

СЕКЦІЯ 3 МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

ДОСВІД ТА СПЕЦИФІКА ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД В ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

EXPERIENCE AND SPECIFICITY OF ACTIVITIES OF LOCAL COUNCIL DEPUTIES IN THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION

У статті теоретично узагальнено досвід та специфіку діяльності депутатів місцевих рад в державах-членах Європейського Союзу. Визначено, що перспективи впровадженні ідеї чи іншої іноземної практики важливо попередити можливі страхи громадян, спробувати визначити їх завчасно та працювати в рамках інформаційної кампанії, щоб уникнути потенційного спротиву. Саме тому в цих процесах особливо важливою є теоретична розробка ролі та функцій депутата місцевої ради, який має перебувати в постійній комунікації з жителями громади, розуміти, які настрої панують та проводити інформування населення щодо потенційно складних чи конфліктних питань, які можуть виникати в ході впровадження інноваційних практик запозичених у країн ЄС.

Варто зазначити, що провідна роль регіонального самоврядування в системі управління державними справами була характерною рисою для фактично всіх країн Європейського Союзу в той чи інший період їх становлення. Наразі особливої актуальності набуває вивчення досвіду інших країн щодо інституалізації правового статусу виборних представників територіальних громад та позитивних практик, які вже підтвердили свою ефективність в країнах Європейського Союзу.

Серед ключових: стандартизована система контролю за діяльністю депутатів місцевих рад (з залученням цифрових технологій: онлайнмоніторингу; е-консультування; проведення е-соціальних опитувань, тощо); створення системи чіткої кореляції між юридичними обов'язками та політичною відповідальністю депутата місцевої ради; розробка стратегії реформування за принципами цілісності, збалансованості та послідовності, її інформаційна підтримка).

Зважаючи на те, що Україна активно впроваджує курс на інтеграцію з Європейським Союзом. Розпочата в 2014 році реформа децентралізації влади була покликана привести адміністративно-територіальний устрій та систему місцевого самоврядування країни у відповідність до європейських стандартів. Тому, саме досвід країн Європейського Союзу є показовим та релевантним для запозичення в контексті підвищення ефективності діяльності депутата місцевої ради в системі публічного управління в Україні.

Ключові слова: міське самоврядування, депутат, Європейський Союз, ефективність.

The article theoretically summarizes the experience and specifics of the activity of deputies of local councils in the member states of the European Union. It is determined that the prospects for the implementation of a foreign practice is important to prevent possible fears of citizens, try to identify them in advance and work on an information campaign to avoid potential resistance. That is why in these processes it is especially important to theoretically develop the role and functions of a local council deputy, who should be in constant communication with community members, understand the mood and inform the public about potentially difficult or conflicting issues that may arise during innovation. practices borrowed from EU countries.

It should be noted that the leading role of regional self-government in the system of public affairs management was a characteristic feature of virtually all countries of the European Union in one or another period of their formation. Currently, it is especially important to study the experience of other countries in institutionalizing the legal status of elected representatives of territorial communities and positive practices that have already proven their effectiveness in the European Union.

Among the key ones: a standardized system of control over the activities of deputies of local councils (involving digital technologies: online monitoring; e-consulting; conducting e-social surveys, etc.); creation of a system of clear correlation between legal duties and political responsibility of a local council deputy; development of a reform strategy based on the principles of integrity, balance and consistency, its information support).

Given that Ukraine is actively pursuing a course of integration with the European Union. The decentralization reform launched in 2014 was aimed at bringing the country's administrative and territorial structure and system of local self-government in line with European standards. Therefore, the experience of the European Union is indicative and relevant for borrowing in the context of improving the efficiency of the local council member in the system of public administration in Ukraine.

Key words: local self-government, member of local council, European Union, efficiency.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.29.11>

Джафаров Р.

аспірант кафедри глобальної та національної безпеки
Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Постановка проблеми у загальному вигляді. Наразі Україна активно впроваджує курс на інтеграцію з Європейським Союзом.

