантії, функції, організаційно-правові форми реалізації повноважень, правосуб'єктність.

Так, принципи правового статусу депутата місцевої ради не мають чіткого закріплення у законодавстві і у переважній більшості формуються завдяки логічним методам. На думку, Серьогіної Н. С., яка провела аналіз ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад», до таких принципів відносяться: принцип поєднання депутатського мандату з виробничою чи службовою

діяльністю, принцип імперативного мандату, 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» [27, с. 113]. Наведені принципи сприяють формуванню повного уявлення щодо статусу депутата місцевої ради в рамках актуального суспільно-політичного розвитку України, розкривають характеристику даного статусу, базисні особливості депутатської діяльності.

Фактично єдиним елементом правового статусу депутата місцевої ради, щодо якого позиції теоретиків збігаються є його права і обов'язки, оскільки вони найбільш детально окреслюють становище депутата у відносинах із іншими суб'єктами, у суспільстві та державі у цілому. Це у свою чергу не вимагає додаткової аргументації відносно входження до прав та обов'язків до правового статусу депутата місцевої ради. Сукупність же прав та обов'язків слід об'єднати повноваженнями і аналогічна позиція щодо цього з боку Ярмиш О. Н. та Серьогін В. О., які 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 [28, с. 57].

Наступним елементом правового статусу депутата місцевої ради є порядок набуття депутатського мандату, тобто порядок набуття ним своїх повноважень. Згідно ст. 4 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад», депутат місцевої ради набуває свої повноваження в результаті обрання його до ради відповідно до ВК України [29]. З цього слідує те, що депутата – це виборна особа, що обирається виборцями відповідного виборчого округу, а підставою

виникнення повноважень депутата місцевої ради є відповідне волевиявлення територіальної громади. Поряд з цим, набуття депутатського мандату супроводжується наявністю класифікацій гарантій місцевих виборів, які теоретично розділяють на загальні (які поділяються на внутрішньодержавні та міжнародні) та спеціальні (які поділяються на нормативно-правові та організаційно-правові) [30, с. 15]. В рамках даного елемента слушною є думка Швець А.І. відносно даного елемента статусу: узгодження ст. 4 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» та ст. 49 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», щодо терміну «виникнення дії депутатського мандату», закріпивши, що, термін «виникнення дії депутатського мандату» повинен співпадати із моментом офіційного оголошення результатів виборів, внаслідок чого депутат набуває спеціального правового статусу [31, с. 41].

Центральним елементом правового статусу депутата місцевої ради, що обумовлює використанні відповідних організаційно-правових форм їх реалізації є повноваження. Наприклад, «права і обов'язки депутата місцевої ради окреслюються відносно різних напрямів його діяльності, основними з яких є робота в раді та робота у виборчому окрузі» [32, с. 26-30].

Це твердження свідчить про існування взаємозв'язку повноважень із організаційно-правовими формами діяльності депутата місцевої ради, що у свою чергу вказує на їх невід'ємність від елементів правового статусу депутата. Проте, більшість науковців не прослідковують серед елементів правового статусу суб'єктів публічної влади, у т.ч. й депутатів місцевих рад, форм діяльності, що на нашу думку є хибним підходом.

Взагалі під формою діяльності повноважень депутатів місцевих рад слід розуміти як конкретну сукупність організаційно-правових дій, за допомогою яких депутати реалізують власні представницькі функції [33, с. 99]. Так, обрана форма може прямо вплинути на ефективність реалізації

повноважень, а сам зміст повноважень передбачає вибір відповідних форм діяльності. Крім того, додатково на підтвердження входження організаційно-правових форм до елементів правового статусу депутата місцевої ради варто навести його імперативний мандат, який згідно ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» також передбачає оперування організаційними формами діяльності як прийом громадян, звіти перед виборцями [31, с. 41].

У найзагальнішому розумінні поняття «функція» означає діяльність, роботу, обов'язок; зовнішній прояв властивостей об'єкта [34, с. 1430], а також усталена сукупність однорідних спеціалізованих дій, здатність реалізації яких підтримується в організації, обов'язок оператора виконувати яку-небудь операцію [35, с. 745]. Зазвичай же, наукова література окреслює термін «функція» характеристикою напрямків діяльності як узагальнюючою категорією сутності задач, цілей такої діяльності. Так, функції є принциповим елементом правового статусу, адже сфера діяльності депутата визначається його функціями. На думку, Чернецької О. В., повноваження депутата місцевої ради є наданими йому можливостями для реалізації покладених на нього функцій, а самі функції депутата місцевої ради – це основні напрямки діяльності депутата, як повноважного представника територіальної громади та рівноправних членів відповідної ради, які висвітлюються у законодавчо закріплених правах та обов'язках [17]. Із даною позицією слід погодитися, адже між депутатськими функціями та повноваженнями прослідковується зв'язок: якщо функції закріплюють те, чим повинен займатися депутат місцевої ради, то повноваження визначають межі здійснення функцій. Тобто, функції можуть бути реалізовані будучи забезпеченими конкретними повноваженнями.

Вважаємо, що елементом правового статусу депутата місцевої ради також є правосуб'єктність, що полягає у можливості його бути учасником

відносин у рамках різних галузей права. Серед теоретиків присутні сталі тлумачення поняття правосуб'єктності. Так, Кельман М. С., Мурашин О. Г. під правосуб'єктністю розуміють закріплені нормами права можливості бути учасником правовідносин, яка включає правоздатність та дієздатність, яка у свою чергу включає в себе угодоздатність і деліктоздатність [36]. При цьому, Кутафін О. Є. виокремлює особисту правосуб'єктність, що притаманна усім громадянам, та особливу правосуб'єктність посадових осіб органів державної влади і місцевого самоуправління, а також депутатів. Специфічність, обсяг таких прав у суб'єктів залежний від компетенції відповідного органу, а особливість правосуб'єктності посадових осіб обумовлена їх участю у діяльності відповідного державного органу чи органу місцевого самоврядування [37]. На думку, Скакун О.Ф., передбачаючи наявність правосуб'єктності, інструментом, який систематизує норми про суб'єкта права (його права, свободи, обов'язки, відповідальність) і приводить їх у стабільний стан, є правовий статус особи. З огляду на це, правосуб'єктність як базис набуття правового статусу, може бути включена до правового статусу [6, с. 412]. Так, можна відзначити, що деякі наковці визначають правосуб'єктність передумовою правового статусу, наступні ж теоретики включають її в правовий статус як його структурний елемент, а треті ототожнюють її із більш об'ємною категорією, яка включає у себе правовий статус [6, с. 411].

Щодо цього вважаємо відзначити, що кожна особа наділена загальною правосуб'єктністю, що входить до загального правового статусу особи та надає можливість бути учасником відповідних правовідносин. Дана можливість наділяє громадянина правом набуття повноважень депутата місцевої ради як представника відповідної територіальної громади. Проходячи виборчий процес, особа набуває повноважень в результаті обрання його до місцевої ради, які згідно ст. 4 ЗУ «Про статус депутатів

місцевих рад» починаються з дня відкриття першої сесії відповідної ради з моменту офіційного оголошення підсумків виборів відповідною територіальною виборчою комісією [13]. З цього слідує те, що загальна правосуб'єктність сприяє виникненню спеціальної правосуб'єктності та надає можливість особі бути учасником відносин як депутат місцевої ради з відповідним обсягом повноважень, що виникають за певного моменту. Тобто, загальна правосуб'єктність породжує правовий статус депутата місцевої ради та спеціальну правосуб'єктність, яка входить до нього, адже разом із повноваженнями депутата місцевої ради громадянин отримує гарантії реалізації повноважень, принципи та ін. в силу того, що темпоральні проміжки правосуб'єктності депутата та його правового статусу збігаються. Слідуючи з цього, слушною є позиція Чернецької О. В., за якою правосуб'єктність депутатів місцевих рад вважається структурним елементом конституційно-правового статусу депутатів місцевих рад [1, с. 25].

У свою чергу правосуб'єктність складається із правоздатності, дієздатності і деліктоздатності. Правоздатність – законодавчо передбачена можливість мати суб'єктивні права та виконувати юридичні обов'язки, настання якої пов'язано із певними умовами, у тому числі темпоральними. Варто наголосити, що дієздатність депутатів виникає з моменту набуття спеціального правового статусу і є законодавчо передбаченою можливістю своїми діями набувати, використовувати та виконувати суб'єктивні права та юридичні обов'язки. Тобто, правоутворюючим юридичним фактом, який передбачає отримання мандату депутата місцевої ради є з моменту офіційного оголошення підсумків виборів відповідною територіальною виборчою комісією. Таким чином, саме з моменту офіційного оголошення результатів виборів, депутат набуває спеціальної право та дієздатності. Також елементом правосуб'єктності, як зазначалося вище, являється

деліктоздатність як закріплена нормами здатність учасника відносин нести відповідальність.

Варто зауважити, що деякі науковці, надають відповідальності окремого значення серед елементів правового статусу депутата місцевої ради, однак на нашу думку, дана категорія не може бути самостійним елементом, адже входить до спеціальної правосуб'єктності депутата. Аналогічної думки Савчин М.В., який відзначав, що відповідальність, підконтрольність, підзвітність не можна відносити до елементів правового статусу депутатів місцевих рад, адже 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) [38, с. 112].

Так, відповідальність виникає на фундаменті соціальних норм і реалізується через відповідні форми контролю (статут, закон, громадська думка) та через розуміння суб'єктами духовно-практичної діяльності власної соціальної ролі [39, с. 87]. Відносно відповідальності депутата місцевої ради, то вона може бути застосована завдяки особливостям імперативного мандата, який вважається інститутом політично-правової відповідальності депутата за власну діяльність перед виборцями й партією та право відкликання депутата виборцями/партією, якщо він не виконує їхньої волі [40]. У відповідності до ст. 37, 38 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» передбачається нормативне закріплення даного інструменту у формі відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою [13]. Паралельно депутат несе і іншу відповідальність, зокрема за образу чи наклеп. Звичайно, що слід розділяти відповідальність депутата місцевої ради за порушення чинного

законодавства, у тому числі, кримінальні і адміністративні правопорушення, встановлені в судовому порядку, адже вони зумовлені загальним правовим статусом особи. Так, єдиним інструментом відповідальності депутата місцевої ради є відкликання за народною ініціативою як дострокове припинення його повноважень в силу того, що закон не передбачає дієвий механізм юридичного покарання за неналежне виконання чи невиконання депутатом своїх депутатських обов'язків.

Наступним елементом правового статусу депутата місцевої ради є гарантії його діяльності, прав та обов'язків. У загальному розумінні «гарантії» розцінюються 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» [41, с. 7].

Під даною категорією варто розуміти спеціальний механізм, який забезпечує безперешкодну й ефективну участь народних представників у здійсненні публічної влади, вираження волі й інтересів своїх виборців, забезпечує реалізацію функцій і повноважень депутата місцевої ради. Про їх суттєву роль наголошується і у ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад», зокрема преамбула закону, ст. 36, якою передбачена відповідальність за невиконання вимог закону щодо забезпечення гарантій депутатської діяльності. Тобто, гарантії є невід'ємним елементом правового статусу депутата місцевої ради та умовою ефективного здійснення наданих йому повноважень.

Проведений аналіз сутності правового статусу депутата місцевої ради, його структурних елементів, особливостей його набуття свідчить про

відсутність єдиного підходу до його розуміння, проте у деяких аспектах мають місце тотожні розуміння, як, наприклад, щодо елементів статусу депутата, його системності, цілісності та узгодженості елементів. Так, правовий статус депутата місцевої ради – це цілісний комплекс взаємопов'язаних, взаємообумовлених структурних елементів, які передбачені чинним законодавством та визначають характерні особливості депутата місцевої ради як представника територіальної громади. При цьому, оптимальними структурними елементами правового статусу депутата місцевої ради є права та обов'язки (повноваження), принципи діяльності, порядок отримання депутатського мандату, гарантії, функції, організаційно-правові форми реалізації повноважень, правосуб'єктність.

1.2. Співвідношення понять «статус депутата місцевої ради» та «повноваження депутата місцевої ради».

Фактично єдиними елементом як загального правового статусу особи, так і спеціального правового статусу, як статус депутата місцевої ради, відносно якого позиції доктринальної площини вчених правознавців, адміністративістів збігаються, є права та обов'язки, що узагальнюються категорією «повноваження». Саме повноваження найбільш чітко визначають становище депутата місцевої ради у відносинах між іншими суб'єктами, а тому і у суспільстві та державі у цілому [42, с. 88].

Питанням дослідження повноважень депутата місцевої ради практично не було присвячено часу, адже наукові праці передбачають більш ширший підхід та акцентують увагу лише на правовому статусі депутата місцевої ради, минаючи при цьому висвітлення особливостей повноважень як структурного елемента даного статусу та їх співвідношення із іншими його компонентами. Саме тому, за доцільним є встановити запропоновані аспекти повноважень депутата місцевої ради на основі аналізу науково-теоретичних досліджень.

Термін «повноваження» з юридичної точки зору розуміється як сукупність прав та обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, що передбачені законом для них з метою досягнення покладених на них функцій. Сам же обсяг повноважень відповідних державних органів, посадових осіб обумовлений їх місцем у ієрархії органів, а саме поняття «повноваження» за своїм значенням близьке до терміну «компетенція» [43, с. 590].

На думку, Галуцько В., Діхтієвського П., Кузьменко О., що є авторами підручнику із адміністративного права, повноваження вважається юридичною конструкцією, яка об'єднує в собі специфічні права та обов'язки суб'єктів публічного адміністрування [44, с. 82].

Присутні також тлумачення, що повноваження – це право, надане кому-небудь для здійснення чогось, компетенція, доручення, повновасть [45, с. 469]. Проте, дане твердження є некоректним, адже право - це можливість певної поведінки окремого суб'єкта правовідносин, яка забезпечена відповідним обов'язком, що у своїй сукупності і становлять певне повноваження. Відносно доручення, то це поняття стосується сфери представницьких відносин, у результаті яких передбачено доручення особі вчинення конкретних процесуальних дій [46].

При цьому, розкриваючи зміст «повноважень», теоретики співвідносять їх із терміном «функції». Так, Іллічов М. О. зазначає про органічний взаємозв'язок управлінської діяльності функцій і державно-владних повноважень (прав і обов'язків), які виражаються у компетенції суб'єктів управління. Він зазначає, що користувачі функцій і повноважень неправильно розуміють дані терміни. [47, с. 97-98].

В рамках даного співвідношення слушною є позиція Солонар А.В., який вказував про те, що поняття завдань, функцій, повноважень і компетенції перебувають між собою у взаємозв'язку, а усі державні чи недержавні органи створено з певною метою діяльності, яка у свою чергу втілена у завданнях. При цьому, без функцій, завдяки яким реалізуються поставлені перед органом завдання, мета залишається лише на папері. Тому для виконання функцій кожний орган наділяється тими правами та обов'язками, які можна окреслити поняттям повноваження. У свою чергу сукупність перерахованих структурних елементів складає собою поняття компетенції [46].

Тобто, функції та повноваження обумовлені один одним, і реалізація один без одного є неможливою.

Продовжуючи розкриття змісту «повноваження», слід звернути увагу на найбільш поширену точку зору серед теоретиків: зміст «повноваження» складають певні права та обов'язки, з чим неможливо не погодитись. Дані структурні елементи характеризують будь-яке повноваження учасника адміністративно-правових відносин.

Право – це передбачена нормами держави можливість здійснювати щонебудь [48, с. 356]. Тобто, в даному випадку це можливість суб'єкта діяти тим чиїншим чином на підставі закону й відповідно до вимог держави. Уцілому, зміст суб'єктивного права складається із відповідного комплексу

правомочностей, до яких належать: 1) наявність права на власні дії; 2) наявність права на чужі дії; 3) наявність права на офіційний захист у випадку невиконання юридичного обов'язку або виникнення перешкод реалізації суб'єктивного права [49, с. 42]. Проводячи у свою чергу аналіз правової природи суб'єктивних прав, О. І. Харитонova вказує, що вони залежні від характеру правовідносин (приватні чи публічні) та підходу їх регулювання. Так, за приватно-правовим підходом визнаються та підтверджуються нормами позитивного законодавства природні, невідчужувані права особи, а за публічно-правовим держава створює такі права, наділяючи при цьому громадян ними, тим самим визначає обсяг правоздатності [50, с. 87].

За позицією Битяк Ю. П., права громадян поділяються на загальні права (визначають правове становище громадянина у всій системі державного управління) і спеціальні права (визначають правове становище громадянина у конкретній сфері державного управління) [51, с. 29].

Тобто, якщо проводячи аналогію із правовим статусом депутата місцевої ради, останній має саме спеціальні права, можливості.

Наступним безспірним складовим компонентом повноважень є обов'язок, адже права не можуть існувати окремо від них з огляду на тісний взаємозв'язок і того, що праву одного суб'єкта кореспондується обов'язок іншого.

Суб'єктивні адміністративно-правові обов'язки – це закріплена у адміністративно-правових нормах державою міра належної поведінки у правовідносинах, їх реалізація забезпечена можливістю державного примусу [52, с. 99].

Обов'язок – це те чого потрібно беззастережно дотримуватися, що підлягає безумовному виконанню з огляду на суспільні вимоги або внутрішні

стимули, а певний їх обсяг визначається завданням, посадою, родинним станом тощо [48, с. 293].

З цим варто погодитися, оскільки тільки через обов'язки особи окреслюється її роль у реалізації повноважень органу державної влади, місцевого самоврядування.

Беручи до уваги загальні теоретичні напрацювання, варто зазначити, що повноваження депутата місцевої ради – це сукупність обумовлених між собою, юридично забезпечених прав та обов'язків, що є ключовим елементом для виконання покладених на депутата місцевої ради функцій (основних напрямків діяльності).

З цього визначення слідує не випадковий висновок, що функції та повноваження не можуть існувати один без одного. Аналогічної позиції висвітлені у працях науковців, зокрема Максимено Ю. зазначає, що аналіз повноважень депутатів місцевої ради надає можливість сформулювати закономірний логічний висновок, що депутати місцевих рад наділені такими правами та обов'язками, які дають їм можливість здійснювати саме свою представницьку діяльність. Таким чином, обсяг функцій депутатів місцевих рад можна об'єднати одним найменуванням «представницькі повноваження» [14, с. 177].

У свою чергу Алексєєв І. А. відносить функції до категорії діяльності, а кожна діяльність передбачає мету, на досягнення якої вона акцентована. Так, мета діяльності депутата – це те, що повинен досягти у своїй практичній роботі, будучи при цьому депутатом представницького органу місцевого самоврядування. Процес досягнення мети поступово вирішує окреслені 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» [53, с. 16–17].

Що стосується співвідношення форм діяльності депутата місцевої ради, то варто зазначити наступне. Зазвичай формою діяльності депутата місцевої ради, за думкою Чернецької О.В., слід розуміти як визначені організаційно-правові дії, за допомогою яких вони реалізують свої функції та повноваження» [1, с. 99].

Атаманчук Г. же характеризує організаційні форми як способи вільного колективного пошуку оптимального варіанта вирішення якоїсь управлінської проблеми» [54, с. 47].

У свою чергу, Омелько І. І. розцінює їх як зовнішню сторону функціонування депутатів, а саме сукупність дій, які вчиняються ними у відповідних організаційних рамках, передбачених законом, і акцентовані реалізувати їх компетенції» [55, с. 43].

Підтримуючи у загальному дані позиції варто зупинитися на сутнісному аспекті організаційно-правових форм діяльності депутата місцевої ради, який складають наступні характеристики:

- є формою одночасного реалізування прав та обов'язків депутатів місцевих рад, які засновані на принципах місцевого самоврядування та вольовому характері;

- крім правової, мають комунікативні природу, оскільки депутат місцевої ради взаємодіє із виборцями, органами місцевого самоврядування, політичними партіями, підприємствами, установами, організаціями;

- є цілеспрямованою, прогнозованою діяльністю, адже втілюють зв'язок з передвиборною програмою та програмою політичної партії, яку підтримали виборці на відповідних місцевих виборах;

- пов'язані із імперативним мандатом депутата місцевої ради, яких передбачає відповідальність.

Встановивши особливості організаційно-правових форм діяльності депутата варто зупинитися на додаткових аргументах їх співвідношення із повноваженнями. Так, згідно ч. 2 ст. 19 КУ, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [56].

Поняття «спосіб», що використано у цьому положенні, означає імперативність застосування закріплених законом форм і методів діяльності. Так, повноваження, будучи елементом правового статусу органів публічної влади, їх посадових осіб, необхідно здійснювати як це говорить закон і у відповідних організаційно-правових формах, які є способом переведення повноважень у динамічний (реальний) стан.

Тобто, слідує висновок, що форми діяльності є складовою правового статусу учасника відносин з огляду на тісний зв'язок із повноваженнями. Крім того, дані категорії впливають один на одного, оскільки правильно обрана форма може прямо вплинути на ефективність реалізації повноважень, а сам зміст повноважень зумовлює вибір тих чи інших форм діяльності. Наведене вище, у цілому відноситься і до співвідношення повноважень та форм діяльності в рамках правового статусу депутатів місцевих рад.

Продовжуючи мову про ефективність реалізації повноважень слід акцентувати увагу на гарантіях та їх співвідношенні із повноваженнями. Так, згідно ст. 7 КУ, в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування

[56]. У першу чергу слід відзначити, що умовою ефективної реалізації функцій та повноважень органами місцевого самоврядування є гарантування прав місцевого самоврядування. Представницькі органи та їх особи, як здійснюють представництво територіальних громад не можуть якісно здійснювати свою діяльність, якщо відсутнє забезпечення певними гарантіями [17].

Так, гарантії діяльності депутата місцевої ради є одним із важливих елементів його правового статусу та являє собою систему заходів та умов, які забезпечують належні умови для реалізації повноважень та ефективного здійснення ними своєї діяльності [57, с. 326].

Вищезазначене вказує на тісний зв'язок із повноваженнями, адже з однієї сторони присутність гарантій сприяє ефективності вчинення останніх, а з іншої, відсутність прав та обов'язків зводить нанівець існування і цільове призначення депутатських гарантій. Про їх важливість та систему свідчить вагомий обсяг наукових праць, які стосуються не лише депутата місцевої ради, а також нормативне забезпечення, зокрема вказівка на них у преамбулі спеціального закону – ЗУ «Про статусу депутатів місцевих рад».

Аналогічна ситуація, на нашу думку, присутня і відносно співвідношення правосуб'єктності як елементу правового із повноваженнями депутата місцевої ради. Це обумовлюється тим, що правосуб'єктність, як зазначалося вище, це можливість бути учасником відносин у рамках різних галузей права.

Однак, така можливість забезпечується лише за наявності у депутата місцевої ради відповідного обсягу прав та обов'язків, забезпечених законодавством та гарантіями. Наприклад, відсутність відповідного права у депутата місцевої ради призводить до відсутності існування кореспондованого ним обов'язку у іншої особи, що у свою чергу

виключає деліктоздатність як складову правоздатності у разі порушення такого обов'язку іншим учасником відносин щодо депутатської діяльності.

В рамках даного підрозділу, окремо варто наголосити на співвідношенні повноважень та порядком отримання депутатського мандату. Так, теоретична складова містить позиції щодо не входження депутатського мандату до елементів правового статусу, як зокрема Костицька І.О., що аргументувала це природою і підставами виникнення, дії депутатського мандату, яка у свою чергу є внутрішньою характеристикою саме депутатського мандата, а не статусу депутата [58, с. 326].

У свою чергу Журавський В.С. відзначав про неправомірність розгляду депутатського мандату як складової статусу депутата, адже мандат є не чим іншим, як вираженою і зафіксованою у встановленому законом порядку волею народу на представництво певною особою його інтересів у представницькому органі та здійснення цієї особою покладених на неї повноважень [27, с. 190].

Наявність у відповідної особи депутатського мандата передбачає наслідком появу у неї статусу депутата, а не статус депутата зумовлює депутатський мандат, тобто первинним є саме мандат, а статус депутата стає закономірним результатом отримання мандата [27, с. 191].

З цього приводу слід зазначити те, що статус депутата місцевої ради, як було зазначено вище, являється сукупністю елементів, що прямо чи опосередковано визначають становище даних суб'єктів у відносинах з іншими учасниками. При цьому, виборність особи у депутати місцевої ради, що беззаперечно стосується депутатського мандату, порядку його отримання та припинення, є однією із принципових характеристик правового статусу депутата місцевої ради, що у свою чергу надає підстав для включення порядку набуття депутатських повноважень до елементів цього статусу. Саме

порядок його отримання визначає момент з його особа набуває депутатських повноважень, а це підтверджує тісний взаємозв'язок останніх із мандатом.

Отже, повноваження є центральною складовою правового статусу депутата місцевої ради, що взаємопов'язана із іншими його складовими. Повноваження передбачають перелік прав та обов'язків, які мають законодавче підґрунття. Співвідношення «повноважень депутата місцевої ради» та «правового статусу депутата місцевої ради» є взаємовиключним, адже їх окреме існування неможливе, а проведений аналіз свідчить про можливість розгляду категорії «правовий статус депутата місцевої ради» у вузькому та широкому розумінні.

Висновки до 1 розділу

Узагальнюючи дослідження щодо теоретико-правові погляди на передумови та особливості набуття статусності депутатом місцевої ради та співвідношення категорій «повноваження депутата місцевої ради» і «правовий статус депутата місцевої ради» можна виокремити наступні висновки:

- відсутність єдиного теоретичного підходу до визначення «правовий статус депутата місцевої ради» та його структурних елементів;

- проведене дослідження надало змогу сформулювати власне визначення, за яким «правовий статус депутата місцевої ради» - це цілісний комплекс взаємопов'язаних, взаємообумовлених структурних елементів, які передбачені чинним законодавством та визначають характерні особливості депутата місцевої ради як представника територіальної громади;

- його принциповими особливостями є: 1) депутат – виборна особа; 2) депутат – представник територіальної громади та населення у відповідному виборчому окрузі; 3) депутатська діяльність здійснюється на громадських засадах, адже депутат поєднує її із виконанням службових чи трудових

обов'язків, не отримуючи при цьому заробітної плати за дану діяльність; 4) принцип імперативного мандату; 5) особливий момент набуття особою правового статусу;

- статус депутата місцевої ради відносно його структурних елементів слід розглядати у вузькому та широкому розумінні, де за вузьким до нього включаються повноваження, організаційно-правові форми, їх реалізації, функції та гарантії, а за широким, крім наведених, додаються правосуб'єктність, принципи, порядок набуття депутатського мандату;

- центральним елементом статусу депутата місцевої ради є його повноваження і їх співвідношення варто розглядати як загальне і складова, адже повноваження перебувають у тісному взаємозв'язку із іншими його елементами.

У зв'язку з цим варто дослідити питання повноважень депутатів місцевої ради з урахуванням правового забезпечення і правозастосовчої практики уповноважених публічних органів, що сприятиме виокремленню пропозицій їх удосконалення через призму удосконалення правового статусу у цілому.

РОЗДІЛ 2

НОРМАТИВНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕПУТАТА МІСЦЕВОЇ РАДИ

2.1. Повноваження депутата місцевої ради та їх види.

Виконання завдань та цілей місцевого самоврядування реалізується завдяки наділенням відповідних суб'єктів повноваженнями та реалізацією даних повноважень. Згідно ч.3 ст. 140 КУ, місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [56]. Аналогічна суть висвітлена у ч. 2 ст. 2 ЗУ «Про місцеве самоврядування» [12]. При цьому, одним із носієм повноважень, цільове призначення яких – представлення інтересів територіальної громади, виборців, вирішення завдань місцевого значення, є депутата місцевої ради, як «основний компонент місцевої ради». Повноваження депутата місцевої ради є різноманітними і стосуються як внутрішньо-організаційних сторін діяльності ради, так і виконання нею своїх повноважень як представницького органу місцевого самоврядування, а також стосуються особистої комунікації із жителями територіальної громади.

З огляду широку аспектність повноважень депутата місцевого значення за доцільним є встановити їх правове забезпечення, а також їх поділ за класифікаційними критеріями, з акцентом на проблемні їх сторони.

Так, правове підґрунття «повноважень депутата місцевої ради» складає низка нормативних актів, які мають загальний та спеціальний характер регулювання. Провівши їх аналіз, варто запропонувати наступну систематизацію:

- 1) Норми Розділу XI Конституції України [56];
- 2) Європейська хартія місцевого самоврядування [2];
- 3) ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [12];
- 4) ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» [13];
- 5) ЗУ «Про запобігання корупції» [59];
- 6) ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування» [60];
- 7) Національні кодекси: КУпАП [61], КК України [62], КЗпП України [63], КПК України [64]
- 8) ЗУ «Про органи самоорганізації населення» [65].

Варто відзначити, що на місцевому рівні місцеві ради наділені повноваженнями приймати локальні акти регламентації їх діяльності, зокрема регламенти. До прикладу, Регламент Харківської міської ради деталізує повноваження як елементу правового статусу і відносить до їх: обирати та бути обраним до органів міської ради; офіційно представляти виборців у міській раді та її органах; пропонувати питання для розгляду їх міською радою та її органами; вносити пропозиції та зауваження до порядку денного засідань міської ради та її органів, порядку розгляду обговорюваних питань та їх суті; вносити на розгляд міської ради та її органів пропозиції з питань, пов'язаних із його депутатською діяльністю та ін. [66].

Поряд з вищевказаними актами та беручи до уваги євроінтеграційний напрямок України, слід виділити і документи, що не мають нормативного характеру та передбачають європейські стандарти, цінності стосовно

організації та функціонування місцевого самоврядування. Такого роду акти є рекомендаційними, як наприклад Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування, ухвалений Резолюція Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи (КМРВ РЄ) 433 (2018), Резолюція 79 (1999) про політичну доброчесність народних обранців на місцевому та регіональному рівнях, Резолюція 316 (2010) «Права й обов'язки народних обранців місцевого та регіонального рівнів: ризики корупції», Резолюцію 401 (2016) щодо запобігання корупції та просування громадської етики на місцевому та регіональному рівнях та інші документи Конгресу. Так, Європейському кодексі поведінки передбачає базисні засади, які депутат місцевих рад повинні дотримуватися, а також спеціальні обов'язки, передусім заборону корупційної та шахрайської поведінки як такої, що закріплюється у ст. 10 [67].

Широкий спектр правових актів передбачає регламентування, яке охоплює увесь правовий статус депутата місцевої ради, у тому числі і їх повноважень, однак навіть нормативні акти вузького, спеціалізованого профілю не надають правового визначення «повноваження депутата місцевої ради», а лише закріплюють момент їх виникнення.

Це у свою чергу спонукає до використання комплексного теоретичного варіанту, що було запропоновано нами у попередньому розділі: сукупність обумовлених між собою, юридично забезпечених прав та обов'язків, що є ключовим елементом для виконання покладених на депутата місцевої ради функцій (основних напрямків діяльності).

Національне законодавство про статус депутатів місцевих рад передбачає такий обсяг змісту повноважень місцевих депутатів: право брати участь у розгляді депутатських звернень; право подання проектів рішень; право на підготовку проекту рішення виконавчого комітету, проекту акту

інших органів ради (постійна комісія, відділ, управління тощо); право вносити пропозиції щодо змін порядку денного органів ради; право дорадчого голосу; ініціювання щодо відставки голови чи інших посадових осіб місцевого самоврядування; ініціювати звіт чи проводити інформування органів ради, їх посадових осіб та з питань керівництва ради будь-яких інших посадових осіб підприємств, установ, організацій; право обговорювати відповідь щодо свого депутатського запиту на пленарному засіданні; право прямого доступу до документів в раді тощо [68, с. 25-44, 47-49, 55-65, 70-72, 93-95].

У свою чергу загальний перелік обов'язків депутата місцевої ради, є меншим, а саме: прийом громадян; мінімум 1 раз на рік або раз на півроку проводити інформування виборців про роботу ради та інформацію про виконання планів, програм соціально-економічного розвитку, інших місцевих програм, місцевих бюджетів, рішень ради та інструкції виборців; періодично (мінімум раз на рік) звітувати про свою роботу перед виборцями, готуючи відповідні звіти та проводячи звітні збори перед своїми виборцями; приймати участь у роботі ради; бути членом одного з постійних комісій ради; здійснювати та реалізовувати доручення виборців, рад сільського, селищного, міського голови або голови районної, обласної ради, проводити інформування з приводу виконання наказів [68, с. 50-54, 73-79, 96-97].

Розглядаючи складові повноважень депутата місцевої ради, слушною є думка С. Т. Серьогіна, який зазначав, що не всі права депутатів мають владний характер [69, с. 135]. Тобто, є права, які по власній сутності є гарантіями реалізації владних повноважень, що варто розцінювати як спеціальні. При цьому, аналіз передбачених законом прав та обов'язків депутатів місцевих рад свідчить про відсутність у депутата адміністративно-

розпорядчих функції, а наявність лише прав та обов'язків, що сприяють його представницькій діяльності.