Розпочата в 2014 році реформа децентралізації влади була покликана привести адміністративно-територіальний устрій та систему місцевого

самоврядування країни у відповідність до європейських стандартів. Тому, саме досвід країн Європейського Союзу є показовим та релевантним для запозичення в контексті підвищення ефективності діяльності депутата місцевої ради в системі публічного управління в Україні. Не можна просто копіювати «кращі практики» сусідів, депутати повинні активно досліджувати питання та розробляти реформи з урахуванням особливостей власного муніципалітету. Так, певні інструменти та реформи можуть бути абсолютно ефективними в одних країнах чи регіонах, а в іншому регіоні, країні чи за інших обставин жодних позитивних результатів показувати не будуть. Тому, сьогодні необхідним є дослідження кращих практик європейських країн в питанні діяльності депутатів місцевих рад, та перспектив їх подальшого впровадження в українських реаліях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Джерельну базу дослідження формують роботи таких авторів: В. Куйбіди, В. Мамонової, В. Бакуменка, П. Ворони, В. Шарій, Н. Фоміцької, В. Воротіна, Я. Жаліло, В. Вакулєнка, О. Васильєвої та ін. Окремі питання статусу депутата місцевої ради досліджувалися у роботах З. Назаренко, Б. Каліновського, І. Павленко, А. Швець та інших. Незважаючи на наукову цінність наявних досліджень, ще не вирішеними залишається низка питань теоретичного, функціонального та оцінного аспектів діяльності депутата місцевої ради у системі громадського управління.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.

При впровадженні тієї чи іншої іноземної практики важливо попередити можливі страхи громадян, спробувати визначити їх завчасно та пропрацювати в рамках інформаційної кампанії, щоб уникнути потенційного спротиву. Саме тому в цих процесах особливо важливою є теоретична розробка ролі та функцій депутата місцевої ради, який має перебувати в постійній комунікації з жителями громади, розуміти, які настрої панують та проводити інформування населення щодо потенційно складних чи конфліктних питань, які можуть виникати в ході впровадження інноваційних практик запозичених у країн ЄС.

Мета статті. Визначити специфіку діяльності депутатів місцевих рад в державах-членах Європейського Союзу та перспективу запозичення позитивних практик для перенесення в Українські реалії.

Виклад основного матеріалу. Перш за все, варто зазначити, що провідна роль регіонального самоврядування в системі управління державними справами була характерною

рисою для фактично всіх країн Європейського Союзу в той чи інший період їх становлення. Так, в сусідній до України Польщі існує два рівня місцевого самоврядування:

- на рівні воєводств;
- на рівні повітів;

Регіональна політика країн ЄС чітко структурована та в нормована цілим рядом міжнародних документів. Ключові акти було прийнято Радою Європи (РЄ) та Європейського Союзу.

Серед них варто виокремити:

1. Європейську хартію місцевого самоврядування 1985 р. Ратифіковану Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 р.

2. Європейську конвенцію про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами або органами влади 1980 р. Ратифікована Україною від 9 грудня 1997 р.

3. Європейську хартію регіональних мов або мов меншин 1992 р. Ратифікована Україною 24 грудня 1999 р.

4. Європейську хартію міст, прийнята Конгресом місцевих і регіональних влад РЄ 1992 р.

5. Європейську хартію участі молоді в муніципальному та регіональному житті 1992 р.

6. Проект Європейської хартії регіонального самоврядування – червень 1997 р.

7. Декларація про регіоналізм в Європі, прийнята Асамблеєю європейських регіонів 4 грудня 1996 р. [2].

Як і більшість сфер всередині союзу, регіональна політика країн ЄС регулюється рядом принципів, яких мають дотримуватись країни-учасниці. Серед ключових принципів:

– Співфінансування – кошти ЄС мають поєднуватися із власними коштами держав-членів, а не замінювати державне фінансування;

– Партнерства – співпраця Європейської Комісії та органів влади національного, регіонального та місцевого рівнів країни, а також співпрацю з економічними та соціальними партнерами;

– Субсидіарності – заходи мають відбуватися на якомога нижчому рівні самоврядування (втручання Інституції ЄС тільки при неспроможності держави забезпечити ефективне впровадження нової регіональної політики);

– Програмування – наявність довготермінових політичних стратегій, системне вирішення проблем у регіоні.