У цілому розгляд питання видів повноважень (прав та обов'язків), конкретних нормативних прикладів необхідно розглядати крізь призму критеріїв класифікації. Так, класифікація повноважень депутатів місцевих рад може здійснюватися за різними критеріями, серед яких ключове місце займає критерій функціонального направлення. Права і обов'язки, які у сукупності складають повноваження, є предметним вираженням функцій депутатів місцевих рад, про що наголошувалося вище, а тому слід розглянути повноваження депутатів місцевих рад в залежності від їх спрямування у реалізації окремих функцій.

Функції депутата місцевої ради, з огляду на позиції деяких науковців, за можливим є розглядати через площину функцій органу місцевого самоврядування як місцева рада. Це обумовлено тим, що повноваження і функції місцевих рад є первинними по відношенню статусу же депутатів цих рад [19, с. 59], що у свою чергу узгоджується із положеннями ст. 141 КУ: припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної, обласної ради має наслідком припинення повноважень депутатів відповідної ради [56, с. 56].

Таким чином до повноважень депутата місцевої ради в залежності від їх функціонального спрямування належать:

- повноваження із управління комунальним майном, зокрема, відповідно до ст. ст. 17 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, засновані на їх підпорядкованості, підзвітності [12];

- повноваження, які похідні від економічної функції місцевої ради. Так, дана функція визначається напрямом господарської діяльності – будівельна галузь. Відповідно до ст. 26 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» сільські, селищні, міські ради затверджують у встановленому порядку місцеві містобудівні програми, генеральні плани будівництва населених пунктів та іншу містобудівну документацію, розглядають прогноз місцевого бюджету, затверджують місцевий бюджет, вносять зміни до нього, встановлюють місцеві податки та збори та ін. [12]. Депутати місцевих рад проводять аналіз стану виконання поставлених завдань з будівництва будинків, об'єктів охорони здоров'я (лікарні, медичні установи), торгівлі, громадського харчування та інших об'єктів, а також контроль з ефективного використання капітальних вкладень. Додатково депутати місцевої ради формують рекомендації і висновки відносно виконання програм регіонального розвитку та ін.

- повноваження, похідні від соціальної функції. Наприклад, до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад належить затвердження програм соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування [13]. Крім того, Конституція України визнає людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю, а тому держава зобов'язується гарантувати належне соціальне забезпечення, що у свою чергу передбачає розповсюдження даних завдань і на місцеве самоврядування в цілому та депутатів.

- нормотворчі повноваження, яка походить від нормотворчої функції муніципалітету, що у свою, на думку Савченко Д. А., Шугрін К. С., Горожаніна В. А., полягає в оновленні правового матеріалу, усуненні

прогалин у законі, упорядкування законодавчих актів [68, с. 69]. На місцевому рівні конституційні та законодавчі положення підлягають подальшій розробці в рамках місцевих рішень, що приймаються місцевими громадами безпосередньо або через органи місцевого самоврядування і визначаються для окремих територіальних одиниць самоврядування [69, с. 300]. Так, згідно ст. 59 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», рада в межах своїх повноважень має право на прийняття постанов чи інших актів у формі рішень. Поряд з цим у ст. 19 даного закону передбачено, що депутати місцевих рад на підставі КУ та в межах закону можуть приймати статут територіальної громади сільських, селищних, міських нормативних актів місцевого характеру, оскільки визначає та фіксує основні питання організації та здійснення місцевого самоврядування на конкретній територіальній одиниці [12]. Паралельно вищевказаному, при реалізації нормативної функції депутати місцевих рад приймають спеціальні нормативно-правові акти у вигляді рішень. До них слід відносити регламенти місцевих рад, положення про комітети та комісії і т. д.

- організаційні повноваження, які похідні від організаційної функції місцевої ради. Дана функція полягає у створенні місцевою радою власних структурних одиниць, здійсненні організаційних робіт щодо формування виконавчого комітету місцевої ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу, внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск тощо. Пріоритетним напрямком функції є забезпечення організації прийняття рішень щодо проведення місцевих референдумів, а також виборів до органів місцевого самоврядування, сільського, селищного чи міського голови. Поряд з цим, депутати затверджують згідно чинного закону Положення про зміст і порядок використання символіки відповідної місцевої громади на територіальній одиниці. Узагальнюючи, такого роду повноваження спрямовані на

організації, належне врегулювання діяльності органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також безпосередньо на територіальній громаді;

- контрольні повноваження, де контрольна функція передбачає комплекс заходів щодо забезпечення реалізації інтересів відповідних територіальній громаді, заходи щодо захисту прав населення та дії на загальне зміцнення порядку та безпеки [68, с. 71].

Так, повноваження депутатів місцевих рад можуть мати різний характер в залежності від напрямків діяльності місцевої ради і їх, на нашу думку, слід об'єднати в одну категорію - «представницькі повноваження». Це обумовлено тим, що депутат місцевої ради є лише виборною громадськістю особою, яка наділена представницькою владою у відповідній раді, а якщо проводити паралель із призначенням місцевої ради, то воно полягає у представленні інтересів територіальній громаді. Дане представництво втілюється у реалізації функцій за різними спрямуванням, тобто функції місцевої ради мають представницьку природу походження.

З огляду на це, здійснивши ширший та комплексний аналіз «представницьких повноважень» депутата місцевої ради, що розгалужуються в залежності від функцій (напрямків реалізації повноважень) місцевої ради, варто відзначити, що вони обмежуються виключно роботою в постійних комісії щодо розробки проекту рішення та ухваленням відповідних рішень в межах місцевої ради. Тобто, «представницькі повноваження» депутата місцевої ради полягають в ухваленні рішень за функціональними напрямками діяльності місцевої ради, яка цим самим виконує представництво інтересів територіальній громаді. На підтвердження цього, варто навести позицію Верховного Суду України з якої слідує, що депутат місцевої ради не має права захищати інтереси своїх виборців у суді поза

межами відносин представництва шляхом індивідуального звернення з адміністративним позовом до суду [70].

Виходячи з цього, повноваження депутата місцевої ради можна класифікувати за критерієм «в залежності від сфери представницьких повноважень місцевої ради», де депутат наділений наступними повноваженнями: повноваження із підготовки та ухвалення рішень місцевої ради у економічній, нормативній, соціальній, організаційній, контрольній сфері та сфері з управління комунальним майном. При цьому, акцент на у критерії на «представницькі повноваження місцевої ради» є не випадковим, адже повноваження місцевої ради – представницького органу місцевого самоврядування – та представницькі повноваження депутатів місцевих рад – це абсолютно різні повноваження. Зокрема, лише місцева рада як суб'єкт відносин у сфері місцевого самоврядування наділена виключною компетенцією, зокрема у бюджетній сфері, земельних питаннях та іншого комунального майна, а не сам депутат місцевої ради.

Як вже зазначалося в попередніх розділах, депутат – це представник інтересів територіальної громади у виборному органі влади, а не інтересів виборчого округу. Сам же депутат повинен підтримувати зв'язки з виборцями, колективами і об'єднаннями громадян, колективами інших підприємств, установ, організацій, державними органами, органами місцевого самоврядування та об'єднань громадян, розташованими на території виборчого округу. Тобто, депутат повинен мати постійний зв'язок зі своїми виборцями, регулярно інформує про діяльність ради, виконання планів і програм економічного і соціального розвитку, місцевих екологічних програм, рішень ради, бере участь в організації виконання рішень ради та її органів, у масових заходах, що проводяться на території виборчого округу, вивчає громадську думку, потреби населення, інформує про них раду, вживає

інших заходів щодо задоволення колективних потреб та законних вимог громадян.

Вищевикладене, а також тісний взаємозв'язок повноважень із організаційними формами діяльності депутата місцевої ради, надає підстав для поділу таких повноважень за критерієм «в залежності від організаційної форми діяльності». Так, депутат місцевої ради здійснює свої повноваження в рамках виборчого округу та в рамках діяльності місцевої ради.

У межах виборчого округу депутат здійснює плановий та позаплановий прийом виборців; організовує проведення з виборцями зустрічей; співпрацює із ЗМІ; виконує доручень виборців; звітує, розглядає пропозиції, заяви і скарги громадян, подає депутатське звернення тощо. Дані форми діяльності кореспондуються ч. 2 ст. 49 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад», згідно якої 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» [13].

Підтримання зв'язку депутатом із виборцями за ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» є обов'язком, що у свою чергу надає можливості висловити їх волю, інтереси. Організаційна форма як прийом громадян передбачає виконання наступних обов'язків: визначення, оприлюднення днів, годин і місця прийому виборців, інших громадян; ведення регулярного, не рідше одного разу на місяць, прийому виборців; розгляд заяв, скарг, пропозицій та вжиття заходів для оперативного реагування [2]. Прийом виборців та інших громадян надає можливість депутату місцевої ради визначити громадську думку, виявити проблеми і потреби, роз'яснити рішення місцевої ради та державні акти. З огляду на це, доволі актуальним є прийняття законопроекту «Про публічні консультації», що розширить

можливість залучення громадськості до діяльності депутатів місцевих рад [73].

Крім цього, депутат місцевої ради розглядає заяви, звернення чи скарги, що у подальшому слугує підставою депутатського запитання, запиту, звернення. Саме через розгляд звернень, скарги чи заяв, депутат може реалізувати своє право, що закріплене п.3 ч.1 ст. 11 ЗУ Про статус депутатів місцевої ради» - порушення 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 [13]. Це у свою чергу сприяє вирішенню заявлених питань виборцем.

Реалізація обов'язку із виконання доручень, що кореспондується ст. 17 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад», є ефективним здійснення повноважень у виборчому окрузі. До прикладу, Регламент роботи Миколаївської міської ради регламентує значний обсяг питань такої форми реалізації депутатами відповідної ради своїх повноважень, як доручення виборців: *«виборці можуть давати депутатові ради доручення на зборах, під час його звітів чи зустрічей з питань, що впливають 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» [74].

Окремо слід згадати про обов'язок звітування, що обумовлюється строком здійснення (не рідше одного разу на рік), адресатом (виборці), порядком. На вимогу зборів виборців за місцем проживання може бути проведений позачерговий звіт депутата. Такий обов'язок депутата обумовлений сутністю імперативного депутатського мандату, невиконання якого надає підстав виборцями достроково відкликати депутата.

Якщо розглядати повноваження депутата місцевої ради в рамках представницького органу, то депутат здійснює їх відповідний обсяг шляхом участі в роботі постійних комісій, груп та фракцій депутатів, засіданнях ради, подачі депутатських звернень і запитів тощо.

Так, на засіданнях ради депутат може висловлювати свою думку і має право голосу з усіх питань, що розглядаються безпосередньо радою.

Оскільки депутат є уповноваженим представником виборців, він повинен бути присутнім на засіданнях місцевої ради. Стаття 20 ЗУ «Про статус депутата місцевих рад» містить основоположний обов'язок депутата - брати участь у роботі представницького органу місцевого самоврядування: «депутат зобов'язаний бути присутнім на пленарних засіданнях ради». Представницьким органом населення виступає місцева рада, а тому присутність всіх або більшості депутатів під час прийняття важливих рішень, де відображається права та інтереси місцевих виборців є основним обов'язком [12].

Як зазначають В.В. Кравченко та М.В. Пітцик не останніми за значимістю повноваженням, які депутат здійснює на сесії ради, є депутатський запит [75, с. 27]. Депутатський запит є організаційним зверненням депутата або групи депутатів до відповідного органу державної влади та їхніх посадових осіб дати відповідь на певне запитання з вимогою її надання. Інакше кажучи, депутатський запит є формою контролю за діяльністю державних або інших органів на визначеній сесії ради. Також в ст. 21 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» закріплюється, що депутатський запит є підтриманою вимогою відповідної місцевої ради депутата до конкретної посадової особи та її органів, також сільського, селищного, міського голови, керівників підприємств, установ та організацій незалежно від організаційно-правової форми, які розташовані або зареєстровані на відповідній території тощо. Депутатський запит є однією з організаційно-правових форм для здійснення функцій і повноважень депутата. На додаток крім того, право депутатського запиту може реалізовуватись як окремо депутатом, так і колективною групою депутатів, тобто колективна форма звернення [2].

Якщо звернутися до правозастосовчого аспекту повноважень, у постанові від 23.04.2020 року Верховний Суд зазначав, що депутатський запит - це форма роботи депутата в міській раді та її органах і одне з наданих прав ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад», яким може користуватись будь-який з місцевих депутатів, не вважаючи ще на такі права, як депутатське звернення і депутатське запитання. Тому дуже важливо використовувати всі надані права і форми діяльності у своїй роботі в статусі депутата місцевої ради задля вирішення покладених на них виборцями питань і проблем [76].

Однак, реалізація права на депутатський запит передбачає правильність його складення, належного змісту. Так, у постанові від 24.09.2020 року Верховний Суд вказував, що відповідно до тексту та змісту запиту депутата, його метою є не отримання відповіді, а вчинення дій по зміні та доповненню порядку денного сесії [77].

Діяльність депутата в місцевій раді не може обмежуватися лише участю в сесіях. Зокрема, згідно розділу IV Положення про постійні комісії Одеської міської ради VIII скликання, затвердженого рішенням Одеської міської ради від 02.12.2020 р. № 2-VIII, депутат, крім секретаря ради, повинен входити до складу однієї з постійних комісій ради і зобов'язаний брати участь в засіданнях постійної комісії, до складу якої він входить, всебічно сприяти виконанню її рішень, виконувати надані йому комісією доручення [78].

Якщо ж депутат не входить до тієї чи іншої постійної комісії, то він в силу положень ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» може брати участь у її діяльності з правом дорадчого голосу, що передбачає існування лише консультативних функцій. При цьому, це можуть бути депутати будь-яких місцевих рад за територіальною належністю

Не дивлячись на те, що переважну кількість повноважень депутат вчиняє на сесіях, постійних комісіях, закон передбачає і інші колективні форми роботи депутатів, як наприклад участь у роботі депутатських груп та фракцій. Так, депутат, будучи членом групи, фракції може представляти відповідні інтереси у постійних та тимчасових комісіях ради, брати участь в обговоренні кандидатур посадових осіб, яких обирає, призначає чи затверджує рада, має право на отримання гарантованого виступу як представник фракції, групи на пленарному засіданні ради, а також здійснювати інші права.

Отже, депутат місцевої ради наділений широким обсягом повноважень, які варто узагальнювати «представницькі повноваження», адже їх природа обумовлена представництвом інтересів громадян у виборчому окрузі. Правове забезпечення таких повноважень передбачено системою нормативно-правових актів, які мають загальну та спеціальну регламентацію. При цьому, розкриття певних прав та обов'язків депутата місцевої ради за доцільним здійснювати крізь призму критеріїв, що також надає змогу виокремити їх види.

2.2. Гарантії реалізації депутатом місцевої ради повноважень

Невід'ємним елементом правового статусу депутат місцевої ради та таким, що тісно пов'язаний із повноваженнями депутата місцевої ради, як було встановлено попереднім розділом, є гарантії депутатської діяльності. Саме їх сукупність, організована система сприяє депутату ефективно здійснювати надані депутатським мандатом повноваження. Їх значимість

закріплюється, як на загальному рівні, зокрема, у ст. 7 КУ - в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, так і на спеціальному, шляхом закріплення їх у ЗУ «Про статус депутатів місцевої ради». Враховуючи це, варто висвітлити питання гарантій депутата місцевої ради та рівень впливу даної категорії на вчинення останнім своїх повноважень.

У загальному розумінні, гарантії вважаються будь-якими суспільними явищами, що підвищують можливість практичної реалізації юридично значущих благ, задекларованих у позитивному праві, збільшують потенційні можливості для втілення цих явищ у життя, полегшують їх реалізацію, усуваючи певні перешкоди» [41, с. 7].

Якщо акцентувати на депутатській діяльності, то на думку Сич А.М., їх гарантії варто розуміти у двох аспектах: в широкому – як елемент соціально-правового механізму реалізації депутатських повноважень, та вузькому – як елемент спеціального правового статусу депутата. З першим аспектом, гарантії розцінюються як суспільні явища чи процеси, які створюють сприятливі умови для безперешкодної реалізації повноважень депутатів як виборних членів колегіальних представницьких органів публічної влади, що у свою чергу у загальному сприяє утвердженню і розвитку представницької демократії. Щодо вузького аспекту, то це встановлені законом міри його можливої поведінки в публічно-правових відносинах, котрі є похідними від депутатських повноважень, кореспондуючими, адекватними й домірними цим повноваженням та спрямованими на забезпечення їх безперешкодної реалізації [79, с. 13-14].

Варто погодитися із запропонованим варіантом тлумачення гарантій депутатської діяльності, адже він не суперечить загальному правовому статусу особи та відповідає спеціальному правовому статусу депутата місцевої ради як її члена. Беручи до уваги це, гарантії депутата місцевої ради

– це елемент правового статусу депутата місцевої ради, мета якого полягає у забезпеченні адекватних і домірних умов для належного виконання депутатом тих функцій і повноважень, в яких зацікавлені виборці і суспільство в цілому, не створюючи при цьому особистий комфорт чи переваги даної категорії осіб над іншими особами.

При цьому, теоретична площина передбачає поділ гарантій депутатських гарантій на загальні та спеціальні залежно від характеру, про що зазначає Серьогіна С. Г. Так, загальні гарантії не спрямовані на забезпечення оптимальних умов реалізації ним повноважень, а лише має опосередкований вплив на суспільство в цілому. До таких науковець відносить демократичний, правовий, соціальний характер української держави, конституційне закріплення рівності, народовладдя, політичного та ідеологічного плюралізму, гласності, закріплення і забезпечення місцевого самоврядування, рівень освіти, правової культури, відповідний рівень інформаційного розвитку тощо. Відносно ж спеціальних, то вони мають лише юридичний зміст, маючи вузький напрямок і спеціально закріплюються у чинному законодавстві [69]. Схожої думки і Сич А.М., аргументуючи це тим, що оскільки держава організовує свою діяльність через використання юридичної форм, то всі «спеціальні гарантії мають юридичну природу і певним чином закріплюються у джерелах права. Враховуючи цілеспрямованість та сутність даних гарантій, їх варто називати спеціальноправовими або юридичними [79, с. 10].

Беручи до уваги даний підхід, актуальна система спеціальних гарантій реалізації повноважень депутат місцевої ради, згідно п.11 ст. 49 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» визначена Конституцією України, ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад», іншими нормативними актами, зокрема КЗпП України, КК України,

КУпАП, КПК України тощо. Дана система передбачає законодавче закріплення, хоча механізми реалізації гарантій регламентується актами підзаконного характеру, як наприклад постанова КМУ «Про порядок та умови безоплатного проїзду депутатів місцевих рад» № 1738 від 16.11.2002 року [80]. Має місце і локальний рівень закріплення депутатських гарантій рішеннями місцевих рад, що вбачає зі змісту ч. 2 ст. 30 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад»: місцеві ради та їх органи забезпечують необхідні умови для ефективного здійснення депутатами місцевих рад їх повноважень [13].

Так, спеціальний закон (ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад») закріплює наступні основні гарантії діяльності депутата місцевої ради: ст. 30 - непорушність повноважень депутата місцевої ради та забезпечення умов для їх здійснення; ст. 31 - особливості повідомлення про підозру депутату місцевої ради внаслідок кримінального правопорушення; ст. 32 - звільнення депутата місцевої ради від виробничих або службових обов'язків для виконання депутатських повноважень; ст. 33 - охорона трудових та інших прав депутата місцевої ради; - ст. 33-1 - підвищення професійного рівня депутатів місцевих рад; ст. 34 – право на безоплатний проїзд; ст. 35 - надання юридичної і інформаційної допомоги; ст. 36 - відповідальність за невиконання вимог закону щодо забезпечення гарантій депутатської діяльності [13].

В обраному напрямку розкриття гарантій депутата місцевої ради слід звернути увагу на те, у яких юридичних конструкціях отримують об'єктивацію у праві юридичні (спеціальні) гарантії. На думку, Бондар Р. Г., за юридичною природою такі гарантії можна виокремити шість груп гарантій:

1) права гарантії – заходи, які забезпечують належні умови реалізації депутатських повноважень та мають вигляд певних мір можливої поведінки депутата, зокрема право на безкоштовний проїзд у громадському транспорті, право на забезпечення інформаційними матеріалами та ін.;

2) гарантії-обмеження – заходи, які усувають загрозу належній реалізації повноважень депутатом через закріплення заборон на можливу модель поведінки депутата, що викликають появу корисливості при прийнятті певного рішення чи відволікають від виконання обов'язків, як зокрема вимога щодо несумісності депутатського мандату з іншою діяльністю, антикорупційні вимоги та ін.;

3) гарантії-зобов'язання – заходи, які забезпечують належне виконання депутатом повноважень внаслідок передбачення для кореспондуючих депутатам суб'єктів стандарту належної поведінки, зокрема 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 – сприяють в умовному визнанні за особою, яка має депутатський мандат певного статусу, що у свою чергу виключає юридичні колізії та негативні наслідки для депутата. Наприклад, у зв'язку з депутатською діяльністю депутат місцевої ради також звільняється від проходження навчальних зборів, при цьому статус офіцера залишається.

5) гарантії-декларації – правові категорії, які закріплюють загальні підходи, принципові положення, мета яких сприяти безперешкодній вчиненні депутатських прав та обов'язків. Зокрема, проголошення того, що держава гарантує народному депутату необхідні умови для ефективного здійснення ним депутатських повноважень, принцип непорушності депутатських повноважень та ін.

б) гарантії-презумпції – правові припущення, істинність яких діє до моменту їх спростування, як зокрема презумпція належного представництва, за якою депутат належно здійснює представництво інтересів виборців, доки не буде доведено протилежне [81, с. 44-45].

Окремо в якості критерію класифікацій гарантій здійснення повноважень депутата Бондар Р.Г. наводить «об'єкт, на який акцентовані гарантійні заходи». За даним критерієм гарантії поділяються на:

- гарантії особи депутата – забезпечують суб'єктивні характеристики депутата, які у сою чергу впливаю на належне виконання ним повноважень (безпека, волевиявлення, особиста свобода тощо)

- гарантії депутатських повноважень – забезпечують ефективність дій, що вчиняються депутатом для виконання його повноважень (сприяння органів публічної влади та громадських формувань сприяти депутатам у їхній діяльності та ін.)

- гарантії депутатського мандату – забезпечують підтримання авторитету депутатського мандату, основоположних засад представницької демократії [81, с. 45-46].

Також, заслуговують на увагу темпоральний критерій виникнення повноважень Бондар Р. Г., згідно якого гарантії поділяються на: 1) ті, які набуваються до депутатських повноважень ; 2) ті, які виникають паралельно із набуттям депутатських повноважень; 3) ті, які виникають внаслідок закінчення депутатських повноважень – право на вихідну допомогу та ін. [81, с. 46] Однак, на нашу думку, використання даної класифікації в рамках гарантій реалізації депутатських повноважень є недоцільною, адже вона передбачає широкий підхід гарантій депутатської діяльності, а в рамках даного дослідження цільовими є гарантії, що функціонують при дії депутатського мандату.

На підставі вищевикладеного спеціальні (юридичні) гарантії реалізації депутатських повноважень можна розділяти на особисті, організаційні, матеріально-фінансові, соціальні та трудові.

До особистих гарантій варто віднести гарантії, які стосуються особистої безпеки, гідності, свободи, політичної і ділової репутації, що проявляється наприклад в імунітеті депутата місцевої ради. Так, згідно ст. 31 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» встановлюється процедура притягнення депутатів місцевих рад до кримінальної відповідальності:

- виключний перелік суб'єктів , які можуть здійснити повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення депутату місцевої ради (Генеральний прокурором, заступник Генерального прокурора, керівник певної обласної прокуратури);
- строк повідомлення місцевої ради про повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення депутату місцевої ради (не пізніше наступного робочого дня з дня повідомлення про підозру);
- строк повідомлення місцевої ради про обрання судом запобіжного заходу депутату місцевої ради (не пізніше наступного робочого дня з дня застосування запобіжного заходу) [13].

Дані положення свідчать про усічений імунітет депутата місцевої ради, адже передбачає реалізацію лише окремих його елементів.

До категорії особистісних гарантій можна віднести і індемнітет депутат, який полягає у звільненні депутата від відповідальності за виступи на засіданнях ради та її органів при виконанні своїх повноважень.

Що стосується організаційних гарантій, то вони пов'язані з тим, що, як вказує ст. 30 ЗУ «Про статус депутата місцевої ради», ніхто не може обмежити повноваження депутата місцевої ради інакше як у випадках, передбачених Конституцією та законами України [13].

Наприклад, до названої категорії за можливим є віднести наступні:

- місцева рада та сформовані нею органи повинні створити необхідні умови для ефективної реалізації депутатами своїх повноважень, а державні органи, органи самоврядування та об'єднань громадян, підприємства, установи, організації, їх посадові особи мають сприяти депутатам у здійсненні їх повноважень;

- звільнення від виробничих або службових обов'язків для виконання депутатських повноважень, сприяння депутату в організації виконання доручень виборців; право на невідкладний прийом, відстрочка від призову на строкову військову чи альтернативну (невійськову) службу на час виконання депутатських повноважень, ; 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 тощо [82, с. 98-99].

Матеріально-фінансові гарантії складають гарантії, що сприяють захисту прав і інтересів, пов'язаних із втратами при здійсненні ним депутатських повноважень. Так, витрати, пов'язані з депутатською діяльністю, відшкодовуються за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, витрати, які пов'язані із проведенням звітів депутатів місцевої ради перед виборцями та їх зустрічей з ними, здійснюються за рахунок відповідних місцевих бюджетів у межах затверджених на ці цілі видатків та ін. [13].

В рамках соціальних гарантій слід використати класифікацію, що запропонована Сич А.М., згідно якої до таких гарантій належать: а) соціально-побутові – право на першочергове поселення в готелі, на службове

житло або компенсація за нього; б) фінансово-аліментарні – грошова компенсація внаслідок реалізації повноважень, право на безкоштовний проїзд, на пільгове пенсійне забезпечення обов'язкове державне страхування тощо; в) освітньо-професійні – право на підвищення кваліфікації та перепідготовку за фахом; г) оздоровчо-рекреаційні – право на щорічну відпустку, яке гарантується правами, які виникли до набуття депутатських, адже депутат місцевої ради здійснює свої повноваження, не перериваючи основну виробничу або службову діяльність [79, с. 9-10]

Мають місце і трудові гарантії, які спрямовані захистити інтереси депутатів місцевих рад як суб'єктів трудових відносин. На думку, Дурман О. Л., зазвичай трудові гарантії зазвичай стосуються депутатів, що мають трудовий договір у місцеві ради [82]. Однак, на нашу думку, така позиція суперечить положеннями спеціального закону, де у разі здійснення депутатських повноважень у робочий час депутату місцевої ради за основним місцем роботи відшкодовуються середній заробіток та інші витрати, пов'язані з депутатською діяльністю, депутат місцевої ради здійснює свої повноваження, не перериваючи основну виробничу або службову діяльність. Крім того, згідно з п. 2 ч. 1 ст. 9 «Про відпустки» до стажу роботи, що дає право на щорічну основну відпустку, зараховується час, коли працівник фактично не працював, але за ним, згідно із законодавством, зберігалось місце роботи (посада), а також зарплата (повністю або частково) [83]. Також, депутату місцевої ради, який працював у раді на постійній основі, після закінчення таких повноважень надається попередня робота (посада), а за її відсутності - інша рівноцінна робота (посада) на тому самому або, за згодою депутата, на іншому підприємстві, в установі, організації (ст. 33 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад») [13].

Так, на підставі вищевикладеного варто зазначити, що гарантії реалізації депутатських повноважень, як елемент правового статусу передбачає їх розуміння у широкому та вузькому розумінні, де останнє обумовлено законодавством і розцінюється «юридичними гарантіями». Розглянуті класифікації за відповідними критеріями надала комплексно підійти до висвітлення питання повноважень депутата місцевої ради, змогу підтвердити їх взаємозалежність і узгодженість самих гарантій між собою, а також встановити суспільну вагомість депутатської діяльності.

Висновки до 2 розділу

Узагальнюючи дослідження щодо нормативного визначення та правової характеристики повноважень депутата місцевої ради слід акцентувати на наступних моментах:

- правове забезпечення «повноважень депутата місцевої ради» залежно від характеру врегулювання складають нормативно-правові акти загального та спеціального спрямування, а самі повноваження варто розцінювати як «представницькі» з огляду на загальну мету депутата місцевої ради – представництво інтересів виборців територіальної громади;

- нормативне визначення «повноважень депутата місцевої ради» відсутнє, а тому слід оперувати теоретичним, яке запропоноване у 1 розділі даної роботи;

- депутат місцевої ради обмежений лише представницькими повноваженнями, адже не наділений правом здійснювати адміністративно-розпорядчі функції;

- сутність, особливості та певні приклади повноважень депутатів місцевих рад розкривається через призму їх класифікації, серед яких ключовими є критерії: «в залежності від сфери представницьких повноважень місцевої ради» (повноваження із підготовки та ухвалення

рішень місцевої ради у економічній, нормативній, соціальній, організаційній, контрольній сфері та сфері з управління комунальним майном), «в залежності від організаційної форми діяльності» (повноваження в рамках виборчого округу та в рамках діяльності місцевої ради).

- гарантії реалізації повноважень депутатів місцевої ради варто розглядати у широкому – як суспільні явища чи процеси, які створюють сприятливі умови для безперешкодної реалізації повноважень депутатів як виборних членів колегіальних представницьких органів публічної влади, що у свою чергу у загальному сприяє утвердженню і розвитку представницької демократії, та вузькому – як елемент спеціального правового статусу депутата, що забезпечений нормами права і має назву «спеціальні (юридичні) гарантії».

- у цілому гарантії депутата місцевої ради – це елемент правового статусу депутата місцевої ради, мета якого полягає у забезпеченні адекватних і домірних умов для належного виконання депутатом тих функцій і повноважень, в яких зацікавлені виборці і суспільство в цілому, не створюючи при цьому особистий комфорт чи переваги даної категорії осіб над іншими особами. Гарантії є похідними від повноважень депутата місцевої ради, а їх правове забезпечення обмежується не лише спеціальним законодавством з питань регулювання статусу депутата місцевої ради, а й іншими правовими актами;

- спеціальні (юридичні) гарантії реалізації депутатських повноважень можна розділяти на особисті, організаційні, матеріально-фінансові, соціальні та трудові.

У зв'язку з цим, варто дослідити міжнародний досвід та виокремлення на основі нього та відповідних проблемах шляхи удосконалення правового забезпечення повноваження депутата місцевої ради.

РОЗДІЛ 3

ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА, ЩО РЕГУЛЮЄ ЗДІЙСНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ДЕПУТАТОМ МІСЦЕВОЇ РАДИ В УКРАЇНІ

3.1. Особливості реалізації повноважень як елементу правового статусу депутата місцевої ради в зарубіжних країнах

Євроінтеграційний напрямок України передбачав низку змін та впроваджень внаслідок підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, зокрема і проведення інституційних реформ, серед яких ключове місце займає реформа місцевого самоврядування. Фундамент даної реформи становлять положення Європейської хартії місцевого самоврядування, що закріплює запровадження стандартів організації управління на місцях і створення вітчизняної моделі місцевого самоврядування з огляду на особливості традицій, суб'єктивних потреб [2].

Так, зарубіжні країни мають різні між собою моделі місцевого самоврядування, що обумовлено значною роллю національних особливостей кожної з країн. З огляду на дослідження особливостей реалізації повноважень депутата місцевої ради, їх форм у попередньому розділі, що є ключовим елементом правового статусу депутата, за доцільним є здійснити порівняльну характеристику статусу депутата місцевої влади у зарубіжних країнах, форми реалізацій депутатом своїх повноважень, що сприятиме виокремленню

актуальних і кращих пропозицій для реформ національного значення у сфері місцевого самоврядування уцілому.

Одним із керівних документів, що слугує орієнтиром для багатьох країн ЄС, у тому числі і для України, є Європейська хартія місцевого самоврядування. Основними положеннями, які відносяться повноважень депутата місцевої ради, слід вважати наступні:

- органи місцевого самоврядування врегульовують та здійснюють управління значною частиною публічних послуг в межах задоволення інтересів місцевого значення, з однієї сторони, а з іншої «походять» від державної влади;
- пристосування повноважень місцевого самоврядування до місцевих умов - єдність місцевого та державного інтересу;
- законодавче закріплення основних функцій, повноважень органів місцевого самоврядування, у тому числі відносно реалізації спеціальних цілей;
- окреслення діяльності, яка несумісна із мандатом місцевого представника;
- забезпеченість органам місцевого самоврядування прав на фінансові джерела [2].