– Концентрація – кошти ЄС будуть спрямовані для забезпечення соціально-економічної рівності в Європі (регіонам, які перебувають у найменш розвинутому стані);

– Координація – ефективне використання коштів структурних фондів на пріоритетні напрями [1 с. 101–102; 277].

Крім того, європейська реформа місцевого самоврядування передбачає дотримання трьох ключових основ:

- участь;
- автономія;
- результативність.

Саму ж результативність роботи громади, яка є основною функцією для самоврядування, визначають з показників:

- легітимності;
- ефективності;
- результативності;

Крім наявних ресурсів та перелічених вище показників ефективності, депутатам місцевих рад потрібно розуміти контекст проведеної реформи та те, які початкові умови сформовано для муніципалітетів на державному рівні. Щоб мати можливість об'єктивно сформулювати для себе релевантну модель подальшого розвитку громади.

Цікавим в цьому контексті є досвід країн де реформа в подальшому призвела до підвищення рівня локальної демократії – Франція, Польща. Крім того, корисним для депутата буде дослідження впровадження в країнах ЄС партисипативних та інноваційних інструментів на рівні муніципалітету. Для запозичення відповідних кращих практик варто обрати релевантну вашій громаду, співставивши їх за:

- територією;
- населенням;
- ресурсним забезпеченням;
- природними особливостями.

Головне – реформи мають бути адаптовані саме під потреби та запити вашої громади. Також, вони обов'язково повинні врахувати національні, регіональні та локальні особливості території. Те, що ефективно себе показує в країнах Прибалтики не завжди буде так само ефективно працювати, наприклад, в Португалії.

Є ряд універсальних позитивних практик в країнах Європейського Союзу, які в перспективі можуть бути імplementовані в українських реаліях з урахуванням специфічних умов та потреб різних муніципалітетів, а тому особливо цікаві нам в контексті цього дослідження [3, с. 312–313].

1. *Стандартизована система контролю за діяльністю депутатів місцевих рад.*

Ця практика дуже позитивно зарекомендувала себе в більшості країн Європейського Союзу. При цьому, з залученням цифрових технологій та переваг, які Україні вже надала діджиталізація, можна сформулювати практично будь-яку систему звітності онлайн, щоб отримувати інформацію у зручному саме для вашої громади форматі.

Серед найбільш популярних інструментів виокремлюють:

- онлайнмоніторинг;
- е-консультування;
- проведення е-соціальних опитувань.

Такий нестандартний та відкритий підхід до процедури звітності депутата місцевої ради сприяє встановленню надійного громадського контролю, адже формат привертає увагу спільноти та дає можливість депутату отримати практично моментальний фідбек.

Серед позитивних наслідків впровадження подібних практик:

- встановлення надійного громадського контролю;
- захист від свавілля влади, покращення її результативності;
- захист місцевої автономії

«Проте політики мають пам'ятати, що різні завдання та різні схеми співпраці у питаннях надання послуг вимагають різних (поєднань) підзвітних механізмів. Вони також повинні пам'ятати, що ці моделі контролю та підзвітності передбачають досить високий рівень соціальної та політичної довіри, а також наявність сильного громадянського суспільства, що не можна приймати як даність в усіх європейських країнах та регіонах» [3, с. 313–314].

2. *Створення системи чіткої кореляції між юридичними обов'язками та політичною відповідальністю депутата місцевої ради.*

В цьому контексті дуже складним також є наявність неузгодженості між місцевими зобов'язаннями та відповідальністю. Так, трапляються ситуації, коли на депутата місцевої ради покладається політична відповідальність за ситуацію в якій він юридично не має жодних зобов'язань. Це призводить до плутанини та зниження загального рівня довіри чи інтеракції з політикам. Саме тому, потрібно переконатись, що типи зобов'язань та відповідальності у відповідають одне одному.

Інший тип подібного конфлікту в Україні був характерний для першого періоду після завершення децентралізації влади – коли території вже отримали значно більші повноваження та можливості, але ще не мали достатньо ресурсу, щоб забезпечити їх реалізацію.

О. Чернеженко для подолання подібного дисбалансу радить принцип «фіскальної еквівалентності, що потрібно брати до уваги політикам при розробці майбутніх підходів до реформування. Це є вирішальним внеском у досягнення «належного місцевого врядування», з усіма його складовими, такими як верховенство права, прозорість, підзвітність, ефективність, результативність та надання послуг» [3, с. 317–318].