Окресливши загальні особливості основоположного документу місцевого самоврядування, слід перейти до аналізу місцевого самоврядування країн ЄС.

Велика Британія. Незважаючи на те, що Велика Британія вже не є членом ЄС, варто розпочати порівняльний аналіз саме з нею в силу характерних особливостей діяльності органів місцевого самоврядування Великої Британії. Так, кожна частина даної країни наділена чіткою системою місцевого самоврядування. Органи місцевого значення не наділені значних

обсягом законодавчих повноважень, а повинні здійснювати свою діяльність в рамках парламентських законів(і парламентом Шотландії в Шотландії).

Особливістю даної країни виступає відсутність централізації з огляду на розширення основних напрямків впливу центральної влади і формування виключного обсягу завдань органів місцевого значення. Органи місцевого самоврядування наділені тільки тими правами та обов'язками, що закріплені парламентськими статутами, а отримання більш ширшого кола передбачає складний законодавчий процес для цього: звернення органів місцевого самоврядування із зверненням про прийняття спеціального закону чи видання відповідного указу державного секретаря (міністра).

До повноважень органів місцевого самоврядування Великої Британії відноситься: прийняття постанов та стягнення податкових зборів, надання громадських послуг, що стосуються питання охорони навколишнього середовища, освіти, автомобільні дороги та рух транспорту, соціальні послуги, пожежні роботи, санітарію, планування, житло, парки та відпочинок, вибори тощо. Якщо говорити про теоретичний компонент, то діяльність місцевих рад поділяється на три напрямки: надання послуг місцевого значення, покращення якості життя та добробут громади і представництво інтересів місцевої громади, з акцентом дотримання національних інтересів.

Щодо повноважень депутата місцевої ради, то до їх обов'язків відносяться: формування та зміцнення інфраструктури територіальної громади; планування і надання послуг чи засобів для використання місцевими громадянами; участь у розробці, прийнятті та виконанні законів місцевого значення. Саме за даними обов'язками здійснюється оцінка ефективності діяльності депутата місцевої ради, тобто критерії оцінки ефективності. Контроль за реалізацією повноваженнями ради графств

вчиняється міністрами (особливо міністри у справах місцевого самоврядування), що видають інструкції обов'язкового характеру для підконтрольних місцевих служб, типові інструкції; якщо за результатами роботи інспекції діяльність місцевих рад визнається неякісною, то їх повноваження можуть передаватися чиновникам, що призначаються міністром, або іншим органам місцевого самоврядування [84-88].

Іспанія. Дещо аналогічні ознаки діяльності органів місцевого самоврядування передбачені і у Іспанії, як наприклад законодавче визначення повноважень органів влади автономних територій, запровадження асиметричної децентралізації з акцентом на місцеві традиції та звичаї регіонів. Основний закон щодо місцевого самоврядування - Ley Reguladora de las Bases de Regimen Local закріплено обов'язки між рівнями управління та послуги надавані органами місцевого самоврядування.

Основою місцевого самоврядування Іспанії є муніципалітет, яким керує муніципальна рада. Члени муніципальної ради обираються населенням муніципалітету, а головою виконавчого органу муніципалітету – алькальд, що обирається або мешканцями муніципалітету, або членами муніципальної ради. Іспанія передбачає існування двох режимів децентралізації: спеціальний (органи місцевого самоврядування мають повноваження збору податків на регіональному рівні, а збір основних видів податків – регіональними органами влади) та загальний (повноваження органів місцевого самоврядування відносно збирання податків обмежуються)

Особливості повноважень органів місцевого самоврядування обумовлені закріпленням виключної компетенції щодо предметів відання органів державної влади, тобто повноваження, які не можуть бути делеговані на вирішення органам місцевого самоврядування.

Ради муніципалітетів наділені правом створювати свої правління, склад яких не може перевищувати третину ради муніципалітету. Ради представляють інтереси не лише громади (муніципалітету), а представляють додатково інтереси відповідної політичної партії

Ефективність же діяльності рад муніципалітетів, до складу яких входять депутати, залежить від спроможності забезпечити роботу органів влади та державних установ паралельно з передачею цим регіонам більшого обсягу повноважень у порівнянні з тими, що не мають достатньої адміністративної спроможності [87-89].

Італія. Основу місцевого самоврядування Італії складають комуни, які представляють ради комуни, що у свою чергу – орган політико-адміністративного контролю. Роль комуни обумовлена повноваженнями, реалізація яких забезпечує соціально-економічний розвиток регіону, вирішення питань благоустрою, оптимального використання прилеглих територій до комуни. Діяльність рад комун контролюється префектом, що призначається національним урядом. Представником держави у комунах вважається синдик, який інформує префекта про громадський правопорядок і безпеку. Крім того за необхідності передбачається видання відповідних нормативних актів, направлених на надання невідкладної допомоги в сфері охорони здоров'я, забезпечення гігієни, координацію діяльності місцевої поліції [85].

Франція. Основа місцевого самоврядування – комуни, інтереси якої представляє муніципальна рада. Більшість повноважень, що стосуються життєдіяльності територіальних колективів та жителів комун передана органам місцевого значення: соціальні послуги, муніципальна поліція, культурна, освітня діяльність, діяльність з земельного та міського планування.

Законодавчі положення Франції передбачають жорстку систему контролю за діяльністю комун через представників - префекта та суперпрефекта. Дані особи наділені повноваженнями призупиняти виконання рішень муніципальних рад у разі їх невідповідності букві закону. Префект реалізує повноваження щодо контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування департаментів і комун. З іншої сторони для ефективнішого реалізації повноважень комуні мають прав утворювати публічно-правові міжкомунні об'єднання, що передбачають спільне фінансування та управління технічними спорудами, комунальними службами, розробку проектів у сфері впорядкування територій тощо [85, 88, 90].

Німеччина. Базисом місцевого самоврядування Німеччини складають муніципалітети, які представляють муніципальні ради та виконують завдання, що не віднесені до вирішення на європейському, федеральному, регіональному рівнях. Так, до повноважень муніципалітету належать: організація адміністрації муніципалітету; облаштування території муніципалітету (складення плану містобудування); прийняття підзаконних актів муніципалітету; відповідальність за управління своїми доходами та витратами; підвищення податків у відповідності до закону.

Що стосується контролю, то він реалізується органами виконавчої влади, які наділені правом обмеження повноважень муніципалітету в рамках закону. Муніципальна рада має право організації перевірок адміністрації та виконання її рішень, або через звіт міського голови, або за участю комітету чи репортера. Однак муніципальна рада не може отримати право видавати інструкції з права перевірки [87, 88, 91].

Польща. Законодавчою основою місцевого самоврядування у Польщі складають три акти: Закон від 08.03.1990 року про самоврядування гміни [92], Закон від 05.06.1998 року про повітове самоврядування [93] та Закон від

05.06.1998 року про самоврядування воєводства [94]. Поряд з цим, місцево самоврядування доповнюється статутами гмін, повітів та воєводств [92] Спеціальний акт відносно статусу депутатів відповідних рад у Республіці Польща відсутній. Окрім цього, регулювання місцевого самоврядування кожного із цих рівнів доповнюється, які підлягають опублікуванню в урядових щоденниках воєводствах.

Положеннями ст. 11 Закону Республіки Польща про самоврядування гміни, органами гміни вважаються: рада гміни та вїйт (бургомїстр, президент міста). Згідно ст. 26 даного Закону, вїйт є виконавчим органом гміни, який обрається радою гміни. Бургомїстр є виконавчим органом у гміні, де керівні органи знаходяться у місті, що розташовується на території територіальної одиниці, а у містах де населення сягає 100 тис. жителів, виконавчим органом обирається президент міста [92].

Згідно ст. 8 Закону Республіки Польща про повітове самоврядування, органами повіту є рада повіту і правління повіту, де останнє – виконавчий орган повіту із наступним складом: староста, як його голова, заступник старости та інші члени. До повноважень Ради повіту належить обрання старости і за пропозицією останнього заступника старости і членів правління [93].

Згідно ст. 23 Закону про самоврядування гміни, депутат – це представник виборців, підтримує постійний контакт із ними, отримує від них вимоги та передає на розгляд органів гміни [92]. Подібні положення закріплюються в інших польських законах. У відповідності до ст. 21 Закону про повітове самоврядування, депутат приймає вимоги, заявлені жителями повіту, та передає їх на розгляд повітових органів. Він зобов'язується дотримуватись цінностей повітової громади, проте не має обов'язку виконувати їх вказівки [93]. Крім того, за ст. 23 Закону про самоврядування

воєводства, депутат повинен при здійсненні своїх повноважень керуватися інтересами держави та громади воєводства, але при цьому не зобов'язується виконувати інструкції виборців.

Так, з цього слідує те, що депутати органів місцевого самоврядування Польщі у своїй діяльності повинні керуватися загальними інтересами громади, а не окремої частини виборців, навіть умовно тих, які їх обрали. Якщо проводити паралель із законодавством України, то національне передбачає жорсткіші норми щодо присутності депутата на сесіях ради та його участі в роботі комісій ради. Зокрема, згідно ч. 5 ст. 49 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» пропуск протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів передбачає право ради звернутися до виборців із пропозицією про відкликання такого депутата у відповідності до закону [12].

Якщо загадувати ст. 24 Закону про самоврядування гміни, то депутат повинен брати участь у роботі ради гміни та її органів, а також інших самоврядних установ, до яких його обрано чи призначено. Такі ж вимоги містяться і в законах про повітове та воєводське самоврядування, однак прямі норм відносно можливості відкликання депутата через пропуск засідань, не взяття участі у у робочих органах у польському законодавстві відсутні. Законодавство Польщі та України закріплюють механізми відкликання депутатів місцевих рад, який, з точки зору виборців, неякісно чином вчиняє свої обов'язки. Такого роду механізм контролю реалізації повноважень депутата місцевої ради є дієвим.

Як зазначалося вище, депутат місцевої ради може бути відкликаний, при цьому ст. 37 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» закріплюються підстави цього та порядок. Допускається відкликання усього складу місцевої

ради, що передбачено і законодавством Польщі як механізму контролю реалізації повноважень депутата місцевої ради [13]. Так, у відповідності ст. 75 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада має право припинити повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень. Згідно ст. 78 даного Закону, дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради відбувається за рішенням місцевого референдуму, який повинен відбутися згідно закону [12]. Проте, ЗУ «Про місцеві референдуми» не ухвалений нині, що свідчить про знаходження такого роду механізму за правовим полем. Відносно Польщі, то місцевий референдум проводиться за Законом про місцевий референдум від 15.09.2000 року за ініціативи ради чи за вимогою 1/10 частини мешканців, що володіють правом голосу [95]. Референдум є таким, що був проведений, якщо брало у ньому участь не менш як 30 % мешканців з правом голосу.

Згідно до даного Закону, питання розпуску ради гміни до закінчення строку її повноважень здійснюється лише за вимогою виборців у порядку вищевказаних норм, але не раніше, ніж через 12 місяців з дня проведення виборів чи з дня проведення останнього референдуму з питання розпуску ради гміни до закінчення терміну її повноважень. Якщо мова йде про відкликання ради повіту, то згідно ст. 11 Закону про повітове самоврядування, воно реалізується у порядку зазначеному вище, але не пізніше, ніж за 6 місяців до закінчення терміну повноважень ради [93]. Згідно ст. 17 Закону про самоврядування воєводства, питання дострокового відкликання сеймику воєводства здійснюється через воєводський референдум.

Проводячи паралель із Україною, місцевий референдум Польщі є дієвим механізмом, у тому числі здійснення контролю за реалізацією повноважень депутатів місцевої ради. Окремо варто зазначити, що за законом про місцевий референдум [96] передбачена можливість відкликання не лише складу відповідної ради чи сеймику, а керівників виконавчих органів – в'їтів, бургомістрів і президентів міст, старост повітів, маршалків воєводств разом з їхніми управлінськими органами.

В рамках повноважень депутата місцевого значення у Польщі, варто відзначити, що останній має постійне спілкування з мешканцями, організаціями, приймає заяви жителів гмін, представляє їх для розгляду органам гміни, але при цьому депутат не повинен здійснювати вказівки виборців. Популярним способом спілкування із жителями є чергування депутатів із повідомленими строками. Переважна кількість самоврядувань закріплює механізм інтерпеляції і запитів депутатів, зазвичай у статутах. Крім того, депутати повинні здійснювати участь у діяльності ради, її комісій, інших установ самоврядування, в які він був призначений, а поряд з цим наділені правом створення клубів депутатів [96, с. 5–9]. Щодо фінансової складової, то депутат заробітної плати не отримують, а лише можуть розраховувати на «відрядні кошти» за участь у сесіях ради та засіданнях комісій. Однак, вони можуть здійснювати підприємницьку діяльність, крім тієї, що пов'язана із реалізацією майна гміни.

Швейцарія. Місцевий рівень управління Швейцарії також передбачає процедуру відкликання, зокрема у кантонах - Золотурн, Тічіно, Тургау, Берн, Урі, Шаффхаузен. Згідно ст. 27 конституції кантону Урі, закріплюється право громадської ініціативи стосовно дострокового припинення повноважень владного органу. За ст. 57 конституції кантону Берн жителі мають право ініціації проведення позачергових виборів до місцевого владного органу.

Взагалі Швейцарія у серед країн ЄС є тією, що сформувала категорію «відкликання депутата». Федеральний рівень даної країни такої процедури не містить, проте у деяких кантонах відповідна кількість осіб може попросити відкликання уряду кантону чи парламенту або будь-кого з членів муніципального виборного органу [97].

Білорусь. Аналіз законодавства Білорусії свідчить про існування спеціалізованого закону щодо депутата місцевої ради: Закон «Про статус депутата місцевої ради депутатів». Депутат місцевої ради, згідно ст. 5, здійснює свої повноваження без відриву від трудової (службової) діяльності, крім голови місцевої ради, наділений відповідними гарантіями, передбаченими цим Законом та іншими актами законодавства Республіки Білорусь. Таке положення вирішує питання відсутності матеріального забезпечення депутата місцевої ради і зменшує ризик корупційної діяльності. Аналіз даного закону свідчить про реалізацію повноважень депутата місцевої ради у виборчому окрузі та в раді і її органах. Так, формами діяльності депутата ради у місцевій раді та її органах у відповідності до ст. 9 Закону «Про статус депутата місцевої ради депутатів» є: участь депутата ради у роботі сесій ради та засіданнях її органів; запит депутата ради, звернення депутата ради; участь депутата ради у встановленому порядку у перевірках роботи державних органів та інших організацій; пропозиція депутата ради щодо усунення порушення законності; участь депутата ради у роботі депутатських груп та інших депутатських об'єднань.

При цьому, діяльність депутатів може здійснюватися й у інших формах, передбачених актами законодавства Республіки Білорусь [98]. При систематичній неучасті депутата у роботі сесій місцевої ради та засіданнях її органів, до складу яких він обраний або входить за посадою, без поважних причин або порушення норм депутатської етики, місцева рада інформує про

це виборців відповідного виборчого округу. Аналогічні положення передбачені і національним законодавством, зокрема у ст. 5 ст. 49 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [12], але акцентує саме на систематичності, що є оціночним поняттям на противагу пропуску третини засідань як за національним законом.

Білоруський закон передбачає наступний перелік прав депутата ради на сесіях ради та засіданнях її органів, зокрема: вирішального голосу з усіх питань, що розглядаються радою та її органами, до складу яких він обраний або входить за посадою; обирати та бути обраним головою ради або його заступником, до органів ради; пропонувати питання для розгляду радою та її органами; вносити пропозиції та зауваження щодо порядку денного сесії, по порядку розгляду та суті обговорюваних питань; брати участь в обговоренні питань, що розглядаються на сесіях та засіданнях органів, ставити питання, давати пояснення, доводити до відома депутатів свою думку та думку виборців із зазначених питань; оголошувати на сесії звернення громадян, у тому числі індивідуальних підприємців, та юридичних осіб, які мають суспільне значення; звертатися із запитом в межах своїх повноважень; вносити проекти рішень ради та її органів, а також поправки до них; вносити пропозиції про заслуховування на сесії ради звітів голови ради, органів, які утворюються або обираються радою, обираються, призначаються або затверджуються ним посадовими особами, звітами та інформацією керівника відповідного місцевого виконавчого та розпорядчого органу; пропонувати до розгляду радою питання щодо забезпечення дотримання актів законодавства Республіки Білорусь у організаціях, розташованих на підвідомчій раді території та ін. [98].

Що стосується виборчого округу, то згідно ст. 18 Закону «Про статус депутата місцевої ради депутатів», формами діяльності депутата місцевої

ради у виборчому окрузі є: розгляд звернень громадян та юридичних осіб, особистий прийом громадян, їх представників та представників юридичних осіб депутатом ради; проведення депутатом ради зустрічей із громадянами; участь депутата ради в установленому порядку у роботі комісій з громадського обговорення у галузі архітектурної, містобудівної та будівельної діяльності; звіти депутата ради перед виборцями.

Діяльність депутата Ради у виборчому окрузі може здійснюватися також інших формах, передбачених законодавчими актами Республіки Білорусь. Окремо слід відзначити, що депутат ради зобов'язаний періодично, але не рідше двох разів на рік звітувати перед виборцями про свою діяльність та перебіг виконання передвиборної програми, про роботу ради та її органів, до складу яких вона обрана або входить за посадою [98]. Якщо проводити паралель із національним законодавством, то звітування перед виборцями здійснюється періодично, але не рідше одного разу на рік [13]. Так, аналіз свідчить про схожість білоруського правового забезпечення відносно повноважень депутата місцевої ради.

Республіка Казахстан. Основним законом, що регламентує повноваження депутата місцевої ради та форми їх реалізації, є Закону Республіки Казахстан «Про місцеве державне управління і самоврядування в Республіці Казахстан». У відповідності до ст. 20 даного акту, депутат (депутат масліхатів) представляє адміністративно-територіальні одиниці із дотриманням загальнодержавного інтересу. До прав депутата належать: обиратися і бути обраним головою сесії масліхатів, секретарем масліхатів, головою або членом постійної комісії чи до інших органів масліхатів; здійснювати збори і зустрічі із виборцями власного округу, а також з іншими організаціями чи органами місцевого самоврядування; брати участь при розгляді і прийнятті рішень, пропонувати питання на розгляд на сесії

масліхатів і постійних комісій або інших органів; пропонувати на розгляд сесії звіти, відносно питань компетенції масліхату, посадових осіб місцевого виконавчого органу та організацій, розташованих на території відповідного масліхату; брати участь в роботі засідань відповідного акімату; створювати депутатські групи та фракції; реалізовувати інші дії, передбачені законодавством Республіки Казахстан і регламентом масліхатів.

Паралельно з правами присутні обов'язки до яких належать: участь у роботі масліхатів і в його органах, за умови входження до його складу; підтримка постійних зв'язків з виборчим округом, один раз на рік проводити їх інформування відносно роботи 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; розгляд звернень виборців і регулярне ведення прийому громадян; проживання у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Крім цього, депутат може відвідувати органи державної влади, громадські об'єднання і державні організації, що розміщені на території відповідного масліхату, крім організацій, які здійснюють діяльність відносно державної секретності. Не обділений депутат і можливістю подавати письмовий запит з питань віднесених до компетенції масліхату 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 [99].

Грузія. У відповідності до ст. 44 Кодексу про місцеве самоврядування Грузії [100], член Зборів муніципалітету реалізовує своє повноваження шляхом: участі у засіданнях Зборів муніципалітету, підготовці та ініціації рішень Зборів муніципалітету, участі у роботі фракцій, тимчасових робочих груп і комісій Зборів муніципалітету; зверненні з запитом до органів, які

підзвітні Зборам муніципалітету; прийому виборців та розгляду їх листів, скарг чи пропозицій; через інші форми передбачені законом Грузії.

Отже, характеристика правового статусу депутата місцевої ради в рамках, у тому числі з огляду на його повноваження, в рамках існуючих систем органів самоврядування свідчить про існування як відмінних, так і спільних рис, зокрема, у контексті здійснення контролю за діями, актами органів місцевого самоврядування, що у свою чергу передбачає практичне впровадження та використання кращого зарубіжного досвіду в умовах євроінтеграції.

3.2. Перспективні шляхи усунення проблем нормативного регулювання повноважень депутата місцевої ради

Міжнародний досвід щодо особливостей реалізації повноважень депутата місцевого самоврядування є беззаперечно корисним у національно-практичному використанні з метою якості реформи децентралізації. Беручи до уваги вищевикладені дослідження, висновки попередніх розділів та підрозділів, на нашу думку, варто окреслити питання вдосконалення інституту повноважень депутата місцевої ради.

Шляхами удосконалення забезпечення реалізації повноважень депутата місцевої ради є наступні:

- 1) На нашу думку, важливе місце у здійсненні повноважень депутата місцевої ради відіграє контроль діяльності цього депутата, про що неодноразово наголошувалося у законодавстві країн ЄС як гарантії належного виконання завдань органами місцевого самоврядування. У першу

чергу в рамках даного питання слід виділити механізми оцінки реалізації повноважень депутата, його діяльності, як це до прикладу реалізовано у Великій Британії: ефективність діяльності депутатів місцевих рад оцінюється з огляду на результати їх діяльності, що стосується розробки пропозицій, які відповідають інтересам громади; планування та надання послуг та засобів для використання місцевими громадянами; побудова та зміцнення інфраструктури громади; розробка, прийняття і виконання місцевих законів. Тобто, мають місце критерії оцінки ефективності здійснення наданих депутату місцевої ради повноважень, виходячи із законодавчо закріплених обов'язків. В Україні ж результати роботи депутатів за визначеними законодавством критеріями не реалізовується, що ставить під питання уцілому оцінку депутата як представника відповідної територіальної громади у місцевій раді.

За доцільним є затвердити правовий акт аналогічний за природою та напрямком визначення критеріїв діяльності депутата Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, затвердженого постановою КМУ від 23.08.2017 року № 640, згідно якого здійснюється оцінка результатів службової діяльності державних службовців категорій «А», «Б» і «В» [101]. При цьому, критерії та оціночні поняття такого акту мають бути загальними з огляду на те, що мають враховуватися особливості та традиції місцевого рівня (територіальної громади), специфіка, як це передбачено Європейською хартією місцевого самоврядування. На підтвердження цього слугує різний рівень розвитку територіальних громад, напрямки розвитку, різний обсяг актуальних питань місцевого значення, які депутат у першу чергу має вирішити, тим самим задовольнивши інтереси своєї громади. Тобто, законодавчий національний орган має визначити загальні межі та критерії оцінки ефективності реалізації повноважень

депутатів місцевого значення, їх діяльності, які у подальшому можуть бути розширені місцевою радою.

Продовжуючи мову контролю депутата місцевої ради слід згадати про механізми запобігання неналежної/незадовільної та протиправної діяльності депутатів, місцевих рад. Так, екскурс зарубіжного досвіду передбачав неодноразову наявність уповноваженого органу, зокрема префекту, який здійснював нагляд за відповідністю рішень муніципальних рад, як сукупність депутатів, закону. Однак, інститут префектів в Україні не реалізовано, що унеможлиблює існування додаткових механізмів ефективного нагляду за конституційністю та законністю рішень органів місцевого самоврядування. На жаль, в рамках законодавчої процедури був присутній лише законопроект «Про префектів», де згідно ст. 2 якого префект мав би наступні права на відповідній території: здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування; координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення нагляду за додержанням ними Конституції і законів України; забезпечення виконання державних програм; спрямування і організація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; здійснення інших повноважень, визначені Конституцією та законами України [102].

Саме тому за доцільним є повторно розглянути питання префекту, особливо у час коли реформа децентралізації влади завершилася та здійснюється ліквідації держадміністрацій.

Окремо слід відзначити, що на відміну від Польщі наша держава має правове забезпечення щодо можливості відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою, що успішно застосовується в ряді країн, у тому

числі окремих штатах США. Проте, існує і інша національна проблема, що унеможлиблює здійснення жорсткого контролю щодо вчинення депутатами місцевої ради повноважень, адже Польща, у свою чергу, має дієвий механізм відкликання усього складу відповідної ради та виконавчих органів місцевого самоврядування шляхом проведення місцевого референдуму.

Так, в Україні заблокований механізм відкликання усіх депутатів місцевої ради з огляду на законодавчу можливість дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради за наявності підстав визначених законом за рішенням місцевого референдуму (ч. 2 ст. 78 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні») [12]. та відсутністю Закону України «Про місцеві референдуми». Місцевий референдум вважається формою безпосередньої участі громади у вирішенні місцевих справ і дане право на нього закріплюється ст. 38 Європейської хартії місцевого самоврядування [2] та ст. 2 Додаткового протоколу Європейської хартії місцевого самоврядування [103], де передбачається обов'язок держави створити «процедури залучення людей, які можуть включати консультаційні процеси, місцеві референдуми й звернення».

На нашу думку, це не відповідає одній із складових принципу верховенства права: принципу правової визначеності, який передбачає відповідність положень закону та діяльності органів державної влади законним очікуванням громадян, а також чітку і зрозумілу врегульованість правової площини.

Продовжуючи розгляд питання контролю діяльності депутата місцевої ради слід варто відзначити діяльність громадського характеру Молодіжної ради Білоберізької ОТГ спільно з Центром Політичних Студій, які аналізували депутатів місцевої сільської ради за критеріями: робота на сесіях, щорічне звітування та щомісячний прийом виборців. Так, за їх

дослідженнями був встановлений пропуск 75 % сесійних засідань, що є підставою для відкликання депутата місцевої ради. Участь депутата на засіданнях є вагомим елементом роботи на сесіях, що передбачає вчасне, ефективно прийняття важливих рішень для громади.

Проте, в рамках таких «прогулів» слід загадати коментар цього депутата-прогульщика: *«Коли я ішов у депутати, то проживав ще у Білоберізькій ОТГ. Зараз, у зв'язку з роботою, я переїхав за 100 кілометрів від громади, тому не завжди вдається прийти на сесію. На цих місцевих виборах я уже не буду балотуватись»* [104]. Враховуючи такі твердження депутата, актуальним є досвід Республіки Білорусь, де депутат ради здійснює свої повноваження без відриву від трудової (службової) діяльності, що у свою чергу передбачає заробіток депутата враховуючи те, що депутати місцевих рад не отримують зарплатню за вчинення депутатських повноважень. Аналогічно варто привести у приклад досвід Польщі, де депутати можуть займатися бізнесом.

Вагоме місце в рамках здійснення вищевказаної громадської діяльності щодо оцінки діяльності депутата став критерій «публічного звітування», що є основним елементом успішної роботи місцевого депутата та передбачене ст. 16 ЗУ «Про статус депутата місцевої ради» [13]. Дана стаття передбачає обов'язок визначити орієнтовні строки проведення звітів депутатів місцевої ради перед виборцями, а рішення з питань організації звітів (зустрічей) депутата з виборцями приймається на засіданні місцевої ради. Беручи до уваги роль місцевої ради у здійсненні обов'язку депутата місцевої ради щодо звітування, на нашу думку, слід на законодавчому рівні здійснити розробку типового Положення про звітування депутатів місцевої ради та типові форму звіту з окресленими питаннями. При цьому, можна врахувати результати співпраці місцевих рад із програмою DOBRE, як це здійснила Печеніжинська

селищна рада шляхом розробки і затвердження «Положення про звітування Печеніжинського селищного голови ОТГ, старости, виконавчих органів, постійних комісій та депутатів Печеніжинської селищної ради об'єднаної територіальної громади» [105].

2) Однією із основних характеристик професійної діяльності депутата місцевої ради є його відповідальність, зміст якої розглядається через його представницьку функцію. Відповідальність обумовлюється закріпленими ЗУ «Про статус депутатів місцевої ради» обов'язків, про які зазначалося у контексті його повноважень. Зокрема, це щорічне звітування перед виборцями щодо власної діяльності. Звітування про свою діяльність, поведінку входить до основного кола питань регулювання діяльності осіб, що представляють інтереси інших. Про це зазначається у Європейському кодексі поведінки відносно усіх осіб, які залучення до місцевого чи регіонального урядування. Кодекс передбачає підзвітність як інституціоналізований процес, який визначає хто та перед ким відповідальний [2].

З метою ефективнішого здійснення повноважень депутатом у короткий строк та оптимального орієнтування на проблемні питання громади, варто визначити відкликання за народною ініціативою як крайній вид відповідальності депутата місцевої ради. Натомість варто запровадити інститут дисциплінарної відповідальності депутата місцевого значення, який реалізуватиметься місцевою радою. Це може бути тимчасове відсторонення від участі у засіданнях, штрафи та інші санкції.

3) Вище наголошувалося на актуальності питання залучення і обрання депутата на умовах збереження місця роботи, компенсації коштів, що обумовлені роботою у місцевій раді, або ж запровадження заробітної плати депутата місцевої ради. Так, Державна казначейська служба у листі № 31-08040-02-10/22829 акцентує увагу на тому, що підстави для планування

обласною радою видатків на відшкодування середнього заробітку депутату, який виконує депутатські повноваження у робочий час, відсутні» [106]. Тобто такі відшкодування середнього заробітку та сплата нарахувань на заробітну плату здійснюються за основним місцем роботи, проте на практиці це не завжди так.

У даному випадку слушним є досвід Республіки Білорусь, де гарантується відшкодування заробітної плати у зв'язку із здійсненням повноважень депутата місцевої ради, а у подальшому запровадження інституту заробітної плати депутата місцевої ради виходячи із економічних можливостей територіальної громади.

Призначення заробітної плати депутату місцевої ради в Україні вважається нелогічним кроком та таким, що може збільшити корупційну складову. Однак, виходячи з протилежного, корупція у перспективі повинна зменшитись, а до місцевої ради з часом обиратимуть фахівці з відповідних галузей. Наприклад, згідно досліджень, що мали місце у 2009 році в Бразилії, підвищення заробітних плат для депутатів місцевих рад призвело до притоку більш кваліфікованих спеціалістів (по рівню освіти і попередньому місці роботи). Нові депутати ініціювали більше рішень, тим самим покращили рівень розвитку місцевої інфраструктури [107, с. 44]. Майбутнє введення заробітних плат для депутатів місцевих рад може викликати питання фінансів: «Чи спроможна територіальна громада забезпечити депутата заробітною платою?». Однак, дане питання нівелюється скороченням кількості депутатів місцевих рад, як це здійснилося в умовах реформи децентралізації, що призведе до появи резервних коштів і підвищення ефективності діяльності депутата.

Окремо варто зазначити законодавчі положення Польщі, де дозволено зайняття бізнесом депутату місцевого значення, крім випадків, якщо така підприємницька діяльність стосується муніципального майна.

4) Стаття 59-1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає порядок врегулювання конфлікту інтересів: сільський, селищний, міський голова, секретар, депутат сільської, селищної, міської ради, голова, заступник голови, депутат районної, обласної, районної у місті ради публічно повідомляє про конфлікт інтересів, який виник під час участі у засіданні ради, іншого колегіального органу (комісії, комітету, колегії тощо), відповідному колегіальному органу та не бере участі у розгляді, підготовці та прийнятті рішень відповідним колегіальним органом [12]. З аналізу цього положення слідує те, що зазначені особи, у тому числі депутат місцевої ради, можуть брати участь у підготовці, розробці та прийнятті рішень радою тільки за дотриманням відповідних умов – публічна заява про конфлікт інтересів до початку розгляду питання щодо якого виник приватний інтерес. З цього слідує, що законодавець надає можливість голосування такій особі за дотриманням таких вимог.

Однак, депутат місцевої ради бере участь у роботі постійних та інших комісій ради, виконавчих органів влади, робочих груп, а це у свою чергу ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» не регламентується. Згідно ст. 35 ЗУ «Про запобігання корупції», у разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу (комітету, комісії, колегії тощо), вона не має права брати участь у прийнятті рішення цим органом. У разі якщо неучасть особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, яка входить до складу

колегіального органу, у прийнятті рішень цим органом призведе до втрати правомочності цього органу, участь такої особи у прийнятті рішень має здійснюватися під зовнішнім контролем. Рішення про здійснення зовнішнього контролю приймається відповідним колегіальним органом У зв'язку з цим варто внести зміни до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», адже ЗУ «Про запобігання корупції» акцентує увагу на тому, що дане питання повинно вирішуватися законом, який регламентує статус таких осіб та засади організації відповідних органів [59].