3. *Розробка стратегії реформування за принципами цілісності, збалансованості та послідовності, її інформаційна підтримка.*

Попри те, що будь-яка реформа має починатись з ґрунтовного дослідження та розробки концепту, щоб уникнути проблемних моментів ще на етапі її створення та запуску, в Україні ця практика не завжди виконується сумлінно. Особливо це стосується локальних рішень та реформ.

Проте, часто обрати єдиний вірний варіант розвитку подій вкрай важко. Так, реформи з об'єднання територіальних громад, що відбулися в багатьох європейських країнах (Приклад: Латвія), з одного боку, часто розглядаються як загроза локальній демократії, а з іншого – більші муніципалітети здатні повертати до себе більш компетентних кандидатів на місцеві мандати [5, р. 193–224].

В якості фактору підвищення ефективності роботи депутата місцевої ради деякі вчені включають імперативний мандат та дострокове відкликання депутатів місцевих рад.

Це, мабуть, одна з найбільш складних в реалізації та суперечливих світових практик в цій царині. Вона походить з Римського права і фактично являє собою делегування виборцями конкретних завдань для реалізації обраними на місцевих виборах депутатами.

У випадку, якщо депутат відмовляється чи не може реалізувати поставлене завдання, виборці отримують право на їх дочасне відкликання з посади – позбавлення мандату.

Варто зазначити, що в європейських країнах практика імперативного мандату сьогодні прийнято вважати великою мірою недемократичною і тому вона практично відсутня в державах – членах ЄС. Проте, подібне право на загальнонаціональному рівні наразі передбачено у законодавстві ФРН: уряди земель мають право відкликати своїх депутатів із Бундесрату. Також, на місцевому рівні процедура відкликання депутатів передбачена лише в деяких кантонах Швейцарії (Берн, Золотурн, Тічіно, Тургау, Урі, Шаффхаузен) [41]. Більш широко імперативний мандат застосовується в США (18 штатів) та провінціях Канади [6].

В більшості ж держав – учасниць Європейського Союзу питання підконтрольності та політичної відповідальності органів місцевого самоврядування врегульовано за допомогою:

- впровадження дієвих механізмів місцевої демократії,

- удосконалення місцевої виборчої системи.

Висновки. Наразі особливої актуальності набуває вивчення досвіду інших країн щодо інституалізації правового статусу виборних представників територіальних громад та позитивних практик, які вже підтвердили свою ефективність в країнах Європейського Союзу.

Серед ключових: стандартизована система контролю за діяльністю депутатів місцевих рад (з залученням цифрових технологій: онлайн-моніторингу; е-консультування; проведення е-соціальних опитувань, тощо); створення системи чіткої кореляції між юридичними обов'язками та політичною відповідальністю депутата місцевої ради; розробка стратегії реформування за принципами цілісності, збалансованості та послідовності, її інформаційна підтримка).

ЛІТЕРАТУРА:

1. Децентралізація публічної влади: досвід європейських держав та перспективи для України / А. М. Школик та інші. Київ: Центр політико-правових реформ, 2012. 212 с.
2. Офіційна веб-сторінка Комітету Регіонів: веб-сайт. URL: <http://www.cor.eu.int> (дата звернення: 11.09.2021).
3. Чернеженко О. М. Місцеве самоврядування в Україні та державах-учасниках ЄС: конституційне регулювання й організаційні моделі : монографія. Київ : Ліра-К, 2018. С. 15–16.
4. Constitution of the canton ob Bern. Art. 57 : веб-сайт. URL: http://www.be.ch/portal/de/veroeffentlichungen/gesetze.assetref/dam/documents/portal/gesetze/constitution_of%20the_canton_of_bern.pdf (Last accessed: 11.09.2021).
5. De Vries M. The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries. *European Journal of Political Research*, 2000. P. 193–224.
6. Report on the imperative mandate and similar practices. European commission for democracy through law (Venice Commission). Council of Europe. Strasbourg. 16 June 2009. URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)027-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)027-e) (Last accessed: 11.09.2021).