5) Стаття 15 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає право депутата місцевої ради вимагати усунення порушення законності у разі виявлення порушення прав та законних інтересів громадян або інших порушень законності [12]. Однак, на нашу думку, таке повноваження депутата передбачає виконання депутатом одночасно функцій представника правової допомоги чи працівника правоохоронних, регулятивних органів, омбудсмена та ін., що надає висновок про дублювання законодавчих положень і «інституційної плутанини», а також змішання компетенції та юрисдикції. З огляду на це, слід визначити право депутата місцевої ради у такому випадку ініціювати захист порушених інтересів.

Також слід відзначити питання з правом дорадчого голосу, у засіданнях інших місцевих рад та їхніх органів, які закріплені п. 1, 2 ст. 11, ст. 29 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». Проте, ці правові положення не відповідають принципам демократичного представництва, за яким обрані представники (тобто депутати місцевих рад) мають здійснювати повноваження у своєму виборчому окрузі та щодо осіб, які їх обрали. Депутати місцевих рад можуть брати участь у засіданнях інших місцевих рад, але без права дорадчого голосу у випадках, коли обговорюються питання, які стосуються обох відповідних органів. Аналогічно варто

розглянути п. 1 ст.19: «депутат місцевої ради, який не входить до складу відповідного органу ради, може брати участь у його роботі з правом дорадчого голосу». Участь депутата з правом дорадчого голосу в органі, до складу якого він не входить, призведе до дисбалансу у складі такого органу та, відповідно, не є рекомендованою [12].

Норми п. 2.8 ст. 19 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» надають право депутату порушити питання про недовіру сільському, селищному, міському голові, розпуск органів, утворених радою, та звільнення посадових осіб місцевого самоврядування [12]. При цьому, задля належної реалізації даної норми, на нашу думку, слід закріпити мінімальну кількість депутатів (більше ніж один), які можуть порушувати такі питання, з метою забезпечення певного рівня керованості та стабільності в місцевих органах влади. Висловлення недовіри не повинно обмежуватися лише ініціативою одного депутата місцевої ради.

б) Депутат при реалізації своїх повноважень має певні складнощі, що обумовлені політизацією їх діяльності, впливом на нього політичних партій національного масштабу. Це у свою чергу нівелює виконання принципів місцевого самоврядування.

Наприклад, 15.07.2021 року ВРУ прийняла постанову «Про призначення позачергових виборів депутатів Карлівської міської ради Полтавського району Полтавської області» № 1677-IX [108]. Згідно пояснювальної записки до проекту даної постанови, 7 липня 2021 року Карлівський міський голова Світлик П.М. звернувся до Верховної Ради України щодо дострокового припинення повноважень депутатів Карлівської міської ради 8-го скликання та з проханням призначити відповідні позачергові вибори. В обґрунтування даного клопотання Карлівський міський голова повідомляє, що сесії Карлівської міської ради, які він

неодноразово скликав, не проводяться у зв'язку з відсутністю відповідного кворуму. Остання сесія відбулася 12 березня 2021 року. Як наслідок, не приймаються важливі рішення щодо забезпечення життєдіяльності територіальної громади, зокрема, не затверджено план з підготовки регуляторних актів на 2021 рік, а також не розглянуто понад 1300 заяв громадян щодо земельних питань тощо [109].

У липні 2021 року було подано позов до Верховного Суду як суду першої інстанції до Верховної Ради України про визнання протиправною та скасування постанови від 15 липня 2021 року №1677-ІХ «Про призначення позачергових виборів депутатів Карлівської міської ради Полтавського району Полтавської області». За результатами розгляду справи № 9901/310/21 судом було винесено рішення від 19.10.2021 року, яким визнано протиправною та скасовано дану постанову з наступних підстав:

- на підставі аналізу наведених норм чинного законодавства України можна дійти висновку, що дострокове припинення повноважень місцевої ради є видом відповідальності, яку рада несе перед територіальною громадою (жителями села, селища, міста, району, області), зокрема, в разі нездійснення без поважних причин наданих їй законом повноважень (пункт 2 частини першої статті 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Виключно територіальна громада шляхом проведення місцевого референдуму уповноважена приймати рішення про дострокове припинення повноважень місцевої ради і таке її рішення є безумовною підставою для призначення Верховною Радою України позачергових місцевих виборів;

- саме комітет Верховної Ради України має встановити відповідні обставини та подати на розгляд Верховної Ради України обґрунтований висновок щодо наявності підстав для призначення позачергових місцевих виборів;

- висновок Комітету та інші супровідні документи до проекту постанови містять лише посилання на зміст клопотання Карлівського міського голови ОСОБА_2, однак не містять ні аргументованої оцінки доводів міського голови, ні аналізу доданих до клопотання документів, ні посилань на будь-які інші джерела інформації, що свідчить про одностороннє сприйняття членами Комітету ситуації, що склалася у Карлівській міській раді, та не встановлення безпосередньо Комітетом жодних обставин, які би підтверджували не проведення сесій Карлівської міської ради без поважних причин у встановлені законом строки або нездійснення цією радою наданих їй законом повноважень [110].

Позачергові вибори були проведені, проте залишається відкритим питання протиправності їх з огляду на проведення їх на підставі незаконної постанови ВРУ. Тобто, складена ситуація свідчить про наявність політичної боротьби та зацікавленість у суб'єктивних інтересах, а не територіальної громади на рівні вищих органів державної влади. Враховуючи це, на нашу думку, слід визначити комісію чи комітет, компетенція якого полягає у розгляді питань призначення позачергових виборів місцевого значення, що буде не залежний та непідконтрольний органам державної влади.

7) Досить часто можна зустріти твердження про некомпетентність депутат при здійсненні повноважень. З цього приводу слід погодитися, адже депутатська діяльність є різновидом формально непрофесійної діяльності (відсутні професійні стандарти, профілі компетенцій, а обсяг компетентностей депутат є значим, зокрема це нормотворча, адміністративно-юрисдикційна, контрольно-наглядова, інформаційно-аналітична, економічна, ціннісно-орієнтаційна, комунікативно-консультаційна. Наприклад, дана робота містить приклади де, депутат не зміг правильно, відповідно до мети скласти депутатський запит.

Саме тому, на нашу думку, за доцільним є ввести практику підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад у порядку, визначеному місцевою радою з урахуванням диференційованого підходу формування програм, курсів підвищення кваліфікації – акцент на термін перебування на посаді.

При цьому, сам ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад», закріплює право, а не обов'язок депутатів підвищувати свою кваліфікацію, що у свою чергу суперечить інтересам територіальної громади. Враховуючи це, вартим є здійснити розвиток механізмів мотивування депутатів місцевих рад дбати про підвищення своєї кваліфікації з відповідних питань.

8) Продовжуючи питання депутатського запиту, слід відзначити, що строки його розгляду законодавчо не визначені, саме тому слід надати таке повноваження місцеві раді, зокрема не більше одного місяця з дня отримання запиту. Це надасть гарантії забезпечення реалізації депутатом своїх повноважень, адже у протилежному випадку очікувати відповідь на нього можна тривалий час.

Поряд з цим, слід звернути уваги з аналогічного питання на термін розгляду депутатом заяв, звернень, скарг виборців та інших громадян, а саме визначити його часові проміжки, наприклад протягом одного місяця. Регламентування цього сприятиме окресленню та підвищенню рівня відповідальності депутатів перед громадянами свого виборчого округу.

Отже, аналіз питання шляхів удосконалення інституту повноважень депутата місцевої ради надало підстави та висновки щодо відповідних покращень, які у свою чергу стосуються правового статусу депутата місцевої ради у цілому, що є необхідним задля забезпечення виконання складової принципу верховенства права – принципу правової визначеності.

Висновки до 3 розділу.

Україна в рамках євроінтеграційного напрямку має враховувати зарубіжний досвід при проведенні реформи децентралізації та розбудові своєрідної системи органів місцевого самоврядування. Так, проведене дослідження міжнародного досвіду реалізації повноважень депутатом місцевого значення свідчить про наявність врахування деяких особливостей, зокрема щодо контролю рішень і дій органів місцевого самоврядування через призму законності, оцінки діяльності депутатів місцевих рад, розбудови механізму місцевого референдуму задля дотримання Європейської хартії місцевого самоврядування.

Правовий аналіз способу законодавчого забезпечення зарубіжних країн має як спільні, так і відмінні риси, проте зміст повноважень, організаційно-правових форм у представницькому органі місцевого самоврядування та виборчому окрузі у більшості зарубіжних країн залишаються незмінними. При цьому, необхідно перейняти практично даний досвід, а не лише фактично запровадивши зарубіжні досягнення.

Враховуючи тенденції досвіду зарубіжних країн, результати дослідження було запропоновано рекомендації, пропозиції та логічні новації у сфері інститут повноважень депутата місцевої ради, що викладені у 3.2. розділі магістерської роботи.

ВИСНОВКИ

В результаті отримання Україною незалежності розпочався системний розвиток різноманітних сферах суспільного життя, галузей, інститутів, у тому числі розпочалося впровадження реформи децентралізації (з 2014 року), яка складається з етапів і триває понині та передбачила існування територіальних громад, інтереси яких, згідно ст. 2 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад», представляють та захищають депутати місцевих рад [13]. Однак, розвиток місцевого самоврядування не повинен обмежуватися даною реформою та має передбачати інші шляхи його удосконалення з метою якіснішої відповідності стандартам Європейської хартії місцевого самоврядування [2]. Саме тому залишається актуальним дослідження питання аспектів повноважень депутата місцевої ради, що сприятиме у висвітленні покращеної концепції правового статусу (вдосконалення правового та доктринального забезпечення) депутатів місцевих рад в Україні.

В ході проведеного дослідження на тему «Повноваження депутата місцевої ради» відповідно до поставлених завдань варто сформулювати наступні висновки:

1. Окреслити теоретико-правові погляди на передумови та особливості набуття статусності депутатом місцевої ради.

Системний аналіз позицій, думок, досліджень науковців-теоретиків у правовому напрямку, напрямку публічного управління та адміністрування та інших, свідчить про відсутність уніфікованого, єдиного бачення щодо поняття «правовий статус депутата місцевої ради», а тому числі й відносно його структурних елементів. Використання теоретичних здобутків, у тому числі і відносно народного депутата шляхом екстраполяції на депутата місцевої ради, надало змогу сформулювати власне визначення «правовий

статус депутата місцевої ради» - це цілісний комплекс взаємопов'язаних, взаємообумовлених структурних елементів, які передбачені чинним законодавством та визначають характерні особливості депутата місцевої ради як представника територіальної громади.

Характерними особливостями даного правового статусу виступають: 1) депутат – це виборна особа; 2) депутат – це представник територіальної громади та населення у відповідному виборчому окрузі; 3) депутатська діяльність здійснюється на громадських засадах, адже депутат поєднує її із виконанням службових чи трудових обов'язків, не отримуючи при цьому заробітної плати за дану діяльність; 4) принцип імперативного мандату; 5) особливий момент набуття особою правового статусу; 6) спеціальний правовий статус депутата місцевої ради являє собою систему взаємопов'язаних і узгоджених між собою структурних елементів, до яких належать: права та обов'язки (повноваження), принципи діяльності, порядок отримання депутатського мандату, гарантії, функції, організаційно-правові форми реалізації повноважень, правосуб'єктність.

При цьому, доктринальна площина не є категоричною та передбачає схожі позиції, зокрема щодо певних елементів статусу депутата, як наприклад повноваження, його системності, цілісності та узгодженості елементів. Однак, проблема різних поглядів правового статусу депутата місцевої ради, його елементів, на нашу думку, походить від складності з боку теоретиків визначити єдине тлумачення правового статусу та його структурних компонентів, оскільки статус депутата є вужчою категорією. Вирішення даного завдання на загальнотеоретичному рівні сприятиме появі нових, результативних досліджень щодо депутата місцевої ради

2. Встановлено співвідношення понять «статус депутата місцевої ради» та «повноваження депутата місцевої ради».

Центральним елементом статусу депутата місцевої ради є його повноваження і їх співвідношення варто розглядати як загальне і складова, адже повноваження перебувають у тісному взаємозв'язку із іншими його елементами. Співвідношення «повноважень депутата місцевої ради» та «правового статусу депутата місцевої ради» є взаємовиключним, адже їх окреме існування неможливе. Проведена паралель повноважень депутата місцевої із кожним іншим елементом його правового статусу свідчить, що відсутність одного призводить до неможливості чи ускладнення реалізації депутатських повноважень.

Подальше дослідження у визначеному напрямку передбачило сформування висновку, що статусу депутата місцевої ради відносно його структурних елементів необхідно розглядати у вузькому та широкому розумінні, де за вузьким до нього включаються повноваження, організаційно-правові форми, їх реалізації, функції та гарантії, а за широким, крім наведених, додаються правосуб'єктність, принципи, порядок набуття депутатського мандату.

3. Проведено аналіз повноважень депутата місцевої ради та їх видів з урахуванням правового забезпечення.

Аналіз нормативної бази повноважень депутата місцевої ради свідчить про різний характер регулювання, а саме широкого та вузького, адже присутні нормативно-правові акти загального та спеціального спрямування. Крім того, мають місце повноваження локального характеру, тобто ті, що закріплені рішеннями місцевої ради у формі рішень, регламентів тощо.

Повноваження депутата місцевої ради слід розуміти як «представницькі» в силу мети депутатської діяльності і самого депутата - представництво інтересів виборців територіальної громади.

Дослідження законодавства не передбачило виокремлення нормативно-закріпленого поняття «повноважень депутата місцевої ради», що спонукає до оперування поняттям, запропонованим у 1 розділі даної роботи.

З метою розкриття усіх аспектів повноважень депутатів місцевих рад було здійснено розгляд їх класифікацій, де основними критеріями є «в залежності від сфери представницьких повноважень місцевої ради» (повноваження із підготовки та ухвалення рішень місцевої ради у економічній, нормативній, соціальній, організаційній, контрольній сфері та сфері з управління комунальним майном), «в залежності від організаційної форми діяльності» (повноваження в рамках виборчого округу та в рамках діяльності місцевої ради). При цьому, розгляд повноважень депутата крізь критерій функцій місцевої ради є хибним, адже лише місцева рада як представницький орган наділена виключною компетенцією щодо прийняття рішень з тих чи інших питань. Тобто, повноваження місцевої ради як представницького органу та представницькі повноваження депутата місцевої ради – різні категорії.

Розгляд правової сутності через критерії класифікації сприяло виявленню практично-проблемних моментів у реалізації повноважень депутата місцевої ради. Так, завдяки поділу повноважень за організаційними формами діяльності було встановлено, що перешкодою у здійсненні повноважень депутата є некомпетентність, відсутність «депутатських навичок», зокрема невміння формувати по змісту та меті депутатський запит.

4. Досліджено особливості гарантій депутатських повноважень.

Гарантії депутата місцевої ради – це елемент правового статусу депутата місцевої ради, мета якого полягає у забезпеченні адекватних і домірних умов для належного виконання депутатом тих функцій і повноважень, в яких зацікавлені виборці і суспільство в цілому, не

створюючи при цьому особистий комфорт чи переваги даної категорії осіб над іншими особами. Гарантії є похідними від повноважень депутата місцевої ради, а їх правове забезпечення обмежується не лише спеціальним законодавством з питань регулювання статусу депутата місцевої ради, а й іншими правовими актами.

При цьому, гарантії реалізації повноважень депутатів місцевої ради доцільно розглядати у широкому та вузькому розумінні, де за широким – це суспільні явища чи процеси, які створюють сприятливі умови для безперешкодної реалізації повноважень депутатів як виборних членів колегіальних представницьких органів публічної влади, що у свою чергу у загальному сприяє утвердженню і розвитку представницької демократії, а за вузьким – елемент спеціального правового статусу депутата, що забезпечений нормами права і має назву «спеціальні (юридичні) гарантії».

Розглядаючи спеціальні (юридичні) гарантії реалізації депутатських повноважень було розподілено їх на особисті, організаційні, матеріально-фінансові, соціальні та трудові, із висвітленням прикладів.

5. Проведено дослідження міжнародного досвіду реалізації повноважень як елементу правового статусу депутата місцевої ради.

Аналіз міжнародного досвіду реалізації повноважень депутатом місцевого значення, форм такої діяльності не зважаючи на розходження щодо назв суб'єктів місцевого самоврядування, повноваження депутата у представницькому органі місцевого самоврядування та виборчому окрузі у більшості зарубіжних країн залишаються незмінними, як і форми їх реалізації та змістовне, функціональне призначення тощо. Відмінністю є лише спосіб законодавчого регламентування: в загальному законі, зокрема кодексі про місцеве самоврядування, чи спеціальних законах про статус депутатів місцевих рад.

З огляду на євроінтеграційний напрямок розвитку України за доцільним є врахувати досвід Великої Британії щодо оцінки ефективності діяльності депутата місцевої ради через відповідні критерії, Швейцарії, Польщі, де присутній інститут місцевого референдуму, позачергових виборів органів місцевого самоврядування. Окремо слід відзначити інші органи контролю діяльності органів місцевого самоврядування як наприклад інститут префектів.

6. Запропоновані шляхи удосконалення нормативного забезпечення реалізації повноважень депутата місцевої ради.

Враховуючи міжнародні здобутки, було акцентовано на проблемах вітчизняного правового забезпечення та запропоновано удосконалення за даними напрямками у розділі 3.2. даної роботи:

Такими пропозиціями є наступні:

- запровадження механізмів оцінки реалізації повноважень депутата, зокрема вироблення критеріїв оцінки ефективності здійснення ними повноважень, виходячи із законодавчо закріплених обов'язків, шляхом їх закріплення в аналогічному за сутністю Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, затвердженого постановою КМУ від 23.08.2017 року № 640;
- запропоновано подальший розгляд інституту префектів як механізм запобігання неналежної/незадовільної та протиправної діяльності депутатів, місцевих рад;
- акцентовано на необхідності розблокування механізму відкликання усіх депутатів місцевої ради з огляду на законодавчу можливість дострокового припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради за рішенням місцевого референдуму;

- запропоновано громадський контроль діяльності депутатів та на законодавчому рівні здійснити розробку типового Положення про звітування депутатів місцевої ради та типові форму звіту з окресленими питаннями;
- вказано на необхідності запровадження інституту дисциплінарної відповідальності депутат місцевої ради, який реалізуватиметься місцевою радою шляхом відсторонення від участі у засіданнях, штрафи та інші санкції;
- запровадження якісніших гарантій щодо забезпечення заробітної плати внаслідок депутатської діяльності та подальше запровадження заробітної плати депутата з метою залучення компетентних осіб. Крім того, варто розглянути питання дозволу зайняття підприємницькою діяльністю депутатом з відповідним контролем за нею;
- запропоновано внести зміни до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», адже ЗУ «Про запобігання корупції» акцентує увагу на тому, що питання конфлікту інтересів повинно вирішуватися законом, який регламентує статус таких осіб;
- зазначено на необхідності визначення мінімальної кількості депутатів, які можуть порушувати питання про недовіру сільському, селищному, міському голові, розпуск органів, утворених радою, та звільнення посадових осіб місцевого самоврядування, запровадження комісії чи комітету, компетенція якого полягає у розгляді питань призначення позачергових виборів місцевого значення, що буде не залежний та непідконтрольний органам державної влади;
- запровадження практики підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад у порядку визначеному місцевою радою з урахуванням диференційованого підходу при формуванні програм, курсів підвищення кваліфікації, а також закріплення обов'язку депутата

підвищувати свою кваліфікацію чи механізмів мотивування депутатів місцевих рад дбати про підвищення своєї кваліфікації з відповідних питань;

- окреслити на законодавчому рівні строк розгляду депутатського запиту, терміну розгляду депутатом заяв, звернень, скарг виборців та інших громадян.

Підсумовуючи, необхідно зробити висновок, що існує нагальна потреба більш глибокого дослідження повноважень депутата місцевої ради в контексті інших елементів правового статусу.

ПЕРЕЛІК ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Чернецька О. В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад за законодавством України: монографія. Київ: ВД «Скіф»; КНТ, 2008. 144 с.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування: від 15.10.1985 р., ратифікована Законом України від 15.07.1997 р.//ВВРУ – 1997. – № 38. – Ст. 249. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text
3. Ангелов Ю. Особливі умови сучасного державотворення: зміст та принципи. Державне управління та місцеве самоврядування, 2015. Вип. 3. С. 14-24.
4. Ливеровский А.А. Актуальные проблемы федеративного устройства России. – СПб.: Изд-во СПбГУ, 2002. – 166 с.
5. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов. – М.: Издательская группа «ИНФРА-М – НОРМА», 1999. – С. 231.
6. Скакун О. Ф. Теория государства и права: Учебник. – Х.: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – С. 409.
7. Сурилов А. В. Теория государства и права. Одесса: Вища школа, 1989. 439 с.
8. Конституційне право України: Підр. / За ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 1999. – 735 с.
9. Проблемы общей теории права и государства: Учебн. для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М.: НОРМА, 2001. – 832 с.
10. Конституційне право України : Підр. / За ред. Ю.М. Тодики, В.С. Журавського. - К.: Ін Юре, 2002. 544 с. 11.

11. Депутат. Юридична енциклопедія : у 6 т. / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 2 : Д–Й. 744 с. URL: <https://cyclop.com.ua/content/view/1038/58/1/9/#9882> (дата звернення: 01.02.2021).
12. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
13. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15#Text>
14. Максименко Ю. Статус і повноваження депутатів місцевих рад. Підприємництво, господарство і право, 2021. № 2. С. 175-181.
15. 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
16. 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.
17. Чернецька О. В. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад в Україні: автореф. дис... канд. юрид наук.: 12.00.02. Київ, 2006. 20 с.
18. Лабенська Л. Л. Правовий статус депутатів місцевих рад: автореф. дис. ... канд. юрид наук.: 12.00.02. Київ, 2004. 20 с.
19. Назаренко С. В. Щодо статусу депутатів місцевих рад: конституційно-правовий аспект. Університетські наукові записки, 2007. № 4. С. 55–61.

20. Зиновьев А. В. Статус народного депутата в СССР (проблемы теории и практики). Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1987. 159 с
21. Депутат парламента в зарубежных государствах / отв. ред. Д. А. Ковачев. Москва: Юрид. лит., 1995. 112 с.
22. Задорожня Г. В. Особенности правового статуса депутата местных советов в Украине. Общество, право, личность. Методологические и прикладные проблемы: генезис, современность и будущее: сборник статей Междунар. науч.-практ. конф. Вып. 6 / гл. ред. И.А. Маньковский. Минск: МИТСО, 2017. С. 10-12.
23. Фокин Ю. Н. Правовой статус депутата представительного органа муниципального образования и оценка результатов его деятельности. Вопросы местного самоуправления, 2014. № 2(54). С. 42-45.
24. Хазиева Р. Р. Правовой статус депутата органа местного самоуправления: дисс... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2012. 177 с.
25. Український парламентаризм: минуле і сучасне. Монографія / За ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: Парламентське вид-во, 1999. – 368 с.
26. Конституційне право України: Підр. / За ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 1999. – 735 с.
27. Журавський В.С. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретикоправовий аспект. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.
28. 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.

29. Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. Харків. Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2000. 472 с.
30. Виборчий кодекс України: Кодекс від 19.12.2019 р. № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20/conv#n2501>
31. Калиновський Б. Державні гарантії здійснення конституційних принципів місцевого самоврядування в Україні. Право України, 2005. № 9. С. 15-18.
32. Швець А.І. Основні організаційно-правові форми діяльності депутатів місцевих рад. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2021. 221 с.
33. 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.
34. Советский энциклопедический словарь/ глав ред. А.М. Прохоров – 2-е изд. – М.: Сов. энциклопедия, 1983. – 1600 с.
35. Енциклопедичний словник з державного управління/ уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.: за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
36. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія права (з схемами, кросвордами, тестами): Підручник. – К.: Кондор, 2002. – С. 124.
37. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. – М., 2001. – С. 361.
38. 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.

39. Єрмоленко А. Відповідальність. Філософський енциклопедичний словник / за ред. В. І. Шинкарука. Київ : НАН України. С. 87.
40. Радь Т. Імперативний мандат: механізм відкликання депутата за народною ініціативою. Українська правда. 2015. URL: <https://www.pravda.com.ua/articles/2015/11/20/7089469/>
41. Сич М. А. Конституційно-правове регулювання гарантій депутатської діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2021. 23 с.
42. Швець А. І. Конституційно-правовий статус депутатів місцевих рад. Юридичний вісник, 2015. № 4. С. 87-93.
43. Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. Київ : Укр. енцикл., Т. 4: Н-П, 2002. 720 с.; Т. 6: Т-Я. 2004. 768 с.
44. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
45. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. Т. 3 : Обє - Роб / уклад. : В. Яременко, О. Сліпушко. – К. : Аконіт, 1998. – 928 с
46. Солонар А. В. Окремі аспекти розкриття змісту поняття «повноваження» / А. В. Солонар // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. - № 2. – С. 253-256.
47. Іллічов М. О. Адміністративно-правове становище посадової особи органів внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Микола Олександрович Іллічов. – Київ, 2002. – 173 с.
48. Івченко А. О. Тлумачний словник української мови / А. О. Івченко. – Харків : Фоліо, 2004. – 540 с.

49. Королев А. И. Теория государства и права : ученик / А. И. Королев, А. С. Явич. – 2-е изд., перераб. и доп. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1987. – 551 с.
50. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : [монографія] / О. І. Харитоновна. – Одеса : Юридична література, 2004. – 328 с.
51. Адміністративне право України. Загальна частина. Альбом схем : навч. посіб. / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, В. М. Гаращук та ін. – Харків : Нац. юрид. акад. України, 2003. – 121 с.
52. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
53. 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.
54. Система государственного и муниципального управления: учебник / од общ. ред. Г. В. Атаманчука. Москва .: Изд-во РАГС, 2005. 488 с.
55. Омелько І.І. Конституційно-правове регулювання форм діяльності депутатів місцевих рад в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків., 2021. 223 с.
56. Конституція України: Конституція від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text>
57. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: посіб. для підготовки до іспиту / уклад.: С.Г.Серьогіна, І.І. Бодрова, С.В. Болдирєв, П.М. Любченко та ін.; за заг. ред.. С.Г. Серьогіної. – Х., 2017 – 373 с.
58. Костицька І.О. Теоретико-правовий аналіз змісту поняття «статус народного депутата України/ І.О. Костицька// Малий та середній бізнес (Право,

держава, економіка): економіко-правовий науково-практичний журнал. – К.: Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи, 2011. - № 1-2.

59. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

60. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 25.09.2021).

61. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 - 212-24): Кодекс від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/conv#n2362>

62. Кримінальний кодекс України: Кодекс від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>

63. Кодекс законів про працю України: Кодекс від 10.12.1971 р. № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>

64. Кримінальний процесуальний кодекс України: Кодекс від 13.04.2012 р. № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>

65. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. № 2625-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2625-14#Text>

66. Регламент Харківської міської ради 8 скликання. URL: <https://www.city.kharkov.ua/uk/gorodskaya-vlast/gorodskoj-sovet/reglament.html>

67. Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування, Рада Європи 2019 рік. URL: <https://rm.coe.int/168071b2e5>

68. Чого не знає депутат? Інститут Політичної Освіти. Київ, 2019. 108 с. URL: <http://ipo.org.ua/wp->

content/uploads/2019/09/%D1%87%D0%BE%D0%B3%D0%BE_%D0%BD%D0%B5-%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%94_%D0%B4%D0%B5%D0%BF%D1%83%D1%82%D0%B0%D1%82.pdf

69. Серьогіна С.Г. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник для студентів вищих навчальних закладів. Харків: Право, 2005. 256 с.

70. Дробуш І.В. Функції органів місцевого самоврядування в Україні: Монографія.- К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2003.- 244 с.

71. Державотворення і право творення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / За ред. Ю.С.Шемшученка : Монографія. К.: Ін-т держави і права ім.. В.М. Корецького, 2001.656 с.

72. Постанова Верховного Суду України у справі № 359/630/19 від 22.10.2020. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92363057>

73. Проект Закону про публічні консультації № 4254 від 23.10.2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70235

74. . Регламент Миколаївської міської ради VIII скликання, затверджений рішенням міської ради від 24.12.2020 р. № 2/35. URL: <https://mkrada.gov.ua/documents/35177.html>

75. Кравченко В.В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : [навч. посібник] / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. К. : Арарат-Центр, 2001. 176 с.

76. Постанова Верховного Суду України у справі № 236/1877/17 від 23.04.2020 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88909329>

77. Постанова Верховного Суду України у справі № 236/1877/17 від 23.09.2020 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91752866>

78. Положення про постійні комісії Одеської міської ради VIII скликання, затверджене рішенням Одеської міської ради від 02.12.2020 р. № 2-VIII. URL: <https://omr.gov.ua/ua/acts/council/182173/>

79. Сич А.М. Конституційно правове регулювання гарантій депутатської діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид наук.: 12.00.02.: Харків, 2021. 21 с.

80. Про порядок та умови безплатного проїзду депутатів місцевих рад: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2002 р. № 1738. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1738-2002-%D0%BF#Text>

81. Бондар Р. Г. Класифікація гарантій депутатської діяльності. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2007. № 36. С. 37-47.

82. 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.

83. Про відпустки: Закон України від 15.11.1996 р. № 504/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/96-%D0%B2%D1%80#Text>

84. Local government. URL: <https://www.britannica.com/place/United-Kingdom/Local-government#ref751560>

85. Хазанов Е.Н., Саудаханов М.В. Местное самоуправление европейских государств (на примере Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Французской республики, Итальянской республики). Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 3. С. 158-161.

86. Lena Eisenstein. The Importance of Effective and Efficient Local Governments (2019). URL.: <https://insights.diligent.com/workload-management/the-importance-of-effective-and-efficient-local-governments>

87. Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Школик А.М. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Центр політико-правових реформ. Київ. 2012. 212 с.

88. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу: навч. посіб / за заг. ред. Ю.В.Ковбасюка, М.К.Орлатого. – К.: НАДУ, 2015. – 628 с.

89. «Democracy And local government in Spain: Evolution and trends in the interpretation of local autonomy». URL: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/fff19d84-8267-42f6-97d4-488dad4dfc7d.pdf>

90. Жамулдинов В.Н., Комаров О.Е. Особенности французской модели децентрализации государственного управления и развития местного самоуправления. URL: <https://scienceproblems.ru/osobennosti-frantsuzskoj/3.html>

91. Local Government Administration in Germany. URL: <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=380>

92. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym // Internetowy System Aktów Prawnych. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=W DU19900160095>

93. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym // Internetowy System Aktów Prawnych. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=W DU19980910578>

94. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa // Internetowy System Aktów Prawnych. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=W DU19980910576>

95. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym // Internetowy System Aktów Prawnych. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=W DU20000880985>

96. Шостаковски Я. Роль совета в польской системе самоуправления. URL: http://msps.su/files/2011/08/rolaRadyWPolskimSystemieSamorządowym_RU.pdf

97. Пропозиції до політики щодо врегулювання статусу депутата місцевої ради (Policy Paper). URL: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/DeputyPolicy.pdf>

98. Закон Республіки Білорусь «Про статус депутата місцевої ради депутатів» від 27 марта 1992 р. № 1547-XII. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=v19201547>

99. Закон Республики Казахстан «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 23 января 2001 года № 148-ІІ Параграф. URL: https://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=1021546#sub_id=200000

100. Кодекс о местном самоуправлении Грузии от 05.02.2014 г. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/2244429/4/ru/pdf>

101. Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 р. № 640. р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text>

102. Законопроект «Про префектів». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/NT1780>

103. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади:

Міжнародний документ від 16.11.2009 р. URL:
https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_946#Text

104. Аналіз діяльності депутатів місцевих рад. URL:
<https://biloberizkaotg.gov.ua/news/analiz-diyalnosti-deputativ-mistsevih-rad-2020-09-03>

105. Про затвердження Положення про звітування Печеніжинського селищного голови ОТГ, старости, виконавчих органів, постійних комісій та депутатів Печеніжинської селищної ради об'єднаної територіальної громади. URL: <https://pnotg.gov.ua/documents/cjtsefkulr7av0611yz2s943t>

106. Щодо джерел відшкодування середнього заробітку. Лист Державної казначейської служби № 31-08040-02-10/22829 від 05.08.2016 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MF16101>

107. MOTIVATING POLITICIANS: THE IMPACTS OF MONETARY INCENTIVES ON QUALITY AND PERFORMANCE. URL: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w14906/w14906.pdf

108. Про призначення позачергових виборів депутатів Карлівської міської ради Полтавського району Полтавської області: Постанова Верховної Ради України від 15.07.2021 р. № 1677-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1677-20#Text>

109. Проект Постанови про призначення позачергових виборів депутатів Карлівської міської ради Полтавського району Полтавської області від 15.07.2021 р. №1677-IX. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72516

110. Постанова Верховного Суду України у справі № 9901/310/21 від 19.10.2021 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100512482>